

# SENATO DELLA REPUBBLICA

## Commissione Giustizia

Mercoledì 24 aprile

### **Comunicazioni del Ministro della giustizia sulle linee programmatiche del suo Dicastero**

Il presidente [PALMA](#) ringrazia il ministro Orlando per avere accolto l'invito a prendere parte ai lavori della Commissione al fine di illustrare le linee programmatiche del suo Dicastero.

Interviene quindi il ministro ORLANDO, il quale delinea i quattro ambiti di interventi che meritano di essere affrontati con urgenza, perseguendo la massima efficacia dell'azione legislativa ed amministrativa in piena collaborazione con tutte le parti del sistema giustizia in Italia, coinvolgendo gli esponenti dell'avvocatura, acquisendo l'orientamento del Consiglio superiore della magistratura e in generale degli uffici giudiziari, senza trascurare la magistratura onoraria e la globalità degli operatori del sistema giustizia. I quattro fronti di emergenza riguardano rispettivamente la soluzione dell'emergenza carceraria; la riforma del processo civile nell'ottica di smaltimento dell'arretrato e di velocizzazione della definizione delle reg Giudicande; la gestione e l'allocatione del personale amministrativo degli uffici dei giustizia; l'individuazione degli strumenti più idonei ad un efficace contrasto alla criminalità organizzata e volto a porre un argine all'accumulazione di ricchezze nelle mani delle organizzazioni criminali.

Sul piano della politica della pena, chiarisce che l'indirizzo governativo si muoverà nella direzione di abbandonare il carcere come sanzione penale preminente per arricchire la varietà delle risposte sanzionatorie, in linea con gli altri sistemi europei. Precisa che i provvedimenti normativi recentemente approvati o in corso di definizione meritano di essere completati e resi effettivi così da ridefinire il sistema delle misure cautelari coercitive e interdittive e avviare un sistema di depenalizzazione che renda effettivo l'impianto sanzionatorio. Si tratta di ampliare il novero dell'esecuzione esterna della pena e, più in generale, delle sanzioni alternative alla detenzione carceraria. Sempre al fine di garantire un'esecuzione della pena improntata al rispetto dell'articolo 27 della Costituzione e, al contempo volto ad assicurarne l'effettiva espiazione, rileva che il dicastero rivolgerà attenzione allo sviluppo degli istituti a custodia attenuata per madri (ICAM) e delle case famiglie protette. Cita, quindi, la piena esecuzione ed attuazione degli accordi internazionali per consentire ai detenuti di scontare la pena nel paese di provenienza; accenna al rafforzamento dei progetti volti a favorire il lavoro carcerario, anche al fine di prevenirne la recidiva; menziona il proposito di dare pieno sviluppo all'edilizia carceraria e al superamento della misura di sicurezza detentiva in ospedale psichiatrico giudiziario.

Svolge quindi brevi rilievi sui rimedi compensativi volti a far fronte ai giorni di detenzione sostenuti in condizioni inumane e degradanti sui sensi dell'articolo 3 della Convenzione EDU. Circa tali rimedi, sui mezzi di stampa, si è discusso non poco, favorendo, peraltro, il diffondersi di equivoci che in realtà non hanno ragion d'essere giacché le esatte modalità per rendere effettiva questa misura di ristoro per la detenzione subita in condizioni degradanti sono ancora in via di definizione.

Passando al tema della giustizia civile e dell'imminente entrata in vigore della nuova disciplina del processo telematico, ne sottolinea l'importanza per la fruibilità, la

conoscibilità e la certezza delle singole fasi del rito, pur nella consapevolezza che le prospettive di implementazione sono ancora disomogenee a seconda dei distretti di Corte d'appello. Sempre sul piano degli indirizzi volti a ridurre il contenzioso civile annuncia l'intenzione di studiare apposite discipline volte ad ampliare il novero degli strumenti di definizione stragiudiziale delle controversie. Nella stessa direzione annuncia misure volte al coinvolgimento anche degli appartenenti al notariato per il compimento di taluni atti riconducibili ai procedimenti di volontaria giurisdizione. Passa, quindi, ad affrontare le tematiche concernenti il personale che presta servizio presso gli uffici giudiziari senza trascurare gli istituti di pena. Sul punto, si sofferma sull'esigenza di rinforzare gli organici della polizia penitenziaria e del personale di cancelleria. Più in generale, rileva che i dati allarmanti sulla scopertura media degli organici per ciascun ufficio destano particolare preoccupazione; quella del personale, dunque, appare come la più importante delle emergenze da fronteggiare per rispondere alla domanda di giustizia dei cittadini. In proposito, preannuncia l'intenzione di predisporre un sistema di mobilità, l'apertura delle assunzioni di personale proveniente da altri comparti ministeriali e l'ipotesi di attingere ad altri ruoli di idonei in attesa di prendere servizio. Riguardo all'apporto che potrà offrire la magistratura onoraria e i giudici di pace, la tendenza dovrebbe condurre ad un ampliamento delle materie di competenza e, al contempo, a porre fine al sistema di pagamento cosiddetto a cottimo. Delinea, quindi, l'ipotesi di istituire un ufficio del processo che potrà garantire funzionalità ed aiuto agli appartenenti all'ordine giudiziario, garantendo l'ausilio di personale con particolare riguardo alla informatizzazione degli atti e proprio alla diffusione del processo telematico che, come detto, prenderà il via il 30 giugno.

Dopo aver illustrato brevemente le ipotesi di verifica e razionalizzazione delle spese del dicastero, passa ad esporre le misure da adottare per rinvigorire la lotta alla criminalità organizzata. Si rende necessaria la ridefinizione della disciplina delle misure di prevenzione patrimoniali e, l'introduzione di un'apposita fattispecie incriminatrice per l'autoriciclaggio e di un sistema di modalità di gestione e reimpiego dei patrimoni confiscati. Tali prospettive di riforma saranno coltivate sulla scorta degli atti e delle conclusioni cui sono pervenute le commissioni ministeriali recentemente istituite, e tra le quali cita quelle presiedute dal presidente Canzio e dai professori Giostra e Fiorella. Torna a soffermarsi, da ultimo, sull'istituzione di una Commissione ministeriale volta a dare celere attuazione alla delega conferita al Governo in materia di pene alternative alla detenzione carceraria e di complessiva riforma del sistema sanzionatorio nell'ottica della depenalizzazione.

Conclude rilevando come il complesso delle disposizioni annunciate, quando ormai si approssima la vigilia del semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea, si muove nella direzione di conferire piena effettività ai principi costituzionali in materia di giusto processo, di diritto alla difesa in ogni stato e grado del procedimento, e di funzione rieducativa della pena nonché, più in generale, nello spirito di garantire uno spazio di tutela e promozione dei diritti.

Si apre quindi il dibattito.

Prende la parola il senatore [BARANI](#) (GAL) che si sofferma sull'opportunità che il Governo chiarisca il proprio orientamento sull'ipotesi di approvare un provvedimento di clemenza ai sensi dell'articolo 79 della Costituzione.

Il senatore [CALIENDO](#) (FI-PdL XVII) si sofferma sull'esigenza di finanziare il lavoro esterno per i detenuti e le attività di reinserimento sociale in seguito all'espiazione della pena. Ricorda, altresì, che in seguito all'approvazione della nuova disciplina di rivisitazione dell'intero sistema sanzionatorio, la detenzione domiciliare costituisce una

delle pene principali e non più una modalità d'esecuzione alternativa. Stigmatizza l'introduzione e la maggiorazione del contributo unificato anticipato; conclude rilevando che, in materia di autoriciclaggio e di riforma della magistratura onoraria, i lavori della Commissione sono ormai ad uno stadio avanzato ed attendono solo che il Governo chiarisca i propri puntuali orientamenti sull'articolato di ciascun provvedimento.

Secondo il senatore [LUMIA](#) (PD) è cruciale che sui quattro ambiti di intervento emergenziale prospettati dal ministro Orlando vi sia piena e leale collaborazione tra Governo e Commissioni parlamentari. In particolare, un approccio integrato ai problemi della giustizia consentirà di porre mano alle questioni relative all'introduzione del reato di autoriciclaggio e alla predisposizione di sezioni giurisdizionali specializzate in materia di diritto di famiglia. Prospetta quindi l'opportunità di riprendere in considerazione la riforma dei gradi di giudizio, nell'ottica di incidere radicalmente sui tempi di definizione delle controversie. Conclude esprimendo piena condivisione sulle linee programmatiche enunciate dal Ministro, ribadendo la necessità di rinsaldare il principio della giustizia di prossimità.

Il senatore [GIARRUSSO](#) (M5S) si pronuncia in senso critico sulla relazione del Ministro, i cui contenuti sembrano trascurare che le riforme ideate dai suoi predecessori si sono risolte nell'incentivare una giustizia commisurata al reddito percepito da chi ne fruisce, trasformando le garanzie giurisdizionali in una solo apparente velocizzazione; questa si risolve, in definitiva, nella violazione dei diritti fondamentali. E' venuto meno nei mesi scorsi, e continua a mancare oggi, un disegno organico di riforma anche nell'ambito del diritto penale, in cui ormai le sanzioni detentive sono applicate soltanto ai marginali e alle persone non abbienti. La recente vicenda dell'approvazione del nuovo articolo 416-ter del codice penale dimostra l'arretramento nella lotta alla criminalità organizzata; gli esiti dell'esame parlamentare sono tanto più imperdonabili quanto più si risolvono in una diminuzione della risposta sanzionatoria attualmente in vigore per le condotte di scambio elettorale politico-mafioso.

Il senatore [BUEMI](#) (Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE) fa riferimento al grave problema dell'attuale geografia degli uffici giudiziari cui non è riuscito a far fronte in alcun modo il precedente Governo. Svolge quindi ulteriori rilievi sulla lunghezza dei tempi di definizione delle controversie civili e penali; un problema, questo, che imporrebbe modifiche ordinamentali e interventi normativi efficaci e tempestivi.

Il senatore [DE CRISTOFARO](#) (Misto-SEL) si richiama all'opportunità di ripristinare una cultura condivisa di civiltà giuridica che negli ultimi anni è andata declinando per via di leggi eccezionali, speciali, derogatorie o disapplicative anche di principi fondamentali dell'ordinamento. Qualunque prospettiva di riforma deve tendere a questo alto fine e, contemporaneamente, ad accelerare la definizione delle controversie avanti la giurisdizione ordinaria. Infine, con riferimento al sovraffollamento carcerario, ritiene che tale questione debba essere affrontata non tanto e non solo sul piano del numero dei detenuti, ma valutando analiticamente i capi di imputazione per i quali questi sono stati condannati. Attraverso un'attenta disamina dei titoli di esecuzione della pena non si fatterà ad individuare le fattispecie di incriminazione generiche sulle quali è più che mai opportuno intervenire, perché si risolvono solo nella condanna e nella repressione dei marginali, dei devianti e dei non abbienti.

Secondo la senatrice [STEFANI](#) (LN-Aut) le prospettive di intervento delineate dal

ministro Orlando mancano di respiro sistematico. Del resto, i provvedimenti di urgenza degli ultimi mesi in materia carceraria hanno mancato di organicità e certezza. Ribadisce, infine, l'esigenza di porre mano alla questione dell'edilizia carceraria e di rinsaldare l'efficacia del principio per cui la sanzione detentiva deve essere scontata nel paese di provenienza del singolo condannato.

Il senatore [GIOVANARDI](#) (NCD) invita il Ministro a definire ambiti e misure dell'azione governativa su dati certi senza cadere negli equivoci che sorgono dalla propaganda e sulla base dell'emotività momentanea. E' questo il rischio in cui si incorre quando si esaminano frettolosamente disegni di legge quali quelli in materia di contrasto all'omofobia e alla transfobia, o quando si annuncia di voler mettere mano senza la dovuta attenzione alla delicata materia del riconoscimento giuridico delle unioni tra persone dello stesso sesso.

Il senatore [CUCCA](#) (PD) manifesta apprezzamento per la relazione del Ministro e, in particolare, ritiene condivisibile ammettere in partenza e senza infingimenti che vi è scarsità di risorse cui ricorrere al fine di rinvenire le coperture per i singoli provvedimenti illustrati nella relazione. Prospetta quindi l'opportunità di riesaminare le modifiche sistematiche al codice di procedura civile, muovendo dalle conclusioni della Commissione presieduta dal professor Romano Vaccarella. Svolge quindi ulteriori cenni in materia di riforma della magistratura onoraria, distacco del personale appartenente alla magistratura onoraria e coinvolgimento dell'Avvocatura nell'esercizio della giurisdizione, al fine di ridurre l'arretrato di controversie in materia civile e penale.

La senatrice [ALBERTI CASELLATI](#) (FI-PdL XVII) richiama l'attenzione del Ministro sull'esigenza di insistere sulle disposizioni che presiedono al controllo dei flussi migratori; un ambito questo in cui la missione "*mare nostrum*" denota come si agisca ormai in un sistema di accoglienza senza filtro. Aggiunge, quindi, ulteriori cenni in materia di geografia giudiziaria; muove critiche al proliferare degli oneri per il compimento degli atti giudiziari e di introduzione del procedimento che determinano un accesso alla giustizia differenziato in base al censo e quindi iniquo. Sui temi concernenti il personale degli uffici giudiziari diverso dalla magistratura, ritiene che siano da dirimere questioni connesse con le resistenze, non sempre condivisibili, dei sindacati del comparto dell'amministrazione della giustizia, di fronte all'introduzione di riforme ormai indifferibili.

Il senatore [CAPPELLETTI](#) (M5S), osserva che la penuria di risorse andrebbe fronteggiata con il contenimento degli sprechi e delle spese inutili anche nel settore della giustizia, svolge brevi rilievi sull'opportunità di porre finalmente mano a talune leggi di sistema, più volte colpite da pronunce della Corte costituzionale, in materia di stupefacenti e di immigrazione. Al di là di quanto ritenuto da altre parti politiche, l'Italia mantiene il triste primato della dilagante corruzione. Al riguardo, ribadisce l'esigenza di varare quanto prima una risposta normativa alle condotte di autoriciclaggio e ai fenomeni di diffusa corruzione, nonché di reintrodurre nell'ordinamento una norma incriminatrice per il falso in bilancio.

Secondo il senatore [D'ASCOLA](#) (NCD) una delle ragioni dell'emergenza carceraria risiede nella povertà dell'arsenale sanzionatorio di cui dispone l'ordinamento penale italiano. Il diritto penale complementare al codice è elefantiaco e di poca effettività. Occorre quindi ripristinare la centralità del codice penale, anche al fine di ridefinire un quadro conoscibile e chiaro del novero delle fattispecie incriminatrici vigenti. Un'altra linea di indirizzo da perseguire è quella volta a ridefinire

i minimi delle cornici edittali, ancora troppo rigidi. Svolge quindi brevi cenni sulla necessità di richiamarsi allo spirito della riforma del sistema sanzionatorio adottata già nel 1974, nonché a meditare sulla rivisitazione della disciplina della recidiva e del bilanciamento tra le circostanze del reato.

La senatrice [FILIPPIN](#) (PD) si sofferma sulle indifferibili esigenze di riforma del processo civile. Soltanto nell'ultimo quinquennio si contano diciassette tentativi, tutti risultati inefficaci o lasciati cadere per mancanza di consenso. Su questo versante occorre, quindi, che il Governo delinea al più presto un quadro organico e definito di interventi. Svolge ulteriori considerazioni sulle criticità in punto di geografia degli uffici giudiziari e sulle ipotesi di introdurre nell'ordinamento il Tribunale della famiglia in un quadro di carenza di risorse che rischia di risultare un ostacolo insormontabile.

Il senatore [BUCCARELLA](#) (M5S) manifesta apprezzamento per l'assenza di ogni riferimento da parte del Ministro all'ipotesi di approvare provvedimenti di clemenza; ribadisce la forte contrarietà della propria parte politica alla riformulazione del reato di cui all'articolo 416-ter recentemente approvata dalle Camere e che segna un arretramento grave nella risposta sanzionatoria per lo scambio elettorale politico-mafioso. Critico è, infine, sullo svuotamento dei principi previsti dall'articolo 24 della Costituzione che si va determinando con l'aggravio dei costi di accesso alla giustizia ordinaria; auspica che questo Governo sappia porre un freno a tali misure che favoriscono l'iniustizia del sistema di tutela giurisdizionale dei diritti.

Secondo il senatore [FALANGA](#) (FI-PdL XVII), sul piano del metodo, è decisivo tornare ad ascoltare i soggetti esponenti dell'Avvocatura, i quali potranno fornire un notevole contributo per superare le difficoltà del sistema giudiziario italiano. Auspica che si prenda piena coscienza dell'esigenza di dare piena attuazione ai principi del giusto processo previsti dall'articolo 111 della Costituzione. Svolge, infine, brevi cenni sulle criticità che riguardano l'organizzazione degli uffici giudiziari sul territorio.

Il senatore [LO GIUDICE](#) (PD) svolge brevi rilievi sulla recente istituzione del Garante per i diritti dei detenuti; auspica che si presti attenzione al ruolo degli educatori penitenziari e, in generale, al rafforzamento dei ruoli del personale degli uffici giudiziari; a suo modo di vedere, è questa la via per rispondere ad una domanda di giustizia cui si deve far fronte offrendo, anche nel settore penale, uno spazio di garanzia dei diritti fondamentali e non certo uno strumento repressivo. Conclude soffermandosi sui diritti delle persone cui va conferita nuova forza attraverso l'approvazione di provvedimenti già all'esame della Commissione giustizia in materia di attribuzione del cognome, di unioni civili tra persone dello stesso sesso e comunque concernenti la fruizione e l'esercizio dei diritti civili; su tali questioni auspica che il Parlamento possa muoversi con rilevanti margini di autonomia rispetto all'indirizzo governativo.

Il senatore [CARDIELLO](#) (FI-PdL XVII) si sofferma sull'esigenza primaria di contrastare la criminalità organizzata; rileva altresì che per conseguire risorse da immettere nel sistema giustizia si dovrebbe sopprimere definitivamente la magistratura speciale militare, e rivedere l'organizzazione giudiziaria dei tribunali per i minori. Anch'egli si sofferma, infine, sulle criticità organizzative della nuova geografia giudiziaria.

La senatrice [CIRINNA'](#) (PD) accoglie con favore il riferimento del Ministro alle esigenze di protezione delle detenute madri, mediante l'implementazione dei programmi per le case famiglia protette e per gli Istituti di custodia attenuata per madri (ICAM). Più in

generale si sofferma sull'opportunità di dare seguito normativo a talune sentenze di accoglimento della Corte costituzionale che si sono susseguite recentemente in materie di preminente interesse per la Commissione giustizia.

La senatrice [GINETTI](#) (PD) evidenzia che nel 2014 viene a scadere il programma di Stoccolma; inoltre, alla vigilia del semestre di Presidenza dell'Unione Europea, l'Italia sarà chiamata a fronteggiare le procedure di infrazione derivanti dagli effetti della "sentenza Torregiani". I ritardi nel sistema di giustizia penale si risolvono ormai nell'assenza di tempi certi nella definizione dei processi e contribuiscono al sovraffollamento carcerario aggravato dall'esecuzione delle misure cautelari detentive. Solo con la conoscenza puntuale degli effetti dei provvedimenti urgenti adottati dai passati Governi si potrà valutare definitivamente se abbandonare le ipotesi concernenti il varo di provvedimenti di clemenza. Il sistema carcerario in sofferenza deve essere, quindi, considerato una priorità da affrontare.

Il ministro ORLANDO interviene per precisare che le esigenze di intervento urgente prospettate nella sua relazione non sono da intendersi come alternative all'approvazione di riforme strutturali e di sistema; esse, piuttosto, costituiscono i presupposti per poi poter varare interventi ordinamentali al riparo dagli effetti derivanti da situazioni emergenziali. Auspicando il pieno coinvolgimento nei prossimi mesi di tutte le parti politiche rappresentate in Commissione, ringrazia i senatori intervenuti per gli utili spunti offerti nel corso del dibattito odierno. Si riserva di intervenire nuovamente in un'eventuale prossima seduta o di offrire un ulteriore contributo scritto che tenga conto degli interventi svolti.

Il presidente [PALMA](#) ringrazia il ministro Orlando per il suo intervento e dichiara conclusa la procedura informativa.