

## Inaugurazione anno giudiziario 2015

Roma, 23 gennaio 2015

### Intervento del ministro Andrea Orlando alla Corte Suprema di Cassazione

Saluto il Presidente Pietro Grasso, Capo dello Stato supplente, il Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione Giorgio Santacroce, il Procuratore generale Gianfranco Ciani, il vice presidente del Consiglio superiore della magistratura Giovanni Legnini, il presidente del Consiglio nazionale forense avvocato Guido Alpa, le Autorità e quanti partecipano a questa solenne cerimonia.

Per la prima volta ho l'onore e la responsabilità di prendere la parola in quest'Aula, nobile simbolo della giustizia italiana.

Mi accingo a illustrare i risultati e gli intendimenti di Governo nell'amministrazione della giustizia. E, nel farlo, ringrazio innanzitutto, il Presidente emerito Giorgio Napolitano. Il suo ruolo è stato fondamentale per la tenuta delle Istituzioni repubblicane. Un sentimento di gratitudine va, inoltre, a lui rivolto per la sua costante azione di stimolo nella direzione della riforma e dell'autoriforma della giustizia.

Ho ascoltato con grande attenzione l'accurata relazione del Presidente della Corte, che indica criticità, interventi possibili e che si proietta in una dimensione sovranazionale.

Nell'anno alle nostre spalle si sono succeduti eventi in grado di cambiare il volto del sistema giudiziario. E' l'anno dell'inizio del funzionamento del processo civile telematico obbligatorio, dell'entrata a pieno regime del nuovo assetto della geografia giudiziaria, del superamento del sovraffollamento carcerario, dell'acquisita centralità della giustizia civile nel dibattito pubblico. E' l'anno del semestre europeo di Presidenza italiana. E' l'anno di una proposta di riforma che affronta numerosi temi, cruciali per l'attività giurisdizionale: la giustizia civile, la magistratura onoraria, la responsabilità civile di quella ordinaria, il processo penale, i nuovi strumenti di contrasto alla corruzione e alla criminalità organizzata e, da ultimo, al terrorismo. L'anno che abbiamo alle spalle è anche quello in cui si è imposto, lentamente e con fatica, un nuovo paradigma che assicurasse complementarità tra gli interventi di carattere normativo e gli interventi sul fronte organizzativo.

Il processo civile telematico ha già determinato importanti risultati sia in termini di trasparenza che di accessibilità. Una sfida, raccolta da tutte le componenti del servizio giustizia, cui va riconosciuto di aver cooperato proficuamente. Mutuando buone prassi già attuate in diversi uffici giudiziari si è prevista l'istituzione dell'Ufficio per il processo.

Contribuirà a questo percorso di cambiamento culturale il "progetto Strasburgo2", elaborato dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, per lo smaltimento dell'arretrato. Si tratta di un riferimento importante che, nel pieno rispetto delle competenze del CSM, offriamo agli uffici per contribuire a una loro evoluzione. Questo progetto costituirà anche un parametro oggettivo per l'assegnazione di risorse e di personale. Tuttavia, sulla strada del cambiamento vi sono ancora non pochi ostacoli.

I nodi cruciali sono senz'altro rappresentati dalla necessità di potenziamento e valorizzazione dell'apporto del personale amministrativo e dal trasferimento dai Comuni al Ministero delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari. Al personale amministrativo va, un particolare ringraziamento per il lavoro che quotidianamente riesce a svolgere, pur nelle difficili condizioni determinate da una prolungata fase di scarsità di risorse che intendiamo superare investendo su percorsi di riqualificazione. Nei giorni scorsi è stato pubblicato il bando per il reclutamento in mobilità di 1.031 unità, che seguendo alle già avviate assunzioni, consentirà di immettere a breve nel servizio quasi 1.300 unità. Opererò affinché siano almeno 2.000 entro la fine dell'anno.

Sempre nell'ambito delle risorse umane vorrei annoverare il progetto di riforma della Magistratura onoraria in grado di riconoscere e valorizzare l'importante ruolo svolto da questa magistratura. Un primo importante passo in grado almeno di superare la retorica delle riforme a costo zero è

contenuto nella legge di stabilità 2015. che contiene un apposito fondo per l'efficienza, con un complessivo apporto, di 260 milioni per il prossimo triennio. A queste risorse vanno aggiunti 90 milioni provenienti dal F.U.G. e 100 milioni di euro per il prossimo triennio, assegnati al Fondo Unico di Amministrazione per gli incentivi al personale. Per la prima volta il Ministero della giustizia gestirà 100 milioni di fondi europei che saranno destinati, tra l'altro, agli sportelli di prossimità per il cittadino, all'avvio del processo penale telematico e allo sviluppo di quello civile. So che servirebbe di più, tuttavia si tratta del più ingente investimento nel settore giustizia nell'ultimo quarto di secolo.

Nel 2014 si è concluso il percorso di ridefinizione della geografia giudiziaria. Al netto di alcune difficoltà nella sua attuazione e di ulteriori possibilità d'intervento tese alla razionalizzazione del servizio sul territorio che vanno esplorate, possiamo dare una valutazione nel complesso positiva. Uffici con adeguate dimensioni infatti saranno in grado di sviluppare processi di specializzazione, tanto in ambito giudicante quanto requirente.

Altro tema che ha interessato il lavoro del Governo nell'anno appena trascorso è quello del sovraffollamento carcerario.

Per effetto degli interventi normativi adottati e della grande capacità di risposta di tutte le istituzioni alla condanna della Cedu, si è invertita una tendenza consolidata: la popolazione detenuta è diminuita negli ultimi diciotto mesi, di oltre 12.000 unità. Ulteriori effetti positivi si attendono dall'approvazione della riforma della custodia cautelare, dal superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari, dall'aumento dei posti disponibili nelle carceri, e dall'incremento delle procedure di rimpatrio per i detenuti stranieri.

Gli sforzi compiuti hanno avuto esito positivo anche grazie al contributo determinante della Polizia Penitenziaria nonché della magistratura di sorveglianza, il cui impegno risulterà indispensabile per l'attuazione dei nuovi rimedi introdotti a seguito della sentenza Torreggiani.

Devo inoltre, rendere il mio sincero ringraziamento alla Suprema Corte che su questo terreno ha svolto una funzione fondamentale, tesa a dare effettività alle garanzie contenute nella nostra Carta e nella Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo. L'efficacia dei provvedimenti assunti dal Governo è stata di recente riconosciuta dalla stessa Corte di Strasburgo, che ha dichiarato irricevibili 3.685 ricorsi.

È tempo quindi di fare un bilancio, sia in termini di costi che di sicurezza, riguardo alle politiche che hanno fatto coincidere la pena con il carcere. Partendo proprio da un dato. Nel corso degli anni il nostro Paese ha rinunciato, a differenza di molti Stati dell'Unione, a sviluppare un sistema di pene alternative, strada che ci ha condotti ad avere uno dei sistemi di esecuzione penale tra i più costosi del continente - circa tre miliardi annui - e tra i meno efficaci se valutato in termini di recidiva. Gli interventi legislativi degli ultimi anni, indubbiamente stimolati dalla decisione della Corte europea, hanno rivisto e modificato questa impostazione. È essenziale proseguire. Per dare impulso e armonizzare questa evoluzione, convocherò in aprile gli "Stati generali dell'esecuzione penale".

La giustizia civile, nonostante la sua grave condizione e la sua rilevanza economico e sociale è stata a lungo oscurata dal dibattito pubblico. Rivendico al Governo il merito di aver posto con forza questo tema.

L'obiettivo di ridurre le pendenze, specie di primo grado, è stato perseguito anzitutto mediante l'introduzione di forme alternative di composizione delle liti. Sono state introdotte anche altre significative previsioni volte a rendere più celere il processo e a scoraggiare condotte dilatorie. È stato approvato un disegno di legge che fa proprio il lavoro della Commissione guidata dal Presidente Berruti, finalizzato alla semplificazione del processo civile, valorizzando la specializzazione dell'offerta di giustizia.

Con il disegno di legge in materia penale si interviene sull'istituto della prescrizione, sul regime delle impugnazioni. Si propone lo snellimento della ricorribilità per cassazione, senza che ciò si risolva in una compressione dell'efficacia dei controlli. Si tratta di aspetti che avranno anche un grande impatto sulla qualità del lavoro di questa Corte. Per snellire il processo sono anche in corso di approvazione l'istituto della particolare tenuità del fatto, nonché di altre forme deflative del

carico giudiziario, potenziando l'istituto del patteggiamento e affiancandovi la condanna su richiesta dell'imputato. La proposta di riforma dell'istituto della prescrizione contempera il principio della ragionevole durata del processo con l'esigenza di assicurare efficacia al diritto di punire dello Stato.

Sul fronte della corruzione e della criminalità economica e mafiosa ritengo importante menzionare il potenziamento degli strumenti di confisca, nonché la richiesta dell'integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato quale condizione per accedere al patteggiamento o alla condanna a pena concordata. Il Governo ha espresso consenso ad un emendamento in fase di approvazione in Parlamento che prevede un'attenuante per l'imputato che collabora nelle inchieste per corruzione. L'introduzione del delitto di autoriciclaggio, che è già legge dello Stato, contribuirà non solo a rendere più incisiva l'azione di contrasto al fenomeno dell'accumulazione di patrimoni illeciti, ma a rinnovare l'azione di indagine anche quando il reato presupposto non possa più essere perseguito. La tutela dei mercati e della libera concorrenza ha, infine, determinato la ridefinizione delle fattispecie del falso in bilancio, rafforzandone l'incriminazione secondo criteri di offensività.

Ovviamente, l'incriminazione penale non basta. Essenziale è la leva della prevenzione, e su questo il Governo ha puntato potenziando l'ANAC, estendendo le sue competenze alla vigilanza sui contratti pubblici. E' urgente ora introdurre una disciplina di regolamentazione delle lobbies, che, - anche alla luce della nuova legge sul finanziamento dei partiti -, renda trasparente il rapporto tra soggetti pubblici ed interessi privati. Il Ministero della giustizia intende proporre agli altri Ministeri competenti un impianto normativo che affronti questo argomento.

Per ciò che concerne, invece, il contrasto al terrorismo, proprio in questi giorni con il Ministro dell'interno abbiamo aperto un confronto con le grandi Procure italiane, per esaminare le dinamiche di coordinamento delle azioni di contrasto al terrorismo anche internazionale.

Durante il semestre di Presidenza italiana, abbiamo segnato significativi passi in avanti in tutti gli ambiti di negoziazione: dalla protezione dei diritti fondamentali, a partire dal cruciale settore della tutela dei dati personali, alla cooperazione sia nel campo civile che in quello penale, dallo sviluppo della giustizia elettronica alla formazione giudiziaria, elemento essenziale per il consolidamento della fiducia reciproca fra gli ordinamenti nazionali, al tema dell'istituzione dell'ufficio del Procuratore Europeo. Molti dei cambiamenti in atto in sede europea sono destinati ad incidere profondamente sul nostro ordinamento benché siano pressoché assenti dal dibattito pubblico e dai mezzi di informazione. Penso sia opportuno, invece, che le innovazioni che intendiamo promuovere siano costantemente coordinate con l'evoluzione dello spazio comune di giustizia europeo. Cambiare la giurisdizione significa stimolare la trasformazione e l'evoluzione dei soggetti che la compongono. Per questo, non considero il confronto come un obiettivo fine a se stesso. Si può cambiare soltanto insieme, nel reciproco riconoscimento e nella consapevolezza che a ciascuno compete una parte del peso della sfida che implica ogni vero cambiamento. Il Ministero in questi mesi è stato il luogo privilegiato di questo confronto e ha avviato una decisa opera di riforma dei propri assetti.

Con l'avvocatura chiamata alla sfida della degiurisdizionalizzazione, abbiamo operato per l'attuazione della riforma dell'ordinamento forense, che costituisce la principale risposta alla crisi della professione e il presupposto per una concorrenza fondata sulla qualità dell'offerta. Un obiettivo deficit di programmazione, strumento da recuperare, ha portato a un numero esponenziale di avvocati abilitati. Questa situazione si può risolvere soltanto chiamando questo bacino di professionalità a concorrere alla soluzione della crisi della giurisdizione, facendo dell'avvocato un promotore della composizione del conflitto.

Un indubbio protagonismo nel cambiamento compete alla magistratura. Proprio la dialettica che si è sviluppata su alcuni punti di carattere organizzativo dimostra che siamo entrati in una fase nuova. Infatti, penso sia alle spalle la stagione nella quale erano posti in questione il ruolo e la funzione della magistratura. Oggi il confronto, anche nella sua asprezza, si svolge in una visione di riferimento condivisa della giurisdizione nella quale la magistratura assolve una funzione essenziale per le garanzie della persona e per la tutela di beni giuridicamente rilevanti.

Dentro questo quadro si colloca pure la riforma della responsabilità civile, che muove da alcuni interrogativi fondamentali riguardanti da un lato l'effettività della tutela del cittadino e dall'altro il prestigio della giurisdizione e di chi la esercita. La proposta governativa ha ricercato un giusto equilibrio, per rafforzare la tutela del cittadino nei confronti dello Stato e al contempo per esercitare la rivalsea nei confronti del magistrato nei casi di negligenza inescusabile o dolo. Il Governo ha, invece, contrastato qualsiasi ipotesi che potesse comprimere l'autonomia del magistrato e la libera espressione della razionale facoltà interpretativa. Lo ha fatto consapevole che difendere l'indipendenza e l'autonomia della magistratura ed evitare il rischio del conformismo giudiziario sia la condizione per garantire il cittadino davanti alla giurisdizione.

Altro tema che invece attiene ai profili organizzativi della magistratura è quello dei nuovi limiti temporali di permanenza in servizio. Raccolgo con attenzione le preoccupazioni espresse sui rischi correlati alla necessità di sostituzione pressoché contemporanea dei vertici di molti uffici. Il Consiglio Superiore della Magistratura, sono certo, avrà la capacità di garantire la migliore gestione di tale delicata fase e il Governo si riserva un'ulteriore riflessione sull'applicazione della nuova disciplina. In ogni caso sarà necessario operare per accompagnare questo processo con una parallela anticipazione dell'età media d'ingresso in magistratura.

Il Presidente sottolineava come l'economia abbia sottomesso la politica e come questo rischi di riflettersi sui parametri con i quali si valuta il funzionamento della giustizia. Questa dinamica rischia di imporre una lettura esclusivamente efficientistica ed economicistica della giurisdizione. Ma implica anche la necessità di inquadrare le criticità di quest'ultima nel più ampio quadro della crisi dello Stato e quindi della politica, determinata dai fenomeni globali. La ricostruzione di uno spazio pubblico autorevole ed in grado di orientare l'evoluzione sociale ed economica e di una funzione centrale della politica, intesa come esercizio del potere pubblico, è un presupposto essenziale affinché nei confronti della giurisdizione non si rivolgano domande improprie.

E questo tema chiama in causa l'esigenza da un lato di profonde riforme istituzionali, come quelle che il Paese sta affrontando, dall'altro la prospettiva di costruire con l'Europa uno spazio pubblico in grado di regolare fenomeni che ormai sfuggono alla dimensione nazionale. Insomma, le difficoltà della giurisdizione possono essere superate anche costruendo una dimensione pubblica più forte perché rinnovata alla luce dei cambiamenti globali.

In questa fase dunque riforma dello stato e riforma della giustizia risultano profondamente intrecciate. Il rinnovamento della Repubblica si fonda anche su una rinnovata giurisdizione. Il processo di recupero di credibilità delle istituzioni si pone nel suo insieme come uno sforzo al quale sono chiamati a concorrere tutti coloro che a diverso titolo, nella distinzione delle loro attribuzioni, esercitano funzioni pubbliche.

Magistratura, avvocatura, pubblici funzionari impegnati nel servizio giustizia, istituzioni dell'autogoverno, organi politici, non possono considerarsi segmenti distinti e slegati dalla società e dalla sua attuale evoluzione. C'è un compito storico da assolvere, anzi un'eccezionalità storica da affrontare che impone un supplemento di passione civile, di impegno, di disponibilità ad accogliere le ragioni altrui e a farsi carico di un comune destino. Essere protagonisti del cambiamento per reagire alla crisi. Non tanto e non solo quella economica quanto quella istituzionale e civile che rischia di produrre reazioni e contraccolpi in grado di compromettere conquiste storiche di civiltà. Si misura oggi in un difficile tornante storico la capacità di esercitare il ruolo delle classi dirigenti superando ogni particolare.

Sono certo che dai soggetti della giurisdizione, oggi, qui, così autorevolmente rappresentati, verrà un contributo decisivo, come sempre è avvenuto nel processo di conquista, edificazione e difesa della nostra democrazia.

Andrea Orlando  
Ministro della giustizia