

Ministro della Giustizia, intervento 9 maggio 2012 al plenum del CSM

Sig. Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura
Sig.ri Consiglieri

Desidero anzitutto ringraziarLa, Sig. Vice-presidente, per le espressioni di apprezzamento che ha voluto rivolgere alla mia persona, ma credo che il clima di positiva e serena collaborazione tra CSM e Ministero - che quotidianamente si giova della sua particolare sensibilità istituzionale - si debba non tanto a me, ma soprattutto alla reciproca consapevolezza che il Paese vive momenti di severa difficoltà che richiamano tutti noi, ciascuno nel proprio ambito, ad un impegno comune, concreto ed essenziale.

Un impegno che, nell'ambito giudiziario, si traduce nell'intento di restituire competitività al Paese attraverso scelte di riorganizzazione e di riforma che guardano al recupero dell'efficienza, all'eliminazione dell'arretrato civile, ad un sostanziale miglioramento della geografia giudiziaria e, più in generale, all'impatto del sistema giudiziario sulle nostre imprese e sulla nostra economia.

L'impegno del Ministero è anche nella direzione di assicurare le essenziali condizioni di dignità umana nell'universo carcerario per rianimare, in modo sensibile, la funzione rieducativa della pena, la possibilità di accesso al lavoro carcerario e le modalità di accoglienza e custodia di ciascun detenuto. Su questo fronte si lavora su modelli alternativi per accrescere la possibilità di lavoro carcerario, per ottimizzare la polizia penitenziaria impiegata nella vigilanza, utilizzando al meglio le risorse finanziarie disponibili, risorse da orientare, piuttosto che verso la costruzione di nuove carceri, verso l'ampliamento e l'aumento dei padiglioni nelle carceri già esistenti.

L'impegno, infine, è diretto a tener fede agli obblighi comunitari, attraverso proposte concrete di riforma del sistema penale, sia sostanziale che processuale, confidando nella condivisione da parte del Parlamento, che in queste settimane è chiamato a valutarne il contenuto ed il merito. Un compito, invero, assai difficile sul piano tecnico-operativo prima ancora che su quello, drammatico, della carenza di risorse finanziarie, nel quale il Governo sta impegnando le sue migliori energie.

Anche da parte del Ministero si stanno cercando adeguati percorsi di razionalizzazione della spesa, senza nulla togliere all'efficienza delle indagini e del processo. Si cerca, in sostanza, di spendere meglio le risorse disponibili. In questa ottica, si è chiesto all'Avvocatura dello Stato un parere su una eventuale gara nazionale per la gestione del servizio di ascolti telefonici e ambientali. Da tale iniziativa ci si aspetta di ottenere considerevoli risparmi. In questo contesto, se mi è consentita la metafora, mi pare che tra questo Consiglio ed il Ministero sia ormai aperto un vero e proprio cantiere, dove si lavora, in piena e leale collaborazione, per la soluzione di non pochi problemi e per l'avvio di importanti riforme.

Un cantiere che si arricchisce ogni giorno di nuove proposte, nella consapevolezza che le soluzioni condivise sono quelle che garantiscono le maggiori possibilità di successo in un settore ove, assai spesso, interventi e riforme anche imponenti hanno deluso le aspettative. In tal senso i tavoli tecnici paritetici già operativi tra Ministero e C.S.M. mi pare stiano producendo positivi risultati.

La sinergia tra le due Istituzioni si è, infatti, rivelata preziosa per la delicata fase di avvio della Scuola della Magistratura, sia con riferimento all'esame congiunto del regolamento per la formazione dei M.O.T. di prossima assunzione, sia per le attività di organizzazione della logistica che vedono impegnato in prima linea il Ministero.

Oggi la Scuola è dotata di una sede amministrativa, sita in Roma e vicina sia al Ministero che al

CSM (in linea con gli auspici che questo stesso Consiglio aveva manifestato); dispone di un primo nucleo di personale amministrativo; di una pagina web accessibile dal sito giustizia.it ed infine di una prestigiosa prima sede per l'attività di formazione. Si tratta di Villa di Castelpulci, di proprietà demaniale, sita presso il Comune di Scandicci, nell'area metropolitana di Firenze, ove una positiva convergenza di intenti tra Ministero ed enti territoriali interessati consentirà di acquisire anche gli arredi e le dotazioni tecnologiche ed informatiche, senza alcun onere a carico del bilancio della scuola stessa.

Nello scegliere questa opzione iniziale ho tenuto conto delle autorevoli e sempre confortanti indicazioni del Capo dello Stato, il quale proprio in questa sede, in occasione del Plenum del 15 Febbraio ultimo scorso, ha voluto sottolineare l'esigenza di contemperare un sollecito avvio della Scuola con le difficili condizioni della finanza pubblica, aggiungendo che "nella presente fase di avvio, potrà essere valutata dal Ministro, dopo il confronto cui ha dichiarato di voler procedere, anche l'opzione di una sola offerta formativa, valida per tutto il territorio nazionale".

Nei prossimi giorni, ed in attesa che il complesso percorso, anche normativo, di confronto si completi, sarà sottoscritto per la sede di Villa di Castelpulci, un protocollo d'intesa tra gli Enti locali, il Ministero e la stessa Scuola della Magistratura, la cui bozza è già stata preventivamente approvata dai rispettivi uffici. I locali presso la Scuola saranno pronti prima dell'avvio della formazione dei M.O.T., vincitori del concorso indetto con D.M. 15.12.2009, che, dopo un travagliato e complesso iter politico-amministrativo, verranno assunti entro il prossimo mese di giugno.

Individuare ed ottenere gli strumenti normativi e la copertura finanziaria per procedere all'assunzione di questi giovani magistrati non è stato semplice, ma, ormai, l'emanazione del D.P.C.M. previsto dalla nuova normativa è in dirittura di arrivo. Mi riferisco alla procedura prevista dall'art. 37 della legge n. 111 del 2011 ed alla complessa fase di creazione del fondo previsto dal comma 10 per la realizzazione di interventi urgenti in materia di giustizia civile, oltrechè amministrativa e tributaria.

Una norma complessa, che evidenzia profili interpretativi di non agevole soluzione, ma che per la prima volta introduce un meccanismo stabile per la copertura finanziaria dell'assunzione dei magistrati. Nell'ambito di quella stessa disciplina sono previsti incentivi e premialità per gli uffici giudiziari che raggiungano la percentuale di riduzione dell'arretrato prevista dalla legge nel settore civile.

So che il Consiglio ha affrontato questa problematica funditus, in un confronto di opinioni che ha trovato una sintesi nelle delibere di plenum ed in un contesto che guarda anche alla corretta individuazione dei carichi di lavoro esigibili da ciascun magistrato, sulla base dei quali la legge impone di costruire la redazione del programma per la gestione dei processi civili.

Le posizioni espresse dal Consiglio su questi temi assumono per noi un'importanza centrale per la concreta attuazione di queste importanti innovazioni, ed è anche per questo che la collaborazione della struttura ministeriale, con particolare riguardo al Dipartimento Organizzazione Giudiziaria ed alla Direzione Generale della Statistica, è intensa e, mi risulta, apprezzata.

A tal riguardo, tra gli adempimenti imposti dalla normativa, è prevista la ripartizione delle somme sulla base delle dimensioni e della produttività di ciascun ufficio. Si potrebbe pertanto contemplare la costituzione di un tavolo di lavoro Ministero - CSM per la definizione dei criteri di ripartizione degli incentivi, dovendo considerare, ad esempio, come valutare le c.d. cause seriali, il cui impatto sulla capacità produttiva dell'ufficio appare di rilievo minimale. In sostanza si vuole sottolineare la

necessità di evitare che la ripartizione degli incentivi economici segua solo e soltanto criteri di controllo matematico di “riduzione della pendenza”.

Una ulteriore notazione mi sia consentita in ordine alla questione del trattamento economico spettante ai magistrati in applicazione extradistrettuale. Verosimilmente, le applicazioni extradistrettuali dovrebbero avere un impatto ridotto a seguito delle circolari del Consiglio del 27 luglio 2011, ove si prevede una sorta di progressione delle possibilità di utilizzo degli strumenti di governo delle temporanee difficoltà organizzative degli uffici giudiziari e si esalta in progressione il ricorso alle tabelle infradistrettuali.

Ciò premesso, condivido pienamente le preoccupazioni del Consiglio che conseguono alla drastica riduzione delle disponibilità offerte dai magistrati per le applicazioni fuori distretto a causa del modesto ammontare del trattamento di missione loro garantito, talvolta del tutto insufficiente a coprire le spese di soggiorno. Gli uffici competenti mi riferiscono che l'indennità attualmente prevista pare abbia natura forfettaria e siano quindi esclusi per i magistrati in applicazione extradistrettuale i rimborsi spese.

Come sapete, è stata ipotizzata una possibile alternativa interpretativa che, tuttavia, rischia di non superare il vaglio preventivo dell'Ufficio Centrale del Bilancio, cui si è aggiunta, per addivenire ad una efficace soluzione del problema, una proposta di modifica normativa che sarà portata, in comitato paritetico, all'attenzione di questo Consiglio.

Ma la mia presenza oggi, in questa prestigiosa Sede istituzionale, mi consente di rivolgere direttamente una ulteriore e speciale richiesta di collaborazione ed un contributo di idee per il positivo avvio del Tribunale delle Imprese. Si tratta di una riforma che assume un rilievo centrale per il recupero della competitività del Paese rispetto agli altri “concorrenti” europei.

Serve, dunque, il contributo e l'esperienza del CSM affinché in fase di avvio si possano adeguatamente e tempestivamente predisporre le peculiari misure organizzative necessarie, nonché la fondamentale questione dell'adeguamento degli organici dei magistrati nelle sedi ove è previsto un sensibile aumento dei carichi di lavoro in conseguenza degli operati accorpamenti.

Quanto all'adeguamento degli organici, so bene che, allo stato, si tratta di questione complessa perché la pianta organica che può essere aumentata dal Ministro è solo quella del Tribunale inteso come unico ufficio, e l'aumento disposto con D.M. non può essere mirato ad integrare l'organico del solo Tribunale delle Imprese.

Dunque, una questione “tabellare” ove la sovranità del Consiglio - al pari dell'autonomia organizzativa dei singoli uffici - è fuori discussione.

Non potrò esimermi dal segnalare che riterrei utile e necessario adeguare proprio gli organici destinati al Tribunale delle imprese per il migliore avvio della riforma. Si può trovare una soluzione a questo problema? Io auspico di sì, e credo che la maniera migliore per farlo sia quella di chiedere un parere al Consiglio in ordine alla possibile adozione di modalità idonee ad affrontare il tema nel senso sopra indicato.

Tanto premesso, desidero manifestare personalmente al Consiglio la mia soddisfazione per il parere favorevole espresso con riferimento al primo decreto attuativo della delega per la revisione delle circoscrizioni giudiziarie relativo al corposo riassetto degli uffici del giudice di pace, che tante risorse consentirà di recuperare e riutilizzare presso gli uffici con maggiore deficit di personale amministrativo.

In tempi in cui il governo è impegnato nell'opera di riqualificazione delle spesa e di recupero dell'efficienza, auspico di trovare il pieno appoggio del Consiglio anche per il prossimo - e senza dubbio più delicato - intervento di riduzione e redistribuzione territoriale degli uffici giudiziari di primo grado. Le resistenze locali, per molti versi comprensibili, ma dalle quali non possiamo farci condizionare, sono talmente rilevanti che soltanto la piena collaborazione tra le nostre Istituzioni potrà consentire di portare a termine questa importante riforma, attesa oramai da troppo tempo e non più differibile.

Stiamo da tempo lavorando alla bozza del secondo decreto attuativo della delega, avendo cura di esaminare le esigenze dei territori. Ancora una volta, però, la bontà delle sintesi finali di tutti questi sforzi avrà riconoscimento, forza ed autorevolezza direttamente proporzionali al grado di condivisione che sarà espresso da questo Consiglio, al quale provvederò a trasmettere tempestivamente la richiesta di parere non appena la bozza sarà completata.

Non possiamo permetterci di perdere questa opportunità e a tal proposito desidero, ancora una volta, ringraziare il Presidente Vietti che, in ogni occasione e pubblicamente, sostiene con atti concreti la necessità di questo intervento.

Nello spirito di leale collaborazione ho già trasmesso, per un primo esame delle problematiche, il testo approvato dal gruppo di studio incardinato presso il Ministero dal mio predecessore. Si tratta, peraltro, come già sapete, di indicazioni non esaustive, poiché il gruppo di studio non ha svolto approfondimenti in ordine ad una serie di questioni attualmente all'esame delle competenti articolazioni ministeriali ed i cui profili renderanno particolarmente importante il parere che verrà elaborato dal Consiglio Superiore in materia.

Nel quadro del recupero dell'efficienza nel settore civile, particolare attenzione viene dedicata all'istituto della mediazione civile obbligatoria. Nel periodo compreso tra il 21.3.2011 ed il 31.3.2012 gli affari iscritti presso gli organismi di mediazione abilitati risultano pari a 91.690, tenendo conto comunque che il flusso è destinato a crescere sensibilmente, dal momento che le materie del risarcimento da circolazione stradale e quella delle liti di condominio sono state inserite solo dal 21.3.2012.

Per i tentativi di mediazione cui ha aderito la controparte, il risultato è particolarmente confortante, dal momento che almeno nella metà dei casi si giunge all'accordo. Si tratta tuttavia di un dato relativo in quanto, per altro verso, i due terzi dei tentativi di mediazione non vedono purtroppo la partecipazione della controparte, cosicchè lo strumento realizza i suoi effetti per il solo 35% degli affari previsti.

Pertanto, può dirsi che se vi è partecipazione al tentativo di mediazione, la sua percentuale di riuscita è alta; quindi, quanto più si sensibilizzerà l'adesione al meccanismo della mediazione, tanto più si accrescerà l'effetto deflattivo sui carichi di lavoro della giustizia civile. In quest'ottica, è di fondamentale importanza il ruolo del giudice, nella possibilità di delegare l'accesso alla mediazione anche nelle materie non previste come obbligatorie, nelle quali uno degli effetti favorevoli per le parti è indubbiamente il risparmio delle spese processuali. Purtroppo si constata che la mediazione delegata si colloca a livelli bassissimi, nella misura del solo 3% di quella complessiva.

Appare quindi necessario sensibilizzare i magistrati del settore civile alla pratica della mediazione, sia attraverso specifiche azioni formative e sia valorizzando, a livello professionale, la definizione della controversia con strumenti alternativi alla tipica decisione giudiziaria.

Sempre nell'ottica di migliorare l'efficienza nel settore civile, desidero comunicare al Consiglio che, nell'ambito della riprogrammazione dei fondi strutturali per le zone disagiate, d'intesa con il Ministro per la Coesione Territoriale, Fabrizio Barca, abbiamo programmato un intervento per il miglioramento delle performance dei servizi della giustizia civile nei Tribunali delle regioni del Sud Italia, che porterà ad attivare il processo civile telematico e le notifiche telematiche in una ventina di sedi. In particolare, si prevede la diffusione del sistema delle notifiche telematiche in un gruppo selezionato di Uffici Giudiziari nelle regioni Abruzzo, Molise, Campania, Basilicata, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

La seconda linea di azione supporterà l'attivazione del sistema di gestione del flusso di lavoro dei decreti ingiuntivi telematici in alcuni uffici giudiziari individuati all'interno dello stesso gruppo di Tribunali. In relazione alle molteplici competenze governative, il progetto verrà condotto da rappresentanti del Ministero della Giustizia, della Funzione Pubblica, della Coesione Territoriale, ma anche da un rappresentante del CSM e da uno della Banca d'Italia. Siamo fiduciosi che anche in tale ambito possa emergere la positiva sinergia con il Consiglio Superiore.

Signori Consiglieri,
desidero concludere questo mio intervento ringraziandovi per l'occasione che mi è stata offerta di fare il punto della situazione sulle questioni di maggiore rilievo in materia di funzionalità del sistema giudiziario dopo questi primi mesi di Governo.

Non mi piace la retorica e non mi sono mai piaciuti i toni trionfalistici. Sono consapevole, infatti, per esperienza personale, che i risultati positivi sono frutto di analisi corrette e di duro lavoro e sono difficili da raggiungere essendo quanto mai complessa la realtà sulla quale vogliamo incidere.

Per questo non servono i proclami e per questo ho inteso oggi utilizzare questa opportunità di colloquio diretto con tutti voi per confrontarmi sulle questioni concrete per le quali è possibile, nel breve periodo che ci separa dalla fine della legislatura, ipotizzare e realizzare le giuste ed equilibrate soluzioni.

Vi ringrazio

Paola Severino
Ministro della Giustizia