



*Audizione del Ministro della Giustizia Andrea Orlando  
in Commissione Giustizia del Senato della Repubblica  
23 Aprile 2014*

**1) PREMESSA**

Gentile Presidente,

desidero, prima di ogni cosa, rivolgere il mio saluto a Lei e agli onorevoli Senatori. Vi ringrazio per l'attenzione che vorrete dedicare a questo mio intervento e per gli utili suggerimenti e stimoli che sin d'ora mi impegno a valutare nello spirito di una proficua collaborazione che ritengo necessaria e di fondamentale importanza per svolgere al meglio le nostre rispettive funzioni e il nostro comune servizio alla Repubblica.

Consentitemi due premesse. La prima è che nessuna riforma è possibile in assenza delle condizioni materiali per realizzarla, anche in costanza di emergenze che rischiano di assorbire tutte le energie disponibili.

La seconda è che le norme, anche le migliori, non bastano senza adeguate misure organizzative, senza le risorse necessarie ad attuare le norme stesse, senza una quotidiana attività di manutenzione e innovazione del servizio che si realizza e si può realizzare soltanto per via amministrativa, in un rapporto costante tra Ministero, CSM, uffici giudiziari, Avvocatura e nell'insieme tutti i soggetti della giurisdizione.

Un'attività assai meno evidente della produzione normativa, e che tuttavia ritengo assolutamente decisiva. Troppo spesso le norme si sono inseguite e contraddette per esigenze talvolta mediatiche, si dice “per dare un segnale politico” e troppo spesso anche quelle buone sono rimaste inattuate per l'assenza di un adeguato supporto materiale ed organizzativo.

Il servizio giustizia non ha un funzionamento omogeneo sul territorio nazionale: a parità di normativa, i tempi di risoluzione delle liti civili, per fare un esempio, sono diversi da un distretto all'altro di corte di appello. Queste differenze non sono il prodotto di criticità afferenti al diritto sostanziale e processuale, che pur esistono e su cui bisogna sicuramente intervenire, ma di difficoltà e criticità dei processi organizzativi, nel buon uso delle risorse, nella efficiente organizzazione dei flussi di lavoro, nell'uso intelligente e produttivo delle nuove tecnologie.

So che questa è una parte del dibattito che interessa poco ma che ritengo essenziale e ritengo debba investire il Parlamento, anche per il supporto che le forze politiche possono dare.

Per queste ragioni, se, da un lato, può ben dirsi che la riforma che tutti i cittadini e le imprese attendono coincide con la visione di un sistema giudiziario moderno ed efficiente, come tale in grado di assicurare l'effettiva tutela dei diritti di ognuno e di sostenere la crescita del Paese, dall'altro lato, può ben comprendersi il perché la mia attività in queste prime settimane si sia rivolta prevalentemente a fronteggiare le emergenze, quelle più acute del servizio giustizia, la cui soluzione è imprescindibile per mobilitare le energie e le risorse necessarie all'attuazione di un più complessivo disegno riformatore.

## **2) EMERGENZE**

Mi sono in particolare concentrato su **QUATTRO EMERGENZE:**

## **LA CONDIZIONE DELLE CARCERI**

**LA GIUSTIZIA CIVILE: TENTATIVO DI RIDURRE L'ARRETRATO. IL PROCESSO CIVILE TELEMATICO. TENTATIVO DI COINVOLGERE L'AVVOCATURA**

**PERSONALE AMMINISTRATIVO ED ORGANIZZAZIONE DELLA "MACCHINA GIUSTIZIA"**

**AFFINAMENTO DEI MEZZI PER IL CONTRASTO DELLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA E DEI RELATIVI PROCESSI DI ACCUMULAZIONE PATRIMONIALE**

### **2.A) LA CONDIZIONE DELLE CARCERI**

In primo luogo, l'attenzione non può che rivolgersi alle **condizioni del carcere**, condizioni che non soltanto confliggono con le indicazioni dell'art. 27 della Costituzione, ma ancor più distorcono le finalità del sistema della pena, producendo un meccanismo perverso che assorbe ogni risorsa disponibile a fronte di un impressionante tasso di recidiva.

Se anche ci si volesse disinteressare della condizione inflitta ad uomini e donne, se pure si volesse ignorare il richiamo che viene da giurisdizioni internazionali alle quali abbiamo volontariamente aderito, è impossibile rimuovere un dato: il nostro è un sistema costoso che non produce sicurezza se lo si compara con gli altri sistemi del nostro continente.

Il nostro sistema penale resta, infatti, o almeno è rimasto sino alle ultime innovazioni normative uno dei pochi in cui il carcere resta la forma quasi esclusiva di sanzione, a cui si accompagnano tassi di recidiva che sono impressionanti.

Il Parlamento e i governi hanno avviato negli ultimi anni un'inversione di tendenza che ha attenuato questo dato ma non lo ha superato.

**La vicenda Torregiani con la condanna dell'Italia da parte di Strasburgo, deve costituire una occasione di riflessione complessiva e di crescita che vada al di là del mero superamento dell'emergenza.**

Il precedente Governo ha affrontato la drammatica emergenza del sovraffollamento carcerario e delle condizioni di vita delle persone detenute con due interventi normativi d'urgenza, il d.l. n. 78/2013 e il d.l. n. 146/2013.

Dopo l'insediamento del Governo, il Parlamento ha approvato la delega per la depenalizzazione dei reati di minore allarme sociale e per la implementazione della detenzione domiciliare, in una logica di ripensamento delle pene detentive, nonché misure per l'affidamento in prova ai servizi sociali con sospensione del processo, sul modello della *Probation*, già collaudato con successo per i minori.

**Per attuare queste due deleghe in tema di depenalizzazione e di detenzione domiciliare ho istituito una commissione di studio, per dare una celere attuazione.**

Come noto, poi, è in discussione un disegno di legge di iniziativa parlamentare di riforma della custodia cautelare, in termini di maggior rigore dei presupposti per la sua adozione.

Si è così definita una tendenza legislativa volta all'introduzione di **misure per la riduzione dei flussi detentivi in entrata** (attraverso un più rigoroso regime della custodia cautelare, la depenalizzazione, l'affidamento in prova e le misure detentive domiciliari (in corso di attuazione), la rivisitazione delle sanzioni in materia di

stupefacenti), e, dall'altro lato, la previsione di ulteriori **misure per l'aumento dei flussi in uscita**.

I risultati ottenuti sin qui sul versante della diminuzione della popolazione carceraria sono sicuramente importanti, tuttavia non possono essere ritenuti risolutivi.

Sono notevolmente diminuiti ad esempio i flussi medi di ingresso, si sono significativamente **ridotte le presenze di detenuti in attesa di primo giudizio (da oltre 21.000 alla data del 31 dicembre 2009 ai poco più di 10.000 in base ai dati di questo mese)**; è **grandemente cresciuto il numero di detenuti ammessi a misure alternative (passando dai 12.455 alla data del 31.12.2009 ai 29.223 alla data del 31.12.2013)**. Trend apprezzabili ma non comparabili all'utilizzo delle pene alternative negli altri Paesi.

Ma la **questione carceri** esige non semplicemente che questo processo, mi auguro, si sviluppi e si consolidi. Occorre, più in generale, ripensare il nostro modello penitenziario, per assicurarne l'efficienza di gestione e per tutelare al livello più alto possibile la dignità delle persone che vi sono ristrette e di quelle che vi lavorano.

Sull'uno e sull'altro versante sono in corso ulteriori e, credo, importanti interventi.

Il Ministero sta procedendo ad implementare questo sforzo con ulteriori misure, anche di carattere amministrativo:

- lo sviluppo degli ICAM e delle case famiglia protette;
- la definizione di convenzioni con le regioni per l'avvio di detenuti tossicodipendenti a centri regionali, nonché per la promozione del lavoro carcerario e delle condizioni di tutela della salute in carcere;
- l'attuazione delle convenzioni internazionali, e la stipula di nuove, per avviare i detenuti stranieri a scontare la pena nel Paese di origine (da ultimo la convenzione con il Marocco)
- l'anticipazione della uscita dei detenuti dagli ospedali psichiatrici giudiziari;

- il monitoraggio del rispetto del termine di legge, da ultimo, mio malgrado e malvolentieri prorogato, per la chiusura degli ospedali psichiatrici giudiziari;
- la **razionalizzazione del patrimonio di edilizia carceraria** (attraverso l'apertura di nuovi carceri e la chiusura di quelli minori, la cui dimensione ne rende ormai irrazionale l'utilizzo a causa di costi di gestione e del personale non più sostenibili).

Soprattutto, si stanno valutando e attuando iniziative per il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti che **non si limitino alla dimensione minima dello spazio vitale, impostoci da Strasburgo** (*i famosi tre metri quadrati, condizione, è bene ricordarlo, considerata necessaria, ma non sufficiente dalla Corte*), ma che assicurino condizioni carcerarie di qualità adeguata ad attuare il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena.

Strasburgo non ci parla solo di metri quadri ma del funzionamento del sistema penitenziario. In questa prospettiva si muovono iniziative congiunte con Regioni ed Enti locali, nonché mondo delle imprese e della scuola, per attività scolastiche e culturali in favore dei detenuti, lavoro all'esterno, lavoro volontario.

Ho avvertito in questo quadro la necessità, a favore dei detenuti ed anche della collettività, di **sensibilizzare le istituzioni e gli uffici il cui apporto è indispensabile:**

- le Regioni;
- i procuratori generali delle corti d'appello, per promuovere le procedure di trasferimento all'estero delle persone condannate;
- la magistratura di sorveglianza;
- i direttori di ospedali psichiatrici giudiziari.

Occorre, in tal senso anche il supporto di altri Ministeri, quale quello del Lavoro per dare copertura assicurativa ai detenuti lavoratori volontari in favore degli enti locali,

quello dell'Università e ricerca per progetti di istruzione e cultura in favore dei detenuti.

Malgrado gli sforzi messi in campo sin qui, sarà verosimilmente necessario un ulteriore correttivo normativo della disciplina attuale, per dare ottemperanza effettiva e puntuale alla sentenza *Torregiani e altri*, e mi riferisco alla necessità di prevedere un **rimedio compensativo**, circoscritto in favore dei detenuti che abbiano già subito trattamenti inumani e degradanti ai sensi dell'art. 3 della Convenzione EDU. **Lo esige la Corte europea dei diritti dell'uomo e lo impongono le leggi internazionali che l'Italia ha liberamente assunto l'obbligo di rispettare.** Auspico sul punto un confronto con il Parlamento.

## **2.B) GIUSTIZIA CIVILE: RIDUZIONE DELL'ARRETRATO E PROCESSO CIVILE TELEMATICO. RUOLO DELL'AVVOCATURA**

La **seconda emergenza** da fronteggiare è quella della giustizia civile, che opera sotto il peso di un'abnorme **domanda di giustizia**.

Un arretrato di **oltre cinque milioni di processi civili in primo grado, di oltre 400.000 processi in appello.**

**In presenza di questi numeri, nessun sistema giudiziario potrebbe reggere. Dinanzi a questi numeri, occorrono sforzi straordinari.**

L'abbattimento dell'arretrato rappresenta, congiuntamente alla riduzione dei tempi del processo, un'emergenza che non è più dilazionabile, sia per gli obblighi contenuti nella nostra Carta Costituzionale all'art.111 e nella Convenzione EDU all'art. 6, sia per il peso, sempre maggiore, che ormai hanno assunto i risarcimenti ai sensi della legge Pinto.

Una giustizia lenta non solo non è giusta per chi la subisce, ma non aiuta il Paese, nel suo complesso, a crescere: è per questo che la **ragionevole durata del processo** non

può più essere uno slogan, ma deve diventare un parametro qualitativo essenziale della giustizia italiana.

Il tema dell'arretrato deve essere affrontato unitamente a quello dell'imminente entrata in vigore del **processo civile telematico**.

I due argomenti si tengono insieme perché la informatizzazione della giustizia civile è uno dei mezzi da utilizzare in funzione dell'accelerazione della risposta di giustizia e dell'abbattimento dell'arretrato.

Ma ancor prima delle scelte di merito che su questo e su altri temi dovranno compiersi, si pone una questione metodologica, l'appropriata impostazione della quale è, ritengo, non meno essenziale per la trasformazione delle condizioni di gestione della giustizia civile.

#### **Il metodo che ho in mente ha un titolo:**

- confronto e condivisione di proposte con le categorie interessate (magistratura e avvocatura *in primis*, ma anche il personale amministrativo, i rappresentanti dei quali ho incontrato già nei primi giorni della mia attività), privilegiandosi naturalmente quelle già frutto di esperienze di superamento di anacronistiche e perniciose separazioni culturali.

#### **Ma anche un sottotitolo, non meno rilevante:**

- si discute, si ragiona, si raccolgono le istanze e si valutano le proposte di tutti, ma poi il momento della decisione non può essere ostaggio delle pressioni corporative, dovendo aver riguardo esclusivo all'interesse generale ed alle effettive condizioni di tutela dei diritti dei cittadini e della collettività.
- ad ogni riforma deve accompagnarsi l'introduzione di adeguati meccanismi di valutazione preventiva dei relativi impatti organizzativi e di successiva



valutazione degli effetti concretamente prodotti nell'organizzazione degli uffici giudiziari e sulla qualità della giurisdizione.

In questa prospettiva ho costituito **tavoli di confronto con la Magistratura e l'Avvocatura**, all'esito del quale i miei uffici hanno avviato l'elaborazione, ormai pressoché ultimata, di uno schema di intervento legislativo urgente, volto, da un lato, a ridurre l'arretrato mediante strumenti alternativi alla giurisdizione e, dall'altro, ad introdurre alcune fondamentali misure di potenziamento organizzativo del sistema giudiziario.

**Sul primo versante, sono previste:**

**a) Anzitutto misure per favorire la composizione dei conflitti in via stragiudiziale e per deflazionare il contenzioso**

Stiamo pensando, in particolare, nell'immediato a un progetto che introduca nell'ordinamento disposizioni idonee a consentire, da un lato, la riduzione del contenzioso civile attraverso la possibilità del **trasferimento in sede arbitrale di procedimenti pendenti** dinanzi all'autorità giudiziaria e, d'altro lato, la promozione, in sede stragiudiziale, di procedure alternative all'ordinaria risoluzione delle controversie nel processo.

In particolare, vogliamo introdurre la **procedura di negoziazione assistita da un avvocato**, rifacendosi all'esperienza francese. Si tratta di una procedura cogestita dagli avvocati delle parti e volta, con il loro apporto professionale, al raggiungimento di un accordo conciliativo che, da un lato, eviti il giudizio e, dall'altro, consenta la rapida formazione di un titolo esecutivo.

Si potrà poi valorizzare fortemente questo istituto **con riguardo alle separazioni e ai divorzi consensuali**, prevedendo che l'accordo dei coniugi assistiti dagli avvocati superi la necessità dell'intervento giurisdizionale (tranne nei casi di presenza di figli minori o portatori di grave handicap).

**b) In secondo luogo, degiurisdizionalizzazione**

Anche in materia di volontaria giurisdizione potrebbe estendersi la scelta, sottesa alla legge 340/2000, che ha demandato ai notai l'omologazione degli atti societari, prima attratta nella giurisdizione del giudice civile. In particolare, potrebbero assegnarsi ai notai le autorizzazioni a compiere gli atti da ricevere nelle forme dell'atto pubblico e che riguardano minori ed incapaci.

Sul modello dell'omologazione degli atti societari, il ricorso all'autorità giudiziaria sarebbe residuale e cioè limitato ai casi in cui il notaio incaricato, non ravvisando la sussistenza delle condizioni prescritte dalla legge, si rifiuti di autorizzare il compimento dell'atto.

Un ulteriore settore da affidare ai notai può essere costituito dagli **adempimenti attualmente svolti dal cancelliere in materia di successioni**. Queste attività potrebbero essere **delegate al notaio**.

c) **In terzo luogo, e riprendendo in parte il pendente disegno di legge Cancellieri**, introduzione di misure per accelerare il **processo esecutivo**.

È questo un terreno cruciale per la crescita economica, imponendo, di fatto, l'abnorme durata delle procedure concorsuali ed esecutive l'immobilizzazione di risorse tanto ingenti quanto essenziali per sostenere lo sviluppo dell'impresa, la crescita della domanda interna e lo sviluppo economico e sociale del Paese.

Occorre, dunque, al di là delle misure immediatamente possibili, lavorare per assicurare a tale settore condizioni di trasparenza ed efficienza oggi ancora lontane e delle mancanze delle quali i cittadini, le imprese ed il sistema bancario pagano quotidianamente il prezzo.

Anche in questo caso, le tecnologie possono giocare un ruolo fondamentale. Ma è importante sottolineare che non partiamo da zero, bensì da esperienze virtuose che possono essere rapidamente diffuse.

**Sul secondo versante**, saranno previste misure finalizzate alla semplificazione delle procedure di mobilità del personale amministrativo proveniente da altri comparti (quello della Difesa, ad esempio, anticipando al 30 giugno 2014

l'operatività dei meccanismi normativi già introdotti, ad oggi fissata al 2016) ed al supporto del lavoro del giudice, anche attraverso tirocini abilitanti all'accesso alle professioni legali, nella prospettiva, correlata anche alla riforma della magistratura onoraria, della creazione di un ufficio del processo, che l'esperienza sul campo già dimostra essere essenziale all'innalzamento dell'efficienza del sistema.

## **PROCESSO CIVILE TELEMATICO**

Come ho già detto, la riduzione dell'arretrato e la prevenzione della sua formazione ha come mezzo indispensabile la piena informatizzazione della giustizia civile.

Il processo telematico non è un fine, ma un mezzo per recuperare risorse da impiegare in maniera più efficiente. L'appuntamento del prossimo 30 giugno, quindi, costituisce un momento importantissimo perché si verificherà quanto gli operatori della giustizia siano disponibili al cambiamento con l'entrata in vigore dell'obbligatorietà del deposito telematico degli atti endoprocessuali.

L'entrata in vigore del processo civile telematico sarà un fondamentale momento nel perseguimento dell'obiettivo di efficienza del sistema giudiziario, dal momento che l'informatizzazione delle procedure e la digitalizzazione degli atti processuali non solo consentirà una sensibile velocizzazione dei procedimenti civili ed un notevole risparmio di spesa, ma dirigerà l'intero sistema verso il miglioramento della qualità del servizio ai cittadini e delle condizioni di lavoro degli operatori della giustizia.

Verificati gli esiti dell'entrata in vigore del processo civile telematico, la prospettiva è quella di ampliare l'uso ad altri settori e di rendere operativi, con la collaborazione di tutte le componenti, i necessari adeguamenti normativi ed organizzativi.

Penso in particolare ad estendere l'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione anche per gli atti introduttivi.

Infine, credo rappresenti un'ulteriore sfida la piena informatizzazione del processo penale (davanti ai giudici di merito) e del processo (civile e penale) nelle corti di appello e in Cassazione.

Tuttavia, essendo fondamentale restare con i piedi ben ancorati per terra, ho attivato, in vista della imminente scadenza del 30 giugno, un tavolo tecnico con la partecipazione di tutti gli attori interessati, per verificare lo stato di realizzazione del PCT nei diversi uffici giudiziari, poiché dai dati che emergono si evince una attuazione ancora a macchia di leopardo, con uffici già pronti o in via di approntamento e altri in cui si riscontrano ancora criticità. In quest'ottica valuteremo in prossimità della scadenza del 30 giugno se sarà necessario intervenire in modo chirurgico per rimuovere gli specifici ostacoli alla realizzazione di questo importante obiettivo.

## **AVVOCATURA**

Il superamento delle emergenze della giustizia civile non può che passare anche attraverso la piena attuazione del **nuovo ordinamento forense del 2012**.

Una delle cause dell'inefficienza della giustizia italiana è infatti costituita da un rapporto tra il numero degli avvocati e il numero degli abitanti molto più elevato rispetto a quello presente negli altri paesi europei. In particolare in Italia sono presenti 349,6 avvocati per 100.000 abitanti, mentre in Francia, rispetto al predetto numero di abitanti, sono presenti 79,6 avvocati e in Germania 190,4 (dati Cepej 2012).

Una prima proposta è volta ad eliminare tali cause di inefficienza del sistema giustizia regolamentando **l'accesso alla professione forense** mediante la previsione di un **numero programmato** basato sulla valutazione dell'offerta formativa prevista dalla legge di riforma dell'ordinamento della professione forense, con la finalità di garantire un livello di formazione adeguato dei futuri avvocati.

L'introduzione di un numero programmato degli avvocati è una soluzione strutturale all'abnorme domanda di accesso alla professione.

Le modalità per introdurre questa fondamentale innovazione sono molteplici: si può infatti intervenire sul **numero di abilitazioni annue**; o sul **momento formativo**, ad esempio disponendo che ogni aspirante avvocato debba effettuare un periodo di tirocinio presso un ufficio giudiziario (ciò avviene ad esempio in Germania).

Ad ogni modo, la scelta dello strumento normativo migliore non può prescindere da una consultazione con la Commissione europea, per gli evidenti profili di diritto dell'Unione, relativi alla libertà di stabilimento o di prestazione dei servizi professionali.

Ho già varato la nuova **tariffa forense** destinata ad applicarsi in mancanza di accordo tra cliente e difensore.

Ancora, si sta lavorando per implementare le **specializzazioni degli avvocati**, anche a tutela degli utenti, e sul tema del **tirocinio forense**.

Anche gli altri regolamenti previsti dalla legge sull'ordinamento forense verranno varati in tempi brevi.

Su ogni tematica sono stati costituiti specifici tavoli con l'Avvocatura e si lavorerà con il metodo del continuo confronto e scambio dialettico.

## **2.C) PERSONALE E ORGANIZZAZIONE DELLA “MACCHINA GIUSTIZIA”**

**(personale, giudici onorari, ufficio del processo)**

Emergenza tra le emergenze, quella più silenziosa. Queste esige anche un ingente sforzo da parte degli operatori più vicini ai problemi quotidiani, mi riferisco da un lato alla polizia penitenziaria, e dall'altro lato al personale degli uffici giudiziari, categorie caratterizzate entrambe da croniche carenze di organico.

Con le relative associazioni sindacali ho avviato incontri e mi ripropongo di fare quanto è possibile nei limiti imposti dalle restrizioni di finanza pubblica per sbloccare concorsi e coprire le carenze di organico.

Con particolare riferimento al personale degli uffici giudiziari, su una dotazione organica di 44.110 posti sono vacanti **7984** posti, con una scopertura media nazionale del **18,10%**. Il dato, non oogeneo, tiene conto anche del personale UNEP (Funzionari UNEP ed Ufficiali giudiziari).

Tale percentuale di scopertura ha subito un incremento progressivo e costante nel corso degli ultimi anni in quanto ad una costante riduzione del personale in servizio a causa delle cessazioni non è stata compensata da una adeguata e contemporanea acquisizione di personale per realizzare il cosiddetto turn over.

Il Ministero ha messo a punto un vero e proprio piano con cui sono fissati i fabbisogni di personale e il modo per farvi fronte, mediante un concorso esterno e procedure di mobilità non solo infra-comparto, ma anche extra-comparto nonché l'attingimento a graduatorie di idonei di altri concorsi.

La procedura di mobilità è in fase di perfezionamento e dai dati numerici emerge che 614 domande pervenute sono state escluse in quanto provenienti dal personale di altri comparti o enti locali (260 solo dagli enti locali territoriali), mentre i vincitori, tutti provenienti dal comparto ministeri, sono 184 che si sono ulteriormente ridotti a 83 a seguito delle successive rinunce e del mancato nulla osta al passaggio da parte delle amministrazioni di appartenenza. Per questo è allo studio una eventuale riapertura del bando con estensione al personale di altri comparti.

Inoltre potrebbero essere immediatamente utilizzate, attivando il relativo procedimento, per i profili che presentano le più gravi scoperture, alcune graduatorie in corso di validità: (107 posti di funzionario nei ruoli ICE, 96 posti di funzionario giudiziario. 115 posti di assistente amministrativo contabile del Ministero dell'interno; 48 posti del profilo di cancelliere).

**Oltre al personale della polizia penitenziaria e degli uffici giudiziari, sul piano organizzativo stiamo studiando una razionale riforma della magistratura onoraria e la creazione dell'ufficio del processo.**

**Sul primo versante** è in corso di predisposizione un disegno di legge delega di riforma organica dell'ordinamento e delle prerogative processuali della magistratura onoraria.

Le linee di fondo contenute nello schema di legge delega prevedono la creazione di un unico corpo di magistrati di pace, composto per la categoria giudicante dagli attuali giudici di pace e da coloro che attualmente sono i giudici onorari di tribunale (GOT); e, per la magistratura requirente, dagli attuali vice procuratori onorari (VPO). In entrambi i casi, vi sarebbe l'unificazione dei requisiti per la nomina.

Il progetto ipotizza un ampliamento, nel settore civile, della competenza per materia e per valore della magistratura giudicante di pace, in specie nelle materie del condominio, comunione, esecuzioni mobiliari, e inoltre un aumento dei casi di giudizio secondo equità.

Quanto alle modalità di impiego di giudici di pace e VPO, lo schema di legge delega propone il loro inserimento all'interno dell'ufficio per il processo (per i giudici di pace), con espressa previsione che possano coadiuvare il giudice professionale per compiere tutti gli atti preparatori e necessari all'esercizio della funzione giurisdizionale; analogamente, si prevede che il VPO possa essere adibito a compiti preparatori del lavoro del PM.

In aggiunta ai compiti inerenti all'ufficio per il processo, si potrà attribuire (a giudici di pace e VPO) il potere di emettere (autonomamente, quindi con potere di firma) provvedimenti endoprocessuali, sulla base di direttive impartite dal giudice o dal PM titolare del fascicolo.

La possibilità di applicare i magistrati giudicanti onorari in tribunale (nel collegio o anche con assegnazione di ruoli) resterebbe, anche se solo in via residuale.

Per i primi quattro anni, i compiti affidati ai magistrati onorari consisterebbero esclusivamente in quelli relativi all'ufficio per il processo e in quelli inerenti alla pronuncia di provvedimenti endoprocessuali e quindi all'interno del Tribunale o della Procura della Repubblica. Per i successivi quattro anni (più altri quattro, in caso di conferma) sarebbero svolte le attività proprie della giustizia di pace, ferma la possibilità per il presidente del tribunale di attingere magistrati onorari da impiegare per le sopra descritte attività di supporto alla magistratura togata.

Infine, si modificano i criteri di liquidazione del compenso (indennità), con il superamento del "sistema a cottimo" e la quantificazione in base alla presenza in ufficio.

Il compenso sarebbe attribuito solo in caso di raggiungimento di obiettivi previamente stabiliti e non spetterebbero contributi previdenziali o assicurativi.

L'importo dell'indennità giornaliera andrebbe differenziato, nel senso che quella spettante per l'attività di supporto alle funzioni giudiziarie dei magistrati professionali dovrebbe essere inferiore rispetto a quella riconosciuta al giudice di pace.

### **Sul versante dell'ufficio del processo**

Non mi pare più rinviabile il fatto che i magistrati siano dotati di uno *staff* che li coadiuvi nell'espletamento delle loro molteplici attività. Una struttura di assistenza qualificata è presente in vari ordinamenti (Corte dei diritti dell'uomo, Austria, Olanda, Polonia, Francia, Stati Uniti).

I componenti dell'ufficio del processo potranno aiutare il magistrato nell'espletamento quotidiano del lavoro giudiziario. In particolare, potranno: prestare assistenza nel processo telematico; svolgere vari compiti di carattere preparatorio (studio dei fascicoli, ricerche, reperimento delle fonti anche sovranazionali); aiutarlo nell'organizzazione e, infine, per predisporre provvedimenti in larga misura standardizzabili.

Per realizzare l'**ufficio per il processo** serviranno **risorse**, sia umane che finanziarie.



In particolare, la **magistratura onoraria** potrà, come visto, rappresentare un valido supporto.

I **tirocinanti**, a loro volta, potranno essere adeguatamente incentivati (oltre ai *benefit* già previsti dal c.d. Decreto del Fare): sia ripristinando la disposizione (presente nel decreto legge n. 69/2013 e venuta meno con la legge di conversione) per cui “*l’esito positivo dello stage, come attestato a norma del comma 11, costituisce titolo per l’accesso al concorso per magistrato ordinario, a norma dell’articolo 2 del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160*”; sia prevedendo **una forma di indennità**, trovando le necessarie coperture, evitando, tuttavia, di elevare il contributo unificato.

Occorrerà, inoltre, reperire personale amministrativo e, soprattutto, riqualificarlo.

Per far ciò, sarà necessario ripensare i “processi produttivi”, cioè il modo di condurre il processo.

A questo proposito, il processo telematico costituirà un importantissimo volano, perché l’automatizzazione delle comunicazioni di cancelleria e l’accesso *on line* delle parti ai rispettivi fascicoli consentiranno di ridurre l’impegno del personale nei servizi di *front-office* che, quindi, potranno dedicare più tempo all’assistenza a favore del magistrato.

Sono, anche, altri gli interventi che, agendo sia sul piano organizzativo che normativo, potranno consentire di adibire il cancelliere all’ufficio del processo. Ad esempio, sul piano organizzativo si potrebbero sperimentare **modalità automatizzate di verbalizzazione delle udienze o l’udienza a distanza**.

## **RISORSE FINANZIARIE E SPENDING REVIEW**

Sul fronte del reperimento delle necessarie risorse finanziarie, da un lato le entrate rinvenienti dal contributo unificato, per quest’anno, saranno destinate al processo civile telematico.

Ma in una prospettiva di più ampio respiro ho dato mandato ai miei uffici di predisporre progetti per attingere alle risorse europee della programmazione 2014-2020 e del fondo nazionale di sviluppo e coesione.

Si tratta di cambiare mentalità e rendere il Ministero della giustizia parte attiva nel rivendicare, se non anche un PON giustizia, quantomeno linee intermedie su altri PON.

Le sfide sono molteplici: non solo il PCT, ma anche l'efficientamento energetico di carceri e palazzi di giustizia e la digitalizzazione degli archivi.

Ovviamente tutto ciò non passa solo per il reperimento di nuove risorse, ma anche attraverso la razionalizzazione e il buon utilizzo di quelle esistenti.

Il Ministero attuerà le misure di contenimento e razionalizzazione della spesa, anche attraverso il nuovo regolamento di organizzazione che comporterà:

- una riduzione delle posizioni dirigenziali (lievitate dalle 10 del 2000 alle oltre 40 odierne),
- la centralizzazione di alcune spese, come quelle per le intercettazioni per le quali si sta studiando una gara unica, e quelle per la manutenzione degli uffici giudiziari, a carico dei Comuni, per i quali verranno individuati parametri di costi-standard;
- una più razionale gestione del parco automobili.

## **2.D) CONTRASTO ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA**

Nell'ottica di una giustizia che aiuta il Paese a risollevarsi dalla crisi e ritornare a crescere, una sfida rilevante è costituita dal contrasto alla criminalità organizzata. Mafie vecchie e nuove contendono violentemente il controllo del territorio allo Stato in alcune zone del Paese, forme sempre più temibili di economie criminali si intrecciano con l'economia ufficiale, corruzioni e collusioni, inquinamento mafioso

delle opere pubbliche, comitati d'affari politico-mafiosi che soffocano lo sviluppo economico e civile di intere comunità.

In questo ambito, il Parlamento ha nei giorni scorsi approvato il **nuovo 416-ter** (*voto di scambio tra politico e mafioso*) che rappresenta un passo avanti per la incriminazione di condotte deprecabili e sinora non perseguibili efficacemente.

Nella prospettiva di un più incisivo intervento sui molti aspetti della normazione penale che già erano stati individuati come meritevoli di riforma, ho provveduto prioritariamente a dare avvio all'elaborazione di un articolato schema di disegno di legge per il rafforzamento delle misure di contrasto ai patrimoni illeciti, nella consapevolezza che proprio sul terreno delle illecite accumulazioni di ricchezza possano sperimentarsi le più efficaci risposte repressive della criminalità organizzata, specie di tipo mafioso.

Lo schema di disegno di legge intende realizzare una significativa innovazione sia della normazione penale che della disciplina delle misure di prevenzione patrimoniale.

Sotto il primo profilo, si ipotizza l'innalzamento delle pene in materia di associazione a delinquere di tipo mafioso e l'introduzione del reato di *autoriciclaggio*, per il caso di reintroduzione dei proventi da reato nel ciclo produttivo, imprenditoriale e finanziario, con grave nocimento per una sana concorrenza e per l'effettiva trasparenza dei mercati, vale a dire per due condizioni essenziali alla crescita del Paese.

Sotto il secondo, sono in via di elaborazione modifiche aventi la finalità di rendere più efficaci le modalità di gestione e di reimpiego dei patrimoni oggetto di sequestro e di confisca.

### **3) INTERVENTI STRUTTURALI**

Una volta affrontate efficacemente le emergenze, si potrà passare ad una riflessione di sistema sia sul fronte della **giustizia civile che su quello della giustizia penale**.

### **3.A) GIUSTIZIA CIVILE**

*Sul fronte della giustizia civile* il tavolo tecnico con la partecipazione di esponenti del mondo della magistratura, dell'avvocatura e dell'università, studierà una più articolata e sistematica riforma del processo civile, che non passerà solo attraverso il pur meritorio tema della semplificazione e riduzione dei riti e della eliminazione di fasi inutili, ma anche e soprattutto attraverso riforme ordinamentali che consentano di differenziare la domanda di giustizia dividendola in settori.

Sul primo versante si tratta non tanto di creare l'ennesimo rito processuale sperando che sia quello risolutivo del problema dei tempi lunghi, ma al contrario di sfrondare il codice processuale civile di molteplici riti e di ipotizzare regole snelle che, attraverso il leale concorso di parti e difensori, consentano al giudice, in un moderno ruolo di *case manager*, di pervenire ad una decisione in tempi celeri con la soppressione di tempi morti e passaggi inutili.

In questa prospettiva potranno valutarsi le **buone prassi** elaborate presso gli uffici giudiziari, anche grazie all'apporto dei numerosi **Osservatori della giustizia civile**, e un impegno comune sarà richiesto a difensori e giudici, anche nella prospettiva del **processo telematico**, per uno **sforzo di sintesi negli atti di parte e del giudice**.

Sul secondo versante, al netto della già illustrata degiurisdizionalizzazione, immagino il potenziamento e l'istituzione di **sezioni specializzate per affrontare al meglio materie specialistiche che richiedono competenze multisettoriali**, non solo giuridiche, ma anche economiche, finanziarie, sociali:

- penso all'implementazione del **tribunale delle imprese**, soprattutto sotto il profilo organizzativo;

- penso alla istituzione del **tribunale della famiglia e della persona per la tutela dei diritti fondamentali**. A fronte di una domanda crescente si tratta di articolare e specializzare l'offerta giustizia.

Per la giustizia minore (penso a liti relative a condominio e diritti reali), la prospettata riforma ordinamentale della magistratura onoraria potrà essere accompagnata da un ampliamento della sua sfera di competenza, con specializzazione in tale settore.

Infine, ma non per ordine di importanza, pensiamo ad una razionalizzazione delle procedure concorsuali ed esecutive, nella prospettiva di una accelerazione dei loro tempi.

### **3.B) GIUSTIZIA PENALE**

Sul fronte di interventi strutturali per la giustizia penale, mi riporto alle linee già indicate nel DEF. Lì sono indicati alcuni degli obiettivi prioritari per restituire efficienza al sistema delle garanzie del processo penale.

In generale, la fase degli studi e delle elaborazioni progettuali può dirsi completata.

Vi è un autentico giacimento di proposte e soluzioni immediatamente utilizzabili.

Allo scopo, valorizzerò i lavori delle commissioni di studio istituite da chi mi ha preceduto, al fine di affrontare il tema della **ragionevole durata del processo penale**: la **Commissione Canzio**, sui riti alternativi e sul sistema delle impugnazioni nel processo penale; la **Commissione Fiorella**, sulla prescrizione e depenalizzazione, la **Commissione Giostra**, sull'ordinamento penitenziario e la **Commissione Palazzo**, sul sistema sanzionatorio.

La Commissione che ho appena istituito per attuare le deleghe parlamentari in tema di depenalizzazione e detenzione domiciliare, darà il suo apporto per una riflessione che vada oltre l'attuazione delle deleghe, una riflessione più generale sul sistema

delle pene e della necessaria centralità che deve avere il codice penale rispetto alle numerose leggi speciali che proliferano anche in materia penale.

Vi sono dunque tutte le condizioni per le riforme possibili, sia nella prospettiva della razionalizzazione del sistema delle incriminazioni, colmandosi lacune e contraddizioni evidenti, sia del rito.

Se l'ideale illuministico delle leggi poche, chiare, facilmente intelleggibili da tutti e delle grandi codificazioni, non potrà trovare piena attuazione nell'odierna "età della decodificazione", questo credo non ci deve impedire di perseguire un obiettivo "minimo" di **riassetto e manutenzione del codice penale, e di creazione di un "registro dei reati"**.

E in nome di questa centralità del codice penale continuerò anche il percorso già intrapreso da Ministro dell'ambiente, del mio apporto alla codificazione dei **delitti ambientali**.

**Non si può poi trascurare l'importanza crescente nel settore penale della normazione sovranazionale**, in specie di provenienza dalle istituzioni dell'Unione europea e del Consiglio d'Europa, e l'essenzialità che, anche in vista dell'imminente semestre di presidenza italiana dell'Unione, si recuperi tempestività nel recepimento delle numerose direttive e nella ratifica di alcune importanti Convenzioni.

Alcune direttive sono già state recepite, altre sono in corso di recepimento.

Più in generale, sarà necessario procedere ad una rivisitazione del Libro XI del codice di procedura penale, riformando le procedure di cooperazione con le Autorità Giudiziarie di altri Stati, ancor oggi ispirate a modelli ottocenteschi, alla luce delle profonde trasformazioni del diritto internazionale convenzionale fin qui intervenute e delle non meno rilevanti innovazioni correlate ai processi di armonizzazione normativa propri del processo di integrazione europea.

### **3.C) ORDINAMENTO DELLE MAGISTRATURE E CSM**

Sul versante **complessivo delle giurisdizioni, non solo ordinaria, ma anche speciali**, considero doveroso ed opportuno verificare con urgenza l'esistenza delle condizioni politiche per procedere ad una armonizzazione complessiva delle giurisdizioni, partendo anzitutto dal riconosciuto bisogno di una **comune base di valori deontologici**, possibile soltanto attraverso l'introduzione di un **sistema disciplinare unitario**.

Il rilievo costituzionale della materia rivela in sé la delicatezza degli interessi complessivamente coinvolti, ma la consapevolezza di ciò deve potersi nutrire anche della condivisione della necessità di superare steccati e divisioni corporative, la stessa giustificazione teorica dei quali è in forse.

Valuterò altresì, nella prospettiva della semplificazione e accelerazione dei giudizi, la possibilità di un più razionale **riparto di giurisdizione** (in particolare tra giudice ordinario e amministrativo), e di una **semplificazione e accelerazione dei meccanismi di rilievo del difetto di giurisdizione**, al fine di eliminare il rischio, tutt'oggi attuale, che un processo, dopo tre gradi di giudizio e molti anni, debba ricominciare *ex novo* perché ci si è rivolti al giudice sbagliato.

### **PROCESSO APPALTI**

Ragionerò di ulteriori misure di efficienza per il processo amministrativo sugli appalti, non senza valutare che le regole processuali da sole non bastano, e che dovranno anzitutto semplificarsi le norme sostanziali (e una occasione potrà essere data dal recepimento delle tre nuove direttive comunitarie sugli appalti e concessioni pubblici). Ma per restare nel settore che mi compete, le norme processuali potranno fare la loro parte, attraverso misure ulteriormente acceleratorie rispetto alle esistenti: **generalizzazione della decisione immediata di merito, rendendo del tutto residuale la fase cautelare; utilizzo della**

**motivazione sintetica, che richiederà maggiore sforzo di sintesi anche agli scritti di parte.**

Raccogliendo anche la sollecitazione del Vicepresidente del CSM Vietti, occorrerà una riflessione, prescindendo da ogni intervento di modifica dell'impianto costituzionale, anche sul tema del **sistema elettorale del CSM**, per assicurarne la piena neutralità ed una maggiore impermeabilità all'influenza di interessi di parte e di logiche di carattere corporativo.

### **3.E) SEMESTRE EUROPEO**

L'Italia assumerà la presidenza del consiglio europeo in una fase importantissima in materia di *Libertà, Sicurezza e Giustizia*. Il nostro impegno coinciderà con la scadenza del programma di Stoccolma e con l'individuazione dei nuovi orientamenti strategici in tale ambito.

Sono molti i dossier sul tavolo, cito solo i più importanti:

1. il regolamento per la riforma di *Eurojust*, al fine di potenziarne la capacità di contrasto alla criminalità transfrontaliera;
2. il pacchetto relativo alla protezione dei dati, con il regolamento in materia di protezione dei dati personali;
3. il pacchetto **“Giustizia per la crescita”** nell'ambito della giustizia civile.

### **CONCLUSIONI**

In una fase tanto delicata per la vita del Paese, sarà fondamentale il contributo che il servizio giustizia dovrà mettere a disposizione dell'intero sistema. Le crisi, e quella che stiamo vivendo è particolarmente virulenta, possono essere, anche straordinarie leve per produrre grandi cambiamenti.



Come ho avuto già modo di dire in altre occasioni, il servizio giustizia non si cambia, a mio avviso, attraverso un'unica grande riforma.

Ciò che vi ho proposto oggi, in questo mio intervento, è l'indicazione di metodi ed obiettivi di lavoro concreti, in grado di rinnovare su nuove basi, riformando le condizioni di esercizio della giurisdizione, il patto tra Stato e cittadini.

Un patto in cui questo servizio fondamentale per regolare i rapporti interni alla società svolge il proprio ruolo investendo e creando fiducia nei cittadini e nelle imprese.

Un **servizio giustizia che in materia civile**, non solo non diventi ostacolo per la crescita, ma attraverso la sua tempestività ed efficienza favorisca i rapporti economici.

Un **servizio giustizia che in materia penale** sia in grado di assicurare la tutela dei diritti fondamentali dei cittadini, la certezza di avere un processo breve ed equo, il diritto alla sicurezza dei cittadini, la finalità rieducativa della pena.

La mia ambizione è che il Ministero che ho l'onore di dirigere nell'essere garante di giustizia sappia essere spazio di tutela e promozione dei diritti.

Il lavoro che mi attende è complesso e richiede tempo, si tratta, tuttavia, di una sfida che non posso non raccogliere con impegno ed entusiasmo, e nella quale avrò bisogno del confronto, del supporto e del sostegno del Parlamento, al quale rimetto le mie linee programmatiche, con la mia disponibilità alla ricerca costante del dialogo e della reciproca e leale collaborazione.

On. Andrea Orlando