

mercoledì 20 gennaio 2016

Comunicazioni del guardasigilli Andrea Orlando sull'amministrazione della giustizia 2015

Roma, Camera dei Deputati

Signor Presidente, Onorevoli Colleghi,

un Paese, una città, un territorio, segnato da conflitti, sfibrato dalle polemiche, non è nelle condizioni di darsi un orizzonte strategico. Non è in grado di usare al meglio le risorse e le energie disponibili; non è in grado di reperirne di nuove, e di determinare un processo di crescita.

Ciò vale in ogni ambito della vita civile, sociale, istituzionale.

La giustizia è stata per lungo tempo il terreno di uno scontro, a tratti persino drammatico.

L'Italia si è divisa sull'uso e l'indirizzo della giustizia, sul controllo della giustizia, sul perimetro della giustizia.

Le divisioni hanno impedito che si riflettesse sul tempo nuovo che la giurisdizione è chiamata ad affrontare, in un'epoca di grandi opportunità ma ad alto rischio. Un'epoca di globalizzazione dei diritti, ma anche di minacce globali ai diritti dei singoli e dell'intero genere umano.

Io rivendico a questo Governo e all'azione del Ministero il merito di aver contribuito a chiudere quella fase e di aver avviato, in un clima diverso, e questo clima ha una nuova riflessione: tra i soggetti della giurisdizione, nell'opinione pubblica, tra tutti coloro che hanno preso la parola sul tema.

Nonostante limiti e difficoltà ancora evidenti, il servizio giustizia comincia ad essere oggetto di un più pacato confronto perché parte di un dibattito più ampio sul destino della nostra democrazia.

Dopo anni di polemiche che hanno condannato il nostro Paese all'inconcludenza, c'è oggi un senso diverso e più vivo della responsabilità che dobbiamo assumerci, tutti, per restituire efficienza al servizio della giustizia, nel rispetto dei diritti dei cittadini e nell'interesse dello sviluppo economico e civile del Paese.

Così come rivendico il merito di un clima mutato grazie ad una costante ricerca del confronto. Credo sia mio dovere ringraziare tutti coloro che hanno contribuito, anche con qualche asprezza dialettica, a questa comune riflessione: la magistratura, l'avvocatura, il personale giudiziario, le forze politiche e sociali.

La cura della Repubblica - impiego le parole del Presidente Mattarella, a cui rivolgo il mio deferente saluto - è l'impegno di ogni giorno, ma anche l'impegno per un tempo lungo, per molti aspetti inedito, in cui l'Italia, l'Europa, il mondo stanno entrando.

Il clima diverso ha permesso di intervenire in ambiti sino a qui troppo trascurati, come la giustizia civile e l'organizzazione della giustizia. Ambiti che però danno senso e contenuto effettivo alla parola "cittadinanza".

Il clima diverso ha consentito e consente di tornare ad investire e di mettere in moto nuove forze.

E questo è tanto più importante nel momento in cui nuovi motivi di inquietudine si fanno strada.

La globalizzazione ha comportato l'apertura di uno spazio del tutto inedito in cui proiettarsi, ma ha anche indebolito i vecchi strumenti degli Stati nazionali.

Nessun processo storico è semplice e lineare. Nessuno, purtroppo, guarda in una sola direzione.

Ogni segmento dell'amministrazione dello Stato è esposto dunque a questo vento nuovo.

Certamente vi è esposta la giurisdizione. Uno Stato più debole è più vulnerabile rispetto ai fenomeni criminali, che spesso varcano le frontiere. Per questo la risposta deve essere duplice: da un lato, tesa al recupero di efficienza; dall'altro, protesa a trovare una nuova dimensione di carattere transnazionale.

Una cosa sostiene l'altra. Il recupero di efficienza della giustizia italiana non è un tema che debba appassionare solo gli studiosi di organizzazioni pubbliche, ma è una decisiva risorsa politica, per uno Stato che voglia adempiere ai suoi compiti fondamentali.

Il primo di questi compiti è legato alla sicurezza dei cittadini.

La minaccia principale che il nostro Paese, così come gli altri Paesi dell'Unione Europea, deve fronteggiare è oggi quella del terrorismo di matrice jihadista.

Una minaccia che mette sotto pressione l'ordinamento penale e la pubblica sicurezza.

Una minaccia che si presenta con caratteristiche originali. Legate alla instabilità dello scenario internazionale, a nuovi profili ideologici e dottrinari, a nuove possibilità di diffusione attraverso la rete.

È una sfida che mette alla prova lo Stato di diritto ma dalla quale lo Stato di diritto e quindi la giurisdizione devono uscire più forti.

Abbiamo fatto la nostra parte, intervenendo sull'ordinamento interno, riconoscendo la pericolosità di condotte pedepedeutiche e funzionali all'attività terroristica.

Un'analisi attenta del fenomeno ha infatti evidenziato la necessità di delineare nuove figure di reato. Abbiamo così anticipato la soglia di punibilità di condotte già palesemente orientate al compimento di atti terroristici: come il reclutamento passivo, l'autoaddestramento, il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo. L'utilizzo del web è stato inoltre configurato come circostanza aggravante del reato.

Crediamo però che questa battaglia si vinca soltanto rafforzando la cooperazione fra gli Stati e con l'Unione europea. Perché ad una minaccia globale si risponde con strumenti costruiti perlomeno nella dimensione continentale.

Per questa ragione stiamo lavorando a rafforzare la cooperazione nella lotta al terrorismo e ad intensificare gli scambi di informazioni e di esperienze investigative, in particolare in relazione al fenomeno dei foreign fighters.

In questo senso, ad esempio, lo scorso mese mi sono recato in Albania, insieme al Procuratore Nazionale Antimafia. Un'area strategica ai fini di un efficace contrasto al terrorismo e storicamente crocevia di traffici illeciti.

L'Italia è stata uno dei primi firmatari del Protocollo di Riga, pronto per la ratifica parlamentare.

L'Italia ha sostenuto la proposta della Commissione di rendere punibile la condotta di chi viaggia con finalità di terrorismo, sia verso le zone di conflitto che in fase di rientro in patria.

L'Italia ha appoggiato la proposta francese di criminalizzare una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo internazionale: il traffico illecito di beni culturali.

Gli schemi di decreti legislativi approvati nel novembre scorso dal Consiglio dei Ministri sono, inoltre, rivolti a dare attuazione ad altrettante decisioni quadro adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, settore della cooperazione giudiziaria fra gli Stati in materia penale.

E' urgente la riforma del Libro XI del codice di procedura penale per l'aggiornamento degli strumenti di cooperazione bilaterale, che da tempo è all'attenzione del Parlamento.

E' però deludente che a Bruxelles, e lo considero un insuccesso del processo di integrazione dell'Unione, non si siano compiuti passi significativi in direzione della Procura europea efficace, indipendente, e con reali poteri di indagine.

Purtroppo, hanno prevalso, almeno per ora, resistenze, diffidenze, inerzie e gelosie. Nessuna autonomia della Procura rispetto agli Stati membri; limitatissimi poteri di indagine su un ambito ristrettissimo di reati: questo, in sintesi, il guscio vuoto rimasto dopo un faticoso confronto.

Per questo, a nome dell'Italia, ho detto no ad un organismo che avrebbe soltanto intralciato le attività delle autorità giudiziarie nazionali.

C'è un punto oltre il quale la bassa intensità delle soluzioni è solo un'ipocrita copertura degli egoismi nazionali.

Abbiamo registrato gli stessi limiti nella trattativa sul regolamento di riforma e potenziamento di Eurojust, uno strumento fondamentale anche per il contrasto al traffico dei migranti. Il testo, predisposto dall'Italia durante il semestre di Presidenza, giace presso il Parlamento europeo.

Prendendo atto con realismo, ma non con rassegnazione, delle difficoltà europee, abbiamo dato un notevole slancio alla cooperazione bilaterale con i Paesi terzi.

Il Governo italiano ha stipulato numerosi accordi in materia di assistenza giudiziaria penale ed estradizione: con l'Algeria, l'Egitto, la Libia, il Marocco, la Tunisia, la Nigeria, il Libano, gli Emirati Arabi Uniti, il Montenegro, il Kosovo, la Cina, il Vietnam, il Messico e Panama. Questi accordi consentono l'attività di cooperazione nel contrasto al terrorismo e alla criminalità organizzata.

Proprio gli eventi legati al terrorismo evidenziano in modo drammatico un fenomeno che avremmo dovuto cogliere sino in fondo e ben prima: l'esigenza di rafforzare le giurisdizioni sovranazionali.

Poteri di fatto di carattere globale, sono in grado di incidere nella vita dei popoli, prescindendo da ogni legittimazione democratica. Essi mettono in mora, e spiazzano, talvolta svuotano il ruolo delle giurisdizioni nazionali. Mi riferisco ai grandi centri finanziari ed economici, alle grandi reti informatiche che, per loro natura, tendono a sottrarsi al controllo di legittimità.

Il nostro impegno è stato dedicato a rafforzare e sostenere tutte le giurisdizioni sovranazionali alle quali l'Italia aderisce. È per questo motivo che salutiamo con grande soddisfazione la nomina di Guido Raimondi al vertice della Corte Europea dei diritti dell'Uomo di Strasburgo.

Ma il terrorismo e l'istigazione all'odio si combattono anche in rete.

Per questo ho incontrato al Ministero della Giustizia i rappresentanti di diverse piattaforme internet e social media.

La sola repressione penale, infatti, non basta. È necessario sollecitare, forme di autodisciplina, per ridurre la disponibilità del materiale contenente apologia del terrorismo e i discorsi d'odio on line.

L'impegno contro il terrorismo non deve comunque significare, e giova ribadirlo, cedere anche solo un

millimetro sul terreno dei principi costituzionali, da cui dipende il fitto tessuto di libertà che innerva la nostra democrazia. Questo è il bene che difendiamo.

Siamo convinti, infatti, che la lotta alla criminalità internazionale non debba farci rinunciare alle maggiori acquisizioni di civiltà in materia di garanzie e tutela dei diritti.

Più forte è la sfida, più ambiziosi devono essere gli strumenti di contrasto, anche culturale, volti a fronteggiarla.

Noi stiamo uscendo (faticosamente) da un periodo di crisi economica e sociale per cacciarci e non vogliamo infiltrarci in una crisi di civiltà.

Il progresso intellettuale e politico europeo, dopo i traumi della prima metà del Novecento, ha saputo guadagnare la costituzionalizzazione di uno spazio giuridico incentrato intorno alla piena titolarità dei diritti della persona umana; a questo nostro tratto distintivo non possiamo e non vogliamo rinunciare.

Non possiamo e non vogliamo smettere di essere quella regione del mondo in cui più profondo e radicato è il riconoscimento dei diritti dell'uomo.

Essere europei significa considerare questo spazio di libertà e di uguaglianza come la propria casa. Le generazioni che ci hanno consegnato questa eredità non possono essere tradite. È, anzi, nostro dovere arricchire questo sistema di diritti e di garanzie.

L'Europa, ha detto uno dei più grandi intellettuali viventi, George Steiner, è i suoi caffè: «Dal locale di Lisbona amato da Fernando Pessoa ai cafés di Odessa frequentati dai personaggi di Isaak Babel. Dai caffè di Copenaghen, quelli di fronte ai quali passeggiava Kierkegaard, nel suo meditabondo girovagare, fino a quelli di Palermo».

Dopo i fatti di Parigi, bisogna dirlo con la massima determinazione: non vogliamo né dobbiamo chiudere uno solo di quei caffè.

Non dobbiamo né vogliamo chiedere a un ebreo di non indossare la kippah; non dobbiamo né vogliamo chiedere a una ragazza di cambiare abiti, o acconciature, o stile di vita.

Onorevoli Deputati, il Governo ha improntato la sua azione in materia di giustizia a un dialogo costante con tutte le forze politiche e parlamentari. Soprattutto nell'affrontare aspetti che ho reputato più urgenti e indifferibili: mi riferisco al superamento dell'emergenza carceraria, all'avvio del processo civile telematico obbligatorio e all'abbattimento dell'arretrato civile.

Su tutti questi aspetti, tocchiamo con mano i progressi ottenuti: il sovraffollamento è sostanzialmente eliminato; il processo civile di primo e secondo grado è telematico in tutte le sue fasi, e in tutta Italia; l'arretrato civile è in via di riduzione.

Merito, anche, del lavoro proficuo del Parlamento e delle Commissioni, che hanno lavorato su queste materie più che su altre, come dimostrano i dati relativi ai progetti di legge licenziati. A voi tutti per questo vada dunque il mio più sentito ringraziamento.

Sin dal mio insediamento ho insistito su un concetto: le norme, anche le migliori, non bastano se non sono sostenute da misure organizzative. Proprio il processo di globalizzazione, l'introduzione di nuove tecnologie in tutti i settori della vita umana, fa sì che il fattore tempo divenga un dato ancor più essenziale. Si tratta di non concedere nulla alla retorica efficientistica o all'ideologia aziendalistica. La garanzia di un diritto, che non poggia su meccanismi organizzativi efficaci e rapidi, diviene lettera morta.

Così, sono state avviate per il personale amministrativo politiche che, per la prima volta dopo più di vent'anni, consentono concretamente attività di ricollocamento e qualificazione.

Più di 4000 unità di personale saranno assunte nel prossimo biennio.

450 hanno già preso servizio presso gli uffici giudiziari.

Abbiamo riformato la struttura del Ministero in profondità, riducendo del 40% le posizioni dirigenziali, semplificando e riorganizzando le strutture dipartimentali, realizzando risparmi di spesa per 64 milioni di euro. Non avremmo potuto chiedere agli altri di cambiare se non lo avessimo fatto noi per primi.

È mia ferma convinzione che l'amministrazione vada difesa con grande determinazione, non certo mortificata o smantellata.

Il personale che serve la giustizia sfugge, nella sua stragrande maggioranza, agli stereotipi spesso utilizzati contro i pubblici dipendenti.

Con oltre 9000 vuoti in organico, e l'assenza di interventi di riqualificazione da più di un quarto di secolo, il personale amministrativo ha saputo garantire comunque il funzionamento della giurisdizione.

Per questo abbiamo deciso di mettere più risorse.

L'amministrazione pubblica si difende soprattutto facendola funzionare. Restituendogli il senso della missione da cui è investita.

Faccio due esempi di interventi di carattere organizzativo e indicativi del processo di innovazione avviato.

Il primo riguarda il funzionamento degli uffici giudiziari. 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 di gestione della spesa, trasferita al Ministero, consente efficienza e risparmio per lo Stato e, allo stesso tempo, una più uniforme distribuzione dei costi sul territorio.

Il secondo esempio è l'Ufficio per il Processo, che dà ai magistrati un apposito staff di collaboratori.

L'Ufficio del processo può incidere positivamente sull'organizzazione del lavoro del giudice, sullo smaltimento dell'arretrato.

Nell'Ufficio del Processo entreranno anche i tirocinanti. Più di 17 milioni di euro sono stati stanziati nel solo 2015. Proprio in questi giorni si stanno peraltro completando le procedure per erogare le prime borse di studio.

Non deve passare sotto silenzio un investimento che punta sui giovani. Non c'è, del resto, cambiamento nei modelli organizzativi, nei moduli gestionali, negli schemi regolamentari che funzioni, se non immette anche nuove energie.

Nel prossimo mese entreranno in servizio 311 magistrati vincitori del concorso indetto nell'anno 2013. Sono poi in corso le operazioni di correzione delle prove del concorso successivo, per 340 posti. Ed è stato pubblicato, a novembre scorso, un nuovo bando di concorso per 350 unità.

Anche la magistratura italiana va incontro ad una fase di cambiamento e non solo generazionale.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, con il quale è in corso un positivo dialogo, è chiamato a guidare questo orientamento.

Proprio in queste settimane dall'organo di autogoverno giunge un segnale incoraggiante. Si sta rompendo il tetto di cristallo che per molto tempo ha impedito l'accesso delle donne alla guida di importanti uffici giudiziari.

La magistratura italiana è per metà circa composta di donne, ma questa percentuale non si ritrova affatto negli incarichi direttivi.

Ritengo che la riforma della legge elettorale del CSM dovrà prevedere strumenti che favoriscano la parità di genere.

Le riforme in atto esigono una rivisitazione dell'ordinamento giudiziario e del funzionamento del CSM.

Noi crediamo che si debba assicurare la più ampia rappresentatività all'organo di autogoverno: per garantire adeguata terzietà alla sezione disciplinare; per rendere più rapide e trasparenti le procedure del Consiglio.

Al Ministero sono state per questo da me istituite due Commissioni, chiamate a raccogliere pareri e proposte su modifiche di carattere ordinamentale, sull'accesso alla magistratura, sul metodo di elezione del Consiglio, sugli illeciti disciplinari e sulle incompatibilità.

Questo intenso lavoro non rimarrà solo materia di studio.

È ugualmente necessaria la riforma della magistratura onoraria, attualmente in trattazione al Senato. Si tratta di una riforma attesa, che predispone finalmente uno statuto unico del magistrato onorario e ne valorizza una figura su cui da tempo si regge larga parte della giurisdizione.

La ricchezza di cultura giuridica, che appartiene alla professione forense, è inseparabile dal patrimonio di diritti di cui gode un Paese.

Per questo l'anno trascorso abbiamo dedicato grande impegno al dialogo con l'Avvocatura. Questo dialogo ci ha dato frutti importanti. Senza la collaborazione dell'Avvocatura, la partenza e lo sviluppo del processo civile telematico sarebbe stata impossibile.

Dal mio canto, posso dire di avere mantenuto l'impegno di perseguire la strada della degiurisdizionalizzazione e assicurato uno stabile supporto finanziario alla negoziazione assistita e agli arbitrati.

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

Sul tema della formazione giuridica e dell'accesso alla professione ho avviato un confronto con il Ministero dell'Università e della Ricerca che si concluderà presto.

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.

Sono sicuro che il percorso, non sempre facile, proseguirà con maggiore serenità ed equilibrio. E approderà nel corso di quest'anno alla entrata a regime di tutta la riforma del sistema forense.

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 prezzo.

Ho detto prima che l'Italia torna ad investire nella giustizia.

Fornisco un dato complessivo. Rispetto al 2014, il Ministero della Giustizia potrà contare su risorse aggiuntive per un miliardo di euro. Disponibili non solo per la programmazione degli interventi dell'anno 2015, ma anche per il biennio 2016-2017.

Si tratta di un dato oggettivamente eccezionale, tenuto conto dei vincoli di bilancio in cui siamo tenuti a muoverci.

In questo modo sosteniamo le riforme anche con investimenti e risorse, liberate dall'eliminazione di sprechi e inefficienze.

Gli investimenti stanno consentendo di passare dalle parole ai fatti: nelle politiche per la mobilità e la riqualificazione del personale; nei programmi di informatizzazione; nella riorganizzazione dei servizi della giustizia; negli incentivi alla degiurisdizionalizzazione.

Per la prima volta, il Ministero della Giustizia poi assume inoltre la gestione diretta di fondi europei.

Un impegno, dicevo, che sta producendo risultati, di cui voglio dar conto.

Parto dal versante della giustizia civile, che è stata e resta al centro dell'azione riformatrice del Governo.

Perché il cittadino, la famiglia, l'impresa formano in questo ambito la loro percezione profonda e il loro senso stesso di giustizia.

La digitalizzazione della giustizia ci ha consentito di varare il datawarehouse della giustizia civile, e cioè la completa targatura di tutto il contenzioso italiano e la misurazione delle performance di ogni ufficio, fruibile al pubblico online. È la più grande operazione di trasparenza di una amministrazione pubblica italiana che si rende in tal modo valutabile attraverso parametri oggettivi. La base dati e la misurazione delle performance è infine il presupposto per l'attuazione del piano Strasburgo che ha lo scopo di aggredire l'arretrato ultratriennale, cioè quello a rischio Pinto.

Per il Ministero, è stato un utilissimo strumento per l'investimento delle risorse e per approfondire le cause delle difficoltà in cui versano molti uffici giudiziari, che ho iniziato a visitare personalmente.

Mi auguro possa essere altrettanto utile all'autogoverno. Tanto per la valutazione dell'attività dei magistrati chiamati a svolgere funzioni direttive, quanto per l'individuazione delle priorità nelle nomine degli uffici ancora vacanti.

Il pesante arretrato, che paralizzava l'attività dei tribunali italiani nonostante l'elevata produttività dei magistrati, è in costante calo. I dati del 2015 attestano una tendenza alla riduzione delle iscrizioni di nuove cause, il che fa sperare in una ulteriore diminuzione delle pendenze che dovrebbe aver raggiunto quota 4,2 milioni a fine 2015. E scendere addirittura a meno di 4 milioni a fine 2016. Dico «addirittura», perché alla fine del 2009 erano sei milioni, circa due milioni più su. L'obiettivo di scendere sotto quota 4 milioni di affari indica un punto di svolta del sistema, poiché significa allineare l'arretrato alla capacità di definizione annuale che si attesta intorno ai 3,8 milioni di affari.

Le classifiche internazionali restituiscono l'immagine di un Paese in netto miglioramento. Nel rapporto "Doing Business", curato dalla Banca mondiale, l'Italia guadagna ben 13 posizioni, sul fronte del contenzioso commerciale.

Il miglioramento è dovuto anzitutto all'informatizzazione del servizio giustizia. Una priorità assoluta per questo Dicastero, che vi investe quest'anno circa 150 milioni di Euro: il doppio dello scorso anno, il triplo rispetto al 2012. La stessa classifica annuale prima citata mette il processo civile telematico tra le due riforme più rilevanti realizzate in Italia.

Grazie ad essa, il servizio giustizia si pone oggettivamente all'avanguardia in Europa. All'avanguardia anche nei processi di informatizzazione delle amministrazioni pubbliche nel nostro Paese.

È giusto, in questo caso, guardare ai numeri. Ai tre milioni e mezzo di atti depositati dai magistrati. O ai quindici milioni di comunicazioni telematiche, con un risparmio stimato di 53 milioni di euro.

Ma è doveroso parlare di un profondo cambiamento culturale in atto. Che investe tutti: giudici, avvocati, personale di cancelleria. La cultura di un Paese non si situa solo sui piani alti delle più nobili creazioni dello spirito, ma vive anzitutto ai piani bassi, grazie ai supporti tecnologici e alle infrastrutture reali in cui è inscritta.

Informatizzare significa, certo, risparmiare, ma avvia anche un diverso pensiero del mondo e della società, a cui dobbiamo saperci preparare. È un piccolo grande motivo d'orgoglio per me non vedere più le lunghe file dei praticanti di fronte agli sportelli delle cancellerie.

È in atto la riforma del codice di procedura civile, che mira ad una robusta semplificazione delle forme processuali, attualmente all'esame della Commissione Giustizia della Camera.

Essa prevede il potenziamento del tribunale delle imprese, che ha un peso importante per la reputazione internazionale del Paese.

Questa istituzione ha infatti mostrato di funzionare. I dati sono estremamente positivi: nei primi due anni, è andato a definizione l'80% circa degli affari pervenuti. Dati confermati dall'andamento del primo semestre 2015. Lo stesso disegno di legge prevede l'istituzione del tribunale della persona e della famiglia, uno strumento essenziale per la tutela dei diritti fondamentali.

Penso, infine, a tutto il settore del fallimentare, a cui cambieremo finanche la parola, per togliere alla crisi d'impresa la stigmatizzazione sociale che l'accompagna.

Lo schema di disegno di legge trasmesso alla Presidenza del Consiglio raccoglie i frutti del lavoro della commissione, da me istituita un anno fa.

L'approccio non sarà più quello tradizionale, cioè di carattere sanzionatorio e di declaratoria del fallimento.

L'approccio sarà piuttosto di prevenzione della crisi.

Si anticipa l'analisi delle situazioni di difficoltà, con procedure che consentono di intervenire su realtà imprenditoriali non ancora del tutto compromesse.

Si mirerà a preservare il più possibile il patrimonio imprenditoriale e finanziario di un'impresa. Garantendo, per quanto possibile, la prosecuzione della produzione ed il mantenimento della forza lavoro.

Qui voglio ripetere una mia ferma convinzione.

È noto che l'economia moderna nasce nell'ambito delle scienze giuridiche e morali. Non si tratta di una nascita casuale. «Natura di cose - diceva anzi Vico - altro non è che nascimento di esse». Certo, l'interesse economico e il valore di giustizia non coincidono, non si identificano, ma non per questo debbono necessariamente confliggere. Le riforme che stiamo realizzando credo lo dimostrino. Dimostrano cioè che il giusto può essere utile, può rendersi utile alla collettività, può realizzare l'interesse generale del Paese. E l'utilità, d'altro canto, può essere perseguita nel rispetto delle norme di giustizia.

Quando anzi queste norme ci sono, funzionano, tutta la vita civile, non solo la vita economica, ne trae vantaggio.

L'impegno speciale che abbiamo dedicato al versante civile non è stato, tuttavia, a discapito del versante penale. Sul quale spesso il nostro Paese, per ragioni storiche, ha i nervi scoperti e finisce così col cedere a semplificazioni e strumentalizzazioni. Ondate di populismo penale finiscono con il far perdere di vista il merito delle cose.

Ora, questo Governo ha introdotto molte, significative novità in materia penale. Senza fare polemica,

puntando al fine e commisurando gli strumenti.

I dati statistici relativi all'anno giudiziario 2014-2015 dimostrano una diminuzione delle iscrizioni e delle pendenze e un aumento delle definizioni, sia in primo che in secondo grado. Sono segnali positivi, cui fa da contraltare la preoccupazione per i dati che si riferiscono alle prescrizioni.

Questo è l'oggetto del disegno di legge approvato alla Camera che mi auguro venga presto approvato anche al Senato. Nello stesso ramo del Parlamento attende di essere esaminata la riforma complessiva del processo penale. Il testo tende a coniugare il rafforzamento delle garanzie difensive con la ragionevole durata del processo, attraverso una serie di innovazioni tese a snellirlo, a rafforzare il ricorso ai riti alternativi, a ridefinire i presupposti per l'appello, a deflazionare i diversi gradi di giudizio a partire dalla Cassazione.

Sempre sul fronte penale, c'è stato il rafforzamento degli strumenti per il contrasto alla corruzione.

Il Governo ha dunque esteso l'operatività del reato di concussione anche agli incaricati di pubblico servizio. Ha introdotto un meccanismo premiale per chi collabora con la giustizia e aggravato le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la P.A. Ha introdotto il nuovo istituto della "riparazione economica". Ha riveduto in profondità il falso in bilancio, per eliminare zone d'ombra e aree di non punibilità. L'Agenzia dell'ONU che si occupa di lotta alla corruzione ha dato atto dei progressi legislativi realizzati dal nostro Paese e della piena attuazione delle convenzioni internazionali in materia.

Il Governo ha inoltre accompagnato i lavori parlamentari nella riforma del voto di scambio politico-mafioso e nella riscrittura del codice antimafia, proseguiti anche sulla scorta del disegno di legge governativo approvato nell'agosto del 2014 ed ora all'esame del Senato.

Su tutta questa materia l'opera del Parlamento è essenziale.

Il contrasto alla criminalità organizzata rimane un punto cardine dell'attività del Governo, ma so che esso è condiviso da tutte le forze politiche, con cui non può mancare il confronto e la collaborazione.

Non c'è Stato, infatti, dove la criminalità spadroneggia. Non c'è prospettiva di sviluppo, non c'è crescita civile, non c'è futuro per le nuove generazioni dove bisogna piegare il capo, oppure tacere, oppure scappare. Non c'è prosperità dove regna l'incertezza, la paura o la violenza.

Sarò a Palermo il prossimo 30 gennaio, per l'inaugurazione dell'anno giudiziario, e avrò occasione, in quella circostanza, di confermare il mio, e quello del Governo, più forte sostegno alla magistratura, impegnata nell'opera di contrasto e repressione dei fenomeni mafiosi.

Come Ministro della Giustizia, sento il dovere di ricordare anche l'impegno profuso per arrivare, dopo circa un quarto di secolo, a dare una sistemazione organica agli eco-reati, un altro ambito in cui forte è la pressione della criminalità organizzata.

Qualcuno ha detto che si tratta di una normativa contro le imprese. Io credo, al contrario, che si tratti di una normativa a favore delle imprese che rispettano le regole e a favore di un nuovo modello di sviluppo sostenibile.

Così come voglio richiamare il disegno di legge sul caporalato, che mira ad introdurre strumenti efficaci per impedire l'illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori ad evidente fine di profitto, in violazione dei diritti fondamentali della persona.

È una vergogna di cui dobbiamo sbarazzarci. Lo dobbiamo a tutti coloro che si sono battuti per eliminare forme disumane di sfruttamento del lavoro. A chi lo fece in anni lontani, come Giuseppe Di Vittorio, nel territorio della Capitanata. A chi lo ha fatto in anni più recenti, come Jerry Masslo, nei campi di Villa Literno. E a chiunque lo faccia oggi, ovunque si riproducano gli intollerabili meccanismi dello sfruttamento, spesso al soldo della criminalità organizzata.

In materia penale, il Governo ha poi emanato il decreto legislativo che, in ossequio al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto-reato, permette di escludere la punibilità per particolare tenuità del fatto.

Il Governo ha anche proceduto a depenalizzare alcune fattispecie criminose e a derubricarne altre a illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili.

Anche questi interventi, unitamente all'introduzione della messa alla prova, che sta già funzionando, produrranno una significativa deflazione del carico penale, che siamo certi contribuirà a far scendere significativamente quel dato ancora negativo che riguarda le prescrizioni.

Le polemiche sulla convivenza civile minacciata o sull'impunità assicurata non hanno motivo di essere. Le nuove norme hanno piuttosto effetti deflattivi sul sistema e puntano semmai a rendere effettive e più efficaci le sanzioni. Perché ha più forza di prevenzione la prospettiva di una sanzione certa, comminata in tempi rapidi, che la minaccia di un processo penale, che per i suoi tempi e la natura dell'illecito rischia di finire nel nulla.

Noi dobbiamo fare leggi, non grida manzoniane. E dobbiamo intervenire con la sanzione penale solo nei casi più gravi.

Vorrei però tener ben ferma una indicazione. Le importanti misure introdotte in materia penale non devono far perdere di vista quello che rimane il primo intendimento del Governo: la tutela dei diritti delle persone vulnerabili.

Si tratta di una cura poco appariscente, che spesso frutta poco in termini di consenso, ma che costituisce la vera cartina di tornasole della civiltà giuridica di un Paese.

In tale prospettiva, la legislazione italiana ha già dato attuazione alla Direttiva europea sulla tutela dei diritti processuali della vittima.

È paradossale. È sempre in nome delle vittime che si denuncia quel che non va, chiedendo a voce sempre più alta pene esemplari e interventi repressivi sempre più duri.

Ma appunto: la considerazione della vittima, nel dibattito pubblico sulla giustizia, spesso finisce qua. La vittima viene strumentalizzata per mandare alti lai, che rinfocolano risentimenti e paure, ma rimane la meno tutelata, durante e dopo il processo. Dando attuazione alla direttiva europea, stiamo provando a superare questo paradosso, con una concreta tutela delle vittime dei reati.

Iniziative sono state prese, in tal senso, per incoraggiare soggetti più deboli a denunciare reati consumati in loro danno, trovando immediate cure ed assistenza.

Con pari attenzione il Governo segue l'esame del disegno di legge per l'introduzione del delitto di tortura, con il quale l'ordinamento interno si adegua ad alcuni strumenti normativi internazionali.

Purtroppo, l'attività di riforma è spesso intralciata da preoccupazioni a volte infondate; a volte giustificate ma agitate strumentalmente; altre volte da percezioni distorte dei fenomeni in essere. Il reato di immigrazione clandestina è uno di questi casi.

L'indirizzo generale, perseguito dal Governo, di dare maggiore efficienza al sistema processuale penale, puntando sulla riduzione dell'area di rilevanza penale, rimane confermato.

Sul reato di immigrazione clandestina resto convinto, in ciò confortato dai pareri come quello delle Camere penali, del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo o quello del vice-Presidente del CSM, che vada abolito. Si è tuttavia deciso non già di soprassedere, ma di proporre un intervento complessivo che riguardi i

rimpatri più celeri da un lato, i tempi per il riconoscimento dello status di rifugiato dall'altro.

Il tema assume sempre più una rilevanza europea. Perciò l'obiettivo deve essere un regime comune in tema di immigrazione ed asilo; purtroppo, però, l'Unione europea segna il passo.

È, tuttavia, inammissibile pensare di mettere in discussione il principio fondamentale della libera circolazione, cardine dello spazio europeo, per l'incapacità degli Stati nazionali di trovare un accordo sulla questione migratoria.

Il tema dei diritti mi porta al cuore di un altro problema sensibile del nostro Paese, quello dell'esecuzione della pena.

I detenuti, al 31 dicembre 2015, sono 52.164; la capienza è di 49.574. I parametri della CEDU nel rapporto capienza/presenza sono rispettati in tutti gli istituti di pena del territorio nazionale. Nessun detenuto è sistemato in uno spazio inferiore ai 3 metri quadri previsto dalle raccomandazioni europee.

Ma è vero anche che l'Italia rimane uno dei Paesi a più alto tasso di recidività in Europa. Il che significa che non è conseguita, in troppi casi, la finalità rieducativa della pena.

Il disegno di legge delega, approvato dalla Camera dei Deputati il 23 settembre scorso, mira appunto a riconsiderare il sistema trattamentale per restituire alla pena il senso ed il valore che la Costituzione le assegna.

Sono assolutamente convinto che in questo caso non soffriamo in particolare di previsioni normative inadeguate o insufficienti. Soffriamo di una disattenzione o di una colpevole distrazione generale.

Il successo di ogni riforma affonda le sue radici nella consapevolezza e nell'adesione dell'intero sistema e della società nel suo insieme. Per una nuova concezione dell'esecuzione della pena, orientata al rispetto della dignità umana, informata ai valori costituzionali e in linea con le risoluzioni internazionali, ho avviato il percorso degli "Stati generali dell'esecuzione penale".

Ad esso hanno partecipato oltre 200 tra esperti, rappresentanti di associazioni, operatori del settore, distribuiti su 18 tavoli tematici. Tutti i soggetti a vario titolo interessati all'universo penitenziario sono stati coinvolti. Il lavoro, sottoposto via via a forme diverse di consultazione pubblica ed accessibile sul sito del Ministero, fornirà indicazioni preziose per l'attuazione della delega in materia penitenziaria.

Il fine ultimo è superare un sistema ancora carcerocentrico, che identifica troppo sbrigativamente la sanzione penale con la reclusione in carcere.

Dopodiché, è essenziale ricordare che un valore altrettanto fondamentale è l'effettività della pena, quando sia irrogata con giustizia e senso di umanità. Per questo, non è stato riproposto il provvedimento adottato in via temporanea per 2 anni, al fine di decongestionare le carceri, che è scaduto lo scorso 31 dicembre. In questo provvedimento, la liberazione anticipata speciale prevedeva la detrazione di pena di 75 giorni, ogni 6 mesi di detenzione espiata. Funzionava di fatto come un automatismo e sacrificava dunque il carattere effettivo della pena ad altre esigenze, ora per fortuna superate.

Sul carcere continuano tuttavia a scaricarsi problemi che la società non riesce a risolvere, e che d'altra parte nel carcere non possono essere risolti. A pagarne le conseguenze sono i detenuti. Ma lo sono anche gli uomini e le donne del Corpo della polizia penitenziaria, a cui voglio perciò rivolgere una parola sincera di ringraziamento per il lavoro difficile che sono chiamati a svolgere. Un lavoro che sta evolvendo, e che non può non accompagnare l'inversione di tendenza del comune sentire in materia di esecuzione penale.

La legge di stabilità autorizza la spesa destinata all'equiparazione, nell'articolazione delle qualifiche, nella progressione di carriera e nel trattamento giuridico ed economico del personale direttivo del Corpo di polizia penitenziaria ai corrispondenti ruoli direttivi della Polizia di Stato.

Pensiamo di dover proseguire e di poter puntare, nel rispetto dei vincoli di bilancio, all'allineamento per i ruoli e i compiti non direttivi.

Ma i cambiamenti ci sono: sono misurabili.

Cent'anni fa, il deputato socialista Filippo Turati si rivolgeva in Parlamento, con un lungo e accorato intervento, al Presidente del Consiglio, Giovanni Giolitti. Per denunciare nelle condizioni della reclusione la «maggiore vergogna» del nostro Paese. Chiamò il carcere il «cimitero dei vivi». Le sue parole smossero i sentimenti dell'Aula, come lo stesso Giolitti dovette riconoscere.

Quelle parole non sono più attuali. Ma a distanza di quarant'anni dalla riforma dell'ordinamento penitenziario, rimane purtroppo attuale il monito che Turati consegnava a quelle parole: «La società, che si difende, può impadronirsi di noi, può rinchiuderci; ma non può, non ha diritto, di sopprimere in noi la dignità». E poi aggiunse: «Non è scritto in alcun libro del destino che le nostre carceri debbano essere dei semenzai di criminalità».

Anche per questo stiamo finalmente dando attuazione alla figura del Garante dei detenuti.

Nelle nostre carceri, infine, si trovano ancora dei bambini. Di fatto, scontano la pena insieme alle loro madri detenute e non mi consola il fatto che siamo quasi riusciti a dimezzarne il numero: erano 34 all'inizio 2015; sono, attualmente, 19. Si tratta di situazioni difficili, in cui il giudice decide di non poter concedere alle madri la detenzione attenuata. Ma si tratta di situazioni che, per un senso di umanità che non ci deve mai abbandonare, dobbiamo continuare a monitorare con grande attenzione, in vista del loro superamento.

Signor Presidente, Onorevoli deputati, sento l'obbligo, in conclusione, di tracciare un bilancio oggettivo dei progressi registrati. Ho cercato di dare conto dell'ampiezza e della profondità dei cambiamenti introdotti nel mondo della giustizia. Ho riferito della mole di investimenti avviati. Vorrei fornire anche qualche utile raffronto per dare evidenza ai risultati raggiunti.

L'arretrato civile, come dicevo, continua a calare, riducendosi strutturalmente. Ammontava a 5,2 milioni di affari al 31 dicembre 2013. È passato a 4,9 milioni l'anno successivo. È calato ulteriormente quest'anno e dovrebbe scendere fino a 4 milioni a fine 2016. Il tempo di emissione dei decreti ingiuntivi diminuisce, in un anno: a Catania del 32%; a Napoli del 41%; a Milano del 52%; a Roma del 54%.

In materia di risorse per la tecnologia e la sicurezza siamo passati dai 44,5 milioni del 2011 ai 147 milioni dello stanziamento del 2015.

Gli atti depositati al mese dai magistrati sono passati da 1,5 milioni di un anno fa ai circa 2,5 milioni del dicembre 2015. Gli atti informatici depositati dai professionisti sono passati, nello stesso arco temporale, da 1,2 milioni circa a quasi 4,4 milioni.

Dal 2013 ad oggi il PCT ha portato risparmi per 130 milioni di Euro.

La popolazione carceraria è scesa da 52.164 e sono cresciute, invece, a 39.274 le persone in esecuzione esterna. Sei anni fa erano 67.971 detenuti e a 21.494 persone in esecuzione esterna.

I detenuti in attesa di primo giudizio erano, al 31 dicembre 2013, 11.108. Oggi sono 8.523.

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

La capienza regolamentare è aumentata in due anni di quasi duemila posti.

Come hanno rilevato le autorità europee e gli osservatori internazionali, la giustizia italiana sta dunque cambiando.

Ma il Ministero della Giustizia vuole anche essere il Ministero dei diritti delle persone, il Ministero delle persone offese.

Anche su questo fronte abbiamo operato con determinazione, portando avanti progetti di riforma che irrobustiscono il sistema delle tutele: dal tracciare un vero e proprio statuto delle persone vulnerabili al potenziamento del gratuito patrocinio. Dall'approvazione di un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle vittime alla istituzione del garante dei detenuti. Dalla chiusura degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari al mantenimento dei livelli di garanzia pur in presenza di minacce per la sicurezza.

Mi auguro che nel 2016 il processo di riconoscimento dei diritti delle persone si intensifichi e possa compiere passi ulteriori, raccogliendo le indicazioni che ci provengono dalla Corte di Strasburgo e che segnalano lacune e ritardi del nostro ordinamento.

L'Italia ritroverà così pienamente il ruolo di faro dei diritti e della civiltà giuridica, che già la contraddistingue quando si pone alla testa delle nazioni per la moratoria della pena di morte nel mondo.

Il lavoro fatto è molto e, naturalmente, molto resta ancora da fare. Ma tutto questo è il frutto di un lavoro di squadra per il quale voglio ringraziare tutti i miei collaboratori, il vice ministro Costa e il sottosegretario Ferri.

Signor Presidente, la comunicazione sullo stato della giustizia al Parlamento è uno dei momenti più significativi dell'attività del Guardasigilli. Che si sviluppa attraverso la pratica del dare e rendere ragione della propria attività di governo.

Sono onorato di farlo, convinto come sono non solo della centralità del Parlamento nell'ordinamento della Repubblica, ma anche della centralità della giustizia nella vita delle istituzioni e dei cittadini.

Andrea Orlando
Ministro della Giustizia