

## Risoluzione in Assemblea

La Camera,

**premessato che:**

- 1) l'efficienza del sistema giudiziario rappresenta una condizione imprescindibile sia per il rispetto della Costituzione e dei principi di legalità e di certezza del diritto sia per la promozione dello sviluppo economico del Paese, in quanto ne favorisce la competitività e l'attitudine ad attrarre investimenti internazionali;
- 2) la cronica lunghezza dei tempi della Giustizia italiana rappresenta dunque un ostacolo al progresso del Paese e alimenta nei cittadini una concreta sensazione di una giustizia incapace di assicurare la tutela effettiva dei loro diritti, con una conseguente sfiducia nei confronti dello Stato nel suo complesso;
- 3) gli interventi legislativi e amministrativi adottati nel corso degli anni non si sono rivelati risolutivi e i problemi endemici del sistema giustizia permangono sostanzialmente inalterati;
- 4) come noto gli istituti penitenziari italiani risultano i più affollati dell'Unione Europea e la situazione gravemente compromessa è testimoniata e confermata dal numero allarmante di suicidi in carcere;
- 5) il 2023 ha registrato in Italia 68 suicidi nelle strutture carcerarie, il secondo dato più alto di sempre, dopo il 2022: una persona ogni 5 giorni. Se si rapportano questi numeri con i circa 55 mila detenuti della popolazione carceraria, monitorata dal Ministero della Giustizia, si scopre che i suicidi sono circa 20 volte più diffusi in carcere rispetto alla popolazione generale.
- 6) preoccupanti anche i dati relativi all'assunzione di psicofarmaci in ambito carcerario: il rapporto sulla salute mentale in carcere stilato nel 2022 dall'Associazione Antigone rivela che circa il 40% dei detenuti fa uso costante di psicofarmaci durante la detenzione. È evidente che i due parametri non possano che leggersi in correlazione;
- 7) in questo contesto diventa particolarmente importante monitorare le condizioni di vita dentro le carceri e al contempo introdurre strumenti a tutela dei diritti dei detenuti: i dati statistici rispetto ai decessi nelle strutture detentive riportano ogni anno numerosi casi in cui non sia possibile accertarne precisamente le cause, nei quali le versioni ufficiali presentano zone d'ombra. In tali casi risultano essere determinanti l'esame autoptico e l'autopsia, ma quest'ultimo strumento è attualmente disciplinato dall'articolo 116 del ~~decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 27~~ il quale prevede che il procuratore della Repubblica competente accerti la causa della morte e, solo se lo ravvisa necessario, ordina l'autopsia;
- 8) la situazione descritta risente anche della cronica carenza di personale e in particolare dall'insufficiente numero di medici, psichiatri e psicologi nelle strutture penitenziarie. Gli psicologi che prestano servizio ai sensi dell'articolo 80 dell'ordinamento penitenziario ex legge 354 del 1975 sono circa 600, un numero del tutto inadeguato per offrire, sia agli operatori sia ai detenuti, quel necessario supporto emotivo, cognitivo e comportamentale indispensabile per un reinserimento sociale;

delle norme di attuazione del codice di procedura penale

- 9) il 16 novembre 2023 il Consiglio dei Ministri ha approvato tre disegni di legge in materia di sicurezza pubblica costituenti il c.d. "pacchetto sicurezza". In particolare uno dei tre disegni di legge reca disposizioni in materia di "sicurezza pubblica, di tutela delle forze di Polizia, nonché di vittime dell'usura e dei reati di tipo mafioso". L'articolo 12 del predetto Schema di Disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri, rubricato "Disposizioni in materia di esecuzione in caso di pericolo, di eccezionale rilevanza, di commissione di ulteriori delitti", collocato nel Capo II "Disposizioni in materia di sicurezza urbana", introduce modifiche agli articoli 146 e 147 del codice di penale, con le quali diviene facoltativo il rinvio dell'esecuzione della pena nei confronti di donne incinte o madri con prole fino a un anno di età, che potrebbero quindi scontare senza alcun differimento la pena entro gli istituti a custodia attenuata (ICAM). Le donne che attualmente, in tutta Italia, risulterebbero coinvolte da questa nuova previsione normativa sarebbero soltanto 20 e ciò dimostra che non vi sia alcuna necessità concreta di sopprimere una norma di civiltà giuridica: inoltre l'articolo 12 del predetto disegno di legge appare contrario all'articolo 27 della Costituzione ("le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità") e all'articolo 31 della Costituzione (la Repubblica "protegge la maternità, l'infanzia e la gioventù");
- 10) il Piano Triennale dei fabbisogni del personale elaborato dal dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia per il triennio 2023-2025 fotografa una situazione preoccupante delle scoperture di personale amministrativo in numerosi profili professionali, scoperture che potrebbero essere ridotte significativamente mediante scorrimenti immediati di alcune graduatorie e le stabilizzazioni;
- 11) ci siano significative scoperture, il turnover assesta le vacanze della dotazione organica sempre intorno ad una media di novemila scoperture;
- 12) con l'entrata in vigore della c.d. Riforma Cartabia (d.lgs. 10 ottobre 2022 n. 150) il legislatore ha espresso chiaramente la volontà di ampliare i trattamenti penali non carcerari sia in quanto finalizzati a effettiva rieducazione e reinserimento sociale, sia in quanto misure meno incisive sulla libertà personale. Nel provvedimento citato sono state previste novità in tal senso sia sul piano sostanziale, quanto alla tipologia e ai presupposti di applicabilità delle misure, sia sul piano processuale, quanto a procedimento, tempi di attivazione, revoca e sostituzione in caso di inadempimento. La scelta di incentivare il ricorso alla sostituzione delle pene detentive brevi come strumento speciale preventivo e di reinserimento sociale anche in casi applicativi prima sottratti a questi strumenti, e oggi invece sottratti alla concorrenza della più attrattiva sospensione condizionale della pena, ha importanti ripercussioni anche in senso deflattivo del sistema carcerario, che - come detto - in Italia soffre da anni condizioni di sovraffollamento tali da compromettere i diritti fondamentali dei detenuti. Ciò nonostante la disciplina risulta essere attuata in modo poco uniforme sul territorio nazionale, a causa delle difficoltà degli enti pubblici e privati a sottoscrivere le occorrenti convenzioni anche a causa di una certa diffidenza nei confronti dei condannati. Per incentivare l'attuazione di questi strumenti lo Stato dovrebbe investire risorse adeguate e non vanificare così gli intenti lodevoli della Riforma, nell'ottica del pieno rispetto dei principi costituzionali del reinserimento sociale e della riduzione dell'intollerabile sovraffollamento carcerario;

- 13) nel nostro Paese, in controtendenza rispetto al resto d'Europa, è in costante crescita il fenomeno degli eco-reati: sono in media oltre 95 reati ambientali accertati ogni giorno, 4 ogni ora. Crescono nell'ultimo anno tutti i numeri relativi ai fenomeni illegali del ciclo dei rifiuti e agli incendi, che colpiscono in particolare il patrimonio boschivo;
- 14) secondo gli osservatori specializzati, dall'inizio della legislatura sarebbero stati ben 17 i provvedimenti che introducono sanatorie o condoni rivolti a chi evade o elude il fisco. Dalla rottamazione delle cartelle esattoriali al condono sui guadagni da criptovalute, alla disciplina introdotta in tema di controversie tributarie e rinuncia al giudizio agevolata, alla normativa sugli avvisi bonarie sulla cancellazione delle irregolarità formali nella denuncia dei redditi. In seguito sono arrivate le sanzioni ridotte per gli atti di accertamento, la definizione agevolata delle liti pendenti e gli sconti con pagamenti a rate per i ravvedimenti operosi. Ancora la regolarizzazione dei versamenti, il c.d. Salva Calcio e il condono penale per i reati tributari. Inoltre la riduzione delle multe per chi non emette fatture e scontrini, gli sconti per chi aderisce all'adeguamento collaborativo e il pagamento per chiudere le liti fiscali. Sulla stessa linea il potenziamento delle conciliazioni delle liti. Tali misure disincentivano i cittadini dall'adempimento puntuale delle obbligazioni fiscali, e trasmettono al contrario il messaggio che sia più conveniente non corrispondere quanto dovuto al fisco con puntualità, attendendo un successivo condono;
- 15) a due settimane dall'inizio dell'anno sono già 7 i femminicidi avvenuti nel nostro Paese, 3 i minori rimasti orfani a causa di un femminicidio: la piaga della violenza contro le donne sembra purtroppo inarrestabile, nonostante i continui interventi legislativi. I dati più recenti evidenziano da un lato che solo il 27% delle donne che subiscono una forma di violenza decidono di denunciarla e dall'altro l'assenza di collaborazione fra i tribunali civili che trattano di separazione giudiziale, di scioglimento e cessazione degli effetti civili del matrimonio e quelle sui provvedimenti riguardanti i figli le separazioni e gli affidamenti dei minori e i tribunali penali che si occupano dei reati commessi dai maltrattanti. Per quanto riguarda la formazione, nel 95% dei casi il magistrato incaricato non è stato in grado di individuare i casi di violenza domestica emersi nelle cause civili; e solo nel 9% dei tribunali si acquisiscono gli atti del procedimento penale quando emergono violenze. Inoltre, nei Tribunali civili risulta diffusa la nomina di consulenti privi di specializzazione nella materia della violenza di genere e domestica ed è irrisorio il numero degli ordini di protezione rispetto all'estensione della violenza. Questo fa concludere per l'invisibilità del fenomeno presso l'Autorità giudiziaria civile;
- 16) dalla banca dati delle forze di polizia emerge un dato drammatico riferito al 2023: sono state 109 le donne uccise, di cui 90 in ambito familiare/affettivo e 58 assassinate da partner o ex partner. Anche il revenge porn è in aumento (+1% rispetto al 2022), e dalla entrata in vigore della legge 69/2019 (nota come "Codice rosso") al 30 settembre 2023 sono stati registrati 4.821 casi, con il 69% di vittime donne. Solo nel 2023 sono stati denunciati 964 reati di revenge porn;
- 17) il 6 settembre 2023 la Camera dei Deputati ha approvato in prima lettura una proposta di legge per la prevenzione e il contrasto del bullismo e del cyberbullismo. Attualmente il testo è nelle Commissioni congiunte Giustizia e Affari Sociali del Senato della Repubblica, dove

ha assunto numerazione S.866. A oggi non risulta ancora iniziato l'esame in Senato. Il prossimo 7 febbraio si celebrerà la giornata mondiale per la sicurezza del web (Safer Internet Day) e la giornata nazionale antibullismo;

- 18) di recente il Ministero dell'istruzione e del merito ha reso noti i dati del monitoraggio del bullismo e del cyberbullismo della piattaforma Elisa riferiti all'anno scolastico 2022-23, evidenziando che il 26,9% degli studenti e delle studentesse (21,5% in modo occasionale e 5,4% in modo sistematico) ha riportato di essere stato vittima di bullismo nei 2-3 mesi precedenti alla rilevazione (avvenuta tra maggio e giugno 2023), mentre il 17,5% dei partecipanti ha dichiarato di aver preso parte attivamente a episodi di bullismo (14,7% in modo occasionale e 2,8% in modo sistematico). Per quanto riguarda le forme cyber, invece, l'8% (6,5% in modo occasionale e 1,5% in modo sistematico) degli studenti e delle studentesse ha dichiarato di aver subito episodi di cyberbullismo, mentre il 7,2% (5,8% in modo occasionale e 1,4% in modo sistematico) ha riportato di aver preso parte attivamente a episodi di cyberbullismo;
- 19) il decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, in attuazione della legge delega 27 settembre 2021 n. 134, ha introdotto nel nostro ordinamento anche una «disciplina organica» della giustizia riparativa. La giustizia riparativa rappresenta un modello di giustizia fondato sull'ascolto e sul riconoscimento dell'altro, introducendo una dialettica che mette al centro la vittima di reato: la vittima e l'autore del fatto penalmente rilevante, infatti, partecipano attivamente, se entrambi vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni provocate dal fatto illecito mediante l'aiuto di un mediatore, terzo e imparziale;
- 20) gli episodi di crudeltà nei confronti di animali sono in continua crescita. L'ultimo caso in ordine di tempo che ha sconvolto l'opinione pubblica è stato quello del cane Aron a Palermo. Parallelamente sta però crescendo nel Paese la consapevolezza circa la gravità di tali azioni violente, in particolare se agite direttamente da minorenni;
- 21) in Commissione Giustizia alla Camera dei deputati sono incardinate alcune proposte di legge finalizzate a inasprire il trattamento sanzionatorio dei delitti contro gli animali;
- 22) il recente scandalo Anas ripropone ancora una volta il tema del lobbismo e della mancanza di una chiara regolamentazione della rappresentanza degli interessi in Italia, questo nonostante nel lontano maggio 2006 la Commissione europea con l'adozione del Libro Verde per la trasparenza abbia avviato il processo di consultazione pubblica nell'ambito di trasparenza, adottando un modello con cui disciplinare l'attività di *lobbying*;

#### **impegna il Governo:**

- 1) ad aggiornare il Piano nazionale di prevenzione del rischio suicidario negli istituti penitenziari e a verificare l'applicazione dei Piani Regionali di prevenzione nelle singole strutture detentive, con un forte investimento nel supporto psicologico sia per gli operatori sia per i detenuti;
- 2) a intervenire affinché vengano stanziati le risorse necessarie per far fronte all'emergenza carceraria in tema di sovraffollamento e condizioni dei detenuti;

ad adottare iniziative di competenza volte ad

- 3) intervenire sulla normativa vigente al fine di rendere obbligatoria, anziché discrezionale e facoltativa, l'autopsia quando la morte sia avvenuta all'interno delle strutture detentive di cui all'articolo 59 della legge 26 luglio 1975 n. 354;
- 4) a prevedere idonee misure incentivanti rivolte agli enti pubblici e privati che sottoscrivono convenzioni per pene sostitutive e alternative, dirette al recupero e al reinserimento dei detenuti e dei condannati mediante l'attivazione di percorsi di inclusione lavorativi e formativi;
- 5) a procedere con lo scorrimento delle graduatorie ancora attive dei concorsi svolti per i vari profili, con le stabilizzazioni dei contratti a tempo determinato e con la riqualificazione del personale già in servizio in modo da eliminare progressivamente tutte le scoperture di organico del personale amministrativo del Comparto Giustizia;
- 6) ad adottare iniziative per potenziare gli strumenti di lotta alla criminalità organizzata di tipo mafioso, con particolare riguardo ai cosiddetti eco-reati; rafforzare il controllo di legalità in tutto il ciclo economico pubblico e privato in cui tracciabilità e prescrizione sulla regolarità dei procedimenti siano assunti come punti di forza nella lotta alla corruzione ed alle mafie, in particolare assumendo iniziative per prevedere norme più incisive in tema di anticorruzione, la riforma del codice degli appalti per contrastare ogni infiltrazione mafiosa, una regolamentazione del reato di falso in bilancio in armonia con le indicazioni della giurisprudenza costituzionale;
- 7) ad assumere iniziative per superare definitivamente le leggi premianti i comportamenti non virtuosi, quali i condoni e l'elusione fiscale;
- 8) ad assumere iniziative per abrogare con urgenza l'articolo 10-bis del Testo unico sull'immigrazione (il cosiddetto «reato di clandestinità»);
- 9) a monitorare costantemente l'efficacia della normativa per la prevenzione e il contrasto della violenza maschile sulle donne, intervenendo per ridurre la quota di violenze "sommerse" che non vengono denunciate; investendo adeguatamente nella formazione specifica di tutti gli operatori coinvolti e nell'efficientamento del collegamento tra tribunali civili e penali; sostenendo con adeguate risorse i centri antiviolenza e le case rifugio;
- 10) a sostenere le iniziative parlamentari volte a prevenire e contrastare il drammatico fenomeno del bullismo e del cyberbullismo;
- 11) a predisporre urgentemente tutti gli atti e le procedure necessarie affinché la disciplina della Giustizia riparativa trovi al più presto completa e immediata attuazione;
- 12) a sostenere le iniziative legislative parlamentari volte a inasprire il trattamento sanzionatorio dei delitti contro gli animali;
- 13) a sostenere le iniziative legislative parlamentari volte a disciplinare le attività di relazioni istituzionali per la rappresentanza di interessi (c.d. Lobbying).

*Dori Bonelli Ghirra Mari*  
Zanella, Dori, Bonelli, Borrelli, Evi, Fratoianni, Ghirra, Grimaldi, Mari, Piccolotti, Zaratti  
*Zanella Bonelli Grimaldi Piccolotti Zaratti*