

*Relazione in Aula al Senato di Marta [CARTABIA](#), Ministro della giustizia.*

Signor Presidente, illustri senatrici e senatori, permettetemi di introdurre questa relazione sull'amministrazione della giustizia leggendo le parole di una lettera tra le numerosissime indirizzate al Ministro della giustizia. Era l'8 marzo scorso ed ero da poco insediata.

«Illustre signora Ministro, le scrivo questa lettera pubblica per chiedere il suo conforto, affranta dalla morte sul lavoro di mio figlio Roberto» - che era avvenuta quattro anni prima - «e dalla impossibilità di vedere celebrato il processo in tempi ragionevoli. Ho settantacinque anni e sono vedova. Roberto, il più piccolo dei miei figli, era il mio sostegno in tutto. Aveva trentadue anni e viveva con me.

Il nostro processo non si riesce a celebrare, nonostante rientri tra quelli cosiddetti a trattazione prioritaria. Il tribunale non è in grado di far svolgere in sicurezza i processi con più parti, a causa della carenza di aule attrezzate, a causa di carenza di risorse e di personale. Per questa ragione, in un anno e mezzo da quando è iniziato il dibattimento, a causa di continui rinvii, è stato sentito solo uno dei circa 20 testimoni.

Con questa cadenza, il processo di primo grado durerà numerosi anni. Sono sicura che morirò prima di vedere la fine di questo processo, senza poter sapere come e da chi è stato ucciso mio figlio. Le scrivo come madre, vedova, umile cittadina, per chiedere il suo conforto e, nei limiti delle sue possibilità e competenze, di approfondire la disastrosa realtà di quel tribunale. Prima di morire, vorrei poter andare sulla tomba di mio figlio Roberto per dirgli che la giustizia terrena ha fatto il suo corso».

La storia di quest'anziana madre non è isolata. È una storia paradigmatica e dà voce a tanti cittadini. È per ciascuno di loro che l'azione del Ministero della giustizia è stata orientata, con determinazione, verso un obiettivo che ho ritenuto cruciale: riportare i tempi della giustizia entro limiti di ragionevolezza, come chiede la Costituzione, come chiedono i principi europei.

Il principio della ragionevole durata del processo e gli altri principi costituzionali europei che presidiano la corretta amministrazione della giustizia sono scritti per questo, per rispondere all'esigenza di chi, come quest'anziana madre, attende dai nostri uffici giudiziari una parola di giustizia, che sia tempestiva, perché processi irragionevolmente lunghi rappresentano un *vulnus* per tutti: per gli indagati e per gli imputati, che subiscono oltre il necessario la pena del processo e il connesso effetto di stigmatizzazione sociale; per i condannati, che si trovano a dover eseguire una pena a distanza di tempo, quando ben possono essere - e perlopiù sono - persone diverse da quelle che hanno commesso il reato; per gli innocenti, che hanno ingiustamente subito oltre misura il peso di un processo che può aver distrutto le relazioni personali e professionali; e soprattutto per le vittime e per la società, che non ottengono in tempi ragionevoli un accertamento dei fatti e delle responsabilità, com'è doveroso in un sistema di giustizia che aspiri ad assicurare la necessaria coesione sociale.

La lettera di quell'anziana madre ci indica anche dove, in molti casi, si annidano i problemi che ostacolano il lavoro dei magistrati e degli avvocati.

Quel processo per incidente sul lavoro, uno dei troppi processi per incidenti sul lavoro, stentava a partire essenzialmente per una carenza di spazi adeguati, risorse umane e strumentali e questo fa riflettere.

I grandi, nobili principi costituzionali ed europei (la durata del processo, il diritto di difesa, l'accesso alla giustizia) hanno bisogno di solido realismo e di pragmatica concretezza per non ridursi a vuota retorica. Come sarebbe stato il maxiprocesso di Palermo senza quell'aula *bunker* che fu oggetto dell'impegno dell'allora ministro della giustizia Mino Martinazzoli? I grandi principi hanno bisogno di organizzazione e risorse; hanno bisogno di magistrati, uomini e donne nelle cancellerie, oltre che nelle aule di udienza; hanno bisogno di strumenti informatici funzionanti e di edifici agibili. Sembrano cose scontate, ma non lo sono nello stato attuale del nostro sistema giustizia.

Questo è principalmente lo sforzo che il Ministero sta compiendo, in linea di continuità con il precedente Governo, che aveva predisposto un piano straordinario per le assunzioni. Spettano al Ministero della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei servizi per la giustizia, come recita l'articolo 110 della Costituzione; è compito del Ministro, quindi, ed è servizio alla funzione del giudicare, servizio a tutti i suoi attori, procuratori, giudici e avvocati, e soprattutto è servizio ai cittadini.

L'anno della giustizia 2021 è stato segnato da due fattori di contesto che hanno dominato tutto il sistema Paese: la pandemia e la pianificazione del PNRR con la sua prima attuazione, due elementi che, da un lato, hanno posto continui imprevisti, sfide e problemi, ma dall'altro hanno anche offerto una serie di opportunità e di spinte al cambiamento. Le emergenze si sono susseguite senza interruzione e quest'ultima ondata di contagi ha acuito ulteriormente le criticità, ma ogni giorno abbiamo cercato nuovi rimedi ai sempre nuovi problemi, abbiamo ricominciato e incessantemente reinventato il nostro modo di lavorare. Mi sia consentito di cogliere questa occasione per ringraziare pubblicamente e sentitamente i magistrati, gli avvocati, il personale amministrativo, la Polizia penitenziaria, tutto il personale degli istituti penitenziari e i volontari, che hanno continuato a far funzionare la macchina della giustizia e dell'esecuzione penale con spirito di adattamento e senza sottrarsi a rischi non trascurabili.

Anche per la continuità di altre fondamentali attività ordinarie sono serviti impegno, creatività e capacità di riorganizzazione. Era indispensabile rimettere in moto le prove per l'esame per l'avvocatura, i concorsi per la magistratura (uno per 310 posti si è svolto la scorsa estate e un secondo per altri 500 è stato bandito da poco) e poi i concorsi per l'ingresso di altro personale (sono in corso le prove orali per 2.242 funzionari che erano state sospese per Covid).

Inoltre, occorreva reinventare le modalità per i colloqui, le visite e le varie attività lavorative, culturali ed educative in carcere, per citare solo alcune delle emergenze recenti.

Mentre l'emergenza sanitaria premeva con tutte le sue imperiose criticità, però, abbiamo messo a punto progetti e riforme strutturali a lungo termine, connessi agli obiettivi e alle opportunità offerte dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, in modo da avviare il nostro sistema giustizia verso le grandi linee di modernizzazione concordate con le istituzioni europee.

L'abbiamo detto mille volte: l'obiettivo, nell'arco di cinque anni, è l'abbattimento del 40 per cento del tempo medio di durata dei processi civili e del 25 per cento di quello dei processi penali. Ad oggi possiamo dire senza dubbio di aver conseguito - invero, anche in parte superato - gli impegni e gli obiettivi previsti per il 31 dicembre 2021. Il PNRR chiedeva l'approvazione delle leggi delega in materia di processo civile e processo penale, interventi in tema di insolvenza e l'avvio del reclutamento del processo, e lo abbiamo fatto. Uno sguardo di insieme a quest'anno intenso di lavoro, ricco di impegni e di traguardi, può essere riassunto secondo tre chiavi di lettura. La prima potrebbe essere definita così: dalla crisi un'opportunità, ovvero dalle misure emergenziali possibilità di riforme strutturali. Infatti, un indirizzo di quest'amministrazione è stato quello di cogliere le opportunità di rinnovamento del sistema giustizia emerse nella situazione della crisi in cui la pandemia ci ha posto, valutando quali misure, anche tra quelle imposte dalla contingenza, potranno tradursi in modifiche strutturali. Si pensi alle modalità di accesso alla professione di avvocato, che sono state cambiate, ma anche alle nuove modalità di svolgimento delle udienze, sia civili sia penali, e più in generale all'accelerazione della transizione digitale nei palazzi di giustizia e negli istituti penitenziari. Valuteremo quali di questi aspetti hanno funzionato e potranno essere mantenuti.

In questa prospettiva, del resto, il PNRR chiede all'Italia - per il sistema giustizia - non interventi tampone, destinati a esaurirsi nell'orizzonte temporale del Piano, ma uno sforzo preordinato per un miglioramento definitivo.

Credo che, con l'occasione della riflessione sul PNRR, si sia finalmente compreso che il sistema giustizia è un'infrastruttura portante dell'intero sistema Paese. Del resto, sappiamo bene che la modernizzazione e l'efficienza del sistema giudiziario incidono direttamente sulla solidità economica del Paese.

Tra i tanti studi, ne cito uno della Banca d'Italia, che stima che la riduzione della durata dei processi di circa il 15 per cento porta di per sé un incremento di almeno mezzo punto percentuale del PIL, e i nostri obiettivi di riduzione superano di gran lunga quel 15 per cento. Dunque, anche questa è la posta in gioco.

La seconda chiave di lettura è il fattore Europa. L'anno della giustizia è stato dominato da un orizzonte europeo, e non soltanto per tutte le attività connesse all'attuazione del PNRR; ci sono molte altre iniziative che l'Unione europea sta promuovendo nel settore della giustizia.

Ne cito alcune: innanzi tutto, la procura europea (European public prosecutor's office, EPPO), che ha iniziato ad operare nel corso di quest'anno, costituisce uno strumento fondamentale per il contrasto ai reati finanziari, alle frodi fiscali (un problema enorme), alla corruzione e all'uso illecito di finanziamenti europei, molto spesso oggetto di interessi delle mafie e della criminalità organizzata di varia natura.

Nei primi sette mesi di funzionamento di EPPO, gli uffici italiani hanno avviato il più alto numero di indagini rispetto agli altri Paesi, raggiungendo una quota pari al 21 per cento del totale. Ricordo che la procuratrice Kövesi si è complimentata con i nostri uffici. Le indagini hanno dimostrato un significativo coinvolgimento della criminalità organizzata.

Come ho già avuto occasione di osservare, la Procura europea rappresenta una innovazione lungimirante e necessaria, nel momento in cui ingenti quantità di fondi europei stanno per essere messi in circolazione. Ce lo ha insegnato tanto tempo fa Giovanni Falcone, il primo a comprendere, già nel lontano 1991, in sede europea, la necessità di proteggere gli interessi finanziari dell'Europa con apposite strutture e misure. L'istituzione della Procura europea, con i suoi 22 procuratori delegati in Italia, davvero ha le sue origini più remote in una profetica intuizione del grande magistrato italiano, il cui sacrificio continua a dare frutti a trent'anni dalla strage di Capaci, che ricorderemo a maggio, seguita a luglio da quella di via D'Amelio, in cui perse la vita Paolo Borsellino.

Sempre di matrice europea sono altri importanti interventi normativi approvati per dare attuazione ad impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea: ad esempio, la normativa in materia di lotta al riciclaggio, la normativa sulla presunzione di innocenza e quella relativa all'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario.

Dobbiamo invece ancora dare attuazione alla direttiva sul *whistleblowing*, e bisognerà farlo al più presto, che rappresenta un prezioso strumento di contrasto alla corruzione, anche se una normativa è già in parte presente nel nostro sistema, in virtù di interventi varati nel 2012 e nel 2017.

Siamo inoltre intervenuti sulla disciplina dell'acquisizione dei tabulati telefonici a fini di indagine, per adeguarci alle indicazioni provenienti dalla Corte di giustizia dell'Unione europea.

Tra le importanti iniziative prese sulla scia di stimoli variamente provenienti dall'Europa, dobbiamo anche ricordare quella sulla magistratura onoraria, che attendeva una risposta da troppo tempo. Grazie alla disponibilità del Governo che ha reperito le risorse necessarie, e di tutte le forze politiche in Parlamento, con la legge di bilancio siamo riusciti ad avviare una stabilizzazione per migliaia di magistrati onorari, che per anni hanno prestato il loro essenziale servizio in una condizione di totale assenza di tutele lavorative (né malattia, né maternità, né ferie), una carenza più volte stigmatizzata dalle Istituzioni europee.

La terza chiave di lettura che riassume l'attività di questi mesi è, come avrete già intuito, la centralità del fattore organizzativo. La riduzione dei tempi del processo richiede riforme, ma soprattutto una nuova organizzazione. Come ben sapete, la giustizia è stata interessata da alcune importanti riforme che il Parlamento ha approvato superando le non irrilevanti divergenze di vedute e di sensibilità tra le varie forze politiche, lasciando prevalere un senso di responsabilità verso il bene comune e il primario interesse del Paese.

Ciò che però mi preme sottolineare è che quelle riforme per diventare effettive richiedono un'imponente ristrutturazione dell'organizzazione del servizio giustizia, accompagnata dall'immissione di ingenti risorse umane e materiali. Organizzazione e capitale umano sono la condizione di effettività di quelle riforme.

Per questo, prima di ripercorrere brevemente i principali capitoli delle riforme normative approvate nel corso di quest'anno, vorrei attirare la vostra attenzione sulla riorganizzazione del settore giustizia attualmente in corso.

Il primo e più importante cambiamento è stata l'istituzione dell'ufficio del processo. Questa è l'innovazione più rilevante, il pivot della nuova organizzazione della giustizia, che a brevissimo porterà nei nostri uffici giudiziari migliaia di giovani giuristi in ausilio al lavoro dei magistrati. Il sistema italiano già conosceva questa struttura, perché l'abbiamo sperimentata in vari distretti di corti d'appello; ora però la diffondiamo gradualmente in tutti gli uffici e questo comporterà un vero e proprio cambio di paradigma nell'organizzazione del lavoro, perché segna il passaggio dal lavoro individuale e solitario del giudice a quello di squadra.

Più volte in questi mesi, nel dibattito pubblico, si sono sentite voci preoccupate per l'incalzare di una sorta di visione efficientistica della giustizia. Mi preme rimarcare che, se ben organizzato e ben condotto, l'ufficio del processo non solo incrementa l'efficienza della giustizia, migliorandone i tempi (che, come abbiamo visto, non sono fattori secondari), ma ne favorisce anche la qualità. E non c'è competizione, né tantomeno contraddizione, tra efficienza e qualità della giustizia, ma reciproco sostegno, nel quadro dell'ufficio del processo. A brevissimo, il 14 febbraio, 200 giovani giuristi entreranno in Cassazione; il 21 febbraio, altri circa 8.000 prenderanno servizio in tutti gli uffici giudiziari italiani. Notate le cifre: in servizio oggi abbiamo circa 9.000 magistrati e l'ingresso di circa 8.200 giovani giuristi assistenti è un aiuto potenzialmente molto rilevante, sia quantitativamente, sia - non mi stanco di ripeterlo - per il collegamento intergenerazionale che questo ufficio può portare.

Sempre nel medesimo quadro dell'ufficio del processo, nelle prossime settimane ci sarà un contingente di tecnici importante (5.410) che supporterà questo ufficio in compiti come *data entry*, rilevazione statistica e analisi organizzativa (tutti i compiti di supporto dell'azione gestionale dei vertici giudiziari e amministrativi degli uffici). Non posso non ringraziare qui il Dipartimento della funzione pubblica per averci sostenuto nella celebrazione di questi concorsi, che hanno visto la partecipazione di decine e decine di migliaia di aspiranti.

Ovviamente però i numeri non bastano: occorre che le persone siano formate e ben organizzate, e così stiamo lavorando con la Scuola superiore della magistratura e la Scuola nazionale dell'amministrazione, che pure ringrazio per la collaborazione, per offrire un'adeguata formazione non solo al personale selezionato (questi giovani giuristi), ma anche ai vertici degli uffici giudiziari, che sono chiamati a un enorme sforzo di riprogettazione del loro modo di lavorare e delle loro strutture, per poter destinare proficuamente le nuove risorse umane ai bisogni specifici di ogni tribunale, di ogni sezione e di ogni corte. Questo ufficio sarà stabilizzato nel tempo, come prevedono già le riforme del processo penale e civile, che hanno anche contingenti muniti di copertura finanziaria; l'idea è che questa grande innovazione sia destinata a cambiare il volto dei nostri uffici giudiziari anche oltre l'orizzonte del PNRR.

La seconda misura organizzativa importante è l'imminente costituzione, presso il Ministero della giustizia, di un nuovo dipartimento dedicato esclusivamente alla transizione digitale e alla statistica. Perché questa nuova istituzione? Permettetemi di soffermarmi soltanto un istante sulla centralità e l'importanza che, anche nell'ambito della giustizia, si sviluppi una corretta cultura del dato, della statistica e della sua trasparenza, che è condizione fondamentale per il buon andamento di tutti i servizi pubblici, inclusi quelli della giustizia.

Lo sappiamo, gli obiettivi della riduzione dei tempi dei processi non si conseguiranno d'un tratto; non è opera che si può compiere da un giorno all'altro: ne siamo tutti consapevoli. Siamo altrettanto consapevoli di aver posto le basi e avviato un processo virtuoso, ma sappiamo che il suo completamento richiederà tempo. Sarà un cammino graduale e, per non deragliare, questo cammino dovrà essere accompagnato da una costante rilevazione dell'andamento dei tempi di ciascun ufficio giudiziario, in modo da poter intervenire tempestivamente per rispondere con risorse più adeguate alle esigenze emergenti, per rimuovere ostacoli impreveduti, per affrontare tanti problemi che realisticamente non mancheranno.

Per questo è indispensabile anche nel settore giustizia sviluppare politiche pubbliche fondate sul dato e sulla trasparenza, costantemente verificate sulla base dell'esperienza statisticamente elaborata. Abbiamo imparato in questi mesi che garantire una misurazione accurata dell'impatto delle riforme è imprescindibile per la fiducia delle istituzioni europee nel nostro Paese, ma ai miei occhi è di più: è anche un dovere di trasparenza verso i cittadini, un impegno di democrazia che nel tempo rinsalda la fiducia reciproca tra istituzioni e cittadinanza. La fiducia è un bene di cui c'è un immenso bisogno.

Permettetemi di ricordare un piccolo episodio che mi è capitato in un dialogo in un contesto di imprenditori e investitori internazionali. A un certo punto, in questo dialogo in cui stavo illustrando le riforme della giustizia in Italia, gli obiettivi e i mezzi che abbiamo messo a disposizione, mi è stata posta questa domanda: «Ma quando potremo tornare a investire in Italia, certi che i tempi della giustizia saranno davvero comparabili a quelli degli altri Paesi? Quando?».

Questa domanda dice di quanta attenzione c'è anche da parte degli osservatori internazionali, come è emerso anche in alcuni giornali che invitano gli investitori tornare a volgere lo sguardo all'Italia. Ma cosa rispondere a una domanda simile? Possiamo offrire risposte evasive, generiche o ingannevoli? Domani, fra un anno, fra sei mesi, fra due anni. Non mi sono sentita di dare un tempo, ma mi sono sentita di dire che l'unica risposta credibile è: il tempo lo deciderete voi; noi vi assicureremo di poter avere a disposizione i dati, le statistiche, tutti gli elementi in piena trasparenza perché voi possiate fare le vostre valutazioni e assumere le vostre decisioni.

Questa è l'amministrazione della giustizia che ho in mente e l'istituzione del nuovo dipartimento presso il Ministero contribuirà a sviluppare questa cultura del dato, con la possibilità di accedere direttamente alle stime di tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia, anche a quelli raccolti dagli uffici con il dovere di renderli accessibili, ovviamente nel pieno rispetto dei principi e delle esigenze della riservatezza delle indagini e dei dati personali.

Il monitoraggio sui dati è particolarmente indispensabile nell'ambito della riforma penale e per questo la legge delega prevede un apposito comitato tecnico-scientifico, che abbiamo già insediato a dicembre, per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, con il compito di effettuare una verifica periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione, nel rispetto dei principi del giusto processo. Questo comitato di monitoraggio ha al suo interno una unità dedicata ai reati contro la pubblica amministrazione. Da parte nostra e delle istituzioni europee c'è una costante preoccupazione sulla piaga della corruzione, che richiede attenzione, per la sua capacità - come aveva detto tempo fa il Presidente della Repubblica - di divorare risorse pubbliche e minare il rapporto di fiducia tra Stato e cittadini.

Ufficio del processo, cultura del dato e monitoraggi. Il terzo aspetto è quello della digitalizzazione e l'istituzione del nuovo Dipartimento rispecchia anche questa attenzione costante alla digitalizzazione, che nell'ambito della giustizia non implica soltanto la dematerializzazione degli atti cartacei in tutti i procedimenti civili e penali, ma consente un nuovo sistema di organizzazione delle forme processuali e potenzia gli strumenti di conoscenza a disposizione delle procure e dei giudici. La qualità della digitalizzazione, eventualmente anche coadiuvata dall'intelligenza artificiale nel rispetto della carta etica adottata dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia. (CEPEJ) nel 2018, condiziona già oggi e condizionerà sempre più la qualità della risposta dei servizi della giustizia e la sua tempestività.

Ci sono molti progetti in corso e ne richiamo soltanto due, che sembrano piccoli, ma vanno a snidare alcuni problemi molto particolari del nostro sistema. Uno è il recentissimo avvio del nuovo applicativo SIAMM Pinto digitale, che è una piattaforma per la gestione delle procedure di pagamento degli indennizzi dovuti alla violazione della ragionevole durata del processo. Si tratta di procedure che, a loro volta, spesso avevano lo stesso vizio del male che volevano sanare, cioè generavano ulteriori irragionevoli durate del processo.

Poi, nel quadro della spinta alla digitalizzazione del processo penale, vorrei citare un progetto volto ad abbattere e a risolvere il problema dei cosiddetti tempi del carrello, cioè quei tempi, che a volte sono lunghissimi e si misurano in termini di mesi, se non di anni, per il transito del procedimento da un grado all'altro del giudizio. Sembra un aspetto di poco conto, ma tante volte la durata del giudizio di appello, che è il nodo più difficile e meno virtuoso del nostro processo penale, non è dovuta alla durata delle udienze o al lavoro del giudice, ma a questi tempi del passaggio delle carte. Allora, con la DG Reform della Commissione europea abbiamo elaborato un progetto, che mira ad azzerare questo problema dei tempi di attraversamento del fascicolo e credo che potrà dare un grande beneficio proprio ai giudizi di appello, su cui si appuntano tante criticità del nostro sistema.

Sono due piccoli esempi, tra i tanti che potrei menzionare, ma non lo farò perché abbiamo tante altre cose da dirvi. Vorrei però solo sottolineare che lo sviluppo dei nuovi progetti che il Ministero della giustizia sta promuovendo anche con la collaborazione del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, deve accompagnarsi e svilupparsi parallelamente a interventi indifferibili per la risoluzione dei problemi informatici quotidiani, dovuti - come sanno bene gli avvocati, presenti anche in quest'Aula - alla obsolescenza e alla frammentazione di quelli già in essere. I sistemi in atto hanno bisogno di manutenzione continua e di un ripensamento radicale.

Permettetemi di concludere questa parte, che è la più corposa, su tutti gli aspetti organizzativi, con una notazione di metodo.

Sin dall'inizio del mio mandato ho cercato di assicurare che il Ministero della giustizia operasse sempre in sinergia con tutti gli attori del sistema giustizia: Consiglio superiore della magistratura, Scuola superiore della magistratura, singoli uffici giudiziari, avvocatura e anche con l'università. La collaborazione istituzionale, che è un principio costituzionale e una buona regola da seguire per il regolare funzionamento di ogni ramo dell'amministrazione, per la giustizia è una esigenza imperativa, in considerazione del fatto che l'indipendenza e l'autonomia del potere giudiziario dei singoli magistrati accentuano la necessità del coinvolgimento e del coordinamento fra tutti i protagonisti.

Per questo, nei mesi scorsi, ho iniziato a visitare una a una personalmente tutte le corti d'appello, per conoscere, vedere e discutere col territorio le indicazioni, i principali problemi e le principali criticità. Nella stessa prospettiva, un ruolo fondamentale è stato svolto dal Comitato paritetico che settimanalmente riunisce esponenti del Ministero e del Consiglio superiore della magistratura.

Ancora, mi preme segnalare un importante protocollo, firmato da CSM, Scuola della magistratura e Ministero, per la formazione dei dirigenti degli uffici giudiziari.

Una relazione virtuosa si sta sviluppando anche con l'università. A titolo esemplificativo ricordo il finanziamento per 51 milioni di euro di sei macro progetti, che coinvolgono 57 atenei statali, per la diffusione dell'ufficio del processo, per l'implementazione dei modelli operativi innovativi negli uffici giudiziari e per lo smaltimento dell'arretrato.

Passo ora a ricordare - davvero velocemente, perché le conoscete meglio di me - le riforme normative che il Parlamento ha approvato negli scorsi mesi. So bene quanta fatica e quanta disponibilità siano state chieste a tutte le forze politiche per trovare un terreno su cui convergere. Queste riforme sono figlie del contesto straordinario in cui sono nate: un Governo sostenuto da una maggioranza amplissima, di unità nazionale, con sensibilità al suo interno molto distanti fra loro.

Ma il cammino delle riforme della giustizia - un cammino non sempre lineare, lo sappiamo - è stato sorretto dalla comune responsabilità per l'interesse del Paese, alla ricerca sempre di un'equilibrata sintesi, e di questo ringrazio sentitamente tutte le forze politiche.

Quanto ai singoli capitoli delle riforme, davvero mi limito a enunciare i titoli e il significato essenziale. La prima e più importante è la riforma del processo penale, approvata in Parlamento con l'obiettivo di coniugare maggiore efficienza del sistema con il rispetto delle fondamentali garanzie costituzionali in materia penale. L'impianto poggia su due pilastri: da un lato incide sulle norme del processo penale, operando sulle sue varie fasi, dalle indagini fino al giudizio in cassazione, allo scopo di sbloccare possibili momenti di stasi, incentivare i riti alternativi, far arrivare a processo solo i casi meritevoli dell'attenzione del giudice; dall'altro la riforma prevede interventi sul sistema sanzionatorio penale, capaci di produrre anche significativi effetti di deflazione processuale.

Questa parte della riforma prosegue lungo una linea già presente nel nostro ordinamento, volta a radicare l'idea, costituzionalmente orientata, che la certezza della pena non è la certezza del carcere: l'articolo 27 della Costituzione parla di pena e non di carcere. È in questa prospettiva che va, quindi, letta la valorizzazione delle pene alternative alla reclusione che ormai, come ampiamente dimostrato, portano in alcuni casi, laddove possibile, a una drastica riduzione della recidiva. Ne beneficiano i singoli e ne beneficia la società.

Peraltro, come ben sapete, la riforma della giustizia penale ha affrontato anche il nodo della prescrizione.

Da un lato, è stato confermato il blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado previsto con la riforma del 2019 e, dall'altro, sono stati apportati alcuni correttivi a garanzia dell'imputato, introducendo nei giudizi di impugnazione il nuovo istituto dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima dei giudizi. L'istituto dell'improcedibilità è stato modulato in modo da assicurare sempre che tutti i processi arrivino a sentenza definitiva.

Il monitoraggio statistico di cui abbiamo parlato aiuterà ad assicurare che questo obiettivo sia sempre conseguito.

In materia penale, tra le riforme ancora da attuare non possiamo non menzionare almeno quella sull'articolo 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, di prossima discussione in Commissione giustizia alla Camera. A maggio scadranno infatti i dodici mesi di tempo dati dalla Corte costituzionale al Parlamento per intervenire sulla materia, nel rispetto dei principi costituzionali e salvaguardando le specificità e le esigenze del contrasto alla mafia e alla criminalità organizzata in generale.

Non posso concludere questa parte sulla giustizia penale senza fare un cenno al fatto che uno dei fili rossi che legano le trame della riforma è quello della riparazione dell'offesa e dell'attenzione alle vittime. Si spiega così il capitolo della riforma che reputo più innovativo, quello dedicato alla giustizia riparativa, sul quale tornerò brevemente in conclusione.

Anche la riforma del processo civile, la seconda grande riforma, punta a fornire risposte più celeri alle esigenze quotidiane dei cittadini e delle imprese, intervenendo su un doppio binario: da un lato, valorizzando e perfezionando gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) al fine di deflazionare il carico dei tribunali e favorendo soluzioni consensuali dei conflitti; dall'altro, agisce sulle procedure con interventi mirati e circoscritti nell'ottica della semplificazione. La riforma mira a realizzare una maggiore concentrazione delle attività processuali nell'ambito della prima udienza di comparizione delle parti e di trattazione della causa: riduzione della domanda, razionalizzazione della risposta.

Tra le innovazioni della riforma segnalo soltanto la grande novità del rinvio pregiudiziale in Cassazione, che permette di coinvolgere precocemente la Corte di cassazione quando sorgono dubbi interpretativi senza aspettare la fine dei tre gradi di giudizio, di modo che il giudice possa prevenire la formazione di contrastanti orientamenti territoriali e favorire la certezza del diritto con un importante effetto deflattivo.

Il terzo capitolo riguarda la riforma dell'insolvenza dovuta e necessitata dalla situazione di crisi economica che si è sviluppata con la pandemia. È un intervento normativo che si è reso indispensabile e l'obiettivo è quello di offrire nuovi e più efficaci strumenti agli imprenditori per sanare quelle situazioni di squilibrio economico e patrimoniale che, pur rivelando l'esistenza di una crisi o di uno stato di insolvenza, appaiono reversibili.

Il cuore di questa riforma è la composizione negoziata della crisi, un percorso volontario attraverso il quale l'imprenditore, lontano dalle aule giudiziarie e in assoluta riservatezza, si rivolge a un esperto terzo e imparziale. Questo istituto è accompagnato da sistemi di allerta, sia interni che esterni alle aziende demandati dai creditori pubblici qualificati, affinché l'imprenditore possa fare un'autodiagnosi e avvalersi per tempo di questo strumento. La tempestività è il cuore della riuscita di queste operazioni.

Un capitolo della riforma del processo civile è stato dedicato alla famiglia e ai minori: troppi i casi di violenza sulle donne, troppi i femminicidi, troppe le violenze sui bambini, troppi i drammi che originano in un ambito domestico e di cui abbiamo notizia quotidianamente. Una vera barbarie, ha detto qualcuno di voi.

Il contenzioso nell'ambito delle relazioni familiari sta crescendo e si fa sempre più complesso: cause di separazione si intrecciano a denunce di violenza domestica, specialmente nei confronti delle donne, o ad azioni del giudice a protezione dei minori. Troppo spesso un'insufficiente coordinamento di tutte le autorità procedenti - tribunale per i minorenni, tribunale ordinario civile, giudice penale, giudice tutelare - rende inefficace l'intervento di tutti e riduce la possibilità di prevenire conseguenze anche fatali. Di qui l'esigenza di una profonda riforma delle procedure e dell'organizzazione giudiziaria del settore, che sfocerà a tempo debito nell'istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, allo scopo di incrementare le garanzie processuali dei soggetti più vulnerabili facendo tesoro della grande esperienza dei giudici minorili e valorizzandone ancor di più la specializzazione in un nuovo e più razionale contesto ordinamentale.

Delega penale, delega civile, diritto di famiglia dei minorenni, insolvenza: sul piano delle riforme abbiamo veramente fatto moltissimo. Le più importanti di queste riforme sono state assunte nella forma della legge delega e quindi oggi richiedono l'attuazione dei decreti legislativi delegati che per il PNRR devono essere pronti entro la fine del 2022. Posso assicurarvi che su questo stiamo già lavorando con diversi gruppi di lavoro sia nel penale che nel civile e spero di poter anticipare i tempi, ma sappiamo bene che all'appello manca un altro fondamentale - e da tutti atteso - capitolo delle riforme, la riforma dell'ordinamento giudiziario e del CSM, che il Presidente della Repubblica e alcune forze politiche ancora di recente hanno sollecitato giustamente. Il disegno di legge delega è già incardinato alla Camera, su iniziativa del precedente Governo, e come abbiamo fatto con le altre riforme intendiamo presentare emendamenti governativi. Voi lo sapete: nel corso dell'autunno, dopo l'approvazione della delega penale e civile, subito abbiamo creato occasioni di confronto con i responsabili per la giustizia delle varie forze politiche e abbiamo avuto più interlocuzioni con l'Associazione nazionale magistrati, con il Consiglio superiore della magistratura e con l'Avvocatura per addivenire a proposte di emendamenti da presentare alla Camera.

Queste proposte sono oggi all'attenzione del Governo. Gli emendamenti intervengono su vari aspetti del disegno di legge e riguardano, tra l'altro, il sistema elettorale, la composizione e il funzionamento del CSM, il conferimento degli incarichi direttivi, le valutazioni di professionalità, il collocamento fuori ruolo dei magistrati, il concorso per l'accesso in magistratura, il rapporto tra il magistrato e le cariche elettive. Sono certa che nelle prossime settimane potremo progredire nella scrittura anche di questo atteso capitolo della riforma, che peraltro anche il PNRR ci chiede di approvare quest'anno. La Camera ha già calendarizzato la discussione in Aula e quella scadenza dovrà essere rispettata.

Per parte mia, come ho sempre fatto, continuerò - voi lo sapete bene, perché con voi ho tante volte interloquito su questi temi - non solo a dare la mia massima disponibilità, ma anche a spendere tutte le mie energie per accelerare il corso di questa riforma e sollecitarne l'esame da parte dei competenti organi del Governo.

Ci sono altri due capitoli su cui vorrei intrattenervi brevemente, prima di terminare il mio intervento. Mi scuso per chiedervi tanta pazienza, ma abbiamo lavorato tanto e mi sembra giusto dare una panoramica completa dei tanti settori, seppur velocemente. Uno è il capitolo penitenziario e l'altro è quello delle attività internazionali.

Quanto al carcere, come ho già avuto modo di osservare, la pandemia ha fatto da detonatore di questioni irrisolte da lunghissimo tempo.

Questi anni sono stati durissimi. Tensioni, paure, incertezze, isolamento che tutti abbiamo sperimentato, erano e sono amplificati dentro le mura del carcere, per tutti: per chi lavora in carcere e per chi in carcere sconta la sua pena. Se vogliamo farci carico davvero dei mali del carcere, in primo luogo perché non si ripetano mai più episodi di violenza come quelli che abbiamo visto quest'anno, ma, più ampiamente, perché la pena possa davvero conseguire la finalità come prevista dalla Costituzione, occorre concepire e realizzare una strategia che operi su più livelli: investimenti sulle strutture penitenziarie, accelerazioni delle assunzioni del personale, più ricca formazione del personale in servizio, diffusione dell'uso delle tecnologie, tanto per le esigenze della sicurezza quanto per quelle del trattamento dei detenuti.

Il primo e più grave di tutti i problemi continua a essere il sovraffollamento. Ogni tanto ce ne dimentichiamo ma oggi, su 50.832 posti regolamentari, di cui, invero, sono 47.418 quelli effettivi, i detenuti sono 54.329, vale a dire una percentuale di sovraffollamento del 114 per cento. Il sovraffollamento è una condizione esasperante, tanto per i detenuti quanto per la polizia penitenziaria, troppo spesso vittima di aggressioni.

Sovraffollamento significa maggiore difficoltà a garantire la sicurezza e significa maggiore fatica a proporre attività che consentano alla pena di favorire percorsi di recupero. Occorrono più spazi, occorre sviluppare pene diverse dalla reclusione in carcere. Come ho già detto, la riforma che abbiamo approvato va in questa direzione, ma la realtà delle forme alternative al carcere è già presente in modo significativo nel nostro ordinamento. Vorrei sottolineare in questa sede che le persone in esecuzione penale esterna superano il numero dei detenuti. Sono oltre 69.000, a fronte di circa 54.000 detenuti. E negli UEPE, gli uffici per l'esecuzione penale esterna, sono solo 1211 le unità di personale che se ne occupa.

È evidente la necessità di potenziare questo settore e le forze politiche hanno avuto la sensibilità di sottolinearlo, in un ordine del giorno approvato a margine della legge di bilancio.

Naturalmente, occorre fare molto anche per le strutture edilizie: alcune davvero non sono degne del nostro Paese. Venerdì scorso ho visitato il carcere di Sollicciano a Firenze: è in condizioni indecorose, nonostante la ristrutturazione straordinaria in atto. E qui si verificano, non a caso, importanti numeri di autolesionismo e di suicidi.

Bisogna ripensare gli spazi. Il tema degli spazi richiede, anzitutto, interventi finalizzati a garantire le essenziali condizioni di decoro ed igiene, ma implica anche un ripensamento dei luoghi, in modo che essi non siano solo contenitori di uomini, ma ambienti densi di proposte, di lavoro, di attività, di cultura. Solo così si assolve a pieno al valore costituzionale della pena.

In questa prospettiva, mi piace ricordare il lavoro svolto dalla Commissione sulla architettura penitenziaria, che al mio arrivo al ministero era già insediata e stava finendo i suoi lavori. Essa ci ha offerto fecondi suggerimenti, che stiamo cercando di attuare.

Con i fondi complementari del PNRR stiamo realizzando otto nuovi padiglioni, che sono ampliamenti degli istituti esistenti, che riguardano tanto i posti disponibili, le camere, quanto i posti trattamentali. Questo è stato un aspetto in cui abbiamo corretto i precedenti progetti.

Da mesi mi sto dedicando anche al problema della salute mentale in carcere, insieme ai Ministri della salute e per gli affari regionali e agli altri attori istituzionali coinvolti. È un dramma davvero enorme, tanto nelle articolazioni per la tutela della salute mentale interne quanto per le REMS (residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza), che stanno al di fuori.

È vero che il numero di persone in attesa di un posto nelle REMS è calato (erano 98 nell'ottobre 2020, oggi 35), è vero che abbiamo all'orizzonte - spero di poterlo annunciare nei prossimi giorni - la disponibilità di una nuova struttura che potrà dare sollievo anche a questa problematica, ma, credetemi, il lavoro da fare qui è ancora tantissimo.

Carenza di spazi, carenze di personale: stiamo finalizzando l'assunzione di tanto personale anche sbloccando i concorsi che erano stati previsti dai Governi precedenti.

Occorre investire di più nella formazione - nella relazione trovate tutti i dati e i numeri - soprattutto della polizia penitenziaria, come mi richiedono costantemente i sindacati. Il compito che svolge è delicatissimo, perché non è solo vigilanza, custodia e sicurezza: è presenza quotidiana accanto al detenuto. Questo personale deve essere sostenuto da un'adeguata e costante formazione.

In questi mesi ho raccolto moltissime testimonianze che raccontano quanto sia stata decisiva la presenza di un agente per segnare una svolta nella vita di un detenuto.

Ultimo passaggio sul carcere: lo scorso 17 dicembre la Commissione per l'innovazione del sistema penitenziario che avevo istituito alcuni mesi fa ci ha proposto delle soluzioni per contribuire a migliorare la qualità della vita e dell'esecuzione penale nella sua quotidianità, con un *focus* particolare sulla gestione della sicurezza, l'impiego delle tecnologie, la tutela della salute, sul lavoro, sulla formazione professionale dei detenuti e sulla formazione del personale.

Ci sono grandi potenzialità che possono dare sollievo a questo mondo, legate alle tecnologie (sorveglianza, *body cam*, sistemi anti droni, colloqui a distanza, lezioni e conferenze *on line*, tanto altro, telemedicina) e, grazie alla sensibilità e all'interessamento del Ministro per l'innovazione tecnologica e la transizione digitale, si stanno progettando molti interventi che possono anche diventare altrettante occasioni di lavoro per i detenuti.

L'ultimo capitolo è quello dell'attività internazionale, che forse è il meno conosciuto - non si pensa a questa proiezione internazionale del Ministro della giustizia - e che invece è fondamentale sia per far crescere la cultura dei diritti fondamentali che per coltivare una cooperazione giudiziaria rafforzata per il contrasto ai grandi fenomeni di criminalità transnazionale.

Ci sono moltissimi progetti in atto, che vanno dai rapporti bilaterali - per esempio, con alcuni Paesi come l'Albania - per permettere ai detenuti, laddove ci siano le condizioni, di scontare la pena nel loro Paese d'origine. Ci sono casi sotto l'attenzione di tutti: di nuovo, in questi giorni, anche per la ricorrenza che stiamo per vivere a breve, il caso Regeni richiede al Ministero - come l'autorità giudiziaria ci ha sollecitato a fare - di intensificare l'attività per permettere a questo processo di svolgersi.

C'è stato il caso francese, in cui, dopo anni di attesa, gli organi politici francesi hanno rimosso gli ostacoli per permettere alle autorità giudiziarie francesi di esaminare l'*iter* di estradizione per le persone condannate in via definitiva per gravissimi reati commessi negli Anni di piombo.

Poi, c'è stato tutto il capitolo dell'Afghanistan che ha coinvolto anche il Ministero della giustizia per il legame ventennale che il nostro Paese ha avuto con l'Afghanistan proprio per la costruzione dello stato di diritto.

Non potevamo e non volevamo dimenticarci di quei magistrati e avvocati che così tanto avevano collaborato con le nostre autorità italiane durante la nostra presenza in Afghanistan. Ci siamo adoperati per fare avere la protezione internazionale a figure di particolare rilievo che erano a rischio con il nuovo regime.

Tra queste l'ex procuratore generale della provincia di Herat, Maria Bashir, una figura di primo piano nella difesa dei diritti delle donne e nella costruzione di uno Stato di diritto nella sua terra, in collaborazione con il nostro Paese, cui poi il Presidente della Repubblica ha voluto concedere la cittadinanza italiana per altissimi meriti.

Nel quadro delle tantissime iniziative internazionali, su cui non voglio intrattenervi oltre, ce n'è una che merita attenzione: è la Conferenza dei ministri della giustizia dei Paesi membri del Consiglio d'Europa, che abbiamo svolto a Venezia il 13 e 14 dicembre scorso, su criminalità e giustizia penale e sul ruolo della giustizia riparativa in Europa. Qui mi ricollego a quel capitolo della riforma penale a cui avevo fatto cenno. La Conferenza è stata il primo evento di livello ministeriale nella Presidenza italiana del Consiglio d'Europa: vi hanno preso parte il Segretario generale e 40 delegazioni. Questa importante iniziativa ha portato alla condivisione della Dichiarazione di Venezia sulla giustizia riparativa, che poi è stata adottata dai più alti organi del Consiglio d'Europa in questi giorni. Con questa dichiarazione tutti gli Stati del Consiglio d'Europa si sono impegnati a sviluppare un nuovo paradigma della giustizia penale, complementare a quello tradizionale e che muove dall'esigenza di coinvolgere attivamente in percorsi guidati da mediatori professionisti il reo e la vittima, ma anche la comunità di riferimento, con l'obiettivo fondamentale di riparare e restaurare i legami sociali lacerati dal reato, di responsabilizzare l'autore dell'offesa, ma anche quello di porre le basi per una futura e più consapevole ripresa delle relazioni nei contesti di appartenenza. Le ricadute sono tangibili, ben chiare e ben documentate dagli studi empirici svolti a livello nazionale e internazionale: riduzione della recidiva, alleggerimento dei processi penali, nuova centralità per la vittima, lasciata troppo spesso sola sullo sfondo dei procedimenti giudiziari e sola con il suo dolore.

Allora, permettetemi di concludere proprio su questo capitolo della giustizia riparativa, che di certo è il più innovativo per il nostro sistema. La giustizia riparativa non è un atto di clemenza, né tantomeno esprime un pensiero debole in materia penale; al contrario, è uno strumento che si sviluppa a fianco delle tradizionali forme di contenimento della libertà del condannato, irrinunciabili quando sussistono esigenze di difesa sociale a fronte della pericolosità dell'autore del reato. La giustizia riparativa è una giustizia esigente, perché chiede al trasgressore di assumersi tutta la sua responsabilità di fronte alla vittima e di fronte alla comunità, attraverso incontri liberamente concordati, con l'aiuto di un terzo che favorisce il riconoscimento della verità dell'accaduto. Avrei un esempio carino da proporvi, ma vedo che il tempo è stato troppo lungo e lo lascio allo scritto per chi vorrà leggerlo: riguardava un caso di una cittadina nel Salernitano, dove era stato bruciato, in uno dei tanti incendi dolosi, il bosco vicino.

Perché è così decisivo coltivare questo percorso della giustizia riparativa?

Perché l'ordinamento, con questi strumenti, si apre alla possibilità di un sistema giudiziario in grado di domare la rabbia provocata dal reato e di ricostruire i legami civici tra i cittadini. Più in generale, si tratta di uno strumento che contribuisce a coltivare una cultura che può diventare un paradigma per prevenire e regolare i conflitti dell'intera *polis* sulla scorta di esperienze storiche straordinarie, come la Commissione per la verità e la riconciliazione di Nelson Mandela e di Desmond Tutu alla fine dell'*apartheid* in Africa.

Noi abbiamo già molte sperimentazioni feconde di questi sistemi. Questa è la concezione della giustizia che mi sta a cuore e che ritroverete in filigrana in tutti gli interventi di riforma che ho qui in sintesi ripercorso. Una giustizia che ricuce e ripara, che non si nutre di odio che non cede alla reazione vendicativa, ma che vive innanzitutto di ricerca della verità, di quella verità che emerge nella narrazione di fronte all'altro, nell'incontro personale, nel racconto e nell'ascolto reciproco del proprio vissuto.

Questa è la giustizia su cui sono stata chiamata a riflettere proprio sul luogo della massima ingiustizia della nostra storia, quel binario 21 alla stazione centrale di Milano da cui partivano i treni di Auschwitz. In una delle giornate più intense di tutto il mio servizio al Ministero sono stata invitata dalla senatrice a vita Liliana Segre e da lei accompagnata fino a quei vagoni da cui da bambina partì insieme al padre per una destinazione sconosciuta, ignota, il campo di concentramento. Quelle atrocità, di cui oggi tutto il mondo si vergogna e che tra qualche giorno ricorderemo nel Giorno internazionale della memoria, sono state alimentate, come si legge a chiare lettere davanti al binario 21, dalla indifferenza, dall'incapacità di ascoltarsi, dalle piccole e grandi discriminazioni, dai discorsi d'odio, dall'idea dell'altro come nemico.

Coltivare un'idea della giustizia che abbia a cuore la ricerca della verità e abbia cura dei rapporti personali e sociali è quello che ho inteso perseguire in quest'anno quasi di servizio al Ministero della giustizia. Sono convinta che questa sia la più grande urgenza del nostro tempo e che questo è lo spirito che ci trasmette la nostra Costituzione.

Grazie per la pazienza.