

RISOLUZIONE PROPOSTA DAL GRUPPO MOVIMENTO 5 STELLE

La Camera,

- 1) udite le comunicazioni e preso atto della relazione presentata dal Ministro 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;

premesso che:

- 2) l'amministrazione della giustizia in Italia non può essere solo avvertita o presentata ai cittadini come uno dei freni alla crescita, una macchina burocratica elefantia e fuori controllo per plurimi motivi che rappresentano altrettanti e annosi mali del nostro sistema di giustizia;
- 3) i dati forniti con riguardo alle cause pendenti rimangono allarmanti, e fotografano, in termini impietosi, la clamorosa inadeguatezza delle risorse e la conseguente inefficienza del sistema giustizia italiano anche in rapporto ai differenti standard europei. L'irragionevole durata dei processi - particolarmente nel settore civile - e un livello non ottimale di legalità, trasparenza ed etica nella vita pubblica, costituiscono un grande disincentivo all'attività d'impres e professionisti, come pure agli investimenti esteri nel nostro Paese. Occorre, invece, dotare il sistema giustizia degli strumenti e delle risorse - economiche ed umane - necessarie alla definizione di tutti i procedimenti;

rilevato che:

- 4) le politiche portate avanti dal Governo in carica e segnatamente da codesto Ministero - dal depotenziamento dello strumento delle intercettazioni e dall'affievolimento dei presidi anti-corruzione, all'abolizione del reato abuso d'ufficio e al ritorno alla prescrizione sostanziale - sembrano, ai sottoscrittori del presente atto, delineare un progetto di giustizia che si allontana da quello pensato dai padri costituenti, ispirati dai principi dello Stato di Diritto, che ben si potrebbe definire, piuttosto, d'*élite*, a beneficio solo di alcuni.
- 5) Assumono rilievo in questo senso numerosi provvedimenti che, se considerati singolarmente potrebbero forse celare solo un atteggiamento "poco attento" di questa maggioranza parlamentare rispetto alle istanze di giustizia dei più deboli, e, viceversa, più indulgente verso le classi di potere, ma che, se guardati nel loro complesso, costituiscono i tasselli di un quadro allarmante sulla giustizia. Sul punto si segnala quanto segue:

a) **Corruzione:**

Sartorius

a parte di fruitori del presente atto

- 6) nello specifico, molti interventi legislativi proposti dal Governo in carica e dalla maggioranza che lo rappresenta tradiscono la postura che vogliono far assumere all'Italia nella lotta alla corruzione, in netta controtendenza rispetto a quanto realizzato dai Governi che lo hanno preceduto: l'impunità verso i "colletti bianchi".

- 7) In un'ottica di messa a terra del PNRR, nonché di continuazione nel reperimento delle risorse da esso derivate, sarebbe stato fondamentale mantenere inalterati quegli strumenti normativi di cui il nostro Paese si è dotato nei Governi Conte I e II, ed in particolare, la legge n. 3 del 2019, che ha predisposto un complesso sistema di contrasto ai fenomeni corruttivi, facendo ottenere il plauso all'Italia da parte del GRECO, il gruppo di Stati contro la Corruzione in seno al Consiglio d'Europa. In particolare, la richiamata legge ha inserito i delitti contro la Pubblica Amministrazione nel novero dei reati per i quali assume rilievo il meccanismo della collaborazione con la giustizia per accedere ai benefici penitenziari, del pari di quanto già previsto in passato per i più gravi reati di mafia.

- 8) Tale previsione è stata, tuttavia, eliminata da uno dei primi provvedimenti adottati da questo Governo: il Decreto legge 31 ottobre 2022 n. 162, c.d. *Decreto Rave*, che ha espunto i delitti contro la pubblica amministrazione dal novero dei reati implicanti il meccanismo ostativo alla concessione dei benefici penitenziari, previsto all'articolo 4-bis dell'Ordinamento penitenziario, con ciò comportando un grave *vulnus* alla lotta contro la criminalità organizzata e al malaffare in generale e determinando un allentamento dei presidi contro i fenomeni corruttivi, che non può che esporre al pericolo di infiltrazioni da parte delle organizzazioni criminali, attratte dall'ingente quantità di afflusso di danaro, che potrebbero finanche mettere in discussione l'erogazione dei fondi da parte dalla stessa Unione Europea.
- 9) Ad avviso dei firmatari del presente atto, ciò rappresenta un primo passo indietro inaccettabile rispetto a quanto raggiunto grazie alla legge n. 3/2019, c.d. *Spazzacorrotti* adottata nel Governo Conte I. Desta preoccupazione la circostanza che sia stata esclusa la suddetta previsione anche nei casi commessi in forma associativa.
- 10) È notorio che la corruzione costituisca ormai una delle principali porte di ingresso della criminalità organizzata, ed in particolare, di quella di stampo mafioso, interessata sempre di più ad insinuarsi nella gestione delle risorse pubbliche e nella economia legale, con un costo per lo Stato di circa 60 miliardi l'anno, determinando, così, perspicue implicazioni economiche e sociali.
- 11) L'efficacia della disciplina anticorruzione e l'integrità nell'esercizio del potere pubblico rafforzano i sistemi giuridici e la fiducia dei cittadini e delle imprese nelle autorità pubbliche, così come gli ostacoli all'applicazione di sanzioni dissuasive nei casi di corruzione, in particolare ad alto livello, possono generare un rischio di impunità, privando le iniziative anticorruzione di deterrenza: questo l'assunto delle istituzioni europee, ribadito nelle Raccomandazioni che hanno accompagnato l'approvazione del Recovery Plan.
- 12) L'eliminazione dei più gravi reati di corruzione dal meccanismo delineato dall'art. 4-bis O.P. sancito dal provvedimento in parola si inserisce in un più ampio "*restyling*" del nostro sistema penale e legalitario da parte del Governo in carica, costituito dal disincentivo ai pagamenti elettronici e tracciabili, dall'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, dal ridimensionamento del reato di traffico di influenze illecite, dalla demonizzazione e il depotenziamento dello strumento delle intercettazioni. Rispetto a queste ultime, invero, è bene rammentare che tra le novità apportate dal decreto legge 10 agosto 2023 n. 105, c.d. Decreto *Omnibus* in materia, vi è anche la modifica alla disciplina delle intercettazioni "a strascico", che verranno ora vietate per tutti i reati come quelli di corruzione, di cui si dirà più ampiamente nel prosieguo.
- 13) Superando i confini prettamente nazionali, assume rilievo la posizione assunta da questa maggioranza rispetto alla Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta contro la corruzione mediante il diritto penale, che mira ad aggiornare il quadro giuridico dell'UE in tale materia, sottoposta lo scorso luglio all'esame del Parlamento ai fini della verifica di conformità al principio di sussidiarietà ex art. 5 TUE.
- 14) Il 19 luglio 2023 la Commissione Politiche dell'Unione Europea - e successivamente anche l'Aula - ha, infatti, espresso un "parere motivato" (ai sensi dell'art. 6, Protocollo n. 2, allegato al TUE e al TFUE), ritenendo la proposta di Direttiva UE non conforme al principio di sussidiarietà (nonché a quello di proporzionalità) adducendo come motivazione che la stessa «esorbita dalla base giuridica richiamata a suo fondamento nella misura in cui essa disciplina reati ulteriori rispetto a quello di corruzione in senso stretto, privi peraltro del requisito della transnazionalità, relativamente ai quali l'UE non ha competenza ad adottare norme di armonizzazione».
- 15) In realtà, a differenza di quanto affermato dalla maggioranza, l'obiettivo del progetto di direttiva è garantire che tutte le forme di corruzione siano perseguibili penalmente in ciascun Stato membro, e che pure le persone giuridiche possano essere ritenute responsabili di siffatti reati (art. 16); e per quest'ultimi siano comminate sanzioni effettive, proporzionate e dissuasive.

16) La Proposta comprende altresì misure per prevenire la corruzione, oltre che per agevolare la cooperazione transfrontaliera. L'organo europeo ha, quindi, sottolineato la necessità di aggiornare il vigente quadro giuridico dell'UE in materia di lotta contro la corruzione, per tener conto dell'evoluzione delle minacce poste dalla corruzione e degli obblighi giuridici che l'Unione e gli Stati membri si sono assunti in base al diritto internazionale, oltre che dell'evoluzione dei quadri giuridici penali internazionali.

17) Tra l'altro, una revisione del meccanismo anticorruzione uniforme nei paesi dell'Unione sarebbe fortemente auspicata, considerando che il fenomeno corruttivo non ha più limiti nazionali e pur essendo la corruzione per la sua stessa natura difficile da quantificare, stime prudenziali ne indicano un costo per l'economia dell'UE pari ad almeno 120 miliardi di euro l'anno.

18) Tale proposta di direttiva assume – dunque - un forte rilievo soprattutto per l'Italia, considerato che è interesse nazionale rafforzare gli strumenti di prevenzione e lotta alla corruzione, disponendo il nostro Paese di un'Autorità anticorruzione indipendente come ANAC, di fatto il modello che l'Unione europea ha preso a riferimento.

19) Pertanto, dubbi sorgono circa la richiamata decisione della XIV Commissione parlamentare, in quanto stride con la più recente direzione dell'Europa per quel che riguarda il contrasto della corruzione, lasciando sempre più spazio alla convinzione che l'indirizzo assunto dal Governo in carica sia di tendere sempre più verso un atteggiamento indulgente rispetto ai reati commessi dai colletti bianchi.

del Senato della Repubblica

b) **Abuso d'ufficio e traffico di influenze illecite**

20) Nella medesima direzione sembra orientarsi altresì il disegno di legge sulla giustizia, c.d. Ddl Nordio (A.S. 808), approvato dal Consiglio dei Ministri lo scorso 15 giugno 2023, ed ora in fase di esame in Commissione giustizia, che – tra le altre cose – intende abrogare in modo “secco” l'abuso d'ufficio, giustificando tale scelta – come si legge nella Relazione illustrativa – con l'esistenza di uno «*squilibrio tra le iscrizioni della notizia di reato e decisioni di merito, rimasto costante anche dopo le modifiche volte a ricondurre la fattispecie entro più rigorosi criteri descrittivi*», che sarebbe «*indicativo di una anomalia*».

21) Si consideri, tra l'altro, che lo stesso reato è stato già novellato durante il Governo Conte II attraverso un intervento di specificazione della fattispecie che ne ha eliminato gli aspetti di maggiore incertezza interpretativa, rendendo di fatto superflua un'ulteriore modifica normativa. In particolare, l'articolo 23 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 ha inciso sulla disposizione del codice penale sostituendo le parole "di norme di legge o di regolamento," con le seguenti: "di specifiche regole di condotta espressamente previste dalla legge o da atti aventi forza di legge e dalle quali non residuino margini di discrezionalità".

22) Ne consegue che il delitto di abuso d'ufficio è ora integrato dalla condotta del pubblico ufficiale o dell'incaricato di un pubblico servizio che, nello svolgimento delle funzioni o del servizio e salvo che il fatto non costituisca un più grave reato, intenzionalmente procuri a sé o ad altri un ingiusto vantaggio patrimoniale ovvero arrechi ad altri un danno ingiusto attraverso la violazione di regole di condotta espressamente previste dalla legge o atti aventi forza di legge, ovvero attraverso la violazione del dovere di astensione o la violazione di norme che dovranno essere: specifiche; espressamente ed esclusivamente previste da fonti primarie del diritto, con esclusione, quindi, di fonti secondarie; a condizione che da tali regole di condotta non residuino margini di discrezionalità.

23) Pertanto, il novellato reato di abuso d'ufficio contempla oggi una condotta già di per sé molto circoscritta, al punto da lasciare la rilevanza penale a quelle sole condotte che effettivamente rappresentano un palese abuso del potere pubblico, in danno agli utenti finali, i cittadini.

- 24) Sebbene vi siano dati che dimostrino una evidente forbice tra procedimenti iniziati e condanne definitive pronunciate per questa fattispecie di reato, non è attraverso l'abrogazione del reato di cui all'art. 323 c.p. che si cura la malattia.
- 25) Infatti, se è pur vero che le condanne sono certo diminuite in ragione del citato intervento normativo che ne ha ripermetrato in modo incisivo la fattispecie, eliminando, come detto, il rilievo penale della violazione dei regolamenti, delle norme di principio e non specifiche, dell'eccesso di potere, vi è comunque da segnalare che tra il 1997 (anno della riforma diretta a tassativizzare il parametro della abusività e a rendere intenzionale la natura del dolo) e il 2020 (anno dell'ultimo ed incisivo intervento legislativo) sono state comunque pronunciate circa 3600 condanne.
- 26) La giurisprudenza di Cassazione in questi due anni si è del resto attenuta allo spirito della riforma del 2020. Lo scarso numero di condanne è quindi prova di una capacità della giurisprudenza di selezionare rigorosamente gli abusi penalmente rilevanti e potrebbe concorrere a ridurre la diffusa ansia di denuncia, oltre che ad orientare le scelte dei magistrati inquirenti, rafforzando la già diffusa propensione a chiedere l'archiviazione. A corroborare tale assunto vi sono i dati in materia di iscrizioni nel registro degli indagati relativi al delitto in parola. Infatti, le iscrizioni sono in forte calo (da 7939 nel 2016 a 5418 nel 2021). E lo saranno ancor più per effetto delle novità introdotte dalla riforma Cartabia con riguardo ai presupposti per procedere all'iscrizione ex articolo 335 c.c.p., secondo cui la notizia di reato dovrà contenere la descrizione di un fatto, determinato e non inverosimile, corrispondente a una fattispecie incriminatrice.
- 27) Pertanto, il solo dato numerico, relativo allo scarto tra iscrizioni e condanne e all'alto numero di archiviazioni, non può essere considerato così dirimente nelle valutazioni *de iure condendo*. Non è fuorviante considerare che, per tutti gli altri reati, la media delle archiviazioni è parimenti molto alta (62%). Bisognerebbe, quindi, abolire per ciò solo tanti altri reati valorizzando i freddi dati statistici?
- 28) L'abuso d'ufficio è un importantissimo delitto rientrante nel microsistema corruttivo, strettamente correlato – insieme al reato di traffico di influenze – alle figure di corruzione in senso stretto (artt. 318 e 319 c.p.). La sua paventata abrogazione sarebbe – ad avviso degli scriventi – un gravissimo errore ed un pericoloso passo indietro nella lotta alla corruzione, un fenomeno che, si stima, ha un costo per l'economia dell'Unione pari ad almeno 120 miliardi di euro all'anno, oltre a porsi in netto contrasto con la proposta di direttiva europea sulla materia.
- 29) In altre parole, l'abolizione di questo perno nella lotta alla corruzione danneggerebbe lo Stato, la credibilità delle istituzioni e avrebbe un impatto devastante sulla tutela dei cittadini nei confronti degli abusi perpetrati da parte del potere. Senza considerare che sul piano strettamente giuridico, determinerebbe effetti pericolosissimi, in quanto all'abolizione del reato conseguirebbe l'inevitabile revoca delle sentenze di condanna già pronunciate, in ossequio a quanto previsto dall'art. 673 c.p.p..
- 30) Nella medesima direzione si colloca l'annunciato *restyling* del reato di traffico di influenze illecite, anch'esso contenuto nel D.d.l. Nordio: per la configurazione di quest'ultimo le relazioni del mediatore con il pubblico ufficiale dovranno essere effettivamente "sfruttate" e non solo "vantate", e dovranno essere "esistenti" e non solo "asserite", con ciò comportando una grave limitazione di ciò che è penalmente rilevante e quindi, di fatto, sarà più difficile incorrere in questa fattispecie di reato. In sostanza, in questo modo, vengono meno proprio le due modifiche, introdotte dalla legge n. 3 del 2019, c.d. Spazzacorrotti, che erano state apportate al testo al fine assorbire il reato di millantato credito all'interno della fattispecie di traffico illecito d'influenze.
- 31) Anche questo rappresenta un ulteriore passo indietro, proprio rispetto ad un reato per il quale – grazie alle modifiche introdotte dalla richiamata legge – il GRECO aveva mostrato apprezzamento, considerando l'avvenuto allineamento del reato in commento ai requisiti di cui alla

Convenzione penale sulla corruzione (art. 12), colmando, così, una lacuna più volte segnalata dal medesimo organo europeo.

32) Ad avviso dei firmatari del presente atto, il delitto in questione piuttosto che essere limitato dovrebbe, invece, essere aggiornato anche alla luce di una normativa di regolamentazione delle *lobbies*, in quanto i due temi sono strettamente interconnessi.

33) Tra l'altro, tale modifica produrrà parziali effetti abolitivi; e quindi porterà alla revoca delle sentenze di condanna emesse dalla Corte di cassazione — per *abolitio criminis* (artt. 2 c.p. e 673 c.p.p.) — lì dove in importantissimi processi come il c.d. processo Alemanno si è giunti ad una condanna per traffico di influenze illecite finalizzato a commettere un abuso d'ufficio. Tali sentenze saranno quasi sicuramente revocate e tutti gli effetti della condanna saranno eliminati.

34) Le mire dichiarate dal Ministro della giustizia e tradotte in concreto nei provvedimenti proposti delineano, con tutta evidenza, un perimetro di intervento in cui, in generale, tanto la lotta alla corruzione, quanto quella all'evasione fiscale, sembrano non assurgere più a priorità del Governo in carica. Allarmante appare, quindi, la prospettiva che ne deriva: un ritorno al passato, allorquando il nostro Paese si distingueva per essere non già in prima linea, ma fanalino di coda nel contrasto ai fenomeni corruttivi. Tutto ciò in controtendenza rispetto alle raccomandazioni formulate quest'anno dalla Commissione Europea nel *Report sullo Stato di diritto*, che — al contrario — mirano a rafforzare i quadri di prevenzione, come quelli che disciplinano le norme in materia di *lobbying* e conflitto di interessi, e a garantire indagini e azioni penali efficaci nei casi di corruzione.

c) Intercettazioni e norma “bavaglio”

35) un ulteriore passo che sembra condurre il Governo in carica e la maggioranza che lo rappresenta verso una vera e propria “offensiva” sulla giustizia riguarda la delicata materia delle intercettazioni, nonostante le giravolte del ministro sull'argomento.

36) Tra i più rilevanti provvedimenti adottati vi è il Decreto Legge 10 agosto 2023 n. 105 - *in materia di processo penale e civile, contrasto agli incendi boschivi, recupero dalle tossicodipendenze, salute e cultura, personale della magistratura e della PA*- c.d. Decreto *Omnibus* che, intervenendo anche nel settore delle intercettazioni, per effetto dell'approvazione di proposte emendative, ha vietato le captazioni a strascico e la trascrizione nei brogliacci di quelle considerate irrilevanti, salvo che per indagini su reati gravi come quelli di mafia e terrorismo, per i quali è previsto l'arresto in flagranza obbligatorio. Ad una più attenta lettura, ben si comprende la *ratio* sottesa all'intervento in parola: l'eliminazione del riferimento ai reati di cui all'articolo 266, comma 1, comporta l'esclusione dell'applicabilità ai delitti contro la pubblica amministrazione. In altri termini, non si potrà aprire un procedimento giudiziario per corruzione se il fatto viene scoperto tramite intercettazioni svolte nell'ambito di un altro procedimento: ancora una volta un occhio strizzato ai comitati d'affari.

37) Inoltre, tra le novità che destano più preoccupazione vi è anche quella per cui verranno trascritte solo quelle intercettazioni ritenute “rilevanti ai fini delle indagini” con la precisazione che questo debba comprendere anche gli elementi emersi «*a favore della persona sottoposta a indagine*» e affidando il delicato compito di selezionare gli ascolti rilevanti al personale di polizia giudiziaria. A rafforzare tale previsione si aggiunge anche la novità secondo cui «nessuna menzione ne viene riportata nei verbali e nelle annotazioni della polizia giudiziaria, nei quali è apposta l'espressa dicitura: “La conversazione omessa non è utile alle indagini”».

38) In simile direzione si pone anche il D.d.l. Nordio testé citato, che interviene su altri aspetti della disciplina sulle intercettazioni, ampliando il divieto di pubblicazione, che viene consentito solo nel caso in cui il contenuto delle stesse sia stato riprodotto dal giudice nella motivazione di un provvedimento e venga utilizzato nel corso del dibattimento, e vietando il rilascio di copia delle intercettazioni e la loro pubblicazione, quando la richiesta sia presentata da soggetto diverso dalle

parti e dai loro difensori. Questa norma riflette una visione fraintesa della pubblicità. Il processo è pubblico, anche e soprattutto, per funzioni di controllo democratico, popolare, dell'esercizio della funzione giurisdizionale. Il che significa due cose: il pubblico, e di riflesso la stampa, deve poter controllare (per limitarci all'ambito toccato da questa norma) cosa il giudice usi, e come, e cosa il giudice non usi.

39) Non si possono non citare in questa sede anche altre criticità che, ad avviso degli scriventi, sono contenute nel disegno di legge in commento: tra queste, la proposta di inappellabilità da parte del pubblico ministero delle sentenze di primo grado assolutorie laddove si tratti di delitti a citazione diretta. Un ritorno, insomma, alla già dichiarata incostituzionale legge Pecorella. Per meglio comprendere gli effetti di tale disposizione si ricorda che il D.lgs. n.150/2023 (Riforma attuativa Cartabia), all'articolo 32, interviene sui procedimenti davanti al tribunale in composizione monocratica per modificare la disciplina della citazione diretta a giudizio estendendo il campo d'applicazione di questo procedimento speciale a una serie di delitti puniti con la pena della reclusione non superiore nel massimo a 6 anni, così da ridurre il ricorso all'udienza preliminare. Da ciò ne consegue che l'elenco dei delitti ivi compresi ha visto accrescere – e di molto – le tipologie e l'offensività degli stessi. Ne sono un esempio: la truffa aggravata, l'induzione a non rendere dichiarazioni o a rendere dichiarazioni mendaci all'autorità giudiziaria, il danneggiamento di cose mobili o immobili in occasione di manifestazioni pubbliche. Per siffatte tipologie criminose non sarà più possibile proseguire l'accertamento con i successivi gradi di giudizio. È palese che non ci si trovi di fronte né a delitti di scarsa gravità (reclusione non superiore nel massimo a 6 anni), né a delitti di minore complessità di accertamento, bensì ad un arretramento dello Stato che retrocede dal suo ruolo di protezione e garanzia dei cittadini. L'ennesima denegata giustizia.

40) Un'ulteriore criticità risiede nell'approvazione dell'ordine del giorno a prima firma della Sen. Stefani, che ha impegnato il Governo in carica ad adottare tutte le iniziative di propria competenza finalizzate a sopprimere l'istituto della sospensione dalle cariche di amministratori locali a vario titolo ricoperti, in conseguenza di condanna non definitiva, nonché a disporre una revisione generale del richiamato decreto legislativo 31 dicembre 2012, n. 235, in tema di incandidabilità e di divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi. Insomma, un attacco a pieno titolo alla legge Severino. Un'azione coerente con i desiderata del Governo in carica: disarticolare tutte le misure di cui il nostro sistema si è dotato nella lotta al malaffare.

41) Tornando al tema delle intercettazioni, più in generale, assumono rilievo talune rilevanti dichiarazioni del Ministro della giustizia, che ben potrebbero considerarsi prodromiche a questo arretramento sul versante delle intercettazioni e che è bene rammentare in questa sede: *“La mafia non parla al telefono, manco con i pizzini parla più. Noi spendiamo duecento milioni di euro per intercettazioni inutili su reati minimi e poi siamo indietro di anni rispetto alla tecnologia che usano le grandi organizzazioni criminali, che sono molto più avanti. Lo stesso trojan è superattissimo, la criminalità organizzata usa dei sistemi che oggi noi non riusciamo a intercettare”*.

42) Tuttavia, il pensiero del ministro è stato presto smentito proprio dalla clamorosa cattura del noto latitante ex capo di Cosa Nostra, Matteo Messina Denaro, avvenuta proprio grazie a questo fondamentale strumento di ricerca della prova.

43) All'indomani dell'arresto del superlatitante, emerge con ancora più evidenza come le intercettazioni siano uno strumento indispensabile per l'attività investigativa relativa ad ogni tipo di reato, ma ancora di più ad i reati di mafia. Privare o limitare lo Stato dell'uso di tale strumento di ricerca della prova può depotenziare l'autorità investigativa nella lotta alla delinquenza, comportando, di conseguenza, una riduzione della possibilità di sottrazione di ingenti quantità di beni dalla disponibilità della criminalità.

44) Un ulteriore assunto smentito dai fatti riguarda i costi eccessivi delle intercettazioni. Infatti sul punto va considerato l'unanime riconoscimento, di tutti i magistrati e degli esponenti delle forze di

polizia operanti nei settori della criminalità organizzata, della criminalità professionale e di quella dei colletti bianchi, alle intercettazioni quali strumento indispensabile non solo per l'accertamento dei reati, bensì anche per l'individuazione, il sequestro e la confisca dei patrimoni illegali derivanti dai reati.

45) A questo riguardo come risulta dalle relazioni della Direzione Nazionale Antimafia, della Direzione Investigativa Antimafia e della Commissione Bicamerale Antimafia, tra gennaio 2015 e settembre 2019 sono stati sottratti alle mafie quasi 32 miliardi di euro. Una somma enorme pari l'1,8% del PIL nazionale. Di questi, 20 miliardi è il valore di beni mobili e immobili sequestrati per effetto delle azioni di contrasto preventive e per i procedimenti giudiziari, tra gennaio 2015 e settembre 2019. Vale invece 11,7 miliardi il totale dei beni definitivamente confiscati.

46) Alla luce di una analisi costi benefici dunque l'investimento economico nelle intercettazioni ha avuto un rendimento di ben 11,7 miliardi (pari al totale dei beni definitivamente confiscati) ben dieci volte superiore al capitale investito nel quinquennio (costi intercettazioni).

47) In ragione di quanto testé analizzato, il legislatore ha, dunque, l'obbligo di dotare l'autorità giudiziaria di tutti gli strumenti necessari a cogliere ogni attività in corso o interessi nascosti del malaffare. Nella scorsa legislatura, la legge n. 3/2019 c.d. Spazzacorrotti ha previsto, tra gli altri, il potenziamento delle intercettazioni per i reati connessi alla corruzione.

48) Inoltre, è bene rammentare che durante il governo Conte II è stato adottato il decreto legge n. 161 del 2019, entrato in vigore a settembre 2020, che ha chiuso una stagione di interventi confusionari e superflui, rappresentando una sintesi equilibrata tra l'esigenza di perseguire reati gravi e il diritto alla privacy rispetto a fatti non rilevanti.

49) Come emerso in sede di audizione in Commissione giustizia del Garante della *privacy*, il 24 gennaio 2023, i dati raccolti confermano che dal 2020 non si è registrato alcun caso di violazione della *privacy* determinato da potenziali abusi delle intercettazioni, con ciò privando di fondamento qualsivoglia esigenza di ulteriore intervento normativo celato da intenti garantisti di questa maggioranza.

50) La disciplina sulle intercettazioni non avrebbe, pertanto, bisogno di modifiche. Ogni eventuale limitazione di tale strumento rappresenterebbe un notevole passo indietro rispetto alla normativa attuale.

51) Strettamente connesso alle restrizioni operate in materia di intercettazioni può dirsi la modifica operata alla Camera in sede di esame della Legge di Delegazione europea (A.C. 1342), attraverso l'approvazione di un emendamento proposto dal deputato di Azione Enrico Costa che ben può essere definito "bavaglio" per i giornalisti.

52) La modifica approvata, che vieta la pubblicazione delle ordinanze che dispongono le misure cautelari fino all'udienza preliminare, - ad avviso dei sottoscrittori del presente atto - lungi dal rappresentare la giusta attuazione del principio di presunzione di innocenza, rischia di tradursi, piuttosto, in una pesante limitazione del diritto di cronaca, rappresentando un grave passo indietro alla libertà di stampa e al diritto dei cittadini di essere informati, anche in presenza di un indiscutibile interesse pubblico.

53) L'elenco delle vicende di cronaca giudiziaria che i giornali non avrebbero potuto raccontare se fosse stata già in vigore la "legge bavaglio" è copioso: dalla gestione dei vertici di Autostrade svelata dopo il crollo del ponte Morandi, allo schianto della funivia del Mottarone. Oltre a numerosi femminicidi e alle modalità dell'arresto dell'ex capo di Cosa Nostra, allo spaccio e gli orrori alla Caserma Levante dei Carabinieri di Piacenza, dove le pratiche illegali venivano consumate "con l'arroganza e la convinzione che le vittime non avrebbero avuto voce".

54) Tra l'altro, posto che ciò che sarà consentito è la pubblicazione della ricostruzione di una parte o dell'altra appresa dal giornalista, senza però la possibilità di conoscere gli indizi, le intercettazioni

o le testimonianze, l'effetto che ne deriva non giova neanche agli stessi soggetti coinvolti nell'indagine.

55) Far conoscere i motivi per i quali un giudice decide di privare una persona della cosa più importante ovvero la sua libertà, non è solo una questione di trasparenza nei confronti dei cittadini, ma anche una forma di garanzia per lo stesso indagato, in quanto le ordinanze sono basate su elementi oggettivi e su valutazioni di un soggetto terzo ed imparziale, che fotografa al meglio l'ambito di una determinata fase di indagine. Inoltre, attraverso tale perverso meccanismo si impedisce il controllo da parte dell'opinione pubblica nei confronti degli atti emanati dell'autorità giudiziaria.

56) In conclusione, lo stop alla pubblicazione delle ordinanze di arresto appare antidemocratico, oltre che controproducente: imbavaglia solo la democrazia, mentre la trasparenza è sempre la massima garanzia del corretto esercizio del potere giudiziario;

d) **Prescrizione**

57) sotto altro profilo, un pericoloso ritorno al passato, con grave nocimento per le vittime dei reati deriverà anche dall'eventuale entrata in vigore della riforma che ripristina il regime della c.d. prescrizione sostanziale – abrogando al contempo l'improcedibilità, come introdotta dalla legge n. 134 del 2021 – attualmente in corso di esame in Parlamento (Atto Camera n. 893 Pittalis, abbinato con C. 745C. 1036).

58) Orbene, la prescrizione – da meccanismo introdotto a presidio del principio di certezza del diritto – si è tradotto nel tempo in uno strumento difensivo utilizzato esclusivamente per eludere la responsabilità penale. Noti, infatti, sono i suoi effetti distorsivi a cui a lungo abbiamo assistito, prima della riforma operata nel Governo Conte I con la Legge n. 3 del 2019, c.d. Spazzacorrotti. Tali effetti pregiudicavano fortemente le istanze di giustizia delle vittime del reato, che sono spesso rimaste inascoltate quando, per il verificarsi della causa estintiva, le stesse non hanno potuto ottenere un accertamento definitivo della verità, con ciò comportando di fatto una denegata giustizia e minando la fiducia dei cittadini nella capacità dello Stato di assolvere al compito fondamentale di assicurare il rispetto della legalità e la tutela dei diritti.

59) In sostanza, il meccanismo della prescrizione è stato troppo a lungo utilizzato come occulto e mirato fattore di deflazione del carico degli uffici giudiziari, in assenza della volontà politica di potenziare gli organici della magistratura. Uno degli effetti pregiudizievoli dell'istituto della prescrizione risiede nell'intasamento del carico delle Corti d'appello e nel parziale svilimento dei riti speciali.

60) Proprio l'effetto derivante dalle modifiche proposte nell'atto all'esame del Parlamento consiste di fatto nella previsione di limiti di durata massima di celebrazione del processo di appello (due anni) e di Cassazione (un anno), scaduti i quali, il corso della prescrizione riprende a decorrere, col rischio di determinare l'estinzione del processo, al pari di quanto accadeva precedentemente rispetto all'importante modifica normativa introdotta nel 2019.

61) Quest'ultima, invero, aveva previsto la sospensione definitiva del corso della prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado. La sospensione avrebbe, così, determinato un minore interesse a proporre appello, costituendo piuttosto un incentivo a definire il processo attraverso i riti speciali, se non fosse intervenuto il nuovo istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di fase, che è tornato – invece - ad incoraggiare la proposizione delle impugnazioni nella speranza di veder finire nel nulla i processi.

62) Nemmeno l'attuazione del principio del giusto processo, come contemplato dall'art. 111 della Costituzione può ritenersi idoneo a giustificare un'eventuale reviviscenza del meccanismo della prescrizione sostanziale, così come esistente prima dell'entrata in vigore della già richiamata legge n. 3/2019.

63) L'istituto della prescrizione, infatti, non è posto a fondamento del principio della ragionevole durata del processo: il dato temporale sarebbe già di per sé sufficiente a dimostrare la veridicità di quanto testé affermato. La prescrizione, infatti, è stata introdotta molto prima della riforma dell'art. 111 Cost. (1999) che ha fatto strada al principio del c.d. "giusto processo e della durata ragionevole".

64) È evidente, dunque, che la stessa non è stata originariamente contemplata a garanzia del principio costituzionale, piuttosto, i presidi per assicurare la ragionevole durata sono altri, come i meccanismi compensativi in caso di durata irragionevole dei processi, già previsti dal nostro ordinamento dalla Legge Pinto.

65) La lentezza dei processi non si combatte con l'impunità che comporta denegata giustizia, ma la durata ragionevole dei processi può e deve essere garantita diversamente, anzitutto con una giustizia che funziona, grazie ad adeguate risorse.

66) Tuttavia, laddove entrasse in vigore la nuova disciplina, questa rischierebbe di avere ripercussioni anche su inchieste e processi in corso, non essendo prevista, allo stato, una adeguata disciplina transitoria. In molteplici occasioni la tagliola della prescrizione ha impedito la valutazione delle accuse formulate dagli inquirenti in noti casi giudiziari: occorre adottare tutti gli strumenti necessari per scongiurare il ripetersi di analoghi epiloghi giudiziari, con grave nocumento alle istanze di verità delle vittime.

67) Eppure, secondo gli scriventi, non sembra che al Governo in carica interessi davvero intervenire su questo fronte, altrimenti non darebbe seguito a questa azione di "offensiva", piuttosto concentrerebbe il suo impegno a destinare nuove risorse a favore di un piano straordinario di assunzioni in tutto il settore giustizia, in continuità con quanto realizzato nei Governi Conte I e II.

68) Inoltre, appare opportuno richiamare in questa sede le perplessità manifestate dalla Commissione europea nel *Report sullo stato di diritto 2022* rispetto alla fissazione di termini massimi per la conclusione dei procedimenti dinanzi alla Corte d'appello e alla Corte suprema di cassazione. In particolare, per problemi di efficienza soprattutto a livello delle Corti d'appello, "le nuove misure rischiano di incidere negativamente sui processi penali e in particolare su quelli in corso, che potrebbero essere automaticamente resi improcedibili.

69) Sebbene siano previste eccezioni e siano in vigore norme temporanee, l'efficacia del sistema giudiziario penale richiede un attento monitoraggio a livello nazionale per garantire un giusto equilibrio tra l'introduzione delle nuove disposizioni e i diritti di difesa, i diritti delle vittime e l'interesse pubblico all'efficienza del procedimento penale".

70) Orbene, tali considerazioni non possono non valere, a maggior ragione, per la prescrizione sostanziale, il cui regime sarebbe di fatto ripristinato dall'entrata in vigore del provvedimento in *esame*, che si inquadra certamente in un più ampio progetto di giustizia, d'*elite*, tanto caro al Governo in carica e alla maggioranza che lo sostiene, in cui solo chi ha ingenti disponibilità economiche potrà permettersi tecniche difensive dilatorie finalizzate ad incorrere nella causa estintiva del reato.

71) e) **Separazione delle carriere**

in sede di esposizione delle linee programmatiche del dicastero e in ulteriori occasioni da parte del Ministro della Giustizia, è stata più volte annunciata la volontà di intervenire sulla separazione delle carriere dei magistrati.

Oggi è in esame in commissione Affari Costituzionali della Camera un progetto di legge in tale direzione, caldeggiato da questa maggioranza parlamentare.

72) Tuttavia, non può non tenersi conto come un simile intervento sia già naufragato in occasione del referendum ultimo scorso, laddove il quesito proposto non ha raggiunto il *quorum* di cui all'articolo 75 della Costituzione.

73) Una riforma in tale materia è tutto fuorché necessaria, tanto più ora che la riforma Cartabia ha ridotto ad uno i passaggi di funzioni tra magistrati requirenti e giudicanti rendendo ancor più eccezionale l'eventuale mutamento di funzioni nell'arco della vita professionale di un magistrato.

74) Ad avviso dei firmatari del presente atto, inoltre, più si separa sul piano formativo e professionale il PM dal giudice, più si rischia di incorrere in una realtà – lontana dal nostro sistema processuale – in cui il PM diventa un "avvocato di polizia", un mero accusatore e non già un funzionario dello Stato chiamato ad accertare la verità dei fatti, come contempla anche il codice di procedura penale (art. 358 c.p.p.), anche ricercando elementi utili alla difesa.

- 75) La comunanza di formazione e di percorso iniziale, al contrario, contribuisce a scongiurare, se non proprio evitare, questo rischio ed è dunque una garanzia per il cittadino che dovesse essere indagato.
- 76) Forse, dunque, tra le mire del Governo in carica vi è un intento di ritornare ai tempi più remoti, in cui – grazie alla separazione delle carriere e alla limitazione dell'obbligatorietà dell'azione penale – il pubblico ministero dipendeva dall'esecutivo. Ciò, tuttavia, oggi sarebbe antinomico rispetto alla Costituzione e accentuerebbe ancora di più l'idea di una società gerarchizzata, a piramide, oltre a risultare anacronistico rispetto a quanto emerso quest'anno nel *Report sullo Stato di Diritto* della Commissione Ue, ove si sono constatati positivamente i progressi di alcuni Stati membri che hanno portato a termine importanti riforme per rafforzare l'indipendenza della magistratura. *a parere de*
- 77) Del resto, l'attuale Governo sta mettendo in atto una sopraffina strategia volta a circoscrivere il principio di obbligatorietà dell'azione penale prendendo le mosse da quanto disposto dalla legge Cartabia in materia di criteri di priorità dell'azione penale. Un modo per la politica di mettere le mani sulle Procure. Una sorta di amnistia mascherata per alcuni specifici delitti, nonché uno strumento deflattivo occulto che comporterà quasi sicuramente una denegata giustizia. Il perché è presto detto. Il disegno di legge a prima firma del Sen. Zanettin, nella previsione dei suddetti criteri fa retrocedere all'ultimo posto la trattazione dei procedimenti relativi a delitti non vittimari (come quelli contro la PA) in ragione del fatto che lo stesso proponente li consideri di non rilevante allarme sociale. *di un'azione del*
- 78) La modifica della prescrizione, unitamente a siffatti criteri di priorità dell'azione penale faranno sì che un'ingente quantità di procedimenti relativi ai delitti dei c.d. colletti bianchi andranno al macero. I procuratori dovranno per forza attenersi alle linee guida del Parlamento e un eventuale sviamento rispetto a quanto previsto dall'articolo 132-bis disp. att. c.p.p. avrebbe quale effetto un esposto al Ministro della giustizia volto all'accertamento di eventuali azioni di responsabilità disciplinare. *prevenire*

f) Decreto Caivano

- 79) Se da un lato, assistiamo ad una serie di provvedimenti proposti dal Governo in carica o dalla maggioranza che lo rappresenta che si traducono in un allentamento dei presidi anti-corruzione, dall'altro, non si può non segnalare un approccio meramente propagandistico nella lotta alla criminalità, anche minorile, spesso sfruttata dalle organizzazioni criminali, specie nei contesti di maggiore disagio sociale.
- 80) Invero, il decreto-legge 15 settembre 2023, n. 123, c.d. *Decreto Caivano*, ha – tra i tanti – inasprito talune fattispecie di reato per i quali erano già comminate pene severe e, in generale, trattasi di un provvedimento orientato solo alla repressione della criminalità minorile, in mancanza, tuttavia, di strumenti di vero contrasto del disagio giovanile e della povertà educativa.
- 81) È noto come via sia uno stretto nesso di causalità tra l'aumento della povertà e l'incremento del tasso di criminalità, specie giovanile, nonché della dispersione scolastica. La povertà in Italia è ormai un fenomeno strutturale visto che tocca quasi un residente su dieci, il 9,4% della popolazione residente vive infatti, secondo l'Istat, in una condizione di povertà assoluta. In termini assoluti si contano in Italia più di cinque milioni di persone in stato di povertà assoluta.

- 82) Senza un intervento di sistema a sostegno delle famiglie meno abbienti e delle scuole, al fine di contrastare la dispersione scolastica, ogni strumento di repressione *tout court* è – ad avviso degli scriventi – inutile, in quanto non basta agire con norme più severe, ma occorre fare tutto quanto possibile a livello centrale per rendere quelle norme efficaci sui territori, a cominciare dallo stanziamento di risorse adeguate per la costruzione di un intero sistema di servizi a livello locale.

83) Questo rappresenta l'ennesima dimostrazione del doppiopesismo dell'attuale Governo, che va a muso duro nel contrasto di reati che spesso sono collegati alla marginalità sociale e a volte al dissenso sociale, mentre tratta col guanto di velluto i reati tipici dei "colletti bianchi".

Considerato ancora che:

84) Gli elementi su esposti delineano, dunque, un quadro in cui la effettiva velocizzazione dei processi, soprattutto civili, e la lotta alla corruzione non appaiono una priorità del Governo in carica, come la Legge di Bilancio di recente approvazione ha sostanzialmente confermato.

85) In particolare, il disegno di legge approvato in prima battuta dal Consiglio dei ministri, recante *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026*, conteneva solo una norma in materia di giustizia, l'articolo 67, che ha istituito un fondo per la magistratura onoraria, al fine di dare attuazione alla riforma della medesima.

86) Solo in sede emendativa in Senato sono state aggiunte ulteriori previsioni. In particolare, l'articolo 67-ter, recante disposizioni concernenti l'organizzazione del Ministero della Giustizia, ha previsto l'istituzione nell'ambito del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità di una struttura di livello dirigenziale generale per i servizi minorili e per la giustizia riparativa; di due uffici aggiuntivi di livello dirigenziale non generale, con conseguente incremento della dotazione organica del personale dirigenziale del Ministero, nonché l'aumento della dotazione organica del Ministero della giustizia – Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità di 54 unità di personale del comparto funzioni centrali dell'Area funzionari.

87) Tuttavia, le esigue previsioni introdotte non appaiono, agli scriventi, sufficienti a garantire il potenziamento degli organici dei servizi minorili della giustizia e dell'offerta trattamentale legata alla esecuzione penale esterna ed alle misure e sanzioni di comunità, specie in relazione alle necessità venutesi a creare in ragione delle disposizioni previste dal decreto legge 15 settembre 2023, n.123 (c.d. Decreto Caivano).

88) Segnatamente, non sono state previste risorse adeguate per l'assunzione straordinaria, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di personale per gli uffici territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità del Ministero della giustizia, destinate ai ruoli di funzionario della professionalità pedagogica e di funzionario della professionalità di servizio sociale.

89) È bene ricordare che i funzionari giuridico-pedagogici svolgono il ruolo di educatori all'interno degli istituti penitenziari e sono un numero considerevolmente inferiore rispetto a quello previsto. Eppure, è di tutta evidenza come a tale categoria di lavoratori l'ordinamento riconosca un ruolo fondamentale, in quanto il loro contributo consente di dare piena attuazione al principio costituzionale della funzione rieducativa della pena, di cui all'art. 27 della nostra Carta Fondamentale. I funzionari giuridico pedagogici, infatti, svolgono attività imprescindibili ai fini del reinserimento in società del detenuto, sia sotto il profilo della "osservazione scientifica della personalità" e dell'accesso alle misure alternative dei condannati definitivi, che in termini di progettazione delle attività dell'istituto, scolastiche, formative, sportive e ricreative, cercando di dare seguito ai molti bisogni dei ristretti. Infine, la circolare ministeriale che ne ha modificato la denominazione in funzionari giuridico pedagogici, ha attribuito a questi ultimi anche il compito di coordinare la rete interna ed esterna al carcere in modo da garantire una relazione con il territorio. Il XIX Rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione fotografa una situazione all'interno delle carceri che desta notevole preoccupazione e impone di intervenire per far fronte alle evidenti carenze di personale educatore.

- 90) Il numero totale degli educatori effettivi, invero, secondo quanto si evince dalle schede trasparenza aggiornate a maggio 2023, è pari a 803 unità a fronte delle 923 previste in pianta organica. La media nazionale di persone detenute in carico a ciascun funzionario è di 71.
- 91) Tuttavia, sono 100 su 191 gli istituti che presentano un rapporto persone detenute/educatori più elevato rispetto alla media e ben distante da quello fissato dal DAP con Circolare 3 febbraio 2022 – Incremento pianta organica Funzionario Giuridico Pedagogico, pari a 65 (attualmente di 71 in media nazionale).
- 92) Sotto altro profilo, desta preoccupazione come la legge di Bilancio difetti di qualsivoglia previsione volta allo stanziamento di risorse a favore dell'edilizia penitenziaria e della polizia penitenziaria, interessata da una grave situazione di carenza di personale, cui non sembra intendere porre rimedio il Governo in carica.
- 93) A ciò occorre far fronte senza ritardo, considerando, altresì le gravi ripercussioni da questo derivanti, sia in termini di condizioni di impiego dei lavoratori, che di sicurezza all'interno degli istituti penitenziari. Secondo i dati riportati nelle schede trasparenza del Ministero aggiornate al 2023, manca il 15% delle unità previste in pianta organica. Il rapporto detenuti agenti attuale è pari ad 1,8, a fronte di una previsione di 1,5. Tra le regioni italiane questo rapporto varia fra l'1,2 e il 2 e suggerisce una distribuzione disomogenea del personale. Il XIX Rapporto Antigone sulle condizioni di detenzione conferma quanto riportato dai dati ministeriali. Dei 97 istituti visitati, 44 presentano un rapporto tra detenuti e agenti più elevato rispetto alla media di 1,8. Appare fondamentale rammentare che la Legge 27 settembre 2021, n. 134, recante Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari, alla lettera g) contempla, tra i tanti, anche il coinvolgimento degli uffici per l'esecuzione penale esterna, al fine di consentire l'applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi nel giudizio di cognizione.
- 94) Pertanto, non si può non incrementare l'efficienza degli istituti penitenziari, al fine di incidere positivamente sui livelli di sicurezza, operatività e di efficienza degli istituti penitenziari e di incrementare le attività di controllo dell'esecuzione penale esterna.
- 95) Desta, altresì, preoccupazione la grave carenza del personale della magistratura ordinaria, specie per far fronte all'impatto derivante dalla proposta di riforma contenuta nel D.d.l. Nordio, che intende introdurre la collegialità per l'applicazione della misura della custodia cautelare in carcere o di una misura di sicurezza provvisoria quando essa è detentiva.
- 96) Invero, sebbene sia stato previsto, per un adeguato rafforzamento dell'organico, che tali norme si applichino decorsi 2 anni dall'entrata in vigore della legge e l'aumento del ruolo organico del personale di magistratura ordinaria di 250 unità, da destinare alle funzioni giudicanti di primo grado, tale incremento di unità non appare sufficiente a sopportare il carico di lavoro degli organi giudicanti, considerando, altresì, l'ingente quantità di arretrato, cui ancora non si è potuto far fronte, specie in grado di appello. Sul punto si segnala un emendamento a prima firma del Sen. Scarpinato che raddoppia il numero dei magistrati da assumere a 500 unità. Tutto ciò in ragione della – già citata – norma che prevede la collegialità nella decisione in merito all'applicabilità della custodia cautelare in carcere che comporterà, a cascata, una serie di incompatibilità nel proseguo del procedimento.
- 97) Siamo, infatti, di fronte ad una situazione di scopertura dell'organico magistratuale senza precedenti: circa 1.500 unità su 10.900.
- 98) Si badi che tra gli obiettivi del PNRR nel settore giustizia vi è anche l'abbattimento della durata dei procedimenti giudiziari, nello specifico, del 40% dei tempi di trattazione per le cause civili (e una contestuale riduzione del 90% del numero di cause pendenti nel 2019) e del 25% per i processi penali.
- 99) In ambito civile, sono altresì stabilite alcune tappe intermedie, fissate al 31 dicembre 2024, che prevedono la riduzione del 65% del numero di cause pendenti nel 2019 per i tribunali e del 55% per le Corti di appello. Orbene, una parte non indifferente della progettualità richiesta per lo smaltimento

dell'arretrato negli uffici ed il contenimento in termini fisiologici della durata media dei procedimenti passa per la disponibilità di adeguate risorse umane.

- 100) Si evince, preliminarmente, come siamo pertanto ancora molto distanti dal raggiungimento degli impegni assunti a livello europeo.
- 101) Invero, sembra che il Governo in carica abbia sostanzialmente abbandonato il perseguimento degli obiettivi del PNRR, posto che la legge di bilancio per l'anno 2024, non contiene nessuna nuova misura di investimento per i prossimi anni per l'amministrazione della giustizia.
- 102) Il rischio, quindi, è che il PNRR sia di fatto abbandonato e lasciato senza guida: tra i tanti progetti che rischiano di fallire a causa della mancanza di risorse, degno di nota è quello relativo allo stabile inserimento nell'organizzazione giudiziaria dei funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.
- 103) Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza aveva previsto, per il settore Giustizia, un massiccio investimento per oltre 2,827 MLD euro destinati a riforme ed interventi diretti a migliorare l'efficienza e la competitività del sistema giustizia italiano.
- 104) Lo sforzo degli uffici giudiziari, unitamente a quello dei giovani funzionari degli Uffici per il processo appena entrati in servizio, ha consentito ad oggi di raggiungere importanti risultati con la riduzione del 29% della durata del processo penale e del 19,2 % di quello civile e con l'aumento dell'indice di smaltimento civile, passato da 1,06 a 1,16 (risultato tra i più alti degli ultimi anni).
- 105) Nonostante gli addetti all'Ufficio per il Processo siano diventati parte importante dell'organizzazione degli Uffici giudiziari italiani, nonostante le espresse richieste di stabilizzazione di questa figura formulate dall'Associazione Nazionale Magistrati, le risposte fornite dal Ministero non sono rassicuranti, proprio in un momento in cui la Commissione europea ha dato il via libera alla proroga degli attuali funzionari UPP assunti con le risorse del PNRR sino al 30 giugno 2026.
- 106) Tale disattenzione del Governo in carica, rispetto allo stanziamento di misure necessarie, economiche e strutturali, per consentire alla magistratura di svolgere il proprio compito nel modo migliore possibile, così inattuando il PNRR, rappresenta un ulteriore tassello volto allo smantellamento dello Stato di diritto.

Rilevato che:

- 107) non risulta essere una priorità dell'attuale Governo, altresì, il potenziamento degli strumenti di contrasto alle mafie già esistenti, così come il rafforzamento dei principali presidi antimafia, quale il regime speciale del 41-bis, nonché le misure di prevenzione personali e patrimoniali.
- 108) Non sfugge, altresì, come nella legge di Bilancio manchi del tutto il riferimento a risorse aggiuntive necessarie a proseguire nella politica di contrasto alle agromafie ed ecomafie, con ciò privando di tutela specifica il diritto alla salute attraverso un efficace sistema di repressione delle attività della criminalità organizzata e dei reati ambientali in generale.
- 109) Al riguardo, si segnala anche il recente "affossamento" in Aula alla Camera della proposta di legge a firma Cafiero De Raho (A.C. 823), in materia di illeciti agro-alimentari: una riforma necessaria che, nel suo complesso, ha lo scopo e muove dalla necessità, sottolineata dalla giurisprudenza ma anche dai tanti auditi in Commissione, di garantire una copertura e una tutela molto più ampie al nostro mercato agroalimentare.
- 110) Infatti, tutelare il nostro mercato agroalimentare vuol dire *in primis* mettere al centro e tutelare beni giuridici costituzionalmente protetti e fondamentali, come la salute umana, la tutela e della buona fede del consumatore, di cui devono essere ampliati gli spazi di informazione e di consapevolezza al fine di meglio garantire un settore strategico dell'economia nazionale del nostro Paese.
- 111) Probabilmente, la maggioranza parlamentare che rappresenta il Governo in carica preferisce voltare lo sguardo dall'altra parte, sebbene quello agroalimentare, sia un settore che, anche stando agli ultimi rapporti Ecomafie e Agromafie del 2023, è sempre più sotto le mani della criminalità organizzata.

113) È in costante aumento, infatti, il numero dei reati e degli illeciti amministrativi in questo settore, che rappresenta il 15% del PIL italiano, con un valore economico complessivo di 522 miliardi di euro: sono circa 13.000 le infrazioni solo nel settore ittico e più di 41.000 gli illeciti amministrativi e i reati nel settore agroalimentare.

113) Appare evidente, allora, come vi fosse davvero bisogno di un intervento riformatore efficace a tutela della categoria, del consumatore e di questa filiera che è tanto importante da attirare, le mani delle organizzazioni criminali.

114) Un altro tema che non è stato oggetto di attenzione del Governo in carica riguarda la situazione delle carceri. Il sistema carcerario italiano è ancora caratterizzato da un grave sovraffollamento, con strutture ed operatori quasi al collasso. Stando a quanto previsto dall'ultima relazione presentata al Parlamento, il numero delle persone attualmente detenute in Italia continua a rimanere "pericolosamente" al di sopra dei limiti di capienza, con un tasso medio del 105/110% dei posti disponibili, rilevando che vi sono situazioni di vera emergenza, quali per esempio in Puglia e in Lombardia, dove la concentrazione della popolazione carceraria oltrepassa il 130% e, in alcuni casi, persino il 160% dei posti disponibili.

115) I numeri sono sicuramente allarmanti e trattasi di un fenomeno strutturale, che imporrebbe adeguate risposte sia in termini finanziari che di investimenti - anch'essi strutturali - in personale e strutture.

116) Sul punto si segnala il numero di 85 suicidi nel 2022. Mai così alto da oltre 10 anni. Oltre al valore in termini assoluti, l'indicatore principale per valutare l'andamento del fenomeno è il cosiddetto tasso di suicidi, ossia la relazione tra il numero dei casi e la media delle persone detenute nel corso dell'anno.

117) Con un numero di presenze medie pari a 54.920 detenuti e 82 decessi, il tasso di suicidi è oggi pari circa a 13 casi ogni 10.000 persone detenute: si tratta del valore più alto mai registrato. In carcere ci si uccide oltre 21 volte in più che nel mondo libero. Inoltre, in generale, si segnala che le condizioni dei detenuti sono per lo più indegne e incompatibili con il principio rieducativo dettato dalla Costituzione.

Rilevato ancora che:

118) tra i provvedimenti che il Governo in carica intende adottare, in quanto collegati alla decisione di bilancio, a completamento della manovra di bilancio 2024-2026 vi è la Revisione delle circoscrizioni giudiziarie, anche con riferimento al Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie; nonché in materia di magistratura onoraria;

119) Per quanto riguarda la revisione della geografia giudiziaria, sarebbe opportuno che la novella legislativa tenesse conto di «criteri oggettivi e omogenei» che comprendano alcuni fondamentali parametri: estensione del territorio, numero degli abitanti, carichi di lavoro, indice delle sopravvenienze, specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, presenza di criminalità organizzata.

120) Le riforme sin qui adottate in materia si sono tradotte solo in un aumento dei costi per i cittadini, in un'accentuata assenza dello Stato, in particolare in territori fortemente contaminati dalla criminalità organizzata, e in una notevole concentrazione dei carichi giudiziari nei nuovi poli competenti, accresciuta in particolar modo dal periodo di sospensione dettato dall'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Ciò premesso e considerato, preso atto delle comunicazioni del Ministro della giustizia,

Impegna il Governo:

- 1) a tornare ad investire nel comparto giustizia per rilanciare il rapporto tra giustizia e cittadino, quale unico vero antidoto alla lunghezza dei processi civili e penali, colmando le scoperture negli uffici giudiziari attraverso una massiccia e mirata attività assunzionale - in continuità con le leggi di bilancio degli anni 2018-2020 - stanziando nello specifico, ulteriori risorse volte a rafforzare in modo adeguato tutti i profili di funzionari giuridico-pedagogici, assistenti sociali, amministrativi del dipartimento di giustizia minorile e di comunità, nonché autorizzando e finanziando, con il primo provvedimento utile, procedure concorsuali pubbliche, in aggiunta a quelle già previste a legislazione vigente, al fine di procedere all'assunzione straordinaria di personale non dirigenziale a tempo indeterminato del Ministero della giustizia e di nuovi magistrati ordinari;
- 2) a potenziare l'organico del Corpo di Polizia Penitenziaria, al fine di rendere maggiormente efficienti gli istituti penitenziari e garantire migliori condizioni di lavoro al personale addetto alla sicurezza all'interno delle carceri;
- 3) a consentire la stabilizzazione dei contratti in essere degli addetti agli uffici per il processo, nel rispetto degli obiettivi imposti dal PNRR e in un'ottica di reale smaltimento degli arretrati e di riconoscimento delle giuste pretese anche economiche del personale già impiegato;
- 4) ad astenersi da ogni intervento anche normativo che possa tradursi di fatto in un allentamento dei presidi anticorruzione, nonché ad intraprendere tutte le necessarie iniziative, nelle opportune sedi istituzionali nazionali ed europee, volte ad una rapida approvazione della proposta di direttiva UE 2023/0135 (COD) in materia di lotta contro la corruzione, al fine di rafforzare ulteriormente i meccanismi per la prevenzione e lotta alla corruzione, ampliando l'ambito di azione rispetto al singolo Stato ed estendendolo a tutta l'Unione europea;
- 5) a rispettare integralmente il Titolo IV della Costituzione laddove vengono contemplati il principio di separazione dei poteri e dell'autonomia della magistratura (art. 104 Cost.), nonché ad astenersi dal dare seguito a qualsivoglia proposta normativa di separazione delle carriere dei magistrati e di eliminazione della obbligatorietà dell'azione penale sancita dall'articolo 112 della Costituzione;
- 6) a mantenere ferma la disciplina della sospensione della prescrizione del reato come introdotta dalla legge n. 3/2019 c.d. Spazzacorrotti, in quanto l'estinzione del processo per intervenuta prescrizione può tradursi in una grave denegata giustizia per le vittime;
- 7) a porre al centro dell'azione di Governo tutte le ulteriori politiche necessarie alla predisposizione di un adeguato sistema di controlli, prevenzione e trasparenza delle somme di denaro derivanti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, nonché di repressione degli eventuali reati conseguenti all'utilizzo delle ingenti somme relative ai progetti del PNRR, monitorando ed eventualmente modificando le norme dei decreti legge di attuazione del PNRR attualmente in vigore per una efficace gestione delle stesse risorse;
- 8) ad astenersi da qualsivoglia intervento – anche normativo – volto a riformare la disciplina delle intercettazioni in modo da restringerne l'utilizzo o comunque depotenziarne l'efficacia come strumento di ricerca della prova determinante per l'attività investigativa ed indispensabile per contrastare le forme più insidiose di criminalità organizzata e dei fatti di corruzione, i cui effetti finali ricadono sull'utente, ovvero il cittadino; nonché ad intervenire per ripristinare la disciplina laddove già oggetto di modifiche peggiorative entrate in vigore. Da ultimo a salvaguardare lo strumento intercettivo del *trojan* quale presidio essenziale al fine di recidere il rapporto sinallagmatica tra corrotto e corruttore; unico strumento adeguato al perseguimento di efficaci risultati nel contrasto ai delitti posti in essere dai c.d. colletti bianchi;
- 9) a monitorare gli effetti applicativi della disciplina in materia di ergastolo ostativo, rivalutando la normativa prevista nel D.L. n.162/2022 – convertito in legge n. 199/2022 – in modo da restituire giusta rilevanza al requisito della collaborazione con la giustizia e ricomprendere nuovamente nel novero dei reati ostativi anche quelli contro la Pubblica Amministrazione;
- 10) a sostenere le iniziative legislative parlamentari volte ad inasprire il contrasto ai reati ambientali, a rafforzare la tutela giurisdizionale del diritto alla salute dei cittadini e alla salute

- nei luoghi di lavoro, nonché il contrasto alle agromafie e agli illeciti alimentari, combattendo le infiltrazioni criminali nell'economia legale;
- 11) ad adoperarsi per dare seguito alle iniziative legislative già esistenti in Parlamento in materia di procedibilità d'ufficio, per ripristinare il precedente regime rispetto a quei reati di peculiare disvalore sociale, per evitare di far gravare sulle vittime l'onere di proporre querela per azionare la pretesa punitiva dello Stato;
 - 12) ad ~~intervento per~~ abrogare ovvero modificare l'istituto del concordato anche con rinuncia ai motivi di appello *ex art. 599-bis c.p.p.*, ripristinando l'esclusione dell'applicazione di detto istituto agli imputati per reati di particolare gravità;
 - 13) ad adottare ogni strumento – anche normativo – utile a garantire l'efficacia delle disposizioni a presidio delle vittime dei reati, apprestando una tutela in concreto delle stesse, proprio in considerazione della propria condizione di minorità delle persone offese che nasce dall'aver subito un pregiudizio;
 - 14) a salvaguardare e rafforzare il regime speciale di cui all'art. 41-bis Ord. Pen., adeguando le 12 strutture detentive in modo da garantire realmente la separazione tra questi detenuti, al fine di impedire qualsiasi comunicazione sia all'interno dell'istituto che verso l'esterno; potenziare il GOM mettendolo in condizione di svolgere il proprio lavoro in sicurezza attraverso la copertura della pianta organica, la formazione e l'aggiornamento professionale, l'addestramento e l'equipaggiamento;
 - 15) in tema di giustizia riparativa, assumere iniziative affinché la scelta di tale istituto sia sempre frutto di una libera e consapevole volontà della vittima e che la stessa non sia esposta neanche in via indiretta alla vittimizzazione secondaria;
 - 16) a non abrogare il delitto di abuso di ufficio e non depotenziare il delitto di traffico di influenze, fattispecie eventualmente da potenziare alla luce delle modifiche proposte a livello europeo, anche in combinazione con l'introduzione di una normativa sulla regolamentazione delle *lobbies*, sul conflitto di interessi, in quanto strettamente connessi;
 - 17) a sostenere le iniziative legislative parlamentari volte a prevenire e contrastare il fenomeno del bullismo, del cyberbullismo e del disagio giovanile; *la legge n. 168 del 24 novembre 2002*
 - 18) a non abbassare la guardia nel contrasto alla violenza di genere, monitorando gli effetti applicativi e l'efficacia delle misure introdotte con il ~~Disegno di legge governativo Roccella (A.C. 1294)~~, nonché la messa a terra dei finanziamenti dei centri antiviolenza oggetto della legge di Bilancio, incrementando, ove necessario, le misure volte al contrasto alla violenza contro le donne e introducendo percorsi obbligatori di educazione affettiva e sessuale negli istituti scolastici, al fine di ridurre sensibilmente il numero dei femminicidi, come fenomeno culturale;
 - 19) a sostenere iniziative legislative, in conformità alle diverse pronunce della Corte costituzionale, in materia di: morte volontaria medicalmente assistita; possibilità di coltivazione per uso domestico di cannabis;
 - 20) a sostenere le iniziative legislative parlamentari volte a riformare la disciplina degli affidi al fine di addivenire al superiore interesse del minore;
 - 21) ad astenersi dall'introdurre, in materia di reati tributari, qualsiasi forma di condono, al fine di non indebolire gli strumenti di contrasto al fenomeno dell'evasione fiscale;
 - 22) a sostenere le iniziative legislative parlamentari volte a inasprire il trattamento sanzionatorio dei delitti contro gli animali per mezzo della previsione di un apposito titolo nel codice penale affinché gli stessi, considerati quali esseri senzienti, possano usufruire di una tutela adeguata all'interno dell'ordinamento;
 - 23) a sostenere le iniziative legislative parlamentari volte a riformare la geografia giudiziaria secondo il principio costituzionalmente garantito della giustizia di prossimità, per mezzo della riapertura delle sedi accorpate e di quelle soppresse dai decreti legislativi in attuazione della legge delega n. 148/2011, in relazione a criteri oggettivi e qualificati;

- 24) ad astenersi da qualunque intervento, anche normativo, volto a modificare quanto previsto dal Decreto Severino (D.lgs. n. 235/2012) in merito all'incandidabilità e al divieto di ricoprire cariche elettive e di Governo conseguenti a sentenze definitive di condanna per delitti non colposi, a norma della legge n. 190/2012; nonché in merito alla sospensione degli amministratori pubblici condannati in primo grado, specie per mafia o corruzione, così da garantire il corretto funzionamento della democrazia e dell'amministrazione pubblica;
- 25) a sostenere le iniziative legislative parlamentari in tema di accesso alla professione forense e al regime di monocommittenza; *adottare iniziative volte ad*
- 26) a eliminare attraverso atti normativi l'individuazione, da parte del Parlamento, dei criteri di priorità di trattazione delle notizie di reato e, conseguentemente, nell'esercizio dell'azione penale, lasciando integra l'autonomia della magistratura costituzionalmente garantita; nonché ad eliminare il potere attribuito al Ministro della Giustizia di formulare osservazioni sui progetti organizzativi delle Procure della Repubblica;
- 27) a migliorare le condizioni di vita e di lavoro, nonché la sicurezza all'interno delle carceri nel rispetto del corretto bilanciamento dei principi di rieducazione del detenuto e di certezza della pena;
- 28) a tutelare la libertà di stampa e il diritto di cronaca, quale strumento di estrinsecazione anche del fondamentale diritto di informazione per il cittadino, astenendosi dal portare a compimento tutte quelle riforme che possano comportare una compressione di tali diritti costituzionalmente garantiti, ivi incluso l'emendamento "bavaglio" Costa.

D'ORSO *D'Orso*

ASCARI *Ascari*

CAFIERO DE RAHO *Cafiero De Raho*

GIULIANO *Giuliano*

SILVESTRI *Silvestri*

BALDINO *Baldino*

SANTILLO *Santillo*

FENU *Fenu*

AURIEMMA *Auriemma*

CAPPELLETTI *Cappelletti*