

**RELAZIONE
SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA
NELL'ANNO 2008**

INTRODUZIONE

Onorevoli Colleghi,

per la prima volta ho l'onore di presentare in quest'Aula la relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno appena trascorso e le linee di intervento programmate in materia dal dicastero che rappresento e dall'intero Governo.

Desidero, preliminarmente, ringraziare il Presidente della Repubblica, garante dell'unità nazionale per la costante attenzione che ha inteso riservare alle tematiche della giustizia, offrendo un grande contributo di equilibrio e saggezza anche in momenti di particolare tensione.

Il quadro delle inefficienze e dei ritardi del sistema giudiziario Italiano ha ormai oltrepassato il limite di ogni possibile tollerabilità.

La giustizia italiana ha un grande avversario: la sua lentezza. Ed ha un grande alleato: quella grandissima maggioranza di magistrati che ha vinto il concorso avendo grande passione per questo lavoro e che ogni mattina si alza e va a svolgerlo con zelo, onestà e devozione alle istituzioni repubblicane. E va a lavoro memore di quanto affermava San Bonaventura da Bagnoregio allorché diceva: "*ex silentio nutritur iustitia*". Così come alleati del sistema giustizia sono le decine di migliaia di dipendenti dell'Amministrazione e delle forze dell'ordine.

La mia relazione non è, né vuole essere un freddo elenco di dati statistici che confermano quanto questo nodo gordiano delle istituzioni repubblicane sia refrattario a qualsiasi innovazione ed a qualsiasi intervento che tenti di scioglierlo.

Il dato di partenza deve, tuttavia, essere chiaro a tutti: la questione giustizia è oggi diventata una vera e propria priorità nazionale, una emergenza che riguarda sia il settore penale che quello civile e che finisce per coinvolgere negativamente anche le possibilità di sviluppo economico del nostro Paese, come, impietosamente, viene messo in rilievo anche da prestigiose istituzioni internazionali (si pensi al rapporto CEPEJ 2006 ed al rapporto Doing Business della World Bank 2008).

Vi è poi la necessità improcrastinabile di recuperare la credibilità e la fiducia del sistema giudiziario italiano da parte dei cittadini, che da utenti subiscono in prima persona l'intollerabile lentezza delle procedure e da osservatori rimangono spesso attoniti rispetto ad eventi tanto mediaticamente clamorosi, quanto discutibili sul piano istituzionale.

La conservazione dell'esistente non è, dunque, più ipotizzabile ed è confortante constatare che ciò, ogni giorno che passa, diventa patrimonio comune di tutti i cittadini.

Del resto è anche su questa esigenza di cambiamento che il popolo italiano ha attribuito all'odierna maggioranza un consenso robusto che oggi non soltanto ci consente ma ci impone di tener fede agli impegni presi. Procederemo, quindi, alle riforme ordinamentali e processuali che sono necessarie per restituire efficienza e celerità al sistema, effettiva parità tra accusa e difesa nel processo penale e concreta effettività ai principi del giusto processo che, consacrati solennemente nella nostra Costituzione, non sono ancora entrati a pieno titolo nel quotidiano esercizio della giurisdizione.

L'obiettivo è quello di ridare con urgenza dignità alla giustizia civile, individuando le opportune soluzioni per eliminare il gigantesco macigno

dei procedimenti arretrati (oltre 5 milioni di cause) per poi avviarsi ad un regime di ragionevole durata che non può più attendere oltre.

Non meno ambizioso l'obiettivo di una nuova giustizia penale, un diritto processuale autenticamente giusto, rispettoso al contempo delle esigenze investigative e della dignità della persona, soprattutto se estranea all'investigazione.

Un sistema di controlli efficace avrà poi il compito di verificare la professionalità dei magistrati in modo da garantire che il loro operato, doverosamente autonomo ed indipendente, non si trasformi in autoreferenzialità o in mero arbitrio.

Un sistema che sappia individuare i magistrati chiamati a dirigere gli uffici per le specifiche attitudini organizzative e per le autentiche capacità gestionali e non per l'appartenenza a questa o a quell'altra corrente con un sistema di distribuzione degli incarichi direttivi che, mi si perdoni il paragone, tanto ricorda un criticatissimo manuale facente parte dell'armamentario non rimpianto della prima Repubblica.

Un sistema in grado di valutare, quando è il caso, anche le responsabilità del singolo Magistrato con serenità e pacatezza ma anche rifuggendo da modalità eccessivamente corporative.

Il problema è, ovviamente, cosa fare e come farlo.

Al riguardo desidero anzitutto evidenziare che, nel corso del mio mandato ho inteso utilizzare, con il dovuto rigore e senza sconti per nessuno, le prerogative che in materia disciplinare la Costituzione mi affida promuovendo **41 azioni disciplinari nei confronti di altrettanti magistrati.**

Ed ancora ho inteso utilizzare il potere di richiedere provvedimenti cautelari al C.S.M. con specifico riferimento all'inaccettabile scontro istituzionale insorto tra la Procura della Repubblica di Salerno e la Procura Generale di Catanzaro, nell'intento di restituire serenità al Paese ed ai tanti cittadini sconcertati da questi episodi, recuperando così, per quanto possibile, credibilità all'istituzione giudiziaria in tal modo compromessa.

Vi è noto che il Consiglio Superiore della Magistratura, accogliendo in massima parte le mie richieste, ha confermato la bontà di questa iniziativa di essenziale ripristino delle regole così clamorosamente violate.

Ho, altresì, proposto 12 inchieste amministrative ed altrettante indagini conoscitive finalizzate ad accertare eventuali violazioni disciplinari rispetto ad alcuni clamorosi fatti di cronaca che hanno suscitato legittimo allarme e giuste preoccupazioni nei cittadini.

Ciò premesso, il disegno strategico che ci assiste si fonda sulla necessità di operare, oltre alle necessarie riforme di sistema ed ordinamentali, anche alcuni fondamentali interventi per l'accelerazione dei tempi di definizione dei processi sia civili che penali.

Non intendiamo rinunciare, anzi rilanciamo, un approccio globale al tema giustizia esattamente come fatto in questi primi mesi.

Rilanciamo cioè la nostra tesi di fondo secondo cui non vi è un intervento che, da solo, risolva tutto. Non vi è un singolo problema risolto il quale la giustizia nel suo insieme ne benefici visibilmente.

Ci proponiamo, dunque, un intervento complessivo così articolato e che, intendo sottolinearlo, è già cominciato:

- Norme Antimafia
- Processo Civile

- Processo Penale
- Riforme ordinamentali anche di rango costituzionale
- Misure di efficienza di rango legislativo e non legislativo
- Interventi sul sistema carcerario
- Riforma della magistratura onoraria
- Riforma delle professioni del comparto giuridico economico.

Questi dunque i capisaldi cui certamente non mancheranno di aggiungersi altre materie importanti e previste dal programma di governo.

Per far tutto ciò il Ministro della Giustizia deve recuperare, anzi deve riappropriarsi, della funzione organizzativa che l'art. 110 della Carta Costituzionale gli affida.

Sino ad oggi sembra quasi che Il Ministro della Giustizia, cui, ex art. 110 della costituzione “.. *spettano ... l'organizzazione ed il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia ...*”, sia chiamato dalla norma costituzionale ad essere soltanto il fornitore di carta, penna e calamaio agli uffici giudiziari pur essendo l'unico responsabile politico dell'organizzazione e del rendimento del servizio reso ai cittadini.

Occorre, dunque, rivitalizzare fortemente questa funzione e prevedere nuove norme che consentano al Ministro di monitorare con moderna rapidità l'andamento del servizio reso ai cittadini affinché possano adottarsi gli opportuni correttivi per il recupero dell'efficienza.

Nessuno tema che ciò possa costituire un surrettizio strumento per una qualche forma di controllo delle attività giurisdizionali, sia requirenti che giudicanti.

Queste attività sono di esclusiva pertinenza dei giudici e dei pubblici ministeri di cui va garantita l'autonomia e l'indipendenza.

Ma il punto è che l'autonomia e l'indipendenza dei giudici non può scindersi dall'efficienza del servizio che i magistrati devono rendere ai cittadini e che questa efficienza deve essere tempestivamente monitorata così come va garantito il diritto-dovere del Ministro di sorvegliare, senza ostacoli, sulle scelte di organizzazione degli uffici giudiziari.

Deve, dunque, essere ribadito che il modello organizzativo del servizio ed i mezzi materiali per garantirlo sono di esclusiva competenza del Ministro. Occorre ripristinare cioè il binomio potere/responsabilità in riferimento al rapporto tra Governo e magistrati. Ancor più specificatamente tra il Ministro, evocato nell'art. 110 della Costituzione, e la magistratura. Non si può chiedere al Ministro della Giustizia di essere responsabile del servizio giustizia senza che lo stesso abbia potestà organizzative effettive, seppur senza mai violare il sacro recinto dell'autonomia della giurisdizione. Un potere del governo senza una sua responsabilità sarebbe inaccettabile, ma una responsabilità senza potere sarebbe sommamente ingiusta e, alla lunga, foriera di gravissimi squilibri costituzionali.

In questa prospettiva, dopo aver preso atto del deficitario andamento dei progetti di informatizzazione e digitalizzazione, sia con riferimento alla gestione del personale che in ordine al processo civile ed al settore della giustizia penale (tranne poche virtuose eccezioni), il 26.11.2008 si è ritenuto di dover sottoscrivere un protocollo di intesa con il Ministro per la Pubblica Amministrazione.

In tal modo si è ritenuto di proseguire l'opera già avviata per un vero e proprio cambio di passo e di strategia operativa nello specifico settore ove a fronte di investimenti ingentissimi non si sono ottenuti risultati rilevanti.

Si tratta, in particolare, del **Protocollo d'intesa per la realizzazione di programmi di innovazione digitale**, il quale garantirà servizi più semplici per gli utenti, minori costi per il funzionamento degli uffici, infrastrutture e reti di trasmissione più razionali ed efficienti.

Il protocollo prevede, fra gli altri, interventi che faciliteranno la comunicazione tra avvocati, cittadini, imprese e uffici giudiziari attraverso l'uso di *internet*, in condizioni di piena sicurezza sia dalle possibili aggressioni esterne che dalle altrettanto pericolose violazioni interne del sistema, utilizzando quanto di meglio offre oggi la tecnologia della protezione dei dati informatizzati.

Si renderà inoltre più efficiente anche la trasmissione delle notizie di reato dalle forze di polizia alle procure della Repubblica.

E non si tratta di un generico libro dei sogni ma di un protocollo concreto con un crono-programma serrato e preciso che a partire dal marzo del 2009 avvierà le attività con delle precise tappe di verifica nel giugno e nel dicembre del 2010.

Sempre in collaborazione con il Ministero della Funzione Pubblica nonché con le Regioni e il Ministero del Lavoro si è dato corso al progetto '**Diffusione di best practices negli uffici giudiziari**', con l'obiettivo di estendere l'esperienza di riorganizzazione della Procura della Repubblica di Bolzano agli uffici giudiziari utilizzando il finanziamento del Fondo Sociale Europeo.

La nostra ambizione è quella di trasformare le migliori pratiche – come ad es. anche l’esperienza del Tribunale di Torino finalizzata ad azzerare il rischio dei risarcimenti previsti dalla legge Pinto - in buone ed ordinarie abitudini in tutti gli uffici giudiziari.

E’ stato, infine approntato un progetto di ‘Diffusione del modello di autoanalisi e miglioramento del servizio giustizia (**Common Assessment Framework - CAF**) che è ormai di prossimo utilizzo nelle sedi giudiziarie che verranno individuate come sedi pilota.

Un ulteriore cambio di passo, che ha già preso l’avvio, è quello relativo al controllo della spesa, sempre più imprescindibile per la progressiva contrazione delle risorse disponibili.

Per questo scopo occorre sviluppare ulteriormente il metodo della gestione per obiettivi che permette di avere benefici sull'attività amministrativa e conseguentemente su quella istituzionale, con il potenziamento dei meccanismi di controllo sulla gestione amministrativa.

L’analisi costi-benefici sembra, infatti, in molti casi, poco considerata negli uffici giudiziari.

Basti al riguardo citare l’esempio, davvero impressionante, dello spreco del denaro dei cittadini per il pagamento delle intercettazioni telefoniche ed ambientali.

L’**Unità di Monitoraggio** da me personalmente istituita nell’autunno scorso ha – per la prima volta – messo in luce l’andamento dei costi in questo delicato settore evidenziando che i Procuratori della Repubblica (anche stavolta, tranne poche virtuose eccezioni) non esercitano, di fatto,

alcuna verifica su tale tipologia di spesa, sostanzialmente fuori controllo (e, si badi, si tratta di centinaia di milioni di euro l'anno).

Ciò premesso un cospicuo recupero di risorse finanziarie ci aspettiamo dal **Fondo Unico Giustizia** che abbiamo potenziato, ampliato e modificato in modo da garantirne la funzionalità.

Dopo questa prima fase di rodaggio, a regime, questo razionale sistema di utilizzo delle risorse finanziarie che l'attività giudiziaria produce da sé, metterà finalmente a disposizione della Giustizia notevoli risorse sino ad oggi ingiustificatamente non utilizzate.

In questo modo il Governo, dopo aver praticato dei tagli di bilancio trasversali e di identico contenuto per tutti i dicasteri offre una concreta opportunità di recupero di fondi alla Giustizia, confermando che lo specifico settore rappresenta una priorità per l'Esecutivo.

Tornerò su queste tematiche di sintesi nella seconda parte del mio intervento che adesso prosegue esponendo sinteticamente, per settori omogenei, l'andamento dell'amministrazione della Giustizia nel corso dell'anno 2008, per poi rappresentare al Parlamento quanto ho proposto nella qualità di Ministro della Giustizia unitamente all'intero Governo.

Consegnerò, inoltre, un più ampio documento scritto che, corredato dai dati statistici di dettaglio, proporrò all'attenzione del Parlamento.

PARTE PRIMA: Andamento della Giustizia

Nel volume che metterò a disposizione del Parlamento si trovano tutti i dati statistici che consentono specifiche analisi - anche per singoli settori - sull'andamento dei servizi giudiziari.

In questa sede, invece di procedere con indicazioni di dettaglio, mi pare più utile fornire un quadro riassuntivo, una nitida fotografia dello stato del sistema giudiziario italiano di cui ho ereditato la gestione.

Si badi, sono dati che risalgono al 30.6.2008, cioè a poche settimane dall'insediamento del nuovo esecutivo.

I dati statistici, dunque, non sono proprio aggiornatissimi, ma vi annuncio che a partire dal prossimo anno, con le norme sul monitoraggio che contiamo di presentare al più presto all'esame del Parlamento, verranno forniti dati sicuramente più aggiornati.

Impressionante, comunque, la mole dei procedimenti pendenti cioè - detto in termini più diretti - dell'arretrato, o meglio ancora, del debito giudiziario nei confronti dei cittadini.

5.425.000 i procedimenti civili pendenti;

3.262.000 quelli penali.

Ma il vero dramma è che il sistema non solo non riesce a smaltire questo spaventoso arretrato, ma arranca faticosamente senza riuscire neppure ad eliminare un numero almeno pari ai sopravvenuti, così alimentando ulteriormente il *deficit* di efficienza del sistema.

Sia nel settore civile che in quello penale il numero dei definiti rimane costantemente inferiore ai sopravvenuti.

Inoltre, come si vedrà, un secondo fattore che incide sull'inefficienza del sistema è quello relativo alla durata media dei processi in ciascun settore.

SETTORE CIVILE

Come già anticipato il trascorrere degli anni ha segnato una tendenza di base al progressivo aumento delle sopravvenienze che sono passate da 3.665.479 del 2001 alle 4.577.594 del 2007.

All' incremento non è corrisposta una pari tendenza alla definizione di tali sopravvenienza.

A ciò si aggiunga che la giacenza media dei procedimenti ordinari è pari a circa **960 giorni** per il primo grado ed a **1509 giorni** per il giudizio di appello.

LA GIUSTIZIA PENALE

Anche nel settore penale si registra un aumento dei procedimenti iscritti sia contro indagati noti che ignoti (rispettivamente pari a 1.534.320 e 1.831.237) mentre si mantiene sostanzialmente stabile il numero dei processi (pari a 1.263.205).

Per la definizione del giudizio di primo grado la giacenza media dei procedimenti è pari a circa **426 giorni** (imputati noti) ed a **730 giorni** per il grado di appello.

LA GIUSTIZIA MINORILE

Il sistema della Giustizia minorile in questi ultimi anni è stato chiamato a gestire non soltanto il disagio giovanile dei minori italiani ma anche un ben più complesso fenomeno di interazione con devianze minorili poste in essere da minori stranieri, giunti in Italia in conseguenza dei ben noti flussi migratori (e questa tendenza è confermata anche dai dati più recenti).

L'analisi conferma un leggero ma significativo decremento degli ingressi nelle strutture detentive ed evidenzia, in controtendenza rispetto agli scorsi anni, un incremento della popolazione italiana (nel primo semestre del 2008 il 51% degli ingressi nei Centri di Prima Accoglienza riguardava minori italiani).

Si registra, altresì, un incremento d'ingressi nelle comunità e in queste strutture aumenta anche la percentuale di collocamenti degli stranieri.

La valutazione qualitativa dei dati consente di individuare almeno due fenomeni di peculiare gravità: la notevole incidenza della tossicodipendenza nei fenomeni di disagio minorile nonché l'uso da parte della criminalità organizzata di manovalanza minorile.

Quanto ai minorenni stranieri emergono spesso notevoli difficoltà trattamentali a causa dell'assenza di validi riferimenti familiari.

IL SISTEMA PENITENZIARIO

La realtà penitenziaria continua ad essere caratterizzata dal preoccupante dato del crescente sovraffollamento delle strutture detentive.

Gli effetti dell'indulto, approvato dal Parlamento con la legge 31 luglio 2006, n. 241, si sono ben presto rivelati del tutto insufficienti e provvisori

se è vero che da un totale di 38.847 presenze registrato il 31 agosto 2006, si è passati alle 43.957 del 30 giugno 2007 per giungere alle 52.613 del maggio 2008.

Alla data del 25.1.2009 si registrano 58.692 presenze - a fronte di una capienza regolamentare di 42.957 posti e di una c.d. di necessità di 63.443 posti - dati che indicano chiaramente come la crescita dell'andamento delle carcerazioni si sta rapidamente attestando sui livelli drammatici del periodo "pre-indulto".

Il fenomeno, di così ampia portata, è all'attenzione costante del Ministro e dell'intero governo.

Più in particolare le articolazioni ministeriali verificano costantemente la possibilità di un miglior utilizzo degli spazi esistenti attraverso una complessiva riorganizzazione dei circuiti penitenziari, scelta questa che produrrà grandissimi benefici sulla più razionale allocazione negli istituti degli uomini della polizia penitenziaria.

Uno degli elementi che maggiormente aggrava l'organizzazione penitenziaria è costituito dal frenetico *turn over* di detenuti, che costringe a fronteggiare un numero elevatissimo di ingressi in carcere destinati, nella maggioranza dei casi, a brevi, se non brevissime, permanenze.

Giova, infine, ricordare che il sistema della detenzione speciale previsto dall'articolo 41 bis O.P. nell'ultimo anno ha continuato a svolgere efficacemente la sua delicata funzione di prevenzione.

Nel corso del 2008 sono stati emessi 87 D.M. di prima applicazione nei confronti di esponenti della criminalità organizzata, segnalati dalle competenti DDA; attualmente il circuito ospita un totale di 587 detenuti.

E tuttavia nel corso del 2008 si sono registrati 68 annullamenti di provvedimenti ministeriali ex art. 41bis che, per quanto denotino una sostanziale stabilità giuridica del regime rispetto al n. di 587 soggetti che vi sono sottoposti, hanno da subito suscitato l'attenzione del sottoscritto e dell'intero Governo che, sin dal suo insediamento, ha posto in essere una straordinaria azione di contrasto alla criminalità organizzata di stampo mafioso.

A seguito di uno specifico monitoraggio si è constatato che a, fronte di questi annullamenti disposti dai Tribunali di Sorveglianza competenti, è ben scarso il numero dei ricorsi per cassazione proposti dai Procuratori Generali.

Per questa ragione abbiamo elaborato una riforma del regime speciale in questione (proprio in questi giorni al vaglio dell'aula del Senato) che lo renderà ancor più stabile ed efficace.

Inoltre, la solerte ed attenta attività di vigilanza compiuta dalla competente articolazione ministeriale, unita alla pronta collaborazione offerta dalla Direzione Nazionale Antimafia e dalle Direzioni Distrettuali Antimafia, ha consentito, nei casi di maggiore rilevanza, di riapplicare detto regime ad alcuni criminali della massima pericolosità immediatamente dopo la revoca disposta dall'Autorità Giudiziaria.

Ciò premesso, la situazione carceraria dovuta all'imminente esaurimento dei livelli di capienza massima sostenibile che appare largamente prevedibile rispetto alla sopra evidenziata analisi statistica dei flussi, impone l'adozione di misure straordinarie.

Al riguardo, non risultano sufficienti (anche se utili) i progetti finalizzati alla costruzione di nuovi padiglioni detentivi all'interno di quelle strutture penitenziarie presso le quali è possibile reperire nuovi spazi.

Per questo motivo, nel consiglio dei ministri del 23 gennaio 2009 si è proposta l'adozione delle seguenti misure:

- a) **conferimento al capo del D.A.P. di poteri straordinari per l'adozione di misure acceleratorie dei procedimenti amministrativi necessari ad eseguire investimenti volti a conseguire un aumento della capienza delle infrastrutture penitenziarie e garantire una migliore condizione di vita della popolazione detenuta;**
- b) **introduzione di disposizioni finalizzate alla individuazione di maggiori risorse economiche necessarie per l'esecuzione dei medesimi investimenti;**

E', tuttavia, ben noto che i compiti dell'amministrazione non si esauriscono di certo nelle attività di sola custodia del detenuto, ma riguardano anche gli essenziali interventi rieducativi intesi nella loro massima accezione, non solo quale strumento di accrescimento culturale ma anche quale punto di forza per un rinnovato e consapevole percorso esistenziale che tenda a realizzare l'inclusione sociale e la maturazione personale.

Siamo infatti consapevoli che una persona può essere privata della libertà, ma mai della sua dignità di uomo.

In questa direzione si è inteso dare priorità di intervento al progetto "***Mai più bambini in carcere***", per garantire a tutti i piccoli sotto i tre anni, che si trovano al seguito delle mamme detenute, una migliore collocazione che

non abbia le caratteristiche di un luogo di detenzione, ma assomigli in tutto ad una casa di accoglienza.

Ragguardevole è anche l'attività svolta dal Ministero per i soggetti ammessi a fruire di misure alternative alla detenzione.

L'ATTIVITA' INTERNAZIONALE

Nel corso del 2008, il Ministero della giustizia ha assicurato una costante partecipazione alle attività internazionali curando i rapporti con le Organizzazioni internazionali e con gli altri Stati.

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria civile e del diritto internazionale privato è proseguito il complesso negoziato relativo alla proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento CE n. 2201/2003 con la finalità specifica di fornire, ai coniugi di nazionalità diversa, uno strumento chiaro e completo che consenta loro di conoscere, in anticipo, quale sarà il giudice competente e la legge applicabile alla separazione o al divorzio.

Si evita così il *forum shopping*, vale a dire la situazione in cui un coniuge chiedi il divorzio prima dell'altro al fine di assicurarsi che il procedimento sia regolato da una legge che ne tuteli maggiormente i propri interessi rispetto a quelli del coniuge convenuto.

Riguardo il tema sensibile delle obbligazioni alimentari, negli ultimi mesi è stato finalizzato il negoziato relativo alla proposta di regolamento che ha per oggetto la competenza giurisdizionale, la legge applicabile, la cooperazione amministrativa, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia.

L'obiettivo di questo importante regolamento è quello di facilitare il recupero delle obbligazioni alimentari che, solitamente, vedono come creditore la parte debole del rapporto alla quale spetta il mantenimento.

L'Italia ha fattivamente partecipato ai lavori per l'elaborazione del testo su cui è stato raggiunto l'accordo politico tra i Ministri della Giustizia all'ultimo Consiglio GAI dell'ottobre del 2008.

Continua è, altresì, l'opera di aggiornamento dei rapporti di cooperazione giudiziaria in diritto civile tra Unione europea e Paesi terzi (Russia, USA, Ucraina, Cina, India, Giappone) ed in particolare con i Paesi aderenti alla Convenzione di Lugano.

Vanno inoltre segnalate le attività svolte presso il Consiglio GAI per la creazione di una rete di cooperazione legislativa dei Ministeri della Giustizia dell'Unione europea nonché per lo scambio reciproco di informazioni sui progetti di riforma in materia di giustizia.

Il 23 giugno 2008 è stata approvata la decisione sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera con cui sono stati recepiti nel quadro giuridico dell'Unione europea gli elementi fondamentali del "trattato di Prum".

Il 24 luglio 2008 è stata adottata la decisione quadro relativa al riconoscimento delle sentenze di condanna tra gli Stati membri dell'Unione europea (c.d. "recidiva europea")

Il 28 novembre 2008 è stata adottata la decisione quadro sul riconoscimento e l'esecuzione delle condanne penali e il trasferimento delle persone condannate che consentirà di alleggerire il numero dei detenuti stranieri presenti nei nostri istituti.

LA GESTIONE DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO

Un importante obiettivo è stato raggiunto alla fine di questo anno con la stabilizzazione definitiva di 1.523 unità lavorative che prestavano servizio con rapporto di lavoro a tempo determinato ai sensi della legge n. 242/2000.

Inoltre, attraverso le risorse del fondo giustizia contiamo di procedere alla nuova configurazione delle aree professionali di appartenenza del personale, con la conseguente doverosa valorizzazione delle specifiche professionalità acquisite. Siamo infatti consapevoli che la riforma della giustizia passa anche per la ritrovata motivazione dei lavoratori del settore.

LA MAGISTRATURA ONORARIA

I dati statistici conferma l'essenziale contributo offerto dalla Magistratura onoraria alla Giurisdizione.

Si tratta di una preziosa risorsa che, in tempi brevi, dovrà trovare una più adeguata collocazione nell'ambito dell'ordinamento giudiziario attraverso una riforma radicale ed un riordino dei ruoli che non merita di essere ulteriormente differito.

Un riconoscimento espresso del ruolo della Magistratura onoraria è costituito dalle varie ipotesi di riforma e valorizzazione (anche con proposte innovative che provengono dalla stessa maggioranza) che riguardano in particolare la giustizia di prossimità erogata dai Giudici di Pace.

Analogamente essenziale il ruolo che il legislatore ha riconosciuto ai Giudici Onorari di tribunale (c.d. GOT) ed ai Vice Procuratori Onorari

(c.d. VPO) prorogando al 31.12.2009 (con D.L. n. 95/2008 convertito con legge n. 127 del 2008) il mandato in scadenza il 31 dicembre 2008 in attesa della riforma organica prevista ai sensi dell'articolo 245 del decreto legislativo 19 febbraio 1998, n. 51).

LE PROFESSIONI

Il tema della riforma delle professioni è ormai da anni al centro del dibattito nazionale nell'intento di individuare soluzioni che garantiscano la qualità del servizio reso dal professionista.

Il Ministero della Giustizia ha specifiche competenze assegnate in materia di ordini professionali ed ha già provveduto ad una ricognizione puntuale delle numerose problematiche che agitano il mondo delle professioni, al fine di garantire un accesso più efficiente e selettivo alle c.d. professioni protette, una coerente disciplina del praticantato ed un valido sistema di formazione e costante aggiornamento in linea con i migliori standards internazionali.

Si è al riguardo pensato di procedere ad un'organica riforma dell'area giuridico - economica della professioni coinvolgendo direttamente gli ordini professionali degli Avvocati, dei Notai e dei Commercialisti.

Particolare importanza, ovviamente, riveste in materia la riforma dell'ordinamento forense.

E' infatti chiaro che senza la collaborazione degli avvocati nessuna riforma della giustizia può aspirare ad un qualche risultato positivo.

L'Esecutivo intende al riguardo procedere con soluzioni largamente condivise all'unico fine di assicurare a tutti i cittadini utenti la giusta assistenza legale.

PARTE SECONDA: Le iniziative del Governo

Con grande soddisfazione e senza tema di smentita, dopo appena otto mesi dall'insediamento del nuovo esecutivo, posso serenamente affermare che il rilievo quantitativo e qualitativo degli interventi normativi proposti dal Governo, sia nel settore civile che in quello penale, ha ben pochi precedenti.

Mi limiterò a segnalare gli interventi di maggior rilievo.

Anzitutto si è varato un importante progetto di riforma della giustizia civile, approvato lo scorso 1° ottobre 2008 dalla Camera dei Deputati e ora all'esame della Commissione giustizia (e della Commissione affari costituzionali) del Senato (AS 1082), con la previsione dell'aumento della competenza per valore del giudice di pace; della riduzione dei termini processuali; della semplificazione dell'istruzione e della decisione della causa; dell'introduzione di strumenti di coercizione indiretta; della previsione delle prime norme sul processo telematico; della delega al Governo per la semplificazione dei riti processuali ed in materia di mediazione civile e commerciale; nonché un sistema di filtro per il ricorso per cassazione.

Non meno imponenti gli interventi nel settore penale, e di straordinario rilievo quelli specificamente diretti al contrasto delle associazioni criminali di stampo mafioso operanti su tutto il territorio nazionale e particolarmente insediate in molte zone del sud del Paese.

Ed al riguardo, prima di procedere alla puntuale descrizione dei numerosi provvedimenti in materia mi sia consentita una notazione personale: ho concepito questi interventi normativi da Ministro della Giustizia siciliano, con tutta la passione politica e civile e l'amore per la mia terra di cui sono capace e sono orgoglioso del lavoro fatto e straordinariamente motivato nel proseguire lungo tale percorso virtuoso.

Sono consapevole che tanti siciliani divenuti martiri, solamente per adempiere al loro dovere sono stati lasciati soli (e citerò per tutti Rosario Livatino, mio conterraneo, il cui ricordo mi è particolarmente caro).

In questo compito io non mi sono sentito e non mi sento solo.

Ed è con grande fierezza che, oggi, in quest'aula posso dire che la Sicilia sta cambiando se è vero che la coscienza delle migliori forze, anche imprenditoriali, che operano nel territorio ha ormai maturato la scelta di rifiutare ed isolare quel sistema criminale già condannato dalle libere coscienze e dalla storia e inesorabilmente avviato ad una definitiva sconfitta.

Nel merito, volendo sintetizzare alcuni essenziali passaggi, sono particolarmente soddisfatto degli interventi operati nella decisiva materia delle misure di prevenzione antimafia tra i quali segnalo:

1. l'introduzione dell'innovativo principio secondo il quale le misure di prevenzione personali e patrimoniali possono essere richieste e applicate disgiuntamente, indipendentemente, cioè dalla attuale pericolosità del soggetto titolare dei beni;
2. la possibilità che le misure di prevenzione patrimoniali possono essere disposte anche in caso di morte del soggetto proposto per la

loro applicazione, al fine di impedire che i suoi eredi possano godere dei proventi delle attività criminali;

3. l'introduzione della possibilità di disporre la confisca per equivalente se la persona nei cui confronti è proposta la misura di prevenzione disperde, distrae, occulta o svaluta i beni al fine di eludere l'esecuzione dei provvedimenti di sequestro o di confisca;
4. la previsione della revoca dell'assegnazione o della destinazione del bene confiscato quando risulta che detti beni, anche per interposta persona, sono rientrati nella disponibilità o sotto il controllo del soggetto sottoposto al provvedimento di confisca;
5. l'eliminazione della possibilità di accedere al patrocinio a spese dello Stato (c.d. gratuito patrocinio) ai soggetti già condannati con sentenza definitiva per i reati di associazione mafiosa, associazione finalizzata al contrabbando, associazione finalizzata al traffico di stupefacenti nonché per i reati commessi avvalendosi delle condizioni di associato o al fine di agevolare un'associazione mafiosa.

Li ho voluti specificamente sintetizzare perché sono tutti provvedimenti finalizzati a colpire quanto è per questi criminali più caro e prezioso, memore come sono dell'antica regola mafiosa che punisce con la morte chi tocca quel che Verga chiamava la "*robba*".

Senza le ben note disponibilità economiche prodotte da questi criminali viene meno la ragione stessa dell'associazione mafiosa, il potere ed il prestigio esercitato sul territorio, la possibilità di mantenere in vita la complessa struttura criminale ed è per questo che gli stessi magistrati

hanno lealmente riconosciuto la piena e straordinaria efficacia delle misure introdotte.

E non si è trattato di un riconoscimento astratto bensì di un plauso giunto dopo la materiale applicazione in casi concreti, particolarmente rilevanti, delle norme appena introdotte.

La migliore riprova della loro necessità sta, dunque, nel fatto che appena approvate sono subito tornate utili per l'innovativa soluzione di alcune complesse fattispecie concrete.

A ciò va aggiunta la già richiamata riforma del regime del 41 bis O.P. che rende impossibile ai criminali comunicare con l'esterno e quindi di continuare a gestire il potere economico e criminale da loro conquistato.

Ciò premesso tornando all'elencazione specifica degli interventi operati dal Governo va anzitutto richiamato il D.L. 23 maggio 2008, n. 92, conv. in L. 24 luglio 2008, n. 125 (**Misure urgenti in materia di sicurezza pubblica**) con cui il Governo ha dato una netta e decisa risposta all'aggressione della criminalità diffusa ed all'attività riconducibile alla criminalità organizzata.

In particolare:

- a) sono state ampliate tutte le pene previste per il delitto di associazione a delinquere di stampo mafioso;
- b) è stato previsto, per specifiche ed eccezionali esigenze di prevenzione della criminalità, il concorso delle Forze armate nel controllo del territorio;
- c) si è reso obbligatorio il rito direttissimo nei confronti dell'arrestato in flagranza che abbia reso confessione, salvo che ciò pregiudichi gravemente le indagini.

Strettamente collegato al decreto c.d. “sicurezza” è il Disegno di legge (A.S. 733) attualmente all’esame del Senato della Repubblica, con il quale si propongono alcune importanti innovazioni tra le quali:

- a) l’ampliamento degli strumenti di tutela per gli anziani e per le persone portatrici di minorazione fisica, psichica o sensoriale che troppo spesso costituiscono un facile bersaglio per i criminali;
- b) il rafforzamento della tutela del decoro urbano, anche attraverso modifiche che riguardano il reato di danneggiamento, il reato di deturpamento ed imbrattamento di cose altrui e l’occupazione di suolo pubblico.

Il disegno di legge contiene, altresì, numerosi interventi in materia di lotta alla criminalità organizzata (in parte già recepiti dal decreto legge 92/2008), con alcune importanti innovazioni rispetto al testo già in vigore:

- a) si affidano i beni mobili registrati, in gratuita giudiziale custodia, alle Forze di polizia;
- b) si fanno confluire le competenze in materia di assegnazione e destinazione dei beni confiscati alle organizzazioni criminali mafiose, in base alla legislazione antimafia, al prefetto della provincia in cui insiste il bene confiscato;

Con il disegno di legge (A.S. 995) si è recuperato il potere dell’autorità giudiziaria di effettuare, anche a mezzo di perizia, il prelievo coattivo di materiale biologico volto alla individuazione del profilo genetico dell’individuo (D.N.A.), da raffrontare, poi, con il profilo genetico ricavato dalle tracce del reato, a fini investigativi o di prova.

Sempre in materia, con altro disegno di legge (A.S. 905) si è proposta

l'adesione al già richiamato Trattato di Prum attraverso la predisposizione della normativa che autorizza la istituzione della Banca dati **DNA** in Italia e che fissa le regole del trattamento dei dati medesimi.

Di straordinario rilievo anche il D.L. n. 143/08 in materia di **sedi disagiate** (convertito in legge n. 181 del 2008) che prevede incentivi anche economici per la copertura delle sedi non richieste, alle quali, specie negli uffici di procura, la legge impedisce ormai di destinare magistrati di prima nomina.

Questo provvedimento, offre per la prima volta una possibile soluzione alla sistematica scopertura delle numerose sedi giudiziarie di frontiera poco ambite dai magistrati (e collocate in massima parte nel sud del Paese).

La vicenda trae origine, come ben sapete, dalla riforma ordinamentale approvata nella precedente legislatura che, opportunamente, afferma il principio che per ricoprire il ruolo di pubblico ministero, di G.I.P. e comunque di giudice Monocratico nel settore penale, un magistrato debba almeno superare la prima valutazione di professionalità.

E' questo un principio condiviso da una larghissima maggioranza parlamentare e questa scelta ha validissime ragioni per essere mantenuta ferma.

Il principio della inamovibilità del giudice affida, però, nella sostanza, alla buona volontà ed allo spirito di sacrificio dei magistrati più anziani la possibilità che queste sedi vengano coperte. Da qui le scoperture per le quali abbiamo individuato un valido rimedio.

Siamo fiduciosi che gli incentivi anche economici garantiti dalla nuova normativa possano stimolare adeguatamente molti magistrati ad accettare

l'idea che il Paese ha necessità della loro opera nelle sedi meno ambite ove proprio l'esperienza professionale già maturata consente di meglio affrontare le gravi emergenze di quei circondari.

La nuova legge è del resto una grande occasione per ciascun magistrato e per l'intera magistratura associata di dimostrare che il principio dell'inamovibilità non è vissuto come un privilegio di casta ma è e rimane una garanzia al servizio dei cittadini.

Siamo, dunque, ottimisti sulla funzionalità della nuova normativa che affronterà a brevissimo termine il suo primo banco di prova non appena il C.S.M., su mia indicazione, pubblicherà l'elenco delle sedi disagiate.

Siamo, tuttavia, altrettanto fermi nel ribadire il principio che i magistrati meno esperti non possono esercitare le delicate funzioni monocratiche e, pertanto, ove anche tale intervento dovesse ritenersi insufficiente, in Parlamento dovrà maturare una profonda riflessione su eventuali limitazioni, oggettive ed eccezionali, al principio di inamovibilità. Ciò al solo fine di scongiurare la paralisi degli uffici di frontiera in maggiore difficoltà.

In sostanza: bisogna superare la logica secondo cui, il C.S.M., pur in presenza di gravi difficoltà operative, debba affidarsi alla gentile disponibilità dei magistrati per utilizzarli lì dove è necessario.

Vi risparmio, infine, il dettagliato elenco delle altre iniziative governative (dal decreto interministeriale per il transito di 35 magistrati militari nei ruoli della Magistratura Ordinaria ai disegni di legge che riguardano importanti ratifiche di protocolli e convenzioni internazionali).

Inoltre, come è ben noto, un intervento di specifico rilievo sarà portato, nell'immediato futuro, all'esame del Consiglio dei Ministri in materia di giusto processo, di garanzie per l'imputato, di accelerazione delle procedure e di organizzazione e funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

CONCLUSIONI

E' questa l'ennesima riprova che non intendiamo sottrarci alla responsabilità che il popolo sovrano ci ha affidato nell'intento di consegnare, non certo ai soli elettori di questa maggioranza ma a tutto il Paese, un sistema giudiziario efficiente, equo, in grado di distribuire con adeguata professionalità e tempestività i torti e le ragioni delle parti litiganti; in grado di proteggere adeguatamente i cittadini dalle grandi aggressioni della criminalità organizzata ma anche dalle insopportabili violenze quotidiane.

Proprio in quest'aula intendiamo riaffermare con forza che non c'è democrazia senza diritto così come non c'è civiltà senza giustizia.

Ed è per questo che dobbiamo lavorare tutti insieme, ciascuno nel rispetto del proprio ruolo istituzionale e delle proprie attribuzioni, per far sì che la giustizia sia migliore.

Miglioriamo, dunque, la giustizia e miglioreremo l'Italia affinché si possa essere degni di Irnerio che fece dell'Università di Bologna la culla del diritto europeo e di Cesare Beccarla che ancor oggi dovrebbe ricordare alle coscienze di tutti che il processo è già una pena.

Lavoriamo, senza preclusioni ideologiche o di schieramento, ad un sistema

che assicuri il controllo di legalità nel Paese, distinguendo le responsabilità personali e rispettando le garanzie di ciascuno.

Insomma, consegniamo al Paese una giustizia amministrata da giudici e rappresentanti della pubblica accusa liberi, autonomi, indipendenti, mai proni al potente di turno, ma sempre attenti alle regole che la soggezione alla legge impone di applicare e rispettare.

Insomma una giustizia senza aggettivi, una giustizia che rispetti il cittadino e che dal cittadino venga rispettata.

E' un cimento non nuovo e non semplice, onorevoli colleghi, e per questo confido nel sostegno di quanti, partiti e singoli parlamentari, abbiano a cuore le sorti della giustizia italiana e, in definitiva, le sorti del nostro Paese.