

**MINISTERO DELLA GIUSTIZIA**  
**RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2015 - NOTA DI SINTESI**  
**Inaugurazione Anno Giudiziario 2016**  
**RELAZIONE DI SINTESI [1]**

Nel corso del 2015 il Ministero della giustizia ha realizzato la più parte degli obiettivi che erano stati annunciati nell'anno precedente, in quanto ritenuti indispensabili per il corretto funzionamento del sistema giustizia, oltre che per fornire una efficace risposta alla domanda di tutela rivolta da cittadini e imprese. Gli interventi programmati sono stati attuati sia sotto il profilo normativo che attraverso l'innovazione organizzativa. In via prioritaria, sono state affrontate le questioni di maggiore gravità ed urgenza: il superamento dell'emergenza carceraria, l'avvio del processo civile telematico obbligatorio, l'abbattimento dell'arretrato civile. Si è quindi proceduto alla riorganizzazione dell'intero Ministero, secondo criteri di maggiore economicità, efficacia ed efficienza nonché alla regolamentazione del sistema delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, in precedenza in carico ai Comuni. Sul piano generale, ha avuto luogo un'opera di razionalizzazione delle risorse e di programmazione delle risorse aggiuntive di bilancio per il prossimo biennio, in modo da garantire che tali importanti azioni organizzative si traducano in riforme dotate di possibile tenuta nel tempo. Il 2015 ha comportato anche l'avvio di politiche per il personale amministrativo che, per la prima volta, dopo più di 20 anni, vede concretizzarsi la possibilità di un percorso di riqualificazione, unitamente all'ingresso di nuove risorse di personale proveniente dalle procedure di mobilità volontaria e obbligatoria. Sul piano normativo, sono state attuate importanti e numerose riforme sia in materia civile che penale, oltre che per l'adeguamento dell'Italia al quadro di riferimento europeo. Di seguito i tratti salienti del programma realizzato nel corso dell'anno 2015.

## **1. GIUSTIZIA CIVILE E ARRETRATO**

La complessiva riorganizzazione della giustizia civile è stata sin dall'inizio del mandato governativo uno degli obiettivi prioritari, rappresentando essa il terreno di contatto quotidiano tra il cittadino e l'amministrazione della giustizia, laddove ogni inefficienza incide in maniera decisiva e diretta, sia in termini di sfiducia nel sistema giudiziario e nei confronti degli operatori della giustizia, che di impoverimento dei principi di legalità. Nel 2015 si è quindi proseguito nell'implementazione degli interventi riformatori in corso e di quelli in via di definizione all'esame del Parlamento (primo fra tutti il disegno di legge di riforma del processo civile), sempre operando nell'ottica della necessaria complementarità tra gli interventi di carattere normativo e quelli di innovazione organizzativa, nella forte consapevolezza che nessuna innovazione legislativa possa davvero funzionare se non sia accompagnata da un apparato amministrativo efficiente. Il primo obiettivo è stato quello di individuare strumenti per ridurre il pesante arretrato che, di fatto, paralizzava l'attività dei tribunali e questo nonostante i magistrati italiani siano ai primi posti nelle classifiche Cepej per produttività e qualità del lavoro. Oggi si può ragionevolmente ritenere, con il conforto delle statistiche a consuntivo, particolarmente capillari e attendibili anche grazie alla ormai completa possibilità di utilizzo per i dati del settore civile del *datawarehouse*, che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati. Per comprendere meglio le concrete modalità con le quali si è inteso operare ed i risultati raggiunti, occorre dare conto, in primo luogo, dello stato del contenzioso civile pendente.

### **1.1. I dati del contenzioso civile**

Il 2015 ha fatto registrare un ulteriore calo delle pendenze degli affari civili che si sono attestate a circa 4,5 milioni, 4,2 milioni al netto del contenzioso di volontaria giurisdizione, ossia ben 370 mila cause in meno rispetto al 2014, così tornando ad un volume di pendenze che non si registrava dal lontano 2002. Alla data del 30.6.2015 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli Uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica - risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 4.221.949 procedimenti, confermando il trend decrescente degli anni precedenti. In particolare, le iscrizioni annuali risultano pari a 3.499.199 e le definizioni pari a 3.809.596, dato significativo considerato che la produttività dei magistrati è superiore al numero delle iscrizioni annuali. Dal momento che la produttività del sistema giudiziario, pur rimanendo altissima nel confronto internazionale, è calata negli ultimi anni facendo registrare, nel 2015, 3,8 milioni di definizioni, ne deriva che la diminuzione delle pendenze è dovuta alla significativa riduzione delle cause in ingresso (pari a circa 3,5 milioni nello stesso periodo). La riduzione si registra per ogni singola tipologia di ufficio - Corti d'Appello, Tribunali ordinari e dei minori e Giudici di pace-, mentre mostra un lieve incremento la pendenza della Cassazione. La percentuale di riduzione più evidente si osserva nelle Corti d'Appello (-10,2%), mentre per i Tribunali la riduzione è del -5,5%, percentuale che sale al -6,8% in materia commerciale. Inoltre, deve tenersi conto che oltre 300 mila affari in lavorazione nei nostri tribunali sono di competenza del giudice tutelare e rappresentano fascicoli la cui definizione non dipende dal lavoro del giudice ma hanno una connotazione gestoria, potendo durare per tutta l'esistenza in vita del soggetto tutelato, con conseguente riduzione della reale pendenza complessiva degli affari civili. Da un aggiornamento più recente dei dati sopra esposti trasmessi dalla Direzione Generale di Statistica risulta non interrotta la tendenza alla riduzione delle pendenze nel settore civile, dal momento che al 30 ottobre

2015 risultano ulteriormente calate le pendenze nazionali di oltre 4.000 affari in Corte d'Appello e di oltre 16.000 affari in Tribunale. Tali ulteriori dati aggiornati fanno formulare la previsione per l'anno 2016 di raggiungere la quota di 4 milioni di pendenze. Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili. Nel 2015 si sono registrati sensibili miglioramenti dei tempi di risoluzione del contenzioso di secondo grado (-6,9%), del civile ordinario di Tribunale (-12,5%) e del contenzioso commerciale in Tribunale (-7,6%). L'incidenza sulla diminuzione della tempistica di trattazione delle cause è dato particolarmente significativo dal momento che rappresenta l'elemento qualitativo nella risposta della giustizia per il cittadino, nonché l'indicatore chiave di valutazione per gli organismi internazionali. Tale cambio di tendenza infatti è stato recepito ed evidenziato positivamente anche dalla World Bank nel suo ultimo rapporto annuale *Doing Business 2016* nel quale l'Italia ha guadagnato, anche grazie al miglioramento sui tempi di trattazione del contenzioso commerciale, 36 posizioni nel *ranking* mondiale (dalla 147a posizione alla 111a). Riscontri incoraggianti per un recupero significativo della fiducia e della credibilità, anche internazionale, sono giunti anche dalla Commissione Europea, dal Fondo Monetario internazionale e, da ultimo, dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, che proprio il 9 dicembre scorso, ha emesso una risoluzione in cui ha espresso soddisfazione per le misure ad ampio raggio adottate e previste dalle autorità italiane per risolvere il problema dell'eccessiva durata dei processi civili. Proprio a fronte dei progressi compiuti e di quelli previsti nel ridurre i tempi dei processi civili e dei procedimenti di separazione e divorzio il Comitato ha deciso di chiudere 177 casi giudiziari pendenti contro l'Italia, così riaffermando il pieno sostegno ed il riconoscimento delle iniziative intraprese dal Governo italiano. La progressiva riduzione dell'arretrato è un dato di particolare rilievo anche in un'ottica prettamente economica, costituendo inevitabilmente un fattore di forte rallentamento per la ripresa del Paese e determinando, inoltre, con la sua persistenza, seri pregiudizi al bilancio generale dello Stato sotto il profilo degli indennizzi *ex lege* Pinto (legge n. 89/2001), oggi attestati ad un debito complessivo di oltre 400 milioni di euro.

### 1.2. Breve analisi dei dati per ufficio giudiziario

Si rimette una breve rassegna ragionata dei dati indicatori per tipologia d'ufficio. La Corte di Cassazione è l'unico ufficio in controtendenza rispetto alla generalizzata riduzione delle pendenze, mostrando un incremento del 3,6%, rispetto all'anno precedente. La Corte d' Appello presenta la percentuale di riduzione più marcata, pari al -10,2%. Il dettaglio delle materie trattate in Corte d'Appello permette di evidenziare la riduzione di circa 10.000 procedimenti pendenti ex Legge Pinto, che significa una ulteriore marcata riduzione del 27,6% rispetto all'anno precedente, mentre il restante contenzioso vede una diminuzione pari al 5%. Presso i Tribunali ordinari, utilizzando i dati del DWGC aggiornati al 7 settembre 2015, si osserva una riduzione dei procedimenti pendenti per il contenzioso ordinario (-5,5%), ed ancor più per quello in materia commerciale (-6,8%), comprendente le materia relative a contratti ed obbligazioni, diritto industriale e societario, correlato alla diminuzione delle iscrizioni. Anche i procedimenti speciali risultano in forte diminuzione, ad eccezione, nell'ambito della materia previdenziale, dell'accertamento tecnico preventivo ex art. 445 bis c.p.c. In forte calo i segmenti lavoro, soprattutto nel comparto privato (-13,4%). In netto calo anche la materia della famiglia, con le separazioni e i divorzi consensuali in diminuzione di circa l'11% delle iscrizioni e di quasi il 20% delle pendenze. Il calo registra certamente varie componenti causali, tra queste indubbiamente vanno annoverati anche gli effetti delle misure di degiurisdizionalizzazione contenute nel decreto legge del 24 giugno 2014, convertito nella legge n.111 dell'11 agosto 2014. Al 30 giugno 2015 cresce del 5,7% il numero delle procedure fallimentari pendenti, come conseguenza di un minor tasso di definizione. Risultano infatti in calo sia le istanze di fallimento, poiché sono prossime al punto di inversione di tendenza, sia le iscrizioni dei fallimenti. I procedimenti esecutivi mobiliari ed immobiliari presentano un calo di iscrizioni che ha portato anche un calo delle pendenze. Il numero dei procedimenti pendenti presso il Tribunale per i Minorenni risulta in leggera diminuzione, con un -1,6%. Guardando globalmente il movimento dei Tribunali e delle Corti di Appello si osserva una forte contrazione delle iscrizioni nell'anno giudiziario 2014/15 da attribuire alle recenti norme che hanno agevolato l'utilizzo di forme di risoluzione alternativa delle controversie (mediazione, negoziazione assistita e arbitrato). La situazione del Giudice di pace è caratterizzata, anche per il 2015, da significative variazioni per la chiusura e l'accorpamento di numerosi uffici, che ha determinato un elevato tasso di non rispondenza nella compilazione dei modelli statistici e in molti casi la trasmissione di dati incompleti per l'impossibilità di rilevare i fascicoli degli uffici accorpati. Nel complesso, si evidenzia una diminuzione dei fascicoli iscritti, mentre resta stabile la pendenza complessiva.

### Movimento dei procedimenti civili rilevati presso gli uffici giudiziari con il dettaglio di alcune materie Anni Giudiziari 2013/2014 e 2014/2015 Dati Nazionali

Uffici e procedimenti	2013/ 2014*		Pendenti al 30 giugno	2014/ 2015*		Pendenti al 30 giugno
	Iscritti	Definiti		Iscritti	Definiti	
Corte di Cassazione Procedimenti civili tutte le materie	29.750	28.252	99.577	29.954	26.383	103.162

Corte di Appello Procedimenti civili tutte le materie	118.192	156.629	373.001	111.384	149.246	334.928
solo Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario (dal 2013)	33.890	41.053	121.319	34.484	41.093	114.660
solo Contenzioso commerciale (dal 2013)	18.561	21.270	78.329	19.583	21.344	76.526
solo Lavoro non Pubblico Impiego	15.564	19.131	38.595	14.485	17.929	35.188
solo Lavoro Pubblico Impiego	9.271	8.762	23.321	6.983	8.304	21.986
solo Previdenza	20.439	35.053	71.770	14.362	30.147	55.855
solo Equa Riparazione	10.196	21.458	33.868	11.261	20.615	24.523
solo Volontaria Giurisdizione (dal 2013)	10.271	9.902	5.799	10.226	9.814	6.190
Altro (fino al 2012)						
Tribunale ordinario Procedimenti civili tutte le materie	2.533.476	2.564.218	2.819.372	2.270.034	2.469.095	2.633.950
solo Cognizione Ordinaria - Contenzioso ordinario (dal 2013)	236.158	264.548	693.051	224.390	266.391	654.697
solo Contenzioso commerciale (dal 2013)	152.522	169.716	460.410	136.693	168.914	429.146
solo Lavoro non Pubblico Impiego	270.171	358.819	256.052	234.097	282.940	206.461
solo Lavoro Pubblico Impiego	22.039	28.416	62.037	24.678	27.212	59.526
sola Previdenza	81.313	163.818	234.502	94.201	130.607	197.553
solo Accertamento Tecnico Preventivo - Previdenza (dal 2013)	151.355	35.618	160.866	164.834	109.148	206.837
solo Istanze di fallimento	42.832	43.063	20.306	41.959	49.471	17.058
solo Fallimenti	14.659	9.337	87.072	14.849	10.084	92.066
Altre Procedure Concorsuali (dal 2013)	4.291	3.629	4.167	3.785	2.975	4.045
solo Separazioni consensuali	69.442	67.990	24.596	61.229	66.393	19.526
solo Divorzi consensuali	37.956	37.381	14.104	33.767	36.324	11.582
solo Separazioni giudiziali	41.271	40.903	57.055	40.714	42.643	55.214
solo Divorzi Giudiziali	25.448	24.546	35.638	25.689	26.063	35.351
solo Procedimenti Esecutivi Immobiliari	76.648	59.676	263.732	69.040	64.051	269.151
solo Procedimenti Esecutivi Mobiliari	492.222	461.823	264.517	362.471	435.062	208.852
Decreti ingiuntivi e altri Procedimenti speciali	590.765	575.348	124.082	505.731	521.028	105.523
Volontaria Giurisdizione (dal 2013)	224.384	219.587	57.185	231.907	229.789	61.362
Altro (fino al 2012)						
Giudice di pace Procedimenti civili tutte le materie	1.277.336	1.320.583	1.165.202	1.036.115	1.111.014	1.059.701
solo Opposizione alle sanzioni amministrative	267.548	331.596	443.028	165.175	252.856	333.964
solo Risarcimento danni circolazione	251.850	259.637	421.514	235.694	229.728	432.210
solo Opposizione ai decreti ingiuntivi	27.873	26.605	42.306	22.669	23.798	37.056
solo Cause Relative a Beni Mobili fino a euro 5000	147.864	161.634	132.908	131.373	131.476	126.122
solo Ricorsi in materia di immigrazione	5.065	5.334	2.578	4.671	4.462	2.769
solo Procedimenti monitori e altro	577.136	535.777	122.868	476.533	468.694	127.580
Tribunale per i minorenni						
Procedimenti civili tutte le materie	50.355	55.287	91.682	51.712	53.858	90.208
Gran Totale dei procedimenti civili	4.009.109	4.124.969	4.548.834	3.499.199	3.809.596	4.221.949
Giudice Tutelare			331.209			361.029

(\*) Dal 2013 la fonte dei dati statistici relativi al movimento affari della Corte d'Appello e dei Tribunali è il nuovo sistema di *datawarehouse* della giustizia civile Fonte: Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Personale e dei Servizi - Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa

### **1.3. Gli interventi in materia civile sul contenimento dell'arretrato - Il progetto "Strasburgo 2"**

I positivi risultati in termini di riduzione dell'arretrato costituiscono i primi frutti dei numerosi interventi posti in essere, sia di carattere normativo, sotto il profilo della deflazione delle cause in entrata, sia organizzativo, allo scopo di velocizzare i tempi di definizione. Per questo, il 12 agosto è stato presentato il "Piano Strasburgo 2", un progetto elaborato dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria sulla scorta dei risultati del censimento speciale dell'arretrato civile iniziato nell'anno 2014, già positivamente valutato dal Consiglio Superiore della Magistratura, che mette a disposizione di tutti gli uffici giudiziari gli strumenti necessari per abbattere l'arretrato, proponendo di adottare nell'impostazione del lavoro, quale criterio di calendarizzazione delle cause da decidere, quello della assoluta priorità per i procedimenti di più risalente iscrizione. Il Piano "Strasburgo 2" consentirà di contenere la durata dei procedimenti civili e di diminuire l'impatto della Legge Pinto sulle casse dello Stato per i risarcimenti determinati dalle cause di più antica iscrizione. Sotto il profilo normativo, nel 2015 si è proseguita l'opera di completa attuazione delle misure agevolatrici degli strumenti di degiurisdizionalizzazione introdotti con il decreto legge del 24 giugno 2014, convertito nella legge n.111 dell'11 agosto 2014. Con il decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015, convertito nella legge n. 132 del 6 agosto 2015, sono stati previsti meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, riconoscendo alle parti un credito di imposta - sul modello di quello già previsto per la mediazione dal decreto legislativo n.28/2010 - per i compensi corrisposti agli avvocati abilitati nel procedimento di negoziazione assistita o per i compensi pagati agli arbitri nei procedimenti arbitrali previsti dal decreto legge n.132/2014. Con la legge di stabilità 2016 tale sistema di agevolazione fiscale è stato reso permanente a partire dal 2016. Al riguardo, d'intesa con il Ministero dell'Economia, in data 23 dicembre 2015, è stato emanato il decreto interministeriale concernente le modalità e la documentazione da esibire a corredo della richiesta del credito di imposta, nonché i controlli sull'autenticità della stessa. Sempre nell'ottica del recupero di efficienza della giustizia civile, è attualmente all'esame del Parlamento il disegno di legge delega, di iniziativa governativa, recante disposizioni per l'efficienza del processo civile, con il quale si intende migliorare il servizio giustizia, in chiave di spinta economica, in particolar modo in ambiti di rilevante impatto anche sociale. Al riguardo, si intende procedere ad una riforma complessiva del sistema processuale in tema di diritto di famiglia, dove l'idea di fondo è rafforzare le garanzie dei diritti della persona e dei minori, mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona, così da concentrare in un unico organo giudicante le competenze attualmente ripartite tra tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e giudice tutelare, con l'obiettivo di accentuare la professionalità della funzione ed evitare la dispersione delle conoscenze, sulla falsariga di quello che è stato fatto, nel settore della concorrenza e dei marchi, con il Tribunale delle imprese. I dati statistici dei primi due anni di vita dei tribunali delle imprese sono estremamente positivi, con oltre il 90% degli affari pervenuti nell'anno 2013 giunti a definizione ed oltre il 73% degli affari pervenuti nell'anno 2014 definiti entro l'anno, con una media complessiva totale dalla nascita delle sezioni specializzate pari all'80% di definizioni entro un anno, con sentenze di primo grado confermate quattro volte su cinque in sede di impugnazione. I dati del primo semestre 2015, confermano tale andamento dal momento che la capacità di definizione appare accresciuta rispetto all'anno precedente: nel 2014 le complessive definizioni erano 4072 e nel solo primo semestre del 2015 sono 2594, ciò che fa ragionevolmente stimare a fine 2015 un superamento delle iscrizioni del 2014. La positiva esperienza della concentrazione in pochissimi tribunali di questo tipo di contenzioso assume un valore importante per la reputazione anche internazionale del Paese, in quanto rappresenta la risposta, in termini di rapidità e prevedibilità della giurisprudenza, alle critiche che venivano dall'estero. Proprio per tale ragione, nel disegno di legge di iniziativa governativa trasmesso la vigilia di Natale alla Presidenza del Consiglio, concernente la più generale tematica della crisi di impresa, è stato previsto un ampliamento delle competenze del Tribunale delle imprese anche alle controversie commerciali ed industriali.

### **1.4. Gli interventi normativi in materia fallimentare**

Di grande rilievo sono poi le iniziative normative che si è ritenuto di intraprendere con riguardo ad un aspetto nevralgico della giustizia civile qual è quello della gestione processuale delle situazioni di insolvenza, nell'ovvia evidenza dei riflessi negativi che può avere una gestione non adeguata della crisi di impresa, sia in termini strettamente economici che di immagine del Paese rispetto ai *competitors* stranieri. In proposito, si può ragionevolmente ritenere che il deficit competitivo del Paese possa essere colmato, contestualmente creando le condizioni per una duratura crescita economica, anche per il tramite di un ripensamento complessivo del sistema processuale fallimentare. Per tale ragione, con la legge n.132 del 6 agosto 2015 di conversione del decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015, sono state adottate alcune misure di semplificazione delle procedure di insolvenza, con l'obiettivo di assicurare, da un lato, la più rapida soddisfazione dell'interesse creditorio e, dall'altro, di evitare, tramite lo smobilizzo dei cespiti, effetti pregiudizievoli per la produttività dell'impresa in crisi. A tal fine, è stato previsto che le cause in cui è parte un fallimento o un concordato preventivo dovranno essere trattate con priorità, in considerazione del fatto che questo tipo di giudizi è determinante per una celere definizione delle procedure concorsuali, in cui sono coinvolti (come creditori), decine e spesso centinaia di imprenditori e lavoratori. Procedure semplificate sono state poi previste per il concordato preventivo ed è stato introdotto l'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari, per i soggetti che abbiano la maggior parte di indebitamento (superiore al 50%), verso banche e intermediari finanziari, ciò che dovrebbe

favorire un processo decisionale più rapido. Grandi aspettative vengono riposte nell'introduzione del Portale unico sui fallimenti, con l'obiettivo di rendere più rapide le operazioni di vendita dei beni e di migliorare il valore realizzato e la previsione di procedure semplificate per la liquidazione dell'attivo ed il soddisfacimento delle pretese creditorie. Le misure di rilancio dell'economia attraverso la semplificazione e l'efficientamento delle procedure fallimentari hanno trovato piena e completa realizzazione nel disegno di legge sulla crisi di impresa che, come accennato in precedenza, il 24 dicembre scorso è stato trasmesso alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, frutto del lavoro di una commissione di studi ministeriale presieduta dal dottor Renato Rordorf, di recente nominato Presidente aggiunto della Corte di Cassazione. L'idea di fondo è cambiare radicalmente le modalità con le quali la giustizia impatta sulle situazioni di insolvenza. L'approccio nei confronti di un'impresa in crisi non sarà più quello tradizionale, di carattere sanzionatorio, di declaratoria del fallimento, ciò che determina rilevanti conseguenze non soltanto di carattere economico, ma anche di carattere sociale, ma di prevenzione della crisi, cercando, cioè, di anticipare l'analisi delle situazioni di difficoltà, con procedure che consentano di intervenire su realtà imprenditoriali non ancora del tutto compromesse. In tal modo, l'intervento mirerà a preservare il più possibile il patrimonio imprenditoriale e finanziario di un'impresa, garantendo per quanto possibile la prosecuzione della produzione ed il mantenimento della forza lavoro. Allo stesso tempo, l'obiettivo è ridurre i tempi del giudizio, così da evitare il depauperamento del patrimonio che di solito consegue a procedure concorsuali troppo lunghe. I dati delle procedure concorsuali elaborati dalla Direzione Generale di Statistica confermano la necessità di interventi impellenti in tale settore. Al 30 giugno 2015 era infatti cresciuto del 5,75% rispetto al periodo precedente il numero delle procedure fallimentari pendenti, da ritenersi come conseguenza di un minor tasso di definizioni, dal momento che risultano in calo sia le istanze di fallimento che le iscrizioni di fallimento. In tale ottica, uno strumento fondamentale per i creditori sarà il Portale unico delle aste giudiziarie, in quanto potranno rivalersi non più soltanto sui beni del debitore ma su tutti quelli immessi nel circuito, così accelerando le procedure ed ampliando il grado di soddisfacimento delle pretese creditorie.

## **2. INTERVENTI IN MATERIA DI ORGANIZZAZIONE**

La riforma dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici giudiziari e del Ministero ha certamente connotato l'azione dell'amministrazione della giustizia nell'anno trascorso. Alla riorganizzazione del Ministero si è inteso accordare particolare attenzione, nella convinzione che solo un processo di rinnovazione delle articolazioni amministrative centrali possa supportare il cambiamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari e delle strutture periferiche.

### **2.1. Il nuovo regolamento del Ministero**

E' in vigore dal 14 luglio 2015 il nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia, approvato con D.p.c.m. n. 84 del 2015. Il principale obiettivo della riorganizzazione del Ministero, analogamente a quanto avvenuto per tutte le altre amministrazioni, è stato quello del contenimento della spesa, in un quadro generale di politica di *spending review*. La ristrutturazione del Ministero ha generato infatti un dimagrimento cospicuo delle posizioni di dirigente generale, che sono passate da 61 a 37, e di quelle di dirigente, che sono passate da 1006 a 712, con un risparmio calcolato in circa 34 milioni di euro e, complessivamente, in 65 milioni di euro. La necessità di risparmio, imposta dal legislatore, si è rivelata, nella sostanza, anche una fondamentale occasione per una profonda ed incisiva opera di revisione e semplificazione, fondata su di un principio ispiratore essenziale: l'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa. Una grande riforma, operata non attraverso indiscriminati tagli lineari delle dotazioni organiche, quanto piuttosto procedendo ad una ponderata ed attenta concentrazione delle competenze e razionalizzazione delle risorse disponibili. Il nuovo regolamento di riorganizzazione, completato con i decreti di attuazione, elimina duplicazioni di funzioni sovrapponibili, superando improprie logiche di separatezza gestionale e valorizzando, al contempo, le esperienze tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, favorendo l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico. In particolare, gli affari relativi al contenzioso ed alla gestione delle risorse e dei contratti, gestiti da ciascun dipartimento con modalità spesso disorganiche, risultano ora concentrati nell'alveo di due rinnovate direzioni generali. Da un lato, la Direzione generale degli affari giuridici e legali, istituita presso il Dipartimento per gli affari di giustizia, dall'altro, la nuova Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, istituita nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, che agirà da ufficio centrale per tutti i contratti del Ministero, divenendo un centro unico di spesa. La trasversalità dei compiti attribuiti a tale ultima Direzione generale ha imposto di considerare il suo rapporto con le altre articolazioni strutturali del Ministero, non in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento e l'assunzione di decisioni strategiche comuni. In tale ottica viene valorizzato il ruolo della Conferenza dei capi dipartimento quale sede privilegiata ed istituzionale di elaborazione e confronto tra le figure dirigenziali di massimo livello, nonché di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero. Tra le novità più rilevanti del Regolamento va certamente annoverato la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (DGMC). La diversa denominazione assunta dal Dipartimento rispecchia l'altrettanto rinnovata funzione attribuita all'articolazione, che è chiamata a gestire l'intera esecuzione

penale esterna, sia dei minori che degli adulti. La modifica strutturale si pone inoltre in linea con l'attuale strategia politica del Paese in materia di esecuzione della pena, che persegue l'obiettivo del superamento della tradizionale prospettiva, diretta quasi esclusivamente al mero rafforzamento degli strumenti sanzionatori, a favore della direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di sanzioni di comunità, con conseguente previsione di pene che non contemplano solo la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma hanno l'obiettivo di recuperare la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale, attraverso la risocializzazione ed il reinserimento nel territorio. L'ipotesi di rimodulazione funzionale attuata risponde anche all'esigenza di definire una struttura organizzativa che abbia come mandato specifico la valorizzazione della giustizia minorile quale imprescindibile patrimonio di specializzazione ed esperienza e l'esecuzione di tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive della detenzione. Le competenze sono ripartite tra due dipartimenti: l'una, la detenzione negli istituti di pena, è affidata ad un più snello e funzionale Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e l'altra, l'esecuzione delle pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza, affidata al nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità. I decreti di attuazione, grazie anche alla dovuta interlocuzione con le organizzazioni sindacali, sono stati l'occasione non solo per rivedere l'organigramma del Ministero, imposto dallo snellimento delle figure apicali, ma soprattutto per innovare le logiche di funzionamento degli uffici stessi, e per la creazione di alcune fondamentali misure di coordinamento tra le direzioni generali che assicureranno in futuro una maggiore efficienza dell'azione amministrativa. Le misure sulla trasparenza e l'anticorruzione sono poi una novità assoluta che rafforza la possibilità di prevenzione delle condotte illecite. La strutturazione del sito web mira ad agevolare le possibilità di contatto, informazione e servizio tra il Ministero e i cittadini e per migliorare la trasparenza delle attività svolte. Il regolamento del Ministero sarà anche l'occasione per poter approdare alla revisione delle piante organiche di tutto il personale del Ministero, dirigenziale e non dirigenziale, attuata attraverso la definizione del primo censimento di tutto il personale del Ministero.

## **2.2. L' Ufficio per il processo**

Tra le misure organizzative che hanno visto un'importante attuazione in quest'anno vi è il c.d. Ufficio per il Processo, al quale è stata assicurata una preliminare cornice normativa e una prima, concreta, attribuzione di risorse. Attraverso l'istituzione dell'Ufficio per il Processo, disposta con il decreto-legge 24 giugno 2014 n.90, si vuole favorire l'integrazione di diverse professionalità allo scopo di migliorare non soltanto la produttività della giustizia civile nel suo complesso, ma anche la qualità del lavoro giudiziario. A tal fine, con l'art. 21 ter del d.l. n.83/15, è stata prevista la corresponsione di una borsa di studio dell'ammontare di € 400 mensili in favore dei tirocinanti di cui all'art. 73 del d.l. n.69/2013, proprio per supportare ed incentivare la loro partecipazione. Per l'attuazione di questa disposizione è stato adottato il D.M. 10 luglio 2015, che ne ha definito le modalità applicative, mentre con D.M. del 15 ottobre 2015, si è provveduto ad ampliare la platea dei destinatari delle borse di studio. Con lo stesso scopo è stato previsto lo svolgimento di un periodo di perfezionamento da parte dei soggetti che abbiano completato il tirocinio di cui all'art. 37 del d.l. n.98/11. Con D.M. del 20 ottobre 2015 è stata poi indetta la procedura di selezione di 1502 tirocinanti ai fini dello svolgimento di tale periodo di perfezionamento. È stato, infine, presentato un disegno di legge (iscritto al n.1738 Atto Senato), volto ad introdurre le misure necessarie per una più razionale e funzionale gestione del personale della magistratura onoraria (che concorre a comporre l'ufficio per il processo), anche per il tramite della rimodulazione delle funzioni e dei compiti di supporto al magistrato ordinario. Deve evidenziarsi come le risorse destinate a vario titolo, nel solo anno 2015, a tale misura organizzativa ammontino ad oltre 17 milioni di euro così determinate:

8.000.000,00 per borse di studio tirocinanti laureati

7.813.000,00 per borse per stage di perfezionamento in cancelleria

800.000,00 per ulteriore sviluppo della Consolle dell'assistente e per implementare la banca dati della giurisprudenza di merito

1.000.000,00 circa per l'acquisto di PC, per la gestione amministrativa dei tirocinanti e per il consolidamento dei sistemi informatici

Ai 17 milioni già stanziati si andranno ad aggiungere circa 5 milioni provenienti dalle risorse europee provenienti dal PON Governance e Capacità istituzionale, appositamente dedicati al supporto all'avvio presso gli uffici giudiziari dell'Ufficio per il processo. Al riguardo, sono in via di completamento proprio in questi giorni le procedure per erogare le prime borse di studio per i tirocinanti laureati, e già a dicembre 2015 sono iniziati i percorsi formativi per i tirocinanti ex art 37 del d.l. n.98/11. E' da sottolineare pure il dato qualitativo dello sviluppo delle tecnologie per l'avvio della "Banca dati della giurisprudenza di merito". E' così finalmente possibile tramite il supporto degli assistenti, in specie dei tirocinanti, arrivare ad avere uno strumento per la conservazione dei precedenti giurisprudenziali che consentirà l'arricchimento del bagaglio di conoscenze degli orientamenti della giurisprudenza degli uffici sul territorio. Si consente così per la prima volta di far sì che la relazione territorio - ufficio non sia episodica, ovvero rimessa alle singole vicende giudiziarie ma sia stabile, in quanto votata ad una rappresentazione costante, per cittadini, avvocati e imprese, dello stato della giurisprudenza locale. Ciò che comporta riduzione del contenzioso esplorativo, con possibilità di scelte conciliative, anche con ricorso ai meccanismi di ADR, maggiormente consapevoli perché arricchite dall'esperienza maturata nell'ufficio chiamato a decidere della futura lite.

### **2.3. Il Ministero della giustizia e le risorse europee: il PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020**

Il Ministero ha anche invertito la prospettiva nel reperimento di risorse per il supporto all'organizzazione avviando una innovativa politica di coordinamento di alcune progettualità organizzative per gli uffici giudiziari, da finanziarsi risorse con le risorse europee. Nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, il Ministero della Giustizia è stato accreditato, in data 23 febbraio 2015 con Decisione della Commissione Europea n. C(2015)1343, come Organismo intermedio di gestione del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale, prevedendo una gestione in parte delegata del Programma a due Organismi Intermedi, Dipartimento per la Funzione Pubblica e Ministero della Giustizia con riferimento agli Assi I e II del Programma stesso. Con il Regolamento di organizzazione è stata allo scopo creata una nuova Direzione generale che, tra le sue competenze, ha quella di gestire i fondi strutturali europei. L'idea di fondo che ha mosso la scelta delle azioni e dei singoli progetti indicati nel PON è tuttavia diversa a quella che ha governato la sperimentazione *best practices* 2007-2013. Nel PON *Governance* la possibilità di essere Organismo Intermedio e non meri destinatari di programmazione gestita da altri offre l'opportunità di giovare di fondi non solo per la consulenza ma anche per formazione, per infrastruttura, ecc. Idea fondamentale - che ha trovato il plauso della commissione anche perché assolutamente in linea con il Regolamento europeo- è stata quella di inserire progetti che in tutto e per tutto rispondano alle linee fondamentali dell'indirizzo politico di governo del ministro. Nell'ambito del PON le linee a cui partecipa giustizia sono due:

Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese.

Asse di governance e miglioramento della digitalizzazione

I progetti sono:

Estensione dell'implementazione del Processo Civile Telematico (PCT) a tutti gli uffici dei giudici di pace;

Lo sviluppo del Processo Penale Telematico;

infrastruttura per video conferenza;

Supporto all'avvio dell'Ufficio per il processo;

Creazione degli sportelli di prossimità decentrati che permettono agli utenti di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di un servizio di orientamento e informazione, di certificati specie in ambito V.G. creando, nonché di altri servizi qualificati;

Supporto allo sviluppo di prassi operative al fine di stabilire una pratica uniforme di trattamento dei dati dei registri ai fini dell'analisi a supporto della digitalizzazione degli uffici, sia civile che penale.

Per la prima volta si avrà modo di finanziare con risorse europee progetti di digitalizzazione e organizzazione che il Ministro ha scelto come propria linea governativa. Digitalizzazione avanzata del processo civile e penale, staff del giudice, sportelli di prossimità saranno il "volto" con cui l'Italia si presenterà all'Europa in materia di innovazione organizzativa della giustizia.

### **2.4. La valutazione della performance**

Nell'anno 2015, per la prima volta, il ciclo della performance, come regolamentato dal dlgs.150/09 è stato virtuosamente realizzato in tutte le sue fasi, dalla definizione delle priorità politiche, in piena coerenza con le linee programmatiche del bilancio generale dello Stato, all'individuazione e realizzazione da parte dei Centri di responsabilità amministrativa della relativa programmazione strategica. Nell'ambito del complessivo processo di riorganizzazione del Ministero, si sta lavorando al perfezionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa, allo scopo di affinare i meccanismi di controllo interno e di valutazione del personale e dei dirigenti, tramite obiettivi specifici, chiari e "misurabili", trattandosi, in tutta evidenza, di una condizione essenziale per una valutazione attendibile, in sede di controllo, della rispondenza dei risultati agli obiettivi organizzativi, offrendo la possibilità di riconoscere meriti e demeriti e di individuare eventuali responsabilità. Tali azioni e misure, esplicitate nei relativi documenti di programmazione seguendo la logica d'interazione ed integrazione, permetteranno di dare piena attuazione ai principi generali applicabili a tutte le Amministrazioni Pubbliche e ai pubblici funzionari, quali i principi di imparzialità e di buon andamento.

### **3. LE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI**

Tra le sfide raccolte nell'anno appena trascorso di amministrazione della giustizia deve, di certo, annoverarsi il trasferimento al Ministero della giustizia, a far data dal 1 settembre 2015, delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari. Il passaggio delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari al Ministero ha imposto un enorme impegno organizzativo, non solo in termini di revisione delle articolazioni e uffici centrali dedicati alla gestione di tale processo, ma anche per l'individuazione dei migliori strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, nonché al fine di assicurare la dovuta e adeguata formazione al personale amministrativo chiamato ad occuparsi della contrattualistica e delle ulteriori questioni inerenti alla gestione delegata delle spese di funzionamento. La Legge di stabilità 2015 ha radicalmente innovato la disciplina delle funzioni di spesa correlate alla gestione degli uffici giudiziari, sino ad allora poste a carico dei Comuni - per effetto della legge 24 aprile 1941, n. 392 e con la sola esclusione degli uffici giudiziari della Capitale e di Napoli - attraverso il sistema dei rimborsi di spesa. Il trasferimento di pubbliche funzioni delineato dall'intervento legislativo ha, innanzitutto, prodotto

significative ricadute sul quadro normativo di riferimento che determinava, in precedenza, la competenza dei Comuni nella gestione delle spese degli uffici. L'esigenza di razionalizzazione della spesa - che ha fondato la ratio dell'innovazione normativa ha imposto una visione d'insieme, nella consapevolezza che il disegno complessivo di riorganizzazione non possa che transitare attraverso la collaborazione con gli enti locali e gli enti istituzionali coinvolti, anche tenuto conto dei ristretti tempi di realizzazione del processo attuativo. Questo, in sintesi, il percorso di collaborazione che abbiamo delineato:

Con ANCI, oltre alla interlocuzione tenuta per tutta la fase di ideazione e predisposizione delle misure organizzative di attuazione delle spese di funzionamento, si è pervenuti all'adozione congiunta di una convenzione quadro per l'attuazione del percorso di condivisione dei pilastri portanti del nuovo modello e delle convenzioni attuative.

E' stata avviata una apposita interlocuzione con la Cassa Depositi e Prestiti al fine di operare la ricognizione dei mutui contratti ed il censimento degli immobili gravati dal vincolo di giustizia per verificare, in concreto ed in una realtà nazionale assai variegata, la migliore utilizzazione del patrimonio pubblico immobiliare ad uso giudiziario. Analogo censimento dovrà riguardare anche i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.

Il dialogo costante con l'Agenzia del Demanio - che ha offerto il supporto, tra l'altro, del proprio e fondamentale data base - potrà essere ulteriormente perfezionato attraverso l'istituzione di forme di interoperabilità, mentre CONSIP ha manifestato la disponibilità a partecipare all'attuazione del nuovo modello di gestione attraverso l'analisi dei dati, elaborati su classi merceologiche, nonché assicurando il necessario supporto nella organizzazione dei processi che riguardano i contratti.

Per l'attuazione della normativa primaria e per garantirne, anche nella fase transitoria, l'effettività è stato, pertanto, necessario predisporre un articolato piano di iniziative di tipo normativo ed organizzativo. Si è, in primo luogo, dato impulso alla attività di normazione secondaria necessaria per l'attuazione del nuovo modello di gestione attraverso l'adozione del Decreto Interministeriale di definizione della metodologia di quantificazione dei cd. *costi standard*. All'esito dei lavori di un apposito tavolo tecnico è stato poi adottato il DPR sulle misure organizzative a livello centrale e periferico (regolamento sulle *"Misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528 e 529 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190"*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 29 agosto scorso). In stretta coerenza con quanto previsto dal Regolamento di Organizzazione del Ministero, sono state costituite articolazioni amministrative decentrate, denominate *"Conferenze permanenti"*, alle quali sono state riconosciute attribuzioni funzionali ad assicurare il compiuto svolgimento dell'attività necessaria al funzionamento degli uffici giudiziari. Si è, in tal modo, declinata una articolazione territoriale che tiene conto dell'esigenza di gestione unitaria delle spese di funzionamento dei diversi uffici giudiziari che operano nel medesimo edificio o complesso unitario di edifici. Nella ricerca del necessario equilibrio tra esigenze di esercizio coordinato delle prerogative ministeriali e della potestà di organizzazione degli enti locali e degli uffici si è, inoltre, introdotto uno strumento di cooperazione tra istituzioni attraverso la stipula di convenzioni. La necessità di una compiuta rivisitazione della disciplina in materia di sicurezza degli uffici giudiziari, superando la frammentarietà della normativa vigente e la stratificazione di competenze che la stessa involge, ha comportato l'apertura di tavoli di riflessione mediante l'acquisizione di contributi provenienti dai Capi degli Uffici Distrettuali intesi alla individuazione di modelli, integrati e flessibili, che tenessero conto delle diverse esigenze e caratteristiche degli uffici giudiziari. La transizione si è svolta senza evidenziare particolari disservizi, nonostante le difficoltà generate dalla situazione di precarietà in cui sono risultati trovarsi molti edifici sedi di uffici giudiziari, privi da tempo di una effettiva attività manutentiva. Anche sotto il profilo della copertura finanziaria, va sottolineato come le risorse assegnate dalla Legge di bilancio per la copertura dei relativi fabbisogni per l'anno 2016 ammontano ad oltre 210 milioni di Euro.

#### **4. INFORMATIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE**

Il 2014 ha segnato l'avvio dell'obbligatorietà del processo civile telematico. Il 2015 rappresenta per le tecnologie l'anno del consolidamento dei risultati ottenuti con il processo civile telematico, in cui oltre a progredire con il processo civile telematico si è pensato a rafforzare l'infrastruttura informatica che sorregge l'architettura del PCT, a dotare di adeguate risorse la competente direzione anche per una programmazione per i futuri anni della digitalizzazione avanzata del processo civile e penale. L'informatizzazione della giustizia è infatti ormai da tempo priorità dell'amministrazione della giustizia, nell'ottica di un incremento di efficienza, congiunto al risparmio di spesa e all'ottimizzazione delle risorse. Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico "obbligatorio" per le cause civili ordinarie iscritte avanti ai Tribunali, nel corso del 2015 l'obbligatorietà del PCT è stata quindi estesa ai procedimenti esecutivi fin dalla loro fase introduttiva, nonché, a partire dal 30 giugno 2015, ai processi celebrati avanti alle Corti d'appello. Dal 30 giugno 2015 è stata poi introdotta la facoltà, presso tutti i Tribunali italiani, di depositare anche gli atti introduttivi dei processi di primo grado in via telematica, con l'importante conseguenza che, allo stato attuale, abbiamo un processo di primo grado che, potenzialmente, è telematico in tutte le sue fasi, nessuna esclusa, in tutta Italia. Un risultato questo che colloca la giustizia italiana all'avanguardia in Europa, sforzo peraltro riconosciuto dal rapporto *Doing Business 2016*. Un altro obiettivo che si intende perseguire è quello di consentire al cittadino di

partecipare alle aste bandite nell'ambito delle procedure esecutive e concorsuali in via esclusivamente telematica. La risposta all'introduzione generalizzata del PCT è stata positiva da parte di tutti gli operatori della giustizia: giudici, avvocati e personale di cancelleria, con i quali nel corso dell'anno è proseguita l'interlocuzione avviata sin dalla nascita del PCT. Ciò è confermato dai dati sui depositi telematici.

Nel solo mese di dicembre 2015 sono stati eseguiti oltre 614.000 depositi telematici da parte di avvocati e professionisti, con un incremento del 228%, rispetto allo stesso mese del 2014, quando era già in vigore, sia pure parzialmente, l'obbligo di deposito telematico.

Grazie alla generalizzazione della facoltà di depositare telematicamente gli atti introduttivi, poi, si è registrato un incremento del 711% nei depositi di tale categoria di atti, essendosi passati dai 10.927 depositi di dicembre 2014 agli 88.587 di dicembre 2015. Di grande rilievo la risposta dei magistrati.

Nell'ultimo anno, infatti, essi hanno infatti depositato 3.491.619 atti digitali, rispetto al milione circa registrato nell'anno precedente. Qui il dato è ancor più significativo perché solo una piccola parte di tali depositi (409.279, pari a meno del 12 % del totale) si riferisce ai decreti ingiuntivi, che sono attualmente gli unici provvedimenti necessariamente nativi digitali. Questi numeri dicono che la magistratura ha spontaneamente aderito al processo civile telematico, comprendendone e sfruttandone le potenzialità, anche a prescindere da un obbligo in tal senso. Il sistema delle comunicazioni telematiche in ambito civile è ormai a pieno regime. Nell'ultimo anno sono state consegnate oltre 15 milioni di comunicazioni (15.169.628 per l'esattezza), con un risparmio totale stimato in circa 53 milioni di euro se si considerano i costi delle tradizionali comunicazioni cartacee. Uno sguardo ai primi risultati in termini di velocizzazione nell'emissione dei provvedimenti consente di apprezzare che nei grandi Tribunali, come Roma, Milano e Napoli, i tempi di emissione di un decreto ingiuntivo (provvedimento adottato all'esito dell'unica procedura che, per previsione di legge, è integralmente ed obbligatoriamente telematica) si sono ridotti da un minimo del 20 a un massimo del 48%. Tali risultati spingono a guardare con fiducia alle prossime evoluzioni in termini di progressiva estensione del PCT a tutti i settori processuali, con la certezza che l'informatica giudiziaria possa costituire valido strumento di velocizzazione dei procedimenti giudiziari nel loro complesso. Il Processo civile telematico rappresenta, dunque, non solo una fonte di risparmio di spesa, ma un motore di cambiamento culturale, e di avvicinamento del cittadino all'amministrazione della giustizia. A tale proposito basti pensare che attraverso la consultazione di un sito web o con l'utilizzo di un'App per smartphone, qualsiasi cittadino è in grado di consultare in forma anonima e in tempo reale i dati relativi a qualsiasi controversia pendente avanti ai tribunali, alle corti d'appello e alle sedi circondariali dei giudici di pace. Tale è l'utilità di tale strumento che ogni giorno si registrano in media circa 5.000.000 di accessi all'area di consultazione. Del resto, la maggiore efficienza degli strumenti telematici rispetto a quelli tradizionali è immediatamente riscontrabile anche dai consistenti risparmi di spesa conseguiti attraverso le comunicazioni telematiche. Basti pensare che nell'ultimo anno sono stati consegnati oltre 15 milioni di comunicazioni telematiche, con un risparmio stimato di circa 53 milioni di euro. Sulla scia dell'obbligatorietà del PCT, nell'ultimo anno è notevolmente cresciuto il numero di pagamenti telematici relativi alle spese di giustizia. Nel 2015 sono stati eseguiti 88.113 pagamenti telematici, di cui 8.987 soltanto nel mese di dicembre 2015 laddove nel dicembre 2014 ne erano stati eseguiti soltanto 4.368, con un incremento, quindi, superiore al 105%, nonostante, al momento, non vigga un regime di obbligatorietà dello strumento telematico per i pagamenti. Questi dati inducono a guardare con particolare attenzione alla possibile ulteriore estensione dei pagamenti telematici, in vista di una digitalizzazione a tutto tondo della giustizia civile, dal primo atto del processo di cognizione fino all'acquisto all'asta dei beni nell'ambito del processo esecutivo. Proprio in questi giorni segnano un importantissimo momento della digitalizzazione avanzata del processo civile. Il 19 gennaio u.s. il Ministro ha infatti firmato il decreto che dispone l'avvio per il 15 febbraio p.v. delle comunicazioni telematiche presso la Corte Suprema di Cassazione per i procedimenti civili. Con la partenza delle comunicazioni elettroniche in Cassazione si determinerà anche la concreta possibilità di sviluppo dell'interpretazione sulle ricadute normative dell'uso dell'informatizzazione nel processo, con ulteriore crescita giurisprudenziale e culturale, non solo tecnologica, sul tema. Rilevanti sviluppi si sono avuti anche nel settore penale, che fino a ieri si trovava in una situazione di grave arretratezza. Dal 15 dicembre 2014, numerose notificazioni a persona diversa dall'imputato devono essere, e di fatto sono eseguite esclusivamente attraverso lo strumento della Posta Elettronica Certificata. Attraverso il sistema c.d. SNT sono state consegnate, nell'ultimo anno, quasi 3.000.000 tra notifiche e comunicazioni (2.949.894 per l'esattezza). Si tratta di un primo passo verso l'informatizzazione integrale anche del settore penale, che, pur scontando ancora un certo ritardo nei confronti del civile, si avvia ad un rapido potenziamento, anche sulla base della pregressa esperienza. In quest'ottica si mira a completare al più presto la diffusione dei registri penali telematici (c.d. SICP) su tutto il territorio nazionale. Telematizzare la giustizia, sia civile che penale, sarebbe, tuttavia, cosa assai rischiosa ed anzi certamente dannosa se tale attività non si accompagnasse al potenziamento e al consolidamento delle infrastrutture tecnologiche, con un occhio particolarmente attento agli aspetti concernenti la sicurezza. È quindi proseguita, durante il 2015, l'attività di razionalizzazione del patrimonio ICT, nell'ambito della quale sono da ricordare gli interventi riguardanti: la riduzione delle sale server; l'incremento della qualità dei sistemi trasmissivi; l'incremento della disponibilità di servizi di interoperabilità, firma digitale e di cooperazione applicativa con le altre

Amministrazioni; la rinnovata contrattazione con i principali fornitori del settore ICT; l'incremento della qualità dei servizi di assistenza applicativa agli utenti; l'accrescimento del ruolo rivestito dai tecnici dell'Amministrazione nella progettazione, nella esecuzione, nel coordinamento e nel monitoraggio delle attività.

## **5. PERSONALE AMMINISTRATIVO**

Nella consapevolezza che nessuna riforma normativa possa attuarsi senza adeguate risorse, di uomini e mezzi, sin dall'inizio del mandato governativo uno degli obiettivi prioritari è stato quello di adottare misure tese, da un lato, ad assicurare l'apporto di nuove professionalità, dall'altro, a realizzare interventi in grado di valorizzare ed incentivare il personale in servizio. Sotto il primo aspetto, la non felice congiuntura economica che ha contrassegnato questi ultimi anni, unita all'assenza di vere politiche per il personale, ha provocato un processo di progressivo invecchiamento del personale amministrativo della giustizia, tanto che i dati di fine 2014 riportavano un quadro desolante: il personale in forza all'amministrazione contava 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %. A fine 2015 purtroppo la scopertura di organico presenta ancora un dato di crescita, ammontando a 34.656 unità, con una carenza di 9.046 unità, pari al 20,7 %, che scende al 19,9 % se si considerano i comandi da altre amministrazioni. Se poi il dato viene rapportato alle dotazioni organiche del personale stabilite dal nuovo regolamento di organizzazione, complessivamente determinate in 43.326 unità, la scopertura risulta di 8.670 elementi, pari al 20,01%. Questo perché le azioni avviate per l'assunzione di personale nel 2015 non hanno potuto ancora esplicare totalmente i loro effetti. Notevole è lo sforzo, anche economico, profuso: circa 267 milioni di euro sono stati stanziati per l'assunzione di personale in mobilità, avviando un percorso che da qui al 2017 arriverà a dare ingresso a più di 4000 unità di personale in un biennio. Queste le principali tappe:

Con il bando di mobilità volontaria del 27 marzo 2015 si è dato corso all'avvio delle assunzioni per mobilità volontaria per 1031 risorse di personale amministrativo che prenderanno servizio prossimamente, di cui 450 unità hanno già preso servizio presso gli uffici giudiziari.

Con il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 - convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2015, n. 132 - sono state introdotte disposizioni specificatamente rivolte ad agevolare la ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane negli organici del Ministero della Giustizia per 2000 persone nel biennio 2015-2017.

Con la legge di stabilità 2016 sono state reperite ulteriori risorse per l'assunzione di 1000 persone in mobilità provinciale volontaria.

Alcune assunzioni si sono avute con altre modalità nel corso del 2015 (scorrimento da altre graduatorie).

Nel 2015 si sono quindi seriamente avviate le politiche assunzionali e sono già 593 le unità di personale che sono state assunte nel corso del solo anno 2015 ed altre unità potranno assumersi nei prossimi anni grazie alle procedure di mobilità. Sotto il secondo aspetto, grande attenzione è stata riservata nell'ambito delle politiche per il personale al riconoscimento delle competenze maturate ed alla valorizzazione delle professionalità, soprattutto con riferimento alle procedure di riqualificazione del personale, che ormai da troppi anni erano attese dal personale amministrativo del Ministero della giustizia. Con il decreto-legge 83/2015 infatti è stata avviata la riqualificazione per le figure professionali dei cancellieri e funzionari UNEP. Ulteriore risultato che si è registrato nell'anno passato è la sottoscrizione dell'accordo FUA, con il quale sono state finalmente redistribuite complessivamente 90.496.445 milioni di euro, relativi agli anni 2013, 2014 e 2015, ma ancor più si è ipotizzato un sistema graduale dell'introduzione dei meccanismi premiali. L'obiettivo per il 2016 è di sfruttare adeguatamente le possibilità aperte dal regolamento di organizzazione, che impongono una revisione complessiva delle piante organiche del Ministero, così da consentire l'avvio anche di un percorso di ripensamento e revisione dell'intero ordinamento professionale, per adeguarlo alle mutate esigenze dell'amministrazione ed alle innovazioni tecnologiche ed organizzative che si stanno conducendo.

## **6. RISORSE E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA**

Anche nell'anno appena trascorso significativa attenzione è stata dedicata alla razionalizzazione della spesa, in primo luogo attraverso il contenimento delle risorse determinato dalla attuazione del regolamento di organizzazione del Ministero e dal completamento della riforma della geografia giudiziaria, senza nondimeno far mancare l'adeguato supporto finanziario alle riforme poste in essere. A tale riguardo, a fronte dei tagli lineari richiesti, si è scelto ancora di non ridurre le risorse destinate all'informatica, allo scopo di supportare gli obiettivi di digitalizzazione ormai in corso avanzato di realizzazione, assicurando al contrario l'assegnazione alla competente Direzione generale dei sistemi informativi, di risorse aggiuntive per circa 150 milioni di euro, somme poi inserite nella programmazione della spesa che produrrà i suoi effetti anche nel prossimo biennio. Il 2015, in generale, ha segnato un momento assolutamente determinante in tema di politica delle risorse per la giustizia, a supporto degli obiettivi di governo, non solo attraverso l'utilizzo dei fondi ordinari di bilancio ma anche mediante una efficace politica di recupero di risorse aggiuntive. Tra queste, 100 milioni di risorse provengono dai fondi europei del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, 260 milioni dal fondo per il pct ed efficientamento assegnati per vari interventi con il decreto legge 83/2015 - tra i quali, di assoluta

rilevanza, quelli relativi alle politiche del personale amministrativo- il fondo per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari (oltre 600 milioni nel triennio 2015/2017), obiettivo quest'ultimo destinato a creare contenimento di spesa e razionalizzazione di risorse, non solo per la giustizia ma più in generale per la finanza statale, stante lo sgravio dell'onere di spesa per i comuni, con il conseguente passaggio diretto delle competenze al Ministero. Si è inoltre per la prima volta realizzata un'azione continuativa sulle risorse FUG, recuperando nel solo anno 2015 due annualità del FUG 2012 e 2013 per 140 milioni di euro, somme queste ultime destinate agli interventi di potenziamento informatico, alla manutenzione, all'ammodernamento e alla sicurezza delle strutture giudiziarie, nonché al potenziamento dei servizi istituzionali dell'amministrazione penitenziaria. Nel 2015, in particolare, si è riusciti ad assegnare le risorse aggiuntive del FUG ad inizio e non al termine dell'anno solare, fatto questo che ha consentito una più razionale gestione della spesa, con una corretta programmazione. In un'ottica di trasparenza dell'azione amministrativa, la ripartizione della risorse FUG è stata pubblicata sul sito web del Ministero, rendendo così manifeste le finalità e i criteri adottati. Complessivamente, rispetto all'anno 2014, il Ministero della giustizia potrà quindi contare su un quadro di risorse aggiuntive per 1.657,82 milioni di euro, rese disponibili non solo per la programmazione degli interventi dell'anno 2015 ma anche per il biennio 2016-2017. Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, nell'anno 2015 si è rafforzato l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture. Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti ai cittadini a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, nell'anno in corso il Ministero della Giustizia ha varato un piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito ex lege Pinto, sottoscrivendo nel maggio 2015 un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia secondo cui il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti sarà effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso. In tal modo si velocizza la procedura e si evitano azioni esecutive in danno dello Stato con risparmi di almeno 500 euro per ciascun procedimento. In un'ottica di razionalizzazione della spesa si auspica che significativo apporto verrà dal completamento della gara unica delle intercettazioni.

## **7. LA GIUSTIZIA PENALE**

Sul versante della giustizia penale, sono stati raggiunti importanti risultati, sia sul piano del diritto sostanziale che di quello processuale. L'agenda del Governo è stata necessariamente condizionata dai fatti di cronaca occorsi nell'anno appena terminato. L'allarme suscitato dai gravi attentati che nel 2015 hanno interessato l'Europa e che hanno determinato l'urgenza di difendere la sicurezza dei cittadini e, con essa, il modello di civiltà che il nostro continente ha faticosamente costruito, si è tradotta in un impegno profuso, su molteplici livelli, per prevenire e contrastare la minaccia terroristica e, più in generale, per contrastare in maniera sempre più efficace la criminalità organizzata, interna e internazionale. Non sono stati tralasciati, tuttavia, i temi delle garanzie e dei diritti, sia con riferimento alla tutela delle *vittime* dei reati, sia per il migliore funzionamento del processo penale, quanto a celerità ed efficacia. Tali innovazioni sono destinate ad incidere anche sulla produttività dell'attività giudiziaria, per la quale le rilevazioni statistiche evidenziano una sostanziale stabilità.

### **7.1. La questione della sicurezza: contrasto al terrorismo anche internazionale e alla criminalità organizzata**

L'innalzamento della minaccia terroristica di matrice jihadista che, presentandosi in forme spesso nuove e di inusitata violenza, costituisce una gravissima insidia per la sicurezza interna ed è fattore di instabilità ha reso essenziale sviluppare una capacità di risposta globale attraverso misure che si muovono sia sul versante interno, sia sul versante internazionale. Già nei primi mesi del 2015 si è provveduto ad introdurre innovativi ed efficaci strumenti, volti alla prevenzione ed alla repressione delle nuove forme di terrorismo, anzitutto attraverso un'importante azione di potenziamento della capacità di risposta globale, articolata sia sul versante dell'ordinamento interno, che su quello della cooperazione internazionale. Con riguardo all'ordinamento interno, vanno menzionati gli istituti introdotti dal decreto legge n. 7 del 18 febbraio 2015 recante *"Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo"*, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43. Si tratta di un provvedimento preordinato a rafforzare le misure di prevenzione e di contrasto del terrorismo, tramite l'introduzione di nuove figure di reato, quali il reclutamento passivo, l'auto-addestramento, il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo. Si attribuiscono al procuratore nazionale i compiti di coordinamento delle indagini in materia di criminalità terroristica, anche internazionale. Sul piano degli strumenti di prevenzione, le misure contemplate comprendono anche la possibilità di applicare la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai *"foreign fighters"*; la facoltà del Questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo, all'atto della proposta di applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno; l'introduzione di una figura di reato destinata a punire i contravventori agli obblighi conseguenti al ritiro del passaporto e alle altre misure disposte durante il procedimento di prevenzione. La introduzione di nuove fattispecie criminali non sarebbe di per sé sufficiente, se non fosse accompagnata da un coordinamento investigativo strutturato ed efficace. Sulla

scorta di tale acquisita consapevolezza si è, pertanto, provveduto a realizzare un sistema di coordinamento investigativo in capo al Procuratore Nazionale Antimafia, cui sono stati conseguentemente attribuiti compiti di coordinamento, nazionali ed internazionali. L'azione del Governo nella lotta al terrorismo si è espressa anche sul fronte internazionale. Il Ministero della Giustizia ha profuso particolare impegno sia in riferimento all'importante Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo - Riga, 22 ottobre 2015 - di cui l'Italia è stata uno dei primissimi firmatari e che è pronto per la ratifica parlamentare - sia negli sforzi, che hanno avuto inizio già durante il semestre di presidenza europeo e sono tuttora in corso, per inserire il tema del contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale tra i punti qualificanti della nuova Procura europea. Tale opportunità è offerta dalla valorizzazione delle potenzialità declinate dall'art. 84, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la cui formulazione consente di estendere la competenza della Procura europea alla lotta alle più gravi forme di criminalità di carattere transnazionale. La ferma convinzione che solo attraverso una efficace cooperazione internazionale si possa arginare e reprimere la minaccia terroristica ha orientato la decisa posizione sul punto assunta dal Governo, sebbene siano ancora molti gli Stati membri che manifestano tentennamenti e timidezze. Tale convinzione ha costituito il motore di ulteriori iniziative di carattere internazionale: si è, difatti, lavorato all'ampliamento della rete di rapporti convenzionali bilaterali di carattere penale con Paesi terzi che rivestono ruoli strategici nel contrasto alle più gravi forme di criminalità. Sono stati ratificati i trattati stipulati con il Montenegro, la Cina, il Messico e sono stati conclusi - e restano in attesa della sola ratifica parlamentare - i trattati con il Marocco, il Vietnam, il Kosovo, Panama, l'Ecuador e le Convenzioni multilaterali di Varsavia per la prevenzione del terrorismo, di New York per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare, di Strasburgo sulla criminalità informatica. Gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata, oltre che nel contesto internazionale, si sono arricchiti anche nell'ordinamento interno, dove hanno trovato ingresso misure, da tempo sollecitate, elaborate per colpire un cardine fondamentale delle organizzazioni criminali, e specificamente i patrimoni illeciti costruiti con le attività criminali. Sul punto, va segnalata la legge n. 69 del 27 maggio 2015, recante "Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio", nell'ambito della quale, alcuni significativi emendamenti presentati dal Ministero della giustizia all'originario disegno di legge caratterizzano e qualificano l'intervento normativo approvato, decisamente orientato ad un maggior rigore repressivo dei delitti di associazione di tipo mafioso e dei più gravi reati in materia di corruzione e del falso in bilancio. Per quanto concerne il delicato tema della corruzione, molte sono le novità di rilievo: è stata esteso il raggio di operatività del reato di concussione anche agli incaricati di pubblico servizio, si è introdotto un meccanismo premiale per chi collabora con la giustizia, sono state modificate *in pejus* le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la P.A, è stato condizionato il beneficio della sospensione condizionale della pena al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato o di quanto indebitamente percepito, ed è stato introdotto il nuovo istituto della "*riparazione economica*". Con riferimento al falso in bilancio, la profonda rivisitazione operata sulla norma ha consentito di eliminare quelle zone d'ombra e quelle aree di non punibilità che, di fatto, avevano favorito il ricorso a meccanismi artificiosi rivelatisi, soprattutto in società di grandi dimensioni, particolarmente difficili da individuare e reprimere. Merita di essere citato in tale contesto anche il disegno di legge governativo "*Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*" (Atto Senato n. 1687), che, nella sua originaria formulazione, conteneva anche il falso in bilancio, l'inasprimento delle sanzioni per il reato di associazione per delinquere e l'autoriciclaggio, frattanto divenuti legge attraverso appositi emendamenti. Gli ultimi sforzi che il Parlamento è chiamato a compiere in questo delicato ed importante settore riguardano la disciplina della partecipazione c.d. a distanza nel processo penale, l'esame del procedimento di prevenzione patrimoniale ed il rafforzamento degli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti, con particolare riguardo alla c.d. confisca allargata. In proposito è rilevante, comunque, ricordare come il Governo sia intervenuto con propri emendamenti sul disegno di legge AC 1138 ed abbinati che, approvato dalla Camera lo scorso 11 novembre, è ora all'esame del Senato. Il testo, recante modifiche al codice antimafia, al codice penale e di procedura penale, è ispirato alla ratio di rendere più efficace e tempestiva l'adozione delle misure di prevenzione patrimoniale, estendendo il novero dei soggetti destinatari anche agli indiziati dei reati contro la pubblica amministrazione ed istituendo sezioni specializzate presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello chiamate a trattare, in via esclusiva, i procedimenti previsti dal Codice antimafia. Il dato ulteriormente qualificante dell'intervento normativo è costituito dalla previsione di articolate misure tese a favorire la ripresa delle aziende sottoposte a sequestro, in particolare con l'istituzione di un apposito fondo e con altri interventi diretti a sostenere la prosecuzione delle attività e la conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali. Al fine di potenziare, in particolare, i principi di trasparenza e correttezza delle procedure, in virtù di emendamenti governativi, è stata introdotta - unitamente ad ulteriori previsioni inerenti composizione e struttura dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati - la delega al Governo per la disciplina delle incompatibilità in materia di conferimento dell'incarico di amministratore giudiziario. Sempre nello stesso solco si colloca anche il nuovo regolamento ministeriale n. 177 del 7 ottobre 2015, recante "disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14", cui

competete la gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata. Anche la difesa dell'ambiente ha conosciuto un deciso potenziamento grazie agli sforzi profusi dal Governo per portare a termine la riforma degli ecoreati, una delle novità legislative più rilevanti realizzate nel corso di quest'anno. Infatti, con la legge n. 68 del 22 maggio 2015, è stato introdotto nel codice penale un nuovo titolo, specificamente dedicato ai delitti contro l'ambiente, all'interno del quale hanno trovato ingresso i nuovi delitti di inquinamento ambientale, di disastro ambientale, di traffico e abbandono di materiale radioattivo e di impedimento al controllo. In relazione a tali condotte, finalmente inquadrate in puntuali fattispecie di reato, è stato previsto un trattamento sanzionatorio severo ed, inoltre, è stata prevista la responsabilità della persona giuridica nei casi in cui il reato sia commesso nell'interesse di una società.

## **7.2. La tutela delle vittime**

L'analisi dei principali interventi normativi passa necessariamente per le misure adottate in favore dei diritti delle persone vulnerabili, nella consapevolezza che la civiltà di un Paese si misura sulla capacità del sistema di tutelare i soggetti più deboli. Con l'obiettivo di delineare un rinnovato ruolo nella dinamica del procedimento penale alla persona offesa dei più gravi delitti consumati con violenza alla persona, l'azione del Governo ha inteso delineare un vero e proprio *statuto delle persone vulnerabili*. In tale prospettiva, la recente legislazione ha progressivamente arricchito i diritti di partecipazione della *vittima*, conferendole la facoltà di interloquire anche nelle fasi - genetica e funzionale - delle misure cautelari. Il diritto di difesa del soggetto passivo dei predetti reati è stato, inoltre, potenziato attraverso il riconoscimento dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche al di fuori dei limiti di reddito previsti per il beneficio. In attuazione del *principio del superiore interesse della vittima*, una visione più integrale dei diritti di informazione e partecipazione, sin dalle fasi preliminari dell'acquisizione della notizia di reato, è ora assicurata dal decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, di attuazione della Direttiva *vittime* di reato, in vigore dal 20 gennaio 2016, che realizza in concreto il diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa, in una rinnovata prospettiva di elisione ed attenuazione delle conseguenze anti-giuridiche del reato. Ulteriori iniziative mirano, coerentemente, all'adozione di azioni concrete per incoraggiare le *vittime* vulnerabili e, soprattutto, le donne, a denunciare i reati consumati in loro danno e per garantire l'accesso alla tutela giurisdizionale; tra queste, l'adozione generalizzata del progetto Codice Rosa bianca che - già in corso di sperimentazione con il patrocinio dai Ministeri della giustizia e della salute e con la cooperazione istituzionale tra ASL, forze di Polizia e Procure della Repubblica - intende assicurare un privilegiato accesso alle cure sanitarie di quanti abbiano subito maltrattamenti ed abusi. Al fine di delineare un vero e proprio sistema di garanzie attraverso una disciplina generalizzata per la protezione, l'assistenza e la tutela di ogni persona offesa dal reato, nel Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2015 è stata approvata un disegno di legge che intende apprestare un adeguato apparato difensivo per tutte le *vittime* di reato, soprattutto le più vulnerabili, nella consapevolezza non solo di un doveroso adeguamento agli standard europei ma, soprattutto, della necessità di assicurare posizione paritaria ai diritti di tutte le parti del processo. Il sistema di tutela troverà il suo perfezionamento attraverso l'istituzione di un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle *vittime*. Ispirato allo stesso prioritario interesse alla tutela dei diritti fondamentali è il disegno di legge approvato in Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015, in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro nell'agricoltura (c.d. caporalato), che mira ad introdurre strumenti efficaci per impedire l'illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori ad evidente fine di profitto, in violazione delle più elementari norme poste a presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro e dei diritti fondamentali della persona. Il fenomeno, favorito dal crescente numero di immigrati, anche irregolari, in cerca di lavoro, consente a imprenditori senza scrupoli di realizzare cospicui guadagni che finiscono per alimentare un consistente giro d'affari, nella maggior parte dei casi gestito dalle organizzazioni criminali. Per agire in maniera davvero efficace sui meccanismi che sono all'origine dello sfruttamento della manodopera, che ne costituiscono il motore, la disciplina prevede l'applicazione della normativa sulla c.d. confisca allargata, per neutralizzare la fonte di profitto ed impedire che possa essere goduta e reimpiegata. Inoltre, è stata prevista la responsabilità amministrativa degli enti in tutti i casi in cui il reato sia commesso a vantaggio della società, posto che lo sfruttamento dei lavoratori viene per lo più perpetrato da aziende spesso costituite in forma societaria o associativa.

## **7.3. Gli interventi sul processo penale**

Pari impegno è stato profuso nel settore processuale, convogliando l'azione riformatrice nel perseguimento degli obiettivi del potenziamento dell'efficienza del processo penale ed del rafforzamento delle garanzie difensive. Seguendo tale duplice ispirazione, è stato elaborato un nuovo apparato di regole volte ad incidere in maniera significativa sull'andamento e sui tempi del processo e sulla riduzione del numero complessivo dei procedimenti. L'obiettivo del potenziamento dell'efficienza del processo penale è stato perseguito con una strategia d'azione articolata su più versanti: si è, innanzitutto, introdotto lo strumento, già annunciato lo scorso anno, che permette di escludere la punibilità nelle ipotesi di particolare tenuità del fatto. Più in particolare, con il decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015, è stato introdotto il nuovo art. 131 bis c.p.p., nato dalla volontà di adeguare la risposta sanzionatoria al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto-reato. Con tale previsione, nei casi in cui l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento occasionale, lo Stato, pur mantenendo il giudizio in ordine al disvalore del fatto, demanda alla sede civile la relativa tutela risarcitoria e/o restitutoria. La nuova

previsione, costruita in modo da tenere in adeguata considerazione le istanze della persona offesa, dell'indagato o dell'imputato, è stata circoscritta nella sua operatività ai soli reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni o con pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva. Tale strumento, pur assolvendo alla necessaria funzione di garantire tutte le parti processuali, è in grado di deflazionare efficacemente il processo penale, consentendo di impiegare in modo più razionale e vantaggioso le risorse. Quanto al rafforzamento delle garanzie difensive, la legge n. 47 del 16 aprile 2015 ha introdotto modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali e modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità. L'intenzione sottesa alla modifica è quella di restituire alla custodia cautelare in carcere il suo originario carattere di *extrema ratio* miscelando insieme una serie di strumenti correttivi. Così, oltre a valorizzare il profilo dell'attualità e della concretezza del pericolo, si è riconosciuta al giudice la facoltà di applicare congiuntamente misure interdittive e coercitive e si è operata una riduzione delle presunzioni assolute di adeguatezza della sola custodia carceraria. Inoltre, sono state eliminate le ipotesi di aggravamento automatico in caso violazione degli arresti domiciliari e sono stati introdotti obblighi di motivazioni più stringenti. Significativi progetti di riforma, che intersecano i profili processuali con quelli sostanziali, sono attualmente al vaglio del Parlamento. Così, in particolare, il disegno di legge delega recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, per un maggior contrasto al fenomeno corruttivo, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena*", già approvato dalla Camera ed attualmente all'esame del Senato, che mira ad accrescere l'efficienza del sistema giudiziario penale, rafforzando le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. In virtù di appositi emendamenti al testo originario, inoltre, il disegno di legge delega tende a coniugare più efficacemente i valori della completezza delle indagini e la tutela della riservatezza delle persone coinvolte nelle intercettazioni. Tale intervento legislativo detta anche una serie di principi e criteri direttivi per una rivisitazione organica dell'ordinamento penitenziario, che andranno a completare quelli introdotti con la riforma già attuata da questo Governo con la legge 67/2014, in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, con cui è stata avviata una massiccia depenalizzazione delle fattispecie di minor allarme sociale. Prosegue l'esame del Governo sul disegno di legge recante modifiche del Libro XI del codice di procedura penale, che punta ad ammodernare la disciplina codicistica nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, con riguardo alla raccolta delle prove all'estero, alla disciplina dell'extradizione ed all'esecuzione delle sentenze penali straniere con la finalità di rendere più efficace l'azione di contrasto dei più gravi ed allarmanti fenomeni criminali e ad assicurare fluidità ed efficacia alla collaborazione fra Stati nella repressione delle organizzazioni criminali che mostrano un'impronta sempre più marcatamente transnazionale. Allo scopo di individuare le soluzioni più efficaci nell'opera di rivisitazione della normativa, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia una Commissione ad hoc, che il 14 gennaio scorso ha già iniziato i lavori. Invero parte del lavoro attinente alla cooperazione giudiziaria internazionale è stato già realizzato nel corso di quest'anno, grazie agli sforzi compiuti dal Governo per adeguare l'ordinamento interno alle numerose direttive europee che attendevano da tempo - e, in alcuni casi, da molto tempo - di essere eseguite in Italia e che ha anche consentito di mettere il Paese al riparo da nuove, ulteriori, costosissime procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Sono, infatti, stati recepiti molteplici strumenti normativi europei in materia di cooperazione giudiziaria penale, che rivestono un'importanza cruciale a fronte dell'evidente carattere transnazionale assunto dalla criminalità organizzata e dalla facilità con cui le organizzazioni terroristiche attraversano le frontiere geografiche. Aver recepito i provvedimenti relativi alla semplificazione nello scambio di informazioni ed *intelligence*, all'ordine di protezione europeo, al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca e dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, alla tutela delle vittime di reato, alle squadre investigative comuni, al reciproco riconoscimento delle decisioni sulle sanzioni pecuniarie, sulle decisioni di sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive, al processo '*in absentia*' dell'imputato, alle misure alternative alla detenzione cautelare, alla prevenzione e risoluzione dei conflitti nei procedimenti penali è solo l'inizio. Sempre nel solco del potenziamento dell'efficienza del sistema processuale penale, si collocano anche i due schemi di decreto legislativo in materia di depenalizzazione, approvati in Consiglio dei ministri il 15 gennaio 2016, che puntano a ridurre l'area della rilevanza penale, abrogando alcune fattispecie criminose e trasformandone altre in illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili, con l'obiettivo di deflazionare il sistema penale, arrestandone l'ipertrofica espansione e restituendo per questa via alla sanzione penale la residualità che le compete. Si è acquisita la consapevolezza, infatti, che l'enorme numero delle ipotesi di reato determina, l'ingolfamento dell'intero sistema giudiziario, con conseguente rallentamento della risposta sanzionatoria, ed un grave disorientamento dei cittadini in ordine alla conoscibilità delle norme penali. Già in fase di avanzato esame parlamentare è poi il disegno di legge in materia di gravame, che si è avvalso del contributo della Commissione di studio istituita presso l'Ufficio Legislativo del Ministero, presieduta dal Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio. L'obiettivo è la semplificazione, la significativa accelerazione dei tempi processuali, la riduzione controllata dell'accesso al giudizio di legittimità attraverso l'eliminazione del ricorso personale dell'imputato, della ricorribilità del provvedimento di archiviazione assunto in difetto di contraddittorio e della sentenza di non luogo a procedere emessa in esito all'udienza

preliminare. Inoltre si sta lavorando alla restrizione della ricorribilità delle sentenze del Giudice di pace, delle sentenze di patteggiamento, e di qualunque altra sentenza, in caso di doppia conforme di assoluzione, con delimitazione dell'impugnazione ai soli vizi di violazione di legge. Con particolare attenzione si sta seguendo l'iter legislativo di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare: si tratta delle "Modifiche alla legge 8 febbraio 1948 n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale", l'introduzione del reato di omicidio stradale e lesioni personali stradali, l'introduzione del delitto di tortura, le modifiche al codice di procedura penale in materia di prescrizione del reato.

#### 7.4. Le statistiche della giustizia penale

I dati statistici rilevati (raccolti ed elaborati fino alla data del 12 novembre 2015), evidenziano che, anche per l'anno 2015, come per il precedente, il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari è rimasto sostanzialmente invariato, con un decremento del - 0,5%. Nello specifico, tra l'anno giudiziario 2013/2014 e l'anno giudiziario 2014/2015, i Tribunali presentano un aumento delle pendenze al dibattimento del 3,7% e una diminuzione presso l'ufficio gip/gup del -5,9%; le pendenze presso gli uffici di Procura della Repubblica hanno registrato un lieve aumento (+0,4%). In relazione alle iscrizioni calano negli Uffici di Procura della Repubblica le iscrizioni del - 4,1% e presso i Tribunali del - 3,3%. Di seguito vengono analizzati nel dettaglio i dati relativi alle tipologie di ufficio con maggiori carichi di lavoro.

Procura della Repubblica: i procedimenti con autore noto iscritti nell'anno giudiziario 2014/2015 sono diminuiti nel complesso del 4,1% rispetto all'anno precedente.

In particolare si registra un -3,8% per i reati ordinari, +0,7% per i reati di competenza della DDA e -5,5% per i reati di competenza del giudice di pace. Analogo trend si osserva nelle definizioni dell'anno giudiziario 2013/2014 rispetto al 2014/2015 con una diminuzione complessiva del -7,2% ed nel dettaglio -7% di procedimenti definiti con reati ordinari, +4,8% per procedimenti di competenza DDA, e -8,7% di procedimenti definiti per reati di competenza del giudice di pace.

Tribunale e Giudice di Pace: per gli uffici di Tribunale (dibattimento e ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare) nel complesso, l'anno giudiziario 2014/2015 ha evidenziato una diminuzione delle iscrizioni (-3,3%) e delle pendenze (-1,8%), nonché un aumento delle definizioni (+2,9%) rispetto all'anno giudiziario precedente.

Andando nel dettaglio dei riti e dei gradi, si osserva che le iscrizioni sono diminuite sia al dibattimento monocratico di primo e secondo grado (rispettivamente -4,4% e - 4,7%), sia presso l'ufficio gip/gup (-3%) mentre al dibattimento collegiale sono aumentate del 8,6%. Allo stesso tempo le definizioni sono aumentate in dibattimento del 3,5% e presso il gip/gup del 2,7%. Gli uffici del giudice di pace registrano un aumento delle iscrizioni al dibattimento (+1,4%) e una diminuzione delle definizioni (-1,3%) mentre al Gip sia le iscrizioni che le definizioni presentano una diminuzione rispettivamente del -3,6% e del -4,2%. Conseguentemente i procedimenti pendenti sono aumentati in media del 1,8%.

Corte di Appello: in appello tra gli ultimi due anni giudiziari si è registrata una diminuzione dei procedimenti iscritti del -7,6%, dei definiti del -0,3% e dei pendenti del -2%. Tali andamenti sono confermati per i procedimenti di competenza della sezione ordinaria e minorenni mentre la sezione assise presenta un aumento dei procedimenti iscritti e pendenti (rispettivamente +7,1% e 8,8%).

#### Movimento dei procedimenti penali con autore noto rilevati presso gli Uffici giudicanti e requirenti inclusa Cassazione Anni giudiziari 2013/2014-2014/2015

Tipologia uffici	Uffici	Anno giudiziario 2013/2014			Anno giudiziario 2014/2015		
		Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
UFFICI GIUDICANTI	Corte di Cassazione	54.459	52.639	30.546	55.193	51.875	33.864
	Corte di Appello	105.900	101.802	260.849	97.831	101.462	255.552
	sezione ordinaria	103.551	99.431	258.380	95.455	99.130	253.042
	sezione assise appello	621	612	588	665	600	640
	sezione minorenni appello	1.728	1.759	1.881	1.711	1.732	1.870
	Tribunale e relative sezioni	1.298.939	1.196.674	1.312.537	1.256.166	1.231.535	1.289.155

	rito collegiale sezione ordinaria	13.604	12.734	23.101	14.772	13.230	24.727
	rito collegiale sezione assise	291	287	350	300	298	351
	rito monocratico primo grado	365.412	313.412	531.216	349.415	324.336	550.001
	rito monocratico appello	4.805	3.842	5.094	4.581	4.061	5.671
	giudice di pace indagini e udienza preliminare (noti)	914.827	866.399	752.776	887.098	889.610	708.405
	Giudice di pace dibattimento penale	212.804	204.527	172.242	209.685	198.469	175.308
	Indagini preliminari - registro noti	92.378	85.828	150.172	93.646	84.698	154.317
	Tribunale per i minorenni	120.426	118.699	22.070	116.039	113.771	20.991
	dibattimento indagini preliminari - registro noti	42.143	39.042	43.309	40.300	42.141	41.510
	udienza preliminare	4.998	4.995	4.765	4.587	5.195	4.157
	Procura Generale della Repubblica (avocazioni)	24.104	20.446	17.129	22.448	23.387	16.213
	Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	13.041	13.601	21.415	13.265	13.559	21.140
	reati di competenza della dda	57	44	58	60	54	64
	reati di competenza del giudice pace	1.601.737	1.580.748	1.650.165	1.536.704	1.467.392	1.656.425
UFFICI REQUIRENTI	reati ordinari	4.433	4.231	7.979	4.465	4.432	7.403
	reati ordinari	221.727	218.206	282.058	209.464	199.276	273.481
	reati ordinari	1.375.577	1.358.311	1.360.128	1.322.775	1.263.684	1.375.541
	Procura della Repubblica per i minorenni	37.851	36.994	14.824	36.699	35.496	16.018
Totale Generale		3.353.890	3.212.470	3.484.530	3.232.638	3.128.424	3.467.896

\* dati comunicati dagli Uffici fino al 12 novembre 2015 comprensivi di stime Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa

Il quadro complessivo della giustizia penale evidenzia, dunque, una sostanziale stabilità, ed una ragionevole aspettativa di miglioramento può formularsi per effetto delle innovazioni, organizzative e normative in atto, incidenti, come si è esposto, sia sul piano del diritto sostanziale che su quello processuale.

## 8. SISTEMA TRATTAMENTALE, CARCERE E STATI GENERALI

L'ordinamento penitenziario italiano ha da poco compiuto quarant'anni e non è certo senza significato politico e culturale che il percorso di rimodulazione della legislazione penitenziaria, intrapreso da tempo, abbia segnato proprio in quest'ultimo anno i suoi più rilevanti sviluppi. E' indubitabile che alcuni degli interventi di riforma avviati nella materia della esecuzione penale siano scaturiti dalle indicazioni della sentenza "Torreggiani" (con cui la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha individuato a carico del nostro Paese una violazione dell'art. 3 Corte EDU), ma è altrettanto vero che numerosi altri provvedimenti portati a compimento nel 2015 costituiscono il frutto di una elaborazione durevole e sistematica destinata a perfezionarsi nel prossimo futuro. L'anno 2015 si è, infatti, caratterizzato non soltanto per il doveroso mantenimento dei risultati volti a riallineare le condizioni detentive ai canoni costituzionali e alle direttive europee, ma soprattutto per il superamento di una concezione carcerocentrica e di segregazione passiva non più praticabile né condivisibile alla luce del complessivo ripensamento del sistema dell'esecuzione della pena, non solo in ambito carcerario e della introduzione della messa alla prova per gli adulti. In questa direzione muove il disegno di legge delega approvato dalla Camera dei Deputati il 23 settembre scorso che intende restituire - nel punto riguardante la riforma dell'ordinamento penitenziario - effettività alla funzione rieducativa della pena, attraverso la valorizzazione di un ampio progetto di recupero del condannato che sia il più possibile personalizzato. La indizione degli stati generali della esecuzione della pena intende dare concretezza ad un nuovo approccio culturale sul significato della sanzione penale.

### **8.1. Un nuovo modello detentivo**

L'attenzione al mantenimento dei risultati raggiunti in ordine alle condizioni detentive ed al loro progressivo miglioramento ha formato oggetto delle attività compiute durante l'anno trascorso. Al fine di monitorare lo stato di avanzamento delle iniziative interessanti l'organizzazione della vita detentiva, è stato elaborato un apposito database atto a consentire agli istituti penitenziari di inserire, a cadenza mensile, i dati maggiormente significativi per i progressi, con modalità di facile accesso e lettura, sia analitica, che in versione aggregata. Si tratta di uno strumento di lavoro che consente di avere, a livello centrale e provveditoriale, una fotografia sugli aspetti di maggiore rilevanza di ogni singolo istituto penitenziario, periodicamente aggiornata, utile per programmare ulteriori interventi migliorativi. Il risultato è che da oltre 9 mesi nessun detenuto si è trovato a dover dimorare in una cella al di sotto dei 3 mq, e questo anche negli istituti di maggiore complessità, come le case circondariali dei grandi centri metropolitani. Le innovazioni e i correttivi apportati hanno permesso di raggiungere significativi risultati su quegli aspetti considerati cruciali nel contribuire a mutare in senso migliorativo le condizioni di vita in carcere. La c.d. "sorveglianza dinamica", che declina il nuovo modello di vita nel carcere, prevedendo la distinzione tra le celle destinate al pernottamento e i locali destinati ad attività trattamentali, da un lato, consente l'apertura delle celle e la libera circolazione dei detenuti nella sezione per almeno otto ore al giorno, dall'altro, realizza un più razionale esercizio della funzione custodiale assegnata alla Polizia Penitenziaria, la quale viene posta a guardia non di una singola cella, ma della zona di passaggio dei detenuti, con piena osservazione delle dinamiche relazionali. La nuova sorveglianza va attuata con criteri di flessibilità e con modalità differenziate nei singoli istituti penitenziari, in relazione al livello di concreto pericolo delle persone detenute. Tale innovazione comporta il coinvolgimento attivo nell'esecuzione penale del condannato, nonché l'acquisizione da parte dell'Amministrazione penitenziaria di una conoscenza della personalità del detenuto e delle cause della sua devianza criminale molto più ampia di quella che si ricava quando la vita del detenuto resta confinata nei limitati metri quadrati della sua cella. Benefici effetti si dispiegano, pertanto, anche in relazione al problema del sovraffollamento carcerario, in quanto la Magistratura di Sorveglianza diviene destinataria di relazioni comportamentali che, illuminate da elementi di conoscenza più attendibili perché più individualizzati e più completi, possono consentire una più estesa utilizzazione delle misure alternative al carcere previste dalla vigente normativa, con un evidente ampliamento del ricorso alla esecuzione penale esterna. Massima attenzione è stata dedicata anche alle modalità con cui si declinano i rapporti con i familiari o con persone affettivamente significative in carcere: elementi cioè che incidono sulla qualità dei momenti di visita e dei contatti visivi e telefonici con i ristretti. Lo sforzo organizzativo ha permesso un generale incremento dei colloqui su più giorni alla settimana e anche nelle fasce pomeridiane e nelle giornate festive, l'implementazione del sistema della prenotazione delle visite e la previsione, in quasi tutti gli istituti penitenziari, della scheda telefonica. E' stata, inoltre, riservata particolare attenzione al significativo numero di minori che vivono l'impatto con la dimensione del carcere in quanto figli di genitori detenuti (nel primo semestre sono stati circa 120 mila gli ingressi dei minori in carcere). A tal fine, per attutire gli effetti dell'ingresso in un mondo estraneo e temuto, sono stati previsti diversi accorgimenti quali: la presenza di ludoteche dove poter svolgere i colloqui; la previsione dei cd. "spazi bambini", ossia, di ambienti dotati di murali e di giochi; la previsione dei colloqui anche in fasce pomeridiane e nelle giornate festive per non ostacolare la frequenza scolastica. In tema di detenzione femminile e di tutela delle detenute madri, sono stati, poi, sviluppati diversi protocolli gestionali per adeguare le iniziative istruttive e lavorative destinate alle donne alla molteplicità e specificità dei loro bisogni, con particolare attenzione alle attività di sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere ed al femminicidio. Nel corso del 2015, è stato aperto l'ICAM di Torino, realtà che va ad aggiungersi a quelle di Milano, Venezia e Senorbi. Altri ICAM saranno, a breve, realizzati a Lauro, dove - previa totale riconversione della attuale

struttura a custodia attenuata - saranno creati spazi abitativi sulla falsariga delle case famiglia, con la presenza anche di giardini attrezzati e a Barcellona Pozzo di Gotto, in un edificio separato dal complesso penitenziario ex OPG. Inoltre, è in corso di predisposizione anche il progetto per la realizzazione di un ICAM a Roma, ritenuto strategico per la presenza nella capitale di un Istituto penitenziario Femminile che ospita circa 300 detenute con un'elevata presenza media di detenute madri. Al fine di assicurare possibilità di accedere alle misure alternative/sostitutive della detenzione anche alle madri detenute sprovviste di idonei riferimenti familiari ed abitativi, è stato, altresì, sottoscritto in attuazione dell'art.4 della legge 62/2011 un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme, per la realizzazione di una Casa Famiglia Protetta a Roma, che sarà localizzata in un immobile confiscato alla mafia e potrà ospitare sino a sei genitori con bambini sino ai 10 anni di età. Nell'ottica di una costruttiva occupazione del tempo della detenzione, è stata regolamentata con circolare la "possibilità di accesso ad internet da parte dei detenuti", aprendo così la strada all'uso dei personal computer da parte dei detenuti ed alle modalità di connessione ad internet per motivi di studio, aggiornamento professionale o famigliari. Tale iniziativa è finalizzata a sostenere i percorsi rieducativi e ad ampliare le potenzialità dei progetti trattamentali attivati in collaborazione con il mondo dell'imprenditoria, del privato sociale e con gli Enti Locali. Anche sul tema del lavoro sono state spese grandi energie per consolidare una cultura orientata a fornire competenze professionali che siano spendibili anche all'esterno delle strutture penitenziarie, con il pieno contributo del mondo imprenditoriale e delle cooperative. Inoltre, in considerazione dell'elevato numero di stranieri ristretti nelle carceri italiane, provenienti da Stati o da nazioni interessati ai fenomeni terroristici di matrice confessionale lo scorso 5 novembre è stato sottoscritto con l'U.CO.IL un Protocollo d'Intesa per l'avvio di una collaborazione finalizzata a favorire l'accesso di Mediatori culturali e di Ministri di Culto negli istituti penitenziari, al fine di promuovere azioni mirate all'integrazione culturale. L'attuazione del protocollo sarà preceduta da una fase sperimentale di sei mesi attivata in otto importanti istituti penitenziari. Anche nell'ambito dell'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio, grazie ad un sinergico impegno su molteplici fronti sono stati ottenuti rilevanti cambiamenti. Sono stati, infatti, emanati decreti ministeriali di chiusura di alcuni istituti con caratteristiche non adeguate al nuovo modello detentivo e fortemente anti-economici dal punto di vista del rapporto costo/benefici e proseguire l'attività istituzionale volta alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione Penitenziaria, con l'obiettivo di contrastare l'emergenza del sovraffollamento e conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti ed agli operatori in carcere. Va, in proposito, segnalato che è stato ottenuto un rilevante aumento dei posti disponibili. Quanto al dato numerico relativo alle presenze, in base alle ultime rilevazioni, pubblicate anche sul sito del Ministero della giustizia, ammontano a 52.164 i detenuti ristretti negli istituti al 31 dicembre 2015, mentre alla stessa data sono ben 39.274 quelli in regime di esecuzione esterna. In seguito alla chiusura anticipata al 31 luglio 2014 del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie è stato riattivato il Comitato Paritetico interministeriale per l'edilizia penitenziaria, costituito da rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il proposito di avviare un programma di modifica del Piano Carceri per aggiornarlo al mutato quadro di fabbisogni territoriali rispetto alla situazione delineata nel 2009 ed al diverso modello di detenzione che si intende attivare.

### **8.2. Il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari**

Una menzione particolare va fatta circa il percorso intrapreso per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari di cui all'art. 3 ter della Legge 17 febbraio 2012, n. 9 e successive modifiche sulle Misure di Sicurezza, percorso che si è normativamente concluso il 31 marzo 2015, data dell'ultima proroga fissata dal Decreto-Legge 31 marzo 2014, n. 52. Si è provveduto alle assegnazioni ed ai trasferimenti degli internati ospitati negli OPG verso le sole REMS effettivamente attivate a cura delle Regioni. Il percorso è in progressiva evoluzione poiché dai 689 ristretti alla data del 1 aprile 2015 si è passati ai 132 del 6 gennaio 2016. Al fine di rimuovere il grave ritardo con cui alcune Regioni stanno adempiendo agli obblighi derivanti dalla legge 81/2014, il Governo ha avviato - la procedura per il Commissariamento delle Regioni inadempienti. Vale, altresì, evidenziare che il processo di superamento degli O.P.G. è stato accompagnato anche dalla progressiva realizzazione, all'interno degli Istituti Penitenziari ordinari, di apposite Sezioni denominate "Articolazioni per la tutela della Salute Mentale", dedicate all'accoglienza di categorie particolari di detenuti, un tempo ospitati negli OPG. La realizzazione di dette Sezioni, pensate per garantire la tutela della salute mentale, ma anche per favorire il recupero ed il reinserimento sociale dei soggetti con disturbi psichiatrici, anche nel rispetto del principio di territorialità della pena, sarà portata a termine nel corso del 2016.

### **8.3. Esecuzione penale esterna e stati generali**

La riorganizzazione del Ministero della Giustizia - prevista nel D.p.c.m. 84 del 2015, che istituisce il nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità con una Direzione generale per l'esecuzione penale esterna - ben rappresenta l'imponenza del potenziamento del ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, senza abdicare alla fisionomia ed alla funzione ineliminabile della sanzione stessa. *Il sistema dell'esecuzione penale esterna* assicura la gestione delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni penali non detentive, della messa alla prova ex art. 168 bis c.p., delle altre sanzioni e misure che si eseguono nella comunità, garantendo, altresì, interventi negli istituti penitenziari per la definizione del

trattamento e per favorire i rapporti dei detenuti con la famiglia e la comunità esterna. In tale ambito è stata condotta un'attività di sensibilizzazione per pervenire a livello locale alla stipula di accordi operativi con i tribunali ordinari e di sorveglianza, allo scopo di definire sinergie operative per semplificare le procedure e finalizzarle all'efficace applicazione in particolare delle misure alternative, dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova. Al contempo si è proceduto al rafforzamento dei rapporti con le Regioni e gli Enti locali per favorire il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale esterna e la riabilitazione dei soggetti in affidamento in prova terapeutico. In particolare, è stata effettuata una forte azione di promozione a livello territoriale per dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità, sia individuando maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati, indicati dall'art. 1 del D.M. 26 marzo 2012, sia favorendo la sottoscrizione delle convenzioni con i Tribunali Ordinari. Infatti, già alla data del 13 aprile 2015 risultavano essere state stipulate 3.400 convenzioni tra i Tribunali Ordinari e gli Enti territoriali e privato sociale, con 12.545 posti di lavoro resi disponibili per lo svolgimento delle attività non retribuite a favore della collettività. Il sistema di esecuzione penale che si sta progressivamente delineando permetterà, infatti, di coniugare sicurezza e dignità della persona sia attraverso gli interventi normativi ed organizzativi, sia mediante il coinvolgimento e la preparazione della collettività, oltre che degli operatori del settore e dei detenuti stessi. Al pieno raggiungimento di detti obiettivi è finalizzata l'iniziativa degli Stati generali dell'esecuzione della pena, attualmente in atto, che intende promuovere un diverso, più consapevole, approccio culturale al problema della pena. Diciotto tavoli tematici, investiti degli aspetti più significativi dell'esecuzione della pena, intorno ai quali più di duecento esperti provenienti dal mondo accademico, dalla magistratura, dall'avvocatura, dalla cooperazione internazionale, dal volontariato, dall'associazionismo civile e, naturalmente, dagli ambienti penitenziari, sono stati richiesti di ragionare con un approccio multidisciplinare sulle problematiche cruciali dell'esecuzione penale. I suggerimenti proposti sono via via sottoposti ad una "consultazione pubblica" promossa in varie forme dal Ministero della Giustizia (audizioni, visite esterne anche in strutture detentive all'estero, sito dedicato e costantemente aggiornato aperto al pubblico) per integrarsi e perfezionarsi nel fisiologico scambio derivate dalle indicazioni, anche critiche, che necessariamente perverranno all'esito. Il progetto è stato costruito in modo che la discussione e le proposte siano patrimonio utile all'esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario. I 9 punti in cui è articolata la delega, già approvata alla Camera e ora all'esame del Senato (semplificazione delle procedure relative ai benefici penitenziari; revisione dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, al fine di facilitare l'accesso alle stesse; eliminazione degli automatismi e delle preclusioni che impediscono o ostacolano, per i recidivi e per gli autori di alcuni particolari categorie di reato, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo; giustizia riparativa e suoi profili qualificanti nel percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario, che nell'esecuzione delle misure alternative; potenziamento delle possibilità di lavoro per i detenuti, quale prezioso strumento di responsabilizzazione sociale e di reinserimento dei condannati; valorizzazione dell'esperienza del volontariato; utilizzo dei collegamenti audiovisivi, sia a fini processuali, che per favorire le relazioni familiari; riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute; adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei minori di età), attraverso gli Stati Generali divengono oggetto di dialogo con la società italiana nel suo complesso. Il Comitato di Esperti che ha sovrinteso ai lavori con attenta funzione di attento coordinamento ha incorso l'elaborazione di un documento finale i cui contenuti, oltre a fornire indicazioni per l'attuazione della Delega "penitenziaria", potranno essere di sicuro impulso per una migliore organizzazione della vita carceraria, per una rimodulazione dell'edilizia penitenziaria esistente e per una corretta pianificazione di quella futura, ma anche per la promozione di ogni forma di collegamento (lavoro, istruzione, cultura ecc.) tra il carcere e il territorio. Inoltre, tale documento, sintesi di un così imponente lavoro, permetterà - con l'insostituibile contributo degli operatori dell'informazione - di enucleare le forme più idonee per veicolare una corretta conoscenza della realtà carceraria alla società "esterna".

## **9. LA TUTELA DEI MINORI**

Maggiore attenzione ai percorsi di rieducazione ed inserimento sociale, rafforzamento dei diritti e delle tutele giurisdizionali nell'ottica della centralità del minore e della salvaguardia delle sue relazioni ed affettività hanno caratterizzato gli interventi, organizzativi e normativi, nel settore della giustizia minorile.

### **9.1. Le politiche rieducative per i minori**

E' stato già anticipato, nella sezione dedicata alla riorganizzazione, che con il D.p.c.m. n. 84 del 2015 si è proceduto al rafforzamento del Dipartimento, già della Giustizia minorile, oggi della Giustizia minorile e di comunità, presso il quale è istituita la nuova Direzione generale della esecuzione penale esterna, cosicché, dalla contiguità dei due mondi, possa realizzarsi un passaggio di esperienze, un momento di comune formazione, una osmosi di modelli applicativi e prassi virtuose. Va infatti considerato che per talune fasce di età, in relazione ai cosiddetti giovani adulti (che, se hanno commesso un reato da minorenni, permangono negli istituti penali minorili e comunque in carico al giudice per i minorenni fino al venticinquesimo anno di età), gli operatori minorili e quelli addetti alla esecuzione penale esterna per

gli adulti, devono necessariamente avvalersi dei medesimi principi trattamentali ed elaborare analoghe strategie e programmi di reinserimento sociale. La imminente modifica dell'ordinamento penitenziario, - la delega lo prevede espressamente all'art.26 lett. l) - mira alla creazione di un vero e proprio ordinamento penitenziario minorile, di cui si avverte forte esigenza. Va comunque segnalato che, secondo l'ultima ricerca transnazionale l'Italia presenta il più basso tasso di delinquenza minorile rispetto agli altri paesi dell'UE ed agli Stati Uniti, tanto a testimoniare la validità dei programmi di prevenzione e la piena rispondenza delle misure trattamentali alternative alla detenzione. A tal proposito appare significativo il dato secondo cui, in particolare, l'istituto della messa alla prova ha registrato negli anni una crescente applicazione che ne vede triplicato il numero negli ultimi 10 anni. Anche la giustizia riparativa, attraverso la mediazione che è spesso parte integrante dei programmi trattamentali di messa alla prova, trova soddisfacente attuazione in ambito minorile e da ultimo, al fine di favorirne il ricorso con modalità uniformi su tutto il territorio nazionale, sono stati promossi e stipulati protocolli d'intesa con gli enti territoriali e l'Autorità giudiziaria minorile per la creazione, su base regionale, di centri per la giustizia riparativa e mediazione penale che prevedano il coinvolgimento delle agenzie educative del territorio e del volontariato. Peraltro, la maggior parte delle garanzie procedurali minime già contemplate nel nostro sistema processuale minorile (tra cui l'obbligo di assistenza legale al minore in tutte le fasi del procedimento, la valorizzazione del vissuto e della personalità del minore, la detenzione separata tra minorenni ed adulti e la formazione specialistica dei magistrati che operano nel settore minorile), sono contemplate nel modello europeo di giusto processo minorile siglato nel dicembre 2015 dai rappresentanti della commissione Europea, del consiglio dell'UE e dell'Europarlamento. Permangono naturalmente criticità legate alla compresenza negli istituti penali minorili dei giovani adulti infraventicinquenni, ai possibili conflitti di interesse dei giudici onorari nelle decisioni sui collocamenti in comunità del privato sociale, al trattamento dei minori inseriti in contesti di criminalità organizzata, tematiche tutte già poste alla attenzione per i prossimi mesi. Il Ministero è attualmente impegnato in una alacre attività di revisione della intera organizzazione dei servizi minorili delle Comunità ministeriali, gestite esclusivamente dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, e delle comunità gestite dal privato sociale. Queste ultime sono generalmente destinate ad accogliere minori estranei al circuito penale, che vivono temporanee condizioni di difficoltà legate al complessivo disagio o alla inadeguatezza dei contesti familiari di appartenenza.

## **9.2. I diritti dei minori e la tutela giurisdizionale**

In materia civile, come è noto, si è raggiunta la piena della centralità dell'interesse del minore con la riforma della filiazione, operata dalla legge 10 dicembre 2012 n. 219, che ha finalmente proclamato l'eguaglianza giuridica di tutti figli, a prescindere dalla nascita in costanza di matrimonio, nel pieno rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi imposti a livello internazionale. Si è dunque modificato l'assetto giuridico della filiazione con la unificazione del relativo stato giuridico ed in ogni testo di legge il riferimento è la sola parola "figli" così depotenziando, nell'ambito dei rapporti familiari, la centralità del vincolo coniugale a vantaggio dei diritti della prole, intento confermato altresì dalla sostituzione dell'espressione "potestà genitoriale" con quella di "responsabilità genitoriale" onde "valorizzare il profilo dell'assunzione di responsabilità da parte dei genitori nei confronti del figlio". Tuttavia, a questa profonda evoluzione sul piano dei principi e del diritto sostanziale, non è ancora corrisposta un'effettiva parificazione delle tutele sul piano processuale e ordinamentale, ragion per cui questo Governo si è fatto carico di elaborare una proposta di riforma per l'istituzione di una sezione specializzata per la famiglia e cui corrisponda sul piano processuale una razionalizzazione dei riti e delle modalità a tutela dei minori, materia allo stato frammentata tra tribunale ordinario, giudice tutelare, e Tribunale per i minorenni che naturalmente prevede la salvaguardia della specializzazione conservando le professionalità dei tecnici che si sono formate nell'esperienza del Tribunale per i minorenni e garantendo altresì l'ausilio dei servizi sociali e di tutti gli operatori del settore. In data 11 marzo 2015 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge delega per la riforma del processo civile, n. 2953, nella versione approvata dal Consiglio dei ministri il 10 febbraio 2015, che reca, tra l'altro, modifiche sostanziali alla disciplina dei procedimenti in materia di famiglia, concernenti la separazione dei coniugi, lo scioglimento e la cessazione degli effetti civili del matrimonio e l'affidamento e il mantenimento dei figli minori. L'importanza della riforma va considerata anche alla luce dell'aumento di iscrizioni ultimamente registrato presso i Tribunali per i minorenni che non trova riscontro nelle pendenze della rispettive Procure, che può essere letto come una maggiore istanza delle parti ad un procedimento più celere e dedicato. Per la medesima ragione, viene altresì prevista l'attribuzione, almeno in misura prevalente, a una sezione di corte di appello delle impugnazioni avverso le decisioni di competenza in materia di famiglia e minori. La valorizzazione della famiglia e dei diritti fondamentali del fanciullo, primo tra tutti quello alla continuità affettiva, è stata concretamente già anticipata con l'entrata in vigore della legge 19 ottobre 2015, n. 173, recante modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare, nel rispetto, peraltro di quanto è stato affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza 27 aprile 2010, Moretti e Benedetti c. Italia, che distingue i casi in cui l'affidamento familiare abbia dato luogo al realizzarsi di relazioni familiari sostanziali e non transitorie che su meri requisiti di tipo formale. Essa ha inteso introdurre un favor verso i legami costruiti in ragione dell'affidamento, avendo cura di specificare che questi hanno

rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria. Il testo prevede una "corsia preferenziale" per l'adozione a favore della famiglia affidataria che possieda tutti i requisiti di legge, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine. In definitiva, anche in materia di affidamento e adozione, il Governo manifesta particolare attenzione alle complesse e delicate istanze che si muovono nella società civile, che da un lato mirano a garantire pienamente l'interesse del minore al riconoscimento di uno *status* di filiazione, che viene certamente inficiato da discutibili inerzie nel prolungare affidamenti *sine die* in assenza di alcuna progettualità; e dall'altro, tuttavia, appare ineludibile un'attenta considerazione della molteplicità e complessità dei modelli familiari, che rende inadeguata l'univocità di un modello di adozione, nella sua principale declinazione come "legittimante", alla stregua di una seconda nascita, cui debba necessariamente conseguire l'interruzione dei rapporti con la famiglia di origine. Sempre in tema di rapporti tra affidamento e adozione, con riferimento ai minori stranieri, è entrata in vigore la legge 18 giugno 2015 n. 101 con la quale l'Italia ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. La Convenzione si applica alle questioni relative all'attribuzione, all'esercizio e alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale; al diritto di affidamento; alla tutela del minore, alla curatela e agli istituti analoghi; all'amministrazione, alla conservazione o alla disposizione dei beni del minore; al collocamento del minore in una famiglia di accoglienza o in istituto o alla sua assistenza legale tramite *kafala*. Quest'ultimo profilo, particolarmente delicato, è stato stralciato dalla legge di esecuzione e forma oggetto di un autonomo disegno di legge presentato dal Governo, contenente le norme di adeguamento interno, al fine di attribuire una veste giuridica alla cosiddetta *kafala*, istituto affine all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore negli ordinamenti islamici, che non operano alcuna distinzione tra bambini in stato di abbandono e bambini in situazioni di transitoria difficoltà.

#### **10. RAPPORTO CON LA MAGISTRATURA E QUESTIONI ORDINAMENTALI**

La complessità e l'estensione delle riforme in atto nel campo della giustizia e, più in generale, di quelle poste all'agenda del Governo, hanno evidenziato l'esigenza di una approfondita ricognizione del vigente assetto dell'Ordinamento Giudiziario e del collegato tema della normativa inerente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione del sistema secondo i principi della Carta Costituzionale e con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza del servizio giustizia. La necessità di una approfondita rilettura del sistema vigente è resa viepiù attuale dalle iniziative di autoriforma allo studio da parte dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura, che ha raccolto in proposito anche l'invito del Presidente della Repubblica, nonché dal dibattito pubblico sulla magistratura che, a più livelli, caratterizza il presente momento storico. Recependo una diffusa aspettativa di cambiamento ed al fine di procedere alle attività di analisi delle criticità evidenziate nell'applicazione della disciplina vigente e di formulazione di conseguenti proposte riformatrici sono state, pertanto, istituite presso il Ministero due Commissioni di studio, autonome ma tra loro coordinate in considerazione dell'evidente collegamento tra le materie trattate. Alla prima delle predette Commissioni è stato, in particolare, demandato l'approfondimento della materia dell'Ordinamento Giudiziario, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione dei profili di disciplina inerenti la riorganizzazione della distribuzione territoriale delle Corti d'Appello e delle Procure Generali presso i medesimi uffici, dei Tribunali Ordinari e delle Procure della Repubblica in conseguenza dello sviluppo del processo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie ed in considerazione della necessaria promozione del valore della specializzazione nella ripartizione delle competenze. Ulteriori attribuzioni hanno riguardato lo studio e la formulazione di proposte di riforma della disciplina dell'accesso alla magistratura, della materia delle valutazioni di professionalità e del conferimento degli incarichi, della mobilità e dei trasferimenti di sede e funzioni dei magistrati, dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero. È stato, infine, devoluto all'analisi il sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati. In considerazione delle iniziative di autoriforma e delle proposte del Consiglio Superiore della Magistratura, alla seconda Commissione è stato, invece, demandato lo studio e l'analisi del funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura al fine della valutazione della eventuale revisione dei profili di regolamentazione primaria della complessiva funzionalità delle procedure di sua competenza, nonché di quelle devolute ai Consigli giudiziari istituiti presso le Corti d'Appello, al Consiglio Direttivo della Corte di cassazione ed al Consiglio d'Amministrazione del Ministero della giustizia. Alla medesima Commissione è stato, inoltre, attribuita l'analisi e lo studio di progetti di riforma del sistema elettorale per la designazione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, della struttura e composizione della Sezione Disciplinare e delle regole del procedimento disciplinare. Nella prospettiva della formulazione di proposte che tengano in opportuna considerazione i contributi provenienti dal dibattito pubblico sui temi in agenda, i lavori delle Commissioni - tuttora in corso e svolti anche attraverso sedute plenarie congiunte - si sono sinora giovate anche dell'apporto dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura e dell'Associazione Nazionale Magistrati, con i quali sono state avviate proficue interlocuzioni. Sono certo che ulteriori ed apprezzabili contributi per l'elaborazione

di nuovi modelli riformatori potranno pervenire da ulteriori momenti di confronto istituzionale e, comunque, attraverso gli esiti del dibattito in corso, nelle diverse sedi in cui si esprime la dialettica, in particolare nella materia ordinamentale e sui temi della responsabilità disciplinare e della rappresentatività che l'organo di governo autonomo della magistratura è chiamato ad esprimere. Nel 2015 è proseguita una costante azione di ricerca di risorse e modalità organizzative per le esigenze attuali degli organici della magistratura. In particolare, sono state reperite le risorse per procedere all'assunzione di ben 311 giovani magistrati, vincitori dell'ultimo concorso, che prenderanno servizio il 22 febbraio prossimo. Il confronto istituzionale con il Consiglio Superiore della Magistratura, realizzato anche nell'ambito del tavolo paritetico, sul tema difficile delle piante organiche del personale della magistratura, porta a registrare nel 2015 l'importante risultato della revisione e aumento delle piante organiche della magistratura di sorveglianza, con un incremento di 15 posti, i quali uniti a quelli già attribuiti nel 2014 con il DM del 17 aprile del 2014 portano ad un accrescimento di 20 unità dei presidi di sorveglianza. Lo sforzo congiuntamente operato con il Consiglio è fondamentale per assicurare il sostegno adeguato alla magistratura di sorveglianza nella attuazione della riforma del sistema trattamentale che stiamo conducendo. In tale contesto, va menzionata la riforma della magistratura onoraria. È in trattazione al Senato della Repubblica il disegno di legge governativo recante "Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace", approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 agosto 2014 (Atto Senato n. 1738) e che, nel mese di novembre, è stato approvato dalla Commissione Giustizia. Esso intende semplificare e razionalizzare la disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); aumentarne la professionalità mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; valorizzarne la figura, mediante una definizione delle sue funzioni. Introduce altresì un percorso di avvio alla professione della magistratura onoraria attraverso l'ufficio del processo. Le finalità dell'intervento possono essere così sintetizzate:

semplificazione e razionalizzazione della disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.);  
aumento della professionalità dei magistrati onorari mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare;  
valorizzazione della figura del magistrato onorario, mediante una definizione delle sue funzioni che tiene conto della nuova possibilità di impiego nell'ufficio per il processo.

La celere definizione dell'*iter* di approvazione di tale disegno di legge è auspicabile, considerato che la riforma può aprire una nuova stagione nella definizione del ruolo della magistratura onoraria e nell'esatto inquadramento del fondamentale apporto della gestione dei contenziosi che la stessa realizza. Il Disegno di legge è destinato ad operare una seria definizione anche della disciplina transitoria della magistratura onoraria oggi in forza all'amministrazione della giustizia. Sempre con riguardo ai magistrati onorari, con il recente disegno di legge di stabilità si è operata una razionalizzazione del capitolo di spesa che da più di 10 anni vedeva una non utilizzazione di oltre 10 milioni, senza in alcun modo ridurre gli importi indennitari dovuti alla magistratura onoraria.

## **11. RAPPORTO CON AVVOCATURA E CON LE ALTRE PROFESSIONI**

Nel corso del 2015 è continuato il confronto proficuo con la classe forense sui vari temi e sui tanti tavoli aperti, a partire dal tavolo sul processo civile telematico. Va riconosciuto all'avvocatura l'impegno profuso per l'avvio e la tenuta dell'obbligatorietà del processo civile telematico, aderendovi convintamente, ed i risultati sopra enunciati ne sono chiara testimonianza, nonché la disponibilità sempre mostrata nei vari tavoli di confronto al superamento di alcune criticità che si sono avute nella fase di avvio del PCT, soprattutto nella fase di introduzione del deposito obbligatorio degli atti introduttivi. Si è poi proseguito nell'opera di attuazione dei regolamenti della legge forense. Sono stati adottati, nel corso del 2015, il regolamento sulle forme di pubblicità del codice deontologico, quello sul conseguimento del titolo di avvocato specialista e quello sulle modalità di elezione dei consigli dell'ordine. Stanno concludendo l'iter di adozione i regolamenti che riguardano:

La disciplina delle modalità di svolgimento del tirocinio e dei requisiti di validità dello stesso;  
Le modalità e le condizioni di istituzione dei corsi di formazione per l'accesso alla professione;  
Le modalità di svolgimento dell'esame di stato;  
L'individuazione delle professioni che possono partecipare alle associazioni professionali;  
Le modalità di funzionamento dell'assemblea dei consigli dell'ordine;  
Le modalità di costituzione delle camere arbitrali;

Sul tema della formazione giuridica e dell'accesso alla professione è stato avviato un confronto con il Ministero dell'Università e della Ricerca, attualmente in fase progettuale. Nel 2015 si è tentato inoltre di dare supporto a molte scelte normative condotte assieme all'avvocatura e dalla stessa volute quale quella della degiurisdizionalizzazione. Al riguardo, il Ministero ha assicurato il supporto finanziario alla negoziazione assistita e alle forme arbitrali previste dal decreto legge 132/2014, destinando risorse ai relativi incentivi fiscali per il 2015 e prevedendone la stabilizzazione con la stabilità 2016. Il 2015 ha segnato una accresciuta attenzione anche alle altre professioni che comunque partecipano della

giurisdizione, è così continuata la partecipazione del Comitato Unitario delle Professioni e della Rete delle professioni tecniche al tavolo PCT. Attraverso un confronto le rappresentanze delle professioni tecniche si sta procedendo in un percorso che è auspicabile porterà alla revisione, da tempo attesa, del testo del regolamento elettorale e quello del regolamento relativo al sistema territoriale e di organizzazione. E' stato poi emanato il decreto del Presidente della Repubblica n. 177 del 2015, sulle modalità di calcolo e di liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto 4 febbraio 2010, n. 14.

## 12 . LE POLITICHE EUROPEE

Dopo lo straordinario impegno dell'anno passato per il semestre di presidenza europeo si è proseguito in un'azione importante in ambito europeo ed internazionale, per collocare il nostro Paese tra i più attivi ed adeguati a fronteggiare le principali criticità del momento, ed in particolare le minacce terroristiche ed i fenomeni migratori, cui già si è fatto riferimento nella parte dedicata alla giustizia penale.

### 12.1. La cooperazione giudiziaria in materia penale

Sul piano della cooperazione giudiziaria, l'anno 2015 ha visto il Ministero impegnato nello sviluppo dei risultati positivi ottenuti durante il semestre di presidenza italiana del Consiglio UE, lavorando affinché gli obiettivi raggiunti nello stato di avanzamento dei negoziati fossero conservati e costituissero il presupposto e la base per la prosecuzione del dibattito. L'Italia ha continuato a profondere molti sforzi verso l'obiettivo di mantenere un alto livello di ambizione del testo relativo alla creazione di una Procura europea, al fine di garantire un organismo efficiente, indipendente e con reali poteri d'indagine, attraverso i quali assicurare investigazioni efficaci, anche in previsione del comune contrasto al fenomeno terroristico. Altrettante aspettative si ripongono sulla trattativa sul regolamento di riforma e potenziamento di *Eurojust* - che giace attualmente presso il Parlamento europeo - nella convinzione che il potenziamento di tale organismo sia uno snodo essenziale della lotta alla criminalità organizzata transnazionale e nell'auspicio che si dia vita, all'interno di *Eurojust*, ad un gruppo specializzato sul traffico di migranti, oltre che si concretizzi il diretto supporto di *Eurojust* presso gli *Hotspots*. Per questo, è stato incentivato un piano straordinario di applicazioni extradistrettuali di magistrati, diretto a fronteggiare l'incremento del numero di procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di accesso al regime di protezione internazionale e umanitaria da parte dei migranti presenti sul territorio nazionale. Inoltre, a seguito delle recenti modifiche normative, che hanno attribuito poteri di coordinamento investigativo in materia di terrorismo al Procuratore nazionale antimafia, ora denominato Procuratore nazionale antimafia e *antiterrorismo* (*decreto-legge 18 febbraio 2015, n. 7, convertito, con modificazioni, nella legge 17 aprile 2015, n. 43*), sono state emanate due direttive, che intendono operare su due versanti principali: favorire lo scambio delle informazioni con gli organismi investigativi e di coordinamento competenti, ed innanzitutto con la Direzione nazionale antimafia ed antiterrorismo; instaurare un opportuno raccordo tra il desk nazionale e le competenti articolazioni del Ministero della giustizia, al fine di propiziare il più proficuo espletamento delle attività di cooperazione giudiziaria ed una migliore predisposizione, da parte del dicastero, delle misure di organizzazione degli uffici e dei servizi della giustizia in funzione del rafforzamento dell'azione di contrasto al terrorismo internazionale. Sul piano legislativo, dopo anni di inerzia, è stato finalmente cambiato in maniera decisa il passo. Sono state attuate nel 2015 le direttive e le decisioni-quadro del Consiglio dell'Unione Europea, per lo scambio di informazioni e intelligence fra gli Stati membri, la protezione delle vittime in ambito europeo e la cooperazione giudiziaria in materia penale. È in corso di finale approvazione, il Regolamento previsto dalla legge 30 giugno 2009, n. 85, di ratifica del Trattato di Prum, nella prospettiva di "rafforzamento della cooperazione" transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, dell'immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale. Il 13 novembre ultimo scorso il Consiglio dei Ministri ha approvato sette schemi di decreti legislativi diretti a dare attuazione ad altrettante del decisioni quadro adottate dal Consiglio dell'Unione Europea, nel settore della cooperazione giudiziaria fra gli Stati in materia penale. Con l'emanazione di questi importanti provvedimenti, l'Italia ha compiuto significativi progressi nella direzione indicata dall'Europa, introducendo meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nel compimento di indagini che coinvolgano il territorio di più Stati. Particolare rilievo assume l'attuazione delle squadre investigative comuni, che consentiranno una fruttuosa collaborazione investigativa tra polizia giudiziaria e pubblici ministeri dei Paesi membri. Il testo *sul blocco* o sequestro di beni, s'inserisce nel solco del rafforzamento delle misure di aggressione dei patrimoni illeciti, già iniziato recentemente con l'emanazione di analogo normativa sulla confisca. Questi strumenti consentiranno di combattere in modo più efficace ogni forma di criminalità transfrontaliera, specialmente la criminalità organizzata e il terrorismo. Altri testi forniscono efficaci strumenti di tutela delle persone sottoposte a processo penale o esecuzione della pena: fondamentale è il rafforzamento dei diritti processuali delle persone, che crea uno standard minimo comune in materia di processo celebrato in assenza dell'imputato, perché la lotta alla criminalità internazionale non deve comportare arretramento rispetto alle maggiori acquisizioni di civiltà in materia di garanzie e tutela dei diritti. Il reciproco riconoscimento della sospensione condizionale mira a favorire il reinserimento e la riabilitazione sociale della persona condannata, consentendole di mantenere i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo sul rispetto degli obblighi e delle prescrizioni. La prevenzione e la

risoluzione di conflitti tra decisioni penali intende evitare che, nei confronti della medesima persona e in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi alle diverse autorità nazionali europee, più procedimenti penali, recando grave danno ai diritti delle persone. Il riconoscimento delle misure alternative alla detenzione vuole consentire la sorveglianza dei movimenti di una persona sottoposta a misura cautelare non detentiva, per assicurare il regolare corso della giustizia. La possibilità di riscuotere sanzioni pecuniarie irrogate nei confronti di cittadini italiani residenti o dimoranti all'estero, è in linea con il movimento internazionale di riforma verso una progressiva crescita di importanza della sanzione pecuniaria. Nel medesimo ambito della cooperazione internazionale va annoverato l'impulso impresso alle procedure di trasferimento dei detenuti stranieri per l'esecuzione della pena nei paesi d'origine (previste in via generale dalla Convenzione di Strasburgo del 1983 e, per altro verso, oggetto della decisione quadro 2008/909/GAI, relativa al reciproco riconoscimento delle sentenze penali nell'ambito dell'Unione europea). Tale strumento, finalizzato in primo luogo ad agevolare la funzione rieducatrice della pena nelle sue più moderne declinazioni, ha svolto un ruolo importante anche nel contrasto al sovraffollamento delle strutture penitenziarie nazionali. In generale, le tematiche del sovraffollamento carcerario e dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari, sono state affrontate con determinazione nell'anno trascorso ed il nostro Paese ha ottenuto il pieno riconoscimento a Strasburgo circa la piena efficacia delle misure strutturali adottate per superare tali grandi criticità. Al Consiglio del 9 ottobre scorso, i Ministri della giustizia europei hanno approvato una lista di azioni relative alla cooperazione giudiziaria ed alla lotta contro la xenophobia, ritenuta prioritaria per l'approccio al problema della crisi migratoria, che prevede anche iniziative condivise con le principali aziende Internet per affrontare le problematiche relative ai discorsi d'odio online. Il 3 dicembre la Commissione ha lanciato l'EU Internet Forum. L'impegno italiano a livello europeo ed internazionale ha anche riguardato le attività di prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi nell'alveo delle organizzazioni internazionali ad essa preposte. Va segnalato in proposito che l'Italia ha ottenuto la presidenza della Conferenza ministeriale sul tema della lotta alla corruzione organizzata dal WGB dell'OCSE, che si terrà il 16 marzo 2016 a Parigi e che costituirà occasione per accreditare il nostro Paese a livello internazionale e fare conoscere le nostre riforme e le migliori pratiche interne in materia.

## **12.2. La cooperazione giudiziaria in materia civile**

Rafforzare la certezza del diritto e agevolare l'accesso alla giustizia nelle situazioni transnazionali sono stati i principi di base che hanno ispirato, anche nel 2015, come già durante il semestre di Presidenza italiano del Consiglio dell'UE, l'attività legislativa europea in ambito civile. Nell'anno trascorso è stato raggiunto l'accordo politico con il Parlamento europeo sulla proposta di Regolamento relativa alla semplificazione della circolazione dei documenti pubblici. Il testo approvato, che rispecchia le *guidelines* approvate sotto la Presidenza italiana, consentirà di ridurre adempimenti burocratici, costi e ritardi nella circolazione di un notevole numero di documenti fra gli stati membri così facilitando l'esercizio della libera circolazione dei cittadini e delle libertà del mercato interno da parte delle imprese dell'UE. Altri due strumenti legislativi che - in uno con la tutela del diritto fondamentale alla loro libera circolazione - garantiranno ai cittadini maggiore certezza nella definizione delle rispettive situazioni patrimoniali in un contesto transfrontaliero, sono stati sostenuti con vigore. Si tratta del negoziato sulle due proposte in tema di effetti patrimoniali del matrimonio e delle unioni registrate che, dopo oltre 4 anni, è giunto ad una svolta. Il Consiglio ha riconosciuto l'impossibilità di raggiungere l'unanimità necessaria per l'accordo politico e sono state avviate le procedure per una decisione di cooperazione rafforzata sui due Regolamenti. I testi sono sostanzialmente coincidenti con quelli elaborati dall'Italia durante il semestre di Presidenza. E' proseguita, poi, la partecipazione attiva ai tavoli sulla Giustizia elettronica, dove è stata messa a disposizione l'esperienza del nostro Paese, che ha realizzato il più avanzato sistema di digitalizzazione della giustizia in Europa per il quale è stato anche ottenuto un importante riconoscimento, ovvero l'attribuzione del ruolo di leader di uno dei progetti inseriti nel Piano pluriennale di azione dell'Unione europea 2014-2018: il Progetto "Aste Giudiziali". Nella consapevolezza dell'importante ruolo che la giustizia elettronica riveste in ambito europeo quale veicolo di rafforzamento della fiducia e della comprensione reciproche tra ordinamenti giuridici, è stato dato avvio ad un progetto ambizioso che mira alla creazione di registri nazionali dei beni messi all'asta all'esito di un procedimento giudiziario nonché alla loro interconnessione ed, in una fase successiva, alla creazione delle infrastrutture necessarie per l'espletamento di aste giudiziarie transfrontaliere. L'immagine dell'Italia in ambito internazionale ha avuto un decisivo beneficio dalla presentazione a vari Stati esteri, oltre che alla Commissione europea, della nostra riforma della giustizia civile, al fine di diffusione delle nostre buone pratiche in materia di processo civile e di mediazione, anche come incentivo agli investimenti nel nostro paese.

Da ultimo, vanno sottolineati i progressi enormi fatti sulla materia della protezione dei dati personali. Rispondendo ad un richiamo del Consiglio europeo, che aveva chiesto di finalizzarne l'esame entro il 2015, Parlamento e Consiglio hanno trovato un accordo sul Regolamento generale per la protezione dei dati personali nel dicembre scorso. Questo negoziato, durato oltre quattro anni, ha consentito di raggiungere un buon compromesso su un testo che coniuga un alto livello di protezione dei diritti dei cittadini con soluzioni equilibrate per quanto riguarda l'impegno delle imprese e del settore privato in genere per garantire tali diritti. E' inoltre stato raggiunto l'accordo sulla connessa direttiva che regola il diritto

alla protezione dei dati nei settori giudiziario e di polizia. Si apre ora un'intensa fase di messa a regime, essendo previsto un regime transitorio di due anni dall'entrata in vigore del Regolamento per l'adeguamento delle legislazioni nazionali rilevanti.

Nota 1 - La relazione è curata direttamente dall'Ufficio di Gabinetto del Ministro e costituisce una sintesi della più ampia relazione delle articolazioni unita ad alcune ulteriori valutazioni sulle principali attività poste in essere dal Ministero nel 2015.