

mercoledì 22 maggio 2013

Audizione del Ministro della Giustizia Annamaria Cancellieri in Commissione Giustizia Camera

Audizione del Ministro della Giustizia Annamaria Cancellieri

Commissione Giustizia Camera

Gentile Presidente,

è con emozione e rispetto che prendo la parola in questa Aula, grata per l'attenzione che Lei e gli autorevoli commissari vorrete prestare alle mie parole e per i contributi e i suggerimenti che – sono certa - non farete mancare, nel corso del dibattito.

Mi perdonerete se nel mio intervento ripercorrerò sentieri già illustrati, poco più di 48 ore fa, innanzi alla omologa Commissione del Senato.

Il Presidente del Consiglio Enrico Letta, nel suo discorso di insediamento alla Camera dello scorso 29 aprile, ha sottolineato la necessità di avviare, al più presto, quella fase di sviluppo e di crescita del nostro Paese che gli italiani aspettano e che tutta la classe politica e dirigente è chiamata a interpretare.

È un obiettivo improcrastinabile e ineludibile se vogliamo che questo Paese abbia un futuro.

Per ripartire, tenendo insieme crescita e coesione, è necessaria una strategia complessa, di cui la giustizia rappresenta un tassello centrale.

Una giustizia inefficiente, infatti, comprime e disgrega i legami sociali e limita ogni possibilità di sviluppo economico.

I valori in gioco sono di tale portata e delicatezza da richiedere uno sforzo congiunto e solidale nella direzione del superamento di un atteggiamento che vede troppo spesso trasformato lo spazio d'azione in un terreno di ostilità e scontro, su aspetti personalistici. Il tutto a danno della ricerca e dell'impegno a dare risposte concrete alla domanda di giustizia dei cittadini.

Ecco perché mi sento di affermare – con assoluta forza e convinzione - che il cittadino sarà – come peraltro è sempre stato - la stella polare che mi farà da guida nello svolgimento del delicato incarico ministeriale che mi è stato affidato.

Questo sarà il senso del mio lavoro: la più ampia disponibilità all'ascolto e al dialogo, al confronto pacato, aperto e attento, con tutte le componenti del mondo giudiziario, a iniziare dall'organo di autogoverno della Magistratura sino all'ultimo dei cittadini.

Mi attendo che questa disponibilità venga pienamente compresa in uno spirito di rispetto, reciproca e leale collaborazione.

Con atteggiamento laico guarderò esclusivamente al merito dei problemi e alla ricerca della più ampia convergenza nell'individuazione di soluzioni utili a garantire la pienezza dei diritti dei cittadini, rafforzando credibilità e fiducia nella politica e nelle istituzioni.

In questa prospettiva non esiterò a cercare di costruire un rapporto di proficua e solida cooperazione con tutte le componenti politiche, istituzionali, del mondo dell'associazionismo e della società civile.

E' un approccio che richiede una tensione verso un cambiamento di passo sul piano organizzativo ma soprattutto culturale.

Esso presuppone la capacità di calarsi nella realtà del Paese e dei concreti problemi degli individui, facendoci carico delle ansie quotidiane e delle aspettative che nutre la collettività, senza mai dimenticare che al centro delle nostre azioni ci sono le persone, con i piccoli o grandi drammi quotidiani, e le loro legittime aspettative ed istanze di giustizia.

Un'inversione di tendenza sul piano culturale, dicevo, nell'interpretazione del ruolo che ciascuno deve giocare con tenacia, serietà, rigore, spirito di servizio e passione civile.

Questo senza mai dimenticare l'imperativo assoluto, tante volte e così autorevolmente evocato dal Presidente della Repubblica, del rispetto e dell'osservanza rigorosa delle leggi.

E ciò, in una continua e delicata ricerca del giusto equilibrio tra il severo controllo della legalità, insostituibile missione di cui è investito il potere giudiziario, e la libertà di giudizio e di critica che pure compete al mondo della politica e della società civile.

In sintesi: rispetto delle regole, senso del limite nei rapporti reciproci, ma soprattutto leale collaborazione.

Considero questi i cardini su cui deve poggiarsi il dialogo e il confronto- anche quando animato - tra i vari attori istituzionali che compongono la complessa e articolata macchina della giustizia, nella comune ricerca delle migliori risposte alle domande che provengono dai cittadini.

E' dunque sul terreno delle regole che ritengo di avviare un proficuo dialogo tra tutte le componenti del mondo giudiziario e della società civile.

Lo farò, senza ambizioni di riforme epocali, senza pretese di radicali rivolgimenti in una realistica visione dell'attuale fase di equilibrio politico.

Lavorerò, quindi, sul terreno concreto delle iniziative che possono ribaltare quella percezione di ritardata e, in alcuni casi, denegata giustizia che pervade larga parte dei nostri concittadini, restituendo un'immagine del nostro Paese ben al di sotto degli standard delle moderne democrazie.

Ecco: dobbiamo cambiare immagine e sostanza e per farlo occorre partire dal terreno condiviso dei cambiamenti possibili senza rincorrere personalissimi modelli di perfezione che raramente risultano realizzabili.

Un tema centrale, affrontato con decisione dal mio predecessore, professor Severino, è quello dell'organizzazione giudiziaria.

Il 13 settembre 2013 entrerà in vigore la revisione delle circoscrizioni e, come era facilmente prevedibile, si sono intensificate iniziative, anche parlamentari, per il differimento e la modifica delle decisioni adottate con i Decreti Legislativi n. 155 e 156 del 2012.

Sono state sollevate varie eccezioni di costituzionalità sulla legge delega e sui decreti attuativi, che la Corte Costituzionale inizierà ad esaminare i primi di luglio.

La nuova “geografia giudiziaria”, come tutte le riforme a forte impatto innovativo, presenta certamente margini di miglioramento.

Sono ben consapevole delle diffuse sensibilità locali e delle effettive difficoltà operative (e l’inizio del dibattito in Commissione Giustizia al Senato me ne ha dato conferma), né sottovaluto la necessità di garantire eguale trattamento dei diritti dei cittadini nelle diverse aree geografiche. Ma ritengo che un differimento dell’entrata in vigore della riforma porrebbe in seria difficoltà l’organizzazione del servizio giustizia e produrrebbe un negativo effetto di disorientamento.

Ciò non toglie la disponibilità, mia personale e di tutto il Governo, a prendere in considerazione, in una prospettiva di massima apertura al dialogo e al confronto, ogni suggerimento utile a costruire un percorso di massima condivisione sulle modalità attuative della riforma.

Va considerato, inoltre, che molti Presidenti di Tribunale hanno già provveduto ad acquisire le risorse delle sezioni distaccate presso la sede accorpante e, in generale, la fase di realizzazione è già molto avanzata.

Peraltro, seppure l’obiettivo precipuo della riforma è il recupero di efficienza e non già il solo contenimento dei costi, non può non essere apprezzato che, a regime, per la sola chiusura degli uffici, al netto dei previsti costi di accorpamento, il risparmio annuale è calcolato in oltre 17 mln di euro.

E ciò, senza tener conto delle economie di scala che pure si realizzeranno con la concentrazione delle sedi.

Inoltre, la revisione delle circoscrizioni consente, in prospettiva, di affrontare in modo “meno traumatico” il tema della carenza di risorse umane. Infatti, la pianta organica complessiva del personale amministrativo – a seguito dei tagli operati per effetto del decreto legge n. 112 del 2008 – è gravemente deficitaria e tende a peggiorare a causa dei pensionamenti e del perdurante blocco delle assunzioni.

Continueremo, inoltre, a dare un forte impulso all’operatività del processo civile telematico, prevista per il 2014, attuando a pieno, in stretta sinergia con gli Ordini degli Avvocati, il dettato legislativo per il completamento degli applicativi e per tutti gli altri adempimenti ai servizi giudiziari, sia nell’ottica di semplificazione che di contenimento dei costi del sistema giustizia.

In questa direzione, potrà essere utile avvalersi di professionalità con specifiche competenze, anche attingendo dal mondo del privato e delle libere professioni, da impiegare al servizio dell'attività giurisdizionale.

Vengo, quindi, all'annosa questione dei tempi della giustizia.

Una giustizia ritardata è, di fatto, una giustizia dimezzata.

Fronteggiare questa emergenza è una priorità della politica, ma richiede un corale impegno di tutti gli attori che operano nel processo, con l'intento di evitare che, attraverso la dilatazione smisurata dei tempi, il cittadino veda di fatto frustrata la propria istanza di giustizia.

A giugno 2012 nei Tribunali erano pendenti 3.357.528 procedimenti civili e 1.279.492 penali. In Corte d'Appello erano pendenti 439.506 procedimenti civili e 239.125 penali. In Cassazione 99.487 procedimenti civili e 28.591 penali.

La lentezza del processo civile è un vulnus dolente, che indebolisce la cogenza stessa delle sanzioni e autoalimenta i carichi di lavoro, costituendo un incentivo a disattendere gli impegni contrattuali attraverso comportamenti opportunistici da parte dei debitori.

Il fattore tempo rappresenta, esso stesso, un valore, soprattutto per chi chiede di essere risarcito o di vedersi riconosciuto un diritto patrimoniale.

E questo tanto è più vero, in un sistema economico come quello attuale, in cui la scelta del Paese nel quale investire, è fortemente condizionata dalla qualità, in termini di efficienza e rapidità, del suo sistema giudiziario.

So bene che non vi è una ricetta miracolistica, ma bisogna puntare su interventi mirati e innovazioni organizzative che possano accrescere, in modo significativo e in tempi ragionevoli, il rendimento della macchina giudiziaria.

In quest'ottica, da subito, occorre valorizzare e portare a sistema le prassi virtuose, le esperienze positive che negli uffici giudiziari vengono attuate con successo, per migliorare la qualità dei servizi e ridurre i costi di funzionamento.

In questa direzione, mi riprometto di sollecitare l'attenzione dei responsabili degli Uffici, affinché si dotino del programma di smaltimento dell'arretrato nel quadro della riorganizzazione complessiva degli Uffici Giudiziari.

Le esperienze maturate ci devono anche indurre a portare avanti il progetto di rimodulazione organizzativa delle sezioni oggi esistenti, mediante il coinvolgimento straordinario di competenze esterne professionalmente qualificate (Magistrati ordinari, amministrativi o contabili in pensione, notai, avvocati, professori universitari di prima e seconda fascia).

Su tutti questi temi, ci confronteremo, a breve, con il Consiglio superiore della Magistratura e con il mondo dell'Avvocatura.

In via più strutturale e per cercare di incidere anche sul primo grado di giudizio, credo nella utilità della creazione di un ufficio di staff del giudice, che gli assicuri il necessario supporto. E' una misura, sulla falsariga di esperienze pilota che hanno avuto esiti positivi, che potrà generare un incremento della produttività, della qualità e, conseguentemente, dell'efficienza del sistema giudiziario.

E' da realizzare anche una revisione della normativa sulla mediazione obbligatoria, che tenga conto della sentenza della Corte Costituzionale. Anche in quest'ambito ricercherò la più ampia condivisione di obiettivi e di soluzioni.

Sono convinta che l'introduzione di forme di mediazione rappresenti una importante opportunità di deflazione della giustizia tradizionale, come mostrano esperienze europee – in sistemi giudiziari simili al nostro – da cui sono state mutate le linee di fondo della disciplina e, come confermato anche – pur nel limitato lasso di tempo di applicazione nel nostro ordinamento – dagli incoraggianti risultati conseguiti. Per i tentativi di mediazione cui ha aderito la controparte, in almeno nella metà dei casi, si è giunti all'accordo.

Quindi, quanto più saremo in grado di far percepire l'utilità del ricorso a tale meccanismo, tanto più si accrescerà l'effetto deflattivo sui carichi di lavoro della giustizia civile.

Vengo, dunque, al tema della situazione carceraria, questione delicatissima che vede coesistere, in un difficile tentativo di costante equilibrio, l'intreccio tra esigenze di sicurezza, finalità di espiazione e di rieducazione della pena, garanzia dei diritti di dignità della persona.

Al 15 maggio 2013 erano presenti - nei 206 istituti penitenziari italiani - 65.891 detenuti, di cui oltre 23.000 stranieri, a fronte di una capienza regolamentare di 47.040 detenuti.

Di questi, 24.691 sono indagati o imputati in custodia cautelare, 40.118 sono condannati e 1.176 internati.

La situazione è drammatica oltre ogni misura. Le parole del Presidente Napolitano al riguardo sono inequivoche. Si tratta di una questione di prepotente urgenza sul piano costituzionale e civile, che chiama in gioco il prestigio e l'onore dell'Italia.

Lo stato delle carceri italiane presenta situazioni di insostenibile degrado, che negli anni si sono aggravate a causa della mancata adozione di misure volte, non solo, a fronteggiare le situazioni di criticità emergenziali, ma anche a risolvere in maniera strutturale i problemi.

Il sovraffollamento degli istituti, le condizioni di sofferenza e di grave rischio che ne conseguono, ci danno il senso dell'emergenza in atto.

È un'emergenza che va ben oltre la questione della funzione rieducativa della pena, chiamando in causa il rispetto della dignità umana come garantito dalla nostra Costituzione (art. 27) e dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (art. 3).

La mortificante sentenza della Corte Europea con la quale il nostro Paese è stato condannato, lo scorso 8 gennaio, rende indifferibile affrontare il problema. Ma per farlo con serietà occorre confrontarsi, senza posizioni pregiudiziali, su essenziali aspetti di legislazione penale e di politica penitenziaria.

Appare peraltro ineludibile intraprendere un percorso di umanizzazione della vita carceraria, onde rendere effettivo il principio costituzionale della funzione rieducativa della pena.

La situazione di criticità, in cui versa il sistema carcerario italiano, sconta, come è noto, un pluriennale ritardo nell'adozione di misure radicali che avrebbero dovuto consentire di dare una risposta strutturale e organica all'emergenza.

E' una situazione che va a colpire e a creare disagio e sofferenza non solo alla popolazione carceraria ma anche agli uomini e alle donne della polizia penitenziaria cui va tutta la mia personale gratitudine e l'apprezzamento per la dedizione, l'umanità e lo spirito di sacrificio con cui quotidianamente svolgono il loro servizio consentendo con il loro impegno di sopperire, sia pure in parte, alle carenze del sistema.

Analogo sentimento di riconoscenza, voglio rivolgere a tutto il resto del personale, medici, psicologi e operatori, che con altrettanta dedizione presta la propria opera all'interno delle nostre carceri.

È mio dovere indefettibile e indifferibile agire; non intendo sottrarmi a questa che sento come una pressante responsabilità, certamente come Ministro, ma anche da cittadino e come persona.

Dobbiamo concordare, sul principio, che la pena detentiva sia l'extrema ratio cui ricorrere ove l'applicazione di ogni altra sanzione divenga impraticabile.

Nella precedente legislatura sono stati avviati interventi importanti e nel solco di questi va proseguito il cammino, cercando di dare impulso a ciò che non è stato possibile portare a termine, soprattutto sfuggendo alla tentazione di facili strumentalizzazioni politico-ideologiche e mediatiche.

Muovendo dagli esiti della commissione ministeriale di studio si potrebbe affrontare in termini condivisi sia un percorso di "decriminalizzazione astratta" (ossia di abrogazione di fattispecie di reato o trasformazione di reati in illeciti amministrativi con sanzione pecuniaria), che di depenalizzazione in concreto, attraverso l'introduzione dell'istituto della irrilevanza del fatto e di meccanismi di giustizia riparativa.

Molti spunti interessanti possono essere tratti dai lavori della Commissione mista per lo studio dei problemi della magistratura di sorveglianza (cd. Commissione "Giostra"), che ha indicato una serie di misure dirette specificamente a contrastare la tensione detentiva determinata dal sovraffollamento.

In questa prospettiva, si deve agire contemporaneamente su diversi fronti.

Innanzitutto quello della razionalizzazione del sistema sanzionatorio penale. Credo che dovremmo ripartire dal disegno di legge, già approvato a larga maggioranza dalla Camera nel dicembre 2012, non licenziato in via definitiva dal Senato a causa della fine anticipata della legislatura.

L'intervento sul sistema sanzionatorio dovrà riguardare in primo luogo le nuove pene detentive non carcerarie, nel solco di quanto è stato già fatto nel 2010 e nel 2011 (esecuzione presso il domicilio delle pene detentive non superiori a dodici mesi, poi elevate a diciotto mesi).

La reclusione va limitata ai reati più gravi, con l'introduzione, come sanzioni autonome, della detenzione domiciliare e del lavoro di pubblica utilità, inteso, quest'ultimo, come obbligo di fare a favore della comunità.

Le nuove pene detentive non carcerarie consentirebbero di attuare il principio del minor sacrificio possibile della libertà personale, al quale la Corte Costituzionale ha ripetutamente fatto richiamo. Non si tratta di un intervento risolutivo, ma di un buon inizio.

In secondo luogo, si tratta di prevedere forme alternative di definizione del procedimento penale, condizionate a programmi di trattamento cui sottoporre l'imputato (come nel caso dell'istituto della sospensione del processo con messa alla prova).

E, infine, la riforma del giudizio in contumacia, con la previsione della sospensione del processo nei casi in cui l'imputato assente non abbia avuto una effettiva conoscenza del processo a suo carico. Si tratta di un tema di cui si discute da anni e che merita di essere affrontato, con coraggio e realismo, una volta per tutte.

I dati statistici confermano la forte presenza nelle carceri di soggetti ristretti per reati in materia di stupefacenti. Occorre, pertanto, incentivare, in mancanza di altri elementi ostativi, il ricorso a circuiti alternativi per l'esecuzione della pena, il recupero e il reinserimento sociale.

Contemporaneamente, deve essere completato il piano per l'edilizia carceraria, studiando anche la possibilità di effettuare permutate tra strutture carcerarie in avanzato stato di degrado, ma appetibili per altre finalità, ed edifici nuovi, realizzati secondo le più moderne concezioni strutturali e di sicurezza.

Della massima importanza è anche la prosecuzione dei progetti di natura organizzativa finalizzati a ridisegnare le modalità di custodia, valorizzare l'attività di trattamento, massimizzare il lavoro carcerario che abbatte la recidiva, ottimizzare l'impiego delle risorse umane.

In particolare, la possibilità di migliorare la distribuzione dei detenuti dentro il sistema, e quindi di ottimizzare l'uso degli spazi esistenti, è realizzabile in tempi brevi ed è collegata alla capacità di distinguere i detenuti e di destinarli a circuiti appropriati secondo le specifiche caratteristiche.

Discorso a parte merita il settore della Giustizia Minorile, per il quale appare non più procrastinabile l'esigenza di mettere mano ad un intervento riformatore che tenga conto della peculiarità e della delicatezza dei temi che ruotano intorno alla rieducazione del minore.

Del percorso che ho delineato non mi sfuggono strettoie, barriere, inciampi. Ma le attuali condizioni di vita dei detenuti, il prodigarsi, con straordinaria abnegazione e professionalità, degli appartenenti alla polizia penitenziaria e lo sforzo generoso degli altri operatori impegnati nei progetti di rieducazione, non ci consentono di arretrare, di rientrare ognuno al proprio campo base, spinti dal timore di affrontare la sfida del confronto aperto.

Infine, non posso dimenticare che al Ministero, che ho l'onore di guidare, è attribuito, per legge, il delicato compito di vigilare sulle libere professioni.

Al proposito, ricordo che, il 18 gennaio 2013, è stata pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana la legge 31 dicembre 2012, n. 247 recante "Nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense". Si tratta di un provvedimento lungamente atteso dall'Avvocatura e discusso in maniera approfondita dalle Camere che, dopo ben quattro anni di trattazione, lo hanno approvato in modo plebiscitario. Il testo, che riforma organicamente la disciplina della professione forense, contiene numerosi rinvii a regolamenti di attuazione, nella maggior parte affidati al Ministero della Giustizia.

Sul punto, intendo assicurare che è mia intenzione procedere a dare il massimo impulso all'attuazione della predetta riforma attraverso un lavoro congiunto e condiviso con i protagonisti del mondo forense.

Un ultimo accenno agli impegni sul piano internazionale.

Considero una assoluta priorità proseguire, nel solco dell'impegno portato avanti dai miei predecessori, sulla via della elaborazione di accordi internazionali che, specie sul piano penale, assicurino il rispetto della legge e l'assolvimento dei compiti della giurisdizione.

La bussola dell'interesse del cittadino, cui ho fatto riferimento prima, impone che l'Italia si faccia protagonista delle politiche della giustizia dell'Unione europea, nella direzione della costruzione di un'area comune di sicurezza libertà e giustizia, che deve essere con decisione perseguita.

Nell'audizione presso la Commissione Senato, ho ritenuto di affermare, con assoluta forza e convinzione, l'impegno del Governo, e mio personale, di approfondire tutte le energie e gli sforzi nel contrasto alla mafia e alla criminalità organizzata.

È un tema sul quale non possiamo permetterci defezioni e so già di poter contare (e i primi interventi nel corso della prima audizione lo dimostrano), sulla coscienza consapevole che questo sia, ancora per il nostro Paese, uno snodo cruciale da affrontare.

È questo un tema con implicazioni assai complesse che si delineano non solo nella direzione del contrasto all'apparato militare mafioso ma anche e soprattutto nella capacità di disarticolare i centri di accumulazione dei profitti illeciti e di inquinamento dell'economia legale.

Penso alla questione delle aziende che prosperano fin quando restano sotto il controllo mafioso e che poi, troppo spesso, una volta sottratte all'egemonia criminale, vanno incontro a situazione di grave crisi, con pesanti ripercussioni sul piano occupazionale.

Tutto ciò innesca un tremendo pericolo, assolutamente da scongiurare: quello di alienare, e non di alimentare, sentimenti di consenso e fiducia nell'azione di legalità dello Stato.

In questa direzione, nel corso della precedente legislatura, sono state messe in campo misure straordinarie sia nel campo della prevenzione che della lotta alle mafie.

È un percorso ancora in itinere e sul quale sono in sintonia, con l'attuale Ministro dell'Interno, nella ricerca di ogni iniziativa, sul piano normativo o amministrativo, tesa a dotare le Forze di polizia e la Magistratura, degli strumenti necessari a svolgere al meglio il loro delicato compito.

È evidente che è in gioco una questione di credibilità nelle Istituzioni, alla quale non possiamo restare indifferenti. Dobbiamo, invece, coraggiosamente confrontarci con tutte le soluzioni praticabili, accettando anche il rischio di percorrere strade non precedentemente battute, essendo aperti al contributo di idee e suggerimenti provenienti da tutte le componenti della politica, della Magistratura specializzata, ma anche del mondo dell'associazionismo e della società civile.

Una specifica attenzione dedicherò, inoltre, d'intesa con il Ministro dell'Ambiente, al tema della tutela del patrimonio ambientale mettendo mano a una rigorosa riforma del sistema delle sanzioni per contrastare speculazioni e danni contro una delle principali risorse del nostro Paese.

Il Governo si propone, infine, di verificare la possibilità di soluzioni condivise di altri problemi – in particolare per la giustizia penale – per le quali ha avanzato proposte, nella relazione del 12 aprile scorso, il Gruppo di lavoro sulle riforme istituzionali, istituito il 31 marzo dal Presidente della Repubblica.

Sì, anche in questo difficile impegno, la mia stella polare sarà il confronto, la ricerca della più ampia condivisione. Lo farò, insieme a Voi, con l'assillo della responsabilità verso le ansie e le aspettative dei cittadini. Lo farò, fuori da rigide contrapposizioni, continuando a farmi guidare dalla nostra Carta Costituzionale e dalle parole di Piero Calamandrei: "La Costituzione è un pezzo di carta: la lascio cadere e non si muove. Perché si muova bisogna ogni giorno rimetterci dentro il combustibile, bisogna metterci dentro l'impegno, lo spirito, la volontà di mantenere queste promesse, la propria responsabilità".

Presidente, Onorevoli Deputati,

ci aspetta un lavoro intenso ma so che tutti insieme possiamo farcela.

Annamaria Cancellieri

Ministro della Giustizia