

Intervento del guardasigilli Andrea Orlando all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2016 nella Corte d'Appello di Palermo

sabato 30 gennaio 2016

Signor Presidente della Corte di Appello, signor Procuratore Generale, signor rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura, autorità, signori e signore,

L'uguaglianza delle persone, la tutela dei diritti fondamentali, il pluralismo politico, sociale e istituzionale sono ciò che la storia della civiltà giuridica europea porta in dote con sé.

Sono ciò che le democrazie contemporanee custodiscono e difendono.

Ha fatto bene, io credo, il Presidente della Corte d'Appello a ricordare il nesso che vi è tra lo statuto del magistrato ed esse, citando le parole di Luigi Ferrajoli. Le molte inchieste, le molte verità non sarebbero mai arrivate senza una magistratura indipendente; ma ho ricordato anche di fronte alla Corte di Cassazione come molti diritti civili non sarebbero stati estesi senza quella attività giurisprudenziale che ha come presupposto l'indipendenza.

Accingendomi ad illustrare i risultati dell'azione di Governo nell'amministrazione della giustizia per l'anno giudiziario 2015 e gli intendimenti per l'anno 2016, voglio anzitutto assicurare che non c'è intervento o misura, di carattere normativo o organizzativo, che non sia nutrito di questa profonda consapevolezza.

Così sono certo che non vi è diversa consapevolezza nell'esercizio della giurisdizione, in questa corte e negli uffici giudiziari del Paese.

Ringrazio, pertanto, i Magistrati, gli Avvocati e tutti i funzionari amministrativi che operano nel distretto, cooperando al superamento delle quotidiane difficoltà ed alla costruzione di più efficienti modelli organizzativi. E ringrazio per il ruolo nazionale svolto dalla magistratura palermitana nel contrasto alla criminalità organizzata, un ruolo che nulla può oscurare e di cui è triste testimonianza il numero dei caduti nell'adempimento del dovere.

Avverto il rischio che altre emergenze che minano la sicurezza dei cittadini possano far andare in secondo piano questo aspetto: la mafia è stata colpita duramente ma la mafia non è battuta e non è un'emergenza superata anche se altre se ne profilano all'orizzonte.

Nell'ampia relazione del Presidente della Corte sono illustrati i risultati raggiunti in questo distretto e le persistenti criticità.

Posso dire che condivido l'impostazione del Presidente e faccio mio l'obiettivo: offrire un contributo di razionalità, lavorare con spirito costruttivo, pragmatico, ma non per questo – vorrei aggiungere – meno ambizioso. Apprezzo in particolare il fatto che ai numeri si dia una lettura critica e un'analisi degli antefatti che li producono, piuttosto che una mera descrizione così come avvenuto in passato.

Considero realizzato l'auspicio, che formulai lo scorso anno, di aprire una nuova stagione di condivisione sui temi della giustizia e di superare le conflittualità che hanno caratterizzato il clima degli scorsi anni.

Vi sono difficoltà da superare, ma non vi è più una questione giustizia che ricapitoli in maniera quasi paradigmatica il senso della crisi che il Paese attraversa.

Il positivo riscontro alla richiesta di collaborazione e di dialogo, sia pur nella fisiologica dialettica di posizioni talvolta lontane, ha consentito di affrontare problemi complessi e delicati, non più differibili.

Particolarmente significativi sono stati l'avvio del processo civile telematico obbligatorio, l'adozione di strumenti e progetti innovativi per l'abbattimento dell'arretrato civile e il superamento dell'emergenza carceraria.

Le riforme in tema di informatizzazione e le misure sull'arretrato civile hanno come primo obiettivo un recupero di efficienza del sistema giustizia, assolutamente indispensabile; ma concorrono anche a migliorare la coesione sociale e la crescita economica.

E questo vale per il Paese, ma vale ancor più per il Mezzogiorno, dove il livello dei servizi è, in media, inferiore a quello d'Italia.

Le cose però si tengono insieme.

Non è mai esistita una questione meridionale che non fosse una questione nazionale. Da cui cioè non dipendesse lo sviluppo dell'intero Paese.

Far funzionare la giustizia è anche un modo di difendere le amministrazioni pubbliche dalle pressioni dei poteri criminali e dall'invadenza dei tantissimi interessi particolari e corporativi che si rafforzano proprio nelle aree più colpite dalla crisi. La rinnovata attenzione al civile è per me motivo di grande compiacimento, perché il fronte del civile è uno dei fronti più importanti nel contrasto di questi fenomeni.

Il 2015 ha fatto registrare una diminuzione delle pendenze nazionali degli affari civili, scese a quota 4,2 milioni. Dato suscettibile di ulteriore calo per la fine del 2016.

Ciò significherebbe allineare l'arretrato alla capacità di definizione attuale, che si attesta intorno ai 3,8 milioni di affari.

Ora, mi è capitato di sentire che questi numeri non sarebbero positivi, perché anzi dimostrerebbero che un Paese, inghiottito dalla crisi, vede diminuire il volume dell'attività economica, e quindi anche quello delle liti.

Ora al di là di una attenzione che dobbiamo sempre rivolgere ad una possibile fuga dalla giurisdizione, mi è stato proposto anche un altro ragionamento, secondo il quale l'accesso alla giustizia costa troppo, perché il comune cittadino possa farvi ricorso.

Sono certo valutazioni che vanno considerate, anzi vanno approfondite, credo che si debbano anche differenziare le tipologie di accesso alla giustizia, andrebbero però anche supportate da dati oggettivi che ne dimostrino la validità.

Vorrei, in tal senso, svolgere questo ragionamento con voi.

L'apice della crisi della giustizia civile si è registrato nel nostro Paese in piena crisi economica. A fine 2009 il numero di affari pendenti presso i tribunali toccava quota 6 milioni. Questi dati si sono registrati negli anni in cui ci sono stati i più consistenti aumenti del contributo unificato.

Il tasso di litigiosità del nostro Paese è aumentato proprio durante quegli anni, poiché è proprio nel contesto della crisi che sono aumentate le procedure fallimentari, il contenzioso attorno a crediti più difficili da riscuotere, le liti commerciali.

A questi elementi vorrei aggiungere un altro dato di verità. L'Italia è tra i Paesi in cui, quello che noi chiamiamo contributo unificato contribuisce di meno al budget complessivo assegnato alle corti. Penso al fatto che esso copre il 46% dell'intero budget in Germania o addirittura il 108% in Austria. È una scelta che rivendico, e che tutti dovremmo rivendicare, cioè quella di un Paese che non ha deciso di ridurre la domanda di giustizia aumentando i costi di accesso. Anche i contenuti aumenti che si sono realizzati nel corso di questi due anni sono stati in parte compensati dal superamento di alcuni balzelli dovuti al cartaceo, che esistevano nel cartaceo, e tutti comunque reinvestiti nel processo di informatizzazione.

In realtà su questa strada si rischia di perdersi in discussioni astratte. Quel che rimane certo, invece, è il dato concreto, relativo alla diminuzione delle pendenze civili.

Positivo corollario di questa diminuzione è il contenimento dei tempi di durata del contenzioso, in prospettiva. Ha ragione quindi il Presidente Natoli: possiamo dire che la giustizia civile non è più allo sbando ma ci sono ancora singoli uffici giudiziari allo sbando. L'importanza di una mappatura, la prima che si realizza in questo Paese serve esattamente a questo: evitare che le statistiche diano un quadro complessivo e non articolato delle singole difficoltà che incontrano i singoli uffici. Ho cercato di ricavare un utile strumento da queste statistiche visitando i dieci tribunali con le peggiori performance del Paese, in termini di arretrato ultra-triennale in termini di tempi del processo. Le fenomenologie che richiamava il Presidente sono presenti in quelle realtà. Mi ha sorpreso talvolta anche rispetto alla discussione corrente che in sette di quei dieci tribunali si riscontrava un organico pieno sia di personale giudiziario sia di personale amministrativo. Che cosa è emerso da questa verifica sul campo? Due cose: la prima, la necessità di aumentare la permanenza dei magistrati in

questi uffici, tema che dobbiamo affrontare e risolvere; la seconda, è che questi uffici molto spesso non sono stati diretti o sono stati diretti male, e da qui il ruolo fondamentale del CSM nel valutare anche le performance pregresse in termini quantitativi come presupposto dell'accesso agli uffici. Una attività possibile oggi proprio perché c'è quel tipo di analisi che fino ad oggi non esisteva.

Le recenti riforme hanno consentito anche una riduzione delle pendenze dei procedimenti di equa riparazione nelle Corti d'Appello, pari al 27,6% rispetto all'anno precedente.

Un risultato che va attribuito certamente all'impegno del personale amministrativo e della magistratura tutta, che ancora nel 2015 raggiunge un importante indice di produttività. Ma anche all'introduzione di strumenti di deflazione del sistema della giustizia civile.

Si registra, infatti, una considerevole contrazione delle iscrizioni delle cause di primo grado in Tribunale, con un calo dell'11% per le iscrizioni dei procedimenti di separazione e divorzio.

I nuovi meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, resi permanenti con l'ultima legge di stabilità, concorrono al riconoscimento di un ruolo decisivo dell'avvocatura nel percorso di accesso agli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

Si tratta di miglioramenti importanti.

Nell'ultimo rapporto annuale della World Bank, l'Italia guadagna 36 posizioni nel ranking mondiale (dalla 147a alla 111a), anche grazie alla riduzione dei tempi di trattazione del contenzioso commerciale e soprattutto grazie all'avanzamento dell'informatizzazione, che la World Bank indica come una delle due riforme strutturali realizzate nell'ambito di questo Paese nel 2015.

Se l'anno 2014 ha segnato l'avvio dell'obbligatorietà del processo civile telematico, il 2015 può essere considerato l'anno del consolidamento dei risultati ottenuti. Con l'estensione del processo a tutti i tribunali, il rafforzamento dell'infrastruttura informatica che sorregge l'architettura del PCT, e la programmazione, per i prossimi anni, della piena digitalizzazione del processo civile e penale.

I numeri parlano chiaro: più di 6,3 milioni gli atti telematici depositati da avvocati e professionisti; circa 3 milioni e mezzo gli atti digitali depositati dai magistrati in quest'anno, rispetto al milione circa registrato nell'anno precedente.

Il sistema delle comunicazioni telematiche in ambito civile è ormai a pieno regime. Dal 15 febbraio si estenderà anche al giudizio di Cassazione.

Forte è la contrazione dei tempi dei procedimenti, specie per i decreti ingiuntivi telematici. I pagamenti hanno avuto un incremento pari al 105% in un solo anno.

In questo senso, sono davvero lieto che si colga nelle parole del Presidente Natoli il senso di uno, lo cito: «snodo epocale nella storia giudiziaria civile italiana».

Vorrei sottolineare come questo snodo sia dovuto prevalentemente a due cose: uno, che abbiamo deciso di partire, poteva essere scontata ma non lo era, perché non so più a quanti rinvii eravamo arrivati; due, che c'è stata una fattiva collaborazione in tutte le componenti della giurisdizione a partire dall'avvocatura. E voglio dirlo, per non dare una rappresentazione oleografica di questo passaggio, perché nell'avvocatura e nella magistratura hanno prevalso le impostazioni innovative, perché non sono mancate anche posizioni che guardavano con diffidenza a qualunque tipo di innovazione e, grazie a questo passaggio io credo che abbiamo realizzato una eccellenza nazionale. Noi siamo l'unico Paese in questo momento nell'Unione Europea che ha interamente informatizzato il processo civile.

Il 2015 ha segnato anche l'avvio verso la digitalizzazione del processo penale. Quasi 3 milioni sono gli atti digitali consegnati, tra notifiche e comunicazioni. Si è completato il dispiegamento del modello unico di registro penale telematico, in grado di restituire informazioni omogenee e maggiormente affidabili.

Certo, vi sono anche disagi e difficoltà. Ne comprendiamo le ragioni. Esse rendono ancor più meritorio l'impegno quotidiano di tanti.

Sicuramente sono necessari, e già allo studio, numerosi interventi di carattere normativo e tecnico, per alleviare il peso di quelle difficoltà, migliorando la qualità dei servizi e potenziando l'assistenza applicativa agli utenti.

Per questo, abbiamo deciso di investire ancor di più nell'informatizzazione. Nel solo 2015 circa 150 milioni di euro: il doppio dello scorso anno, il triplo rispetto al 2012.

Cospicue risorse saranno destinate alla messa in sicurezza del sistema informativo della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e delle Procure Distrettuali.

All'attuazione concreta del disegno riformatore concorrono, come dicevo, tutti i soggetti della giurisdizione. Il Ministero ha messo in campo ogni sforzo utile per raccogliere le sollecitazioni provenienti dagli Uffici giudiziari e dall'Avvocatura.

Le risorse aggiuntive reperite per il triennio 2015-2017 ammontano a oltre 1 miliardo di euro.

Risorse che saranno destinate anche all'informatizzazione avanzata, al reclutamento del personale, alla revisione organizzativa del Ministero e degli uffici, all'ammodernamento e alla sicurezza delle strutture giudiziarie, nonché al potenziamento dei servizi istituzionali dell'amministrazione penitenziaria.

Abbiamo creato una cornice normativa per l'Ufficio per il Processo e reperito le prime risorse.

Per la prima volta, saranno erogate borse di studio a favore dei tirocinanti laureati. Le procedure si stanno completando proprio in questi giorni, ma posso anticipare che numerosissime sono state le domande.

Il 23 febbraio 2015 il Ministero della Giustizia è stato accreditato per la prima volta come Organismo di diretta gestione dei fondi europei.

Questi permetteranno di sostenere gli interventi sul processo penale telematico, sugli sportelli di prossimità e per la diffusione del processo civile telematico presso gli Uffici dei giudici di pace.

Abbiamo il dovere di sostenere il miglior funzionamento degli Uffici Giudiziari. Con nuovo modello di gestione della spesa. Trasferita al Ministero, essa consente efficienza e risparmio per lo Stato e, allo stesso tempo, una più uniforme distribuzione dei costi sul territorio.

Mentre finora ha funzionato che chi spendeva, cioè i Comuni, non coincideva con chi pagava, cioè il Ministero. Un meccanismo che ha prodotto sprechi e squilibri.

Il nuovo modello contempla anche la costituzione di articolazioni amministrative decentrate, le "Conferenze permanenti", alle quali è attribuito il delicato compito di individuare i fabbisogni degli uffici.

Nuove competenze sono attribuite anche ai Capi di Corte.

È la realtà ad imporre una figura di dirigente, capace di misurarsi con l'evoluita complessità dell'organizzazione giudiziaria. Ad essa è chiesto di contribuire anche alla razionale pianificazione e all'efficiente utilizzo delle risorse disponibili. È sempre più importante, infatti, riuscire a valutare le performance dei nostri uffici, darsi piani per migliorarle, provare a diffondere le buone pratiche già sviluppate in alcune sedi in tutto il Paese. È sempre più importante gestire accuratamente le risorse. La sfida dell'efficienza non va intesa come una mania aziendalistica, ma come un compito fondamentale per ridare forza e prestigio allo Stato e alla Repubblica.

Abbiamo inaugurato, per la prima volta dopo di vent'anni, una nuova stagione di reclutamento del personale amministrativo, che consentirà l'assunzione di personale in mobilità per più di 4000 nuove unità nel biennio 2016/2017.

Un percorso, questo, già avviato: sono infatti 593 le unità di personale assunte nel corso del solo 2015.

Dopo un ventennale silenzio dinanzi alla domanda di riconoscimento delle competenze e di valorizzazione delle professionalità, abbiamo avviato la riqualificazione, partendo dalle qualifiche che da più tempo attendevano risposta.

Organizzazione, risorse, personale, informatizzazione sono i pilastri di una seria politica riformatrice del sistema giudiziario.

La Magistratura, l'Avvocatura, il personale amministrativo sono chiamati ad un profondo e non semplice cambiamento.

L'informatizzazione avanzata ha già creato nuove frontiere di dialogo tra avvocati e magistrati; sta modificando i processi lavorativi e le prassi processuali.

Si modificano anche i profili delle professioni legali.

La professione di avvocato sta mutando, si sta specializzando, si sta aprendo sempre più al confronto internazionale.

Gli schemi di regolamento adottati, e quelli in via di adozione, serviranno a riorientare la professione secondo le esigenze di una società più aperta, più dinamica, più competitiva.

Con questo lavoro abbiamo percorso una terza via tra le impostazioni corporative, che in passato hanno segnato il mondo delle professioni, ed un approccio mercatista che pretenderebbe di equiparare la tutela dei diritti fondamentali all'erogazione di qualche servizio valutabile in termini di quantità e di prezzo.

L'attuazione della riforma del sistema forense, che andrà a regime quest'anno, diviene così una sfida cruciale. Che va affrontata insieme all'Avvocatura italiana e alla disponibilità al cambiamento che sapranno dimostrare proprio i Fori di più lunga e nobile tradizione, come quello palermitano.

I cambiamenti accresceranno le professionalità della magistratura, anche grazie al contributo dei giovani magistrati, che sapranno raccogliere e accrescere un'eredità fatta di senso di responsabilità e di autorevolezza.

Le tempistiche di ingresso dei magistrati hanno però bisogno di costanza. Sono state per questo reperite le risorse per procedere all'assunzione di ben 311 giovani magistrati, vincitori dell'ultimo concorso, che prenderanno servizio il 22 febbraio prossimo.

È in corso la correzione delle prove del concorso successivo, per 340 posti.

A novembre è stato poi bandito un nuovo concorso per 350 posti.

Abbiamo lavorato insomma per superare gli attuali limiti di organico della magistratura. Non si tratta però solo dell'immissioni di nuovi magistrati. Sono certo infatti che anche dalle nuove leve verrà anche un rinnovamento della cultura giuridica della Magistratura: più aperta al confronto internazionale, alle nuove dimensioni del diritto europeo, alle crescenti esigenze di specializzazione della professione.

Abbiamo poi avviato un proficuo confronto istituzionale con il Consiglio Superiore della Magistratura, in vista della prossima revisione delle piante organiche. È, questo, un passaggio decisivo per modellare le politiche di allocazione delle risorse alle diverse realtà socio-territoriali del Paese.

Anche la magistratura onoraria è chiamata a far parte del processo riformatore. Il disegno di legge in discussione al Senato costituisce il primo serio e concreto tentativo di uscire da un'epoca di incertezze sul destino dei giudici onorari.

Lo richiamava prima il Presidente Natoli e lo ringrazio proprio per questo. Si punta a una maggiore professionalizzazione del magistrato onorario, e si assicura un regime transitorio per coloro che sono attualmente in servizio. Si può dissentire sui singoli punti della riforma, ma credo che dovremmo essere tutti d'accordo che non si può andare avanti con proroghe annuali o biennali e un reclutamento, quantomeno rapsodico, che è stato realizzato nel corso degli anni.

Ricordavo prima come l'anno 2015 abbia segnato il superamento del sovraffollamento carcerario.

L'ambizione è tuttavia quella di imprimere un segno ancora più incisivo in termini di cambiamento nella cultura della pena.

Il fine ultimo è abbandonare un sistema anacronistico, che identificava troppo spesso la sanzione penale con la reclusione in carcere.

L'iniziativa degli "Stati generali dell'esecuzione penale", consultazione pubblica da me fortemente voluta per favorire il più ampio coinvolgimento della società civile, così come il disegno di legge delega di riforma dell'ordinamento penitenziario, approvato dalla Camera dei Deputati, mirano infatti a riconsiderare l'intero sistema trattamentale, per restituire alla pena il valore che la Costituzione e la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo le assegnano.

Le esigenze di sicurezza e tutela della collettività possono e devono essere soddisfatte senza detrimento per la dignità del condannato e per la concreta possibilità di un suo reinserimento nel contesto sociale.

I risultati sono decisamente incoraggianti: al 31.12.2015 la popolazione carceraria è scesa a 52.164, però 39.274 sono i soggetti trattati in regime di esecuzione penale esterna. Richiamo questo dato

perché le esecuzioni penali, complessivamente nel loro numero, sono superiori al massimo del numero di popolazione carceraria che si è realizzato nel Paese. Quindi, complessivamente, io credo non si possa sostenere che ci sia stato un'attenuazione dell'attenzione rispetto al termine della sicurezza, il problema è che abbiamo provato ad affrontarlo in un modo diverso. Per superare un paradosso italiano, quello di essere il Paese che spende di più in Europa per le esecuzioni penali esterne ed essere anche il Paese con la più alta recidiva a livello europeo.

L'indice di sovraffollamento delle carceri è in conclusione sceso dal 131% al 105%.

Tutto ciò è stato possibile anche grazie all'impegno ed alla crescente professionalità degli operatori sociali degli uffici per l'esecuzione penale esterna, che vogliamo potenziare, e al crescente coinvolgimento degli enti locali, alla dedizione della polizia penitenziaria, al lavoro impegnativo della Magistratura di Sorveglianza.

Puntiamo ad ampliare e potenziare il ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, percorsi di messa alla prova e di esecuzione di misure alternative che, pur mantenendo la fisionomia di sanzione, siano in grado di accompagnare il ritorno nella società del condannato, e nel contempo di rafforzare la dimensione riparativa della giustizia penale.

Il Ministero si appresta inoltre ad avviare una riflessione ancora più articolata sulla Giustizia minorile, con a riferimento il modello europeo di giusto processo per i minorenni.

La valorizzazione dei diritti fondamentali del fanciullo, primo tra tutti quello alla continuità affettiva, è stata concretamente anticipata con l'entrata in vigore della legge 173 del 2015.

Proprio in questi giorni, inoltre, la Camera dei Deputati sta esaminando la proposta di istituzione, nei tribunali, di una sezione specializzata per la famiglia e la persona.

Nel corso dell'anno si sono raccolti i primi frutti delle politiche di riforma che hanno orientato l'amministrazione della giustizia. Al contempo, nuove sfide sono state lanciate nell'ottica di restituire efficienza al sistema.

Voglio ricordare, in particolare, la previsione di un ampliamento delle competenze del Tribunale delle imprese alle controversie commerciali ed industriali. I dati statistici relativi ai primi due anni di vita di questa nuova realtà sono estremamente positivi.

Con l'introduzione del Portale unico delle Aste giudiziarie contiamo poi di dare un forte impulso a disincagliare i crediti in sofferenza, ed anche ad assicurare efficienza e trasparenza delle procedure di liquidazione.

Va aperta una stagione di semplificazione e ricostruzione organica della disciplina della crisi d'impresa, che miri a salvaguardare il tessuto produttivo e al contempo a ridurre i tempi del giudizio, per evitare il depauperamento del patrimonio che di solito consegue a procedure concorsuali troppo lunghe.

Anche in questo caso c'è un cambiamento culturale da fare. Se non useremo più la parola fallimento, non è per un omaggio ipocrita al politically correct, ma perché non vogliamo più che un marchio d'infamia gravi sull'esito sfortunato di un'attività imprenditoriale.

Con riguardo alla giustizia penale, la lettura nei dati statistici restituisce un quadro di sostanziale stabilità dei procedimenti pendenti (3.467.896 al 30 giugno 2015). Ma il dato relativo alle prescrizioni, pur attestandosi sui livelli dello scorso anno, continua a destare preoccupazione.

La proposta del Governo per una congrua sospensione della prescrizione dopo la condanna in primo e secondo grado sono già state approvate alla Camera e sono all'esame del Senato.

Mi consola il fatto che a seguito dell'intervento sui reati della P.A. mi sento di sostenere che nell'ambito di quest'anno pochissimi casi di procedimenti per reati contro la PA siano finiti in prescrizione. Devo dire che il confronto fra il monocratico e il collegiale che il Presidente Natoli mi illustrava mi conforta in questo tipo di valutazione.

Il complesso delle riforme ha l'obiettivo di incidere significativamente sull'andamento e i tempi del processo penale.

A questo obiettivo va ricondotta una strategia d'azione articolata su più versanti e con più strumenti. Primo fra tutti quello dell'esclusione della rilevanza penale del fatto di particolare tenuità.

Nella stessa direzione va la scelta della depenalizzazione. È essenziale deflazionare il sistema penale, restituendo alla sanzione la serietà e la residualità che le compete.

Questo significa però liberare il dibattito politico e parlamentare dalle tossine del populismo penale, che di fatto favoriscono un uso meramente simbolico della sanzione. È anche per questo che ci adopereremo nel quadro di una ridefinizione delle regole che disciplinano il fenomeno migratorio per il superamento del reato di immigrazione clandestina.

C'è però una singolare miopia nel guardare all'immigrazione solo in questo modo. Come se non si trattasse di un fenomeno epocale, destinato a cambiare la storia del mondo, a incrociare popoli, culture, sensibilità diverse. Pensare che sia la messa a punto degli strumenti penali a risolvere il problema del governo di questi processi è rinunciare ai compiti stessi della politica. C'è una responsabilità del nostro Paese, ma c'è una responsabilità più grande dell'Unione Europea, che deve dimostrare di andare oltre gli egoismi nazionali.

In questa terra di confine, "migrazione" ha sempre significato accoglienza. Non numeri, ma persone. C'è un patrimonio di umanità che non può essere sacrificato agitando strumentalmente antiche paure. Voglio anzi dare merito anche al ruolo della Magistratura siciliana per gli sforzi profusi nella gestione di questa emergenza.

La depenalizzazione è complementare al rafforzamento della repressione dei delitti più gravi, contro la criminalità mafiosa ed economica e contro la corruzione, al cui contrasto intendiamo continuare a dedicare tutte le nostre forze.

Signori e signore, autorità tutte,

In occasioni come quella odierna si rischia sempre di scivolare nella celebrazione di stanchi rituali, è nostro compito, invece, fare in modo che questi momenti servano a riflettere sulle straordinarie trasformazioni in atto nella società e sui conseguenti mutamenti dei fenomeni criminali che in essa si sviluppano.

L'azione del governo è stata indirizzata in questi due anni a ridurre la sfera d'intervento della sanzione penale riguardo agli illeciti meno gravi, proprio per inaugurare un nuovo approccio ai fenomeni che più insidiano la nostra democrazia e i valori e i principi contenuti nella nostra Carta.

Una nuova filosofia di contrasto dei fenomeni corruttivi ci ha spinto ad adottare politiche di prevenzione a lungo trascurate e a rivedere l'impianto repressivo.

Abbiamo rafforzato l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Il delitto di concussione è stato esteso agli incaricati di pubblico servizio. Sono state inasprite le pene accessorie in caso di condanna per i reati contro la pubblica amministrazione. Sono stati adottati meccanismi premiali per chi collabora con la giustizia ed è stato introdotto il nuovo istituto della riparazione economica. È stato ridefinito il reato di falso in bilancio, per eliminare zone d'ombre e aree di impunità.

Tengo poi a ricordare l'impegno preso con la presentazione del disegno di legge per il contrasto al "caporalato", un'antica piaga che si ripropone purtroppo in nuove forme: qui come altrove, in contesti di arretratezza economica ma anche di fragilità politica e sociale. Pensiamo di introdurre pene più severe, ma anche meccanismi di confisca e misure di carattere premiale per spezzare i rapporti di omertà e di solidarietà criminale.

La globalizzazione dell'economia ha offerto inattese opportunità di conoscenza e di crescita all'umanità, ma anche lo sviluppo in parallelo della internazionalizzazione dei fenomeni criminali, preconizzata da Giovanni Falcone.

Questo è evidente a tutti in questi giorni in cui nuovi motivi di inquietudine, nuove insidie alla sicurezza e alla libertà delle persone vengono dalla minaccia terroristica.

Non con la stessa rapidità si sono globalizzati gli strumenti repressivi e giurisdizionali.

Il Parlamento e il Governo sono impegnati attualmente in una profonda opera di revisione e di adeguamento della normativa antimafia, tesa a colmare alcune lacune e a rendere più efficaci le strategie di contrasto alla criminalità organizzata.

Durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio dell'Unione, ci siamo battuti per rafforzare ed estendere il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. Gli strumenti di

sequestro e di confisca sono un fatto acquisito per il nostro ordinamento. Non è semplice farne comprendere l'importanza a Paesi che non hanno la nostra stessa percezione di questo fenomeno.

Proprio perché riteniamo tali strumenti di straordinaria importanza e chiediamo che essi diventino un modello per la legislazione europea, dobbiamo agire con il massimo rigore nei confronti di quei soggetti e comportamenti che hanno scalfito la credibilità dello Stato proprio in questo delicato settore.

L'impegno a livello continentale ci vede protagonisti anche nella battaglia per l'istituzione della Procura europea, un organismo in grado di garantire indagini davvero efficienti e una repressione penale coerente su tutto il territorio dell'Unione. Per il momento limitata alle frodi contro il bilancio comunitario, ma con la prospettiva di vedere estesa la propria competenza anche a fenomeni criminali di più ampia portata.

Sul fronte dell'ordinamento interno, abbiamo puntato su misure idonee a colpire efficacemente ed in modo ampio i patrimoni illeciti.

Tanto più è incisivo il lavoro per rafforzare gli strumenti di prevenzione e repressione, tanto più rigoroso deve essere il nostro lavoro teso ad eliminare zone d'ombra, certamente circoscritte, ma che tuttavia possono mettere in serio pericolo la credibilità dello Stato su questo terreno. Dobbiamo perseguire con nettezza tutti quei comportamenti che hanno offuscato l'egregio lavoro sin qui svolto da tanti valenti magistrati e dalle forze di polizia. Dobbiamo edificare un nuovo impianto sul terreno che storicamente ha rappresentato la più grande conquista del nostro ordinamento nel contrasto alle mafie, e guai se vi rinunciassimo: cioè l'aggressione dei beni mafiosi e il loro riutilizzo. Su questo fronte si gioca una partita che deve vederci tutti uniti nel ridonare prestigio alla giurisdizione, riducendo i margini di discrezionalità e intermediazione impropria in cui si sono sviluppati fenomeni allarmanti e preoccupanti. In questo senso va il nuovo regolamento per la determinazione dei compensi degli amministratori giudiziari, il cui iter iniziò a luglio dello scorso anno. Ben prima che emergessero gli scandali che hanno investito la sezione delle misure di prevenzione del tribunale di Palermo e che rappresenta oggi uno strumento fondamentale per evitare che quelle distorsioni possano ripetersi.

È ormai chiaro a tutti quanto sia forte l'intreccio fra criminalità economica, criminalità organizzata di carattere mafioso e fenomeni di corruzione.

Io però vorrei andare oltre una giusta e doverosa preoccupazione. Per dotarci di una riflessione di più ampio respiro, smuovere qualche vecchia certezza nella descrizione di questi fenomeni.

C'è stato un tempo in cui la parola "mafia" non era nemmeno pronunciata: non la si udiva nelle piazze né durante le omelie, veniva taciuta nei discorsi ufficiali e omessa nelle cronache di giornale. Nulla sembrava potesse cambiare e chi lottava contro era costretto a farlo, come disse un noto scrittore siciliano, «malgrado tutto».

Poi è venuta un'altra stagione, di riscatto e di eroismo civile. una nuova fase nella lotta alla criminalità mafiosa, in cui lo Stato ha dimostrato per la prima volta di potere e volere sconfiggere la mafia. Non più complicità ma contrasto; non più silenzi, ma voci. Molte voci. Anche la società civile ha partecipato a quella stagione. Ha fatto sentire alle forze dell'ordine, alla magistratura e alla politica la sua voglia di affrancarsi dalla soggezione mafiosa. Ora è tempo di riflettere sul fenomeno, capire come abbia inciso su di esso la globalizzazione dell'economia, la finanziarizzazione di essa, la crisi dei corpi intermedi e la crisi degli stati nazionali. È una riflessione profonda, non banale, dalla quale deve conseguire anche un aggiornamento degli strumenti di contrasto.

Quella stagione ha dato frutti importantissimi, in termini di conoscenza del fenomeno ma soprattutto di repressione.

Lentamente siamo però scivolati in una fase diversa. Il fenomeno mafioso ha due facce. Da un lato c'è la delinquenza organizzata, dall'altro c'è l'atteggiamento della società civile e politica e l'operare concreto dello Stato. Mentre la prima cambia, la seconda rischia di rimanere sempre uguale, e di ripetersi secondo forme e modalità che hanno perduto la loro efficacia e non riescono

più a suscitare quel moto civile di partecipazione e quella urgenza morale e politica che dobbiamo invece nuovamente avvertire.

Per questo, ho in animo di promuovere un percorso analogo a quello che abbiamo già sperimentato con gli Stati Generali dell'esecuzione penale. Dobbiamo rifondare le ragioni stesse di un impegno al quale non sono legate le sorti di alcune regioni, ma soprattutto del Paese intero.

Dipende da tutti noi inverare le parole di Pio La Torre, che esprimevano allo stesso tempo una convinzione e una speranza: "la mafia non è un'onda inarrestabile".

Signor Presidente,

ho molto apprezzato le parole con le quali ha voluto far sua la preoccupazione per il ruolo e il prestigio della magistratura. Condivido anche il riconoscimento a quell'«autogoverno diffuso» che deve consentire di svolgere controlli e dare risposte in termini pronti ed efficaci. E che considero uno dei modelli più avanzati del nostro Continente.

Per parte mia aggiungo una riflessione che compete alla politica, la quale ha mostrato forse troppa timidezza nell'intervenire e stabilire regole per chi le regole è poi chiamato ad applicarle.

Questa timidezza è dovuta a molti fattori, io credo.

È dovuta a una certa sacralizzazione del ruolo e della funzione della magistratura, che ha ragioni storiche profonde e condivisibili, che è inversamente proporzionale alla perdita di credibilità che la politica ha patito negli ultimi decenni.

Ma è dovuta anche a mutamenti economici e sociali sempre più imponenti, che superano ampiamente i confini nazionali e rispetto ai quali dobbiamo costruire strumenti di analoga portata.

Far valere le ragioni della politica diviene dunque sempre più difficile. È tuttavia è necessario, perché la politica mantiene, secondo le regole della democrazia, un insostituibile compito di carattere "architetonico": svolge cioè la funzione di direzione e di determinazione degli orientamenti generali del Paese, che la Costituzione le assegna.

Mentre dico che ho apprezzato le rigorose parole del Presidente Natoli, aggiungo anche che, come tutti voi, non ho alcun dubbio sulla serietà, il rigore, la professionalità e la dedizione della più gran parte della magistratura italiana e di quella di questo distretto, cui è demandata un'attività di contrasto alla criminalità e alle mafie di estrema delicatezza e difficoltà. La discussione che nel Paese circola intorno al significato dell'Antimafia deve servire ad aggiornarne gli strumenti e a moltiplicarne gli sforzi, non certo a ridurre la portata o gli investimenti su di essa.

Ho espresso in Parlamento la mia più ferma convinzione: non c'è Stato dove la criminalità spadroneggia; non c'è crescita civile, non c'è sviluppo, non c'è futuro per le nuove generazioni. Le mafie non sono soltanto nostre nemiche perché violano il codice penale, lo sono perché mettono in discussione i principi fondamentali della nostra Costituzione.

Sono qui per questo, perché penso che questo impegno vada rinnovato, e perché penso che sia giusto farlo qui, a Palermo e dalla Sicilia

Vi ringrazio.

Andrea Orlando
Ministro della Giustizia