

Forum Ambrosetti – 47° edizione
Cernobbio, 4 settembre 2021

Buonasera,

grazie al direttore Ferruccio de Bortoli. Un saluto a tutti i presenti. Un ringraziamento agli organizzatori del forum Ambrosetti, che in questa 47° edizione si conferma un prezioso momento di confronto in un orizzonte internazionale.

Proprio in questa sede, l'anno scorso, nel Rapporto sulla giustizia, veniva ricordata «la necessità di una profonda riforma del sistema giudiziario». L'avete sottolineato con queste parole, evidenziando i costi diretti e indiretti e l'impatto negativo che sulla società e sull'economia provoca l'inefficienza del sistema giustizia.

E partirei allora proprio da qui per qualche riflessione che suddividerei in tre parti: la prima dedicata alle ragioni che spingono, quasi costringono, a una profonda riforma della giustizia; la seconda volta ad illustrare brevemente le condizioni di contesto in cui si stanno elaborando le riforme e la terza focalizzata sulle linee di intervento lungo le quali sta lavorando il Governo.

1 Riforma della giustizia: una esigenza imperativa

Permettetemi di ricordare alcuni dati, ricollegandomi a quanto già tratteggiato dal direttore de Bortoli. Solo alcuni tra i moltissimi indizi che segnalano che la malattia che affligge la giustizia italiana è grave. Il paziente è grave.

E qui mi riferisco solo ad uno dei problemi: quello dei tempi.

Tra tutti i Paesi (47) su cui si estende la giurisdizione della Corte europea dei diritti dell'uomo, l'Italia ha il triste primato delle condanne per i processi troppo lunghi: 1.202 dal 1959 (data di avvio di attività della Corte di Strasburgo) ad oggi; dopo di noi, al secondo posto, la Turchia con 608, a seguire Francia (284), Germania (102) e GB (30), Spagna (16).

Secondo: dall'entrata in vigore della legge Pinto (1989) lo Stato italiano è tenuto a pagare un indennizzo ai cittadini che patiscono una violazione del loro diritto alla ragionevole durata del processo, un diritto – ricordiamolo – riconosciuto tanto dalla Costituzione quanto dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Qual è questo costo diretto per i risarcimenti dovuti ai cittadini che sono stati troppo a lungo sottoposti a processo?

Negli ultimi cinque anni, 573milioni, 779mila euro. Una cifra esorbitante. Ancor più esorbitante è il numero di casi coinvolti: sono stati emessi 95.412 decreti, che dicono che 95mila 412 persone sono rimaste in attesa di giustizia più a lungo del dovuto, oltre una ragionevole durata.

Nel 2020, ultimo anno per i quali abbiamo dati disponibili, sono sopravvenuti 14.429 procedimenti *ex lege* Pinto di irragionevole durata. Sempre nel 2020, il numero dei decreti emessi è stato pari a 11.867 per un importo complessivo di € 105.798.778.

Ovviamente, la gestione di questa grande quantità di richieste di indennizzo genera a sua volta ritardi. Perciò siamo al paradosso che lo Stato paga anche indennizzi per il

ritardo con cui paga gli indennizzi per i ritardi nell'amministrazione della giustizia.

Ritardi al quadrato.

Costi al quadrato.

Non voglio insistere oltre su questi *costi diretti* che il nostro paese paga in termini economici a causa della lentezza e inefficienza del sistema giustizia. Le cifre parlano da sole.

Però non posso esimermi dal dare voce ad una considerazione che, sono certa, anche voi vi state facendo: pensiamo a quali benefici avrebbero potuto portare quei fondi – e tutti quelli in passato spesi – se fossero diventati investimenti, anziché indennizzi per violazione di diritti...

La giustizia ha bisogno di finanziamenti. Ma quei finanziamenti debbono essere investiti per migliorare il servizio, piuttosto che per pagare i danni del disservizio.

Questo su alcuni dei costi diretti.

Né voglio ritornare analiticamente in questa sede sui *costi indiretti* che una giustizia lenta e inaffidabile provoca sul sistema economico, in termini di immagine, di fiducia nelle istituzioni e quindi di attrattività del nostro Paese per gli operatori economici e per gli investitori. Siete voi a insegnarmelo. Voi, imprenditori, professionisti, economisti, ben sapete come studi consolidati abbiano ormai dimostrato che il corretto funzionamento della giustizia crei un ambiente favorevole per gli investimenti, si traduca in crescita del Pil e si rifletta anche sulla dimensione delle imprese.

Un'ulteriore e recente conferma è emersa dalle risposte che imprenditori internazionali hanno dato ad un questionario della Farnesina, all'interno della cabina di regia sull'attrazione dei capitali esteri. Ebbene, anche da questa ulteriore indagine che abbiamo esaminato con il MISE e il

MAECI lo scorso aprile, si desume ancora una volta come la frammentazione del diritto, la farraginosità del sistema e i tempi lunghi della giustizia, insieme alla pesantezza della burocrazia, scoraggino moltissimo gli investitori. Il tempo non può essere una variabile secondaria.

Anche dalla riforma della giustizia passa dunque il futuro delle prossime generazioni.

Per questo la Commissione europea ha comprensibilmente richiesto impegni severi e ha imposto obiettivi molto esigenti al nostro paese in tema di giustizia come condizione per erogare i 209 miliardi del PNRR, come già si ricordava l'anno scorso in questa sede.

Poiché sono state dette tante, tantissime cose inesatte ricordo alcuni di questi impegni e invito a rileggere almeno la p. 41 dell'allegato al PNRR: è la tabella in cui si dice chiaramente che entro il 31 dicembre del 2021 il Parlamento deve aver concluso l'approvazione delle due leggi delega del processo penale e del processo civile. Sottolineo che anche la riforma del processo penale entro la fine di quest'anno è un impegno assunto con la Commissione europea: del resto un imprenditore sa bene quanto possa pesare sull'attività di un'azienda l'incombere incerto nei tempi e negli esiti di indagini e processi penali: era impensabile che un rinnovamento profondo della giustizia non includesse il processo penale.

Ancora: entro il primo trimestre del 2022 devono essere in servizio i primi 8250 giovani giuristi dell'ufficio del processo, di cui dirò qualcosa tra breve, con un obiettivo ultimo: entro i 5 anni del PNRR devono essere ridotti i tempi di conclusione dei processi, in ragione del 25 per cento del processo penale e del 40 per cento del processo civile.

Questo è stato il punto di accordo raggiunto dopo settimane di trattative con Bruxelles e molte notti di difficile mediazione, a fronte di richieste ancora più onerose.

Ora, la Commissione europea segue molto da vicino l'iter delle riforme. Siamo osservati speciali. E ovunque mi capitò di parlare in contesti internazionali avverto la grande aspettativa che davvero qualcosa cambi nel sistema italiano.

Dunque, una profonda riforma del sistema giudiziario è necessaria indiscutibilmente perché è l'Europa a chiederla come condizione per l'erogazione dei fondi indispensabili alla ripresa; ma una profonda riforma dell'intero sistema giudiziario è necessaria anzitutto perché serve a tutti i cittadini e a tutti gli operatori economici. Una giustizia troppo lenta è una violazione di un principio costituzionale e danneggia tanto le vittime, che attendono una risposta alla loro bruciante domanda di giustizia, quanto gli imputati, che subiscono immensi pregiudizi dal sospetto che l'apertura di un processo a loro carico genera sulla loro affidabilità e sulla loro reputazione. Ed è un fallimento per lo Stato, che non riesce ad assolvere a un suo compito fondamentale.

Come ho avuto modo di dire nel corso di una visita ad una Corte di appello particolarmente in difficoltà, lo *status quo* non è una opzione.

2 Il metodo e il contesto

Se questi sono i dati e gli obiettivi da raggiungere, è evidente che occorre affrontare le riforme con coraggio, realismo, e corralità.

Coraggio, perché invertire la tendenza in atto in vista degli obiettivi ambiziosi che ci siamo dati richiede a tutti, e al Governo per primo, di assumersi la responsabilità di scelte efficaci, anche se potenzialmente impopolari e scomode, che disturbano le abitudini consolidate. Se si vuole provare a risolvere i problemi, non si può essere preoccupati di inseguire il consenso del momento. Bisogna avere uno sguardo lungo ed essere disposti a sottoporsi al tribunale della storia.

Realismo, perché non si può prescindere dalla complessità dei problemi. Indicati gli obiettivi ambiziosi, occorre anche individuare con precisione dove si annidano le difficoltà e mettere in campo gli strumenti necessari per porvi rimedio.

È noto che sono un'amante della montagna: tanto più è ambiziosa è la meta, tanto più alta è la vetta da raggiungere, tanto più necessario è individuare il sentiero da intraprendere e dotarsi dell'attrezzatura adeguata. Se si attraversa un ghiacciaio pieno di crepacci con le scarpe da tennis non si andrà molto lontani. Grandi mete, grandi ideali, devono essere sorretti dai concreti passi, gesti quotidiani attenti ad ogni necessità.

Allora anche le riforme della giustizia non si possono fare a costo zero. Il Governo e l'Europa stanno investendo moltissimo in personale, edilizia e strumenti informatici soprattutto.

È chiaro che nel momento in cui si investe tanto, si può chiedere anche altrettanto a tutto il sistema giustizia.

Coralità. Sono consapevole che non esistono bacchette magiche, ricette perfette né tanto meno eroi solitari, portatori di soluzioni salvifiche.

Questo è vero sempre, ma lo è ancora di più nell'ambito della giustizia: ciascun giudice, ciascun ufficio giudiziario, è giustamente geloso e fiero della propria autonomia e della propria indipendenza – che, sono principi costituzionali. Autonomia e indipendenza della magistratura rispetto agli altri poteri – specie quelli politici; autonomia e indipendenza di ciascun ufficio giudiziario rispetto a tutti gli altri.

La direzione per un autentico cambiamento allora non può essere calata dall'alto, ma richiede il contributo sinergico di tutti gli attori: il Ministero, il CSM, le singole Corti d'Appello e ovviamente tutta l'avvocatura. Non a caso gli uffici giudiziari che si esprimono al meglio sono quelli dove nel tempo è stato costruito un buon rapporto con l'avvocatura.

Senza dimenticare il ruolo di tutto il personale amministrativo e i relativi dirigenti.

La giustizia è una realtà complessa e composita. È un arcipelago. Per muovere ogni passo occorre creare ponti, condivisione e confronto; occorre diffondere una cultura del lavoro di squadra e di equipe che non può essere data per scontata.

Per questo, ho iniziato a visitare una dopo l'altra tutte le corti d'appello d'Italia, perché voglio vedere con i miei occhi le diverse realtà, capire le difficoltà di ognuna e dare tutto il sostegno necessario secondo un *tailored approach*.

E in queste visite sul campo, io non trovo muri, ostilità o linee di resistenza, ma dirigenti che giustamente chiedono di essere posti nelle condizioni opportune, per mettere in atto il cambiamento prospettato dalla riforma. Con tutti costoro – i tantissimi magistrati italiani che silenziosamente e

operosamente assolvono in modo egregio al loro dovere – si sta costruendo un intenso e proficuo dialogo.

Non dirò nulla sulle difficoltà dei rapporti (notoriamente piuttosto infiammati) tra magistratura e politica che appartengono alla storia del nostro paese da decenni – e alle divergenze, di sensibilità tra le forze politiche della stessa maggioranza di governo sui temi della giustizia. Diciamo che – è sotto gli occhi di tutti – il viaggio delle riforme si svolge in una atmosfera turbolenta. Al pilota sono richiesti nervi saldi e grande disponibilità alla mediazione e alla costruzione di soluzioni condivise.

3 Le linee di intervento.

In questo momento, la giustizia è un grande cantiere aperto, con una molteplicità di interventi in corso contemporaneamente, ma con un unico grande filo conduttore come obiettivo: il riammodernamento del sistema giustizia. L'approccio non può che essere integrato.

Mi soffermerò sulla grande quantità di iniziative che con più fatica emerge all'attenzione dell'opinione pubblica, ma che a mio avviso è decisiva.

- a. L'ufficio per il processo
- b. Le risorse: concorsi magistratura, edilizia (Roma-Bari), digitalizzazione
- c. La riforma della disciplina dell'*insolvency* – crisi di impresa
- d. La riforma del processo civile
- e. La riforma del processo penale

- f. La riforma della magistratura onoraria
- g. La riforma della giustizia tributaria
- h. La riforma dell'ordinamento giudiziario

Già solo dai titoli ben comprendete che mentre si agitava la tempesta sulla “prescrizione”, il Governo lavorava su molti altri fronti, spendendo molte energie per riportare la giustizia a tempi fisiologici, di modo che la prescrizione/improcedibilità – che è un rimedio alla patologia del funzionamento della giustizia –sia ciò che deve essere: uno strumento eccezionale, per casi estremi.

Mi sembra doveroso soffermarmi un poco su ciò che già è stato fatto. Mentre lascerò in disparte, per il prossimo anno, il racconto della riforma sulla magistratura onoraria, la giustizia tributaria e l'ordinamento giudiziario che ci impegneranno nei prossimi mesi.

a. Anzitutto l'attuazione *dell'Ufficio per il processo previsto dal PNRR*. Perché siamo partiti da lì, siamo partiti subito, tra i primi ministeri a impegnare le risorse del PNRR? Ho sempre pensato, e l'ho detto sin dalle linee programmatiche in Parlamento, che intervenire sui tempi della giustizia richiede innanzitutto di intervenire *sulla concezione dell'organizzazione del lavoro*. È per questo che reputo un'autentica rivoluzione l'immissione massiccia che sta per arrivare di risorse giovani che entreranno con *l'Ufficio del processo*.

Se c'è una riforma in cui mi riconosco davvero, in cui credo moltissimo, a cui vorrei fosse legato il mio nome è proprio questa. Giovani per la giustizia, Ufficio del processo.

Si tratta di un istituto già esistente in molti Paesi, dalla Francia, agli Stati Uniti, alla Spagna. È una sperimentazione che ha dato ottimi risultati anche negli uffici dove è stata avviata con progetti pilota anche in Italia. Ora può diventare la leva per un rinnovamento anche culturale nel modo stesso di intendere il lavoro negli Uffici giudiziari.

Finora il lavoro del magistrato è stato sempre un lavoro squisitamente individuale. Con l'ufficio del processo diventa un lavoro di equipe.

È come se in una sala operatoria finora il chirurgo avesse lavorato da solo o al massimo con qualcuno che gli passava i ferri. Ora entra in sala tutta un'equipe di infermieri, assistenti, anestesisti, specialisti. Il lavoro del decidere non può che spettare al magistrato, come solo il chirurgo può mettere la mano sul bisturi nei passaggi decisivi, ma il lavoro di supporto potrà essere svolto con l'aiuto di altre risorse.

I fondi del PNRR ci consentono di assumere 16.500 giovani giuristi – quanto gli abitanti di una cittadina italiana! – che stanno per entrare nei Palazzi di Giustizia, con l'obiettivo di contribuire all'abbattimento dell'arretrato e alla velocizzazione del lavoro del giudice. Stiamo parlando di una novità molto concreta: il primo bando, per una tranche di assunzioni a tempo determinato dei primi 8mila *law clerks* è già aperto e lo resterà fino al 23 settembre – diffondete la voce!!! E sono già moltissimi i candidati. E altri 8mila arriveranno nel successivo bando, insieme poi anche a figure tecniche (5.400 in due tranches).

8.500 assistenti giuristi su circa 10.000 magistrati, non è poco, integrati da 2700 supporti tecnico amministrativi. Immaginate quale risparmio di tempo potrà essere per il giudice poter contare sulla collaborazione di un'equipe

numerosa e qualificata, invece di dover fare tutto da solo, come avviene ora.

Un secondo bando ha poi ad oggetto il finanziamento – per oltre 50 milioni – di progetti organizzativi presentati dalle università, volti a realizzare azioni in sinergia con gli uffici giudiziari per l’implementazione dell’Ufficio per il Processo e lo smaltimento dell’arretrato e della riduzione dei tempi. La sinergia tra giustizia e università è proficua e decisiva.

b. Un solo cenno sulle ulteriori azioni sul piano organizzativo.

Il numero di magistrati in Italia è molto basso rispetto alla media europea. I *concorsi* si sono fermati durante la pandemia. Uno è stato fatto a luglio, per 310 posti; la scorsa settimana ci siamo intesi con il CSM per far partire un nuovo concorso nelle prossime settimane.

È in arrivo anche il parere del CSM che consentirà al Ministero di avviare le *piante organiche flessibili*, che costituiranno la possibilità di disporre di una squadra di magistrati da assegnare a uffici giudiziari, in base alle necessità del momento. Ne avevo parlato il 2 agosto a Bologna, dove la Procura generale invoca rinforzi per indagini assai complesse. Ebbene, il CSM la settimana prossima – a quanto mi fanno sapere – esaminerà il parere sulle piante organiche flessibili, atteso dallo scorso autunno.

Edilizia: moltissimi uffici giudiziari sono in condizioni disastrose e gli interventi e le risorse mobilitate sono davvero ingenti, sia nella dotazione ordinaria, sia in quella del PNRR, sia in appositi fondi coesione per il SUD. Si tratta di iniziare a spenderli. Due su tutti gli interventi: il 27 luglio il Ministro

Guerini ed io abbiamo firmato il protocollo per la cessione della caserma Manara dalla Difesa alla Giustizia per la sede della Corte di appello di Roma (progetto iniziato nel 2015); per Bari, nell'ultimo consiglio dei ministri, è stata approvata la normativa che consentirà a un commissario del demanio l'avvio dei lavori del palazzo di giustizia a Bari, dove si è arrivati a lavorare sotto le tende.

Informatica: permettetemi di usare parole franche. La situazione sul fronte digitalizzazione era molto problematica e nient'affatto all'altezza delle necessità. Lo voglio dire senza eufemismi. Con la pandemia sono emersi tutti i ritardi di percorsi di ammodernamento che sarebbero dovuti da tempo essere prioritari. Caso di Treviso di pochi giorni fa. Il malfunzionamento dell'infrastruttura stava mettendo a rischio un processo molto importante. Abbiamo risolto in questo caso in poche ore il problema, ma questi sono gli effetti di ritardi cronici.

Un nuovo responsabile della direzione generale servizi informatici giustizia sta rimediando ai ritardi del passato e portando avanti nuovi progetti, in sinergia con il Ministro Colao. Sono molto fiduciosa.

c. La riforma della disciplina dell'*insolvency* – crisi di impresa, approvata dal Governo con il dl 24 agosto 2021 n. 118.

Una riforma decisiva, perché va in soccorso di quelle aziende che si sono trovate in difficoltà a causa della pandemia, con il rischio di andare verso il fallimento: le nuove regole introdotte mirano a prevenire l'insorgenza di situazioni di crisi e offrono strumenti per affrontare tutte

quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che appaiono reversibili, dando la possibilità di riconversione o ricostruzione dell'impresa in difficoltà senza andare dal giudice.

Lo strumento centrale è costituito dalla “composizione negoziata della crisi d’impresa”, ispirato a principi di riservatezza, semplificazione, flessibilità, rapidità ed economicità dei costi. L’imprenditore può accedere a questo strumento attraverso una piattaforma – che consente un test di autodiagnosi – e gli permette di richiedere l’assistenza di un esperto per la ristrutturazione aziendale, terzo e imparziale. L’imprenditore mantiene tutti i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione. Lo scopo è favorire la continuità aziendale e la conservazione dei valori imprenditoriali e – solo in caso di insuccesso – rendere più agile la liquidazione concordata, attraverso il “concordato semplificato”.

Altro contenuto importante del decreto-legge è la “rinegoziazione dei contratti” divenuti eccessivamente onerosi per effetto della pandemia.

In materia, si sta valutando anche l’opportunità di ulteriori interventi, ad esempio in tema di reati fallimentari, che si rendono necessari una volta che il sistema è passato dalla tradizionale visione ‘stigmatizzante del fallimento’ alla logica della gestione preventiva dell’insolvenza.

d. La riforma del processo civile e del processo penale

Per quanto riguarda le riforme del processo civile e del penale: si stanno per incrociare come dicevo a distanza di pochi giorni nell’aula del Senato e il calendario prevede la loro approvazione entro il mese di settembre. Del resto, l’impegno preso con la Commissione è di arrivare

all'approvazione definitiva di entrambe le deleghe entro l'anno.

Dico solo due parole su entrambe per illustrarne lo spirito.

Per il civile, non si stravolge l'impianto esistente, ma si punta a razionalizzare alcuni snodi cruciali.

Tra le principali novità nella giustizia civile:

1) la valorizzazione delle forme di giustizia alternativa: negoziazione assistita, arbitrato, mediazione, saranno corredate da significativi incentivi fiscali;

2) la semplificazione del procedimento, soprattutto della prima fase, volta a rendere effettiva, e non meramente dilatoria, la "prima udienza", nel pieno rispetto dei diritti di difesa delle parti;

3) l'introduzione del rinvio pregiudiziale in cassazione per risolvere precocemente i problemi interpretativi;

4) l'istituzione di un rito unitario in luogo della frammentazione dei procedimenti in materia di famiglia.

Per il processo penale, la prima cosa da chiarire è che non c'è solo la prescrizione. L'improcedibilità è uno solo dei 25 articoli presentati dal Governo. Non li illustro tutti, ma vorrei darvi qualche spunto, come "invito alla lettura", perché ho notato che molti commentano, ma non molti conoscono il testo.

1. Il primo modo per snellire la giustizia penale è riflettere su un dato: In media, negli ultimi 3 anni, ci sono state ogni anno 125mila assoluzioni in primo grado e circa 14.000 in secondo grado, su una media di 440.000 processi. Ci aggiriamo intorno al 35% di assoluzioni.

Queste cifre indicano da un lato l'esistenza di un sistema fatto di garanzie che non permette così facilmente (ma

talvolta succede ahimè) ad innocenti di essere condannati, ma dall'altro lato dice anche che troppe volte, in alcuni distretti più di altri, si esercita l'azione penale senza un vaglio critico dell'effettiva possibilità di trovare riscontri nel dibattimento.

Non possiamo nasconderci che il processo – al di là della sentenza di merito – è una pena in sé, specie per chi poi viene assolto, e non solo per il peso reputazionale che comporta. Il processo penale di per sé comporta gravi costi economici, personali e professionali. E in questa epoca di “intelligenza collettiva del web”, la “reputazione non è mai stata così cruciale”, “si diffonde, si ripete, si moltiplica nelle voci degli altri”. “La parte immortale di noi stessi”, per dirla con l'Otello di Shakespeare, è anche la più fragile, come si analizza in un interessante saggio proprio sul valore della reputazione (Gloria Origgi, *La reputazione*).

Per questo, la riforma ora all'esame del Senato interviene anzitutto rendendo più severa *la regola per il rinvio a giudizio*, sicché non è più sufficiente per celebrare un processo avere elementi per sostenere l'accusa, ma il p.m. deve chiedere l'archiviazione quando gli elementi acquisiti nelle indagini preliminari non consentono una ragionevole previsione di condanna.

A questo si accompagna un più incisivo controllo del giudice anche sui tempi delle indagini preliminari: non dimentichiamoci che già oggi circa il 40 per cento delle prescrizioni avviene nella fase delle indagini preliminari.

2. La riforma rivisita ogni passo del processo in vista di un alleggerimento di inutili adempimenti. Ad esempio, segnalo il sistema delle notificazioni, la riforma del processo in contumacia e l'uso di videoregistrazioni che evitano la

ripetizione della prova in caso di mutamento del giudice. Sono solo esempi.

3. Altri aspetti qualificanti: l'ampliamento di istituti che hanno dato buona prova e che esprimono qualcosa di meglio del diritto penale incentrato sul carcere (parafrasando Gustav Radbruch) – come del resto vuole la Costituzione, che parla di pena e non di carcere e richiede la funzione rieducativa della stessa. La riforma potenzia istituti come la messa alla prova, l'assoluzione per particolare tenuità del fatto; prevede una riforma delle sanzioni sostitutive al carcere, irrogabili direttamente dal giudice della cognizione, una riforma delle pene pecuniarie e soprattutto mette a sistema la giustizia riparativa, alla quale ricollego una grandissima rilevanza.

4. Sulla prescrizione, improcedibilità sapete tutto. O forse no, perché non sempre se ne è parlato correttamente.

Anche qui vorrei ribadire alcuni concetti, più che entrare nei dettagli.

- La prescrizione/improcedibilità è il rimedio per le patologie.

Il Governo sta cercando di rimettere in forma il sistema, con tutti gli interventi che precedono.

Non intendiamo curare le disfunzioni muscolari con l'analgesico, o peggio, con l'amputazione degli arti, ma irrobustendo la struttura, per ripristinare la fisiologia, come fanno tutti i migliori fisioterapisti.

- L'obiettivo è permettere che tutti i processi giungano a conclusione nel merito. Occorre una parola di giustizia –

come dice Paul Ricoeur e come sa ogni persona che ha subito una ingiustizia. Ma occorre anche che questa parola di giustizia arrivi in tempi ragionevoli per le ragioni che già abbiamo ripetutamente espresso. Il Governo si è mosso lungo questa duplice direttrice: occorre portare a termine i processi e occorre farlo in tempi ragionevoli.

- La riforma dell'improcedibilità si innesta su scelte che già erano state compiute dal legislatore: il blocco della prescrizione alla fine del primo grado.

Poiché quella scelta apriva all'obiezione dei processi senza termine, si è introdotta una regolazione dei tempi per il processo di appello e cassazione. Lo si è fatto in modo realistico, graduale, flessibile.

Realistico, perché calibrato sui dati disponibili dai quali risulta che in molte corti di appello – salvo 7 su 29 – già oggi il giudizio di appello si svolge in meno di due anni e quello di cassazione in meno di un anno.

Graduale, perché è prevista l'entrata in vigore solo per i processi che riguardano reati successivi al 1° gennaio 2020 e in ogni caso con una fase transitoria, per cui fino alla fine del 2024 i termini saranno più ampi (3 anni e un anno e mezzo)

Flessibile, per due ragioni: di fronte a particolari esigenze istruttorie la clessidra si ferma; e perché di fronte a procedimenti complessi il giudice può disporre una proroga con atto motivato. Il numero delle proroghe consentite aumenta per alcuni tipi di reato.

4 Due osservazioni conclusive.

Gli obiettivi delle riforme della giustizia sono impegnativi, le riforme ambiziose. Ma a chiunque voglia vederla, risulta chiara la radicale differenza rispetto ad altri momenti di riforma del passato. E questa differenza è che stavolta, come mai prima, possiamo contare su risorse, finanziamenti, personale, mezzi. Questo fatto ci fa ritenere possibile l'inversione di tendenza, anche in quei distretti dove le condizioni di partenza sono più complesse. Non abbiamo più alibi per tollerare – come avviene in alcune Corti di appello – che un processo di secondo grado duri 5 anni.

La seconda osservazione è che c'è un filo conduttore che lega tutti gli interventi sulla giustizia che ho brevemente illustrato, oltre all'obiettivo di snellezza, efficienza, rapidità su cui ci siamo impegnati.

Il filo conduttore, o se volete l'idea culturale sottostante, è che la nostra società ha un gran bisogno di imparare a ricomporre i conflitti. I conflitti sono inevitabili. Scopo dell'amministrazione della giustizia è offrire strumenti per la loro risoluzione.

Ma forse ciò che si è un po' perso nella riflessione sulla giustizia è che converrebbe a tutti evitare che i conflitti si esasperino fino a divenire dissidi irrisolvibili.

In questa prospettiva, possono leggersi le proposte per la composizione negoziata della crisi di impresa, la rinegoziazione dei contratti, o la valorizzazione degli ADR, mediazione, negoziazione assistita, di qui la proposta sulla giustizia riparativa.

Sono profondamente convinta che imparare a disinnescare il potenziale esplosivo del conflitto – di qualunque natura

esso sia – prima che deflagri e offrire strumenti giuridici per farlo sia, oltre che un bene in sé, il più efficace contributo alla modernizzazione della macchina della giustizia che potremo consegnare alle generazioni future.

Lavoriamo per loro.

Ministra della Giustizia

Marta Cartabia