

Comunicazione del ministro della Giustizia, Clemente Mastella, al Senato della Repubblica

(24 gennaio 2007)

Signor Presidente, Colleghi Senatori,

nell'espore ieri alla Camera lo stato dell'Amministrazione della Giustizia ed il progetto che ho in mente per la sua riforma, ho affermato che le iniziative che sto intraprendendo sono tutte volte a riannodare in tempi rapidi il rapporto di fiducia tra giustizia e cittadini.

Il baricentro della mia azione di governo è senza equivoci quello di ottenere processi più rapidi, perché solo una Giustizia celere è degna di questo nome e può trasformare garanzie scritte sulla carta in tutela effettiva della persona.

Il miglioramento dell'assetto complessivo del sistema giudiziario e del processo giova all'intero Paese, del quale la Giustizia costituisce un fattore essenziale di sicurezza e competitività.

Proprio per questo ritengo imprescindibile confrontarmi sin da subito con il ruolo centrale del Parlamento e con la società civile.

Prima di delineare i tratti principali dei progetti di riforma che mi accingo a presentare al Consiglio dei Ministri, sento anche di fronte a voi la necessità di richiamare e fare mio il monito rivolto dal Capo dello Stato nel suo messaggio di fine anno: quello di un dialogo e di un confronto politico sereno.

In linea col pensiero del Capo dello Stato ho condiviso l'impegno per energiche iniziative sui tempi della Giustizia, espresso da una specifica risoluzione proposta dall'opposizione, accettandone la parte dispositiva.

Un acuto malessere che c'è nel Paese porta non soltanto la politica a ricevere un giudizio negativo da parte dei nostri concittadini: il sistema giudiziario è tra quelli verso i quali 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.

Un'ampia sensazione sotto gli occhi di ciascuno di noi è la diffusione dei 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.

Troppo spesso il recente passato è stato caratterizzato da toni gridati che anche in materia di Giustizia hanno reso assai difficile il percorso virtuoso indicati 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, *con la concretezza imposta da una situazione non più tollerabile.*

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 il positivo concorso di tutto il Parlamento, *ed a questo proposito darò conto nel mio intervento di alcuni stimoli ulteriori che ho raccolto nella discussione di ieri alla Camera*, al fine della ricerca di riforme largamente condivise.

Dirò subito, tuttavia, a chi ha paragonato i miei propositi ad un libro dei sogni privo di riscontro in concrete proposte, che il termine ragionevole cui intendo

far riferimento è la diretta, ragionata conseguenza del complesso di interventi legislativi ed organizzativi che costituiscono il cuore del progetto che mi accingo ad illustrarvi.

Voglio anche dire con forza che la stella polare della mia azione di governo sono i cittadini, col loro bisogno di una giustizia rinnovata ed efficace, *ma pur sempre* autonoma e indipendente nell'esercizio di tutte le sue funzioni, nonché 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-giustizia che pesano di più alla collettività.

I processi hanno bisogno di tempo per concludersi con una decisione giusta, ma è evidente, e purtroppo amaramente sperimentato, che una durata eccessiva indebolisce fortemente la loro capacità di fare giustizia. È una situazione che ha del paradossale: senza la disponibilità di tempo adeguato si rischia la sommarietà di ogni giudizio, ma con un tempo eccessivo si ha inevitabilmente la frustrazione dell'aspettativa di giustizia. Al paradosso ci si sottrae realizzando e mantenendo, nella legislazione e nella prassi degli attori processuali, il difficile equilibrio espresso dalla qualificazione costituzionale di ragionevolezza della durata dei processi giusti.

I tempi dei processi non possono che essere una priorità della politica e delle categorie professionali che per il processo operano, magistrati ed avvocati innanzitutto.

Al riguardo l'Europa da anni, attraverso la Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo ed il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, esercita una

forte pressione sul nostro Paese perché si faccia qualcosa e si dia la necessaria effettività al diritto ad un giusto processo.

Ma il problema è, se si vuole, più grave. Non si tratta soltanto di dare una risposta alla Comunità Europea, che pure è dovere politico inderogabile. In gioco è infatti la stessa tenuta del sistema democratico del Paese, l'effettività della tutela dei diritti, che ne è condizione imprescindibile, e insieme la credibilità stessa della giustizia agli occhi dei cittadini.

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 nodi 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 e' un campo nel quale impegnare con decisione in futuro l'azione dell'intero Governo.

E' 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 e' dunque profondamente segnato da un radicale cambiamento di rotta nel progetto complessivo di Giustizia affermato dal nostro Governo.

La mia unica preoccupazione è stata quella di riportare serenità. Evitando litigiosità istituzionali.

L'intervento del Parlamento ha rappresentato a mio avviso un atto di grande responsabilità, che se da un lato ha realizzato un'utile, ed accettabile, 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.

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 e' 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 e' 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 un vero e proprio Piano straordinario per la Giustizia, a cominciare dalla riforma dell'ordinamento giudiziario, a seguito della 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.

A tale riforma deve necessariamente accompagnarsi la semplificazione e l'accelerazione dei processi civili e penali, in una prospettiva compatibile anche con il 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 – Dico subito – e sottolineo- che il vecchio sistema ordinamentale e la stessa riforma recata dalla legge 150/2005 non realizzano un adeguato sistema di valutazioni dei magistrati.

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 la bizantina procedura dei concorsi prevista 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 il concreto esercizio della 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 fondata soprattutto sulle capacità di organizzazione e di gestione degli uffici.

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 legato a due presupposti: la frequenza di un corso di qualificazione professionale ed 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.

Il nuovo assetto ordinamentale 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).

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, *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 sia il dovere di costante controllo sia l'obbligo* di prendere ogni necessaria iniziativa, 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.

Condivido, come già anticipato, l'invito che mi è giunto ieri dal dibattito di fronte alla Camera dei Deputati a compiere ogni sforzo ulteriore per impedire che la motivazione dei provvedimenti giudiziari sia sovrabbondante e costituisca, quindi, essa stessa una causa della lentezza del processo: ritengo quindi che vada ragionevolmente contemplata una più diffusa ammissibilità della motivazione succinta della sentenza.

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 in termini di risultato 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.

Non da ultimo, come è stato sostenuto nel dibattito alla Camera, occorre procedere alla tendenziale unificazione dei riti, considerato che, negli ultimi anni, si è assistito, per un verso, ad un vero e proprio fenomeno di erosione del modello del processo civile ordinario a cognizione piena e, per altro verso, al moltiplicarsi dei riti speciali.

Gli interventi sul processo penale –

Sarà mio impegno preciso affrontare anche per il processo penale il problema dell'efficienza e della durata ragionevole del processo, perché bisogna evitare, usando una metafora sportiva particolarmente efficace, 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, realizzare una profonda riforma della disciplina della prescrizione introdotta dalla Legge cd. ex Cirielli, così adempiendo ad un preciso impegno di programma. 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.

E' 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.

E' stato inoltre avviato un qualificato tavolo tecnico per poter varare in tempi brevi un disegno di legge delega in materia antimafia che, coordinando e razionalizzando la normativa esistente, sia diretto a realizzare le opportune

modifiche del codice penale e di procedura penale e delle connesse leggi speciali, in chiave di accresciuta efficienza della complessiva risposta repressiva al fenomeno mafioso.

La giustizia minorile

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. Nel contempo occorre favorire e diffondere la strategia della mediazione penale, fortemente sostenuta dalle istanze europee.

Sarà costituita, inoltre, 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.

C'è un altro argomento che vorrei sottolineare, e riguarda la soglia di età della responsabilità penale. Ritengo cioè che l'abbassamento di tale soglia, 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.

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 una specie di contenitore flessibile delle diverse professionalità, idoneo a rispondere alle esigenze di ammodernamento attraverso lo sviluppo della collaborazione e delle sinergie possibili, cioè risorse umane e strumenti analitici, statistici ed informatici, circuiti informativi delle sperimentazioni diffuse sul territorio e circolazione delle migliori 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.

Il disegno di legge (n. 1638 Camera) presentato dal Governo prevede una riduzione dei centri di ascolto e l'acquisto degli apparati (anche con il sistema della locazione finanziaria); infatti i centri di intercettazione saranno istituiti su base distrettuale (rispetto ai 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 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.

In definitiva, come ho più volte ripetuto, il Ministro della Giustizia deve essere messo in condizioni di far fronte alle responsabilità che l'art. 110 della Costituzione gli attribuisce, sull'organizzazione ed il funzionamento dei servizi della Giustizia.

Nel contempo l'attività di iniziativa legislativa va affrontata ricercando un confronto proficuo con tutto il Parlamento ed il massimo consenso politico.

E' per questo che non ritengo utile procedere alle riforme processuali con lo strumento della legge delega, come pure è stato suggerito ieri nel dibattito

dinanzi alla Camera, poiché finirebbe per eludere una parte di quel confronto che, al contrario, è indispensabile su temi così delicati.

In tale ottica sono pronto, dunque, alla presentazione dei disegni di legge che vi ho illustrato, attento a valutare ogni ulteriore suggerimento che dovesse giungermi.

Cari colleghi a tutti voi chiedo non una ripartenza, come si dice con linguaggio ferroviario, ma di essere partecipi e protagonisti di una “missione” che alcuni affermano essere improbabile. Sono convinto che la giustizia è rispettata se funziona, e noi dobbiamo, anzi abbiamo il dovere etico, di farla funzionare. Il principio sacro della indipendenza – che è anche il mio – poiché è il cardine di qualunque democrazia, sarà apprezzato e difeso da una larga base sociale, non solo per ragioni fideistiche rispetto a quei valori, ma grazie al fatto che il sistema funziona.

Questa è la giustizia che attendono i cittadini.