

Intervento del Presidente Napolitano in occasione dell'Assemblea plenaria del Consiglio Superiore della Magistratura

Roma - Palazzo Marescialli, 22/12/2014
Signor Vice Presidente,
Signor Primo Presidente della Corte di Cassazione,
Signor Procuratore Generale della Corte di Cassazione,
Signori Consiglieri,

ho accolto con piacere l'invito, rivoltomi dal Vice Presidente sen. Legnini, a partecipare a questo plenum nel quale il nuovo Consiglio intende svolgere un primo esame dei principali profili di criticità che affliggono il "sistema giustizia".

Ho vivamente apprezzato che il Vice Presidente sen. Legnini abbia inteso dare celere attuazione all'aspirazione, manifestata nel suo intervento all'Assemblea che ne ha sancito l'elezione, di un Consiglio superiore che eserciti "un ruolo di attenta partecipazione al complesso dei propositi riformatori avviati ed annunciati dal Governo".

I problemi che emergeranno, accompagnati da costruttive proposte, saranno segnalati al Parlamento, all'esito della complessa procedura prevista dall'art. 28 del Regolamento Interno, mediante quel fondamentale strumento di interlocuzione del Consiglio con il potere legislativo, rappresentato dalla Relazione sullo stato della giustizia, relazione che la passata Consiliatura non riuscì a varare.

Mi appare già un dato positivo, e benaugurale per l'ulteriore corso del procedimento, l'unanimità registrata in seno alla Sesta Commissione in merito alle osservazioni e proposte che saranno oggetto della Relazione.

Lo stato di tensione e le contrapposizioni polemiche che per anni hanno caratterizzato i rapporti tra politica e magistratura, determinando un paralizzante conflitto tra maggioranza e opposizione in Parlamento sui temi della giustizia e sulla sua riforma, non hanno giovato né alla qualità della politica, né all'immagine della magistratura.

Rimango fermamente convinto, come ho avuto modo di dire più volte fin dallo specifico intervento sul tema svolto al Consiglio nel febbraio 2008, che la politica e la giustizia non possono e non debbono percepirsi come "mondi ostili guidati dal reciproco sospetto".

A tal fine ho ripetutamente richiamato l'esigenza che tutti facessero prevalere il senso della misura e della comune responsabilità istituzionale poiché la credibilità delle Istituzioni e la saldezza dei principi democratici si fondano sulla divisione dei poteri e sul pieno e reciproco rispetto delle funzioni di ciascuno.

Adesso si colgono, però, i segni di una maggiore, rigorosa attenzione agli equilibri costituzionali sanciti nella Carta come presidio di stabilità e di coesione per lo sviluppo della vita democratica. E a ciò spero di aver dato, nell'ambito delle mie prerogative, un non effimero contributo.

Contando su un clima diverso, di superamento di logiche di conflitto frontale, l'attuale Governo ha iniziato a operare, in sede parlamentare, sul fronte della giustizia, con un percorso che intende proseguire mediante una pluralità di interventi.

Si amplia così l'azione riformistica che i recenti Governi hanno operato nel campo penitenziario, ottenendo risultati riconosciuti dalla Corte europea dei diritti dell'uomo e indicati specificamente nel recente report sulla situazione carceraria a novembre 2014 diffuso dal Ministro Orlando. Sono lieto che abbiano così trovato un primo significativo seguito le preoccupazioni e le esigenze che avevo segnalato poco più di un anno fa nel mio messaggio alle Camere.

Sono perciò persuaso che il Consiglio superiore, oltre all'assolvimento dei più specifici compiti assegnatigli dalla Costituzione, saprà fornire il suo apporto alla soluzione generale dei problemi della giustizia, che conservano ancora tanta criticità e urgenza.

La giustizia ha bisogno di un profondo e organico processo innovatore, inserito in una più complessiva visione strategica proiettata nel futuro, poiché il sistema giudiziario è un meccanismo teso ad equilibrare le controversie, ristabilendo l'imperio della legge. Un meccanismo affidato, perciò, ad un organo indipendente e imparziale, che garantisce le regole della civile convivenza e la stessa credibilità delle istituzioni democratiche. Questi valori vengono posti in dubbio in presenza di ingiustificate lungaggini o di casi di scarsa professionalità, sia in campo civile che penale.

L'efficace e rapido funzionamento del sistema giudiziario è inoltre indispensabile per dare quelle certezze e garanzie di cui ha bisogno l'attività imprenditoriale per il recupero di competitività della nostra economia, cui è associato il tema, oggi particolarmente dolente, dell'occupazione.

Non spetta al Capo dello Stato suggerire o valutare disegni di riforma della giustizia, la cui definizione è prerogativa del Parlamento nella dialettica tra maggioranza e opposizione, con l'apporto di qualificati apporti esterni a fini di ampia condivisione.

Tuttavia è indubbio che ciò cui occorre mirare è un recupero di funzionalità, efficienza e trasparenza del sistema.

Fin dall'inizio del mio precedente mandato, in occasione del primo incontro con il Consiglio dell'epoca, il 6 giugno 2006, ebbi a rilevare che l'esigenza di "affrontare con rinnovato vigore il problema più grave della giustizia nel nostro Paese, che è quello della durata del processo" si poneva quale premessa indispensabile per restituire funzionalità al "sistema giustizia".

Purtroppo la situazione, nonostante qualche miglioramento negli anni recenti, continua ad essere insoddisfacente, specie nella giustizia civile, ma vedo aprirsi la possibilità che il problema venga avviato a soluzione, con interventi compatibili con una logica di efficienza del sistema e, in particolare, estendendo e completando l'informatizzazione del processo.

Gli aspetti organizzativi dell'amministrazione della giustizia hanno a tal proposito un'importanza fondamentale, perché occorre evitare di affidare ogni speranza di miglioramenti a innovazioni normative.

Queste ultime vanno decise con ponderazione, evitando interventi disorganici o ispirati a situazioni contingenti. Le frequenti modifiche dei codici processuali, spesso improvvisate e tecnicamente insoddisfacenti, accentuano la crisi della giustizia, poiché il processo ha bisogno di regole certe e stabili.

Occorre pertanto puntare con convinzione su una ottimizzazione della gestione delle risorse, umane e strutturali, affidata ai poteri organizzativi dei dirigenti. A essi spetta adottare iniziative e provvedimenti idonei a razionalizzare la trattazione degli affari, impiegando prassi lavorative più snelle, che favoriscano la definizione dei procedimenti (c.d. best practices).

Del resto le prassi virtuose di molti uffici stanno dando i loro frutti, per come è emerso dai dati statistici sulla giustizia civile di recente pubblicati dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, che fotografano un numero consistente, pur se non ancora soddisfacente, di realtà efficienti. L'analisi statistica selettiva del Ministero mi sembra importante perché consente di analizzare i sensibili divari di efficienza tra i diversi uffici giudiziari, individuandone le relative cause.

Anche il Consiglio superiore, che già si è fatto operoso promotore della diffusione di una cultura organizzativa, potrà incidere su questo percorso mediante lo snellimento e l'accelerazione dei procedimenti per la copertura dei posti, in primis direttivi e semidirettivi, e per i ricollocamenti in ruolo, anche in considerazione dell'impatto delle recenti disposizioni sulla anticipazione dell'età pensionabile, attivandosi altresì per una riduzione della mobilità dei magistrati, che tanto negativamente influisce sull'attività giudiziaria.

In ambito penale colpisce l'intensità del diffondersi della corruzione e della criminalità organizzata emerse anche in questi giorni. E' fondamentale, perciò, l'azione repressiva affidata ai pubblici ministeri e alle forze di polizia. Questa considerazione non può, però, evitare di segnalare comportamenti impropriamente protagonisti e iniziative di dubbia sostenibilità assunte, nel corso degli anni, da alcuni magistrati della pubblica accusa.

Anche questo tema, delicato e spinoso, è stato oggetto di un mio specifico intervento nel giugno 2009. In quell'occasione, nel ricordare la necessità di superare gli elementi di disordine e di tensione all'epoca manifestatisi nella vita di talune Procure, posi in rilievo che tale superamento non sarebbe stato possibile "senza un pacato riconoscimento delle funzioni ordnatrici e coordinatrici che spettano al Capo dell'Ufficio".

L'attuale quadro normativo si caratterizza infatti per l'accentuazione del ruolo del Procuratore della Repubblica, "titolare esclusivo dell'azione penale", di cui deve assicurare l'uniforme esercizio. A lui è affidato il potere-dovere di determinare i criteri generali di organizzazione della struttura e di assegnazione dei procedimenti, per il perseguimento delle esigenze di efficienza, coordinamento, ragionevole durata dell'azione investigativa.

Su questo tema sono tornato anche di recente, poiché sono persuaso che la tutela dell'efficacia del controllo di legalità e della stessa funzione giurisdizionale richieda un giusto bilanciamento tra i poteri di

direzione e organizzazione dei Procuratori, a loro esclusivamente spettanti, e il contributo interlocutorio dei singoli pubblici ministeri appartenenti all'Ufficio, equilibrio che va raggiunto percorrendo strade ispirate a reali intenti di reciproca cooperazione, nel rispetto dei ruoli attribuiti dalla normativa primaria.

Per la tutela del prestigio e della dignità dei magistrati, che sono corollari dell'autonomia e dell'indipendenza dell'Ordine giudiziario, sono fondamentali comportamenti appropriati, come ho spesso ripetuto, specie in occasione degli incontri - ben sei - con i magistrati ordinari in tirocinio, incontri per me straordinariamente gratificanti e incoraggianti per il futuro dell'amministrazione della giustizia. Per comportamenti appropriati intendo quelli ispirati a discrezione, misura, equilibrio, senza cedimenti a esposizioni mediatiche o a tentazioni di missioni improprie. Non è ammissibile che si oscuri il fine da perseguire, che è quello di applicare e far rispettare le leggi, attraverso un esercizio della giurisdizione che coniughi il rigore con la scrupolosa osservanza delle garanzie previste per i cittadini.

In un recente articolo, un componente eletto dal Parlamento nella scorsa consiliatura, ha posto l'accento sul rischio che oggi corre la magistratura di essere, da un lato, attratta da una visione tolemaica della giurisdizione, sentendosi investita di una missione salvifica e, dall'altro, di cedere ad una rassegnata gestione impiegatizia del proprio ruolo, concentrata solo sulla tutela del proprio status. Entrambi questi atteggiamenti - fortunatamente non da parte di molti - possono rivelarsi deleteri per la società.

Sono convinto che la grande maggioranza dei magistrati resiste concretamente a entrambe queste tentazioni, ma è certo che il Consiglio eserciterà al riguardo un'attenta vigilanza affinché condotte di tal genere vengano prevenute e, se del caso, adeguatamente sanzionate a tutela di tutti quei magistrati che si accostano al processo con coraggio, preparazione e umiltà, ponendo attenzione al rispetto delle parti e ai loro diritti.

In questa particolare occasione, mi piace ricordare che, all'inizio del mio primo mandato, dopo aver giurato fedeltà alla Repubblica il 15 maggio 2006, resi omaggio "al Consiglio superiore della magistratura, espressione e presidio della autonomia e dell'indipendenza di quell'ordine da ogni altro potere".

Da allora ho avuto il privilegio di presiedere quattro Consigli, due dei quali per l'intera consiliatura. Come ho ricordato anche in occasione del vostro insediamento, considero quella del presiedere il Consiglio superiore della magistratura come una delle incombenze più impegnative e delicate del Capo dello Stato e anche come uno dei profili che maggiormente ne distinguono e qualificano la figura nel confronto con altri Paesi.

Al riguardo, tuttavia ho avuto modo di sottolineare che "tra i punti più delicati, nell'interesse della riaffermazione dello stesso ruolo del Consiglio superiore, c'è quello del rigore e della misura, dell'obiettività e imparzialità con cui il Consiglio deve esercitare le sue funzioni : senza farsi, tra l'altro, condizionare nelle sue scelte da logiche di appartenenza correntizia".

Le correnti sono state e devono essere, infatti, ambiente qualificato di crescita, formazione e dibattito, in direzione di un miglioramento complessivo della funzione giudiziaria, non nel senso della mera difesa di istanze corporative.

Nel momento, non scevro di commozione, che segna questo mio incontro con voi, desidero rivolgere un saluto ed un ringraziamento caloroso al Vice Presidente sen. Legnini.

Pur avendo condiviso con lui solo per poco tempo la responsabilità della presidenza del Consiglio, confido che proseguirà nell'esercizio delle sue delicate funzioni con l'equilibrio e l'autorevolezza di cui ha già dato prova.

A tutti voi consiglieri va il mio augurio di riuscire a dare nuovi e costruttivi apporti alle complesse attività di valutazione, proposta e decisione che spettano all'organo di governo autonomo della magistratura.