

# Intervento del ministro della Giustizia Andrea Orlando all'inaugurazione dell'anno giudiziario 2017

*Roma, Suprema Corte di Cassazione*

Signor Presidente della Repubblica, signori Presidenti del Senato e della Camera, Signor Presidente del Consiglio, Signor Presidente della Corte di Cassazione, Autorità, signore e signori, Nel rivolgermi alle Camere per l'annuale relazione sullo stato della giustizia ho detto una cosa di cui sono sempre più convinto: gran parte del destino di tutte le giurisdizioni, la nostra compresa, si gioca nella capacità che avranno di misurarsi con la dimensione sovranazionale. È per questo che il nostro sguardo deve essere sempre di più rivolto in quella direzione.

Questa affermazione è stata da alcuni letta come un tentativo di parlar d'altro. È vero il contrario. L'impegno a riformare il sistema della giustizia, intrapreso in questi anni, cade dentro un contesto storico-mondiale sempre più complesso, in cui persino l'universalità di diritti fondamentali viene messa in discussione.

Nella sua ultima relazione in occasione di un'inaugurazione dell'anno giudiziario, il Presidente Santacroce, che voglio qui ricordare a pochi giorni dalla sua scomparsa, concludeva il suo intervento esaltando «il patrimonio di libertà e di diritti fondamentali che connota l'identità e la cultura dell'Europa». E in apertura di quel discorso aveva posto una citazione di Cesare Beccaria, da Dei delitti e delle pene. Voglio dirlo con fermezza: le coordinate lungo le quali intendiamo muoverci sono ancora queste.

Non si tratta solo di garantire il funzionamento della giurisdizione. Si tratta di difendere, dimostrandone l'attualità e la funzionalità, un'idea di democrazia frutto prezioso del costituzionalismo moderno, basata sul postulato che gli uomini nascono liberi e uguali, proprio in un momento storico in cui tale verità è più o meno apertamente contestata.

L'inquietudine prodotta da un mondo che cambia sempre più rapidamente e da una società che sempre più frequentemente esclude, ha fatto crescere la convinzione che per garantire benessere e sicurezza, sia necessario sacrificare garanzie e diritti che hanno plasmato la nostra convivenza civile.

L'interazione fra dimensione sovranazionale ed esigenze di riforma organizzativa interna si riflette, in modo quasi esemplare, proprio su questa Corte, sul suo ruolo ed il suo funzionamento.

La fisionomia del giudizio di legittimità è infatti mutata come conseguenza, da un lato, dell'accresciuta varietà delle fonti e dell'incidenza di quelle sovranazionali; dall'altro, dell'aumento di funzioni e dai numeri con cui si deve confrontare la giurisdizione.

Credo vada sottolineata la complessità di una governance alle prese con una molteplicità di strumenti non più soltanto nazionali, e purtroppo non ancora adeguati ai cambiamenti in corso. La cooperazione internazionale su cui il governo ha scommesso con importanti innovazioni, il consolidamento del quadro europeo su cui abbiamo molto insistito in sede comunitaria a partire dalla costituzione di una Procura Europea, sono risposte ineludibili, ma, nei loro esiti, non ancora all'altezza del momento.

Il Presidente Canzio ha ben illustrato in quale direzione abbia proceduto l'attività di questa Corte, nei molti ambiti nei quali i pronunciamenti della Cassazione hanno inteso accompagnare

l'evoluzione di una società sempre più complessa, assicurando congruenza con l'impianto costituzionale e uniforme saldezza degli indirizzi interpretativi.

Un compito cruciale, che compete in ultima istanza a questa Corte e dipende, quindi, dal suo funzionamento. Ha giovato, in questo senso, l'adozione di nuovi moduli organizzativi. La riforma del processo civile in Cassazione, varata lo scorso anno, ha rappresentato una prima, rilevante risposta nella direzione auspicata di una riduzione delle pendenze.

Il decreto legge n. 168 del 2016 ha previsto importanti strumenti deflattivi e significative modifiche di rito, anche al fine di favorire il ricorso a forme sintetiche di motivazione. Da questo punto di vista stiamo accompagnando questa indicazione con una serie di sforzi e con un confronto costante con la Procura Generale, con la Corte di Cassazione, con il Consiglio Nazionale Forense e con l'Avvocatura dello Stato. Aggiungo che il disegno di legge di riforma del processo civile, in discussione in Parlamento, si ispira ai medesimi principi di semplificazione.

Al lavoro della Corte abbiamo anche assicurato tutte le risorse necessarie al potenziamento ulteriore dei processi di informatizzazione. Una parte significativa delle nuove assunzioni sarà, dal prossimo mese di ottobre, assegnata alla Corte e alla Procura generale, per l'attuazione delle iniziative, normative ed organizzative, volte all'abbattimento dell'arretrato civile, che il Presidente Canzio ha ragione di porre sotto le insegne di un autentico piano straordinario.

Vorrei ora riflettere sulle criticità leggibili nei numeri del sistema della giustizia, ma anche sulle performance di cui in questi anni il nostro Paese è stato capace.

Dovevamo misurarci con tre emergenze: il sovraffollamento carcerario, le carenze di personale, la mole dell'arretrato e i tempi della giustizia. Le abbiamo affrontate. L'azione di riforma proseguirà, ma si è già sensibilmente ridotto il peso di quelle patologie, cronicizzatesi nel corso di troppi anni. Comincio dai dati sull'arretrato.

Il monitoraggio operato dal Ministero rivela che le cause civili ultratriennali nei tribunali italiani sono inferiori a 450 mila; diventano 680 mila se si aggiungono le ultra-biennali in appello e le ultra-annuali in Cassazione. Il dato diviene più significativo, se si considera che questa pendenza ammontava a quasi un milione di cause nel 2013. In tre anni si è ridotta del 25%, con un effetto positivo sul debito Pinto, che è calato di 100 milioni di euro.

L'elencazione scarna dei numeri non appassiona, ma i dati sono chiari: è in atto un decremento rilevante in Tribunale e in Corte di Appello, con l'eccezione, già illustrata dal Primo Presidente, della Corte di Cassazione.

Nel mese di giugno 2013 le cause civili pendenti erano circa 5.200.000. Al 31 dicembre 2016 il totale, al netto dell'attività del giudice tutelare, è sceso a circa 3.800.000, dato migliore della previsione che avevamo formulato lo scorso anno.

Permettetemi di leggere questo dato in continuità con un altro. Nel 2016 le mediazioni civili sono state 196.247 (+10% rispetto al 2015); se si considera l'insieme totale delle forme di ADR, il dato sale a circa 366.000 nel solo 2016.

Ci sono più ragioni all'origine della diminuzione dell'arretrato. Ma è innegabile che i disincentivi all'intrapresa di liti temerarie abbiano concorso. Più volte ho sentito dire che il calo dell'arretrato, come quello delle iscrizioni, è dovuto principalmente alla crisi economica e all'aumento del contributo unificato. I dati smentiscono questa tesi. Basta vedere quello che è accaduto in molti paesi europei: la crescita delle sofferenze bancarie, delle situazioni di morosità, delle inadempienze contrattuali hanno portato a un aumento, non a una diminuzione del tasso di litigiosità.

Quanto al contributo unificato: fino al 2009 è cresciuto, ma sono cresciuti anche arretrato e iscrizioni; nel periodo successivo, soprattutto nel quadriennio 2013-2016, è rimasto costante, e tuttavia la riduzione delle iscrizioni è stata del 18%. Infine, l'Italia è al 21° posto su 28, in Europa, per costi di accesso alla giustizia. Questo non esclude la possibilità di rimodulare il contributo unificato per tener conto delle difficoltà di alcune fasce della società. Ma come si vede, su questi temi, i numeri e la comparazione con i paesi europei aiutano a confutare tenaci luoghi comuni e soprattutto a impostare correttamente la ricerca di possibili soluzioni.

Gli effetti del calo del contenzioso iniziano a vedersi anche sulla durata dei procedimenti. Si tratta di un fatto molto positivo anche perché si manifesta in presenza di un contestuale abbattimento dell'arretrato ultratriennale, il cui smaltimento – com'è noto – tende ad ampliare i tempi medi.

In appello, c'è una diminuzione: dagli 888 giorni del 2013 agli 828 giorni del 2016. Ancora più consistente è la diminuzione in primo grado con la durata degli affari trattati in Tribunale stimata oggi intorno ai 370 giorni, a fronte dei 547 del 2012.

È vero però che la durata dei procedimenti, soprattutto nelle materie di contenzioso più complesso, ha ampi margini di miglioramento, in ragione di una consistente riduzione della litigiosità che solo nel tempo può dispiegare i suoi effetti.

Tra i molteplici fattori di questi progressi, ve n'è uno che non può essere sottaciuto: è il lavoro straordinario svolto dai magistrati. Il rapporto Cepej ci dice che nel 2012 le decisioni erano state il 131% rispetto alle sopravvenienze. Questo indice si è ridotto nel 2014 al 119%, rimanendo sempre ben più alto degli affari in ingresso. È probabile che l'aggressione dell'arretrato, e quindi di cause più complesse, abbia ridotto il numero delle decisioni. È fondamentale però che l'indice di smaltimento mantenga l'attuale andamento allo scopo di riportare definitivamente il sistema a un punto di equilibrio.

Invito a prendere visione della radiografia del sistema nel suo insieme, che il datawarehouse della giustizia civile rende possibile. Si vedrà che sono riscontrabili ancora sensibili differenze tra i diversi uffici per quanto attiene ai tempi e all'arretrato, differenze – lo sottolineo – non meccanicamente riportabili alla disponibilità di risorse.

Sul settore penale è possibile fare un ragionamento analogo anche se meno marcato. Il numero complessivo di procedimenti pendenti è calato. Il calo è nel 2016 dell'ordine del 7%: maggiore delle oscillazioni in più o in meno verificatesi nel corso degli ultimi anni. Il totale dei procedimenti pendenti è 3.229.284. Dal raffronto con i dati dell'anno da cui siamo partiti, il 2013, risulta nell'ultimo anno un incremento della durata media in Cassazione, ma una lieve diminuzione in tutti gli altri uffici, più accentuata presso il giudice di pace, dove tocca l'11%.

È chiaro che i provvedimenti adottati per ridurre il ricorso al diritto penale – mi riferisco alla revisione delle incriminazioni penali, all'introduzione della particolare tenuità del fatto, agli interventi sulla depenalizzazione, alla messa alla prova – possono avere un'efficacia deflattiva, ma devono però essere sostenuti da ulteriori misure sulla durata dei procedimenti.

Alcune di esse si trovano nel disegno di legge di riforma penale in calendario al Senato. Condivido il giudizio del Presidente Canzio: le modifiche in esso contenute sono "incisive". Per questo la riforma è indifferibile.

Quanto allo stato della prescrizione, i dati relativi al primo semestre del 2016 mostrano un leggero rialzo rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. La metà delle prescrizioni avviene nella fase precedente al giudizio; il restante è suddiviso tra dibattimento di primo grado e Appello.

Analogamente, l'incidenza della prescrizione sulla percentuale delle definizioni ha i suoi picchi nel dibattimento in Tribunale e in Corte di Appello, dove è stimata al 22,6 %.

Permettetemi però un'osservazione. Le condizioni normative sono le stesse su tutto il territorio nazionale, eppure i numeri variano di molto. In Corte d'Appello, dove più stretto è il collo di bottiglia, la prescrizione incide, in media, per il 10% sul totale dei procedimenti definiti, ma si oscilla dal 21% delle sedi più gravate dal fenomeno all'1% delle sedi più virtuose. La forbice dei dati è molto ampia anche entro gli stessi distretti, cioè in contesti criminologici tendenzialmente omogenei; né vi è correlazione diretta fra performance degli uffici e carenze di personale.

Ha qualche rilievo, invece, il fatto che a distanza di più di un anno dalla sua entrata in vigore, ben poche corti e tribunali si siano dotati dell'Ufficio per il Processo, nonostante l'assegnazione a tale struttura di oltre 4000 tirocinanti. Ancor più eloquente il fatto che metà delle prescrizioni si concentri in due distretti, come del resto in due distretti si concentra ben il 37% dell'arretrato Pinto.

I numeri dicono dunque che molto incidono i comportamenti dei soggetti della giurisdizione e le scelte organizzative. Il Ministero intende farsi parte attiva in questo campo.

Certo, i numeri confermano anche la natura non congiunturale del fenomeno della prescrizione e la necessità dell'intervento normativo. Il rapporto del GRECO, il gruppo di Stati contro la Corruzione del Consiglio d'Europa, ha segnalato, auspicandone una rapida approvazione, l'adeguatezza del disegno di legge sul processo penale, pur evidenziando i progressi già realizzati in materia di contrasto alla corruzione.

L'organizzazione è stata per il Ministero la questione prioritaria. Per questo motivo abbiamo puntato sull'informatizzazione dell'intero sistema della giustizia, immesso nuove risorse, investito nella sua riqualificazione, completato la storica revisione delle piante organiche, attesa da troppi anni, E' ora imminente anche la revisione delle piante organiche degli uffici di II grado. Così come è imminente un piano pluriennale per l'informatizzazione del processo penale.

Provo a trarre un breve bilancio anche del modo in cui abbiamo affrontato l'emergenza personale. Ne vado particolarmente orgoglioso perché abbiamo realizzato una netta e consistente inversione di tendenza. Abbiamo trovato una situazione critica: una scopertura di novemila unità e nessuna prospettiva per il futuro.

Oggi posso dire che la situazione è di molto cambiata: con 1820 nuove immissioni entro marzo, di cui 1360 in servizio, e con le prossime 3300 di assunzione ordinaria che si aggiungeranno nel giro di un anno. Il totale supera le 5100 unità. Ma a questo dato, che tra l'altro comporterà l'arrivo di risorse giovani, va sommato quello che viene dalle convenzioni stipulate con le Regioni, per altre 350 unità, a cui se ne aggiungeranno altre ancora, nelle prossime settimane. 4000 è invece il numero di stagisti e tirocinanti. Numerose le convenzioni in ambito locale che stiamo valutando e via via approvando per varie forme di tirocinio.

Va anche aggiunta, per avere un quadro complessivo, l'opera di riqualificazione di quasi 2000 tra cancellieri e ufficiali giudiziari, attesa da oltre 20 anni. Si è trattato di un primo passo. Un secondo passo riguarderà già quest'anno oltre 8000 persone, a cui dovrà accompagnarsi la revisione dei profili professionali e dei relativi compensi, che sono pronto a definire in tempi brevi con i sindacati nell'ambito della contrattazione già aperta.

Quanto all'organico della magistratura, i magistrati entrati in questo triennio sono 1100.

Nell'ambito dell'esecuzione penale è cessata l'emergenza dovuta al sovraffollamento. A fronte di una diminuzione dei detenuti, accompagnata da un incremento delle pene alternative, si è registrato un incremento di 4000 posti detentivi regolamentari. I detenuti oggi sono 54.653. Altri segnali

positivi emergono sullo stesso fronte. I detenuti in attesa di giudizio di primo grado sono 9.337; nel 2013 erano 11.108. I condannati non definitivi sono 9.586; nel 2013 erano 11.723. Incoraggiante è anche il calo dei detenuti tossicodipendenti, scesi dai 15.654 del 2012 ai 13.000 attuali. Significativo è pure il dato che riguarda i soggetti messi alla prova. A fine 2015 erano 6500. A fine 2016 erano 9000.

Il quadro che rappresento non è ancora roseo, lo so bene. Esistono tuttora situazioni difficili. Occorre un cambio di mentalità, per potenziare la mediazione penale, l'esecuzione esterna e la messa alla prova. Che è cresciuta ma non abbastanza, per lentezze e intralci di carattere burocratico. Il percorso degli Stati Generali, concluso lo scorso anno, è servito proprio a questo: a mettere a fuoco i molti problemi dell'organizzazione penitenziaria, che vanno ben al di là dei numeri, e riguardano la qualità delle condizioni detentive, e la necessità di dare concretezza alle previsioni costituzionali in materia di rieducazione e reinserimento sociale. Questa è d'altronde la materia su cui esercitare la delega che il Parlamento è chiamato – mi auguro molto presto – a votare. E permettere anche al sistema di affrontare quel fenomeno insidioso, che è stato richiamato dal Primo Presidente, della radicalizzazione.

Alcuni segnali di crescita del numero dei detenuti nell'ultimo anno ci dicono che il rischio di ripiombare in una nuova emergenza può essere messo alle nostre spalle in modo definitivo e strutturale soltanto ripensando il modello del sistema penitenziario secondo le indicazioni contenute nel disegno di riforma richiamato.

Signor Presidente, lo studio scientifico di settore più recente, basato su fonti comunitarie e internazionali, rivela che il sistema giudiziario italiano ha registrato una delle migliori performance relative, nel confronto con i 47 Paesi scrutinati dal Consiglio d'Europa. Lo studio mostra per l'Italia – sto citando – «una situazione ancora critica, rispetto al principale indicatore di performance (la durata dei procedimenti) ma con una dinamica virtuosa, ancora di più se rapportata a quella degli altri paesi».

Credo che questo giudizio colga nel segno. La situazione rimane difficile, ma la dinamica che abbiamo innescato è virtuosa, e consente di guardare con fiducia al prossimo futuro. Se l'andamento venisse confermato nel prossimo triennio, l'Italia si allineerebbe a Paesi come la Francia o la Spagna in termini di disposition time, cioè di tempo medio prevedibile di durata dei procedimenti, che è l'indicatore principale di performance utilizzato da Cepej e da altri organismi internazionali. Non sono risultati del Governo o dei governi, ma del Paese. Frutto dello sforzo di tutte le donne e gli uomini che operano nella giurisdizione e davvero della leale collaborazione che si è realizzata tra tutti i soggetti istituzionali coinvolti, a partire dal Consiglio Superiore della Magistratura.

L'azione del Ministero di cui ho la responsabilità si è dispiegata su un ampio ventaglio di problemi, senza mai rinunciare al confronto e al dialogo con tutti i soggetti della giurisdizione, che ringrazio per l'opera che quotidianamente prestano nel servizio della giustizia. Mi auguro, anche alla luce dei risultati raggiunti, che questo dialogo possa proseguire nelle prossime settimane.

All'avvocatura voglio dire in particolare che intendo onorare l'impegno a presentare un disegno di legge sull'equo compenso. La crisi dell'avvocatura, l'ho detto più volte, è inevitabilmente crisi della giurisdizione e quindi crisi della democrazia.

Ho più volte richiamato l'attenzione, su alcuni aspetti del dibattito pubblico che dobbiamo provare a superare. Mi riferisco non agli scambi di vedute tra forze politiche – che considero anzi essenziali alla vita democratica, e spesso fruttuosi – ma ad accenti populistici e demagogici che attraversano un'opinione pubblica spesso disorientata e impaurita.

Sono ancora legato a quella tradizione illuministica, alla quale dobbiamo le principali conquiste in tema di diritti, e per la quale è il sonno della ragione a generare mostri. Ma il diritto è ancora pars rationis, parte essenziale della razionalità e dello spirito pubblico che deve continuare a vivere nelle aule di giustizia, nelle corti, nei tribunali, nei parlamenti. Il diritto è l'argine fondamentale che i popoli hanno costruito per non tornare a vivere in un'epoca di ferro. Dobbiamo stare ancora presso quell'argine, dobbiamo difenderlo e rafforzarlo.

A questo lavoro sono sicuro, signor Presidente, che sapremo tutti insieme dedicare il nostro impegno e la nostra più alta responsabilità.

Andrea Orlando

Ministro della Giustizia