

Inaugurazione Anno Giudiziario 2012
Intervento presso le Corti di Appello
del rappresentante del
Ministro della Giustizia
Prof. Paola Severino

28 gennaio 2012

Signor Presidente della Corte di Appello,
Signor Procuratore Generale,
Signor rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura,
Autorità tutte,
Signore e Signori,

intervengo in questa solenne cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario in rappresentanza del Ministro della Giustizia porgendo, prima di tutto, il mio deferente saluto al Sig. Presidente della Repubblica, primo magistrato l'Italia, cui vanno i ringraziamenti dell'intera istituzione giudiziaria per la vicinanza e l'attenzione che egli ha sempre voluto riservare alla Giustizia.

Mi sia consentito inoltre di rivolgere, a nome del Ministro e mio personale, un ringraziamento speciale ai nostri dirigenti ed a tutto il personale amministrativo che, anche in questo distretto, tra non poche difficoltà dà prova quotidiana di grande professionalità e di encomiabile spirito di servizio.

Ho ascoltato con grande interesse la relazione del Presidente della Corte che, con autorevolezza, ha evidenziato gli aspetti essenziali dell'andamento della giustizia in questo Distretto nel decorso anno giudiziario.

Il Guardasigilli ha riferito, sia in Parlamento che nel corso della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario tenutasi presso la Corte di Cassazione, sull'impegno e sui progetti del Governo in materia di giustizia e sulle criticità di maggiore rilievo.

Ovviamente, l'analisi di quanto è stato evidenziato nell'odierna relazione dal Presidente della Corte di Appello, sarà fonte di preziose indicazioni per un confronto tra l'andamento della Giustizia in questa sede e i dati nazionali che sono già stati ampiamente diffusi.

Come già sapete il quadro complessivo evidenzia con nettezza alcune emergenze sulle quali il Governo intende concentrare i suoi sforzi.

La prima e più grave questione riguarda lo stato delle nostre carceri e degli ospedali psichiatrici giudiziari.

Si tratta di luoghi nei quali - malgrado gli sforzi degli operatori di settore - ogni giorno vengono messe seriamente in discussione le prioritarie esigenze di cura e di rispetto della dignità umana.

In questi luoghi sono oltre **28.000** i detenuti in attesa di giudizio (il 42% del totale) e tra di essi sono in netta prevalenza quelli in attesa di **primo** giudizio.

Le statistiche ci informano che i detenuti rimessi in libertà senza che sia stata pronunciata almeno una sentenza di primo grado nel **2010** sono oltre **18.000** e nel **2011** superano le **15.000** unità.

Numeri preoccupanti, al pari di quelli che riguardano i procedimenti per ingiusta detenzione ed errore giudiziario che nel solo **2011** hanno comportato esborsi per oltre **46 milioni di euro** per i relativi indennizzi.

Per questa ragione, anche in questo distretto, il Ministro auspica che venga raccolto l'appello del Primo Presidente della Corte di Cassazione a valutare sempre con particolare equilibrio ed attenzione l'adozione della più grave delle misure previste dal nostro ordinamento affinché sia sempre rispettato, in concreto e non soltanto formalmente, il principio secondo cui *“la custodia cautelare in carcere può essere disposta soltanto quando ogni altra misura risulti inadeguata”*.

Ovviamente, questi aspetti riguardano direttamente il processo penale, mentre le scelte di fondo in materia coinvolgono direttamente la responsabilità del Governo e del Parlamento.

La soluzione del problema presuppone, infatti, un equilibrato insieme di misure che garantisca al contempo l'effettività della pena e la rieducazione del condannato; il rispetto della dignità umana del detenuto e le esigenze di sicurezza sociale.

Il Governo ha già adottato provvedimenti urgenti finalizzati a mitigare il sovraffollamento delle carceri attraverso la modifica delle procedure di convalida dell'arresto e l'innalzamento da 12 a 18 mesi della soglia della pena detentiva residua per l'accesso alla detenzione domiciliare.

Si tratta di provvedimenti che, nelle prime fasi di applicazione, potrebbero dar luogo ad alcune difficoltà operative, ma siamo certi di trovare nei magistrati e nelle forze dell'ordine di questo distretto una piena collaborazione per incrementare il numero dei condannati che scontano a casa la parte finale della loro pena ma soprattutto per evitare il fenomeno delle cosiddette "porte girevoli" con il transito in carcere degli arrestati per periodi talvolta brevissimi (nel 2010 oltre **21.000** persone sono state custodite per un massimo di 3 giorni).

Ulteriori benefici ci attendiamo dalle modifiche apportate al c.d. "**Piano Carceri**", cui si aggiunge anche l'introduzione della **carta dei diritti e doveri dei detenuti e degli internati**, ove anche i familiari di chi viene condotto in carcere troveranno ogni utile indicazione sulle modalità del trattamento carcerario.

In coerenza con questi obiettivi si muove anche il disegno di legge governativo che prevede il conferimento al Governo delle deleghe legislative in materia di depenalizzazione; di introduzione nel codice di procedura penale degli istituti della sospensione del procedimento con messa alla prova e della sospensione del processo per assenza dell'imputato; nonché l'introduzione nel codice penale e nella normativa complementare delle pene detentive non carcerarie.

Si tratta di misure destinate a determinare, nel medio periodo, una ulteriore deflazione delle presenze in carcere soprattutto per i soggetti dalle modeste potenzialità criminali.

Un secondo aspetto sul quale il Governo ritiene di dover concentrare gli sforzi riguarda il recupero di efficienza e di efficacia negli uffici giudiziari.

Al riguardo si intende dare ulteriore impulso ai progetti ministeriali già in corso nonché rapida attuazione alla delega per la **rimodulazione della geografia giudiziaria**, dalla quale ci attendiamo non soltanto un consistente risparmio di spesa ed un più razionale utilizzo delle risorse umane disponibili, ma anche un netto recupero della specializzazione delle funzioni giudiziarie. Una specializzazione che consentirà di elevare la qualità e il tasso di prevedibilità delle decisioni giudiziarie.

Siamo consapevoli che la chiusura di qualsiasi ufficio giudiziario crea numerose difficoltà e non poche preoccupazioni alla classe forense, ai magistrati, al personale amministrativo ed alla comunità locale direttamente interessata.

Ma la necessità di ridurre le spese di gestione e di razionalizzare l'utilizzo delle risorse umane esistenti, in progressivo decremento a causa del blocco delle assunzioni e del numero dei pensionamenti che anche in questo distretto fa sentire i suoi effetti, sono fattori che dimostrano che il Paese non può più permettersi oltre 2000 uffici giudiziari allocati in 3.000 edifici.

Del resto - ferme rimanendo le specificità territoriali di cui si terrà conto nella nuova distribuzione degli uffici di primo grado – le innovazioni normative e tecnologiche (dalla digitalizzazione, alle notifiche *on line*, dalla consultazione degli atti via web ai pagamenti

telematici del contributo unificato) sono destinate a cambiare profondamente le modalità di accesso ai servizi giudiziari e ciò vale, anche sotto tali profili, a rendere anacronistico e non più giustificabile l'assetto attuale.

Ma il recupero di efficienza passa anche attraverso una radicale riorganizzazione delle risorse umane e materiali disponibili che dovrà accompagnare la revisione delle circoscrizioni giudiziarie.

L'esigenza di guardare alla giustizia come servizio ha determinato la diffusione di una nuova cultura dell'organizzazione che ormai da qualche anno accomuna gli uffici giudiziari, il CSM ed il Ministero della Giustizia, come è stato efficacemente sottolineato dal Primo Presidente della Corte di Cassazione nella sua relazione.

Figlia di questa nuova cultura è anche la **Scuola Superiore della Magistratura** che, ultimata la fase di avvio, dovrà occuparsi della formazione dei magistrati ma anche degli aspiranti dirigenti degli uffici giudiziari cui spetta l'oneroso incarico di organizzare le strutture e gli uffici che da loro dipendono in maniera efficace e proficua.

Questa rinnovata cultura ha dato luogo ad una variegata serie di esperienze di riorganizzazione dei servizi giudiziari ed a nuove progettualità che nei vari territori hanno generato miglioramenti del servizio a risorse umane e materiali invariate.

Il compito del Ministero e del C.S.M. – ciascuno nei propri ambiti – è quello di raccogliere e di governare queste “**best-practices**”,

tenendo conto delle indicazioni e delle positive esperienze che provengono dai migliori uffici giudiziari, senza perdere di vista la *governance* complessiva di questi progetti che si riferiscono ad un servizio erogato dallo Stato che, anche per ragioni di equità sociale, deve tendenzialmente svolgersi in modo armonico ed uniforme sull'intero territorio nazionale.

Il Governo, peraltro, ha piena consapevolezza che un reale recupero dell'efficienza impone di supportare adeguatamente i percorsi di riorganizzazione con i necessari investimenti che riguardano **l'informatizzazione** e la **digitalizzazione** del sistema giudiziario.

Nella relazione al Parlamento il Guardasigilli si è diffusamente soffermato sul tema dell'innovazione tecnologica facendo cenno alle numerose esperienze positive: dalla diffusione della **“console del magistrato”** al **servizio telematico di deposito degli atti**; dalle **comunicazioni on line di cancelleria** alla **gestione telematica dei pagamenti**.

Non occorrono altre indicazioni per affermare che è qui il futuro della giustizia, che questo futuro è già iniziato e, in alcune sedi giudiziarie, è in pieno svolgimento.

Ma questo percorso non è ancora compiuto ed il Governo intende imprimere una ulteriore accelerazione con l'obiettivo di garantirne l'uniformità sull'intero territorio nazionale ed una progressiva e capillare diffusione in tutti gli uffici giudiziari.

Una sfida verso la modernità che, siamo certi, verrà raccolta anche in questo distretto dai magistrati, dai nostri dirigenti, dal personale amministrativo ed anche dall'avvocatura.

Va tuttavia ricordato che nessuna innovazione potrà ottenere utili risultati se non si individuano gli strumenti attraverso i quali, soprattutto nel settore civile, sia possibile procedere alla rapida eliminazione dell'arretrato accumulatosi negli ultimi trent'anni.

L'analisi delle cause che hanno determinato ad oggi quasi **9 milioni di procedimenti pendenti** (**5,5 milioni** per il civile e **3,4 milioni** per il penale) è complessa ma è sicuro che una forte incidenza hanno esercitato l'alto tasso di litigiosità registrato nel nostro Paese e la conseguente entità della domanda di giustizia che ogni anno si scarica sul sistema giudiziario italiano.

Questi dati hanno trovato conferma nel rapporto **CEPEJ 2010** che indica l'Italia al quarto posto in Europa per **tasso di litigiosità**, dietro Russia, Belgio e Lituania, su 38 paesi censiti (con **4.768** contenziosi civili ogni 100.000 abitanti) e seconda soltanto alla Russia, con oltre **2,8** milioni di nuove cause in ingresso in primo grado ogni anno.

Inevitabile in questa situazione anche la dilatazione dei tempi medi di smaltimento delle cause che nel civile sono pari a **7 anni e tre mesi** (2.645 giorni) e nel penale a **4 anni e nove mesi** (1.753 giorni).

Tutto questo, malgrado i magistrati italiani mantengano una capacità di smaltimento tra le più elevate d'Europa e malgrado alcuni interventi mirati abbiano garantito, dopo decenni di inesorabile accumulo, una prima inversione di tendenza, con un calo, al 30

giugno 2011, di oltre **170.000 processi** rispetto al 30.6.2010; un -3% che fa seguito alla diminuzione già registrata rispetto al 2009.

Di fronte a questa situazione bisogna prendere consapevolezza, come è stato efficacemente osservato, che *“la giurisdizione è una risorsa limitata, delicata, costosa e preziosa”* e va riservata *“a garanzia di beni fondamentali affidando gli altri beni a valide e diverse forme alternative di tutela”*.

Un costo pagato dalle parti in causa, costrette ad attendere troppo tempo la sentenza del giudice; ma anche un costo pagato dalla collettività e stimato in autorevoli studi della Banca d'Italia come pari all'1% del P.I.L.

Tutto questo, ha testualmente affermato il Ministro della Giustizia, *“si somma alle gravi distorsioni create dalle numerose forme di illecita sottrazione di denaro al circuito della legalità: dall'evasione fiscale alla corruzione, al riciclaggio, al reimpiego nel libero mercato dei proventi della criminalità organizzata; fattori tutti che destabilizzano valori come quelli della leale concorrenza tra le imprese e depauperano le risorse economiche “sane” del nostro Paese...”*.

Occorre, dunque, con urgenza rimuovere questi ostacoli all'ordinato fluire della giustizia attraverso una strategia che, nel settore penale, deve tendere ad un diritto penale minimo che consenta sempre più di concentrare gli sforzi nell'azione di contrasto a questi fenomeni criminali che finiscono con il condizionare la vita di tutti noi.

Nel settore civile occorre proseguire con decisione lungo la strada che conduce ad una sensibile riduzione dei flussi della domanda di giustizia, incoraggiando il ricorso a forme di conciliazione, nonché alla rapida riduzione dell'arretrato che, anche in questo distretto, siamo sicuri verrà programmata - in coerenza con il piano straordinario per la giustizia civile approvato dal Parlamento - al meglio delle vostre possibilità.

In conclusione, in tempi così difficili, tutti noi, ciascuno secondo il proprio ruolo, siamo chiamati a fare la nostra parte nell'ambito del complessivo disegno di crescita del Paese.

Distretto per distretto, Tribunale per Tribunale, siamo tutti coinvolti in un progetto di innovazione che ha come obiettivo immediato il miglioramento del servizio giustizia offerto ai cittadini, ma come scopo ultimo la riconquista di un ruolo trainante dell'Italia nell'Unione Europea, degno delle migliori democrazie occidentali.

Vi ringrazio