

Intervento del guardasigilli Andrea Orlando al plenum del Consiglio Superiore della Magistratura. Mercoledì 14 maggio 2014. Roma, Palazzo dei Marescialli

Signor Vice Presidente, Signori Consiglieri,

Vi ringrazio per l'accoglienza che mi avete riservato e desidero manifestare con forza quanto sia onorato di potere intervenire dinanzi a questo Consesso, espressione massima dell'autogoverno della Magistratura.

Rivolgo innanzitutto un indirizzo di saluto al Presidente della Repubblica, anche nel suo ruolo di Presidente del Consiglio Superiore.

Considero l'incontro di oggi una tappa fondamentale del percorso di impegno istituzionale intrapreso assumendo le funzioni di Ministro della Giustizia. È mio intento svolgere l'azione di guida del Ministero della giustizia nel pieno rispetto di un principio di leale collaborazione, sviluppando quanto più possibile un sereno confronto istituzionale.

Mi preme precisare che questo sperimentato modello di collaborazione operativa consente - ferme le prerogative delle rispettive Istituzioni - di dare concretezza al dialogo istituzionale da un sistema di confronto formale ad uno più avanzato e fattivo. Si tratta di un metodo di lavoro da svilupparsi ulteriormente, anche per poter favorire il confronto con le altre componenti del mondo della giustizia, a partire dall'Avvocatura. In ognuno di noi è ben chiara e ferma la consapevolezza che i valori costituzionali dell'autonomia e dell'indipendenza della Magistratura sono posti a tutela e garanzia dei diritti del cittadino e della persona, a partire dai soggetti più deboli. In tale ottica si inserisce anche l'impegno del Ministero della Giustizia di assicurare l'adozione delle misure necessarie per la tutela della dignità della persona nell'esperienza umanamente drammatica della detenzione, al fine di rendere attuabile concretamente la funzione rieducativa della pena, valorizzando quanto più possibile i percorsi alternativi al carcere e le effettive condizioni di accesso al lavoro per i detenuti.

La recente condanna da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo nella procedura Torreggiani e l'appassionato monito del Capo dello Stato, che ne è giustamente conseguito, hanno posto in luce il tema del sovraffollamento carcerario, riproponendo la necessità di soluzioni rapide, da individuarsi a vari livelli, anche di carattere straordinario.

Le misure adottate sinora, strutturali, normative ed organizzative, hanno un valore - culturale, oltre che sul piano dei risultati concreti - che confido possa essere riconosciuto in tutte le sedi istituzionali e politiche. Penso, in particolare:

- all'avvenuta introduzione di meccanismi di probation e di estensione del raggio d'azione delle misure alternative al carcere, anche attraverso l'attenuazione degli effetti della recidiva,
- alla riduzione invece dell'area applicativa della custodia cautelare in carcere,
- all'impulso dato ai meccanismi della cooperazione internazionale finalizzati al trasferimento delle persone condannate nei Paesi di origine,
- all'avvio di un ampio processo di razionalizzazione e modernizzazione dell'edilizia penitenziaria e di complessivo miglioramento delle condizioni di vita, salute e lavoro all'interno degli istituti penitenziari, da realizzarsi anche mediante la collaborazione delle Regioni e la stipula di protocolli come quelli in corso di sottoscrizione, ancora oggi con la regione Lazio.

Si tratta di interventi corrispondenti alle indicazioni contenute nel Messaggio alle Camere con il quale il Presidente della Repubblica ha voluto, lo scorso 8 ottobre, richiamare l'attenzione delle Istituzioni repubblicane e del Paese su quella che Egli aveva già avuto modo di definire "un'emergenza assillante", da affrontarsi con ogni possibile intervento. Degli effetti concreti sull'emergenza carceraria di tali interventi ho già riferito alle Commissioni Giustizia del Senato e della Camera e sul loro complessivo significato tornerò a parlare nei prossimi giorni, nelle medesime sedi, per rispondere alle sollecitazioni sorte nel dibattito seguito all'esposizione delle mie linee programmatiche. Più in generale, si impone un complessivo ripensamento del nostro sistema penitenziario, per garantirne al meglio 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.

In questa prospettiva si iscrive anche la mia scelta di istituire una commissione di studio che sarà chiamata, in tempi rapidi, ad attuare la delega alla legge che il Parlamento ha approvato per la depenalizzazione di reati di minore allarme sociale e per la implementazione delle misure alternative della detenzione domiciliare e dell'affidamento in prova ai servizi sociali, ma anche a delineare le linee di un'organica revisione del nostro sistema sanzionatorio.

La condizione detentiva è la più grave e drammatica emergenza, ma certamente non l'unica che abbiamo dinanzi a noi. Sul fronte della giustizia penale ci si muove su un duplice versante, corrispondente all'esigenza di interventi relativi sia al sistema processuale che a quello sostanziale.

Sotto il primo profilo, è necessario assicurare l'effettivo svolgimento dei giudizi e la loro ragionevole durata, anche intervenendo incisivamente sulla disciplina della prescrizione. Disponiamo, grazie al lavoro svolto negli ultimi anni dalle commissioni di studio istituite presso il Ministero della Giustizia, di tutti gli elementi rilevanti per le scelte da compiersi. I tempi, ritengo, sono maturi per un'iniziativa del Governo in grado di corrispondere al bisogno collettivo di maggiore effettività della giurisdizione e della sua funzione di tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo.

Sotto il profilo sostanziale, va portata a termine una necessaria manovra di integrazione della disciplina per il contrasto della criminalità organizzata, che affronti i delicati nodi della efficienza della gestione dei beni sequestrati confiscati e della tutela dei mercati finanziari e delle imprese dal rischio del riciclaggio, anche attraverso il superamento, ormai indilazionabile, del tradizionale divieto di incriminazione del cd. autoriciclaggio. Uno schema di disegno legislativo su questo terreno è stato già predisposto e trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri. Appare necessario rafforzare altresì gli strumenti di prevenzione e repressione della corruzione, per assicurare al meglio la trasparenza e la legalità dei mercati e la ripresa degli investimenti produttivi. È questo un settore decisivo per l'immagine del nostro Paese e per la stessa credibilità delle nostre Istituzioni. Occorre rimuovere le criticità rilevabili nel sistema delle incriminazioni che ancora ostacolano l'accertamento degli illeciti collegati all'azione della pubblica amministrazione e dell'impresa che entra in contatto con essa. Ma, soprattutto, urge restituire forza al sistema dei controlli amministrativi, in funzione innanzitutto della prevenzione di ogni rischio di distorsione delle funzioni pubbliche e del sistema economico.

Naturalmente, uno dei principali obiettivi di questo Ministero è quello di recuperare risorse ed efficienza al complessivo apparato organizzativo che sostiene l'esercizio della giurisdizione. In tale direzione, pur nel quadro del necessario contenimento della spesa pubblica, sono state adottate e sono in corso di predisposizione alcune delle misure necessarie a migliorare le quotidiane condizioni di amministrazione della giustizia. Le stesse, anche notevoli, differenze dei tempi e della qualità delle risposte giudiziarie oggi possibili nelle diverse realtà territoriali del Paese, pur in condizioni di assoluta parità normativa, dimostrano non solo che esistono grandi margini di miglioramento nelle condizioni date, ma anche che la leva legislativa non è in sé decisiva per produrre il cambiamento che il Paese ci chiede. Lo è assai di più l'azione quotidiana necessaria per assicurare la razionalizzazione e la modernizzazione dell'organizzazione giudiziaria.

Anche il Ministero della Giustizia ha dinanzi a sé la necessità di dar corso ad una profonda revisione organizzativa, che consenta di recuperare ogni possibile margine di semplificazione strutturale e di efficienza operativa. A loro volta, gli uffici giudiziari si trovano dinanzi ad un'ineludibile sfida, imposta da una domanda collettiva di maggiore efficienza:

- nell'utilizzare al meglio le risorse umane e tecnologiche disponibili,
- nell'attuazione puntuale dei processi di informatizzazione,
- nella ricerca di ogni opportuna forma di coordinamento e sinergia.

Di ciò vi è bisogno anche per ritrovare il segno di una profonda condivisione delle riforme necessarie e di una corale partecipazione alla loro coerente attuazione. Di riforme ha bisogno soprattutto la giustizia civile. Come ho già avuto modo di illustrare alle Commissioni Giustizia di Camera e Senato, in questo settore - nonostante l'elevatissima produttività dei giudici italiani ed i progressi fatti - pendono ad oggi oltre cinque milioni di procedimenti. Un peso insostenibile per qualsivoglia sistema processuale. Si impone, dunque, di agire con urgenza, sia sul versante del contenimento della domanda di accesso alla giustizia sia su quello dello smaltimento dell'arretrato.

In attesa di un'organica rivisitazione del nostro sistema processuale, secondo canoni di modernità, semplificazione ed efficienza che oggi risultano grandemente appannati, sono a tal fine in corso di elaborazione specifici schemi di intervento normativo che introducono forme alternative di risoluzione delle controversie, anche attraverso il ricorso all'istituto della negoziazione assistita complementare alla già avviata mediazione, nonché all'estensione dell'arbitrato alle cause pendenti. Si sta inoltre procedendo sulla strada di una - da tempo attesa - riforma organica della magistratura onoraria, da cui far discendere, in un'ottica di recupero e valorizzazione delle diverse professionalità e competenze, un significativo progresso del sistema in termini di affidabilità del sistema.

Altre importanti misure in tema di sostegno dei processi di innovazione organizzativa dell'amministrazione della giustizia sono tra le priorità delle linee programmatiche che ho avuto modo di esporre innanzi alle commissioni Giustizia di Camera e Senato.

Penso in primo luogo all'informatizzazione del processo civile e all'importante scadenza del 30 giugno 2014 riferita all'introduzione dell'obbligatorietà del processo civile telematico. Mi sono note la particolare sensibilità che Lei, Presidente Vietti, riserva da tempo al tema dell'informatizzazione della giustizia e l'attenzione tenuta dall'intero Consiglio, anche con recenti significative determinazioni di indirizzo agli uffici giudiziari. Sono quindi certo che proprio su questo tema potrà proseguirsi verso il raggiungimento di obiettivi proficui sulla strada del confronto, tecnico ed istituzionale, in uno spirito di leale collaborazione e nel rispetto delle prerogative di ciascuno. In tale direzione si orienta anche l'istituzione del Tavolo permanente sul processo civile telematico che vedrà il suo avvio il 19 maggio. Una scelta voluta proprio al fine di verificare - in una dimensione di analisi e confronto aperta ai vari attori istituzionali - lo stato di realizzazione del processo civile telematico nelle diverse realtà territoriali. In tale sede sarà valutato ogni possibile suggerimento che scaturirà dalle riflessioni che, innanzitutto il Consiglio e l'Avvocatura, riterranno opportuno manifestare, eventualmente anche in direzione di una modulazione dell'entrata in vigore dell'obbligatorietà del telematico, nel rispetto degli obiettivi e degli impegni assunti con il decreto legge 179/ 2012. Si vuole così accompagnare nel miglior modo possibile gli uffici giudiziari in questo decisivo percorso, guardando anche oltre la scadenza del 30 giugno 2014.

Naturalmente, anche il dibattito che seguirà il mio intervento potrà contribuire all'analisi dello stato e delle prospettive di lavoro collegate a questa fondamentale scadenza. Mi attendo, comunque, proprio dagli uffici giudiziari, dai loro Dirigenti e dagli Ordini forensi un serio impegno nell'apprestare, in loco, tutte le necessarie soluzioni organizzative che agevolino l'avvio del telematico, auspicabilmente sulla scorta degli esempi delle realtà più virtuose ove proprio dall'adozione di protocolli congiunti con l'Avvocatura si sono prodotti i più significativi risultati. Il Ministero, da parte sua, ha intenzione di perseguire l'obiettivo dell'informatizzazione, anche reperendo e destinando, per quanto possibile, le necessarie risorse. Ritengo, in proposito, utile comunicare di aver disposto nel senso della destinazione agli obiettivi di dispiegamento ed efficiente tenuta dei processi di informatizzazione dell'intero importo, per oltre otto milioni di euro, delle risorse derivanti al Ministero della Giustizia dal contributo unificato. Si tratta di una misura necessaria, specie per compensare gli effetti che, anche sulle risorse per l'organizzazione e l'informatizzazione, produrranno gli ulteriori tagli al bilancio del Ministero previsti dal decreto legge n. 66 del 2014.

La proficua collaborazione tra Consiglio e Ministero sono certo verrà portata avanti anche nel lavoro già da tempo avviato e finalizzato alla costruzione di un più efficiente sistema informativo del Consiglio, la realizzazione del quale può essere di utile contributo anche per alcune scelte che il Ministero ed il Consiglio possono operare in un comune percorso di responsabilità istituzionale. Penso e mi riferisco a interventi quali l'opera di completamento della importante riforma della geografia giudiziaria, realizzata nell'ottica di razionalizzare l'uso delle risorse senza sacrificio per l'efficienza del servizio su base territoriale.

Ma è ovvio che il completamento della riforma richiederà l'esecuzione di attività legate alla riduzione della scopertura di organico presso gli uffici giudiziari, per le quali sarà fondamentale la fattiva collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura, sia sul piano tecnico che su quello delle complessive valutazioni dei criteri oggettivi prescelti, per arrivare alla migliore

individuazione di un progetto per la rimodulazione delle piante organiche e la razionalizzazione dei criteri di mobilità.

Sempre nell'ottica della revisione dell'organizzazione complessiva della macchina giudiziaria e di una più coerente utilizzazione delle risorse oggi disponibili in concreto presso gli uffici giudiziari, credo non sia più procrastinabile la piena realizzazione di un vero e proprio Ufficio per il processo, costituendo uno staff con funzioni di assistenza al magistrato, con compiti di ricerche giurisprudenziali e dottrinali, nonché di supporto all'introduzione delle nuove tecnologie.

Nella prospettiva della riforma della magistratura onoraria allo studio del Ministero, è prevista anche la possibilità di un opportuno coinvolgimento del magistrato onorario nei compiti inerenti all'Ufficio per il processo, al fine del compimento di tutti gli atti preparatori e necessari all'esercizio delle funzioni giurisdizionali.

Si tratta di linee progettuali aperte alle riflessioni ed al contributo del Consiglio che proprio sulla fruizione dei tirocini negli uffici giudiziari si è di recente pronunciato, confermando il favore verso gli stessi. In quella delibera sono dettate agli uffici giudiziari linee organizzative dirette ad una opportuna uniformazione delle prassi ed è tracciata, in modo del tutto condivisibile, una lettura del tirocinio formativo come strumento organizzativo per la realizzazione dell'ufficio del processo, per il quale deve essere considerata anche una prospettiva di incentivazione economica. Resta, naturalmente, in tutta la sua obiettiva e crescente gravità, il nodo dei vuoti degli organici del personale amministrativo. Il Documento economico finanziario del Governo approvato dal Parlamento reca l'obiettivo di un nuovo avvio dei processi di reclutamento del personale amministrativo. Ho intanto disposto che tutti i risparmi di cassa fin qui realizzati, per oltre sei milioni di euro, nei capitoli di spesa riferiti al personale amministrativo, siano utilizzati per attingere alle graduatorie degli idonei dei concorsi per funzionari, già espletati dal Ministero dell'Interno e dall'Istituto per il Commercio con l'Estero. Non si tratta di una misura decisiva. Ma credo che l'ingresso di circa 150 giovani nei quadri dell'amministrazione della giustizia possa essere oggi un segno di cambiamento significativo. È poi allo studio un piano di interventi finalizzati a dare piena giustificazione tecnico-finanziaria alla evidente necessità di bandire nuovi concorsi per il personale e per attingere alle risorse disponibili secondo le regole della mobilità interistituzionale.

Gli interventi finora indicati, sia pure non esaustivi, spero possano contribuire anche ad alimentare una nuova visione - anche culturale - del sistema giudiziario, alla costruzione del quale certamente riveste un ruolo fondamentale la Scuola Superiore della Magistratura. La Scuola della Magistratura è stata indicata dal legislatore come uno degli ambiti in cui Consiglio e Ministero sono chiamati a collaborare e operare, anche per la predisposizione delle linee programmatiche delle attività didattiche.

Ho certamente intenzione di proseguire nella attenzione riservata alla formazione dei Dirigenti, per contribuire ad accrescere la loro consapevolezza e la necessaria professionalità sui temi dell'organizzazione, della gestione delle risorse, del controllo dei flussi di pendenza, nonché e non in ultimo nel delicato compito di vigilanza del lavoro dei magistrati. Sono convinto che proprio partendo da un dibattito in ambito di formazione potranno ottenersi i validi spunti per una riflessione, che ritengo opportuna, di alcune componenti dell'attuale struttura del sistema del disciplinare. Tale riflessione sarà certamente condotta rispettando l'equilibrio delle rispettive competenze tra potere politico e giudiziario e salvaguardando il valore fondamentale dell'indipendenza del magistrato, richiamato dalla Costituzione e dalla normativa sovranazionale. Va riconosciuto alla sezione disciplinare del Consiglio di avere svolto il proprio compito, anche in questa consiliatura, con rigore ed equilibrio.

Non posso non ricordare di aver indicato nelle linee programmatiche del mio Ministero espresse in Parlamento, l'esigenza di una urgente verifica delle condizioni per procedere ad un'armonizzazione delle diverse giurisdizioni, partendo dal riconosciuto bisogno di una comune base di valori deontologici, possibile soltanto attraverso l'introduzione di un sistema disciplinare di segno unitario. Anche ciò potrà contribuire ad una seria ricerca dei migliori e più adeguati criteri dell'avvio dell'azione disciplinare. È con spirito sereno che quindi immagino ed auspico una stretta interlocuzione con il Consiglio anche in questo impegnativo percorso e nel più generale sforzo di

maggior valorizzazione della capacità di lavoro e di gestione del ruolo che deve essere propria di ogni magistrato.

Ai giovani magistrati, che proprio nei giorni scorsi ho avuto modo di incontrare nel caloroso saluto che il Presidente della Repubblica ha loro riservato, rivolgo il mio pensiero, nella speranza che essi sin dall'inizio della loro carriera possano partecipare con fiducia alla costruzione di un sistema giudiziario moderno ed efficiente. Non mancherà certo l'impegno del Ministero per continuare ad assicurare concorsi in ingresso con regolare cadenza, reperendo le risorse a ciò necessarie. Segno e ricordo, peraltro, come il concorso attualmente in atto sia il primo a realizzarsi con modalità di partecipazione telematica on-line, assicurando trasparenza e velocizzazione delle relative procedure burocratiche.

Ad un ultimo tema mi sia consentito far breve cenno.

Nelle linee programmatiche esposte in Parlamento ho indicato la mia disponibilità a raccogliere i frutti di una riflessione che credo ormai matura, come recentemente sottolineato dal Vice Presidente Vietti, sull'adeguatezza degli attuali contenuti della legge che regola il funzionamento e l'elezione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura. Spero che dal dibattito che seguirà il mio intervento possano derivare elementi di riflessione e suggerimenti utili ad orientare le iniziative che, in questa delicata materia, potranno adottarsi al fine di sostenere una condivisa domanda di maggior funzionalità dell'azione istituzionale del Consiglio. In particolare, la visione degli effetti che ogni ritardo nel ricambio dei vertici degli uffici giudiziari produce sull'efficienza del servizio mi induce a sottolineare il bisogno sociale di assicurare una rapida copertura dei posti direttivi e semi-direttivi, che, invece, anche in relazione ad uffici assai importanti, sovente non ha trovato realizzazione, nonostante l'autorevole richiamo del Capo dello Stato.

Signori Consiglieri, mi accingo a concludere questo mio intervento con un'ultima considerazione.

La stagione che si è aperta è densa di sfide per il nostro Paese, rese ancor più ardue dalle obiettive difficoltà della crisi economica. Tuttavia, proprio in questa fase possono aprirsi prospettive e nuove opportunità per la giustizia italiana. Il prossimo semestre europeo sarà anche un'occasione per il sistema giudiziario italiano di sviluppare la condivisione con gli altri paesi europei di nuovi progetti e lungimiranti prospettive. In tale opera, mi conforta l'idea di poter contare sulla collaborazione del Consiglio Superiore della Magistratura, che di per sé incarna un modello di sintesi del pluralismo decisionale rappresentativo e democratico cui si guarda con attenzione e rispetto in Europa e nel mondo.

È con questi intendimenti e sentimenti che rivolgo a Voi tutti un grazie per l'attenzione e l'augurio di buon lavoro.

Andrea Orlando
Ministro della Giustizia