



Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2008

Saluto del ministro della Giustizia ad interim Romano Prodi

Porto a questa Assemblea il saluto del Ministro della Giustizia, Presidente Romano Prodi.

Vorrei in primo luogo riportarmi alle comunicazioni sullo stato della giustizia esposte nei giorni scorsi dal Ministro alle Camere, ed all'ampia relazione riassuntiva, corredata da dati statistici e dettagli descrittivi di specifici settori dell'attività del Dicastero, depositata in quella occasione.

Mi onoro di consegnare al Signor Presidente della Corte d'Appello la relazione illustrativa depositata il 16 gennaio e il testo del discorso pronunciato dal Presidente Prodi il 22 gennaio. I due documenti illustrano compiutamente e con chiarezza quanto nel corso del 2007 si è verificato nell'amministrazione della giustizia, quanto il titolare del dicastero ha proposto al Parlamento ed al Paese, e quale sia la posizione del Governo su tali questioni.

L'ordinamento giudiziario

Il 2007 sarà ricordato per il nuovo ordinamento giudiziario, che innova decisamente momenti essenziali del sistema: accesso, formazione, valutazione dei magistrati e loro progressione in carriera, incarichi direttivi, distinzione di funzioni nell'unicità della carriera.

La riforma è stata concepita come il nucleo originario di una più ampia opera riformatrice, e costituisce la prima pietra sulla quale

edificare un sistema giudiziario più moderno, responsabile ed efficiente.

Sono stati adottati molti degli atti di amministrazione necessari per l'avvio del nuovo ordinamento, e di ciò va dato atto a tutti i soggetti coinvolti, primo fra tutti il Consiglio Superiore della Magistratura, che ha saputo superare in positivo le tensioni connaturate a processi di rinnovamento così profondi e complessi. Il clima collaborativo tra le istituzioni chiamate all'attuazione della legge è il fattore decisivo perché essa sortisca i buoni risultati che tutti ci attendiamo.

La giustizia nel 2007

In materia civile, i dati tendenziali del 2007 indicano una domanda globale pressoché stazionaria; la risposta di giustizia si è mantenuta costante, tenuto anche conto della scopertura globale dell'organico dei magistrati pari all'8%; infatti il numero di procedimenti definiti nel 2006 è di poco inferiore a quello registrato nel 2005, e un andamento analogo si è riscontrato nel 1° semestre del 2007.

Si registra una tendenza all'accumulo di arretrato non omogenea tra gli uffici: l'aumento della pendenza è minimo presso i tribunali, mentre è dell'11% presso le corti di appello, ed è ancora maggiore (circa il 15%) presso i giudici di pace, per un totale complessivo che supera i 5 milioni. La durata media dei procedimenti di primo grado è piuttosto variabile, e va da 980 giorni per la cognizione ordinaria a 760 giorni per la materia del lavoro e ad oltre 500 giorni per le cause di circolazione stradale di competenza dei giudici di pace; la situazione è più grave in appello dove la giacenza media risulta di circa 1405 giorni, ed è di 814 giorni per le controversie di lavoro.

Quanto alla giustizia penale, nel corso del primo semestre 2007 si è registrato un incremento del 7,5% per i procedimenti da trattare innanzi al collegio ed una riduzione dello 0,5% per quelli di rito monocratico; l'aumento è purtroppo del 10% per la parte di competenza del giudice di pace, mentre presso le corti di appello, sempre nel settore penale, si registra un'apprezzabile riduzione delle sopravvenienze.

Nei tribunali risulta definito un numero di procedimenti di poco inferiore a quello dei sopravvenuti, mentre per i giudici di pace il decremento è di oltre il 10% al 30 giugno 2007; nelle corti di appello raggiunge il 15%.

L'analisi delle statistiche denota inoltre la preoccupante presenza di stranieri nel sistema penale, preoccupante soprattutto perché coinvolge anche minori, aggravandosi così la gestione dei complessi problemi derivanti dai fenomeni migratori e dall'incontro di culture diverse nella vita di persone in via di formazione; ciò comporta l'urgente necessità di riforme nel settore specifico e di iniziative che mirino a responsabilizzare i paesi di provenienza per coinvolgerli nel trattamento dei minori devianti.

Di particolare importanza è la politica penitenziaria. Nelle carceri italiane sono presenti circa 48 mila persone, quasi 10 mila in più che nel settembre 2006. E' un dato elevato, ma tollerabile dal nostro sistema che non avrebbe invece potuto sopportare le oltre 72 mila presenze oggi registrabili se non si fosse adottato il provvedimento di indulto, che pure tante perplessità ha suscitato. In proposito, secondo le analisi dell'amministrazione penitenziaria, gli indici di recidiva per quanti hanno beneficiato del provvedimento si sono rivelati senz'altro inferiori alla media di recidiva generale.

Comunque l'edilizia penitenziaria è alla particolare attenzione del Governo; infatti nel corso del 2007 l'attività di recupero di immobili necessari e di ristrutturazione ha consentito la disponibilità

di 426 nuovi posti, e si conta di recuperarne nel 2008 altri 1980, mentre le pianificazioni per i sei anni successivi, già programmate e finanziate, mirano ad un totale di incremento di ben 7385 posti, che porteranno un aumento complessivo della capienza tollerabile di oltre 11 mila posti. Ma l'ampiezza degli istituti di pena non esaurisce l'impegno dello Stato verso il condannato: si deve mirare, dopo processi necessariamente rapidi, al trattamento diretto al pieno reinserimento nella società, perché siamo tutti convinti che la prigione non è l'unico modo di custodire e di rieducare la persona, e soprattutto perché senza radicali iniziative di recupero sociale il rimedio detentivo è solo quello più dispendioso e sofferto.

In materia di custodia domiciliare, sia a titolo cautelare che di espiazione di pena, sta partendo in questi giorni la sperimentazione di 400 braccialetti elettronici, che assicureranno la localizzazione continua delle persone interessate e renderanno impossibili comportamenti elusivi, consentendo di utilizzare con maggiore fiducia per le esigenze di tutela della collettività le misure alternative alla detenzione in carcere.

Le iniziative di riforma.

Per affrontare i problemi della giustizia il Governo ha proposto un quadro completo e coerente di riforme, con l'obiettivo primario di ridurre i tempi dei processi, sia nel settore civile che in quello penale.

E' stato presentato un disegno di legge per l'accelerazione del processo civile, disegno che presso la commissione giustizia del Senato sta avendo un esame caratterizzato da ampie convergenze. La proposta è fondata su pochi ma chiari criteri guida: responsabilizzazione di magistrati anche attraverso programmi di produttività, accentuazione del principio di lealtà processuale, valorizzazione della conciliazione giudiziaria con sanzioni per il rifiuto ingiustificato di proposte conciliative, concentrazione delle udienze e

più accurata scansione dei tempi per gli atti processuali, semplificazione del regime delle nullità non incidenti sulla correttezza del contraddittorio, revisione delle questioni di competenza unificando il rito e sopprimendo il regolamento necessario e facoltativo, sostituzione della sentenza con la più semplice ordinanza quando non c'è una decisione di merito, obbligo di indicazione specifica dei motivi di appello a pena di inammissibilità. In questo quadro è comprensibile una riduzione dei termini di sospensione del processo nel periodo feriale, così da contenerli nel solo mese di agosto e da garantire l'ordinario servizio di udienza anche per l'intero mese di settembre.

Sempre nel settore civile il disegno di legge sull'ufficio per il processo, già esaminato dalla commissione giustizia della Camera, oltre a risolvere un ampio contenzioso concernente la riqualificazione professionale del personale amministrativo della giustizia, prevede l'assunzione di 2800 laureati e un deciso incremento di produttività mediante la creazione di una nuova unità organizzativa all'interno degli uffici e una stretta collaborazione con il giudice, per l'individuazione delle modalità di celere trattazione delle procedure seriali, per la gestione dei ruoli in base allo studio statistico dei flussi e per ricerche dottrinali e giurisprudenziali.

Nel settore penale è stata elaborata un'ampia gamma di proposte, delle quali cito il disegno di legge sull'accelerazione del processo penale, i quattro disegni noti come "pacchetto sicurezza" e la nuova disciplina delle intercettazioni telefoniche e ambientali.

Il primo semplifica il regime delle notificazioni, rivisita la disciplina delle competenze e quelle della contumacia, rivede la lunga serie di nullità, abolisce il processo contro gli irreperibili che ci espone a censure in sede internazionale. Il "pacchetto sicurezza" consta di quattro disegni di legge che, fra l'altro, inaspriscono le sanzioni per omicidi o lesioni colpose conseguenti a guida in stato di ubriachezza o di alterazione da stupefacenti, rivedono la prescrizione quale risulta

dalla c.d. legge Cirielli e i reati in materia societaria, accentuano il rigore custodiale e sanzionatorio per reati più gravi, istituiscono la banca dati del DNA recependo, con l'occasione, il trattato di Prum; uno dei disegni del pacchetto sicurezza contiene anche la redazione di un codice delle misure di prevenzione, ove i meccanismi di aggressione e confisca dei profitti patrimoniali illeciti abbiano un ruolo centrale per il contrasto alle forme più gravi di delinquenza.

Quanto alle intercettazioni, che restano strumenti irrinunciabili nella lotta al crimine organizzato, ma il cui utilizzo va circoscritto in rapporto al carattere fortemente invasivo, il disegno di riforma, già approvato dalla Camera ed ora all'esame del Senato, introduce energici correttivi a tutela della privacy, instaura un regime di segretezza efficacemente presidiato da un apposito sistema sanzionatorio, riafferma i principi di proporzionalità e di sussidiarietà, vieta che i risultati siano da chiunque utilizzati per fini diversi da quelli penali.

Altro settore di particolare importanza in cui il Ministero intende intervenire riguarda l'ordinamento minorile; è necessario cioè ridisciplinare e ammodernare la giurisdizione penale concernente i minori, le misure e le modalità di trattamento ai fini del recupero, le professionalità operative, tenendo anche conto delle esperienze dei giudici del settore e degli ampi studi in materia. Le proposte di abbassamento dell'età punibile non appaiono convalidate da studi convincenti, né da esperienze straniere che ne dimostrino l'efficacia.

Accanto alle iniziative settoriali è ben presente una strategia innovativa a più ampio respiro concretatasi nelle proposte di riforme globali della parte generale del codice penale e dell'intero codice di procedura penale, recate dai testi di due commissioni ministeriali dirette dal prof. Pisapia e dal prof. Riccio.

E' tuttavia evidente che ogni innovazione normativa ha bisogno di supporti strutturali moderni ed efficaci, soprattutto della tecnologia

informatica. Perciò il Ministero ha predisposto non più interventi settoriali ma un complesso sistema, denominato SIGI - sistema informatizzato giudiziario integrato. Tale sistema, che prevede la partecipazione di altri ministeri, comporta la realizzazione su tutto il territorio nazionale del processo civile telematico, già operante a Milano per i decreti ingiuntivi; l'informatizzazione quasi completa dei vari registri; la realizzazione del fascicolo delle indagini preliminari collegato con l'attività del gip; la comunicazione telematica delle notizie di reato alle procure, così come sperimentalmente da poco tempo avviene a Napoli; il collegamento con le banche dati nazionali esistenti, con possibilità di accesso diretto da parte degli inquirenti; le notifiche per via telematica; l'obbligo per ogni ufficio giudiziario e per gli studi legali di dotarsi di posta elettronica certificata per le comunicazioni reciproche e l'accesso agli atti disponibili in forma digitale; la realizzazione della banca dati delle misure cautelari personali e reali.

Il lavoro è in fase molto avanzata e troverà – cosa di particolare importanza – la dotazione economica nel ricavato dei proventi di valori confiscati, così come prevede la legge finanziaria.

Il rafforzamento del sistema-giustizia comporta di necessità l'impiego della magistratura onoraria, sia quella di pace sia quella già di ausilio nei tribunali e nelle procure. In proposito, tenendo anche conto dei trend di produttività e dell'esigenza di maggiore professionalità per i magistrati non di carriera, è stato redatto un disegno di legge, che è all'esame del Consiglio dei Ministri, articolato su tre direttrici di fondo: creazione di uno status unitario dell'intera magistratura onoraria, accentuandone la professionalità mediante adeguata selezione, aggiornamenti continui e più rigorose valutazioni dell'attività svolta; riorganizzazione degli uffici dei giudici di pace nell'articolazione dei tribunali attraverso meccanismi tabellari unitari, con il controllo espletato da giudici ordinari; assegnazione a tutti gli

onorari anche di contenzioso in giacenza sulla base di progetti che tengano conto della tipologia di cause cui gli stessi possano essere addetti.

Infine, in tema di libere professioni, il Ministero ha presentato un disegno di legge per dare un quadro di principi concernenti tutte le professioni liberali, che consenta alle categorie professionali di aprirsi al mercato globale, migliorando la qualità dell'offerta e dando nuove garanzie agli utenti. La commissione giustizia del Senato ha intanto preso in esame una iniziativa parlamentare relativa alla sola categoria forense. Sul piano metodologico, l'iniziativa rompe l'unitarietà del quadro riformatore, ma sarà comunque seguita con attenzione dal Ministero, per il ruolo centrale dell'avvocatura nel sistema giustizia.

L'amministrazione del sistema giudiziario

Un recupero di produttività e di efficienza può essere fondato su idonee misure amministrative che orientino la giustizia verso lo sfruttamento delle consistenti risorse autoprodotte. Per il solo contributo unificato lo Stato ha percepito nel 2006 ben 257 milioni di euro, cui vanno aggiunti l'ammontare dei diritti di copia per i milioni di fogli chiesti dagli interessati. La riscossione delle pene pecuniarie e delle spese processuali porterebbe un beneficio finanziario calcolabile in circa sei milioni di euro l'anno per ogni punto percentuale di incremento del tasso di riscossione. I lavori di una commissione di studio istituita per semplificare la determinazione dei crediti e migliorare la capacità di recupero sono quasi giunti al termine e dovranno essere tradotti in iniziative normative. Nonostante il dicastero abbia ereditato una posizione debitoria che al 31 dicembre 2006 ammontava a 219 milioni, lo sforzo per il risparmio è stato pari al 34%, cioè di 76 milioni, per cui al 31 dicembre 2007 il debito è pari a circa 143 milioni di euro.

Risparmi consistenti, per circa 80 milioni di euro, sono stati già realizzati con misure di razionalizzazione della spesa, senza alcuna compressione delle capacità operative degli uffici giudiziari, in materia di intercettazioni telefoniche; altri consistenti risparmi nello stesso settore verranno dal sistema unico di intercettazione per la cui attuazione la legge finanziaria ha posto la necessaria base normativa.

E' auspicabile l'istituzione di uno stabile nesso tra le risorse prodotte dall'Amministrazione e le sue esigenze, con un ampliamento della previsione già contenuta nella legge finanziaria a proposito del finanziamento del processo telematico.

Il Governo ha ritenuto che i dati qui rapidamente sintetizzati, insieme agli altri dettagliati nei due documenti che ho consegnato al Signor Presidente, compongano un quadro positivo. L'azione amministrativa è intervenuta su un quadro di grave e risalente sofferenza, che ha compromesso l'efficienza del sistema e incrinato la fiducia dei cittadini. La necessaria inversione di tendenza non può essere immediata, ma tutti dobbiamo credere che la nostra azione congiunta e costante, pur nella distinzione dei relativi ruoli, abbia la possibilità di determinarla.

L'Amministrazione della Giustizia, per mio tramite, raccomanda alla vostra riflessione il quadro delle iniziative normative, che vorremmo poter sperimentare nella realtà dei palazzi di giustizia, ed augura a tutti gli operatori un anno giudiziario 2008 ricco di positivi cambiamenti.