



## **Ministero della giustizia**

### ***Relazione del guardasigilli sull'amministrazione della Giustizia nell'anno 2009***

#### **INTRODUZIONE**

Onorevoli Colleghi,  
anche quest'anno ho l'onore di riferire in questa Aula sull'attività del dicastero che rappresento e del Governo in materia di Giustizia e di evidenziare i provvedimenti adottati in attuazione dell'indirizzo politico approvato dalla maggioranza degli italiani che ci hanno affidato la responsabilità di governare il Paese.

Prima di tutto, desidero rivolgere un ringraziamento al Signor Presidente della Repubblica, Capo dello Stato, Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura e garante dell'unità nazionale, per la saggezza che ha avuto modo di dimostrare intervenendo nella delicata materia della giustizia, pronunziando parole sempre decisive per il mantenimento dei necessari equilibri istituzionali.

Lo scorso anno ero partito dalla individuazione del più insidioso dei nemici della Giustizia: l'insopportabile lentezza nell'affermazione giudiziaria delle ragioni e dei torti, della innocenza o della colpevolezza, che ha fatto del nostro Paese un luogo in cui la durata eccessiva dei processi disincentiva gli investimenti stranieri.

Tutto questo accade malgrado diverse migliaia di magistrati, avvocati e personale giudiziario fanno quanto è nelle loro possibilità per adempiere al proprio dovere.

Oggi sono qui per dire che la lentezza è nemico insidioso ma che si può vincere e il Governo ha la strategia per riuscirvi.

#### **LE CIFRE CHIAVE DEL SISTEMA GIUSTIZIA**

Alcuni dati fotografano lo stato della giustizia:

1. 5.625.057 i procedimenti civili pendenti, con un aumento del 3% rispetto al 2008;
2. 3.270.979 quelli penali, con una riduzione modesta rispetto all'anno precedente;
3. 65.067 detenuti - di cui 24.152 stranieri - nelle 204 strutture penitenziarie;
4. 20.959 minorenni segnalati dall'Autorità Giudiziaria Minorile agli Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni, con una crescente incidenza dei fenomeni di devianza minorile straniera.

Questa enorme mole di lavoro – che non ha eguali negli altri paesi dell’U.E. - viene gestita da 9080 magistrati togati (6402 giudici e 2090 pubblici ministeri); 3513 giudici onorari; 40456 unità di personale giudiziario; 1399 addetti al settore minorile; 46662 dipendenti dell’amministrazione penitenziaria.

Tra questi dipendenti, ben 5183 (circa il 12 %) sono impegnati ad effettuare 28 milioni di notifiche manuali ogni anno - pari a 112.000 notifiche al giorno – di cui oltre la metà destinate agli avvocati.

Circa il 12% dei soli processi penali viene rinviato per omessa o irregolare notifica (dati Eurispes 2008) e lo stesso processo penale brucia, in media, 80 mln di euro ogni anno per dichiarare prescritti 170.000 processi (465 al giorno, festivi compresi).

Oltre 30.000 cittadini hanno chiesto di essere indennizzati a causa dell’irragionevole durata del processo, ottenendo decine di milioni di euro di risarcimenti, con un trend di crescita delle richieste pari al 40% l’anno.

La giustizia costa 8 miliardi di euro l’anno, cioè circa 30 milioni di euro per ogni giornata lavorativa.

La giustizia italiana è, dunque, com’è noto, in crisi.

Per esprimere questo giudizio e formulare questa diagnosi non era necessario pronunziare questa relazione oggi. Sono qui a dirvi, dunque, non solo la diagnosi, ma anche la terapia.

In questo quadro, l’azione che ho avviato rispetta tre linee guida essenziali:

- adozione di misure organizzative;
- innovazioni legislative in materia sia ordinamentale che procedurale;
- previsione di un programma di impegni per l’anno 2010.

Ed in tal senso proseguirò nella mia relazione illustrando, anzitutto, per ogni singolo settore, gli interventi svolti e i risultati ottenuti.

Ma prima di ogni cosa desidero evidenziare gli straordinari risultati conseguiti dal Ministero della Giustizia a L’Aquila, in esito al tragico terremoto che il 6 aprile 2009, ha colpito l’Abruzzo.

Per la prima volta in epoca repubblicana (l’unico precedente risale, infatti, al terremoto di Messina del 1908), si sono resi contemporaneamente inutilizzabili tutti gli uffici Giudiziari del distretto insieme alla modernissima sala server, inaugurata pochi mesi prima del sisma, dove erano allocati dati essenziali e riservati.

Ebbene, con uno sforzo eccezionale, dopo due giorni si è organizzato un efficiente servizio provvisorio per gli affari urgenti ed in soli 47 giorni si è messa in opera una nuova sede (in località Bazzano), interamente cablata ed informatizzata.

Si è così restituito il servizio giustizia a una intera regione, garantendo la trattazione dei procedimenti in grado di appello relativi agli altri Tribunali del distretto.

Rivendico con soddisfazione ed emozione, questo tributo dovuto ai tanti aquilani che hanno perso affetti, lavoro e proprietà, e sono fiero di aver preteso ed ottenuto che gli uffici giudiziari riprendessero a funzionare proprio a L'Aquila.

Il mio impegno non si è esaurito qui. Nei prossimi 24 mesi restituirò alla funzione giudiziaria il palazzo di giustizia gravemente danneggiato.

Sarò, inoltre, presente personalmente a L'Aquila il 30 gennaio 2010, alla cerimonia di apertura dell'anno giudiziario.

## **PARTE PRIMA - MISURE DI EFFICIENZA**

Con pari orgoglio - dopo un anno di intensa attività governativa - assolverò al compito di render conto in quest'aula degli obiettivi raggiunti.

Per restituire efficienza al sistema giudiziario sono state operate, anzitutto, scelte di forte innovazione tecnologica, amministrativa ed organizzativa.

Avevo già affermato, lo scorso anno, che il Ministro della Giustizia deve riappropriarsi della funzione organizzativa che l'art. 110 della Carta Costituzionale gli affida e dissi che l'autonomia e l'indipendenza dei giudici non può scindersi dall'efficienza del servizio, precisando che non può chiedersi al Ministro di esser responsabile del servizio giustizia senza che lo stesso abbia potestà organizzative effettive.

Ebbene, questo percorso nello scorso anno ha avuto un forte e positivo impulso pervenendo a risultati significativi.

### **§ 1.1 Il Piano Nazionale di diffusione delle Best Practices**

Sul piano amministrativo, il Piano Nazionale di diffusione delle Best Practices coinvolge ormai circa un centinaio di Uffici giudiziari. E' stato definito il progetto di 'Diffusione del modello di autoanalisi e miglioramento del servizio giustizia' (Common Assessment Framework - CAF), realizzandone una versione personalizzata per il sistema giudiziario.

Sarà possibile ora attenuare le differenze di rendimento che danno luogo ad una giustizia che si muove a macchia di leopardo, con una inaccettabile disarmonia di trattamento dei cittadini destinatari di un servizio che, a seconda della sede, dà risposte differenti e che a legislazione invariata e a parità di risorse fornisce ottimi livelli di efficienza ovvero ritardi e disservizi inaccettabili.

Le differenze possono essere clamorose, come in due Tribunali del Nord Italia, distanti soltanto 70 km, dove il primo raggiunge un indice di smaltimento del 148% dell'arretrato, dimezzando la pendenza dell'ultimo quinquennio, mentre il secondo, nello stesso periodo, vede esplodere il numero dei procedimenti arretrati.

Tali divergenze dipendono da deficit di tipo organizzativo e, talvolta, da una scarsa capacità manageriale e di leadership del capo dell'ufficio.

Oggi la temporaneità degli incarichi direttivi e la verifica richiesta dalla legge dopo il primo quadriennio di dirigenza, offre una importante opportunità al CSM per una efficace selezione

dei capi degli uffici, che si spera non condizionata da logiche correntizie e corporative.

### **§ 1.2 Una nuova cultura della dirigenza negli Uffici Giudiziari**

Per il recupero dell'efficienza del sistema occorrono interventi radicali anche sul piano legislativo e ordinamentale, finalizzati ad affermare il primato delle professionalità gestionale e organizzativa nei dirigenti degli uffici.

Il disegno di legge governativo AS 1440 contiene norme che esprimono una nuova cultura della dirigenza degli uffici giudiziari. E' ben noto che un ottimo magistrato può rivelarsi un pessimo dirigente.

Per questo abbiamo previsto una formazione specifica per i magistrati che aspirano al conferimento degli incarichi direttivi, con corsi mirati allo studio dei criteri di gestione delle organizzazioni complesse, e abbiamo previsto l'obbligo per il magistrato dirigente di vigilare sul rispetto dei programmi per l'informatizzazione predisposti dal Ministero

Si è poi previsto che il concerto espresso al C.S.M. dal Ministro per il conferimento degli incarichi direttivi deve essere motivato con riferimento alle capacità organizzative e che tale specifica valutazione sia estesa alla conferma delle funzioni di direzione degli uffici giudiziari, dopo il primo quadriennio.

### **§ 1.3 Gli interventi in materia di costi e disciplina delle intercettazioni**

In questa materia, due questioni rivestono particolare importanza:

1. la necessità di garantire la privacy dei cittadini, evitando degenerazioni, eccessi e abusi nell'uso di uno strumento particolarmente delicato ed invasivo;
2. la necessità di razionalizzare i costi di un servizio che, sino allo scorso anno, era sostanzialmente fuori controllo.

Nell'ottobre del 2008, ho constatato un debito contratto dal Ministero nei confronti di società che gestiscono i servizi di intercettazione a partire dal 2006, pari a quasi cinquecento milioni di euro.

Gli amministratori di queste società minacciavano in caso di ulteriore morosità l'interruzione dei servizi, con intuibili conseguenze gravissime sulle indagini in corso.

L'immediata azione del mio dicastero non solo ha fatto sì che i debiti pregressi fossero onorati, ma attraverso l'istituzione di una Unità di Monitoraggio sulle spese per le intercettazioni ha evidenziato come il Ministero pagasse, per medesime prestazioni, da 4 a 25 euro al giorno per ogni singola intercettazione telefonica.

La presa d'atto di questo ingiustificabile spreco del danaro dei contribuenti e le verifiche disposte hanno determinato nel corso del 2009 un abbattimento della spesa, senza incidere sulla quantità di intercettazioni disposte, con un risparmio dei costi unitari erogati dall'amministrazione stimabile nell'ordine del 25-30%.

Si è poi proceduto anche alla creazione di un apposito capitolo di bilancio per sganciare le procedure di pagamento di queste spese dal capitolo generale.

Oggi, dopo la larga approvazione presso la Camera dei Deputati del DDL di riforma del sistema delle intercettazioni, il Governo aspira ora ad una sua rapida e definitiva approvazione. La concentrazione delle operazioni di registrazione a livello distrettuale e la previsione di un termine di durata massima delle intercettazione determineranno una ulteriore diminuzione dei costi ed una più responsabile ed attenta gestione di tale strumento investigativo.

Quanto al merito delle scelte operate, desidero ribadire che il rafforzamento del sistema del c.d. doppio binario lascia inalterato l'utilizzo della strumento per i reati in materia di criminalità organizzata e terrorismo.

#### **§ 1.4 Gli interventi in materia di c.d. sedi disagiate**

Prima di illustrare quanto fatto dal Governo Berlusconi per risolvere il problema delle sedi giudiziarie sgradite ai magistrati appare necessario sgombrare il campo da una mistificazione.

Non si tratta di un problema che nasce in questa legislatura, ma che affligge da sempre il sistema giudiziario.

Le cause di questa situazione sono da ricondursi:

1. al fatto che ci sono sedi che sistematicamente non vengono scelte dai magistrati;
2. alla prassi del C.S.M. di destinare tali sedi ai magistrati di prima nomina;
3. alla conseguente fuga verso altri lidi, non appena possibile;
4. alla rigidità del sistema di mobilità dei magistrati.

In questo contesto, il divieto di destinazione dei magistrati di prima nomina all'esercizio di funzioni monocratiche - introdotto nella precedente legislatura da una diversa maggioranza - non ha determinato effetti catastrofici, ma, semmai possiede il merito di eliminare il cronico ed imperante nonnismo giudiziario.

In pratica per decenni si è, da un lato, provveduto alla copertura delle sedi sgradite con gli ultimi arrivati e, dall'altro, dopo aver formato in tali sedi i giovani magistrati, si è loro garantita una sede più comoda proprio quando avrebbero potuto spendere efficacemente sul posto la professionalità acquisita.

Il Governo è fattivamente intervenuto per porre rimedio a tale situazione e la migliore prova di ciò risiede nei due decreti legge che, in poco più di un anno, sono stati dedicati alla soluzione di questo problema.

Il primo, adottato poco dopo l'esordio di questa legislatura, prevede incentivi anche economici per la copertura delle sedi. La normativa si è rilevata utile - poiché circa la metà dei posti messi a disposizione sono stati coperti - ma non è stata risolutiva.

E' stato, pertanto, necessario, nelle scorse settimane, emanare un nuovo decreto legge riguardante "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario".

E' stato introdotto un sistema di maggiore cogenza, che ha scatenato polemiche strumentali e

fuori luogo. Mi riferisco alle norme relative al trasferimento d'ufficio nelle sedi sgradite.

Si tratta di una normativa transitoria che trova un limite temporale nella data del 31 dicembre 2014, poiché entro tale termine andrà a regime la modifica ordinamentale oggi in discussione alla Camera, idonea a risolvere in via definitiva il problema.

Si è anche proceduto ad un aumento del numero delle sedi annualmente individuabili come disagiate da parte del Consiglio superiore della magistratura (estese ad ottanta) nonché dei magistrati ivi destinabili (aumentati a centocinquanta).

### **§ 1.5 Gli interventi in materia di digitalizzazione del sistema giudiziario**

Il decreto legge riguardante “Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario” contiene disposizioni per assicurare risparmi di spesa e l'abbattimento dei tempi del processo.

Mi riferisco all'anticipazione dell'entrata in vigore del processo telematico che completa la digitalizzazione della giustizia, applicando l'informatica a tutti gli atti del processo, civile e penale.

In particolare, si rendono immediatamente applicabili le comunicazioni e le notificazioni telematiche tra uffici giudiziari e avvocati ed infatti, salvo che per le notifiche agli imputati, sarà possibile utilizzare la posta elettronica certificata.

Su questi interventi mi aspetto una larghissima condivisione di tutte le forze parlamentari trattandosi di innovazioni sostanzialmente condivise.

L'obiettivo finale è quello di realizzare un'unica “piattaforma di servizi documentali” che consentirà una drastica riduzione del cartaceo, l'abbattimento dei costi e la velocizzazione di tutte le procedure.

### **§ 1.6 I Risultati del Fondo Unico della Giustizia**

Lo scorso anno avevo anticipato che il recupero di efficienza e la razionalizzazione delle risorse disponibili passava anche dalla operatività del Fondo Unico Giustizia.

Com'è noto confluiscono nel fondo le somme di denaro e i proventi sequestrati, confiscati o depositati nell'ambito di procedimenti civili, penali, amministrativi o per l'applicazione di misure di prevenzione.

Questo innovativo strumento assicura una pronta disponibilità delle risorse da reinvestire nel sistema giustizia, di cui ottimizza la gestione anche sotto il profilo finanziario.

Oggi sono già confluiti nel FUG oltre 1.59 miliardi di euro, somma nell'ambito della quale si evidenziano 631,4 mln di euro disponibili per la riassegnazione pro quota al settore Giustizia.

Ben può dirsi, dunque, che anche questa è una scommessa vinta, grazie a un complesso ed inteso lavoro del Ministero della Giustizia che, da capofila, ha condotto all'emanazione del regolamento con decreto interministeriale del luglio 2009.

### **§ 1.7. La Gestione del Personale Amministrativo**

Il 16 dicembre - dopo dieci anni di attesa - è stato sottoscritto l'ipotesi di accordo stralcio del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della Giustizia - D.O.G. e D.A.P., contenente un nuovo schema di ordinamento professionale.

Si tratta di una prima fondamentale tappa per il raggiungimento dell'obiettivo dell'efficienza della macchina giudiziaria perseguito anche attraverso la valorizzazione del personale dell'Amministrazione giudiziaria.

Molto rimane ancora da fare per l'adeguamento degli organici, per la sua ottimale distribuzione sul territorio nazionale, per implementare ulteriormente le procedure di valorizzazione e per il riconoscimento sia economico che giuridico delle professionalità acquisite.

Proprio per queste ragioni sento la necessità di ribadire, in questa solenne occasione e nel luogo in cui risiede la sovranità popolare, il mio sentito ringraziamento a tutti i dirigenti ed al tutto il personale amministrativo che continua a dare quotidiana prova di grande professionalità e di spirito di servizio.

## **PARTE SECONDA - LE INNOVAZIONI LEGISLATIVE**

### **§ 1 Premessa e cenni all'attività Internazionale**

Prima di riferire sulle importanti innovazioni legislative del 2009, ritengo doveroso render conto della intensa attività internazionale del Ministero della Giustizia nel corso del 2009, sia sul piano bilaterale che su quello della partecipazione agli organismi internazionali.

Il 2009 è stato contrassegnato dalla Presidenza italiana del G8, evento di rilevanza mondiale sui temi della lotta alla criminalità organizzata e sulle strategie internazionali nella lotta al terrorismo.

L'obiettivo finale di una strategia unitaria da parte della comunità internazionale, è stato raggiunto nella Conferenza Ministeriale dei Ministri della Giustizia e Affari Interni che ha avuto luogo a Roma il 29 e 30 maggio scorso, il cui più eclatante risultato è stato la Dichiarazione Finale sottoscritta da tutti i Ministri, che ha adottato il modello di legislazione italiana in materia di aggressione ai patrimoni illecitamente accumulati.

Particolarmente rilevante è stata, poi, la partecipazione alle attività dell'Unione Europea nel settore Giustizia e Affari Interni (Consiglio Giustizia e Affari Interni), così come è costantemente fattiva la collaborazione al Programma di Stoccolma: nel 2009 ho personalmente presenziato a 6 Consigli GAI, a 20 incontri bilaterali in Italia ed all'estero, a 2 vertici bilaterali ed a due conferenze multilaterali.

Tra gli altri, ho avuto modo di incontrare i Ministri del Canada e degli Stati Uniti, governo con cui si è affrontata la vicenda dei detenuti di Guantanamo, tre dei quali sono stati accolti nelle nostre strutture penitenziarie.

Intensi anche i rapporti con il Ministero della Giustizia russo, dai quali ha preso avvio una preziosa attività di cooperazione culminata nel Vertice italo-russo tenutosi alla Farnesina nel dicembre scorso.

In quella sede è stato firmato il nuovo Programma di collaborazione tra i Ministeri dei due

Paesi per il quinquennio 2010-2014 nell'ottica di una collaborazione concreta anche nel campo della formazione.

Nel prossimo futuro è mia intenzione porre l'Italia al centro del dialogo tra gli ordinamenti giuridici dei paesi del Mediterraneo.

\*\*\*

Passando ora ai provvedimenti legislativi, desidero ricordare che lo scorso anno avevo sottoposto alla vostra attenzione un elenco di settori su cui intervenire per consentire allo Stato di fornire al cittadino utente del servizio Giustizia una risposta certa, pronta ed efficace nel riconoscimento dei propri diritti.

Ed avevo distinto precise linee di intervento riguardanti:

- Il processo Civile
- Il processo Penale
- Le norme Antimafia
- Gli interventi sul sistema carcerario
- La riforma della magistratura onoraria
- La riforma delle professioni del comparto giuridico economico.

Un programma ambizioso, impegnativo e caratterizzato da un percorso attuativo denso di ostacoli e fonte di polemiche talvolta strumentali, ben al là del legittimo ed aspro confronto parlamentare tra le forze politiche della maggioranza e dell'opposizione e che oggi posso dire in massima parte realizzato.

## **§ 2 Interventi sulla Giustizia Civile**

A fronte della intollerabile lentezza e farraginosità della giustizia civile, su iniziativa del Ministero della Giustizia, nel giugno del 2009 è stata approvata dal Parlamento la legge 18 giugno 2009, n° 69 - la cd. riforma del processo civile - ispirata al contenimento dei tempi del giudizio.

In questo senso è stata prevista una nuova disciplina delle spese processuali, per ridurre la litigiosità e sanzionare le parti che abusano del processo, cagionando danni sia alla controparte sia all'amministrazione giudiziaria.

Per ridurre i tempi del processo, è stata operata una diffusa riduzione dei termini collocati nel codice di procedura.

E' stato introdotto l'istituto del filtro in Cassazione, che limita l'accesso dei procedimenti al giudizio di legittimità ai soli casi necessari; nonché quello dell'astreinte, volto a disincentivare, con le penalità anche risarcitorie prefissate dal giudice, inadempimenti non facilmente sanzionabili quali quelli degli obblighi di fare infungibile o di non fare.

Vorrei ricordare in questa aula che tale norma ha già trovato applicazione da parte dei giudici del nostro paese.

La stessa legge ha poi conferito delega al governo per la disciplina di un ulteriore istituto fondamentale per la deflazione dei processi civili: la mediazione finalizzata alla conciliazione.

La mediazione ha lo scopo di evitare la controversia come già accade in altri paesi ed in coerenza con una direttiva dell'Unione Europea.

La delega ha già trovato attuazione mediante l'approvazione del Consiglio dei Ministri, del relativo decreto e si attende il parere delle competenti commissioni parlamentari per procedere alla sua approvazione definitiva.

### **§ 3 Interventi sulla Giustizia Penale**

La materia penale è stata oggetto di un imponente intervento normativo su impulso del Governo, con particolare attenzione alla sicurezza ed all'azione di contrasto alla criminalità organizzata.

Merita, al riguardo, una espressa citazione il Decreto Legge 23 febbraio 2009, che ha introdotto, tra i delitti contro la libertà morale, il nuovo reato di «atti persecutori» (c.d. “stalking”), che punisce le minacce e molestie reiterate, prima che possano evolvere in delitti ancor più gravi, quali la violenza sessuale o l'omicidio.

La norma è già stata applicata numerose volte dall'autorità giudiziaria che ha accertato nei primi mesi di vigenza della norma 5.153 delitti, con l'arresto di 942 persone.

In materia di sicurezza pubblica, la legge 15 luglio 2009, n. 94, è intervenuta per reprimere la particolare efferatezza e diffusione di alcuni fenomeni delinquenti, nell'ottica della tutela a 360° della sicurezza dei cittadini.

Le nuove norme assicurano, tra l'altro, la difesa di minori e disabili, prevedendo anche un rafforzamento del contrasto al fenomeno dell'immigrazione clandestina.

Meritano, tra le tante innovazioni una speciale citazione:

1. l'aggravante per delitti contro il patrimonio commessi in danno di soggetto portatore di minorazione fisica, psichica o sensoriale;
2. l'aggravante per i soggetti adulti che commettono il reato in concorso con minorenni;
3. il delitto di impiego di minori nell'accattonaggio;
4. l'aggravante per il delitto di violenza sessuale commesso all'interno o nelle immediate vicinanze di istituto d'istruzione o di formazione frequentato dalla persona offesa;
5. l'innalzamento della pena per il delitto di violazione di domicilio;
6. l'arresto obbligatorio nei casi di furto commesso da soggetto che porta indosso armi o narcotici, senza farne uso, ovvero da tre o più persone;
7. l'introduzione della truffa aggravata ai danni di soggetti deboli o anziani.

#### **§ 3.1 La normativa antimafia**

Nel contrasto alla criminalità di stampo mafioso, il Governo Berlusconi ha varato nei primi venti mesi il più efficace e rilevante pacchetto di norme antimafia dai tempi successivi alle stragi di Capaci e di via D'Amelio.

La legge 15 luglio 2009, n. 94, il cd. Pacchetto Sicurezza, contiene importanti modifiche in materia sostanziale, in materia di misure di prevenzione antimafia, di sequestro e confisca, così come nella materia dell'ordinamento penitenziario.

Tale legge introduce due nuove figure di reato volte ad arricchire la punibilità delle condotte rilevanti nel sostegno illecito delle associazioni mafiose, tra cui spicca il nuovo art. 391-bis c.p. che punisce l'attività di chiunque consente a un detenuto sottoposto a particolari restrizioni di comunicare con altri.

Ma soprattutto, la legge 94 del 2009 fornisce alle forze dell'ordine ed alla magistratura strumenti di straordinaria efficacia nell'azione di recupero dei beni frutto delle attività criminali delle associazioni mafiose, ampliando l'ambito di applicazione delle misure di prevenzione.

Si prevede che le misure di sicurezza patrimoniali possono essere applicate indipendentemente dalla pericolosità sociale del soggetto: il principio è che si deve colpire il bene in quanto pericoloso in sé.

In tema di sequestro e confisca, si è proceduto al rafforzamento delle ipotesi di c.d. "confisca estesa", di modo che - disperso il denaro o i beni illecitamente acquisiti - il giudice può ordinare la confisca per un valore equivalente, incidendo sul patrimonio posseduto dal reo anche per interposta persona.

Vengono finalmente disciplinate in modo chiaro le modalità di esecuzione dei sequestri preventivi e viene istituito l'albo nazionale degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati che garantirà una specifica professionalità nella gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata in grado - dunque - di produrre economie legali, assicurando il mantenimento dei posti di lavoro.

Le forze di Polizia saranno dotate dei beni mobili registrati sequestrati che potranno essere loro affidati per lo svolgimento dei compiti di istituto.

Molto importanti sono anche le altre misure di natura amministrativa introdotte con la legge sulla sicurezza pubblica.

Al fine di prevenire le infiltrazioni mafiose nei pubblici appalti è attribuito al Prefetto il potere di disporre accessi ed accertamenti nei cantieri.

Infine, la legge modifica la normativa in materia di scioglimento dei consigli comunali e provinciali a causa di infiltrazioni e di condizionamenti di tipo mafioso.

Queste modifiche legislative stanno già producendo risultati straordinari, mai conseguiti in passato, dei quali le forze dell'ordine e la magistratura sono i primi testimoni.

La imponente mole di sequestri e confische definitive operata anche in queste ultime settimane dimostra il concreto valore di questi provvedimenti e l'azione dello Stato sarà anzi rilanciata - di fronte a tanto violente quanto vili forme di reazione.

Ne è prova l'azione ferma, immediata ed efficace del Governo Berlusconi in risposta ai recenti e gravi fatti di Reggio Calabria.

In tal senso il mio dicastero ha già avviato le procedure per incrementare gli organici degli Uffici Giudiziari di Reggio Calabria, dotandoli di due posti in più, sia nella Procura Generale, che nella Procura della Repubblica e nel Tribunale.

#### **§ 4. Il Sistema Carcerario**

La situazione carceraria nel nostro Paese mi ha spinto il 13 gennaio scorso a chiedere il pronunciamento da parte del Consiglio dei Ministri dello Stato di Emergenza Carcerario fino a tutto il 2010.

Svanito l'illusorio effetto dell'indulto del 2006 in conseguenza del trend continuamente crescente degli ingressi nelle carceri del nostro paese, la dichiarazione dello stato di emergenza costituisce uno strumento fondamentale per provvedere ad interventi strutturali di medio e lungo periodo che consentano di rispettare il precetto dell'art. 27 cost., secondo il quale "le pene non possono consistere in trattamenti contrari al senso di umanità e devono tendere alla rieducazione del condannato".

Il Piano Carceri che scaturirà dagli atti conseguenti alla dichiarazione di emergenza si poggia su altri tre pilastri fondamentali:

- gli interventi di edilizia penitenziaria per la costruzione, in prima battuta, di 47 nuovi padiglioni e successivamente di 8 nuovi istituti;
- gli interventi normativi che introducono la possibilità della detenzione domiciliare per chi deve scontare solo un anno di pena residua e la messa alla prova delle persone imputabili per reati fino a tre anni, che potranno così svolgere lavori di pubblica utilità;
- l'assunzione di 2000 nuovi agenti di Polizia Penitenziaria.

A partire dal 2011, poi, saranno realizzate le altre strutture previste dal Piano.

Complessivamente, tali interventi porteranno alla creazione di 21.709 nuovi posti negli istituti penitenziari e al raggiungimento di una capienza totale di 80 mila unità.

Per realizzare tutto ciò, saranno utilizzati 500 milioni di euro già stanziati in Finanziaria e altri 100 milioni di euro provenienti dal bilancio della Giustizia.

Parallelamente a questo intervento, ho avviato - con l'appoggio del Vicepresidente della Commissione Europea, dei ministri della Giustizia spagnolo e svedese - un'azione europea per dare soluzioni concrete a quei paesi nei quali il problema del sovraffollamento nelle carceri è determinato anche dalla massiccia presenza di detenuti stranieri.

Il mio obiettivo è quello di ottenere il trasferimento dei detenuti nei loro paesi d'origine e di giungere all'elaborazione di un piano europeo per le carceri, anche tramite l'uso di fondi dell'Unione.

Ebbene nel quadro dell'approvazione del "Programma di Stoccolma 2010-2014 per un'area europea di libertà, di sicurezza e giustizia" il Parlamento europeo ha approvato nel novembre

scorso una risoluzione che getta le basi per il raggiungimento di tale duplice obiettivo.

#### **§ 4.1 Il regime di cui all'art. 41 bis (c.d. carcere duro)**

Quanto alla concreta applicazione del regime detentivo di cui all'art. 41 bis O.P. esso riguarda ad oggi un totale di 645 detenuti. Le donne sottoposte a tale regime sono 3.

Al 14 dicembre 2009, erano stati emessi 112 decreti ministeriali di prima applicazione, a fronte degli 87 emessi nel corso di tutto il 2008.

Nell'ultimo anno il regime di carcere duro ha potuto trarre un notevole rafforzamento anche dalle novità introdotte dalla recente legge n. 94 del 15 luglio 2009.

Si è infatti resa ancora più impermeabile la possibilità di contatto tra il mafioso detenuto e gli associati in libertà, allo scopo di stroncare ogni possibile forma di comunicazione sia interna che esterna.

Inoltre, è stata introdotta una sostanziale innovazione dell'istituto, i cui punti più rilevanti sono: a) l'estensione della durata del provvedimento ministeriale e delle successive proroghe; b) la precisazione dei criteri cui il giudice si deve attenere nel valutare se disporre o meno la proroga stessa; c) l'accentramento della competenza in materia di reclamo in capo al Tribunale di Sorveglianza di Roma, per il quale è stata opportunamente avviata la procedura di aumento dell'organico.

A riprova della funzione strategica che ho inteso attribuire al regime detentivo speciale 41 bis, va segnalato che - qualche giorno fa - in perfetta sincronia con la Direzione Distrettuale Antimafia di Caltanissetta ho disposto, nei confronti di cinque pericolosi esponenti della mafia nissena già detenuti, l'immediata applicazione del regime speciale, così contribuendo a sventare il progetto di attentato, ordito dagli stessi, contro un magistrato operante nella medesima sede giudiziaria.

Ancora una volta, dunque, la collaborazione tra procura antimafia ed uffici ministeriali ha consentito di dare una risposta immediata nel contrasto alla mafia, dando prova dell'importanza dell'impegno unitario dello Stato contro la criminalità organizzata.

### **PARTE TERZA - GLI IMPEGNI PER IL 2010**

Gli obiettivi per l'anno in corso possono essere così riassunti:

1. piano di smaltimento dell'arretrato civile;
2. soluzione del problema dei vuoti di organico nelle sedi sgradite ai magistrati;
3. riforma della magistratura onoraria;
4. riforma dell'Avvocatura;
5. legge sulle intercettazioni;
6. riforma del processo penale;
7. d.d.l sulla ragionevole durata del processo penale, il quale, benché di iniziativa parlamentare, è sostenuto dal governo poichè deflazionando il processo penale

produrrà ulteriori risparmi di spesa conseguenti all'azzeramento del rischio della legge Pinto, i cui costi - come ho accennato in premessa - gravano in maniera pesante sul bilancio della giustizia a causa dell'indennizzo dovuto anche per la sola lunghezza del processo;

8. deleghe del processo civile, tra le quali la semplificazione dei riti e la previsione dell'atto pubblico informatico;
9. Tribunale della Famiglia;
10. DDL in materia di adozioni internazionali;
11. introduzione nel codice civile del contratto di fiducia e del contratto informatico;
12. attuazione del principio di sussidiarietà mediante un'organica riforma degli enti giuridici;
13. nuovo piano antimafia;
14. riforme costituzionali.

Alcuni di questi argomenti meritano qualche approfondimento prima di rassegnare le mie conclusioni.

## **§ 1 Il piano straordinario di smaltimento dell'arretrato civile**

Soltanto con l'alleggerimento dell'enorme fardello dei procedimenti arretrati sarà possibile ottenere concreti benefici dalla riforma del processo civile.

L'analisi dei flussi consente di affermare che il sistema processuale riesce a smaltire quasi per intero il totale dei processi annualmente sopravvenuti: nel 2008 su 4.826.373 procedimenti sopravvenuti quelli esauriti sono stati ben 4.605.551, con un saldo negativo di circa 220.000 processi.

Il vero problema da risolvere è, quindi, quello dell'eliminazione dell'arretrato.

Per questo, in tempi brevi, verrà presentato al Consiglio dei Ministri il Piano straordinario per lo smaltimento dell'arretrato civile. Anche quest'anno il rapporto Doing Business 2010, recentemente pubblicato dalla Banca Mondiale, che vede l'Italia al 78° posto su 183 nazioni, dimostra l'incidenza negativa del sistema giudiziario sugli investimenti di imprese straniere, mentre il ranking in materia di enforcing contracts vede precipitare l'Italia al 156° posto.

Ecco perché abbiamo la consapevolezza e il dovere di considerare lo stato della giustizia civile una vera e propria emergenza nazionale, da affrontare con strumenti straordinari e fortemente innovativi.

## **§ 2. La riforma della magistratura onoraria**

Sul fronte della magistratura onoraria, il Consiglio dei Ministri è in procinto di varare un provvedimento di riordino complessivo del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria, così come previsto dalla L. 127/2008, il cui esame è stato già avviato prima della sospensione natalizia.

Il disegno di legge persegue l'obiettivo di attuare una riforma organica della magistratura onoraria, muovendosi lungo tre direttrici fondamentali:

1. la predisposizione di uno statuto unico della magistratura onoraria, applicabile ai giudici di pace, ai giudici onorari di tribunale e ai vice procuratori onorari;
2. la rideterminazione del ruolo e delle funzioni dei giudici onorari di tribunale;
3. la riorganizzazione dell'ufficio del giudice di pace.

L'intervento è altresì finalizzato a contenere la durata del processo entro il termine di ragionevole durata imposto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, attraverso una migliore organizzazione e gestione delle risorse disponibili.

### **§ 3. Riforma delle professioni**

Già lo scorso anno avevo riferito che il Governo intende procedere ad un'organica riforma delle professioni coinvolgendo direttamente gli ordini degli Avvocati, dei Notai e dei Commercialisti.

Il confronto è iniziato da tempo ed è già stato elaborato un testo condiviso.

Alcuni aspetti sono fortemente innovativi e danno luogo a nuove importanti garanzie per i cittadini utenti, come:

1. la disciplina delle società tra avvocati e tra avvocati ed altri professionisti;
2. la riserva esclusiva agli avvocati della difesa in ogni giudizio;
3. il mantenimento dell'iscrizione all'albo condizionato dalla prova dell'esercizio effettivo e continuativo della professione;
4. l'eliminazione dell'iscrizione automatica all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, condizionata ora al superamento di un esame o di un corso-concorso.

Come si vede una riforma incentrata sulla qualità professionale ulteriormente rafforzata da nuove modalità di accesso alla professione.

## **CONCLUSIONI**

Il quadro che ho illustrato offre, in conclusione, il senso di un'azione organica del Governo finalizzata a concretizzare un solenne impegno preso non soltanto con i nostri elettori ma con tutto il Paese: riformare un sistema giudiziario da troppo tempo malato ed autoreferenziale.

Il tempo trascorso in questa prima parte di legislatura è servito a convincermi, definitivamente, che per ottenere risultati duraturi non basta un'azione di tipo ordinario, anche se attenta e scrupolosa.

Occorre procedere alla riscrittura di alcune fondamentali e strategiche regole costituzionali che, ferma l'autonomia e l'indipendenza della magistratura, attribuiscono al Giudice il ruolo

centrale nell'esercizio della giurisdizione e garantiscano ad un separato ordine dell'accusa piena autonomia nell'esercizio dell'azione penale nonché nello svolgimento delle indagini sulle notizie di reato che ad esso pervengano.

Bisognerà, inoltre, prevedere le giuste procedure che consentano - fuori da ogni logica punitiva ma nello stesso tempo lontani da difese corporative - di affermare il binomio potere/responsabilità anche nell'esercizio della giurisdizione.

In quest'ambito dovrà anche essere adeguatamente ripensata la struttura, la composizione e la funzione del Consiglio Superiore della Magistratura, ben oltre l'esigenza di innovarne il sistema elettorale che, com'è noto, può essere modificato con legge ordinaria.

Occorre, infatti, restituire, in concreto, al Consiglio Superiore la sua funzione di organo di garanzia superando ogni equivoco su una malintesa sua funzione rappresentativa che non pare coerente neppure con il disegno originario dei nostri padri costituenti e che, invece, si è insinuata spesso nella prassi consiliare.

Occorre, infine, garantire assoluta autonomia, separatezza ed esclusiva natura giurisdizionale - anche riguardo alla sua composizione - alla giustizia disciplinare in modo da evitare le negative conseguenze di una giurisdizione domestica.

Ed è con questi intendimenti che, onorevoli colleghi, sono certo che con il sostegno dei partiti e dei singoli parlamentari sensibili a questi temi, il 2010 possa passare alla storia come l'anno della compiuta riforma ordinaria e costituzionale del sistema giudiziario italiano.

---