

**Comunicazioni del Ministro della Giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150 (ore 16,38).**

**PRESIDENTE.**

L'ordine del giorno reca la discussione sulle comunicazioni del Ministro della Giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150.

**PRESIDENTE. Ha facoltà di parlare il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando.**

**ANDREA ORLANDO**, Ministro della Giustizia.

Signora Presidentessa, onorevoli colleghi, mi perdonerete se questa relazione non affronterà tutti i campi del funzionamento della giurisdizione. Ho depositato, presso la Presidenza, le statistiche che offrono un quadro del funzionamento del servizio giustizia, voglio, però, qui, indicare quelli che ritengo i principali punti critici del sistema, come li stiamo affrontando e con quali risultati. Il più rilevante riguarda la forza con la quale la globalizzazione impatta sugli ordinamenti nazionali. Vi è uno scarto impressionante fra l'ampiezza di questi fenomeni e gli strumenti di cui disponiamo per misurarci con essi. Almeno altrettanto grande è lo scarto tra questi problemi e la consapevolezza che c'è nell'opinione pubblica e nella discussione del Paese; si continuano a reiterare schermaglie e ad agitare stereotipi di altre stagioni; il rischio è che rimaniamo a fare la guardia a un bidone che si svuota progressivamente. Sempre più si governa, su scala comunitaria e internazionale, tramite convenzioni, accordi intergovernativi, meccanismi decisionali fondati sulla condivisione dei poteri, da cui finiscono col dipendere le stesse caratteristiche del diritto interno.

Qui, a mio avviso, si gioca la credibilità di tutte le giurisdizioni nazionali. Crescono, infatti, i profili internazionali del contenzioso civile che sempre più cerca di sottrarsi alle maglie della giurisdizione pubblico statale, cresce la criminalità transfrontaliera in ambiti quali il terrorismo, il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, la criminalità informatica, la contraffazione. La risposta a questi fenomeni non può più essere soltanto nazionale; per questo abbiamo sostenuto con forza, nei mesi scorsi, il progetto di istituzione della Procura europea, con un alto livello di indipendenza che potesse avere in prospettiva competenza anche in materia di terrorismo e criminalità organizzata. Finora, hanno prevalso le preoccupazioni miopi degli Stati che non rinunciano alle prerogative dei sistemi nazionali.

Abbiamo assistito a un progressivo svuotamento di mezzi e di fini di questo progetto, non abbiamo dunque sostenuto il testo proposto dalla Presidenza slovacca, pur rimanendo convinti che la Procura europea abbia un altissimo potenziale. Il rafforzamento della cooperazione giudiziaria è comunque la priorità; la normativa europea prevede già importanti strumenti, primo fra tutti il mandato d'arresto europeo, entrato nella pratica quotidiana di molti Stati. Altri fondamentali strumenti non erano stati ancora accolti dal nostro ordinamento.

Nel corso dell'ultimo anno il Governo ha colmato finalmente questo gap, recependo fondamentali decisioni quadro, come quella sulle squadre investigative comuni, quella sul blocco e sequestro dei beni, quella sul reciproco riconoscimento delle decisioni pronunciate in assenza dell'interessato, alcune di esse risalgono addirittura a quindici anni fa. Nell'ambito del negoziato sulla nuova direttiva antiterrorismo, abbiamo sostenuto la necessità di un potenziamento dello scambio di informazioni tra gli Stati membri con Eurojust ed Europol.

Nonostante l'opposizione di molti Stati dell'Unione, la nostra linea ha trovato un riconoscimento importante nell'Europarlamento ed è stata recepita nel testo finale della direttiva che verrà a breve adottata. Il 2016 ha segnato anche un potenziamento della cooperazione bilaterale con i Paesi extra UE appartenenti ad aree strategiche per il contrasto al terrorismo, al crimine organizzato, al traffico clandestino di esseri umani, alla corruzione.

Il numero dei negoziati conclusi dal Ministero durante l'ultimo triennio è superiore di oltre il doppio al triennio precedente, con una significativa estensione dell'area di cooperazione. Ancora in tema di cooperazione sono pronti i decreti attuativi della delega per la riforma del libro undicesimo del codice di procedura penale e per l'attuazione dell'ordine di indagine europeo. Cambieranno, così profondamente le forme della cooperazione giudiziaria, assicurando rapidità, semplicità, efficienza delle procedure, in un rafforzato quadro di garanzia. Sul fronte del contrasto alla radicalizzazione islamista, promuoviamo programmi europei volti a migliorare la conoscenza dei canali di reclutamento delle reti terroristiche.

C'è una nuova attenzione, in questo senso, all'uso della rete che è sicuramente uno straordinario veicolo di conoscenze e informazioni, ma proprio per questo deve crescere nei profili di responsabilità da parte di tutti i soggetti che su di essa operano. Insomma, in attesa di tangibili, ma purtroppo tutt'altro che scontati progressi nel rafforzamento della rete sovranazionale della giurisdizione e di quella europea, possiamo dire di aver utilizzato tutti gli strumenti a disposizione, sia di carattere normativo sia di carattere politico, per sviluppare la cooperazione giudiziaria. Nessuno può rimproverare all'Italia di essersi sottratta alla richiesta di collaborazione nel perseguimento di crimini da parte di altri Paesi, anche quando questo è avvenuto in modo unilaterale. È giusto chiedersi se il sistema giuridico italiano sia in grado di reggere l'urto di così profonde trasformazioni dell'arena globale, pur pagando, come si è detto, inevitabilmente i limiti sempre più angusti della dimensione nazionale; l'impianto costituzionale, a mio avviso, continua ad offrire un'importante tutela dei diritti fondamentali; contrariamente a suggestioni esterofile che spesso emergono anche in casa nostra, il nostro Paese viene apprezzato per l'equilibrio raggiunto tra esigenze di sicurezza e difesa delle garanzie costituzionali, laddove in altri Stati hanno adottato strategie che si sono tradotte in una brusca limitazione dei diritti dei cittadini.

Lo stesso si dica per l'obiettivo di mantenere e garantire la posizione di autonomia e indipendenza della magistratura, l'obbligatorietà dell'azione penale, le previsioni normative sull'appello che offrono, tuttora, una protezione giuridica importante ai diritti dei cittadini. Sorto storicamente per contenere le prevaricazioni del potere esecutivo, questo robusto quadro giuridico istituzionale rappresenta oggi un'argine contro le pericolose derive populiste che insidiano i livelli di civiltà giuridica toccati dal nostro Paese.

Fare giustizia non può mai significare ricercare consenso; semmai, c'è da chiedersi se abbia ancora un qualche senso la cosiddetta pluralità delle giurisdizioni o se non sia quanto meno necessario intraprendere un percorso di coordinamento tra esse, anche a Costituzione invariata, partendo, almeno, da una armonizzazione dei sistemi disciplinari delle magistrature. Un sistema di garanzie così articolato ha bisogno di un adeguato sostegno organizzativo e di una costante ricerca di equilibrio tra domanda e offerta di giustizia. Il rapporto tra cittadini e cause continua ad essere in Italia elevato. In parte è un fenomeno generale, caratteristico delle società del capitalismo avanzato, in parte dipende dalla stessa crisi economica, che amplifica il ricorso alla giustizia, e in parte è legato alla tradizione e allo spirito pubblico litigioso del Paese. In ambito penale, si è assistito ad una costante dilatazione del numero dei reati previsti dalla legge, spesso conseguenza di un utilizzo puramente propagandistico e simbolico dell'azione legislativa, secondo un'equazione, rivelatasi nel tempo totalmente infondata, per cui a più reati equivarrebbe più sicurezza. In realtà, l'incertezza del quadro degli illeciti e la conseguente irrazionalità del sistema hanno indebolito la capacità repressiva e, come si è detto, è aumentato il numero dei procedimenti.

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

Nel mese di giugno del 2013, le cause civili erano 5 milioni e 200 mila, al 30 giugno 2016, il totale al netto dell'attività del giudice tutelare è sceso a 3 milioni e 800 mila e prevedo che, per la fine di questo anno, di quello appena concluso, i dati confermeranno questa tendenza. Rimane stabile la pendenza degli affari civili presso i tribunali per i minorenni, mentre tutti gli altri uffici mostrano un decremento di circa il 5 per cento, con la sola eccezione della Corte di cassazione, che vede la sua pendenza crescere, nell'ultimo anno, del 3,2 per cento. Nel 2016 le mediazioni civili sono state 196.247, più 10 per cento rispetto al 2015, ma se si considera l'insieme totale delle forme di ADR, allora i tentativi nel 2016 sono stati circa 366 mila. Sul versante penale, il numero complessivo dei procedimenti pendenti presso gli uffici giudiziari è calato nel 2016 del 7 per cento, attestandosi a 3.229.284 procedimenti. Siamo intervenuti, per questo, con un'attività di riduzione del ricorso al diritto penale, abbiamo rivisto le incriminazioni penali secondo effettivi criteri di offensività, introducendo la causa di non punibilità per particolare tenuità del fatto. Se ne parlava da tempo e noi lo abbiamo fatto, tra le polemiche pretestuose e gli agitatori di paure infondate. Abbiamo depenalizzato alcune fattispecie criminose ormai prive di apprezzabile disvalore penale; altre fattispecie sono state, invece, derubricate a illeciti, puniti con sanzioni pecuniarie civili, restituendo effettività all'intervento sanzionatorio.

Un'importante misura ha riguardato il rito di Cassazione, appesantito da un arretrato ingente. I dati CEPEJ mostrano che, mentre il tasso di impugnazione in appello è allineato alla media europea, non così avviene per la Suprema corte, gravata oggi da circa 30 mila nuovi procedimenti. Ecco perché occorre predisporre più modelli di processo di Cassazione.

La riforma appena varata offre strumenti più agili per abbattere la mole dei giudizi pendenti e salvare la vitale funzione di nomofilachia della Corte.

Non basta, però, scrivere nuove regole, occorre uno sforzo prolungato dal lato dell'offerta di giustizia, rivolta rafforzamento organizzativo, sulle carenze del personale amministrativo, sulle scoperture degli organici magistratuali, sulla necessità di innalzare il livello dell'infrastrutturazione tecnologica, sulla sicurezza dei luoghi dove si amministra la giustizia. E posso affermare che le risposte date in questi anni sono state di gran lunga più ampie e più efficaci di quanto si sia fatto nei decenni passati. Un solo dato: le risorse aggiuntive recuperate in questi anni sono state oltre un miliardo e 700 milioni, destinate al rafforzamento di interventi strutturali per l'organizzazione degli uffici. Nuove risorse sono state, inoltre, contenute nella legge di bilancio nel 2017.

E a proposito di risorse e di maggiore efficienza, voglio sottolineare che, per la prima volta dopo anni, il cosiddetto 'debito Pinto', quello derivato appunto dalla legge Pinto sulla irragionevole durata del processo, diminuisce al 31 luglio 2016 di quasi 100 milioni di euro.

Sul fronte, invece, delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, una stima del tutto prudenziale porta a evidenza una riduzione dei costi dei servizi a seguito del passaggio di tali spese dai comuni al Ministero di circa un terzo. Il processo civile telematico ha costituito una tappa fondamentale del miglioramento del sistema giustizia nel suo complesso: esso è oggi a pieno regime e costituisce un'eccellenza del nostro Paese, come del resto ci viene riconosciuto a livello internazionale.

La spinta ad un'ampia digitalizzazione, però, prosegue: è partito il Sistema informativo della cognizione penale, presupposto necessario per proseguire nel processo penale telematico. Uno sforzo è stato profuso per la sicurezza dei sistemi informatici, questione oggi al centro del dibattito nazionale ed internazionale. Sin dal 2014, uno dei miei principali impegni è stato diretto a contenere le vacanze degli organici del personale amministrativo.

Una nuova politica di assunzioni ha portato ad appostare risorse per un ingresso, con varie procedure, a 4000 nuove unità; 1100 sono, invece, le unità in ingresso nei ranghi della magistratura. Dopo anni di oblio abbiamo avviato una politica di assunzioni, di riqualificazione e di valorizzazione del personale, seppure in una ristrettezza di disponibilità di risorse. Abbiamo varato la riforma della magistratura onoraria, da troppo tempo rimandata, che rappresenta il primo intervento organico in materia, con la creazione di uno statuto unico.

È poi da evidenziare l'impegno ad assicurare agli uffici giudiziari un adeguato supporto anche attraverso l'opera dei tirocinanti: ne sono entrati negli uffici per il processo 1150 quest'anno e abbiamo deciso di prolungarli per il prossimo anno; a questo numero vanno aggiunti quasi 3 mila tirocinanti ex articolo 73. Più di 1500 sono state le mobilità da altri rami della pubblica amministrazione verso le cancellerie.

Abbiamo, inoltre, firmato tre protocolli d'intesa con Lazio, Emilia Romagna e Veneto, per l'assegnazione temporanea del personale delle regioni presso gli uffici giudiziari dei rispettivi distretti. Altri protocolli sono in fase di definizione con le altre regioni. In questo contesto voglio, infine, menzionare la revisione delle piante organiche degli uffici di primo grado, che completa il percorso avviato con la revisione della geografia giudiziaria.

Abbiamo superato una fotografia del Paese che risaliva a cinquant'anni fa, a un'Italia, sotto il profilo civile, sociale, demografico e, quindi, anche rispetto ai fenomeni criminali e al contenzioso, profondamente diversa da quella di oggi. È difficile davvero da credere che un sistema abbia potuto proseguire ed andare avanti, nonostante tutto, mantenendo esattamente le stesse piante organiche del 1950 nella distribuzione sul territorio.

Un sistema così articolato non vive, però, soltanto di risorse, ma anche di delicati equilibri, frutto di complesse relazioni tra soggetti, il cui compito è quello di garantire l'autonomia del sistema, l'armonia e la stretta applicazione del principio di legalità. La nostra azione è stata rivolta a garantire che i controllori siano sottoposti ad altri controllori, rispondenti soltanto alla legge, nella piena garanzia della separazione dei poteri.

Questa vigilanza deve essere tanto più stringente, tempestiva ed efficace, in quanto riguarda poteri in grado di incidere in modo fortissimo e talvolta persino irreparabile sulla vita dei cittadini. Sono temi su cui deve proseguire il confronto con le riflessioni avviate dagli organi di autogoverno della magistratura. Per quanto riguarda l'attività di ispezione, è stata rivolta molto meno rispetto al passato a verifiche di irregolarità formale e piuttosto a lesione dei diritti delle persone o a comportamenti che gettano discredito sulla magistratura o, infine, violano le regole del funzionamento degli uffici.

Il Ministero, poi, si è dotato di un moderno sistema statistico, che, oltre a consentire di monitorare in dettaglio l'andamento delle pendenze, permette di fondare le valutazioni sulla base della misurazione dei risultati e delle performance degli uffici.

Auspico che il Consiglio superiore della magistratura, nella sua autonomia, naturalmente, voglia sempre più affidarsi a simili criteri nell'individuazione delle figure di vertice degli uffici: individuazione che deve senz'altro procedere con maggiore speditezza rispetto a quanto avviene oggi. Noi abbiamo agito, inoltre, sempre in tema di trasparenza, per riformare l'Agenzia dei beni confiscati in vista di una sua migliore organizzazione, con più chiare modalità di assegnazione e una più rigorosa attività di gestione.

E la stessa preoccupazione di trasparenza e rigore è stata alla base della direttiva ministeriale riguardante i rapporti tra giustizia minorile, il privato sociale e le comunità di accoglienza.

L'intervento si è reso necessario all'emergere di inaccettabili disparità di prezzo per l'erogazione dei servizi nell'accoglienza dei minori.

Sempre nella direzione della trasparenza, avevo menzionato l'avvio di un portale unico nazionale delle vendite, radicalmente innovativo, un marketplace unico per la pubblicazione e la messa in vendita dei beni mobili e immobili sottoposti a tutte le procedure concorsuali pendenti sul territorio nazionale. È una conquista in termini di contrasto all'illegalità e alla corruzione, ma anche un primo stadio di un progetto riformatore più ampio che mira a sbloccare un'enorme massa creditoria, stimata, ad oggi, a circa 200 miliardi di euro.

La prossima tappa si realizzerà entro giugno con l'istituzione del registro dei crediti in atto con la collaborazione della Banca d'Italia e del Ministero dell'economia e delle finanze.

Grazie a questo nuovo strumento, nel mercato, si potranno conoscere in tempo reale le effettive condizioni di realizzabilità dei crediti delle imprese.

Sarà così possibile passare all'ultima tappa, che mira ad assegnare ai crediti ammessi al riparto un valore monetario immediatamente spendibile in tutte le procedure concorsuali, immettendo ricchezza laddove oggi le lungaggini delle procedure di liquidazione impoveriscono il tessuto produttivo, oltre a produrre inaccettabili aree di opacità. Il Parlamento è attualmente impegnato con il disegno di legge delega sulla crisi di impresa, che contiene importanti misure di semplificazione ed efficientamento delle procedure concorsuali.

È un cambio di passo anche culturale nella gestione della crisi di impresa, un intervento assai atteso che può incidere positivamente sulla competitività del Paese. Approvare questa legge, così come quella sul processo civile, che è in discussione in Parlamento, significherebbe dare sistematicità all'intervento riformista che, sino a qui, si è largamente realizzato avvalendosi di strumenti amministrativi e di interventi normativi diffusi. In materia penale è all'esame del Senato il disegno di legge di iniziativa governativa che prospetta un intervento riformatore a largo raggio ispirato a intenti di politica criminale diretti non esclusivamente a risultati deflattivi.

È una misura importante di cui ho spesso sollecitato l'approvazione e che ritengo sia un errore non approvare, come è già stato un errore non approvarla prima.

Sul delicato tema della prescrizione, che ha suscitato le più vivaci discussioni, anche in quest'Aula, credo si sia pervenuti ad un punto di equilibrio fra l'esigenza di assicurare alla giurisdizione tempi congrui allo svolgimento delle attività di accertamento dei fatti di reato e quella di garantire la ragionevole durata del processo, conservando alla prescrizione la sua funzione di stimolo ad una definizione dei processi penali in tempi non troppo estesi.

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

Vorrei aggiungere un dato che ho avuto soltanto pochi minuti fa e non ho potuto fornire al Senato su questo punto: spesso si è discusso – perché la discussione sulla giustizia ho scoperto in questi anni è una discussione che si basa su fotografie vecchie, mentre la realtà cambia costantemente –, sono anni che discutiamo del fatto che i cosiddetti colletti bianchi non vengono mai puniti e non scontano mai una pena. Il dato di oggi è che in carcere stanno oggi 789 persone condannate per reati contro la pubblica amministrazione.

Quando ci siamo insediati – è un indice che a me non mi esalta particolarmente –, erano meno di 200. Su un altro punto voglio soffermarmi brevemente, cioè sul tema delle intercettazioni prive di rilevanza penale.

Ho molto apprezzato le circolari diramate da alcune procure, che invitano ad una maggiore sorvegliatezza: credo che vadano nella direzione giusta.

Noto, e spero di non essere smentito dei fatti, che la diffusione di questi dati è quantitativamente diminuita, ma qui la legge dei grandi numeri non vale, perché è colpita dalla diffusione impropria. Non ritengo, tuttavia, che queste circolari siano sufficienti, perché ritengo che la tutela di un singolo cittadino non possa essere assegnata alla casualità, cioè al fatto che il procuratore abbia emanato o meno una circolare nel territorio che riguarda quel cittadino.

Per questo ritengo che sia necessario un intervento normativo secondo le linee della delega che il Parlamento è chiamato ad approvare nell'ambito della riforma penale.

Sempre più stretti incroci tra criminalità organizzata e circuiti finanziari ci hanno spinto a proporre un'iniziativa nuova, volta, per un verso, a ripensare agli strumenti per un efficace contrasto alle mafie, molto cambiate rispetto a pochi anni fa, soprattutto sul versante delle illecite accumulazioni di ricchezza, ma anche, peraltro, a riallacciare la risposta pubblica e civile ai fenomeni mafiosi.

Ho deciso, infatti, di avviare gli Stati generali della lotta alla criminalità organizzata, con l'obiettivo di rifondare le ragioni stesse di un impegno al quale non sono legate soltanto le sorti di alcune regioni, ma del Paese intero.

Abbiamo bisogno di nuove indagini conoscitive, nuove acquisizioni teoriche, abbiamo bisogno di formulare nuove proposte, ma anche di sollecitare nuove energie, sottraendoci a stereotipi che spesso continuano a pesare nel dibattito che riguarda questo tema. Gli Stati generali dovranno servire a questo. La soluzione dell'emergenza carceraria, all'indomani della sentenza Torreggiani, ha costituito una delle priorità del mio mandato.

Al 31 dicembre 2016, la popolazione carceraria è composta da 54.653 unità: ancora superiore, complessivamente, alla capacità regolamentare degli istituti penitenziari, peraltro accresciuta in questi stessi anni di circa 4 mila unità.

La popolazione carceraria è diminuita di circa 10 mila unità in tre anni: importante è il nuovo e più maturo equilibrio del rapporto fra presenza carceraria ed esecuzione penale esterna, ormai quasi paritario. Rieducazione e reinserimento sociale sono legati essenzialmente al potenziamento delle misure alternative al carcere. I risultati non sono ancora del tutto soddisfacenti, ma non lo saranno se non riusciremo a cambiare l'approccio complessivo, le stesse fondamenta culturali del sistema penitenziario. Per favorire questo percorso, la positiva esperienza intrapresa con gli Stati generali dell'esecuzione penale ha costituito una base di elaborazione preziosa. L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti e la crescita di sanzioni alternative al carcere, come quella del lavoro di pubblica utilità, il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari impongono un'azione amministrativa mirata a costruire un sistema di probation ampio ed effettivo che ponga l'Italia al pari di tutti i maggiori Paesi europei, che trovano in questo settore uno strumento fondamentale di esecuzione della pena. I risultati che ho sin qui presentato sono il frutto di una disponibilità ed una collaborazione molto ampie.

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

Signora Presidentessa, onorevoli colleghi, in questi anni abbiamo agito per uscire da emergenze vere, quale quella carceraria e quella dell'arretrato civile; abbiamo inciso sull'organizzazione della giustizia, abbiamo inteso favorire un clima più disteso.

Oggi, sento di poter rivendicare i progressi significativi realizzati sul versante di alcuni fondamentali diritti e di poter rappresentare con convinzione i valori per i quali abbiamo operato: al valore dell'effettiva eguaglianza nella laicità è ispirata la legge sulle unioni civili, il cui percorso di attuazione si è concluso: abbiamo ora una legge che per il nostro Paese rappresenta una svolta di civiltà.

Al valore della tutela delle persone deboli è orientata la legge sull'assistenza di persone con disabilità grave prive del sostegno familiare. La stessa legge introduce, per la prima volta, finalmente, nel nostro ordinamento, un sistema generalizzato di indennizzo delle vittime di reati intenzionali violenti. Anche questo credo che sia un importante segno di civiltà: la figura della vittima è, spesso, evocata per chiedere inasprimenti delle pene, ma, casualmente, nel nostro Paese non esisteva uno statuto di tutela delle vittime.

Come lo è la legge che colpisce l'odioso fenomeno del caporalato approvata lo scorso anno, fenomeno che ferisce la dignità e il valore della persona che lavora. Anche in tema di accoglienza e diritto d'asilo è nostro dovere salvaguardare le garanzie fondamentali. Il disegno di legge al vaglio del Governo promuove, anzitutto, la specializzazione dell'organo giurisdizionale come un elemento decisivo per l'accelerazione dei procedimenti e interviene sul tema delle impugnazioni, facendo tesoro delle esperienze europee più efficaci.

Voglio precisare che la soluzione proposta è conforme al modello internazionale di giusto processo ed è pienamente in linea con i principi espressi dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

La nuova normativa credo possa essere l'occasione per superare il reato di immigrazione clandestina per ragioni che ho già avuto modo di richiamare e in più occasioni. Infine, in vista della prossima « Giornata della memoria », voglio ricordare la legge n. 115 sui crimini contro l'umanità, che contiene anche il reato di negazionismo. Credo che l'impegno debba proseguire con l'approvazione del reato di tortura attualmente in discussione in Parlamento (Applausi).

Quando parliamo d'Europa – quando ne parliamo come una comunità di vita, per usare le parole del Presidente Mattarella, a cui rivolgo il più deferente saluto – parliamo di questi lavori, e anche, non dimentichiamolo, della tragica storia che ha portato alla loro affermazione.

Europa significa diritto, significa insieme costruzione di presidi a difesa della centralità della persona e riconoscimento di fondamentali esigenze ai bisogni individuali e sociali.

Nell'avviarmi alla conclusione, voglio assicurare che terrò in massimo conto le valutazioni di ogni forza politica; da tutte mi aspetto un concorso concreto sull'insieme dei problemi che abbiamo davanti. Ritengo che la gran parte delle conquiste degli scorsi anni, come di quelle che auspico per il futuro, sia dovuta al superamento di una logica di astratta e pregiudiziale contrapposizione. Non indulgo all'ottimismo, ma nemmeno al suo contrario, rinunciando a delineare i percorsi possibili. Ma i provvedimenti di riforma funzionano se le loro ragioni mettono radici nell'habitat sociale, civile e culturale del Paese, che va difeso non solo dagli attentati alla sicurezza e alla libertà, ma anche dalle troppo aspre disparità che rischiano di spaccarlo.

Uno dei maggiori studiosi contemporanei del diritto e dello Stato, Ronald Dworkin, ha scritto:

L'uguale rispetto è la virtù sovrana della comunità politica – se manca, il Governo è soltanto tirannia – ma quando la ricchezza di una nazione è distribuita in modo fortemente disuguale, come lo è attualmente la ricchezza di nazioni anche molto prospere, allora il suo uguale rispetto appare sospetto. Ecco, se vogliamo riconoscere ai nostri concittadini, nelle forme del diritto e nell'esercizio della giurisdizione, l'uguale rispetto che è a loro dovuto, dobbiamo agire perché non sia fortemente diseguale la ricchezza della nazione.

Se sapremo farlo – e ovunque sapremo farlo –, là il servizio della giustizia sarà più efficiente, più autorevole e in definitiva più giusto (Applausi).

(Discussione)

## **PRESIDENTE.**

**Ha facoltà di replicare il Ministro della Giustizia, Andrea Orlando, che esprimerà altresì il parere sulle risoluzioni presentate.**

**ANDREA ORLANDO**, Ministro della Giustizia.

Sì, subito: parere favorevole sulla risoluzione Verini ed altri n. 6-00282, contrario sulle altre risoluzioni. Consentitemi, prima di questa breve replica, di rivolgere un pensiero, nel giorno in cui la terra è tornata a tremare, a tutte le popolazioni che sono colpite in questo momento (Applausi), ai lavoratori della giustizia di quelle regioni, di quelle aree ed anche ai detenuti, che in questo momento sono ristretti e che credo vivano questo momento con particolare paura e tensione. Voglio dire subito, onorevole Molteni, anche per l'antica conoscenza che ci lega e credo la reciproca stima, mi consentirà di dire che ha mostrato un po' la coda di paglia, perché io non sommo il termine di populista al termine di sovranista: ci sono populistici non sovranisti e sovranisti non populistici.

Il fatto che in alcuni casi, nel nostro Paese, questi termini si siano sommati è un elemento assolutamente accidentale.

Cerco di spiegarmi e non voglio attaccarmi ai massimi sistemi: nell'ambito della giustizia, essere populistici significa utilizzare il diritto penale come strumento di propaganda e non guardare all'efficacia sanzionatoria del diritto penale e significa, faccio un esempio, pensare che un colpevole sia colpevole perché lo pensa la maggioranza della comunità e non perché ci sono delle prove valutate dal giudice che vanno in questo senso.

Io continuo a pensare che invece non debba essere la maggioranza a decidere, ma deve essere il giudizio sulla base delle prove. Si può essere invece sovranisti in ambito penale e in questo caso io non vedo un pericolo, vedo un elemento di ingenuità – mi si consentirà – di chi sostiene questa posizione, perché noi non potremo mai sconfiggere, per esempio, il terrorismo internazionale se rimarremo chiusi dentro le giurisdizioni nazionali (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico), perché noi siamo colpiti come una cosa sola, l'Europa, ma ci difendiamo come Paesi tra loro diversi e questo inevitabilmente crea quegli scarti nei quali i terroristi hanno potuto agire: mancanza di scambio di informazioni, e mancanza di strumenti di cooperazione hanno consentito di allargare le maglie, nelle quali le centrali del terrore hanno potuto incidere e colpire il nostro continente.

Ma vede, perché penso che sia ingenua a questa impostazione ?

Perché se sono di fronte a un reato, per esempio, di carattere finanziario, del quale l'autore si trova in un Paese e il server che viene utilizzato per veicolare quella truffa in un altro e la vittima in un altro ancora e magari la banca utilizzata è in un altro ancora, se i quattro Stati non si parlano e non trovano un modo di un colpire uniti, semplicemente quella vittima non avrà giustizia e questo non deriva da mie valutazioni di carattere ideologico, ma dalla constatazione del fatto che alcuni fenomeni, che ormai attentano alla sicurezza della nostra comunità e degli individui, prescindono totalmente dagli Stati nazionali. Qui non si tratta di dividersi se i popoli abbiano o meno diritto a esprimersi contro il pensiero unico, che trovo anch'io in molti casi stereotipato: si tratta di capire se costruiamo degli strumenti che, in questo momento storico, sono efficaci o non lo sono.

Se ci chiudiamo nella dimensione nazionale, rischiamo di avere strumenti che, ahimè, non lo sono. Io non voglio la Procura europea perché afferisce a ideali europeisti, che pure io condivido, voglio la Procura europea perché mi rendo conto che, se non avremo la Procura europea, un certo tipo di reati non saranno mai perseguiti e perché mi rendo conto del fatto che, se nasce una collaborazione tra polizie all'indomani degli attentati, se nasce una cooperazione tra servizi all'indomani degli attentati, ma non nasce anche una cooperazione che fa leva su un soggetto giurisdizionale, noi rischiamo di avere una deriva di Stato di polizia, di sovrastato di Polizia a livello europeo, perché rischiamo di avere soggetti di polizia che non sono diretti da un'attività e controllati da un'attività giurisdizionale.

Io vorrei che noi riflettessimo su questo, perché guardate che gran parte del discredito delle giurisdizioni nazionali, che non sono più soltanto quella italiana o altre, che sempre sono state indicate come Cenerentola, ma tutte oggi hanno un forte affanno, deriva dal fatto che c'è uno scarto tra la dimensione dell'attentato al senso di sicurezza e che arriva dalla dimensione globale, e gli strumenti con i quali si è in grado di agire, di intervenire e di rispondere a queste aggressioni.

Questo è il punto e vorrei che di questo discutessimo di più, laicamente, senza schermaglie e senza contrapposizioni, perché mi pare che questo sia il problema che rischia in prospettiva di incrinare la credibilità delle giurisdizioni, tenendo conto che il diritto penale è rimasto ormai l'unico strumento esclusivamente di monopolio nazionale e questo non ha migliorato la sua capacità di incidere. Io rifiuto il termine svuotacarceri, non perché non ci fosse bisogno di svuotare le carceri: è stato contestato il fatto che ci si trova in una situazione ancora non soddisfacente ed è assolutamente vero. Vorrei ricordare e vorrei chiedere se era soddisfacente una situazione nella quale c'erano 45.000 posti disponibili 67.000 detenuti. Se quella era una situazione migliore di questa, ho una difficoltà a valutare esattamente le situazioni.

Non voglio che si parli però di svuotacarceri per una ragione specifica, che è questa: noi non abbiamo diminuito l'area del controllo penale.

Quando si è arrivati al massimo del sovraffollamento carcerario, le persone sottoposte a esecuzione penale erano meno di quelle che sono sottoposte a esecuzione penale oggi. Cosa vuol dire ? Vuol dire che abbiamo potenziato e aumentato le pene alternative. Non è vero che qualcuno se n'è andato libero incontrollato, come si racconta.

Abbiamo deciso di fare quello che hanno fatto tutti gli altri Paesi europei: avere un'esecuzione penale che si realizza in carcere e un'esecuzione penale che si realizza fuori dal carcere.

Quando ci siamo insediati, i detenuti erano 4 e le persone sottoposte a esecuzione penale 1, attualmente per ogni persona in carcere c'è una persona sottoposta a esecuzione penale esterna, come in Inghilterra e come gran parte dei Paesi che hanno sperimentato da più tempo questa tradizione, questa modalità di esecuzione della pena, che non è la libertà, è un'altra forma di privazione della libertà, che però ha tassi di recidiva più bassi, costi per i contribuenti più contenuti e naturalmente, per reati di un certo tipo, un'efficacia sanzionatoria più significativa.

Dire carcere, carcere, carcere, senza porsi il problema di che cosa produce il carcere, è un modo di non migliorare la situazione, prima di tutto della sicurezza della comunità.

Infatti, se noi spendiamo tre miliardi di euro e continuiamo ad avere la recidiva più alta di Europa, dobbiamo trarre la conseguenza che il carcere diventa una scuola di specializzazione per la criminalità a spese dei contribuenti. Costruire un altro carcere, individualizzare il trattamento, non è un'azione di buonismo: è una modalità mediante la quale le persone escono un po' meglio di come sono entrate, e questo non è interesse soltanto di quelle persone, ma è interesse soprattutto di quelli che stanno fuori e che stanno intorno.

Hanno interesse al fatto che la comunità dei delinquenti si riduca progressivamente. È sfuggito un dato: nel corso di questi mesi abbiamo iniziato a superare le misure di carattere eccezionale, che non abbiamo rinnovato, penso alla liberazione anticipata speciale, perché riteniamo che questa situazione vada fronteggiata con misure di carattere fisiologico e non di carattere eccezionale.

Vorrei dire, però, che queste misure di carattere eccezionale, che io, tra l'altro, per una situazione di emergenza, ho condiviso, non sono state per la prima volta istituite da questo Governo o da quello che l'ha preceduto, e neppure da quelli che lo hanno preceduto ancora, ma sono state introdotte per la prima volta da Governi di centrodestra (Commenti del deputato Molteni).

Le misure eccezionali sì ! E vedete, sento ripetere molte volte una cosa che io condivido totalmente, cioè che, per quanto possibile, i detenuti devono scontare la pena nel loro Paese.

C'è un problema: che, quando mi sono insediato al Ministero della giustizia, ho chiesto quale fosse la comunità più grossa presente nelle carceri italiane.

Era, all'epoca, la comunità marocchina, ma ho scoperto che al mio insediamento al Ministero non esisteva un trattato per l'estradizione e per il trasferimento dei detenuti con il Marocco.

Allora vuol dire che ci sono stati quindici anni in cui si è detto « bisogna rimandare i detenuti a casa », ma non si è fatto niente per realizzarlo (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico). Io questo trattato l'ho firmato, voi siete testimoni del fatto che è complicato e difficile trasformare una firma in un trattato che abbia piena efficacia.

Quando questo Trattato avrà piena efficacia, incominceremo a farlo funzionare, perché un conto è dirle le cose e un conto è farle; noi abbiamo iniziato a farle.

Così come io sono d'accordo sul fatto che la Polizia penitenziaria sia stata considerata un Corpo di polizia di serie B per moltissimo tempo.

Anche qui, però, segnalo il fatto che il Primo Ministro che ha proposto un riallineamento della carriera delle forze di Polizia penitenziaria alle altre forze di Polizia è il sottoscritto, così come faccio notare, sperando che ci sia il sostegno di tutte le forze che sono intervenute in questo senso in Aula, che nel decreto « milleproroghe » c'è una misura che consentirà le assunzioni di nuove unità di Polizia penitenziaria.

Vorrei dare un dato a quest'Aula, perché io ho più volte sottolineato il fatto che il semplice superamento del sovraffollamento non significa la soluzione dei problemi della detenzione e non significa neanche avere un carcere così come lo indica la Costituzione.

Significa soltanto creare la preconditione perché questo avvenga, perché è del tutto evidente che un carcere sovraffollato è un carcere dove non ci può essere individualizzazione del trattamento; e però qualche cosa di positivo, a parte la crescita delle pene alternative, che credo sia un fatto positivo, sta avvenendo, se è vero come è vero che dallo scorso anno a quest'anno i detenuti tossicodipendenti assegnati alle pene alternative al carcere sono passati da 3.773 a 5.343. Su questo siamo tutti d'accordo, era anche un dato contenuto dalla legge Fini-Giovanardi: chi è tossicodipendente può scontare la pena in comunità, deve farlo in comunità.

Il problema è che questo è scritto sulla carta, ma non avveniva, e oggi inizia ad avvenire. In questo senso voglio ancora ricordare un dato, per non nascondere le difficoltà che oggettivamente ci sono, che veniva sottolineato dall'onorevole Sarro. Noi abbiamo fatto una legge sulla custodia cautelare, i numeri sono diminuiti, ma non sono diminuiti quanto dovrebbero, e questo è dovuto a due fattori, perché poi nei numeri bisogna guardarci dentro. Questa è una spia anche di un'altra cosa che vorrei dire, ma i numeri della custodia cautelare sono alti perché sono aumentati gli arresti per reati legati alla microcriminalità, i cosiddetti reati di strada. Il fatto che il tema della custodia cautelare sia in qualche modo passato nel dimenticatoio significa un fatto: che riguarda sempre meno persone importanti e famose e di più persone di cui non si occupa generalmente il dibattito pubblico. Perché questo numero non cala? Non perché queste persone non sempre avrebbero la possibilità di essere sottoposte a una misura cautelare diversa dal carcere, ma perché la misura principe che abbiamo introdotto nella legge sono i domiciliari, e molti di questi una casa non ce l'hanno. Quindi, il giudice si trova nella condizione di assegnare questa misura nell'impossibilità di assegnarne altre, producendo oggettivamente un'ingiustizia.

Se il fatto che viene contestato è lo stesso, quello che fa la differenza non può essere il fatto se hai una casa o se non hai una casa. Stiamo lavorando in questi giorni con alcune organizzazioni del volontariato cattolico per provare a mettere una toppa su questo punto, ma oggettivamente questo è un limite del sistema che non siamo riusciti a superare. Vorrei fare due brevi considerazioni sulle questioni della rete.

L'onorevole Colletti mi ha accusato di volere la censura; non lo voglio annoiare con un mio lungo articolo pubblicato da Il Foglio due giorni fa, ma lo rassicuro sul fatto che la censura non è neppure nell'anticamera del mio cervello.

Anche qui non voglio fare una discussione di carattere generale; faccio una discussione legata al senso pratico. Alcuni reati, che vanno perseguiti sulla base di leggi che già ci sono, non riescono, però, ad essere perseguiti adeguatamente e tempestivamente sulla rete per ragioni molto semplici: perché la capacità virale della rete è molto forte, perché la possibilità di rimuovere i contenuti sulla base di un'indicazione della magistratura non sempre si realizza, perché il vulnus che si realizza con un contenuto di odio in modo immediato e simultaneo non è sempre riparato dalla sanzione che poi arriva successivamente, perché spesso ci sono problemi di giurisdizione, di competenza. Noi non abbiamo chiesto ai provider di sostituirsi allo Stato; abbiamo chiesto ai provider – lo abbiamo fatto come Unione europea, su sollecitazione dell'Italia e della Germania – di dare una mano a perseguire quei reati, chiedendo una tempestiva rimozione dei contenuti che, sulla base delle leggi nazionali, sono indicati come illeciti, ma sulla base dei fatti concreti rischiano di continuare a produrre i loro effetti a prescindere dalle pronunce, quando arriveranno, della magistratura.

Questo è quello che abbiamo chiesto ai provider: come si vede, nessun tipo di censura. Non ho mai pensato neanche lontanamente a interventi censori sul tema delle bufale, però qui una domanda la voglio fare io: possiamo disinteressarci del fatto che alcune bufale sono funzionali alla creazione di leggende nere, che, a loro volta, alimentano la propaganda d'odio?

Ci sono notizie che vengono diffuse semplicemente per colpire minoranze, per colpire orientamenti sessuali, per colpire posizioni culturali. Non credo che in questo caso debba intervenire lo Stato, non può intervenire lo Stato, ma non mi sento neanche di dire, onorevole Colletti, che la leggenda dei Protocolli dei Savi di Sion abbia fatto bene al popolo ebraico (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico).

E come possiamo fare, in qualche modo, i conti con questo fatto ? Possiamo provare a costruire una rete tra i soggetti discriminati che li aiuti a reagire a questo tipo di campagne di disinformazione. Sì al conflitto tra opinioni che contiene questa dinamica, ma aiutiamo i più deboli a evitare che chi con la forza della menzogna li colpisce, li lesioni fortemente nei loro diritti e nelle loro aspettative e crei le condizioni per una propaganda d'odio che oggi è più forte rispetto al passato, perché è istantanea, perché è immediata e perché colpisce in un modo in cui è più difficile difendersi rispetto al passato. Sul tema del processo del lavoro interverremo in sede di approvazione del processo civile; non sono d'accordo con l'onorevole Sannicandro quando ci rimprovera di non esserci occupati del tema del lavoro; credo che la questione del caporalato sia una questione importante, non perché ha inasprito le pene per i caporali, ma perché ha responsabilizzato tutta la filiera; oggi non paga soltanto l'intermediatore illegittimo del lavoro, oggi, paga anche chi utilizza quel lavoro, chi distribuisce e vende i prodotti di quel lavoro.

Perché non si può far finta che non si sa da dove viene un prodotto, non si può far finta – e parlo anche della grande distribuzione – che non si sa che quel prodotto è realizzato attraverso forme di sfruttamento inaccettabili del lavoro.

Noi abbiamo detto questo con quella legge e io credo che quel principio vada affermato e difeso, così come credo che vada affermato e difeso un punto di vista che io difenderò finché svolgerò questa funzione, che è questo: io non credo che il reato di immigrazione clandestina serva a colpire effettivamente e a risolvere questo fenomeno (Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Sinistra Italiana Sinistra Ecologia Libertà).

Sono contento che questo punto di vista, l'idea di sanzionare penalmente chi fugge da una realtà difficile, non abbia caratterizzato le grandi democrazie durante il fascismo, perché altrimenti molti nostri connazionali sarebbero stati condannati (Applausi dei deputati dei gruppi Partito Democratico e Sinistra Italiana-Sinistra Ecologia Libertà), ma voglio dire con molta nettezza che se mi metto anche dal punto di vista di chi più di me ritiene una sciagura l'immigrazione clandestina, l'immigrazione in generale, dico: mettiamoci intorno a un tavolo e ragioniamo, chi viene in questo Paese e in qualche modo cerca, qui, magari al di fuori delle regole, una forma di aggiramento della legge, non ha paura dell'ammenda che viene comminata alla fine di tre gradi di giudizio, che vengono, tra l'altro, fatti tutti a carico dell'erario, perché quando si avvia un procedimento bisogna nominare l'avvocato d'ufficio che costa a tutti noi, per poi alla fine rivalersi eventualmente su un'ammenda che dovrebbe pagare uno che è stato condannato a tornarsene a casa. Immaginate quanti di questi hanno pagato e quanti pagheranno.

Non è più giusto occuparsi del miglioramento delle procedure amministrative per il rimpatrio, piuttosto che intasare i tribunali in modo inutile ? E passi se fosse soltanto inutile; non è soltanto inutile, è anche dannoso, perché ci hanno spiegato coloro che si occupano di contrasto al traffico internazionale di esseri umani, che questo tipo di reato intralcia la possibilità di fare luce su quel tipo di reati, perché, essendo queste persone coimputate con gli stessi che le hanno portate sul barcone, non possono testimoniare contro quelli che li hanno portati sul barcone; allora, Molteni, forse ci potremmo mettere d'accordo se troviamo degli strumenti più efficaci di questo, piuttosto che continuare ad agitare delle bandiere che non riescono a fronteggiare effettivamente ed efficacemente questo fenomeno e che rischiano di fare un favore soltanto a quelli che portano i barconi (Applausi dei deputati del gruppo Partito Democratico) e questo io credo non lo volessero neanche le persone che hanno introdotto il reato di immigrazione clandestina