

## GIUSTIZIA (2ª)

MARTEDÌ 24 GIUGNO 2008

### 4ª Seduta

*Presidenza del Presidente*

BERSELLI

*Intervengono il ministro della giustizia Alfano e i sottosegretari di Stato per lo stesso dicastero Maria Elisabetta Alberti Casellati e Caliendo.*

*La seduta inizia alle ore 14,40.*

#### *SULLA PUBBLICITA' DEI LAVORI*

Il presidente BERSELLI comunica che ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo a circuito chiuso e la trasmissione radiofonica e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Comunicazioni del Ministro della giustizia sugli indirizzi generali della politica del suo Dicastero**

Il presidente BERSELLI introduce l'audizione precisando preliminarmente che, nella seduta odierna, si svolgeranno le comunicazioni del Ministro della giustizia ed avrà inizio il dibattito; mentre le risposte ai quesiti e alle richieste di chiarimento formulate nella discussione saranno rinviate ad una successiva seduta.

Nel dar brevemente conto dei problemi che interessano il sistema giudiziario italiano, si sofferma dapprima sulla questione relativa alla scarsità e alla non efficiente gestione delle risorse stanziare per il comparto giustizia. Al riguardo, fa presente al Ministro l'iniziativa, ampiamente condivisa da tutti i membri della Commissione, di avviare un'indagine conoscitiva su tale questione, la quale potrà costituire un utile strumento per il Governo nell'ottica di una razionalizzazione delle spese ed un conseguente aumento delle risorse per la

giustizia.

Svolge quindi talune considerazioni sulla problematica connessa alla scarsità di risorse umane, nonché alla obsolescenza delle piante organiche, sia dei magistrati che del personale amministrativo.

Con riferimento alla situazione carceraria, dopo aver ricordato la recente visita di alcuni membri della Commissione presso la Casa di reclusione di Arghillà, in provincia di Reggio Calabria, i cui lavori di realizzazione, progressivamente sempre più onerosi, non sono mai stati ultimati, sottolinea come sia assolutamente urgente procedere alla costruzione di strutture penitenziarie nella suddetta provincia.

Relativamente alla già citata questione della carenza di organico, osserva che sarebbe necessario valutare l'opportunità di introdurre una disciplina più puntuale per i magistrati fuori ruolo, i quali lasciano le funzioni giudiziarie e svolgono funzioni amministrative nella pubblica amministrazione, conservando lo status di giudice. Al riguardo, segnala che sono oltre duecento i magistrati che si trovano in tale condizione.

Nell'illustrare poi al Ministro il contenuto di una nota trasmessa dall'Unione Nazionale della Camere Civili, osserva come sia ormai evidente l'esigenza di procedere all'unificazione e alla semplificazione dei vari riti.

Dopo aver brevemente dato conto del contenuto del disegno di legge n. 749, recante delega al Governo per la istituzione e la regolamentazione della professione intellettuale di ufficiale giudiziario, si sofferma sul disegno di legge n. 739, presentato dal senatore Maritati, il quale prevede misure volte a migliorare l'efficienza della giustizia.

Conclude sottolineando come il miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario sia il presupposto essenziale per restituire credibilità alla giustizia.

Il ministro ALFANO, dopo aver ringraziato il presidente Berselli per l'introduzione testè svolta, osserva come la collaborazione con la Commissione sia necessaria non soltanto per il buon esito degli intendimenti dell'Esecutivo, ma anche per una più efficace azione di cooperazione fra la maggioranza di Governo e l'opposizione.

Osserva poi preliminarmente come nel proprio intervento saranno riprese talune considerazioni e tematiche già affrontate nelle comunicazioni svolte presso la Commissione giustizia della Camera dei deputati, integrate tuttavia con alcune ulteriori notazioni legate ai recenti interventi normativi.

Dopo aver evidenziato come il programma sulla giustizia dell'Esecutivo sia stato ben illustrato durante la campagna elettorale, osserva come il proprio intendimento sia quello di avviare una fase nella quale i problemi della giustizia possano essere affrontati, pur nelle diverse prospettive politiche, con rigore tecnico e concettuale, e nel pieno rispetto del principio di responsabilità in base al quale gli elettori sono chiamati a valutare la coerenza tra ciò che il Governo ha fatto e ciò che era stato promesso in fase elettorale.

Dopo aver sinteticamente illustrato le linee guida, cui la maggioranza di

Governo ha improntato il proprio programma nel corso della recente campagna elettorale, osserva che sono state già avviate iniziative volte a darvi attuazione, fra le quali segnala il decreto-legge ed il disegno di legge in materia di sicurezza. Con riferimento ai provvedimenti testè richiamati sottolinea come le disposizioni in essi contenute siano coerenti con le linee programmatiche del Governo, contenendo, peraltro, misure per il contrasto della criminalità organizzata, ampiamente condivise ed in parte mutate dai lavori svolte dalle Commissioni parlamentari competenti nel corso delle ultime due passate legislature.

Per quanto riguarda poi il rilancio dell'azione riformatrice, osserva come il Governo abbia inserito nel disegno di legge in materia di sviluppo economico, il cui esame parlamentare sarà tra breve avviato, misure volte ad accelerare il processo civile. Sempre al fine di rendere più efficace ed efficiente il sistema della giustizia sono state varate disposizioni volte a migliorare la condizione delle sedi disagiate, attraverso l'introduzione di criteri semplici di individuazione delle stesse, la previsione di trasferimenti d'ufficio per l'assegnazione ad esse e l'istituzione di incentivi ed indennità economiche per i magistrati che svolgono la propria attività presso tali sedi.

Dopo aver ricordato che è stato predisposto anche un disegno di legge in materia di intercettazioni, preannuncia che il prossimo Consiglio dei Ministri sarà chiamato a deliberare su un disegno di legge recante norme per la sospensione dei processi penali nei confronti delle più alte cariche dello Stato.

Dopo aver svolto talune considerazioni sull'emendamento presentato dai relatori Berselli e Vizzini al decreto-legge in materia di sicurezza, attualmente all'esame dell'Aula e sul quale il Governo ha espresso parere favorevole, si sofferma sulle ulteriori misure che saranno intraprese dall'Esecutivo per rendere più efficace ed efficiente il sistema della giustizia, nell'interesse dei cittadini ed in attuazione dei principi costituzionali del giusto processo, nonché per una maggiore tutela delle vittime o degli indagati. Al riguardo, sottolinea come non sia necessario avviare complessive riforme legislative, ma sia preferibile ricercare soluzioni efficienti e il più possibile condivise anche attraverso il recupero della attività svolta nelle passate legislature, con particolare riferimento alle proposte di riforma del codice penale e del codice di procedura penale. Osserva quindi come non sia intendimento del Governo procedere alla costituzione di nuove pletoriche Commissioni parlamentari per la riforma dei codici sostanziali e di procedura, ritenendo più opportuno ripartire dai lavori già svolti, in modo peraltro apprezzabile, dalle Commissioni insediate dai precedenti Governi. Tali lavori potranno essere sottoposti alle Commissioni parlamentari, le quali hanno le energie intellettuali, culturali e politiche adeguate per svolgere un approfondito esame che si potrà concludere con il completamento di riforme dei codici di valore storico ed epocale, attraverso, ovviamente, il ricorso allo strumento della delega legislativa.

Nel sottolineare come al centro del processo riformatore del sistema giudiziario debba essere posto l'individuo, rileva come sia necessario intervenire al fine di abbreviare la durata dei giudizi pendenti ed assicurare al cittadino che ha sbagliato il diritto di scontare la propria pena in luoghi rispettosi della dignità umana ed idonei a consentire la funzione rieducativa della pena medesima.

Evidenza poi come sia necessario intervenire soprattutto sulle strutture e sulle risorse, proseguendo nell'opera di informatizzazione e ricercando forme alternative di risoluzione delle controversie anche attraverso il ricorso all'istituto della mediazione, che potrebbe consentire una reale deflazione del carico giudiziario. Un proficuo vantaggio poi per il sistema potrebbe derivare anche dalla riforma organica della magistratura onoraria, nonché dall'aumento delle risorse per la giustizia con una priorità nell'allocazione delle medesime.

Con riferimento alla giustizia penale si sofferma dapprima sull'esigenza di valorizzare la posizione delle vittime nei procedimenti penali attraverso la previsione di un obbligo generale di risarcimento del danno, anche non patrimoniale, derivante dal reato, l'introduzione del potere del giudice di ordinare nella sentenza di condanna misure di riparazione in forma specifica, nonché l'ampliamento dell'ambito oggettivo dell'istituto della confisca.

Per quanto riguarda la riforma della procedura penale osserva come alcune linee guida di modifica siano imposte direttamente dal diritto comunitario, dall'Unione europea e dalle risoluzioni del Consiglio d'Europa. Fra queste si possono annoverare l'istituto della mediazione penale, che implica l'allargamento dei modelli di giurisdizione e delle soluzioni alternative al processo, l'ampliamento della partecipazione al processo delle vittime, nei termini su ricordati, nonché infine la cooperazione giudiziaria, specialmente nei rapporti tra Stati membri dell'Unione europea.

Con riferimento alla giustizia civile osserva come sussista un collegamento inscindibile e diretto tra la competitività del sistema paese e l'efficienza di tale sistema, come è peraltro confermato dal fatto che la durata dei processi rappresenta uno degli elementi fondamentali per il *ranking* dei paesi secondo la Banca mondiale. Sottolinea poi come l'elevato numero di procedimenti civili pendenti, al 31 dicembre 2007 oltre 4 milioni, contribuisca a generare incertezza nel diritto ed influisca negativamente sulla attrattività del nostro paese per gli investimenti da parte di stranieri. Si rendono pertanto necessarie riforme del processo civile volte a rendere effettiva la garanzia dei cittadini a un giudizio equo e di durata ragionevole, nonché puntuali riforme del codice di procedura civile volte a prevedere fra l'altro misure organizzative finalizzate alla riduzione dei tempi processuali. Con riferimento a tali misure organizzative, le quali, precisa, dovranno essere valutate d'intesa con il Consiglio superiore della Magistratura, osserva come sia opportuna la creazione presso gli uffici giudiziari di idonee strutture per razionalizzare l'assegnazione delle cause, attribuendo a ciascun affare un valore ponderale, analogamente a quanto già previsto per la Corte di cassazione. Corollario di tale riorganizzazione potrebbe essere peraltro la creazione di forme di trattazione e di decisione semplificate per i processi con un minor grado di difficoltà.

Sempre in relazione alle misure organizzative sottolinea come sia necessario varare riforme volte a creare un ufficio per il processo, riorganizzazione che prevede, fra l'altro, l'istituzione di un ufficio statistico a livello distrettuale circondariale per l'analisi dei flussi e dei tempi di esaurimento dei processi.

Si inseriscono poi, nel quadro degli interventi volti a migliorare l'efficienza della giustizia, le iniziative per il rafforzamento dell'attività informatica sia con

riferimento al sistema delle notifiche che per quanto riguarda la gestione del contenzioso civile e del lavoro. Con riferimento al sistema di notifiche via *e-mail* osserva come interventi in tal senso siano stati già avviati dal Governo.

Si sofferma quindi sulla questione relativa alla riforma del codice civile osservando come gli specifici interventi di modifica abbiano trovato nella passata legislatura una loro configurazione ampiamente condivisa e siano stati pertanto trasfusi in nuovi provvedimenti. Fra le linee guida individuate nel corso dell'esame parlamentare della passata legislatura ed in larga parte riprese in quella in corso possono essere ricordate fra le altre la tendenziale unificazione e semplificazione dei riti, l'abolizione del regolamento di competenza, l'introduzione di un procedimento sommario di cognizione nonché la riduzione dell'ipotesi di nullità, attraverso anche il rafforzamento degli strumenti di sanatoria degli atti processuali nulli e la razionalizzazione dei tempi del processo.

Affronta infine la questione relativa alla situazione delle carceri, preannunciando fin d'ora la propria disponibilità ad intervenire nuovamente in Commissione su tale tematica. Dopo aver dato brevemente conto dei dati, in termini percentuali, relativi alla popolazione penitenziaria, i quali mostrano come siano oltre il 38 per cento i detenuti stranieri, si sofferma sulle misure da intraprendere per migliorare il sistema carcerario. Tali interventi si sostanziano, da un lato, nell'avvio di lavori per la realizzazione di nuove carceri e, dall'altro, nell'ampliamento degli istituti penitenziari già esistenti, con l'impiego di ulteriori unità di personale.

Il presidente BERSELLI, dopo aver ringraziato il Ministro anche per la disponibilità di ritornare a riferire alla Commissione sullo stato del sistema penitenziario, dichiara aperto il dibattito.

Interviene dapprima il senatore CASSON (*PD*) il quale, dopo aver espresso apprezzamento per l'eshaustività delle comunicazioni testè svolte, chiede al Ministro se sia possibile per la Commissione acquisire il testo del rapporto redatto dal direttore generale, Claudio Castelli, sullo stato della giustizia, nel quale sono posti in luce alcuni importanti nodi problematici del sistema giudiziario italiano.

Dopo aver chiesto chiarimenti e precisazioni sugli interventi per la realizzazione di nuove carceri e per l'ampliamento degli istituti penitenziari già esistenti, invita il Ministro a chiarire quale sia l'orientamento del Governo in materia di tribunali militari e se sia configurabile l'idea della soppressione totale di tale giurisdizione. Con riferimento poi al tema delle intercettazioni telefoniche, pur riservandosi di svolgere ulteriori considerazioni alla luce del testo del disegno di legge varato dal Governo, chiede di sapere se l'Esecutivo abbia tenuto in adeguata considerazione i profili finanziari, valutando anche il recepimento degli strumenti per la riduzione dei costi individuati nel corso dell'esame di un analogo disegno di legge nella passata legislatura. Fra questi strumenti segnala a titolo esemplificativo l'introduzione di puntuali clausole contrattuali volte a prevedere un rimborso forfetario delle spese per le intercettazioni sostenute dalle società

telefoniche.

In relazione poi all'emendamento dei senatori Berselli e Vizzini al decreto-legge in materia di sicurezza, chiede al Ministro di chiarire se siano stati preventivamente acquisiti i dati relativi ai giudizi per i quali, alla luce di quanto previsto da tale emendamento, dovrebbe essere disposta la sospensione annuale; in particolare egli chiede di sapere se l'esclusione dalla sospensione prevista per i processi in materia di incidenti sul lavoro debba essere ritenuta comprensiva anche dei processi per i danni biologici derivanti dall'esposizione ad agenti tossici e patogeni sul luogo di lavoro.

Con riferimento poi al disegno di legge in materia di riforma dell'ordinamento forense il quale riproduce il testo di un provvedimento già esaminato ed ampiamente condiviso nel corso della passata legislatura, chiede di sapere quale sia l'orientamento del Governo al riguardo.

Invita poi il Ministro a fornire ulteriori chiarimenti sul contenuto del preannunciato disegno di legge per la sospensione dei processi per le più alte cariche dello Stato, precisando se ed in che modo siano stati recepiti i rilievi formulati dalla Corte costituzionale nella ben nota sentenza n. 24 del 2004.

Pone quindi quesiti sugli interventi di riforma del codice penale e del codice di procedura penale, chiedendo di sapere se ed in che modo il Governo intenda recepire i lavori svolti dalle Commissioni di esperti istituite presso il Ministero nelle passate legislature.

Conclude soffermandosi sulla questione relativa alla tutela delle vittime, chiedendo attraverso quali strumenti il Governo intenda ampliare la partecipazione delle vittime ai processi. Al riguardo invita poi il Ministro a valutare l'opportunità di un intervento anche a livello costituzionale, attraverso la previsione esplicita delle vittime del reato fra le parti del processo di cui all'articolo 111 della Costituzione.

Il senatore MARITATI (*PD*), dopo avere espresso un giudizio positivo per il tenore delle comunicazioni testè rese dal Ministro, sottolinea come sia apprezzabile l'intendimento del Governo di recepire e valorizzare l'attività svolta nella passata legislatura, nel tentativo di riprendere la via del dialogo tra maggioranza ed opposizione.

Con riferimento alla questione relativa alla carenza di organico chiede al Ministro di chiarire quale sia l'intendimento del Governo e se sia stata presa in considerazione l'opportunità di procedere alla copertura dei mille posti, individuati come vacanti nel corso della 13<sup>a</sup> legislatura, dall'allora ministro Fassino. Al riguardo segnala peraltro la presentazione di una propria puntuale interrogazione.

Pur ritenendo apprezzabili e condivisibili gli interventi volti ad abbreviare la durata dei processi civili e penali, ritiene come un efficientamento reale non possa essere ottenuto senza la preliminare riforma del Sistema Integrato Giudiziario Informatizzato. Al riguardo, dopo aver ricordato come siano stanziati dal CIPE 60 milioni, risorse provenienti dai fondi europei, per la realizzazione di tale progetto, chiede al Ministro di chiarire se il Governo intenda acquisire tali

risorse, e di precisare la posizione dell'Esecutivo sul disegno di legge, a propria firma, in materia.

Con riferimento alla questione delle intercettazioni sottolinea come, piuttosto che introdurre norme volte a circoscrivere *tout court* il ricorso a tali strumenti, sia meglio intervenire con opportuni strumenti tecnici per limitare il ruolo degli intermediari ed ampliando il controllo effettivo dei magistrati sulle intercettazioni, con l'implicita attribuzione a loro carico della responsabilità nel caso di diffusione delle intercettazioni stesse. Conclude consegnando al Ministro una nota relativa al progetto di riforma del Sistema Integrato Giudiziario Informatizzato.

Il senatore LI GOTTI (*IdV*), dopo avere espresso apprezzamento per il contenuto delle dichiarazioni rese dal Ministro, le quali, in larga parte, riproducono puntualmente il testo delle relazioni introduttive di alcuni disegni di legge presentati dal precedente Esecutivo, fa presente di aver inoltrato al Ministro, attraverso la Presidenza della Commissione, una nota contenente questioni sull'ordine dei lavori, in vista delle programmate comunicazioni del Guardasigilli stesso.

Pone quindi puntuali quesiti al Ministro in materia di intercettazioni, chiedendo in particolare precisazioni sul numero complessivo di intercettazioni, sul numero di persone fisiche annualmente intercettate, sulla durata dei decreti autorizzativi o di proroga, nonché sui costi annuali delle intercettazioni ivi inclusi quelli per il noleggio delle apparecchiature per l'ascolto.

Con riferimento ai costi chiede al Ministro se sia vero che il costo unitario delle intercettazioni non sia uniforme nelle diverse sedi di uffici giudiziari; se il costo annuale sia comprensivo del costo dei tabulati cartacei del traffico telefonico fornito dagli operatori di telefonia ed infine se il costo annuale di noleggio delle apparecchiature per l'ascolto delle intercettazioni sia pari circa al 400 per cento del costo di acquisto delle apparecchiature e l'obsolescenza delle stesse sia stimabile in un tempo superiore a tre anni, con la conseguenza che il costo per il nolo delle apparecchiature risulterebbe superiore di oltre dieci volte il costo di acquisto delle stesse.

In relazione al numero di intercettazioni, spesso quantificato in 125 mila, chiede di sapere se tale cifra sia costituita nella misura di circa il 65 per cento da decreti di proroga e se quindi in realtà il numero delle persone intercettate ogni anno sia inferiore a 20 mila.

Chiede quindi chiarimenti sull'esito dell'indagine penale avviata dalla procura della Repubblica di Roma sul sistema delle intercettazioni, sul ruolo del Ministero della giustizia e sul rapporto con gli operatori di telefonia parzialmente conclusasi nel 2005 con il decreto di archiviazione; lamentando al riguardo come la Commissione giustizia del Senato nel dicembre 2006 abbia acquisito il decreto di archiviazione contenente alcune pagine interamente omissate. Sempre con riferimento alla questione dei costi delle intercettazioni chiede di sapere se sia vero che i gestori di telefonia abbiano ottenuto un aumento del prezzo di listino per ciascuna intercettazione al fine di ammortizzare gli investimenti che gli stessi

operatori avevano destinato all'ammodernamento delle centrali dei sistemi di trasmissione; con la conseguenza che la remunerazione è risultata più elevata dei costi operativi sostenuti.

Chiede poi al Ministro di chiarire se sia intendimento del Governo procedere nell'attività di razionalizzazione delle risorse del Dicastero consistenti nelle somme confiscate, attraverso la ricognizione dei libretti di deposito postale e bancario, già avviata da un'apposita commissione nel corso della precedente legislatura e se l'Esecutivo abbia intenzione di intraprendere provvedimenti per il recupero delle somme derivanti dai contenziosi vinti.

Con riferimento al disegno di legge volto ad istituire un ufficio per il processo, chiede quale sia l'orientamento del Governo sull'annosa questione della riqualificazione del personale amministrativo.

Conclude ponendo quesiti sul disegno di legge istitutivo della banca dati del DNA e sul trattato di Prüm.

Il senatore D'AMBROSIO (*PD*) esprime apprezzamento per la relazione del ministro Alfano, non solo per l'atteggiamento costruttivo da lui espresso circa la necessità di salvaguardare e portare avanti le iniziative assunte dal Governo Prodi in tema di giustizia, ma anche per l'analisi dei problemi della giustizia italiana e del suo impatto sul sistema-paese nel suo complesso.

In particolare appare condivisibile la valutazione circa il peso che grava sulla competitività dell'economia italiana per effetto dell'inaffidabilità della giustizia civile: il Ministro ha ricordato che le cause pendenti sono all'incirca 4.800.000, un numero pari a quello delle pendenze civili di Spagna, Francia e Regno Unito messe insieme.

Oltre alle riforme di carattere strettamente processuale, che il Ministro sembra intenzionato a portare avanti sulla falsariga dei criteri di riforma del codice di procedura civile contenuti nel disegno di legge delega presentato dal Governo Prodi e del dibattito che si svolse in questa Commissione su tale disegno di legge, bisognerebbe avere il coraggio di risolvere alcuni nodi dell'organizzazione degli uffici giudiziari che senz'altro contribuiscono in maniera determinante a questa situazione inaccettabile.

Nella sua introduzione il Presidente, parlando della situazione del tribunale di Urbino, ha di fatto posto in luce quello che è il primo problema del sistema giudiziario italiano, vale a dire l'eccessivo numero di sedi giudiziarie, retaggio di un passato molto lontano e certo non corrispondente alle necessità dell'Italia moderna, che determina una quantità di diseconomie di scala e un'infruttuosa dispersione delle risorse: basti pensare che la media dei magistrati addetti alle corti di ogni grado è di sei, laddove il numero minimo per garantirne il buon funzionamento sarebbe di undici.

Sono poi certamente apprezzabili iniziative come quelle dirette a istituire l'ufficio del processo, ma forse servirebbe qualcosa in più, sfruttando per esempio la possibilità per gli uffici giudiziari di utilizzare la grande e qualificata risorsa del praticantato.



Un altro elemento che contribuisce a ridurre la fiducia dei cittadini nei confronti della giustizia civile è la cronica incapacità di dare un ristoro effettivo alla parte vincitrice in giudizio, in particolare da questo punto di vista andrebbe affrontata la questione delle spese processuali, liquidate in misura totalmente insoddisfacente per la parte che ha ragione.

Non meno grave è il ritardo della giustizia penale.

Da questo punto di vista bisogna avere il coraggio di riconoscere che gran parte di quello che non funziona deriva dalla natura ibrida del vigente processo penale: da un lato, infatti, esso è costruito come un processo di tipo accusatorio, nel quale la prova si deve formare davanti ad un giudice imparziale, mentre dall'altro lato il sistema delle impugnazioni e della cognizione nei successivi gradi di giudizio è costruito secondo un classico modello inquisitorio.

La situazione è stata aggravata dal divieto di *reformatio in pejus*, che costituisce sicuramente un grande incentivo all'impugnazione anche temeraria, così come un ulteriore incentivo ha rappresentato, almeno fino all'entrata in vigore del decreto-legge sulla sicurezza, l'ammissione del patteggiamento perfino in appello.

Bisognerebbe invece operare nel senso, coerentemente con la natura accusatoria del processo, di limitare ordinariamente la cognizione nel merito al solo dibattimento di primo grado e, in particolare, bisognerebbe riportare la cognizione della Cassazione alla natura ad essa propria di giudizio di legittimità, contrastando quella sempre maggiore invasione dei giudizi della Suprema Corte nel campo del merito che, moltiplicando i giudizi di rinvio, contribuisce non poco al malfunzionamento del sistema.

Il senatore D'Ambrosio poi si sofferma sulla situazione delle carceri, rilevando come dai dati in suo possesso risulta che attualmente il numero dei detenuti sia salito a 53.800, con una preoccupante tendenza all'incremento di circa 1.000 detenuti al mese.

In tale situazione egli si chiede come il Governo, invece di cercare di ridurre la pressione sul sistema carcerario attraverso le depenalizzazioni e il sistema delle pene alternative, possa pensare di continuare ad istituire nuove figure di reato oltretutto per comportamenti, come l'immigrazione clandestina, che sono di per sé privi di offensività sociale; in realtà non ha alcun senso incarcerare per un periodo più o meno lungo uno straniero irregolare che dovrà comunque essere espulso alla fine della pena.

L'incapacità di arrestare la progressione dell'incremento della popolazione carceraria rende poi del tutto velleitaria la pretesa di conferire un contenuto risocializzatore all'esecuzione della sentenza in carcere: si pensi solo al fatto che in Italia è ammesso al lavoro circa il 15 per cento dei detenuti, laddove ad esempio in Germania si arriva alla totalità.

Il senatore MUGNAI (*PdL*) si congratula con il ministro Alfano per la completezza della sua relazione e registra con soddisfazione le espressioni di apprezzamento formulate dai colleghi dell'opposizione.

In particolare appare quanto mai condivisibile la valutazione circa l'impatto della lentezza della giustizia civile sulla competitività dell'economia italiana e sulla disponibilità degli investitori stranieri ad operare nel nostro Paese, un'inefficienza che rischia oltretutto di essere aggravata in misura intollerabile dall'entrata a regime di un sistema di *class action* costruito in maniera certamente troppo improvvisata ed approssimativa.

Peraltro a suo parere il quadro dell'incapacità del sistema di rendere effettivamente giustizia ai cittadini non può essere completo se non si tiene conto del gravissimo problema della giustizia amministrativa, un settore nel quale si verificano addirittura numerosissimi casi di perenzione dei ricorsi.

Non c'è dubbio che il problema risieda in buona parte nel fatto che il sistema della giustizia amministrativa fu costruito partendo da categorie dottrinali, in particolare la distinzione fra diritto soggettivo e interesse legittimo, che appaiono fortemente invecchiate; in ogni caso è evidente che il rilievo assunto dalla giustizia amministrativa non consente più di continuare con un tipo di organizzazione del lavoro in cui i T.A.R. tengono un'udienza alla settimana o addirittura un'udienza al mese.

Il senatore Mugnai conclude associandosi alle considerazioni del senatore Maritati circa la necessità di un sostanziale aumento della pianta organica dei magistrati, al di là della peraltro indispensabile copertura del *turn over*.

Il senatore CENTARO (*PdL*) nell'associarsi alle espressioni di stima per la relazione del Ministro e per la grande onestà intellettuale che l'ha caratterizzata, esprime in particolare un vivo apprezzamento per l'intenzione da lui manifestata di non nominare nuove commissioni ministeriali di studio per le riforme dei codici, ma di partire dai lavori depositati dalle commissioni precedenti per giungere al più presto alla formulazione dei relativi disegni di legge delega. Del resto, avendo egli avuto modo di prendere in visione gli schemi elaborati nella scorsa legislatura sia per quanto riguarda il codice penale sostanziale, sia per quanto riguarda il codice di procedura, non ha dubbi sul fatto che questi possano costituire una buona base per un lavoro riformatore condiviso.

Egli si sofferma poi sul problema delle sedi disagiate.

La norma introdotta dalla riforma dell'ordinamento giudiziario che non consente più di assegnare alla procura della Repubblica o a funzioni giudicanti monocratiche magistrati che non abbiano maturato un'esperienza di funzioni collegiali, se certamente appare quanto mai condivisibile in via di principio, ha di fatto determinato l'impossibilità di coprire molte delicate sedi alle quali in passato erano assegnati i magistrati in prima nomina. Il sistema dei trasferimenti d'ufficio si è infatti dimostrato del tutto inefficiente, soprattutto per la generale tendenza dei tribunali amministrativi regionali ad accogliere i ricorsi dei trasferiti annullando i trasferimenti. Sarebbe perciò a suo parere quanto mai opportuno valutare se si possa immaginare una norma che consenta per tali sedi di fare eccezione al divieto di assegnare alle funzioni requirenti e monocratiche magistrati di prima nomina.

L'oratore si sofferma quindi sul problema della stabilizzazione dei

lavoratori precari dell'amministrazione giudiziaria.

La soluzione del problema rappresentato da questi lavoratori precari è stata individuata dalla scorsa legge finanziaria in un programma di assunzione a tempo indeterminato attraverso la ripartizione di questo personale su tutto il territorio nazionale che appare del tutto irrealistica e dannosa.

I circa 1.600 impiegati amministrativi assunti con contratti rinnovati di anno in anno che attualmente lavorano presso gli uffici giudiziari, infatti, non sono diffusi in maniera omogenea sul territorio ma sono concentrati su alcuni uffici: basti pensare che ben 260 di loro prestano la loro opera presso gli uffici giudiziari palermitani, per cui è evidente che le disposizioni vigenti, la cui applicazione determinerebbe l'allontanamento della gran parte di questi dipendenti da Palermo, e il loro assorbimento da parte di altri uffici giudiziari, finirebbe per causare la paralisi della giustizia a Palermo e in buona parte della Sicilia.

Il senatore Centaro conclude invitando il Ministro ad adoperarsi perché nella prossima finanziaria vengano assicurate risorse sufficienti alla giustizia.

Non va dimenticato infatti che nell'ultima finanziaria il Governo Prodi stornò dal comparto giustizia circa 145 milioni di euro e, non contento di ciò, diminuì ulteriormente le risorse del settore di 52 milioni in tre anni, in occasione del decreto-legge per il finanziamento della protezione civile.

Per quanto siano condivisibili le osservazioni svolte dal Presidente all'inizio della seduta sulla necessità di aumentare l'efficienza del sistema giustizia, infatti, non si può ignorare che le necessarie riforme del sistema stesso richiedono adeguate finanziamenti, e che le riforme a costo zero, come quelle proposte a suo tempo dal ministro Flick, sono destinate a rimanere senza seguito.

Il senatore MAZZATORTA (*LNP*) si associa alle espressioni di apprezzamento per l'intervento del Ministro e sottolinea l'esigenza di una nuova cultura della giurisdizione che privilegi i diritti del cittadino utente.

Egli fa presente di essere stato fortemente colpito dalla lettura del bilancio del Ministero della giustizia, osservando come la percentuale di risorse destinate al personale sia assolutamente spropositata, superando di molto quei livelli per i quali, ad esempio, i comuni vengono richiamati per eccessiva rigidità del bilancio.

Egli condivide poi la necessità da più parti ribadita di individuare nella realizzazione dell'ufficio del processo il fulcro di una nuova organizzazione dei servizi giudiziari che è assolutamente indispensabile: si pensi al fatto che ormai da molti anni tutte le amministrazioni sarebbero obbligate alla costituzione di un ufficio per le richieste del pubblico, e che anche i comuni più piccoli si sono spesso dimostrati in grado di far fronte a tale esigenza in maniera eccellente, laddove il cittadino comune che entra in un tribunale è privo di qualsiasi strumento di orientamento.

Il senatore Mazzatorta conclude auspicando che questa legislatura possa costituire l'occasione di una profonda riorganizzazione della macchina della giustizia da inquadrare nel complessivo riassetto dello Stato in senso federale.

Il senatore BENEDETTI VALENTINI (*PdL*) esprime il suo più vivo apprezzamento per la relazione del Ministro che anche nelle forme e nel linguaggio è caratterizzata da uno spirito costruttivo del quale da tempo si avvertiva la necessità.

In questo stesso spirito, quindi, egli ritiene necessario fornire al Ministro alcuni spunti di riflessione su problemi estremamente concreti.

In primo luogo egli ritiene che l'unificazione dei riti, che troppo spesso non è stata che un mero *slogan*, debba essere invece il fulcro degli interventi sul codice di procedura civile: è paradossale che, nel momento in cui si va verso una semplificazione delle grandi dicotomie del sistema processuale - in particolare attraverso il superamento della distinzione fra processo civile e processo amministrativo - si lasci proliferare un eccessivo numero di riti speciali.

Il senatore Benedetti Valentini si sofferma quindi sulla necessità di trovare risorse adeguate per realizzare un effettivo adeguamento del sistema carcerario alle necessità derivanti dall'aumento della popolazione carceraria.

Egli è consapevole del fatto che tali interventi non possono essere realizzati in tempi brevi, tuttavia ciò non può giustificare il ricorso a continue dilazioni che non possono che aggravare la situazione.

Ovviamente un grande contributo alla riduzione della pressione sul sistema carcerario può venire anche dalle pene alternative, a patto però che si abbia il coraggio di elaborare, con mente scevra da pregiudizi, un sistema di pene alternative realmente efficaci, che non rappresentino cioè un mero espediente che consente al reo di sottrarsi alla sanzione, e che siano basate sul principio del ristoro del danno subito dalla vittima.

L'oratore contesta poi quanto è stato da più parti affermato circa l'eccessivo numero delle sedi giudiziarie: al contrario egli ritiene che per rendere una giustizia più vicina ai cittadini sarebbe necessario aumentare il numero dei tribunali, e ciò anche in base a considerazioni di carattere metapolitico, relative alla desiderabilità di un modello sociale e culturale di organizzazione del territorio che superi la tendenza alla concentrazione delle attività in metropoli ipertrofiche e spersonalizzate e all'abbandono della periferia.

Purtroppo, come è avvenuto in occasione del decreto-legge sulla sicurezza, la cui impostazione complessiva egli peraltro condivide, si continua a perseverare in una filosofia che privilegia l'accentramento, ed altri errori vengono preannunciati, come la disposizione per cui le intercettazioni telefoniche dovranno essere autorizzate da tre magistrati: risulta paradossale che, mentre si va sempre di più verso un modello di processo basato sulla decisione monocratica, e invece per un atto di indagine come le intercettazioni si richieda l'autorizzazione di tre giudici, e deve essere chiaro che una simile disposizione rischia di paralizzare la giustizia penale non solo nei tribunali più piccoli, ma anche in quelli di dimensioni intermedie.

Infine, l'oratore si sofferma sulle problematiche della eseguibilità delle sentenze civili e dell'effettività del gratuito patrocinio.

Per quanto riguarda il primo aspetto egli fa presente come la sfiducia dei cittadini nella giustizia derivi non solo dalla lunghezza dei processi civili, ma anche dal fatto che quanto finalmente si è riusciti ad ottenere una sentenza favorevole questa rimane molto spesso ineseguita.

Quanto al gratuito patrocinio egli osserva come un simile sistema, indubbiamente espressione di grande civiltà giuridica, è però destinato a rimanere sulla carta senza finanziamenti adeguati che consentano di retribuire le prestazioni professionali.

Il senatore BALBONI (*PdL*) si associa alle espressioni di apprezzamento per l'intervento del Ministro e soprattutto per la parte riguardante la riforma del processo civile, che a suo parere dovrebbe essere informata ad una estensione del rito societario, che ha dato in questi anni buona prova di sé in particolare per l'esistenza di meccanismi di deflazione del contenzioso realmente efficaci.

L'oratore ritiene poi indispensabile stabilire delle norme cogenti sui tempi della decisione. Il recente caso del magistrato radiato per decisione del Consiglio superiore della magistratura per aver lasciato trascorrere otto anni senza depositare la motivazione della sentenza, ha avuto particolare risonanza per la gravità dei reati per i quali l'imputato era stato condannato, ma non rappresenta un caso isolato e, specialmente in campo civile, vi è un numero spropositato di cause, spesso già mandate a sentenza, che vengono trattenute dai magistrati a volte per anni.

Il senatore Balboni si sofferma poi sull'istituto del gratuito patrocinio osservando che sarebbe opportuno prevedere un sistema di recupero delle risorse messe a disposizione degli imputati in caso di loro condanna.

L'oratore conclude soffermandosi sulla questione del sovraffollamento delle carceri. Egli osserva in particolare che, tenuto conto dell'elevata e crescente percentuale di detenuti stranieri, sarebbe opportuno studiare delle convenzioni con i paesi di loro provenienza per consentire, anche a titolo oneroso, che essi possano scontare nello stato di origine la pena per un reato commesso in Italia.

Il senatore LUMIA (*PD*) chiede al Ministro di fornire quanto prima alla Commissione elementi di conoscenza circa le risorse che verranno destinate alla giustizia nel prossimo disegno di legge finanziaria, in particolare per il finanziamento delle attività specificamente dirette al contrasto della criminalità organizzata.

Egli chiede poi al Ministro di riferire alla Commissione circa il funzionamento del regime di detenzione di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

Il presidente BERSELLI dichiara chiusa la discussione, rinviando le repliche del Ministro ad una prossima seduta.

*La seduta termina alle ore 17.*