



*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 inquisite 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.

[.....OMISSIS.....]

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