

Comunicazione del ministro della Giustizia, Clemente Mastella, alla Camera dei Deputati

(23 gennaio 2007)

Onorevoli Colleghi,

Nel dare conto al Parlamento, massima espressione della sovranità popolare, delle vicende che hanno riguardato l'amministrazione della Giustizia nell'anno appena concluso e prima di delineare i tratti principali dei progetti di riforma che mi accingo a presentare al Consiglio dei Ministri, sento forte l'esigenza di richiamare e fare mio il monito rivolto dal Capo dello Stato nel suo messaggio di fine anno: un confronto politico caratterizzato da toni suscettibili di sovrapporsi al merito dei problemi da affrontare e delle soluzioni che abbiamo il dovere di progettare e adottare nell'interesse degli italiani, rischia di produrre una crisi irreversibile nel rapporto tra cittadini e istituzioni.

Tale monito, che totalmente condivido, bene si presta a diretta applicazione nel settore della Giustizia.

Non è, infatti, soltanto la politica a ricevere un giudizio negativo da parte dei nostri concittadini: il sistema giudiziario è tra quelli verso il quale il livello di fiducia e di affidamento delle persone è sceso negli ultimi anni in modo più significativo e continua a produrre nell'opinione pubblica segni di insofferenza e di incomprendimento.

Ciò che mi preoccupa di più è proprio l'insoddisfazione che i cittadini traggono dal rapporto con il sistema giustizia.

Una sensazione diffusa, anche se poco misurabile, che pur tuttavia è sotto gli occhi di ciascuno di noi.

Secondo alcune ricerche, i tre quarti delle persone che ogni giorno varcano la soglia degli uffici giudiziari ne esce con sentimenti di impotenza, se non di vera e propria rabbia, capaci di favorire la progressiva presa di distanza dei

cittadini non solo dalla Giustizia, ma, più in generale, dallo Stato e dalle Istituzioni repubblicane.

Certo, questa crisi di fiducia tra il cittadino e la Giustizia è stata talvolta accentuata proprio dalla insufficiente qualità del confronto politico.

Troppo spesso il recente passato è stato caratterizzato da toni gridati che anche in materia di Giustizia hanno reso assai difficile il percorso virtuoso indicatoci con tanta autorevolezza dal Capo dello Stato.

Per quanto mi riguarda, la centralità del sistema di Giustizia, vero pilastro dell'ordinamento democratico per la difesa dei diritti individuali e la sicurezza dei cittadini, la sua straordinaria importanza per la competitività economica del Paese, la sua rilevanza strategica per dare nuovo slancio alla costruzione di un'Europa vicina ai bisogni di ogni cittadino dell'Unione, costituiscono altrettanti elementi che mi fanno sentire vincolato ad un metodo di confronto pacato e aperto, attento esclusivamente al merito dei problemi, delle proposte e delle possibili soluzioni.

Tengo a ribadirlo: la Giustizia è tema di tale importanza, snodo istituzionale di tale delicatezza, che la sua riduzione a semplice occasione per marcare una discontinuità col recente passato contrasta profondamente con la mia cultura, il mio modo di fare politica e di concepire le istituzioni.

Ritengo quindi auspicabile che il percorso dei disegni di legge che il Governo si accinge a presentare possa registrare non solo il positivo concorso di tutto il Parlamento nella ricerca di riforme largamente condivise, ma anche l'apertura al contributo di idee e proposte da parte delle istituzioni e di tutti gli attori del sistema-Giustizia.

Voglio però anche dire con forza che la stella polare della mia azione di governo non sono associazioni o gruppi professionali, pure autorevoli e influenti, bensì i cittadini, le persone in carne ed ossa con il loro quotidiano e pressante bisogno di una giustizia rinnovata ed efficace, autonoma e

indipendente nell'esercizio di tutte le sue funzioni, credibile perché responsabile della qualità del servizio offerto al Paese.

Verso di loro sento il dovere di un'iniziativa riformatrice che intendo sostenere con coerenza dinanzi al Parlamento, in adempimento dei compiti affidatimi dall'articolo 110 della Costituzione e nel pieno rispetto del programma con il quale ci siamo presentati di fronte agli elettori.

Sono convinto che l'insoddisfazione montante, tra gli utenti e gli stessi protagonisti del mondo giudiziario, si può arginare soltanto con progetti complessivi e coerenti che incidano sugli aspetti problematici del sistema-justizia che pesano di più alla collettività.

In primo luogo **i tempi**, di cui la gente non comprende la continua dilatazione e che incidono negativamente su utilità e pertinenza di ogni decisione giudiziaria, anche di quella più giusta.

Quindi **i costi**, non solo legati all'esborso di denaro necessario per l'accesso alla giustizia, ma anche, e forse soprattutto, al negativo impatto su individui e società che i ritardi nella resa giustizia producono.

Infine la stessa **certezza del diritto**, sovente messa in discussione, anche di recente, dall'intreccio tra mediatizzazione e taluni comportamenti di singoli attori.

Fronteggiare questa crisi di affidabilità della giustizia non è solo una priorità per il Governo, del resto enunciata senza equivoci dal Presidente del Consiglio, ma un'urgenza ed una sfida per tutta la classe dirigente del Paese: una vera e propria questione nazionale.

La giustizia nel 2006 – Nell'espone sinteticamente quanto nel corso del 2006 si è verificato nell'amministrazione della giustizia, limiterò il mio discorso ad alcuni snodi ed elementi essenziali, rinviando per il resto a più completo e complesso documento, che verrà proposto all'attenzione del Parlamento corredato di dati statistici di maggior dettaglio.

Tali dati non sono certo ancora sufficienti, nonostante i ripetuti annunci del precedente Governo, a rispondere all'esigenza di disporre di strumenti di misura e conoscenza idonei a consentire una valutazione esatta delle *performance* complessive e di settore del sistema giudiziario. Dotare l'amministrazione di affidabili strumenti di rilevazione statistica è un campo nel quale impegnare con decisione in futuro l'azione dell'intero Governo.

È noto che il Parlamento ha provveduto, su mia proposta, a adottare un provvedimento di parziale sospensione della riforma dell'ordinamento giudiziario sostenuta dal precedente Governo. Sono noti altresì i conflitti e le tensioni laceranti che quella riforma aveva prodotto nel tessuto istituzionale, mettendo a rischio i principi fondamentali di autonomia e indipendenza della magistratura.

Il 2006 è dunque profondamente segnato da un radicale cambiamento di rotta nel progetto complessivo di Giustizia affermato dal nostro Governo.

L'intervento del Parlamento ha rappresentato a mio avviso un atto di grande responsabilità, che se da un lato ha realizzato un'utile, seppur non perfetta, sintesi sostenuta da un largo consenso politico, dall'altro rende ora necessaria un'ulteriore, urgente iniziativa legislativa, di cui darò meglio conto nella seconda parte del mio intervento.

Del metodo auspicabile in questo prossimo percorso e delle mie convinzioni circa i veri aventi diritto di un servizio-justizia efficiente e moderno ho già detto.

Politiche penitenziarie - L'anno appena trascorso ha segnato una svolta nelle politiche penitenziarie a seguito dell'approvazione del provvedimento di indulto, che si innesta in un contesto di iniziative finalizzate alla umanizzazione della pena.

Il mantenimento stabile del livello della popolazione detenuta in circa 39000 unità, a mesi ormai dal prodursi degli effetti dell'indulto; il rilancio delle aree educative con la introduzione di un nuovo modello di trattamento; le iniziative in favore della detenzione sociale - dalle misure per le detenute madri all'opera di recupero dei tossicodipendenti - sono state tutte attività che hanno caratterizzato positivamente l'anno appena trascorso, ristabilendo condizioni di "legalità" nella fase di esecuzione della pena.

L'anno 2006 ha visto inoltre sensibili iniziative nel settore del lavoro e della sanità in ambito penitenziario. Si sono infatti consolidate le attività ammesse ai benefici della legge Smuraglia, che offre sgravi fiscali alle aziende che offrono lavoro ai detenuti, e si registrano significative esperienze di formazione lavorativa.

Pur in contesto critico di finanza pubblica, è stata poi introdotta la cartella clinica informatizzata che consentirà in breve di conoscere in modo completo le esigenze sanitarie della popolazione detenuta, per una sempre migliore razionalizzazione degli interventi.

Accanto a queste iniziative, va pure segnalato il piano di interventi per la ristrutturazione e l'ampliamento di alcune importanti strutture penitenziarie, che consentirà l'incremento della capienza detentiva ed il miglioramento delle condizioni di vita all'interno delle carceri.

La giustizia civile – I dati statistici riferibili al 2005 e al dato tendenziale annuale rilevato a giugno 2006 indicano un costante aumento della domanda di giustizia.

Le cause iscritte nel 2005 sono state 4.330.305, a fronte di 4.252.875 cause nel 2004.

La capacità di risposta del sistema a tale aumento reagisce secondo un tasso di incremento pari a circa il 2% annuo, in linea con l'evoluzione registrata nel quinquennio.

Il numero di procedimenti definiti è stato nel 2005 pari a 4.207.469, allorché nel 2004 era stato pari a 4.097.990. Le previsioni per il 2006, sulla base del dato del primo semestre 2006, non si discostano in modo significativo da quanto finora osservato, con un aumento di procedimenti esauriti presso le Corti d'appello e i giudici di pace ed un sostanziale equilibrio del dato per tribunali e tribunali per i minorenni.

Il dato da sottolineare per comprendere l'ineludibilità e l'assoluta urgenza di scelte deflattive forti è che, nonostante il lieve andamento crescente, il numero dei procedimenti definiti ha continuato a mantenersi, come nel 2004, al di sotto del numero dei nuovi iscritti, con conseguente crescita del contenzioso arretrato.

Il numero dei procedimenti pendenti sfiora dunque i cinque milioni, in area prossima al numero annuale sia dei procedimenti iscritti che dei definiti.

Tali dati vanno interpretati in relazione a quelli relativi alla durata prevedibile dei processi iscritti nel 2005 (cosiddetti tempi di giacenza), nei quali si registra, con poche eccezioni, un peggioramento da un anno all'altro che può ormai ritenersi cronico.

30 mesi di giacenza media attesa per un processo di cognizione ordinaria iscritto nel 2005 in primo grado a Roma (ma addirittura 52 a Messina!) o 44 mesi su scala nazionale per la definizione di un analogo processo in appello, rappresentano indici di durata indegni di un Paese civile ed ai quali non possiamo rassegnarci.

La giustizia penale – Nonostante la quasi generalizzata diminuzione dei procedimenti iscritti nel 2005 rispetto al 2004, tanto presso le Procure della Repubblica (- 2% contro autori noti e - 8% contro ignoti) che presso i tribunali (- 10 % per il rito collegiale e - 1% per il monocratico) e giudici di pace (- 9%), con unico dato in controtendenza relativo alle Corti d'appello (+ 8,7%), la giacenza media in giorni nelle varie tipologie di ufficio non registra variazioni

di rilievo (ad esempio da 619 a 622 giorni per il dibattimento collegiale in tribunale).

La variazione più alta attiene al dibattimento presso il giudice di pace, la cui giacenza passa da 225 giorni nel 2004 a 285 giorni nel 2005.

Notevole la variabilità tra le giacenze dei singoli uffici, secondo territorialità e dimensione. Nel caso delle Corti d'appello, ad esempio, si passa dai 230-250 giorni per le Corti di Palermo o di Potenza, ai 1200 giorni di Ancona e Venezia, a fronte di una media nazionale pari a 622 giorni).

Anche nel settore penale gli indici disponibili indicano dunque la necessità di interventi urgenti per garantire il principio costituzionale di ragionevole durata del processo.

Le iniziative del Governo per una Giustizia più rapida al servizio del cittadino – Ho impegnato fin dal mio insediamento tutte le strutture ministeriali e apposite Commissioni in vista di un profondo intervento riformatore sull'ordinamento giudiziario e sulle diverse discipline processuali e sostanziali.

L'urgenza e la gravità dei problemi innanzi descritti necessita di risposte altrettanto urgenti, di un vero e proprio Piano straordinario per la Giustizia.

È necessario in primo luogo l'impegno del Governo sulla riforma dell'ordinamento giudiziario, consentita dalla legge di sospensione già approvata dalla maggioranza.

Il relativo disegno di legge va rapidamente licenziato dal Consiglio dei Ministri e va assunto l'impegno di tutte le forze politiche della maggioranza di consentirne l'approvazione entro il 31 luglio 2007.

Vanno quindi adottate immediate riforme volte alla semplificazione e all'accelerazione dei processi civili e penali. Tali riforme devono essere peraltro compatibili con una prospettiva di più lungo periodo, in quanto

preparatorie dei successivi interventi di sistema che risulteranno dai lavori delle Commissioni ministeriali da me istituite.

Alcuni di questi interventi non necessitano di impegni finanziari aggiuntivi.

Altri interventi straordinari, invece, pure assolutamente necessari per recuperare con rapidità livelli accettabili di efficienza, dovranno essere accompagnati a regime dagli opportuni aggiustamenti di bilancio.

Gli interventi che propongo riguardano dunque i seguenti temi: ordinamento giudiziario; processo civile; processo penale; misure di organizzazione e razionalizzazione della macchina giudiziaria; correzione delle cosiddette “norme *ad personam*”.

La riforma dell’ordinamento giudiziario – Il vecchio sistema ordinamentale e la stessa riforma immaginata con la legge 150/2005 non tengono in conto la condivisa consapevolezza che il sistema di valutazioni dei magistrati non è più adeguato.

La professionalità del magistrato non può più essere affermata solo per presunzioni e soltanto in occasione dei passaggi di qualifica troppo distanziati nel tempo. Allo stesso modo il bizantino sistema dei concorsi previsto dalla riforma sospesa dal Parlamento non valorizzava adeguatamente l’attività dei magistrati, basando la progressione su esami e titoli teorici e formali, spesso non conferenti con l’attività concreta svolta nella giurisdizione.

Al contrario, la mia riforma punta ad un magistrato più preparato, perché reclutato nel migliore dei modi, scelto negli incarichi successivi perché migliore per le funzioni da attribuire. In altri termini, la previsione di un continuo controllo sulla professionalità e la scelta per gli incarichi direttivi dell’uomo giusto al posto giusto.

Pertanto sarà previsto un sistema di selezione più efficace in cui per accedere alla magistratura non basterà soltanto la laurea ed un concorso teorico. Si tratterà di un concorso di secondo grado ed un corso-concorso, in

cui ad una prima selezione teorica farà seguito un corso ed una selezione finale teorico pratica.

Saranno previsti momenti ravvicinati, ogni quattro anni, di valutazione dell'attività dei magistrati, anche con conseguenze di rilievo economiche e di carriera nel caso di riscontrata inadeguatezza.

L'analisi delle capacità organizzative e dell'attitudine agli incarichi direttivi dovrà essere elemento costante della valutazione periodica, da riprendere ed approfondire in occasione della valutazione specifica richiesta per il conferimento di un incarico direttivo. L'esercizio delle funzioni direttive, poi, sarà caratterizzata da un maggior controllo di professionalità e di gestione, con limiti di tempo ben definiti: 4 anni rinnovabili una sola volta.

La carriera resta unica. Alla marcata separazione tra funzioni giudicanti e requirenti deve sostituirsi un sistema di distinzione delle funzioni, in cui il passaggio dalla funzione requirente a quella giudicante e viceversa viene consentito, ma resta subordinato alla frequenza di un corso di qualificazione professionale e ad un giudizio di idoneità specifica, con limiti di incompatibilità a livello distrettuale.

La scuola della magistratura si occuperà soltanto della formazione iniziale e continua dei magistrati, senza alcuna invasione di competenze con il CSM, unico organo che potrà procedere alla valutazione dei magistrati.

L'assetto ordinamentale che vi propongo, poi, per la maggiore attività valutativa richiesta, dovrà essere accompagnato da una riforma del Consiglio Superiore della Magistratura, in cui i componenti siano aumentati a 30 e la struttura amministrativa potenziata adeguatamente.

Gli interventi sul processo civile – Ogni processo dovrà pervenire a decisione definitiva entro un termine prestabilito sulla base della giurisprudenza della Corte europea per i diritti dell'uomo per procedimenti dello stesso tipo. La durata di un processo ordinario di media complessità

non dovrà oltrepassare i cinque anni nei tre gradi di giudizio (due anni in primo grado, due anni in appello e 1 anno in cassazione).

L'obiettivo è quello di ottimizzare e rendere prevedibile per le parti la durata del processo, in linea con le più recenti raccomandazioni del Consiglio d'Europa.

Viene allo scopo istituita un'udienza di programmazione dei tempi del processo, già introdotta con successo nel sistema francese, nel corso della quale il giudice stabilirà, nel contraddittorio delle parti, un vero e proprio calendario del procedimento. Saranno imposti termini vincolanti, garantiti da apposite preclusioni e non prorogabili se non in caso di gravi e giustificati motivi.

Sono attribuiti al giudice, che riceverà la qualifica di responsabile del procedimento, poteri officiosi che consentano il governo del processo. In caso di mancato rispetto del termine massimo di ragionevole durata, il magistrato dovrà tempestivamente informare il dirigente del suo ufficio, che avrà l'obbligo di prendere ogni necessaria iniziativa, sia essa di carattere organizzativo o disciplinare.

La valorizzazione del ruolo conciliativo del giudice nella prima fase del procedimento, accompagnata dalla previsione di sanzioni processuali a carico della parte che abbia, senza giusti motivi, rifiutato la proposta conciliativa avanzata dalla controparte o proposta dal giudice, si muovono pure nel senso della responsabilizzazione di tutte le parti di fronte alla domanda della giustizia.

Sarà inoltre alleggerito il peso delle questioni di competenza, prevedendo un procedimento semplificato in luogo del farraginoso meccanismo del regolamento di competenza. Se si considera che solo nel 2005 sono pervenuti alla Corte di cassazione 2.243 ricorsi per regolamento di competenza su una sopravvenienza totale di 29.975 ricorsi, si possono

facilmente cogliere i riflessi positivi che, anche sul versante più generale della deflazione dei carichi e dei flussi, tale misura può garantire.

Sono poi previsti altri interventi sul processo tesi a ridurre la durata.

Tra questi lo snellimento del sistema delle notifiche, l'aumento della competenza per valore del giudice di pace, la semplificazione del regime delle nullità processuali, attraverso la riduzione delle relative ipotesi e il rafforzamento degli strumenti di sanatoria degli atti processuali nulli.

La modifica degli articoli 181 e 309 del codice di rito, in modo che l'assenza delle parti in udienza determini immediatamente la cancellazione della causa dal ruolo, al fine di ovviare ad una delle cause più frequenti di allungamento dei processi.

L'introduzione del procedimento sommario non cautelare, per consentire la definizione della controversia attraverso una procedura semplificata e veloce.

La trasformazione dell'appello da gravame devolutivo, che consente una nuova delibazione sulla fondatezza della domanda, a mezzo di impugnazione a motivi chiusi e specifici, come peraltro da tempo auspicato dalla migliore dottrina. In tal modo, oggetto dell'appello diventerebbe la sentenza di primo grado eventualmente viziata, come attualmente accade nel giudizio di cassazione.

La razionalizzazione dei meccanismi di liquidazione delle spese processuali, attualmente strettamente correlate alla durata (anche se eccessiva) del processo. Il meccanismo di liquidazione dovrebbe essere sganciato dalla durata del processo e, anzi, dovrebbe prevedere incentivi in caso di minor durata, valorizzando così l'impegno e la qualità professionale degli avvocati.

Sono anche convinto della necessità di una sostanziale riduzione dei termini di sospensione del processo nel periodo feriale, che attualmente decorrono dal 1° agosto al 15 settembre e che, con la riforma, saranno ridotti di 1/3 e andranno dal 1° al 31 agosto.

Nella situazione di grave crisi fin qui descritta, non è accettabile che i tribunali e le corti italiane non apprestino l'ordinario servizio di udienza per ben 45 giorni!

Gli interventi sul processo penale – Come si è visto, interventi normativi sono non solo necessari, ma indifferibili.

Sarà mio impegno preciso affrontare anche per il processo penale il problema dell'efficienza e della durata ragionevole del processo.

Anche in questo caso, e per cogliere una metafora sportiva particolarmente efficace, bisogna evitare che qualcuno possa far "melina" nel gioco processuale, sperando di lucrare di una pronuncia sulla prescrizione. Nello stesso tempo vanno responsabilizzati anche in questo ambito magistrati, avvocati, periti e personale amministrativo per garantire che il processo penale abbia un termine massimo ben preciso (massimo cinque anni nei tre gradi di giudizio) e non possa superarlo, fatta eccezione per quei processi di particolare complessità, legati all'accertamento di fatti connessi alla criminalità organizzata od al terrorismo.

Intendo proporre per l'approvazione un provvedimento legislativo, già elaborato dai miei uffici, che preveda anche nel settore penale la necessaria ed efficace programmazione dei tempi del processo. Questo intervento, nel rispetto degli standard imposti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'Uomo e dalla giurisprudenza della Corte di Strasburgo, è volto da un lato a garanzia dei diritti delle parti e, dall'altro, ad assicurare la soddisfazione della legittima pretesa punitiva Stato, baluardo della libera convivenza civile.

In questa ottica intendo, poi, rivedere il regime delle nullità che non incidano sulle garanzie di difesa, introducendo delle più rigide preclusioni temporali alla loro proponibilità. Ciò eviterà di far regredire il processo ponendo nel

nulla attività complesse e costose, innalzando al tempo stesso l'effettività del complessivo sistema delle garanzie.

Analogamente la disciplina delle questioni di competenza deve contemplare rigide preclusioni temporali e l'immediata ricorribilità in cassazione, in modo da pervenire sul punto ad una rapida e definitiva decisione.

Intendo, poi, adempiere ad un preciso impegno di programma riguardante una profonda riforma della disciplina della prescrizione introdotta dalla Legge cd. ex Cirielli. Il cuore dell'intervento deve ancorare il termine finale della prescrizione ad un momento precedente alla formazione del giudicato, evitando la moria dei processi, scoraggiando impugnazioni meramente dilatorie e incentivando il ricorso ai riti alternativi. Va precisato che tale intervento potrà riequilibrare il vigente sistema di inappellabilità della sentenza di assoluzione da parte del pubblico ministero, pure attualmente sottoposto a vaglio di costituzionalità (cd. Legge Pecorella).

Per quanto riguarda i riti alternativi, all'effetto di spinta indotto dalla certezza della conclusione del processo in tempi ragionevoli, vanno affiancate preclusioni temporali al patteggiamento; un patteggiamento ammesso in grado di appello costituisce uno spreco di risorse non giustificato, sicché alla parziale rinuncia dello Stato alla pena deve corrispondere effettivamente un recupero di risorse e di efficienza del sistema.

È allo studio inoltre la possibilità dell'allargamento del patteggiamento alle pene, pur non condizionalmente sospese, per le quali l'imputato abbia titolo per l'affidamento in prova al servizio sociale. Tale strumento, del quale stiamo verificando il possibile impatto quantitativo, consentirebbe di unificare nella fase preliminare del processo, con evidenti effetti deflattivi, le decisioni relative alla pena da irrogare ed alla sua futura esecuzione.

L'intervento, che intendo proporre in uno dei prossimi Consigli dei Ministri, comporta altre importanti disposizioni, quali la riforma delle impugnazioni

delle misure cautelari e l'archiviazione dei procedimenti per fatti di particolare tenuità.

È stato inoltre avviato un tavolo tecnico per la razionalizzazione, il coordinamento e la modernizzazione delle leggi in materia antimafia.

Il gruppo di lavoro, coordinato dall'Ufficio legislativo del Ministero della Giustizia, si compone di magistrati di altre articolazioni del dicastero, nonché di tecnici appartenenti agli uffici legislativi del ministero dell'Interno, della Difesa, dell'Economia, delle Finanze, di magistrati della Procura Nazionale Antimafia e di esperti del Dipartimento della P.S., della DIA e dei Comandi Generali dell'Arma dei carabinieri e della Guardia di Finanza.

Il programma prevede la redazione in tempi brevi di un disegno di legge delega che, oltre a coordinare la normativa esistente, vada ad incidere, con profonde innovazioni in materia di:

- Previsioni del codice penale e di procedura penale e delle connesse leggi speciali, in chiave di accresciuta efficienza della complessiva risposta repressiva al fenomeno mafioso (in accordo sinergico con le Commissioni Ministeriali già insediate e la stessa Commissione Parlamentare Antimafia).
- Misure di prevenzione, con particolare riguardo a quelle di carattere patrimoniale, in modo da rendere più agevole e veloce il procedimento che porta alla confisca dei beni delle cosche mafiose, da migliorare la gestione degli stessi beni durante il tempo del procedimento, da disciplinare, migliorandola, anche la fase della destinazione finale di essi.
- Misure di contrasto alle infiltrazioni mafiose nei settori dell'economia, dei lavori pubblici e della pubblica amministrazione (miglioramento ed aggiornamento delle norme atte a prevenire il riciclaggio, con particolare riferimento al "tracciamento" dei movimenti dei flussi di danaro; accrescimento del sistema di prevenzione e controllo in materia

di gare pubbliche; rivisitazione della normativa in materia di certificazioni antimafia; predisposizione di regole costituzionalmente compatibili in materia di elettorato passivo).

La giustizia minorile

Devo dire che l'abbassamento della soglia di età della responsabilità penale, pure presente come ipotesi nel dibattito politico, non solo italiano, non mi sembra una ricetta efficace per combattere la delinquenza minorile.

Nei Paesi dove questa soluzione è stata adottata, le evidenze statistiche non ne hanno dimostrato la pertinenza. Altri strumenti, di carattere socio-educativo, mi paiono più congrui rispetto ai bisogni di prevenzione speciale e culturalmente più vicini alla nostra tradizione giuridica e alle migliori prassi dei nostri uffici giudiziari.

In sintonia con i sistemi di Giustizia minorile, con le politiche giovanili dei paesi dell'U.E e coerentemente con gli orientamenti del Governo di razionalizzazione ed innovazione delle pubbliche amministrazioni, sarà istituito un Centro per la Ricerca, la Formazione e l'Innovazione del Dipartimento Giustizia Minorile. Il Centro garantirà la razionalizzazione delle risorse umane ed economiche e si occuperà di sviluppare la ricerca finalizzata ad azioni innovative ed interventi di qualità in area tecnico-operativa, sostenendo e rafforzando le competenze degli operatori che lavorano in ambito minorile e la cooperazione a livello nazionale, europeo e internazionale.

Parallelamente ritengo che vada diffusa la strategia della mediazione penale, fortemente sostenuta dalle istanze europee.

Sarà costituita, poi, una Commissione incaricata di proporre una complessiva riforma ordinamentale, nella prospettiva di riunire in un unico organo tutte le competenze che attengono alla persona al minore e alla

famiglia. Una diversa Commissione studierà in particolare l'organizzazione del sistema penitenziario minorile.

Le misure di organizzazione, razionalizzazione ed assorbimento dell'arretrato – Sono tutti interventi necessari al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Di particolare rilievo la realizzazione dell'Ufficio per il processo, inteso come struttura amministrativa di supporto all'attività giudiziaria.

La piena attuazione dei principi costituzionali del giusto processo e della sua ragionevole durata richiede una nuova metodologia di organizzazione del lavoro del personale dell'amministrazione giudiziaria, orientato alle moderne prospettive di lavoro di gruppo e al raggiungimento di obiettivi di efficienza.

Il nuovo modello organizzativo proposto è inteso come contenitore flessibile delle diverse professionalità dell'amministrazione, idoneo a rispondere alle esigenze di ammodernamento attraverso lo sviluppo della collaborazione e delle sinergie possibili, il migliore utilizzo delle risorse umane e degli strumenti analitici, statistici ed informatici, la disseminazione di sperimentazioni diffuse sul territorio e la circolazione delle migliori esperienze e pratiche professionali.

Il disegno di legge su "Costituzione dell'Ufficio per il processo e riordino dell'inquadramento del personale dell'Amministrazione giudiziaria", sviluppato in un'ottica di dialogo con gli operatori del settore e di concertazione con le organizzazioni sindacali dei lavoratori, si propone come intervento normativo quadro di definizione dei principi generali della riorganizzazione.

L'ufficio per il processo garantisce il compimento, debitamente monitorato, delle attività correlate all'attività giurisdizionale, consentendo anche l'occasione, senza oneri per l'Amministrazione, di svolgimento presso di esso di attività di tirocinio legale.

L'istituzione dell'ufficio per il processo è accompagnata da uno specifico percorso di valorizzazione del personale, ridefinizione delle mansioni, ricollocazione nei rispettivi inquadramenti, anche in relazione al forte impulso che viene impresso al processo telematico.

A questo proposito devo dire che siamo arrivati ad un passaggio cruciale, che ci consentirà il passaggio dal supporto cartaceo al collegamento in rete, per arrivare appunto al processo telematico.

L'informatizzazione degli uffici giudiziari può realizzare un salto di qualità mettendo a frutto le sperimentazioni ed i progetti che sono stati condotti dal Ministero negli Uffici Giudiziari. La nostra intenzione è di far divenire le esperienze virtuose condotte in molti uffici da punte di eccellenza in realtà di nicchia, a quotidianità di tutti gli uffici.

La prima dimostrazione di ciò è stata la partenza nello scorso dicembre del decreto ingiuntivo telematico con valore legale presso il Tribunale di Milano e nostra intenzione è adesso estenderlo ad altre sedi.

L'obiettivo è di realizzare entro il 2010 decreti ingiuntivi, notifiche ai legali, processo previdenziale e processo esecutivo in via telematica e con valore legale in tutti gli uffici giudiziari. La realtà più complessa ed articolata del processo penale non ha per ora consentito una diffusione così ampia del processo telematico, ma sono in corso sperimentazioni in particolare per la dematerializzazione e facile consultazione degli atti depositati ai sensi dell'art. 415 bis C.P.P., per la realizzazione della banca dati delle misure cautelari, per il sistema informativo dell'esecuzione penale e per il sistema informativo delle misure di prevenzione personali e reali (beni confiscati alla criminalità organizzata).

La riforma organizzativa è altresì diretta alla semplificazione delle attività di pagamento di contributi, diritti e spese processuali ed alla razionalizzazione della gestione delle somme confluenti nei depositi giudiziari.

Tutto ciò nel quadro di uno sforzo più generale che la mia amministrazione sta assicurando per il contenimento e la razionalizzazione delle spese.

In particolare, sul tema delle intercettazioni telefoniche, appare ineludibile una concorde azione del Governo per modificare sostanzialmente le prestazioni obbligatorie dei gestori di telefonia e correggere, anche per il passato, evidenti distorsioni nei meccanismi e nei risultati di spesa.

La spesa per le intercettazioni telefoniche e ambientali è infatti elevatissima.

Nel quadriennio 2003/2006 il costo globale è stato di circa 1 miliardo e 300 mila euro e in tale somma non è compreso il costo delle trascrizioni.

Tali costi sono il risultato di una gestione non centralizzata e del tutto irrazionale, assolutamente non governata nello scorso quinquennio dall'amministrazione centrale.

I contratti di nolo degli apparati su base circoscrizionale registrano altissime variazioni dei costi da sede a sede (il ventaglio dei costi va da 1 a 18).

Inoltre dovrà essere rivista la base di costo fissata con i gestori di telefonia obbligati per legge a fornire la prestazione.

Nel disegno di legge (n. 1638 Camera) presentato dal Governo è prevista una radicale trasformazione del sistema, con privilegio della riduzione dei centri di ascolto e l'acquisto degli apparati (anche con il sistema della locazione finanziaria).

I centri di intercettazioni saranno istituiti su base distrettuale in numero di 26 strutture (rispetto alle 166 attuali).

Il costo per spese di investimento, cablaggio, misure di sicurezza dei locali, postazioni informatiche, acquisto software, manutenzione, è stimato in € 19.292.500,00 (diciannovemilioniduecentonovantaduemila500 euro).

All'evidenza è possibile un enorme recupero di risorse (da oltre 300 a circa 20 milioni per anno).

Ma ciò che mi sembra cruciale è che vengano pienamente tutelati la sovranità ed il pieno controllo dell'autorità giudiziaria sul dato investigativo, garantendo concretamente l'accessibilità ad uno strumento di indagine insostituibile nelle indagini più complesse e delicate.

L'efficacia delle nuove norme processuali e organizzative si confronterà però con uno spaventoso arretrato, per il quale vanno realizzati interventi straordinari di abbattimento.

Per il civile è possibile procedere con meccanismi di stralcio per la rapida evasione di tutte quelle cause rimaste prive di sufficiente trattazione probatoria che abbiano superato o stiano per superare gli standards di ragionevole durata determinati dalla giurisprudenza della Corte europea di salvaguardia dei diritti dell'uomo. Questa misura straordinaria necessita, per raggiungere rapidamente gli obiettivi di azzeramento dell'arretrato del reclutamento e retribuzione di magistrati onorari in ragione di ogni sentenza prodotta. Solo così si garantisce che la retribuzione sia direttamente collegata al risultato, evitando al contempo future rivendicazioni di stabilizzazione.

Per i processi penali l'unica misura allo stato possibile è una norma transitoria che consenta l'applicazione del patteggiamento per reati coperti da indulto con una deroga agli attuali sbarramenti temporali.

Si impongono, inoltre, in coerenza con gli impegni di programma le modifiche radicali agli interventi normativi cd. ad personam, in primo luogo in materia di falso in bilancio.

Onorevoli Colleghi, questo è il progetto che ho in mente per riannodare in tempi rapidi il rapporto di fiducia tra giustizia e cittadini.

Ogni singolo intervento mi sembra coerente con un disegno globale della giurisdizione fedele al dettato costituzionale ed insieme innovativo quanto a strutture processuali, modelli ordinamentali e forme di organizzazione dell'attività amministrativa.

Processi più rapidi giovano a tutti i soggetti coinvolti, trasformando garanzie scritte sulla carta in tutela effettiva della persona.

Giovano all'intero Paese, del quale la Giustizia costituisce un fattore essenziale di sicurezza e competitività.

Tra il progetto e la sua solidificazione in norma, sono essenziali il ruolo del Parlamento ed un aperto dibattito con la società civile.

Tra la norma e la sua applicazione concreta esiste però talvolta lo spessore di resistenze psicologiche e il peso di radicate abitudini professionali.

La decisiva importanza della Giustizia per la democrazia impone a tutti noi un impegno coerente e coeso.