

Intervento del Ministro della Giustizia Andrea Orlando alla cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2018

Roma - Corte di Cassazione, 26 gennaio 2018

Porgo il mio saluto al Presidente Sergio Mattarella, al Primo Presidente della Suprema Corte di Cassazione, al Vice Presidente del Consiglio Superiore della Magistratura, al Procuratore generale, al Presidente del Consiglio Nazionale Forense, e a tutte le altre Autorità e a tutti coloro che partecipano a questa cerimonia.

Ho ascoltato con grande interesse la relazione di alto profilo del Presidente Mammone, che ha fornito utili spunti, sia in merito alla funzione nomofilattica della Corte che all'organizzazione della Giustizia, senza mancare di sottolineare i più significativi dati della concreta realtà giudiziaria e il rilievo del quadro internazionale.

Non senza emozione, vorrei iniziare ricordando che sono passati tre anni dalla prima volta in cui ho avuto l'onore di prendere la parola in questo consesso, il 23 gennaio 2015.

Il mio intervento di allora indicava gli obiettivi del Governo nell'amministrazione della Giustizia, presentando i primi risultati concreti ottenuti e delineando i processi avviati.

Come comprenderete, questo mio intervento, per sua natura, non può limitarsi a fornire una mera prospettiva annuale, ma ha la responsabilità di restituire il senso di un percorso che riguarda lo stato della Giustizia nel nostro Paese e coinvolge quindi in modo essenziale lo stato di salute della nostra democrazia.

Tre anni fa mi accingevo a prendere la parola consapevole dell'azione svolta, e ancora da svolgere, per affrontare le quattro emergenze della Giustizia sottolineate nell'Audizione al Parlamento sulle Linee programmatiche: la condizione delle carceri, la Giustizia civile, il personale amministrativo, il contrasto alla criminalità organizzata.

Davanti alle emergenze, non era facile scommettere in un profondo processo di riforma, che ha coinvolto ambiti quali il processo civile telematico obbligatorio, l'abbattimento dell'arretrato civile, la riforma delle discipline della crisi d'impresa e dell'insolvenza, la riforma del processo penale.

Infatti, le emergenze impedivano una adeguata programmazione delle energie e delle linee d'azione per fornire un adeguato cambio di passo del sistema, atteso dai nostri cittadini e dalla comunità internazionale.

Allo stesso tempo, non era possibile affrontare le emergenze in modo isolato, ma era necessario un approccio strutturale, capace di sciogliere i nodi e di indicare una prospettiva.

Secondo quest'ottica, la cifra delle riforme della Giustizia di questa legislatura può essere restituita, a mio avviso, da tre parole chiave: imponenza, coerenza, metodo.

L'imponenza riguarda le riforme approvate, sulla Giustizia per la crescita, sui diritti e le garanzie, sugli aspetti lesivi della convivenza civile che distorcono la competitività e il funzionamento del mercato, dalla corruzione alla criminalità organizzata.

Alcuni dati restituiscono l'ampiezza della sfida affrontata per risolvere le emergenze, come la riduzione delle cause civili pendenti, passate da 4.681.098 al dicembre 2013 a 3.634.146 al 31 dicembre 2017, e la riduzione della popolazione detenuta, decresciuta di 8.000 presenze dall'8 gennaio 2013 (data di pubblicazione della nota sentenza "Torreggiani") al 16 ottobre 2017. Di particolare rilievo sono i riconoscimenti internazionali: ricordo che dal 2013 al 2017 l'Italia è risalita di 52 posizioni nell'indicatore "Enforcing contracts" del rapporto Doing Business della Banca Mondiale.

Mi piace particolarmente sottolineare un dato che proprio quest'anno ha maggiore importanza e cioè il fatto che le pendenze di fronte alla Corte Europea dei diritti dell'Uomo siano passate da 14.400 cause trattate a 4.665, con una riduzione del 67%.

Non abbiamo dato alla Giustizia italiana l'illusione di riforme senza risorse. Occorre ricordare che l'uscita dalle emergenze e l'avvio di una stagione di riforme non sarebbero stati possibili senza cospicui investimenti: il bilancio della Giustizia è infatti passato da uno stanziamento iniziale per il 2014 di 7.553 milioni di euro a 8.257 milioni di euro complessivi nel 2018. Per l'investimento strategico sulle spese informatiche nel periodo 2014/2017 sono stati stanziati oltre 500 milioni. Ciò ha reso possibile una "rivoluzione digitale". Dal primo luglio 2014 al 30 giugno 2017 sono stati depositati, da parte di avvocati e altri professionisti abilitati, quasi 20 milioni di atti telematici, in costante crescita di anno in anno. Nello stesso periodo si è manifestata la convinta adesione della magistratura all'uso attivo della piattaforma, come testimoniato dagli oltre 11 milioni di provvedimenti "nativi digitali" depositati dai giudici civili.

Voglio sottolineare che il cambiamento, in anni nei quali il 30% del complesso dell'attività legislativa ha riguardato il Ministero della Giustizia, non si è limitato a una mera dimensione quantitativa. La coerenza e il metodo stanno nel completamento del lavoro attraverso l'orizzonte culturale e le innovazioni organizzative. Penso, per esempio, alla prospettiva internazionale e al coinvolgimento dei corpi intermedi, due pilastri della nostra attività.

L'Italia è stata protagonista dell'adozione, il 12 ottobre scorso, del Regolamento istitutivo della nuova Procura europea (EPPO), con competenza sulle frodi ai danni del bilancio dell'Unione, entrato in vigore il 20 novembre 2017. Nel corso dei negoziati abbiamo proposto di estendere le sue competenze anche ai reati di criminalità organizzata e di terrorismo transnazionale, un tema ripreso dal Presidente Juncker nel suo più recente discorso sullo stato dell'Unione. La Commissione presenterà una Comunicazione a settembre del 2018 su un possibile ampliamento delle attribuzioni della nuova Procura europea proprio per includere la lotta al terrorismo.

Per dare coerenza al cambiamento, è stato fondamentale invertire il trend negativo relativo al personale amministrativo, costante negli anni precedenti al nostro mandato.

Siamo partiti nel primo semestre del 2014 da un programma di assunzioni per scorrimento da graduatorie per circa 150 unità, con un investimento economico di 6 milioni di euro. Siamo giunti oggi a risorse destinate per circa 5400 unità, per un ammontare di circa 300 milioni di euro.

Un passaggio decisivo è stato il concorso per 800 posti da assistente giudiziario, che ha permesso, dopo circa vent'anni, di immettere nuove energie nell'amministrazione della Giustizia. Ringrazio il Presidente Mammonè per averlo ricordato. Il concorso sta già avendo e avrà sempre di più un impatto concreto sul funzionamento della Giustizia nel nostro Paese.

Le iniziative degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale e degli Stati Generali della Lotta alle Mafie sono una testimonianza di un metodo innovativo, che ha voluto coinvolgere pienamente la società civile su tematiche cruciali per la nostra vita pubblica, approfondendo e informando l'attività su due orizzonti essenziali della nostra attività, oggetto del lavoro normativo dell'ultimo anno.

A suggello del percorso degli Stati Generali dell'Esecuzione Penale, il 22 dicembre 2017 il Consiglio dei Ministri ha approvato in via preliminare il decreto legislativo di attuazione della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario conferita dalla legge 103/17: dopo oltre quarant'anni dalla riforma del 1975, siamo passati dall'art. 27, comma 3, della Costituzione e dalla spinta verso una penitentiaria orientata al superamento degli automatismi, al favore per le alternative al carcere, all'attenzione per il trattamento e per i diritti delle persone ristrette. Sono in fase di approvazione anche i decreti relativi alle parti della delega afferenti la Giustizia riparativa, i minori e le misure di sicurezza.

L'apparato normativo di contrasto dell'azione penale antimafia si è arricchito nel 2017 con l'approvazione del nuovo Codice Antimafia, intervenuto in ambiti quali l'introduzione di nuove forme di prevenzione, la revisione della disciplina delle confische e della gestione dei beni confiscati, le modalità di scelta degli amministratori giudiziari e la modifica – secondo le indicazioni della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo – del procedimento per l'applicazione delle misure di prevenzione.

Nei lavori degli Stati Generali della Lotta alle Mafie, che hanno avuto l'onore della presenza del Presidente della Repubblica, che si sono conclusi a Milano il 23 e 24 novembre 2017 e che sono sintetizzati nella Carta di Milano, l'oggetto della nostra attenzione, della mobilitazione civile e culturale che abbiamo voluto stimolare, non si è limitato allo stato delle mafie. Una nuova cultura antimafia, per affrontare mafie economiche sempre più globalizzate, deve partire dalla rigenerazione istituzionale. Perché è nei vuoti della società e dello Stato che le mafie si insinuano. Per questo occorre un'antimafia sociale, in grado di coinvolgere tutti: le istituzioni, le imprese, le professioni.

Il Presidente Mambone ha ricordato che ci troviamo nella concatenazione di anniversari fondamentali per la nostra coscienza civile. Da un lato, l'ombra degli ottant'anni delle leggi razziali, che non dobbiamo dimenticare né nascondere, dall'altro lato i settant'anni della Costituzione della nostra Repubblica. Un Paese portato nella polvere dall'infamia razzista e dall'oppressione fascista seppe rinascere nella democrazia, anche grazie all'ispirazione di quella Carta, in cui vivono i valori della nostra cittadinanza. Ricordiamo che tra i più attivi nei lavori della Costituente vi fu un professore di diritto penale e futuro Ministro della Giustizia, Aldo Moro, che sarebbe stato sequestrato e ucciso nel 1978.

Mi rivolgo agli studenti che il Presidente Mambone ha voluto meritoriamente invitare, che sono eredi di questa nostra Repubblica, dei suoi travagli e delle sue conquiste.

Non siate spettatori, ma attori della democrazia. Nello spazio pubblico, così come nel cyberspazio, con la stessa forza e con la stessa intensità. Quest'ultimo, infatti, non è un luogo sradicato dalle regole del diritto. Chi si trova stretto nel vortice dei cambiamenti, tra due mondi, deve saper affinare lo sguardo per coglierne le contraddizioni, ricordando le parole di Gramsci: "Il vecchio mondo sta morendo. Quello nuovo tarda a comparire. E in questo chiaroscuro nascono i mostri". Il cyberspazio è un luogo di opportunità, enorme opportunità, ma in cui si commettono anche reati, che vanno affrontati con strumenti adeguati.

Nel nostro tempo tornano l'antisemitismo, il fascismo, il razzismo, il nazismo. I procedimenti aperti lo mettono in luce. Sentire la responsabilità degli ottant'anni dalle leggi razziali vuol dire non aver paura di pronunciare queste parole, identificando vecchi e nuovi fantasmi d'odio, negli spazi pubblici così come in quelli virtuali, che minano la fiducia e la sicurezza della nostra democrazia.

Il nesso tra la sicurezza e il linguaggio dell'odio è una questione di stretta attualità, che richiede ampio coordinamento tra attività internazionale e azioni nazionali. A questo proposito, ricordo l'istituzione presso il Ministero della Giustizia, con decreto ministeriale del dicembre scorso, della "Consulta permanente per il contrasto ai crimini d'odio ed ai discorsi d'odio" per lo svolgimento di attività consultiva rispetto ad interventi ed iniziative in ambito nazionale, europeo e internazionale.

Vengo alla conclusione, sottolineando che le riforme di questi anni indicano non solo un cambio di passo, ma un percorso ben definito, su cui è auspicabile evitare incertezze e ripensamenti. Anche nel rapporto tra politica e magistratura che ha avuto un esplicito sintomo in quel rapporto tra Ministero e Consiglio Superiore della Magistratura, che il vice Presidente Legnini ha voluto ricordare, e di questo lo ringrazio.

Dopo molti anni di ritardi e oggettive carenze della politica, dopo anni in cui la fisiologica divergenza di opinioni e di responsabilità sfociava nel conflitto tra magistratura e politica, il Parlamento tutto, i Governi che si sono succeduti nella legislatura e l'amministrazione hanno messo a disposizione adeguati strumenti legislativi e attivato i processi per avere investimenti e organici finalmente commisurati alle esigenze.

Questo ha consentito di superare la paralisi e di affrontare alcuni temi – penso per esempio alle intercettazioni – che hanno fornito la cartina di tornasole di un modo di intervenire con equilibrio, attraverso il metodo del dialogo e del confronto anche su ambiti tradizionalmente problematici.

Credo che la nuova stagione aperta per la Giustizia in Italia accentui le responsabilità della giurisdizione e metta in luce l'esigenza della magistratura e nella magistratura di ripensarsi, di sciogliere i nodi, di vincere le resistenze alle innovazioni.

Ciò impone anche una riflessione sulla figura del magistrato. Il tema non riguarda solo alcune deviazioni, che sono state e saranno affrontate con gli strumenti più adeguati, ma coinvolge un'esigenza più generale di affrontare patologie di impoverimento del ruolo sociale della professione. La magistratura non può infatti ridursi a una dimensione "impiegatizia", in cui talvolta pare incarnarsi oggi la "sciagura del conformismo" che già Piero Calamandrei aveva individuato. Su tutto questo, occorre – credo – una riflessione sul tema della formazione, che è decisiva per alimentare la vocazione professionale.

È stata una legislatura importante, che lascia un'eredità profonda. Per rafforzare il nostro Paese, per migliorare il suo standing internazionale e per garantire un servizio della Giustizia per i nostri cittadini all'altezza del dettato costituzionale di settant'anni fa, dobbiamo tutti essere in grado di dare continuità alle riforme, di radicarle nella società.

Sono certo che, per quello che le compete, la giurisdizione potrà e vorrà dare il suo pieno contributo per vincere questa sfida.

Andrea Orlando

Ministro della Giustizia