

## **Audizione del Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede, sulle linee programmatiche del suo dicastero in Commissione Giustizia**

### **PREMESSA DI METODO E APPROCCIO**

Prima ancora di addentrarmi nel merito delle linee programmatiche che sono chiamato oggi a esporvi, lasciatemi esprimervi un sincero ringraziamento per il lavoro che state svolgendo e svolgerete in questa legislatura che tutti noi auspichiamo essere ispirata ad una leale collaborazione inter-istituzionale, nel rispetto delle relative attribuzioni e competenze, e contraddistinta da una proficua dialettica tra le varie forze politiche rappresentate in queste commissioni e nel plenum dell'Assemblea.

La centralità dell'istituzione parlamentare per l'elaborazione e la definizione degli interventi legislativi finalizzati al miglioramento complessivo del servizio giustizia sarà uno dei capisaldi sostanziali del mio operato di ministro della giustizia. Solo da un costante ascolto reciproco e da un dialogo approfondito e costruttivo potranno emergere spunti, proposte e correttivi tali da assicurare l'individuazione delle varie criticità e l'approntamento delle adeguate risposte.

Ascolto, confronto, collaborazione: questo l'approccio metodologico che ritengo essere di maggiore utilità e che intendo perseguire non solo nei confronti del ruolo cruciale svolto dal Parlamento ma anche nei riguardi di tutti i soggetti in vario modo e a vario diverso titolo coinvolti nel servizio giustizia, dagli operatori della giurisdizione, alle associazioni e comitati di cittadini. In tal senso, ho già avviato un percorso di incontri con diversi rappresentanti delle categorie interessate e con gli operatori dell'amministrazione della giustizia.

Come è noto, il contratto del governo del cambiamento lancia uno sguardo complessivo sul sistema giustizia, con una prospettiva che abbraccia un periodo ampio, cadenzato da una serie di innovazioni e di riforme la cui iniziativa sia equamente suddivisa tra Esecutivo e Parlamento.

In questo primo mese di incarico, ho dovuto quotidianamente 'fare i conti' con il lavoro impostato dal mio predecessore. Un'eredità che non si esaurisce, a onor del vero, nel prendere atto di una indispensabile continuità burocratica propria della pubblica amministrazione, ma si estrinseca nella scelta - politica - di come attuare alcune riforme, spesso approvate *in extremis*, che hanno coinvolto - senza condizionarlo - una buona parte del mio impegno.

Tutti sapete a quali riforme, più o meno strutturali, faccio riferimento. Interventi pensati da altri, distanti dalle idee che hanno ispirato il programma del governo del cambiamento, e che tuttavia ho scelto di non respingere pregiudizialmente, preferendo

la più faticosa strada di un approccio pragmatico, legato ai temi, cercando di immaginare, dove possibile, soluzioni utili per i cittadini e per la giustizia italiana.

In questo senso, ritengo di aver tracciato una discontinuità nel metodo. E da qui intendo partire, con determinazione, per proporre una altrettanto decisa discontinuità nei contenuti che caratterizzeranno, nell'immediato, i prossimi mesi di attività.

Ed è per questo che in questa relazione mi concentro su quei contenuti che certamente arriveranno in Parlamento tramite atti di iniziativa governativa. Per tutte le altre priorità, a cui farò anche un cenno, sono anche contenute nel contratto del Governo.

La metodologia, ci tengo a dirlo, a cui ho fatto riferimento fino ad ora, per me è fondamentale. Sono stato, e lo dico ancora di più a tutti i Deputati dell'opposizione, tra i banchi dell'opposizione. So quale tipo di frustrazione si prova ogni volta che si vuole presentare una proposta costruttiva che si infrange contro il silenzio della maggioranza. Sappiate che da parte mia ci sarà totale disponibilità al dialogo e cercherò di lavorare insieme a tutti i parlamentari della maggioranza affinché non dobbiate mai sentire quel senso di frustrazione.

## **LOTTA ALLA CORRUZIONE**

Il contrasto senza quartiere alla corruzione costituisce un'architrave dell'azione del Governo e in particolare del ministero di cui ho la responsabilità.

Il dilagare dei fenomeni corruttivi rappresenta, come dimostrato da corposa produzione di ricerche e risultanze statistiche, storicamente uno dei limiti maggiori che grava sulla qualità complessiva del sistema-Paese italiano, drenando risorse alle componenti sane del sistema economico e produttivo, riducendo gli spazi di libera concorrenza per le imprese virtuose, compromettendo il fisiologico funzionamento della pubblica amministrazione e mortificando in tal modo le legittime aspirazioni dei cittadini onesti. Combattere questa vera e propria piaga sociale è un imperativo etico e una necessità strategica per incrementare le possibilità di intraprendere un percorso di crescita economica, sociale e culturale duratura nel tempo e tangibile nei suoi effetti sulla società. Il varo di una efficace legislazione anticorruzione, garantendo un cospicuo recupero di risorse finanziarie pubbliche, può inoltre rendere possibili investimenti supplementari sul comparto giustizia e per l'incremento delle assunzioni tra le forze dell'ordine, innescando così un circolo virtuoso dalle indubbie ricadute benefiche sulla vita dei cittadini.

Le misure strutturali per affrontare in modo deciso e innovativo il tema che intendiamo mettere in campo investono sia la dimensione investigativa per facilitare l'emersione delle fattispecie criminose, sia la definizione giuridica e processuale del fenomeno corruttivo.

Sotto il profilo sostanziale, la prima misura allo studio del mio ministero è la rivisitazione degli istituti, come pena accessoria, dell'interdizione dai pubblici uffici per alcuni reati contro la pubblica amministrazione e dell'incapacità a contrattare con essa in presenza dei medesimi reati.

L'obiettivo è quello di conseguire la massima deterrenza per coloro che, incaricati di pubblico servizio, siano tentati di trarre illecito e indebito profitto in ragione della propria posizione.

In particolare, si tratterà di allargare l'ambito applicativo oggettivo della pena accessoria interdittiva, che attualmente riguarda solo alcune fattispecie, anche al corruttore.

Parallelamente, sarà indispensabile accompagnare a tale strumento - il cosiddetto "DASPO" per i corrotti e corruttori - una razionalizzazione complessiva delle cornici sanzionatorie - a cominciare dal traffico di influenze illecite -, innalzando minimi e massimi edittali.

Sotto il profilo, invece, dell'individuazione ed emersione del fatto corruttivo, l'impegno è quello di fornire supporto alle attività di indagine mediante l'utilizzo dell'agente sotto copertura. In questo senso, l'innovazione che si vuole introdurre è quella di estendere all'ambito dei delitti contro la pubblica amministrazione un istituto finora previsto, in attuazione della Convenzione NU di Palermo (2000) sul crimine organizzato transnazionale, nell'ambito di altre tipologie delittuose, prevalentemente di tipo organizzato.

Si tratta di un intervento che segna un cambio di passo, una decisa inversione di rotta nella lotta alla corruzione nel nostro Paese ed un esempio unico in ambito comunitario, dove puntiamo a diventare virtuosa avanguardia.

Ricordo che l'articolo 50 della Convenzione di Merida (2003) auspica la disponibilità di tecniche investigative speciali, tra le quali le operazioni sotto copertura, anche in riferimento dei delitti di corruzione. In questo solco, l'agente sotto copertura non potrà confondersi con la configurazione dell'agente provocatore.

Parimenti, quale indispensabile mezzo di ricerca della prova, in particolare modo per quelle riguardanti le indagini sulla corruzione, non si potrà prescindere dalle intercettazioni.

Riteniamo, pertanto, che si tratti di uno strumento che non debba, in alcun modo, essere oggetto di depotenziamento. Al contrario per i reati contro la pubblica amministrazione vanno previste ulteriori possibilità di utilizzo, anche tramite il ricorso a soluzioni tecnologiche innovative, al fine di un contrasto più efficace.

## INTERCETTAZIONI

Il varo di una equilibrata disciplina normativa delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni è interesse prioritario di tutti gli operatori di giustizia. Obiettivo primario è in tal senso l'elaborazione di previsioni idonee a soddisfare le diverse esigenze in gioco, garantendo un sano equilibrio tra le necessità di efficienza delle indagini preliminari, il rispetto della riservatezza dei cittadini coinvolti nonché la corretta ripartizione delle responsabilità e dei compiti istituzionali tra polizia giudiziaria, magistratura requirente e giudicante. A ciò si aggiunga l'attenzione per il rispetto dei diritti difensivi garantiti dalla nostra Costituzione.

In tal senso, come già esternato in precedenti occasioni, si ritiene che il decreto legislativo 29 dicembre 2017, n.216 varato dal precedente esecutivo, la cui piena efficacia è prevista proprio durante questo mese, non riesca nell'obiettivo di assicurare un effettivo contemperamento dei diversi interessi richiamati. Le modifiche introdotte, anzi, appaiono come un dannoso passo indietro sulla strada della qualità ed efficacia delle indagini e rispetto alla corretta distribuzione dei compiti funzionali tra i diversi soggetti coinvolti. Si tratta di un testo che ha suscitato i rilievi critici tanto dei magistrati requirenti, quanto della classe forense.

Il previsto archivio, inoltre, in cui si prevede di conservare integralmente i verbali e le registrazioni, e ogni altro atto ad esse relativo, non appare ancora in grado di funzionare correttamente e pienamente. Risultano, infatti, in fase di svolgimento le operazioni di predisposizione delle necessarie misure organizzative e di dotazione degli apparati elettronici e digitali. In alcuni uffici è tuttora in corso di svolgimento l'allestimento delle sale di ascolto. L'attività di adeguamento e di collaudo dei sistemi presso gli uffici delle singole procure della Repubblica richiede, pertanto, di posticipare la piena efficacia della disciplina richiamata anche al fine di non comprometterne l'operatività funzionale. Si rileva, dunque, la necessità di ulteriore tempo considerate le esigenze organizzative e di dotazione infrastrutturale che la normativa introdotta richiede, individuando nei primi mesi del prossimo anno il periodo più opportuno per l'entrata in vigore delle disposizioni.

Parallelamente, si è scelto di avviare sin da subito dopo l'insediamento del nuovo Governo una capillare fase di ascolto e confronto, partendo dalle concrete esperienze vissute dalle procure e dagli avvocati, in modo da giungere alla definizione di una base di lavoro condivisa che possa fungere da piattaforma su cui innestare la riscrittura delle discipline delle intercettazioni.

Specifico che ho mandato una lettera a tutte le procure distrettuali d'Italia e al Consiglio Nazionale Forense proprio per ricevere un primo contributo su cui poi cominciare a lavorare per la riscrittura della relativa normativa. E specifico, visto che so che arriveranno domande in tal senso, che tutti i soldi investiti dal precedente Governo

nell'acquisto delle attrezzature che chiaramente erano destinate ad una norma differente non verranno sprecate. Sono infatti attrezzature che miglioreranno la qualità delle intercettazioni quindi voglio assicurare tutti sul fatto che nessun euro speso dal precedente Governo per quelle infrastrutture andrà perso in seguito alla riscrittura della normativa di base perché sono attrezzature, infrastrutture che serviranno a migliorare la qualità delle intercettazioni.

## **COMPETITIVITA' E SEMPLIFICAZIONE DURATA RAGIONEVOLE DEI PROCESSI. EFFICIENZA DEL SERVIZIO GIUSTIZIA**

Uno degli obiettivi cardine, poi, per questo Ministero dovrà essere l'impegno a rendere l'amministrazione della giustizia un servizio efficiente e capace di produrre decisioni in tempi congrui e ragionevoli così da non trasformare lo svolgimento del processo in una pena senza fine o in una richiesta di giustizia costantemente denegata.

Gli interventi in questo campo dovranno essere molteplici, dovendosi sviluppare lungo differenti direttrici e ambiti, tanto penale che civile.

Il denominatore comune è la necessità di indispensabili investimenti strutturali per far fronte alle carenze di organico per magistrati e personale amministrativo.

## **RIFORMA DELLA PRESCRIZIONE**

In ambito penale, è possibile evidenziare come il decorso della prescrizione causi ogni anno la morte anticipata di decine di migliaia di processi vanificando *de facto* il lavoro svolto in sede di indagine e durante i vari gradi processuali e causando sostanzialmente uno spreco di risorse e tempo prezioso. Alcuni dati aiutano a comprendere meglio la portata della questione e la necessità di un intervento strutturale tale da riportarne le dimensioni a livelli accettabili da parte della comunità di cittadini. Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8% in grado di appello, con un'incidenza del 9,4% sul totale dei procedimenti (era l'8,7% nel 2016). Quindi vuol dire che crescono i processi che vanno in prescrizione.

L'abnorme quantitativo di procedimenti falciati dalla scure dell'intervenuta prescrizione si è, inoltre, tradotto in un incentivo a difendersi non solo nel merito del processo, bensì attraverso la strada della decorrenza dei termini previsti. Come è legittimamente previsto dalla normativa in questione.

La ricerca della verità e l'esigenza di giustizia devono essere tutelate dall'uso pretestuoso di un istituto che, pur avendo una funzione originaria nobile, quale quella di garanzia dell'effettivo diritto all'oblio del cittadino rispetto a comportamenti

risalenti nel tempo e di realizzazione di un principio di economia dei sistemi giudiziari non può però prestarsi a scudo di comportamenti criminosi e di condotte che provocano un elevato allarme sociale.

Una riforma seria ed equilibrata della prescrizione è una priorità irrinunciabile per incrementare il grado di fiducia con cui i cittadini si rivolgono all'istituzione giudiziaria. In uno Stato di diritto che possa davvero definirsi tale è ingiustificabile che condannati per reati gravissimi riescano a uscire indenni, anche dopo che è stata emessa una sentenza di condanna da parte di tribunali di primo grado. La minaccia della prescrizione produce molteplici effetti negativi anche sul versante di chi conduce le indagini e sostiene l'accusa nella fase processuale, potendo indurre, proprio per evitare che tutto si risolva in un nulla di fatto, a corse contro il tempo a detrimento della qualità e della profondità dell'attività di ricerca della prova e del momento dibattimentale.

Al contempo tale esigenza è correlata alla necessità di garantire il rispetto del canone costituzionale e sacrosanto, aggiungo, della durata ragionevole del processo ai sensi dell'art. 111 della Costituzione e dell'art. 6 della Convenzione Europea per i Diritti dell'Uomo. Tale finalità mira quindi a far sì che la responsabilità di far durare i processi un tempo ragionevole non debba pesare sui cittadini coinvolti in vicende giudiziarie, né ricadere sui familiari delle vittime e sulle persone offese dal reato.

L'obiettivo di garantire che la durata del processo penale sia effettivamente ragionevole, deve essere soprattutto supportato dallo Stato in primis attraverso un adeguato investimento in risorse umane e materiali.

Tra le varie opzioni d'intervento allo studio figura quella della sospensione della decorrenza del termine di prescrizione dopo che sia stata emessa una sentenza di primo grado. Si tratta del punto di partenza di uno studio che dovrà tenere conto di tutti gli effetti, positivi e negativi, di una soluzione di questo tipo, per giungere ad un risultato efficace nel rispetto delle contrapposte garanzie e prendendo in considerazione, come al solito, le proposte che arriveranno sia dalla maggioranza che dalle forze di opposizione.

Interventi riformatori in questo senso contribuirebbero al rafforzamento del senso di giustizia avvertito dalla comunità dei cittadini, garantendo una maggiore realizzazione della certezza della pena e riducendo in modo sensibile lo spazio di impunità per i colpevoli specie in presenza di reati particolarmente odiosi.

## **RIFORMA PROCESSO CIVILE**

Nell'ambito civile, altrettanto urgente si presenta la necessità di aggredire la, ormai strutturale, ingestibile durata dei procedimenti.

La durata media dei procedimenti civili negli anni 2015-2017 e dunque nell'ultimo triennio (nel testo di questo intervento troverete la relativa tabella):

Durata media effettiva 2015-2017 per Rito							
Rito	Ruolo	2015		2016		2017	
		Nr. Definiti	Durata media effettiva in giorni	Nr. Definiti	Durata media effettiva in giorni	Nr. Definiti	Durata media effettiva in giorni
OPPOSIZIONE ALLO STATO PASSIVO (Art. 98)	CONTENZIOSO ORDINARIO	7.899	654	8.127	624	8.094	615

PROCEDIMENTO ex 702 bis	CONTENZIOSO ORDINARIO	28.986	349	46.540	342	65.887	400
-------------------------	-----------------------	--------	-----	--------	-----	--------	-----

RITO ORDINARIO	CONTENZIOSO ORDINARIO	334.137	1.318	321.373	1.334	297.970	1.295
RITO ORDINARIO SECONDO GRADO	CONTENZIOSO ORDINARIO	30.426	1.229	31.801	1.314	29.130	1.333

LAVORO	LAVORO, PREV., ASSIST. OBBLIG.	258.936	904	238.694	851	229.365	784
LAVORO	CONTENZIOSO ORDINARIO	25.591	780	22.815	765	20.039	710

fa emergere un quadro che induce a delle riflessioni.

In particolare, se il procedimento semplificato previsto dall'art. 702-bis c.p.c. si caratterizza, pur nel rispetto del principio del contraddittorio, per avere ad oggetto cause che possano essere definite senza svolgere attività istruttoria o con un'attività istruttoria sommaria, le controversie locatizie riguardano di regola cause non particolarmente complesse sotto il profilo tecnico, nelle quali l'ambito delle domande ed eccezioni proponibili è limitato e che sono, normalmente, connotate da un'istruttoria solo documentale.

Proprio muovendo da tale considerazione, nell'ottica di realizzare un obiettivo di semplificazione con una significativa riduzione dei tempi del procedimento, la dilatazione dell'attività istruttoria rappresenta uno dei punti rispetto ai quali deve essere incentrata una riforma del rito civile, proprio perché, valutando le macro aree del contenzioso ordinario – rito ordinario e rito del lavoro – la durata delle controversie trattate con quest'ultimo, cioè il rito del lavoro, risulta inferiore di circa il 40%.

Le evidenze statistiche e le esperienze comparate, valutate in funzione della stretta connessione esistente tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile, suggeriscono di intervenire sul rito del processo civile tratteggiando, sia per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica sia quelle in cui giudica in composizione collegiale un unico rito semplificato conformato ai principi del *case management* e di proporzionalità, con i quali risulta incompatibile un sistema processuale contrassegnato dalla predeterminazione legale dei poteri delle parti e del giudice. Il modello della predeterminazione legale, non a caso non più rinvenibile in nessun altro ordinamento europeo, risulta una soluzione poco efficiente perché non può, in ragione dell'inelasticità della fonte legale, che essere declinata con riguardo ai casi di maggiore complessità.

Tengo a precisare che ho sempre considerato il legislatore che ha operato negli ultimi anni affetto dalla malattia della cosiddetta 'riformite'. I cui sintomi sono una produzione scomposta e spesso illogica di norme e di riti che hanno avuto il solo effetto di gettare l'ordinamento giuridico in uno stato di sempre maggiore incertezza.

Per questo, l'idea di semplificazione normativa che intendo portare avanti, è ben rappresentata dall'immagine di interventi chirurgici, volti ad 'asciugare' l'attuale rito esistente senza, dunque, stravolgimenti inconsulti, forieri di periodi di lunga e controversa interpretazione giurisprudenziale e dottrinale.

È allora il caso di citare, su tutti, un esempio di intervento assolutamente semplice, concreto in grado di ridurre, con certezza, i tempi del processo e di semplificare la vita

di tutti gli addetti ai lavori, e cioè: la cancellazione dell'atto di citazione come atto introduttivo, facendo rimanere soltanto il modello del ricorso.

Ciò comporterà una semplificazione sia per gli avvocati, sia per i magistrati, sia per i cancellieri che dovranno gestire un solo tipo di adempimento.

Quanto ai possibili effetti, l'intervento in esame potrebbe incidere immediatamente sulla durata dei procedimenti civili, tenuto conto delle rilevazioni statistiche sopra riportate.

La misura descritta, assieme alle molte altre allo studio, risponderebbe alla fondamentale esigenza di garantire un servizio giustizia sicuramente più efficiente, ma anche alle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto *Doing Business* della Banca mondiale.

Ci tengo a dire, a proposito di numeri e tabelle, che la valutazione dei numeri fine a se stessa non mi interessa. Cioè, secondo me, ogni volta che insieme analizzeremo in numeri della Giustizia dovremo cercare di andare oltre il dato meramente quantitativo e capire se a quel dato corrisponde un dato qualitativo reale. Se io ho un minor numero di contenziosi civili, non per questo devo pensare che la giustizia civile in Italia funziona meglio. Perché noi tutti sappiamo che un cittadino spesso si rivolge a un avvocato, chiede se ha un diritto da far valere in giudizio, l'avvocato gli risponde di sì, ma poi il cittadino gli chiede quanto costa e quanto dura un processo. A quel punto, dopo la risposta dell'avvocato, il cittadino si alza e gli risponde "ci vediamo la prossima volta". O non ci vediamo mai più. Quindi se io ho una diminuzione della quantità di contenziosi civili perché i cittadini italiani hanno rinunciato a rivolgersi al tribunale, in quel momento non ho un motivo di gioia ma devo semplicemente piangere di fronte alla morte del processo civile che non riesce più a rispondere alle legittime domande di giustizia.

In tal senso ho avviato uno studio analitico, per esempio, dell'impatto che hanno avuto i tentativi di mediazione obbligatori prima di andare in tribunale. E allora lì si vede come dietro i numeri c'è una risposta. Perché ci sono dei settori in cui questo strumento ha avuto un impatto importante in termini di deflazione del processo che però non è fine a se stessa ma è semplicemente il fatto che le due parti si sono incontrate in un metodo di risoluzione alternativa del giudizio e hanno trovato una conciliazione. Faccio l'esempio del diritto di famiglia dove l'effetto è incredibilmente positivo. Ci sono degli aspetti, faccio l'esempio dei contenziosi di diritto bancario, in cui l'effetto è stato praticamente nullo.

## **RIFORMA DEL DIRITTO FALLIMENTARE**

Centrale, inoltre, sarà il tema del diritto fallimentare, la cui rilevanza si presenta idonea ad incidere sotto molteplici aspetti, primo fra tutti quello della necessità di rendere più rapida la risposta di giustizia in materia fallimentare.

Sul punto, come noto, occorre considerare che la legge 19 ottobre 2017 n. 155 aveva conferito delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

A tal proposito, pur consapevole dell'opera che già è stata svolta, ritengo assolutamente indispensabile ribadire la necessità di una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali, anche in considerazione delle ricadute economiche sul piano dell'efficienza del sistema Paese, rispetto al quale rivestono un ruolo significativo sia le percezioni degli investitori esteri, che le valutazioni compiute dagli organismi internazionali.

Tale esigenza si armonizza con quella, manifestata da tutti gli operatori del diritto, di assicurare linearità ad un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso, in modo da evitare interventi frazionati che, da un lato, determinano un accentuato scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate e, dall'altro lato, generano rilevanti difficoltà e incertezze applicative, soprattutto in ragione del fatto che il continuo mutamento del dato normativo rende problematico il formarsi di un orientamento giurisprudenziale consolidato, accentuando l'incertezza del diritto e favorendo il moltiplicarsi delle controversie, con evidenti ricadute negative sulla durata delle procedure concorsuali.

In questa prospettiva, occorrerà, quindi, procedere ad una parziale rivisitazione, anche lì parliamo di interventi chirurgici, del lavoro della Commissione Rordorf, attraverso la realizzazione di un quadro normativo unitario nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza, come tali idonei a fungere da chiari punti di riferimento per l'intera gamma delle procedure di cui si discute, sia pure con le differenziazioni di disciplina di volta in volta rese necessarie dalla specificità delle diverse situazioni in cui l'insolvenza può manifestarsi.

In tale ottica, rispetto a quanto elaborato dalla Commissione Rordorf, potranno essere previsti correttivi tesi a garantire una riforma improntata a canoni di modernità ed idonea a contemperare efficienza e tutela della crisi d'impresa, specie per quanto attiene alle piccole e medie imprese. Ciò potrà avvenire attraverso varie ipotesi allo studio delle varie articolazioni ministeriali ed, in particolare - solo per fare un breve accenno - mediante la possibile previsione della necessità di assistenza tecnica (salvo che il debitore, sempre facoltizzato, nel procedimento di liquidazione giudiziale, a stare in giudizio personalmente), oppure della restrizione dell'ambito applicativo dell'allerta

rispetto alle piccole imprese, attraverso la previsione di soglie di rilevanza dell'esposizione debitoria per debiti fiscali e previdenziali più elevati, alla elaborazione di specifici indici rivelatori.

Su questa cosa voglio essere chiaro perché l'esempio della delega così detta fallimentare è stato un esempio virtuoso nella scorsa legislatura di dialogo tra maggioranza e opposizione che ha portato a un buon risultato. Dopo l'entrata in vigore, però, della legge delega si è sviluppato un dibattito nel mondo degli addetti ai lavori che ha individuato alcuni difetti di concreta attuazione. Per questo si opererà seguendo la filosofia di fondo, e anzi tutto il complesso normativo che era previsto per quella legge delega, con interventi correttivi.

Ci tengo a dire che oltre a quanto detto in termini strettamente normativi, in quella delega c'è una filosofia di fondo importante che ribalta completamente il paradigma per cui un imprenditore che è in difficoltà economica sia necessariamente da considerare un fallito. Proprio in questo superamento che permette allo Stato di stare vicino a un imprenditore che è in crisi attraverso una legge scritta nel migliore dei modi, ecco lì secondo me ci sarà la grande sfida sull'attuazione di quella norma.

## **PROCESSO CIVILE TELEMATICO - GARE IN CORSO E PROGETTI IN CORSO, PROSEGUIMENTO PERCORSO INTRAPRESO E MAGGIORI INVESTIMENTI**

Nell'ambito del più generale sforzo di razionalizzazione e velocizzazione del processo civile risulta cruciale il potenziamento del processo telematico. Il processo di digitalizzazione del servizio giustizia, fondamentale per conseguire un sostenibile incremento della produttività complessiva delle strutture giudicanti, necessita di proseguire speditamente per soddisfare le richieste di efficienza e semplificazione di cittadini, imprese e investitori.

L'evoluzione del processo telematico, verificando i dati statistici dell'ultimo anno, si presenta come in costante crescita, per quanto concerne gli atti depositati dai magistrati.

Sono in corso di svolgimento gare relative allo sviluppo dei sistemi dell'area civile, dell'area penale, sicuramente più indietro rispetto all'area civile, e all'assistenza, con la consapevolezza che l'implementazione informatica si ponga come componente essenziale nel perseguimento dell'interesse del cittadino ad una giustizia efficace, efficiente e di qualità.

## SITUAZIONE CARCERI

Quello della detenzione e dell'esecuzione della pena costituisce un settore importante della giustizia sul quale il Dicastero intende impegnarsi a fondo per migliorarne condizioni e funzionamento. Anche in questo ambito specifico ritengo imprescindibile partire da una seria e approfondita interlocuzione con gli operatori direttamente coinvolti, la Magistratura di Sorveglianza e l'Amministrazione Penitenziaria, così come è in corso un costruttivo confronto con l'Autorità garante dei diritti dei detenuti.

In tale ambito, obiettivo prioritario sarà realizzare un processo di riqualificazione tale da superare le carenze strutturali del sistema penitenziario in ogni sua sfaccettatura, nella prospettiva di una piena applicazione della funzione rieducativa sancita dall'articolo 27 della nostra Costituzione.

L'analisi sullo stato del sistema dell'esecuzione della pena ed in particolare sul sistema detentivo ci induce a ribadire la necessità di approfondire il massimo impegno per sanare le debolezze e le deficienze, conseguendo risultati tangibili e misurabili.

A cinque anni di distanza dalla sentenza CEDU Torreggiani c Italia, nonostante le soluzioni adottate, nelle carceri vivono ancora 8mila detenuti oltre la capienza regolamentare, la loro condizione della vita di ristretti non è sensibilmente migliorata, anzi non è migliorata affatto, mentre il principio della certezza della pena ha indirettamente subito una continua erosione, generando un senso di insicurezza nella collettività.

L'azione legislativa e l'amministrazione della giurisdizione, nell'ottica mia e del Governo di cui faccio parte, devono riuscire a far convivere armoniosamente certezza della pena e finalità rieducativa della pena stessa. Si tratta di due principi che necessariamente e fisiologicamente stanno insieme essendo entrambi funzionali alla costruzione di un sentimento di fiducia che i cittadini hanno o, meglio, che non hanno più nei confronti dello Stato italiano nella sua capacità di fornire una risposta di giustizia effettiva e sostanziale.

Funzionalmente interrelato all'assicurazione di un apprezzabile grado di sicurezza e di garanzia di dignitose condizioni di permanenza all'interno degli istituti detentivi risulta essere il tema della dotazione e dell'organizzazione della Polizia Penitenziaria.

L'attuale dotazione organica del personale del Corpo è stabilita in 41.202 unità, ma la presenza effettiva è oggi pari a 37.470 unità, con una percentuale di scopertura di circa il 9%: si rileva però come la distribuzione tra le varie strutture faccia sì che tale percentuale si innalzi significativamente in diversi Istituti penitenziari con le immaginabili conseguenze in tema di criticità di gestione. Nonostante non poche situazioni di difficoltà la Polizia Penitenziaria continua ad accompagnare con

professionalità l'esigenza della rieducazione e del reinserimento sociale delle persone detenute, affrontando problematiche nuove che costituiscono, ormai, nodi cruciali del mondo carcerario.

Io in questo primo mese ho chiamato telefonicamente, personalmente gli agenti di polizia penitenziaria feriti in vari incidenti, chiamiamoli così, all'interno degli Istituti penitenziari per rappresentargli la vicinanza di uno Stato che secondo me fino ad ora gli è stato poco vicino. In questo senso voglio assicurare che questi sono semplicemente primi tratti di questa vicinanza che però poi dovrà estrinsecarsi nei fatti concreti per far sì che questi servitori dello Stato all'interno delle carceri possano operare in piena sicurezza e dignità lavorativa.

Esiste almeno un altro tema, di particolare rilievo all'interno del contratto di governo. E tengo a dire che, se non lo cito in questa sede, è soltanto perché è un tema molto delicato, la cui iniziativa ritengo debba essere parlamentare e non governativa. Si tratta del corretto rapporto che deve instaurarsi tra politica e magistratura.

Come sapete, nel citato contratto, è previsto il superamento del meccanismo delle porte girevoli tra politica e magistratura, tra Parlamento e aule giudiziarie. Un magistrato che decide legittimamente di impegnarsi per la gestione della cosa pubblica, partecipando a competizioni elettorali e rivestendo incarichi di governo, deve essere consapevole che non potrà tornare a esercitare la funzione giudiziaria perché ne risulterebbe menomata l'immagine di terzietà che chi amministra la giurisdizione deve invece sempre mantenere viva.

Ma ripeto, questo tema è giusto che sia affrontato in sede parlamentare, in ossequio alla sacralità del principio della separazione dei poteri.

Come ho detto all'inizio, ho riportato i temi che verranno affrontati in questi primi mesi e quelli che hanno sicura iniziativa da parte dell'Esecutivo. Ci sono altri temi, non meno prioritari, anzi, su cui adesso non ho relazionato - e magari nel dibattito potranno anche essere affrontati - che rappresentano priorità per la maggioranza, ma stiamo ancora lavorando per cercare di capire se è meglio che questi temi vengano affrontati attraverso atti di iniziativa parlamentare o governativa. Quindi per non dire qualcosa che poi potrebbe risultare sbagliata, non li ho riportati.

Faccio due esempi in particolare: uno è la legittima difesa, su cui sapete che nel contratto di governo è prevista la necessità di intervenire per eliminare le zone d'ombra che attualmente rendono più difficile il percorso attraverso cui un cittadino che si è legittimamente difeso possa provare la propria innocenza. È un impegno che ha visto tutte le forze politiche in prima linea già nella scorsa legislatura e quindi immagino che riteniamo tutti che sia una priorità. Ecco su quella ci confronteremo.

Voglio chiarire che dal mio punto di vista il tema della legittima difesa è un tema che riguarda la giustizia e che non riguarda la sicurezza perché nel momento che un cittadino si trova da solo in casa con un criminale che minaccia lui o la sua famiglia, in quel momento lo Stato ha fallito nella sua missione di garantire la sicurezza dei cittadini. È vero, ma una volta arrivati a quel punto però è giusto che il cittadino che si è legittimamente difeso perché abbandonato dallo Stato nella fase di sicurezza preventiva, almeno non senta di essere abbandonato dallo Stato anche quando si arriva nell'aula giudiziaria, nella fase in cui deve dimostrare la sua innocenza.

Altro intervento ancora oggetto di valutazione se intervenire o meno tramite iniziativa governativa o parlamentare riguarda la lotta alla mafia. Preciso che per me la lotta alla corruzione riguarda la lotta alla mafia. Questo è un dato oggettivo. Ricordo due o tre anni fa, l'allora Procuratore Roberti disse che la corruzione è l'altra faccia della medaglia di uno stesso fenomeno criminale di quello mafioso. Ma ci sono riforme che sono indicate nel contratto di Governo, come quella che investe il voto di scambio politico mafioso, ecco anche quella è chiaramente una priorità.

## **CONSIDERAZIONI FINALI**

Sono consapevole che il raggiungimento di gran parte di questi obiettivi passa attraverso una forte sensibilizzazione del Governo circa la necessità della destinazione di adeguati stanziamenti in bilancio, ben maggiori di quelli di cui finora il sistema giustizia ha usufruito. Sono, altresì, fiducioso che questi ultimi non mancheranno, atteso che colgo in tutti Voi, anzi in tutti noi, la convinzione che anche attraverso un forte investimento dello Stato sul sistema giustizia possano essere centrati obiettivi di grande rilevanza economica e sociale che postulano l'efficace funzionamento del sistema giudiziario.

A riguardo, permettetemi un'ultima parentesi, sottolineo che ciò vale soprattutto per ciò che concerne la tematica della sicurezza degli immobili adibiti all'esercizio dell'azione giudiziaria. Non sfuggirà l'impegno profuso fin dai primissimi giorni del mio Dicastero al fine di risolvere, come si sta prontamente facendo, la questione della sede degli uffici giudiziari di Bari.

Grazie.