

lunedì 19 gennaio 2015

## **Intervento del guardasigilli Andrea Orlando sull'amministrazione della giustizia nel 2014**

*Camera dei Deputati*

Signor Presidente, onorevoli colleghi,

per la prima volta ho l'onore di presentare in quest'Aula la relazione annuale sull'amministrazione della giustizia e le linee di intervento che ispirano l'azione del Ministero e del Governo.

Vorrei in premessa rivolgere il mio sentito ringraziamento al Presidente emerito della Repubblica, Giorgio Napolitano. La sua preziosa opera di garante degli equilibri istituzionali e la sua costante attenzione ai temi della giustizia hanno costituito in questi anni una straordinaria fonte d'ispirazione e uno stimolo ad affrontare con determinazione gli aspetti più problematici di questo delicato settore. Il suo lavoro e le sue indicazioni, credo che ancora oggi possano continuare a rappresentare un forte incoraggiamento per la prosecuzione degli interventi riformatori che in questo anno abbiamo intrapreso.

L'organizzazione e l'amministrazione della giustizia hanno rappresentato, e per molti aspetti continuano a rappresentare, il terreno di un aspro scontro politico che per molto tempo ha impedito che fossero avviate le necessarie riforme atte a garantire efficienza di un servizio fondamentale per la vita di un Paese. Tanto più si è discusso e ci si è scontrati in questi anni attorno a questo tema, tanto più si è lasciato che le sue disfunzioni più gravi diventassero mali cronici.

La giustizia è divenuta in tal modo per i nostri cittadini e le nostre imprese, non la sfera a cui rivolgersi per vedere garantiti diritti o dare tutela ai propri legittimi interessi, non la dimensione dove anche il più debole tra i cittadini potesse trovare riparo dai soprusi del più forte, ma il simbolo di un calvario da tenere il più lontano possibile dalla propria vita.

E questo nonostante il valore delle professionalità e delle competenze che operano nel servizio.

Di tutto ciò è stato il Paese a farne le spese, infatti oggi il malfunzionamento del sistema giudiziario rappresenta secondo tutti, soprattutto secondo chi ci guarda da fuori, uno dei più grossi macigni sulla strada della crescita.

Il mio auspicio, ed è con tale spirito mi rivolgo a quest'aula e a tutte le forze politiche qui presenti, è che questa stagione possa dirsi chiusa e che grazie al contributo di tutti, pur nel pieno rispetto delle differenze politiche e della normale distinzione tra maggioranza e opposizione, si possa riuscire insieme ad aggredire i mali che rendono il nostro sistema giudiziario uno degli elementi di debolezza del nostro Paese.

Con questo spirito ho sin dall'inizio operato, facendo del metodo del dialogo un elemento fondamentale per la mia azione e affrontando da subito quelle che unanimemente erano ritenute le emergenze più gravi, in particolare quella carceraria, l'avvio del processo civile telematico obbligatorio, e l'abbattimento dell'arretrato civile.

Ho inteso, sin dall'inizio, connotare l'opera di riforma promuovendo la necessaria complementarità tra gli interventi di carattere normativo quelli d'innovazione organizzativa. E' questa, d'altronde,

una questione su cui ho insistito ripetutamente in questi mesi, essendo convinto che il nostro ordinamento sia spesso ricco di buone norme, non sempre, tuttavia, sorrette da adeguati strumenti organizzativi e dalle necessarie risorse; e per questo spesso inefficaci.

In questi mesi ho cercato di far discendere le norme da esperienze pratiche maturate sul terreno organizzativo, esperienze frutto di buone prassi immaginate e realizzate da alcuni dei nostri uffici giudiziari. Sin da subito è stato adottato un metodo informato ad un costante confronto sul complesso delle proposte di riforma.

Pieno, infatti, è stato il coinvolgimento della magistratura e dell'avvocatura, del personale amministrativo e della polizia penitenziaria, di tutti gli operatori del servizio giustizia e delle loro rappresentanze, nei numerosi tavoli e gruppi di lavoro che ho promosso nel corso di questi mesi.

Per evitare, però, che l'opera di confronto e di elaborazione della riforma fosse limitata al punto di vista dei soli soggetti che operano nel sistema giustizia, sin dai primi passi del mio lavoro, ho dato voce al punto di vista di coloro i quali del servizio in questione sono i maggiori destinatari: cittadini e imprese.

Costante è stato ovviamente anche il dialogo con le forze politiche, con le competenti Commissioni, nelle quali si è svolto un continuo confronto tra le proposte del Governo e quelle maturate in Parlamento.

Al termine del mio intervento depositerò una completa documentazione sullo stato della giustizia; concentrerò l'esposizione odierna sui punti di maggiore rilevanza degli interventi che abbiamo sin qui adottato e che ho già indicato nelle linee programmatiche a suo tempo in Commissione giustizia.

## **L'ARRETRATO CIVILE E GLI INTERVENTI DI DEGIURISDIZIONALIZZAZIONE**

E' recente la visita del vicepresidente della Commissione Europea, Jyrki Katainen, il quale ha pienamente riconosciuto la bontà delle nostre riforme in materia civile. "La riforma del sistema della giustizia civile è l'esempio perfetto di una riforma che avrà certamente un impatto positivo nel creare un ambiente più favorevole all'impresa e che attirerà investimenti sostenibili". Con queste parole il Vice Presidente della Commissione ha voluto riconoscere lo sforzo che l'Italia sta compiendo in questo settore. Si tratta di un giudizio molto incoraggiante che viene dopo gli altrettanto positivi giudizi dei due Commissari Europei in materia di Giustizia che si sono succeduti nell'ultimo anno.

La riforma si compone d'interventi che incidono complessivamente sull'intero sistema.

Si è, però, deciso di assumere delle priorità e di partire dalla giustizia civile, tema per vent'anni assente dal dibattito pubblico. Un'assenza frutto dello scontro al quale accennavo in premessa. Abbiamo assistito, infatti, a una polemica politica totalmente imperniata attorno alla giustizia penale, anzi, attorno all'impatto che essa può avere sulla vita istituzionale del Paese.

Abbiamo, per questo, deciso di partire dalla giustizia civile, poiché essa rappresenta il terreno di contatto quotidiano tra il cittadino e l'amministrazione della giustizia e la sua inefficienza pesa in maniera decisiva e diretta sul crollo del senso di legalità, sulla sfiducia nel sistema giudiziario e nei vari soggetti che compongono la giurisdizione.

Abbiamo deciso di partire dalla giustizia civile, perché nella grave crisi economica in cui ci troviamo, dobbiamo avere l'ambizione di rimuovere tutte quelle inefficienze che diventano un ostacolo alla libera iniziativa dei cittadini e delle imprese, quelle contraddizioni e quelle farraginosità che rendono incerti i rapporti tra privati, e più esposti all'arbitrio i soggetti più deboli.

Dobbiamo e vogliamo farlo per impedire che lo Stato ceda il passo ad altri soggetti, non sempre collocati nell'alveo della legalità, nella risoluzione dei conflitti. E' questa la deriva che può rischiare di costituire la vera privatizzazione della giustizia. L'incapacità di assicurare, tramite i soggetti legittimati dallo Stato, il riconoscimento dei diritti, facendo regredire la società e il mercato alla brutale legge del più forte.

La sussidiarietà e la cooperazione tra i soggetti della giurisdizione sono l'unica possibile via per riaffermare - in una stagione di scarsità delle risorse e di crescita della domanda di giustizia - una rinnovata centralità della giurisdizione pubblica, una centralità realizzata in concreto piuttosto che affermata in astratto.

L'analisi dei fascicoli pendenti al 30 giugno 2014, evidenzia un volume di procedimenti pari a 4.898.745, con un calo del 6,7% dei fascicoli aperti alla stessa data dell'anno precedente.

Per la prima volta, dal 2009, si scende come dato complessivo sotto la soglia dei 5 milioni di cause pendenti.

Tale diminuzione si registra anche per ogni singola tipologia di ufficio Corti di appello, Tribunali ordinari e dei minori e Giudici di pace, mentre mostrano un lieve incremento, le pendenze presso la Corte di Cassazione.

In particolare per le Corti di appello e per il Tribunale per i minorenni si registrano i decrementi più marcati, rispettivamente del -9,8% e del -7,3%.

Questi dati, pur dando conto di un trend di diminuzione costante dell'arretrato dal 2009 ad oggi, mostrano che rimane comunque elevato il livello del carico di lavoro dei Tribunali; circostanza, questa, che si traduce, inevitabilmente, in un allontanamento nel tempo della risposta di giustizia ai cittadini e alle imprese. Siamo intervenuti per questo con il decreto legge 132/2014, con il quale, per ottenere una immediata riduzione del numero dei processi, si è compiuta una scelta a favore di strumenti di definizione stragiudiziale delle liti, in particolare l'arbitrato e la negoziazione assistita da avvocati, oltre a divorzi e separazioni consensuali davanti al Sindaco.

Per la prima volta si scommette sulla collaborazione degli avvocati, visti come parte attiva della composizione delle liti. Per questo ritengo profondamente intrecciata con questo provvedimento l'attuazione dell'ordinamento forense, in essa infatti si collocano i presupposti per l'evoluzione della funzione e del ruolo dell'avvocatura.

La riforma è, infatti, una sfida per tutti e richiama ognuno di noi all'esigenza del cambiamento. Una sfida soprattutto per i soggetti della giurisdizione, per i quali costituisce uno straordinario stimolo a valutare l'attualità dei loro assetti e ad assumere conseguentemente iniziative di autoriforma.

E' un'occasione per le Magistrature, per l'Avvocatura, per il personale giudiziario, e per l'insieme dei soggetti che a vario titolo compongono il sistema giustizia.

Credo che nessuno possa chiamarsi fuori, nessuno può sentirsi o dirsi estraneo a questo processo, nessuno può puntare il dito sulle inefficienze altrui senza prima aver esaminato le proprie. Ho cercato di seguire questa impostazione a partire dalla riorganizzazione del Ministero, di cui parlerò a breve.

Sempre nell'ottica di rendere efficiente la giustizia civile, sono state adottate misure per disincentivare il ritardo nei pagamenti e le liti temerarie, attraverso l'aumento del saggio di interessi in pendenza di giudizio, e la tassatività dei casi di compensazione delle spese di lite.

Per rafforzare la tutela del credito si è intervenuto sul processo esecutivo, consentendo al creditore una più celere ed efficace individuazione dei beni del debitore da pignorare, che potranno essere cercati mediante accesso a banche dati pubbliche.

## **GLI ALTRI INTERVENTI IN MATERIA CIVILE**

Il 29 agosto scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato un disegno di legge avente ad oggetto la delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, frutto del lavoro di una commissione presieduta dal Presidente Berruti, e che si muove lungo quattro fondamentali linee:

- 1) specializzazione dell'offerta di giustizia, attraverso l'ampliamento delle competenze del tribunale dell'impresa, e l'istituzione del tribunale della famiglia e delle persone;
- 2) accelerazione dei tempi del processo civile, razionalizzando i termini processuali, semplificando i riti, dando un ruolo centrale alla prima udienza, potenziando il carattere impugnatorio dell'appello, accelerando i tempi del giudizio in Cassazione, mediante un uso più diffuso del rito camerale;
- 3) introduzione del principio di sinteticità degli atti di parte e del giudice;
- 4) adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico.

Il potenziamento del Tribunale delle imprese consente di offrire un riferimento più certo e rapido alle società intenzionate ad investire nel nostro Paese.

## **L'ORGANIZZAZIONE E IL MIGLIORAMENTO DELLE PERFORMANCE**

L'organizzazione è un tema che raramente appassiona i media e il dibattito politico, ma è un aspetto fondamentale nel processo di cambiamento della giustizia per garantire un migliore e più efficiente servizio. Abbiamo perciò assunto molte misure in questo campo.

Anzitutto, lo schema di regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia, con cui riduciamo da 61 a 37 i dirigenti generali, e operiamo una ulteriore diminuzione del numero dei dirigenti di livello non generale, con un risparmio di spesa complessivo stimato in oltre 64 milioni di euro. Ridisegniamo l'architettura di fondamentali strutture e funzioni ministeriali, introducendo maggiore trasversalità e integrazione di competenze e professionalità, e adeguando l'organizzazione alle innovazioni normative, penso ad esempio al tema dell'esecuzione penale esterna, e la unificazione della gestione dei beni e dei servizi per tutte le articolazioni ministeriali.

Significative, in questo ambito, sono le scelte compiute di attribuire ad un'unica direzione generale la competenza in materia di contenzioso, nonché ad un'unica direzione generale la competenza in materia di procedure contrattuali del Ministero.

Con il d.l. 90/2014 è stato promosso l'ufficio per il processo. Mutuando buone prassi già attuate in alcuni uffici giudiziari, si è prevista la possibilità di adozione di strutture organizzative, con staff qualificati a supporto del lavoro del magistrato e ad ausilio dei processi di innovazione, anche tecnologica, degli uffici giudiziari. Nell'ufficio del processo confluisce sia personale di cancelleria sia giovani che svolgono il tirocinio formativo o la formazione professionale.

Stiamo provvedendo a dare attuazione a tale normativa anche con lo stanziamento di idonee risorse per i tirocinanti, reperite tra le risorse FUG.

Un nuovo strumento di conoscenza dell'arretrato, per meglio affrontarlo, è stato elaborato dal DOG (dipartimento organizzazione giudiziaria). Si tratta del "progetto Strasburgo2", che ha l'obiettivo di fare una radiografia dell'arretrato della giustizia civile e di offrire un metodo di supporto agli uffici giudiziari, al fine di far scomparire dalle statistiche giudiziarie l'arretrato ultratriennale.

In tema di misure organizzative è importante anche menzionare i risultati della riforma della geografia giudiziaria. Ho proseguito nel lavoro avviato dai miei predecessori portando avanti tale scelta che rappresenta una conquista in termini di maggiore razionalità di distribuzione delle risorse sul territorio.

Dei complessivi 1.398 uffici di primo grado esistenti prima della riforma 946 sono stati soppressi: 30 tribunali, 30 procure, 220 sezioni distaccate e 666 uffici del giudice di pace, corrispondenti al 68% del totale.

L'attività di questo anno si è concentrata, come è noto, nel completamento della riforma, specie per quel che riguarda gli uffici del giudice di pace.

All'esito di una lunga e complessa fase istruttoria, si è quindi provveduto all'individuazione delle sedi mantenute, con oneri a carico degli enti locali richiedenti, con decreto del 10 novembre 2014. Per effetto della revoca dell'istanza o della avvenuta decadenza per inottemperanza agli adempimenti prescritti, delle predette 285 sedi individuate dal decreto del 7 marzo 2014, solo 201 sono state confermate.

È però possibile un'ulteriore integrazione di questa rete secondo le indicazioni che il Legislatore vorrà darmi.

All'esito del lavoro di monitoraggio della riforma complessiva, conclusosi nello scorso giugno, ho disposto l'avvio di una verifica capillare, focalizzata all'individuazione degli effetti sugli uffici in termini di risparmio di spesa e di accrescimento di efficienza organizzativa, anche finalizzata alla revisione delle piante organiche del personale amministrativo e giudiziario. Si provvederà al più presto ad aprire questa fase, anche con la necessaria collaborazione del Consiglio superiore della magistratura.

Non può aversi innovazione senza un'attenzione alle prassi virtuose e senza il sostegno ai progetti più rilevanti che dalle stesse sono nati. Si proseguirà quindi con la programmazione dei progetti best practices per il 2014-2020.

Un'assoluta novità sarà la gestione dei fondi europei. Per la prima volta il Ministero della giustizia sarà centro di coordinamento dei fondi strutturali, con i quali sarà garantita la possibilità di gestione di fondamentali progetti, tra i quali:

- la diffusione degli sportelli di prossimità per il cittadino, specie nei territori interessati dalla revisione della geografia giudiziaria;
- il supporto all'ufficio per il processo;
- l'avvio della progettualità per il processo penale telematico, prossima ineludibile frontiera dell'organizzazione della giustizia.

## **INFORMATIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE**

L'obbligatorietà del processo civile telematico, a partire dal 30 giugno 2014, ha costituito certamente una delle più importanti novità dell'anno passato.

E' il concetto stesso di gestione del processo che viene ad essere modificato: l'uso delle tecnologie comporta un diverso modo di tenere udienza, una diversa modalità di lavoro per giudici, avvocati e cancellerie.

Si introducono processi di modernizzazione del servizio all'utenza e una trasparenza informativa, tramite il portale dei servizi nazionali di giustizia, che consente a chiunque la consultazione on line, 24 ore su 24 del proprio fascicolo telematico e del suo contenuto specifico.

I risultati ottenuti nell'anno in corso sono assolutamente positivi, comunico quelli più rilevanti:

- 1.206.199 i depositi degli avvocati e altri professionisti, con un incremento percentuale rispetto all'anno precedente del 400%;
- 1.582.199 i depositi dei magistrati nel 2014, di cui oltre 140 mila sono sentenze digitali;
- significativa riduzione dei tempi per l'emissione dei decreti ingiuntivi, cito il -60% a Roma, il -51% a Catania, il -43% a Milano per portare solo alcuni esempi.

L'avvio del processo civile telematico è stato accompagnato da misure normative, con il d.l. 90 del 2014, che hanno agevolato la gestione telematica del processo.

Penso al potere di autentica degli atti da parte degli avvocati, all'eliminazione dell'obbligo di firma del teste in udienza e ad alcune disposizioni che facilitano le notifiche telematiche in proprio degli avvocati.

Una riforma più organica del processo civile telematico, più volte richiesta dall'avvocatura, con adattamento al codice di rito della normativa in tema di flussi telematici nel processo, è certamente tra gli obiettivi che intendiamo perseguire prossimamente.

La scelta del processo civile telematico si è rivelata fonte di risparmio di spesa, ma soprattutto - vorrei sottolinearlo - motore di un positivo cambiamento culturale, avendo innescato processi virtuosi di collaborazione tra le varie componenti territoriali dell'avvocatura, della magistratura e del personale amministrativo. Soggetti, a cui va riconosciuta in questa sede la capacità di avere accolto questa sfida e di avere operato per vincerla.

Si proseguirà con l'informatizzazione avanzata anche per il penale, dove hanno avuto avvio le notifiche penali on line lo scorso 14 dicembre, con buona risposta da parte degli uffici coinvolti.

## **PERSONALE AMMINISTRATIVO**

Ho rivolto particolare attenzione al personale amministrativo che con il lavoro quotidiano contribuisce ad assicurare il buon funzionamento degli uffici, facendo fronte ad oggettive criticità locali.

Le non certo felici condizioni attuali, determinate da una prolungata e gravemente sfavorevole congiuntura economica, hanno provocato un processo di progressivo invecchiamento del nostro personale amministrativo, situazione questa che impone certamente interventi rapidi.

I dati a fine 2014 parlano purtroppo chiaro: il personale in forza all'amministrazione conta 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %, leggermente mitigata al 17,85%, ove si considerino nel computo la situazione del personale comandato.

Per invertire tale processo abbiamo iniziato comunque ad operare.

Grazie alla procedura di mobilità infracomparto sono state acquisite 71 unità di personale amministrativo, nel piano di fabbisogno triennale relativo all'anno 2014.

Nei prossimi giorni sarà altresì pubblicato il bando per l'apertura delle procedure per il reclutamento in mobilità extracompartimentale di 1.031 unità.

Credo che ora tutto il nostro impegno debba essere rivolto al reperimento delle risorse necessarie per il riconoscimento delle competenze maturate e del fondamentale ruolo svolto dal personale di ruolo del servizio giustizia per il quale il mio rammarico è non essere riuscito a trovare ancora una risposta compiuta.

## **L'ATTUAZIONE DELLA LEGGE FORENSE**

Il confronto con l'Avvocatura è stato uno dei tratti maggiormente caratterizzanti di questi primi 10 mesi di Governo.

L'apertura di tavoli di confronto con il Consiglio Nazionale Forense e con l'Avvocatura associata per l'attuazione dei regolamenti della riforma forense, rappresenta una scelta da me fortemente voluta, facendo del Ministero un luogo aperto al dialogo ed al proficuo scambio di esperienze. Ho già detto come considero questa attività con il complessivo processo di riforma.

Sono già pubblicati i decreti sui parametri per la liquidazione dei compensi e sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi. Il regolamento relativo al conseguimento e mantenimento del titolo di avvocato specialista ha ricevuto tutti i pareri richiesti e verrà licenziato a breve dal Ministero.

Stanno concludendo l'iter di adozione i regolamenti che riguardano:

- forme di pubblicità del codice deontologico;
- forme di pubblicità per l'avvio dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione;
- modalità di accertamento dell'effettivo esercizio della professione.

Sul tema complessivo della formazione giuridica e dell'accesso alla professione ho avviato un confronto con il Ministero dell'Università e della Ricerca.

Infine i regolamenti di disciplina delle modalità di svolgimento del tirocinio e per l'accesso alla professione saranno trasmessi per i pareri prescritti nel termine del febbraio 2015 previsto dalla legge.

In tale materia quindi possiamo dire che nei mesi del mio mandato è stato raggiunto l'obiettivo di dare completa attuazione ad una così rilevante normativa relativa al funzionamento della professione forense.

## **LA RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA**

Particolare attenzione è stata dedicata nell'assicurare la razionalizzazione della spesa senza far mancare il supporto alle riforme in atto. Infatti pur dovendosi apportare i tagli richiesti a tutti i Ministeri, nell'ambito delle misure 2014 di spending review, si è scelto di non adottare tagli per il settore dell'informatica, settore al quale anzi sono stati destinati nella ripartizione di fine anno del FUG ulteriori 7 milioni e mezzo di euro.

Nella legge di stabilità per il 2015 è stata prevista la costituzione di un nuovo fondo destinato all'informatizzazione del processo civile e all'efficientamento degli uffici, nel quale per il triennio sono state appostate risorse per un importo di 260 milioni di euro.

Ci troveremo poi ad avere immediata disponibilità delle risorse FUG, fatto questo che consentirà una più razionale gestione della spesa, con una corretta programmazione, che potrà effettuarsi all'inizio e non a al termine dell'anno solare. In un'ottica di trasparenza abbiamo pubblicato sul sito web del Ministero la ripartizione della risorse FUG, rendendo così manifeste le finalità e i criteri adottati.

## **GIUSTIZIA PENALE**

L'azione nell'ambito della giustizia penale è stata in primo luogo indirizzata al potenziamento degli strumenti di contrasto alle più gravi forme di criminalità, in special modo al fenomeno mafioso, ai reati economici, e da ultimo, con eccezionale urgenza e gravità, si è riproposto il tema del potenziamento dei meccanismi di prevenzione e repressione del terrorismo internazionale.

Particolarmente sentita è l'esigenza di un più efficace contrasto alla corruzione, fenomeno criminale che le inchieste giudiziarie dimostrano aver raggiunto dimensioni intollerabili, anche per il suo intreccio con strutture organizzate di tipo mafioso.

Si è imposto, quindi, un intervento mirato a perfezionare gli strumenti di prevenzione e di repressione di un fenomeno criminale che produce effetti devastanti, sia sul piano economico che su quello della fiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

Si è così proposto di elevare i limiti edittali per i reati di corruzione, con conseguente ampliamento dei tempi di accertamento giudiziale. Inoltre al fine di assicurare, quanto più possibile, che prezzo o profitto dei più gravi delitti contro la pubblica amministrazione siano sempre oggetto di recupero a fini di confisca, è stata prevista – quale condizione di ammissibilità del patteggiamento o per l'emissione di condanna a pena predeterminata – l'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato.

Al fine di rafforzare l'azione di prevenzione è stata poi prevista come obbligatoria l'informativa, al presidente dell'ANAC in ordine all'esercizio dell'azione penale. Ritengo che il ruolo dell'ANAC che finalmente è nelle piene condizioni di operare renderà sempre più efficiente la capacità di contrasto da parte dello Stato ai fenomeni di corruzione. Ritengo, infatti, che al di là della già citata, mirata e circoscritta revisione di alcuni strumenti di repressione penale, che la vera sfida nel contrasto a questi fenomeni sia costituita dall'opera di prevenzione. S'impone, infatti, come necessità assoluta l'azione di contrasto a tutti quei meccanismi di "intermediazione impropria" che nelle pieghe di poteri derogatori o eccessivamente discrezionali, rappresentano la vera piaga in cui si inserisce il fenomeno della corruzione e quello dell'infiltrazione delle organizzazioni criminali nelle istituzioni e nella pubblica amministrazione.

La tutela dei mercati, della libera concorrenza e della rinnovata fiducia di investimenti anche dall'estero hanno, inoltre, determinato la ridefinizione delle fattispecie di c.d. falso in bilancio, rafforzandone l'incriminazione secondo criteri di offensività. E' un tema cruciale nel contrasto alle più gravi forme di criminalità economica, e mi auguro che il confronto parlamentare possa svilupparsi proficuamente, contribuendo alla ricerca di soluzioni equilibrate ed efficaci.

La proposta del Governo, approvata il 29 agosto e che oggi abbiamo trasformato in emendamenti governativi al testo già esistente e in esame in Senato, intende considerare le condotte di falsificazione come illecito di pericolo, elevando le pene per garantire la deterrenza della sanzione e l'efficacia delle indagini.

Queste sono le linee di proposta che il Governo sottopone ad un dibattito parlamentare che auspico possa concludersi rapidamente.

Sono state, inoltre, proposte modifiche alla normativa sostanziale e processuale finalizzate al completamento dell'apparato di prevenzione e repressione delle più gravi forme di criminalità anche economica, mediante l'inasprimento delle pene per i delitti di associazione per delinquere di stampo mafioso ed il potenziamento del cruciale strumento della c.d. confisca per equivalente. Quest'ultimo strumento è stato esteso anche nei confronti di terzi e nei casi di estensione di reato per qualsiasi causa si applica agli eredi.

Abbiamo inoltre proposto misure specifiche finalizzate alla protezione e alla tutela delle vittime dei reati, con particolare attenzione a quelli di tipo mafioso, di terrorismo o di strage.

L'esigenza di rafforzamento del contrasto al fenomeno dell'illecita accumulazione di ricchezza ha trovato una prima, fondamentale espressione nell'introduzione del delitto di auto riciclaggio, che è già legge dello Stato. Si tratta di un'importante innovazione, che abbatte un tradizionale divieto di incriminazione. È uno strumento che non soltanto consente di porre un argine al fenomeno dell'infiltrazione dei capitali illeciti nell'economia locale, ma anche di perseguire gli effetti economici di condotte illecite anche molto tempo dopo che sono avvenute.

Sempre nella stessa direzione credo vada citato l'iter parlamentare in corso del disegno di legge relativo al contrasto dei reati ambientali, attualmente in discussione al Senato, per il quale auspico una rapida approvazione.

Il quadro è completato dalla riforma organica della disciplina processuale della cooperazione giudiziaria in campo penale, da tempo attesa, per assicurare effettività alla collaborazione fra Stati nella repressione di organizzazioni criminali, di impronta sempre più marcatamente transnazionale.

Sono in fase di predisposizione, in collaborazione col Ministero degli Interni, norme volte ad attualizzare la vigente disciplina degli strumenti normativi in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni terroristici, in particolare quelli di matrice internazionale.

La crescente minaccia del terrorismo internazionale pone, con urgenza, l'obbligo di una verifica sull'efficacia dell'attuale assetto normativo in una prospettiva di un incisivo rafforzamento dei sistemi di prevenzione e di repressione su questo delicatissimo fronte. Tale ricognizione è stata promossa dall'Italia anche in ambito europeo, nell'ambito del semestre di presidenza di turno.

In questo contesto, appare ineludibile introdurre nel nostro ordinamento nuove misure, mirate ad attuare selettivi e più stringenti controlli sui mezzi e i materiali che potrebbero essere impiegati per il compimento di attentati sul territorio nazionale, per agevolare l'applicazione di misure di prevenzione personali nei confronti dei potenziali stranieri combattenti.

Allo stesso modo, sul piano della efficacia degli strumenti di repressione, appare ormai condivisa e matura l'idea di introdurre strumenti centralizzati di coordinamento delle investigazioni in materia di terrorismo. una scelta di questo tipo appare anche funzionale all'individuazione di un interlocutore unitario ed adeguatamente informato sul fronte della cooperazione giudiziaria internazionale, nel quadro di un organico sviluppo di una sempre più sentita esigenza di politiche europee di contrasto al terrorismo internazionale.

Credo che sempre in quest'ottica vadano sfruttate al massimo le potenzialità che offre il trattato sul funzionamento dell'unione europea, nello specifico l'articolo 86, che prevede la possibilità dell'istituzione della procura europea, e il paragrafo 4 dello stesso articolo che offre la possibilità di estendere le attribuzioni della procura europea, oltre ai reati che ledono gli interessi finanziari dell'unione, alla lotta contro la criminalità grave che presenta una dimensione transnazionale. Tornerò, dopo a riflettere sull'attività del semestre di presidenza italiana dell'unione, tuttavia qui mi preme sottolineare che proprio su questo terreno, che è stato uno dei punti qualificanti della nostra azione, intendiamo proseguire il nostro lavoro, avviando una forte interlocuzione con le due presidenze facenti parte del nostro trio, quella lettone e quella del Lussemburgo, e con gli altri partner europei per porre il tema del contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale come uno dei punti qualificanti della nuova procura europea.

Credo si tratti di tema di grande impatto che può contribuire a rendere più forte e più vicino ai cittadini il ruolo dell'Unione, oltre ad offrire a tutti i paese un livello fondamentale di coordinamento nel contrasto a questi fenomeni.

L'anno trascorso è stato occasione di una importante ricorrenza per il nostro paese, l'anniversario di "dei delitti e delle pene" di Cesare Beccaria, grande pensatore italiano tra i più conosciuti all'estero.

Consapevoli di questa importante eredità, incarnata nobilmente anche dai nostri Padri Costituenti, la filosofia di azione del mio ministero ha lo scopo di riportare il diritto penale nel suo alveo naturale di strumento da utilizzare laddove le altre sanzioni risultano non efficaci a prevenire e scoraggiare un fenomeno.

Libertà e sicurezza marcano insieme. E se è vero che dobbiamo essere duri e fermi contro ogni crimine, dobbiamo anche essere capaci di costruire un apparato sanzionatorio efficace ed al tempo stesso capace di reinserire nel consesso civile il reo.

La giustizia penale è un tema in cui gli slogan hanno spesso prodotto più danni di ciò che denunciavano. Perché gli slogan semplificano, ideologizzano l'approccio ai problemi e impediscono

che essi vengano affrontati non tenendo insieme principi e pragmatismo. L'assenza di questo approccio costituisce in molti campi una delle maggiori tare del nostro Paese in raffronto alle altre Nazioni.

È stata recentemente attuata la delega del Parlamento per l'esclusione della punibilità per particolare tenuità del fatto, fondata sui criteri della tenuità dell'offesa e della mancanza di abitudine del comportamento in relazione al reato specificamente oggetto del giudizio. Si tratta di uno strumento invocato dalla Magistratura, dalla Dottrina e dall'Avvocatura, che non ha nulla a vedere con la depenalizzazione e che potrà consentire una deflazione del processo penale secondo criteri leggibili e trasparenti che saranno ancor meglio precisati dopo il passaggio nelle commissioni parlamentari, evitando che questa selezione si realizzi gioco forza in modo strisciante con il macero della prescrizione.

Al fine di assicurare l'effettività delle politiche criminali dello Stato, si è delineata una riforma della prescrizione finalizzata al migliore raccordo fra tempi del processo e tempi di estinzione del reato. Senza alcun detrimento delle garanzie difensive, si mira a disincentivare comportamenti meramente dilatori delle parti e ad assicurare al processo - in particolare per le fasi di gravame - tempi ragionevoli di svolgimento.

A salvaguardia delle libertà fondamentali, in linea con le indicazioni europee, è prevista la valorizzazione dei diritti difensivi in fase di indagine, mediante restrizione, ad esempio, delle ipotesi di divieto per l'arrestato di conferire con il difensore.

Il riordino della difesa d'ufficio - disposto con la legge di stabilità in attuazione della delega contenuta nella legge forense del 2012 - presidia, inoltre, l'effettività del ruolo del difensore, richiedendo adeguata professionalità a quanti accedono a questo delicato ufficio.

Finalità deflative del carico giudiziario devono essere assicurate attraverso l'incentivazione di forme di definizione rapida ed anticipata del processo, potenziando l'istituto del c.d. patteggiamento ed affiancandovi la condanna su richiesta dell'imputato quale modulo di definizione concordata del processo. Indispensabili in questo quadro sono la riforma del giudizio di appello, attribuendogli la prevalente funzione di strumento di controllo della sentenza di primo grado e la razionalizzazione dei casi di ricorribilità per cassazione.

## **CARCERE**

Passando al tema del carcere voglio ricordare il proficuo dialogo con il Parlamento che proprio su questo tema è iniziato all'avvio del mio mandato.

Tale dialogo è stato animato dal ruolo di impulso e guida del Presidente della Repubblica che ha dato voce al nostro dettato Costituzionale durante tutto il periodo della sua presidenza, fino a definire con il messaggio alle camere dell'8 ottobre 2013, "un imperativo morale", intervenire con decisione per superare la crisi del sistema penitenziario.

E' questo dialogo che ci ha consentito di superare la crisi di credibilità determinata dalla vicenda Torreggiani, che come è noto ha visto la condanna dell'Italia per violazione dell'art. 3 della CEDU, nella parte in cui pone il divieto di trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti.

Negli ultimi venticinque anni le politiche in materia di sicurezza sono state spesso orientate verso il rafforzamento degli strumenti sanzionatori. L'emergere di nuove e diffuse insicurezze sociali ha

trovato talvolta risposta soltanto nella repressione penale, privilegiando l'idea che inasprire le pene potesse garantire una maggiore sicurezza.

Il richiamo della Corte EDU e del Presidente della Repubblica, hanno costituito uno straordinario stimolo per mettere in campo una visione diversa.

La nuova strategia, frutto del lavoro degli ultimi Governi e del Parlamento, va incontro alle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in favore delle sanzioni di comunità, pene che non contemplano soltanto la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma che hanno anche l'obiettivo di recuperare il rapporto e la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale.

In quest'ottica sono state rafforzate e ampliate le misure alternative alla detenzione e, per sostenere tale evoluzione, gli uffici che si occupano dell'esecuzione penale esterna, nell'opera di riorganizzazione che ho avviato, saranno collocati in un nuovo Dipartimento, insieme agli uffici della giustizia minorile, che hanno già maturato, sul terreno della probation, una grande esperienza e notevoli capacità di attuazione concreta di percorsi alternativi alla detenzione.

Ai vari provvedimenti del Governo, tesi a ridurre i flussi in entrata, a incrementare le misure alternative alla detenzione e porre in essere i rimedi interni richiesti dalla Corte EDU, si è accompagnata un'importante attività legislativa d'iniziativa parlamentare. Il completamento di questo disegno, ed è questo il mio auspicio, esige una rapida approvazione della riforma della custodia cautelare giacente in parlamento che sarà in grado di contribuire alla stabilità del sistema.

Gli effetti dei provvedimenti legislativi adottati è agevolmente desumibile, in primo luogo, dalla rilevante diminuzione del numero dei detenuti presenti in carcere.

Al 31 dicembre 2014 i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 53.623, dato oramai stabilizzato da qualche mese. A dicembre del 2013 erano 62.536, mentre al momento della condanna da parte della Corte europea erano oltre 66.000 e nel corso del 2010 si erano registrate quasi 70.000 presenze. Contemporaneamente sono aumentate le misure alternative alla detenzione sino ad arrivare al 31 dicembre 2014 a 31.962.

Chiedo a questo parlamento di guardare con attenzione al combinato disposto di questi dati. Siamo riusciti, infatti, a superare l'emergenza senza ridurre in maniera sensibile il numero complessivo dei soggetti trattati, tra carcere e misure alternative. Al decrescere dei primi si è accompagnato il contestuale aumento dei secondi, mantenendo stabile il numero complessivo. Dico questo per rispondere con i numeri a chi ha più volte parlato di indulti mascherati. Questi numeri ci dicono altro. Non abbiamo rinunciato alla sanzione penale, abbiamo semplicemente applicato una diversa sanzione.

Si è realizzata così una stabile diminuzione dei detenuti senza dover ricorrere a provvedimenti eccezionali. Quello del rafforzamento delle misure e delle sanzioni alternative al carcere è un percorso coraggioso, ma necessario per corrispondere effettivamente e realmente ai bisogni di sicurezza dei cittadini.

La consapevolezza della consistente riduzione del rischio di recidiva attraverso misure diverse dal carcere, tutte le volte in cui questo è possibile migliora, in realtà, il sistema di sicurezza e determina consistenti riduzioni dei costi economici e sociali.

Particolare rilevanza riveste, poi, la sensibile diminuzione dei detenuti in attesa di giudizio di primo grado, passati da 11.108 a dicembre 2013 a 9.549 al 31 dicembre 2014. La percentuale dei detenuti in attesa di primo grado si è ridotta al 18% del totale dei detenuti, mentre la percentuale della somma dei detenuti in attesa di primo grado e non definitivi è scesa al 33%. Quando l'Italia è stata condannata dalla CEDU era al 40%.

Contestualmente il numero complessivo dei detenuti in custodia cautelare è passato dai 24.409 di dicembre 2013 ai 18.475 del 31 dicembre 2014; soltanto nel 2010 i detenuti in attesa di giudizio di primo grado erano 30.184.

Significativa è la diminuzione del numero dei detenuti stranieri, anche grazie al forte impulso derivante dagli accordi internazionali per agevolare l'esecuzione della pena nel Paese di provenienza. Sin dall'inizio del mio mandato ho puntato molto su questa leva per deflazionare le presenze in carcere; mi sono recato a Rabat per siglare con il Regno del Marocco due Convenzioni, una in materia assistenza giudiziaria e di estradizione, l'altra in materia di trasferimento di detenuti condannati marocchini, una delle comunità più numerose nelle nostre carceri.

Sempre per dare impulso a possibili soluzioni per rendere più rapide le procedure di trasferimento dei detenuti stranieri in conformità con le garanzie previste dall'ordinamento ho incontrato tutti i Procuratori Generali con i quali abbiamo condiviso la necessità di intensificare gli sforzi per una efficace applicazione degli strumenti di cooperazione mirati al trasferimento dei detenuti nei Paesi d'origine.

Inoltre a seguito della modifica della normativa in materia di espulsione direttamente dal carcere, si è sviluppata una proficua collaborazione tra l'amministrazione penitenziaria e gli uffici immigrazione del Ministero degli interni, al fine della immediata identificazione degli stranieri irregolari che fanno ingresso in carcere, evitando ulteriori passaggi all'interno dei CIE.

A fronte della consistente diminuzione dei detenuti, realizzata con le modalità che ho descritto, va evidenziato l'aumento della capienza delle carceri che, al 31 dicembre 2014, ha raggiunto i 49.635 posti.

La vastità del patrimonio edilizio e la necessità di interventi di ristrutturazione, adeguamento e modernizzazione degli istituti determinano ancora oggi l'impossibilità di utilizzare circa 4.500 posti.

Anche al fine di recuperare il più possibile terreno sulla utilizzabilità di spazi e sul necessario adeguamento delle strutture, per sviluppare al meglio le attività di trattamento finalizzate alla rieducazione, si è provveduto a chiudere con anticipo l'esperienza del commissario governativo per l'edilizia penitenziaria, restituendo direttamente all'amministrazione il compito di intervenire secondo le stringenti direttive da me adottate ed orientate all'aumento dei posti disponibili e all'implementazione degli spazi da destinare alla vita in comune e al lavoro dei detenuti.

Oltre ad imporre la rimozione delle cause strutturali del sovraffollamento carcerario, ipotizzando anche la predisposizione di rimedi preventivi capaci di sottrarre tempestivamente il detenuto ad una situazione di compressione del diritto convenzionale, la sentenza Torreggiani ha chiamato lo Stato al dovere di riparare le violazioni commesse mediante un ristoro a quanti abbiano già subito la violazione dei loro diritti.

Col decreto legge n. 92 del 26 giugno 2014 si è messo a punto un rimedio compensativo, riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario, o, in alternativa per quanti sono ancora

detenuti, il diritto a una riduzione della pena detentiva ancora da espiare in misura percentuale pari al dieci per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato inumano o tale da violare la disposizione di cui all'articolo 3 Cedu.

Compete alla responsabilità della magistratura di sorveglianza assicurare l'effettività dei rimedi, orientando l'interpretazione della nuova disciplina in conformità ai principi costituzionali e sovranazionali.

Per consentire la migliore attuazione possibile della legge è stato aperto un tavolo permanente con la magistratura di sorveglianza, per la condivisione di soluzioni in relazione agli adempimenti derivanti dai recenti interventi normativi in tema di rimedi preventivi e compensativi.

In base ai dati ad oggi disponibili si stima che l'archiviazione dei 3685 ricorsi alla Corte di Strasburgo comporti un risparmio di oltre 42 milioni di euro.

Mi sento di affermare che le iniziative e gli sforzi del Governo, Parlamento, Magistratura, quella di sorveglianza in particolare, del CSM - con il lavoro della commissione mista presieduta dal prof. Giostra - e dell'amministrazione penitenziaria, hanno prodotto oggettivi risultati positivi. Un ringraziamento particolare lo dobbiamo tributare alle donne e agli uomini della Polizia Penitenziaria che hanno, con grande sforzo e professionalità, collaborato fattivamente al superamento della fase emergenziale.

Al riconoscimento di ciò fatto dal comitato dei Ministri e dalla Corte europea, spero possa seguire il giudizio positivo del Parlamento. Tuttavia non può certo ritenersi esaurito l'impegno per il cambiamento del sistema detentivo.

Il Governo ha già chiesto al Parlamento la delega per una coerente e organica riforma dell'ordinamento penitenziario. In questa prospettiva una nuova fase è già iniziata.

Il Ministero intende dare un rinnovato impulso a progetti, azioni che val-gano a riempire di senso il tempo della pena detentiva, attraverso attività in comune, lavoro, attività culturali, istruzione. Occorre costruire nuovi realistici percorsi di inserimenti sociale, necessari ad abbattere la recidiva e accrescere così la sicurezza dei cittadini.

Il percorso è già avviato anche attraverso un tavolo di confronto con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali per arrivare, in tempi brevi, ad una rivisitazione della materia del lavoro penitenziario, regolato da norme ormai non più attuali. Ho dato inoltre massimo impulso per utilizzare in modo più razionale e strategico i fondi europei e quelli gestiti dalla Cassa delle ammende.

Nelle prossime settimane saranno indetti gli Stati Generali sul carcere, cui chiamerò a partecipare tutte le energie istituzionali e sociali necessarie per avviare un profondo processo di cambiamento.

Per favorire questo cambiamento, fin dall'inizio, ho richiesto ed ottenuto la collaborazione delle istituzioni regionali.

Sono 11 i protocolli operativi stipulati con il duplice fine di potenziare l'accesso alle misure alternative alla detenzione per i detenuti con problemi legati alla tossicodipendenza e di potenziare i percorsi di inclusione sociale e reinserimento lavorativo per i detenuti. Essi riguardano Toscana,

Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Liguria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sicilia, Lombardia e Abruzzo. A breve verranno stipulati i protocolli con le Regioni Molise e Piemonte.

Lo stesso sforzo deve essere messo in campo dalle Regioni per il rafforzamento della tutela della salute delle persone recluse, comprese le misure di prevenzione del suicidio e dell'autolesionismo.

Ma il quadro non sarebbe completo se non citassi la prossima attivazione dell'istituto del garante nazionale che si occuperà di questa materia.

Quanto al tema degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, il superamento di questo modello ha, purtroppo, subito una proroga, per la complessità delle procedure necessarie alle Regioni per realizzare le strutture sanitarie sostitutive.

L'impatto delle innovazioni legislative sugli OPG viene costantemente monitorato, attraverso la rilevazione delle presenze degli internati negli OPG del territorio nazionale e attraverso l'analisi delle ordinanze emesse dall'Autorità Giudiziaria. E ciò al fine di rilevare le condizioni di perdurante pericolosità degli internati, confermando o revocando in ragione di ciò le misure di sicurezza.

Va segnalato che, a seguito dell'entrata in vigore della legge, si è rilevata una leggera ma costante diminuzione delle presenze: alla data del 31 ottobre 2014 gli internati erano 780 a fronte degli 880 presenti alla data del 31 gennaio 2014, dato ancor più rilevante se paragonato a quello del 2010, in cui si registrava la presenza di ben 1448 internati.

Si sta operando in piena adesione agli accordi raggiunti in Conferenza Unificata e nel rispetto della collaborazione istituzionale instauratasi negli anni con le Regioni, i Dipartimenti di salute mentale e la Magistratura di sorveglianza.

È stato costituito presso il Ministero della salute l'Organismo di coordinamento per il superamento degli OPG. L'obiettivo è quello di evitare ulteriori ritardi ed arrivare entro il termine stabilito alla chiusura definitiva degli ospedali psichiatrici giudiziari.

## **RESPONSABILITA' CIVILE MAGISTRATI**

Ho descritto in questo intervento il complesso della riforma. Credo che un'opera di grande trasformazione della giustizia, non avrebbe la necessaria organicità se non si ponesse - oltre all'obiettivo di rafforzare la sicurezza dei cittadini e delle attività economiche, la certezza e la tempestività delle decisioni - anche la tutela delle posizioni lese da un erroneo esercizio della giurisdizione.

La proposta legislativa del Governo trae spunto da un'obiettiva necessità: rispondere a una procedura d'infrazione aperta dalla Commissione europea che riguarda l'aspetto della violazione del diritto comunitario da parte dei giudici, e della conseguente responsabilità dello Stato.

Ma questo intervento non può sottrarsi a un'ulteriore domanda: l'attuale disciplina sulla responsabilità civile garantisce un'effettiva tutela al cittadino?

Dai dati dell'Avvocatura dello Stato raccolti dalla prima applicazione della legge, sino alla fine del 2010 risultava che sulle 400 cause proposte solo 34 avevano superato il vaglio di ammissibilità e di quest'ultime 34, ne erano state decise 18, tra cui solo in 4 casi vi era stata condanna dello Stato.

Sono numeri che parlano chiaro e che rivelano un obiettivo deficit di effettività nella tutela dei cittadini lesi dall'esercizio dell'attività giudiziaria.

E' sempre nell'ottica della tutela del cittadino che il Governo ha contrastato qualsiasi ipotesi di responsabilità civile strutturata in modo tale da produrre fenomeni di conformismo giudiziario. Ciò premesso, sarebbe davvero auspicabile una disciplina che lasciasse solo in carico allo Stato la responsabilità civile? Questo gioverebbe al prestigio della giurisdizione e di chi la esercita?

Io credo di no. Da qui la ricerca di un giusto equilibrio, che garantisca la più ampia ed effettiva tutela del cittadino da parte dello Stato, e che invece faccia azionare la rivalsa nei confronti del magistrato, nei casi di sua negligenza inescusabile o dolo.

Questo meccanismo non nasce da una finalità punitiva, esso si fonda su un'esigenza di corresponsabilizzazione di chi ha causato il danno, nel risarcimento che lo Stato è tenuto complessivamente a corrispondere.

Il Governo ha sin qui contrastato qualsiasi ipotesi che possa comprimere l'autonomia del magistrato e la libera espressione della razionale facoltà interpretativa.

L'attività e l'autonomia del giudice si esplica, infatti, non nella semplice applicazione di una norma o di un precedente giudiziale a un caso concreto, ma nel lavoro di interpretazione razionale delle norme, delle relazioni tra di esse, dei rapporti che esse instaurano con le fonti sovraordinate, la Costituzione in primo luogo, e il diritto comunitario ormai da tempo, i rapporti con gli orientamenti consolidati della giurisprudenza e la tenuta di quegli orientamenti, a fronte di cambiamenti della società e di novità legislative.

Una norma sulla responsabilità civile che utilizzasse questo parametro non comprimerebbe, quindi, solo il precetto contenuto al secondo comma dell'articolo 101 della Costituzione, ma nuocerebbe al cittadino stesso.

Limitare questa facoltà significherebbe far deperire la vitalità del diritto, impedendogli di evolversi, di colmare i vuoti legislativi che una realtà in continuo mutamento crea, di cogliere i cambiamenti profondi della realtà con cui il diritto per forza di cose deve stare sempre in relazione.

## **IL SEMESTRE EUROPEO**

Non posso non menzionare il prioritario impegno profuso nell'anno 2014 nel settore internazionale, in ragione degli adempimenti derivanti dal semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea, dei cui risultati ho avuto già modo di riferire in Parlamento.

Il semestre europeo ha richiesto, in primo luogo, un intenso lavoro preparatorio. Quindi, da luglio a dicembre, sono stati portate avanti le attività connesse al settore della giustizia civile e penale di competenza.

Con riferimento al settore penale, le attività della Presidenza italiana si sono concentrate in particolare sui dossier che mirano a contribuire alla lotta contro i reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione, come la proposta, di cui ho già detto, volta alla istituzione di un ufficio del pubblico ministero europeo (EPPO) e la proposta che mira a porre norme penali comuni per attuare tale contrasto. In questa direzione, va anche l'accordo raggiunto sul regolamento di riforma

dell'Agenzia dell'Unione europea (Eurojust), per il rafforzamento degli strumenti della cooperazione giudiziaria penale.

Per altro verso, non si è tralasciato il potenziamento del sistema di garanzie della difesa penale. Non si possono nascondere, nonostante i progressi, le obiettive difficoltà, riflesso delle resistenze al processo di integrazione e delle diffidenze degli Stati membri nei confronti dello sviluppo di un ordinamento penale comune.

Annetto per questo grande importanza ad un dossier che l'Italia ha voluto aprire durante il semestre riguardante la formazione comune dei magistrati, essenziale per attenuare il substrato di diffidenza che spesso contraddistingue il rapporto tra le diverse giurisdizioni nazionali e che si aggiunge a quello che caratterizza le autorità politiche.

E' stato concluso un accordo generale sulla proposta di direttiva relativa alla "presunzione di innocenza", che mira proprio a rafforzare il diritto dell'indagato/imputato ad essere considerato innocente fino alla prova della sua colpevolezza, e presentato uno "state of play" sulla proposta di direttiva che riguarda l'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale, anche nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

Si è proceduto altresì con priorità nei lavori che riguardano la proposta di regolamento in materia di protezione dei dati personali, che intende garantire un quadro coerente ed un sistema complessivamente armonizzato alla materia della privacy. Gli sforzi compiuti, particolarmente apprezzati dalla Commissione, hanno permesso di raggiungere un approccio parziale su alcuni capitoli fondamentali della proposta, come quello trattamento dati nel settore pubblico. Si è anche svolto un dibattito di orientamento sul diritto all'oblio e sugli elementi costitutivi della complessiva architettura dello sportello unico ("one-stop-shop").

Per il settore civile, consapevole dello stretto legame tra le politiche in materia di giustizia e le esigenze di rilancio della crescita economica, la Presidenza ha dato priorità alle proposte ed iniziative volte ad offrire alle imprese, specie piccole e medie, strumenti normativi utili a superare la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, nell'ambito del progetto "giustizia per la crescita".

In tale prospettiva, è stato raggiunto l'accordo conclusivo sulla proposta di regolamento relativa alle procedure d'insolvenza, che mira a rendere più efficaci le procedure transfrontaliere al fine di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e la sua resilienza in tempi di crisi economica, e che sarà la bussola anche per la normativa interna sulla crisi d'impresa. In tal senso è in fase di costituzione un gruppo di lavoro su questa materia presieduto dal presidente Rodorf.

E' stato anche raggiunto un "general approach" sulla proposta di regolamento che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità ed è proseguito l'esame tecnico della proposta di regolamento sul diritto comune europeo della vendita, che ha l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno, predisponendo un corpus di norme uniforme in ambito europeo.

Particolare impegno è stato infine profuso nei negoziati che mirano a predisporre strumenti di semplificazione per la vita comune dei cittadini europei, come la proposta di regolamento volta alla semplificazione dell'accettazione di documenti pubblici in ambito europeo e le due proposte di regolamento in materia di regime patrimoniale dei coniugi ed effetti patrimoniali delle unioni registrate, volte a facilitare la circolazione delle coppie transfrontaliere, per le quali è stato raggiunto un possibile testo di compromesso.

Il settore giustizia della Presidenza italiana ha anche organizzato alcuni prestigiosi eventi collaterali, in stretto contatto con la Commissione Europea, ottenendo risultati lusinghieri riguardo alle partecipazioni degli Stati Membri. In particolare merita una menzione la conferenza sulle confische dei patrimoni mafiosi tenutasi a Siracusa.

## **CONCLUSIONI**

Il lavoro di questi mesi è stato intenso. Ha riguardato questioni che affliggono la Giustizia italiana da anni.

In un periodo di scarsità di risorse questo ha comportato un supplemento di inventiva. L'enorme mole di questioni che il Parlamento ed il Governo sono chiamati ad affrontare ha reso non sempre agevole il percorso.

Tuttavia il forte impegno organizzativo e di razionalizzazione, insieme ad alcuni interventi normativi, comincia a mostrare i primi frutti anche grazie ad un'azione avviata da precedenti governi.

Sulla questione del carcere, sui tempi e l'efficienza della giustizia civile ho illustrato i primi risultati positivi che incoraggiano nella prosecuzione delle strade intraprese.

Con la stessa determinazione si proseguirà con interventi, nell'immediato futuro, nel settore penale, compresa la sistemazione della normativa penitenziaria, il cui presupposto sarà costituito dagli Stati generali dell'esecuzione penale che si terranno come ho detto nei prossimi mesi. La stretta collaborazione e il costante confronto tra Governo e Parlamento su alcuni temi fondamentali ha prodotto importanti risultati.

Confido nel fatto che questo metodo possa continuare a dare frutti positivi. In questa relazione ho avuto modo di raccontarvi alcuni dei risultati che sono già visibili. Ringrazio per questo le commissioni competenti con cui c'è un costante e positivo confronto di merito e una fattiva collaborazione. Colgo questa occasione per ringraziare anche le forze di opposizione, con le quali non sono mancati in quest'anno i momenti di confronto e dialogo che io auspico possa essere sempre più proficuo.

In me, questo Parlamento e tutte le forze politiche qui rappresentate troveranno sempre un interlocutore attento a raccogliere ogni stimolo che possa contribuire a farci vincere una sfida che sento comune.

Ognuno di noi in questa crisi è chiamato a dare il meglio di se per aiutare il Paese a uscire dal guado. Una giustizia efficiente rappresenta un importante obiettivo da raggiungere, poiché tale settore costituisce un'infrastruttura immateriale fondamentale per qualsiasi processo di crescita civile ed economica ed un essenziale pilastro per ogni moderna democrazia. Per questo sento ancora il bisogno di lanciare un appello a tutte le forze politiche, affinché la giustizia non torni a rappresentare un terreno di misera polemica, ma quello di una sfida comune. Una sfida comune, nel più ampio disegno di trasformazione dell'Italia.

**Andrea Orlando**

*Ministro della Giustizia*