

RELAZIONE SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA NELL'ANNO 2014

Nota di sintesi

Inaugurazione anno giudiziario 2015

Nel corso del 2014 il Ministero della giustizia ha affrontato i temi fondamentali della sua missione istituzionale.

Alcune questioni sono connesse all'assunzione da parte dell'Italia della Presidenza del Consiglio dell'Unione europea. Altre, di carattere strutturale, hanno formato oggetto della ricerca di adeguati strumenti normativi, organizzativi ed operativi, necessari per superare le criticità connesse ai settori più rilevanti di competenza.

Sono stati definiti gli interventi relativi alla questione carceraria; è stato adottato il nuovo assetto organizzativo del Ministero; è stato avviato il processo civile telematico obbligatorio e le notifiche telematiche penali; sono stati introdotti interventi organizzativi e predisposte le misure finalizzate alla maggiore efficienza e funzionalità dell'azione giudiziaria, sia nel settore civile che in quello penale.

Sono state sviluppate dalle singole articolazioni del Ministero, attività finalizzate ad interventi normativi, regolamentari, di studio, progettazione, analisi ed organizzazione.

Di seguito i tratti salienti del programma realizzato nel corso dell'anno 2014.

1. Il semestre europeo.

Particolarmente rilevante è stato l'impegno profuso nell'anno 2014 nel settore internazionale in ragione degli adempimenti derivanti dal semestre di Presidenza italiana del Consiglio dell'Unione europea. In tale ambito, nella fase preparatoria del semestre, sono state dettate le linee di indirizzo ed è stato svolto il coordinamento di tutti i tavoli di lavoro ai quali hanno partecipato, da luglio a dicembre, in qualità di presidenti o di delegati italiani, magistrati e funzionari del ministero e degli uffici giudiziari.

I dossier sui quali sono stati raggiunti sostanziali obiettivi hanno riguardato tanto la giustizia penale che quella civile.

Nel settore penale, le attività della Presidenza italiana si sono concentrate sugli interventi normativi

che mirano a contribuire alla lotta contro i reati in danno degli interessi finanziari dell'Unione.

In tale ambito, si sono raggiunti significativi progressi nei lavori inerenti la proposta di regolamento sulla istituzione di un ufficio del pubblico ministero europeo (EPPO), per la quale è stato compiuto l'esame dei poteri investigativi, del riparto di competenze con i pubblici ministeri nazionali e della tutela dei diritti degli indagati, sia nell'ambito delle attività investigative che per quanto riguarda i rimedi giurisdizionali.

Si è arrivati ad un "partial general approach" sulla proposta di regolamento di riforma dell'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), come successore legale dell'Eurojust istituito con decisione 2002/187/GAI del Consiglio, e ne sono stati definiti le competenze. La riforma mira ad aumentare l'efficienza nel funzionamento dell'Agenzia e a coordinarne l'azione con quella della futura Procura europea.

E' stato, infine, presentato uno "state of play" della proposta di direttiva che mira a realizzare norme penali comuni per contrastare i reati di frode in danno degli interessi finanziari dell'Unione europea, sostituendo gli strumenti giuridici attualmente vigenti in materia (Convenzione per la protezione degli interessi finanziari del 1995, e i due suoi protocolli del 1996 e 1997).

Sul fronte delle garanzie difensive, è stato concluso, con il raggiungimento di un "general approach", l'esame in Consiglio sulla proposta di direttiva concernente la "presunzione di innocenza", che intende rafforzare il diritto dell'indagato e dell'imputato di un procedimento penale ad essere considerato innocente fino alla prova della sua colpevolezza.

Si è altresì pervenuti ad un "state of play" su un articolato, che rappresenta il livello massimo di compromesso sulla base dei negoziati, per la proposta di direttiva che riguarda l'ammissione provvisoria al patrocinio a spese dello Stato per indagati o imputati privati della libertà personale e l'ammissione, provvisoria e ordinaria, nei procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo.

La proposta di regolamento in materia di protezione dei dati personali, che intende garantire un quadro coerente ed un sistema complessivamente armonizzato alla materia in tema di privacy, ha richiesto un rilevante impegno, che ha permesso di raggiungere risultati molto apprezzati, quali un approccio parziale sul capitolo relativo agli obblighi dei responsabili del trattamento, nonché sulle norme relative all'applicabilità del suddetto strumento al trattamento dei dati nel settore pubblico, con una soluzione di compromesso connotata da un margine di flessibilità per gli Stati membri.

Si è anche svolto un dibattito di orientamento sul diritto all'oblio e sugli elementi costitutivi della complessiva architettura dello sportello unico ("one-stop-shop") ed è stata portata avanti, in tema, la parallela proposta di direttiva, che riguarda gli aspetti più prettamente penalistici della protezione dei dati.

Infine si è avviata l'analisi del futuro progetto di consolidamento e sviluppo del Sistema elettronico

per lo scambio di informazioni sui casellari giudiziari (ECRIS), attraverso la creazione di un Indice centralizzato europeo in ordine ai cittadini appartenenti a paesi terzi condannati in Europa.

Per il settore civile, consapevole dello stretto legame tra le politiche in materia di giustizia e le esigenze di rilancio della crescita economica, la Presidenza ha dato priorità alle proposte ed iniziative volte ad offrire alle imprese, specie piccole e medie, strumenti normativi utili a superare la crisi economica e finanziaria degli ultimi anni, nell'ambito del progetto "giustizia per la crescita". In tale prospettiva, con grande successo è stato raggiunto l'accordo con il Parlamento europeo, confermato dal Consiglio, sulla proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 1346/2000 del Consiglio relativo alle procedure d'insolvenza, il quale mira a rendere più efficaci le procedure transfrontaliere con l'obiettivo di assicurare il buon funzionamento del mercato interno e la sua resilienza in tempi di crisi economica.

E' stato anche raggiunto il "general approach" sulla proposta di regolamento che modifica il regolamento (CE) n. 861/2007 (small claims) del Parlamento europeo e del Consiglio, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità. Il testo approvato modifica il regolamento del 2007, elevando la soglia di valore delle controversie suscettibili di ricadere nel campo di applicazione dello stesso da 2.000 a 4.000 euro ed accrescendo le possibilità di ricorso alle moderne tecnologie per il pagamento delle spese di giudizio, per le udienze e per le notifiche. La revisione del regolamento n. 861/2007 ha suggerito anche la modifica dell'art. 17 del regolamento (CE) n. 1896/2006 sul procedimento europeo d'ingiunzione di pagamento. Si è infatti ritenuto di chiarire che, quando una controversia rientra nel campo di applicazione del procedimento europeo, per le controversie di modesta entità, deve essere esperita secondo la procedura semplificata (small claims) anche nella fase (nel contraddittorio) di opposizione all'ingiunzione di pagamento.

La Presidenza italiana ha proseguito nella prima lettura del testo della proposta di regolamento sul diritto comune europeo della vendita, che ha l'obiettivo di migliorare il funzionamento del mercato interno, predisponendo un corpus uniforme di norme che ponga rimedio agli ostacoli derivanti dalle differenze dei diritti nazionali dei contratti.

Nell'ottica di rendere più agevole la circolazione delle persone all'interno dell'Unione, è stato presentato uno "state of play", con un possibile testo di compromesso, sulle due proposte di regolamento in materia di regime patrimoniale dei coniugi ed effetti patrimoniali delle unioni registrate, per le quali i negoziati sono in corso fin dal 2011, garantendo facilità delle procedure ed uniformità di trattamento per le coppie transfrontaliere.

Ugualmente, la proposta di regolamento volta alla semplificazione dell'accettazione di documenti pubblici, tramite soppressione della legalizzazione e formalità similari, è stata esaminata a fondo, con la conclusione della terza e quarta lettura del testo, riscritto dalla Presidenza italiana. All'esito, è

stato approvato un documento di linee-guida per la prosecuzione dei lavori, che riguardano quattro punti centrali relativi al campo di applicazione, traduzioni, moduli standard multilingue e relazione con le altre convenzioni internazionali in materia, che costituiranno la base fondamentale per il futuro sviluppo del negoziato.

In ordine al tavolo tecnico permanente, di natura “orizzontale”, sulle questioni generali relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile, sono stati trattati e approvati al Consiglio GAI, senza discussione, i punti relativi alla decisione di ratifica della Convenzione Aja sulla scelta dei fori e al protocollo sul materiale ferroviario rotabile che accede alla convenzione di Lussemburgo del 23 febbraio 2007.

Il settore giustizia della Presidenza italiana ha anche organizzato alcuni prestigiosi eventi collaterali, in stretto contatto con la Commissione Europea, ottenendo risultati lusinghieri per la partecipazione degli Stati Membri ed il ritorno positivo di immagine.

- A Siracusa, il 22 e 23 settembre 2014, presso l’Istituto Superiore di Studi Criminologici, si è tenuto un incontro internazionale sul tema dell’aggressione dei patrimoni criminali illecitamente costituiti, sotto l’aspetto del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie. A 15 anni dalla decisione del Consiglio Europeo di Tampere, è stato fatto il punto su tale aspetto dagli esperti degli Stati membri.
- Presso la Corte di Cassazione, il 13 e 14 ottobre 2014, si è tenuto un importante evento collaterale sulla tematica della giustizia elettronica, finalizzato a promuovere iniziative comuni in ambito europeo, quali lo sportello unico elettronico, la collaborazione tra gli ordini forensi a livello europeo e, più in generale, le buone prassi nazionali sul tema.
- Presso la sede del CNEL, il 23 e 24 ottobre 2014, si è svolto l’evento avente ad oggetto la problematica della sottrazione internazionale dei minori “International Abduction of contested children within the framework of cooperation of Central Authorities”. Nell’ambito della tematica del contemperamento tra il diritto alla libera circolazione delle persone e il diritto del minore ad una sana relazione genitoriale, la conferenza ha costituito un importante momento per il confronto e lo scambio delle migliori prassi applicate nell’ambito delle relative procedure, utile anche per la prossima revisione del Regolamento 2001/2003 (cd. Regolamento Bruxelles II bis).
- Presso l’Università LUISS Guido Carli, il 13 e 14 novembre 2014, è stata organizzata la Conferenza sul ruolo della Corte di Giustizia, “The role of the Court of Justice in building up in an area of FSJ”, nell’ambito del Programma Trio (Presidenze Italia, Lettonia e Lussemburgo). La Conferenza è stata l’occasione per un propizio scambio di idee sul ruolo più incisivo assunto dalla Corte di Giustizia a partire dal 1° dicembre (vale a dire dalla fine del periodo transitorio previsto dal Trattato di Lisbona), in materia di assoggettamento al

normale meccanismo di controllo giurisdizionale degli strumenti normativi adottati nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

- Ulteriori eventi collaterali del semestre sono state le riunioni plenarie delle Reti giudiziarie europee in materia penale e in materia civile, svoltesi nel mese di novembre presso la Presidenza del consiglio dei ministri.
- E' stato, infine, organizzato il seminario strategico di Eurojust e il forum consultivo dei Procuratori generali dei Paesi dell'Unione europea.

L'impegno italiano nel semestre trascorso è destinato ad innescare un processo virtuoso di stimolo per una costante attenzione alla dimensione transfrontaliera, nella consapevolezza della avvenuta irreversibile e sempre crescente compenetrazione delle prospettive europee in tutti gli aspetti della giustizia e ai temi legati ai diritti fondamentali della persona

2. Il problema carcerario.

Come è noto, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, con la sentenza "pilota" pronunciata l'8 gennaio 2013 nel caso Torreggiani e altri, ha condannato l'Italia per le condizioni del sistema penitenziario, riconoscendo la violazione dell'art. 3 della Convenzione europea, nella parte in cui pone il divieto di trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti.

In particolare, la Corte ha affermato che le condizioni di detenzione – connotate dalla mancanza di spazio vitale minimo fissato in tre metri quadri per ciascun detenuto – costituiscono una violazione degli standard minimi di vivibilità, ed ha disposto l'introduzione di rimedi preventivi e compensativi finalizzati all'eliminazione delle situazioni contrarie all'art. 3 e al risarcimento dei detenuti attraverso l'introduzione di meccanismo interni di tutela.

Al problema si è cercato di dare risposta a vari livelli: normativo, organizzativo e strutturale.

L'anno 2014 ha visto il superamento della situazione di emergenza, con la riconduzione delle carceri italiane ad uno standard adeguato al rispetto della dignità umana.

I risultati raggiunti hanno avuto un formale riconoscimento, atteso che il Consiglio europeo, lo scorso maggio, ha valutato positivamente gli interventi del Governo italiano in materia di sovraffollamento.

Nella vicenda Torreggiani si è realizzata, in primo luogo, un'efficace sinergia tra azione governativa e attività legislativa del Parlamento.

Infatti, ai vari provvedimenti del Governo, tesi a ridurre i flussi in entrata, a rafforzare le misure alternative alla detenzione e a porre in essere i rimedi interni richiesti dalla Corte EDU, si è accompagnata l'attività legislativa d'iniziativa parlamentare.

Alcuni interventi di urgenza adottati nel 2013 (d. l. n. 78 e d. l. n. 146), hanno consentito di ottenere nel 2014 un decisivo aumento dei flussi in uscita e la contrazione di quelli in entrata.

L'affermazione viene confermata dal raffronto numerico delle presenze in carcere.

In base alle ultime rilevazioni effettuate al 31 dicembre 2014 i detenuti presenti nelle carceri italiane erano 53.623, a fronte di 62.536 presenti a dicembre 2013, mentre al momento della condanna da parte della Corte europea erano oltre 66.000 e nel corso del 2010 si erano registrate quasi 70.000 presenze.

Oltre alla diminuzione delle presenze, va evidenziato l'aumento della capienza delle carceri, passata al 31 dicembre 2014 a 49.635 unità e l'indice di sovraffollamento è sceso da 138,97 nel dicembre 2013 a circa 108,00 al 31 dicembre 2014.

Attualmente non ci sono detenuti che si trovano in camere detentive con uno spazio inferiore a 3 mq.

Sono sensibilmente diminuiti anche i detenuti in attesa di giudizio di primo grado, passati dagli 11.108 nel dicembre 2013 ai 9.549 al 31 dicembre 2014. Il numero dei detenuti in attesa di primo grado di giudizio è stato ridotto in termini assoluti di circa 3000 unità negli ultimi due anni. La percentuale sul totale, anch'essa in riduzione, è soggetta alla contestuale riduzione dei detenuti che, nell'intervallo 2013-2014, è da registrare come la più alta nel biennio, di circa 8000 unità.

Altrettanto rilevante è la diminuzione del numero dei detenuti stranieri, passati dai 21.845 (34,93%) del dicembre 2013 ai 17.462 (32,56%) del dicembre 2014, con un picco nel 2012 di 24.231 presenze su un totale di 65.701 presenti (36,88%).

Forte impulso è stato dato agli accordi internazionali per agevolare l'esecuzione della pena nel paese di provenienza, attraverso un raddoppio, nel corso del 2014, del numero delle richieste di rimpatrio: 465 del 2014 a fronte di 272 del 2013.

Sono 215 i procedimenti in corso per il rimpatrio, in attuazione della Convenzione di Strasburgo del 1983 e della decisione quadro del 2008.

Gli accordi bilaterali già ratificati sono 10, per i rimpatri dei detenuti stranieri provenienti da Albania, Bulgaria, Cuba, Egitto, Hong Kong, India, Perù, Repubblica Dominicana, Romania e Thailandia (Paesi che non aderiscono alla Convenzione di Strasburgo e alla decisione quadro).

Vi sono 3 accordi bilaterali in corso di ratifica (con Brasile, Marocco e Kazakistan) e 3 accordi bilaterali in attesa di firma dei Ministri (con Kenia, Nigeria e Kosovo).

Sono 17 gli accordi bilaterali in corso di negoziazione (con Argentina, Cina, Colombia, Filippine, Gabon, Ghan, Giordania, Guatemala, Libia, Maldive, Pakistan, Panama, Qatar, Senegal, Tunisia e Uruguay).

E' stata data attuazione, inoltre, ad una nuova strategia relativa alle modalità di trattamento dei detenuti, che va incontro alle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in favore delle sanzioni di comunità, con la previsione di pene che non contemplano soltanto la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma hanno l'obiettivo di recuperare il rapporto e la relazione tra l'autore del

reato e il contesto sociale.

In tale direzione, sono state rafforzate e ampliate le misure alternative alla detenzione, che risultano applicate al 31 dicembre 2014 a 31.362 soggetti, a fronte di 29.747 che ne beneficiavano nel dicembre 2013.

Ciò significa che, nonostante la riduzione di circa 12.000 detenuti, il numero dei soggetti trattati dal sistema penale è rimasto inalterato, senza che sia stato messo a rischio il sistema generale della sicurezza dei cittadini.

Nell'ambito delle misure alternative alla detenzione va evidenziato un aumento nel ricorso all'istituto dell'affidamento in prova al servizio sociale, che riguarda 12.011 soggetti, mentre 745 sono in situazione di semilibertà, 9.453 in detenzione domiciliare, 5.606 destinati a lavoro di pubblica utilità, 3.373 in libertà vigilata, 168 in libertà controllata, 6 in semidetenzione.

Si segnala, altresì, l'adozione di interventi finalizzati a conseguire l'obiettivo del potenziamento dell'esecuzione penale esterna, mettendo in campo ogni azione di razionalizzazione organizzativa, tesa ad ottimizzare la gestione delle scarse risorse umane e materiali e a contenere le difficoltà operative.

L'Amministrazione si è fatta promotrice di un'azione di coordinamento sul territorio tra i tribunali ordinari e gli enti locali, attraverso l'emanazione di indirizzi operativi agli uffici locali di esecuzione penale esterna volti a dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità.

Nello specifico, è stato chiesto di adoperarsi per individuare maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati indicati dall'art. 1 del Decreto ministeriale 26 marzo 2001 e pervenire alla sottoscrizione delle convenzioni con i tribunali ordinari, previste dall'art. 2.

Dal monitoraggio effettuato, risultano essere state stipulate, alla data del 19 novembre 2014, numerose convenzioni tra i tribunali ordinari, gli enti territoriali e il privato sociale, che complessivamente hanno reso disponibili circa 3.877 posti di lavoro per lo svolgimento delle attività gratuite a favore della collettività.

Anche grazie a tale azione di impulso, si è registrato un notevole incremento della sanzione del lavoro di pubblica utilità applicata in sostituzione della pena detentiva.

La materia è ancora in fase di evoluzione: il decreto legge 1 luglio 2013 n. 78 ha, infatti, ampliato l'ambito di applicazione della fattispecie prevista dall'art. 73 del DPR n. 309/1990 ed esteso ai detenuti la possibilità di essere assegnati a svolgere lavori di pubblica utilità in regime di lavoro all'esterno, ai sensi dell'art. 21 della legge 354/1975.

Sono 11 i protocolli operativi stipulati con le regioni, al duplice fine di potenziare l'accesso alle misure alternative alla detenzione per i detenuti con problemi legati alla tossicodipendenza e di favorire i percorsi di inclusione sociale e reinserimento lavorativo per i detenuti. I protocolli

riguardano Toscana, Emilia Romagna, Umbria, Lazio, Liguria, Campania, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Sicilia, Lombardia e Abruzzo. A breve verrà stipulato il protocollo con la Regione Piemonte. E' in corso un monitoraggio costante sullo stato di attuazione dei protocolli. Oltre ai protocolli firmati con le regioni, è stato stipulato un protocollo con il Ministero dell'Ambiente per l'impiego dei detenuti nei parchi nazionali.

Alla valorizzazione delle misure alternative si sono accompagnate misure organizzative volte al miglioramento della qualità della detenzione in carcere, nell'ottica della finalità rieducativa della pena. In tale direzione, è stata posta particolare attenzione al principio di territorialità della carcerazione quale strumento per favorire il mantenimento da parte dei detenuti dei rapporti con i familiari.

Al fine di realizzare il nuovo modello organizzativo, fondato sull'attuazione dell'art. 115 del Regolamento di esecuzione e sulla differenziazione dei circuiti detentivi, i Provveditorati Regionali hanno provveduto ad attivare negli Istituti del proprio distretto sezioni a cd. "regime aperto" o in cui viene attuata la cd. "sorveglianza dinamica", secondo modalità adeguate alla tipologia di istituto e alla popolazione detenuta interessata.

E' stata rafforzata la tutela della salute delle persone reclusi, comprese le misure di prevenzione del suicidio e del fenomeno dell'autolesionismo ed è stato valorizzato l'impegno costante dei volontari, sempre in numero elevato e crescente.

Si segnala in proposito la stipula, in data 13 novembre 2014, del Protocollo operativo tra il Dipartimento e la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia, sullo Statuto e le modalità d'azione del volontariato in ambito penitenziario.

È stato predisposto lo schema di decreto ministeriale, già inviato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, concernente il "Regolamento recante la struttura e la composizione dell'Ufficio del Garante nazionale dei diritti delle persone detenute o private della libertà personale".

Sempre in quest'ambito, il Governo ha chiesto al Parlamento il conferimento della delega per realizzare una revisione complessiva dell'ordinamento penitenziario, da lungo tempo auspicata.

Le linee direttrici entro cui si intende operare sono costituite dalla semplificazione delle procedure, dalla revisione dei presupposti di accesso alle misure alternative al fine di facilitare il ricorso alle stesse, dall'eliminazione di automatismi e preclusioni, che limitano una piena individualizzazione del trattamento rieducativo, dalla valorizzazione del lavoro quale strumento essenziale per un effettivo reinserimento sociale.

Oltre ad imporre la rimozione delle cause strutturali del sovraffollamento carcerario, ipotizzando la predisposizione di rimedi preventivi idonei ad eliminare tempestivamente le situazioni in contrasto con l'art.3 della convenzione, la sentenza Torreggiani ha stabilito la necessità di riparare alle violazioni commesse mediante un ristoro a quanti abbiano già subito la violazione dei loro diritti

(c.d. rimedio compensativo).

Col decreto legge n. 92 del 26 giugno 2014, convertito con modificazioni con la legge n. 117 dell'11 agosto 2014, si è messo a punto un rimedio compensativo (art. 35-ter O.P.), riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario, o, in alternativa per quanti sono ancora detenuti, il diritto a una riduzione della pena detentiva ancora da espiare in misura percentuale pari al dieci per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato inumano o tale da violare la disposizione di cui all'articolo 3 Cedu.

E' compito della Magistratura di sorveglianza favorire la concreta efficacia del rimedio introdotto. Per favorire questo processo è stato istituito un tavolo permanente con la magistratura di sorveglianza per un proficuo confronto e la condivisione delle soluzioni più idonee a risolvere le problematiche evidenziate.

Dopo la sentenza pilota Torreggiani, sono 3.685 i ricorsi alla Corte di Strasburgo dichiarati irricevibili perché l'Italia ha introdotto il rimedio risarcitorio davanti al giudice nazionale, fatto questo che consente di prevedere un risparmio per lo Stato di euro 41.157.765.

Ove il rimedio interno non fosse stato introdotto, la stima sarebbe pari ad un costo di ulteriori euro 203.488.011. Sono oggetto di costante monitoraggio il numero di ricorsi ex art. 35-ter O.P. e le decisioni di accoglimento con applicazione della riduzione di pena e del risarcimento pecuniario, al fine di una precisa quantificazione del risparmio di spesa derivante dall'introduzione del rimedio risarcitorio.

Essendo ormai superata l'emergenza del sovraffollamento che aveva condotto alla sentenza Torreggiani, è prevedibile che non ci saranno più ricorsi in massa per il futuro.

Per quanto riguarda gli interventi sull'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio, l'attività è stata improntata all'utilizzo delle risorse assegnate per ridurre ulteriormente il sovraffollamento tramite la realizzazione di nuovi padiglioni detentivi ed il recupero dei reparti preesistenti mediante lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria, tesi al risanamento e ammodernamento del patrimonio immobiliare penitenziario.

Sono stati attivati circa 1500 nuovi posti detentivi e ristrutturati circa 2500 posti preesistenti, nonché avviati ulteriori interventi di ristrutturazione per aumenti di capienze ricettive e ampliamento delle attività trattamentali negli istituti di reclusione, per favorire la riabilitazione sociale dei detenuti.

Sul punto deve essere comunque precisato che permane una quota, ancora rilevante (circa 4.500) di posti non disponibili per ragioni strutturali. Nonostante la carenza delle risorse, si sta proseguendo, con assoluta priorità, l'azione di recupero del patrimonio edilizio non disponibile, anche attraverso un adeguamento delle strutture a modelli di detenzione moderni ed in linea con gli obiettivi costituzionali e le indicazioni provenienti dall'Europa.

In linea con le scelte della politica penitenziaria europea, particolare attenzione è stata rivolta alla detenzione femminile, riconoscendo la necessità di tenere conto delle differenze di genere e delle problematiche attinenti al tema della genitorialità.

In particolare, è proseguita l'azione finalizzata alla realizzazione della legge 21 aprile 2011, n. 62, ed al miglioramento delle condizioni delle detenute gestanti e madri.

A dicembre 2014 le detenute madri erano in numero di 26 (con 27 bambini), mentre a dicembre 2013 erano in numero di 40 (con 40 bambini).

Sono, tutt'ora, in corso di predisposizione progetti per la costruzione di nuovi Istituti a custodia attenuata. In attesa della completa realizzazione dei progetti per l'apertura di nuovi ICAM, sono tuttora funzionanti 17 asili nido all'interno delle sezioni degli Istituti Femminili.

Progetti importanti sono stati realizzati per la valorizzazione dell'imprenditoria femminile, con la creazione di un'agenzia nazionale di coordinamento e l'istituzione del marchio Sigillo, con cui si certificano qualità ed eticità dei prodotti realizzati all'interno delle sezioni femminili di alcuni dei più affollati penitenziari italiani.

Sul tema del lavoro dei detenuti l'amministrazione ha speso grandi energie.

Il numero totale dei detenuti che lavorano oggi è pari a 14.099 unità. I detenuti impiegati alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività di tipo industriale sono 564, mentre il numero dei detenuti lavoratori impegnati nella gestione quotidiana dell'istituto è di 9.698, di cui 343 impegnati nel settore agricolo. Di concerto con il Dicastero delle politiche agricole, si è data applicazione al Reg. CEE 1234/07, ottenendo, anche per la Campagna 2014, i fondi comunitari per la realizzazione di corsi professionali di "apicoltura" in 39 istituti penitenziari.

Per agevolare tali iniziative, è stato emesso il decreto ministeriale (D.M. 24 luglio 2014, n. 148), concernente il "Regolamento recante sgravi fiscali e sgravi contributivi a favore di imprese che assumono lavoratori detenuti".

È stato predisposto il Regolamento, che ha già ottenuto il parere favorevole del Consiglio di Stato, per la disciplina delle convenzioni in materia di lavoro di pubblica utilità conseguente alla messa alla prova dell'imputato, importante strumento di deflazione del carico giudiziario introdotto dalla legge n. 67 del 2014.

Per quanto riguarda la questione del superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, il progetto di chiusura, che doveva essere portato a compimento entro la data del 1° aprile 2014, ha richiesto l'adozione di un ulteriore provvedimento di proroga. Il termine originariamente previsto non è, infatti, risultato congruo, sia per la complessità di una serie di procedure amministrative necessarie per l'attuazione dei progetti regionali, sia per i tempi di realizzazione delle strutture sanitarie sostitutive - R.E.M.S. - che dovranno accogliere i pazienti oggi internati negli OPG.

L'impossibilità da parte delle regioni di attuare i programmi di cui all'art. 3-ter, comma 6, della

legge n. 9 del 2012, e successive modifiche, ha imposto una nuova proroga al 31 marzo 2015, disposta con decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, convertito, con modificazioni, con la legge 30 maggio 2014, n. 81.

Tale legge non ha soltanto fissato un nuovo termine per il completamento del processo, ma ha mutato profondamente l'applicazione della misura di sicurezza detentiva, riservandola ai soli casi in cui il giudice abbia acquisito elementi dai quali risulti che ogni misura "diversa" non sia idonea ad assicurare le cure adeguate ed a far fronte alla pericolosità sociale dell'infermo di mente e del seminfermo di mente.

La valutazione dell'impatto delle disposizioni introdotte dalla legge n. 81 del 2014 sulla realtà degli OPG viene costantemente verificata attraverso la rilevazione delle presenze degli internati e attraverso l'analisi delle ordinanze emesse dall'autorità giudiziaria per la prosecuzione della misura di sicurezza detentiva in presenza di un'accertata persistente pericolosità sociale del paziente internato, ovvero per la trasformazione della misura di sicurezza detentiva in libertà vigilata, nonché per la revoca della misura di sicurezza per scemata pericolosità sociale del paziente internato.

Va segnalato in merito che, a seguito dell'entrata in vigore della legge, si è rilevata una leggera ma costante diminuzione delle presenze: alla data del 31 ottobre 2014 erano presenti 780 internati a fronte degli 880 presenti alla data del 31 gennaio 2014.

Il dato va letto in relazione a quello dei flussi degli ingressi negli OPG che, nell'arco di un trimestre, si è attestato mediamente intorno a circa 67 pazienti e che, nel periodo successivo all'entrata in vigore della legge, si è mostrato addirittura in aumento, avendo registrato una media di ingressi a trimestre pari a circa 77 persone in totale.

In attesa della definitiva chiusura degli OPG, l'amministrazione penitenziaria ha continuato ad operare in adesione agli accordi raggiunti in Conferenza Unificata e nel rispetto della collaborazione istituzionale instauratasi negli anni con le regioni, i dipartimenti di salute mentale e la magistratura di sorveglianza.

È stato, poi, costituito presso il Ministero della salute l'Organismo di coordinamento per il superamento degli OPG, che esercita attività di monitoraggio e di coordinamento delle iniziative assunte per il completamento del processo, raccordandosi con il Comitato paritetico interistituzionale di cui all'art. 5, comma 2, del D.P.C.M. 1° aprile 2008.

Costituisce fermo obiettivo del Ministero contribuire all'attuazione di tutte le misure necessarie per far sì che il superamento del sistema degli OPG avvenga entro il 31 marzo 2015 senza ulteriore proroga.

Le prospettive di riforma dell'ordinamento penitenziario, il completamento dell'ammodernamento delle strutture e di umanizzazione del trattamento, il potenziamento dei progetti finalizzati alla espansione e valorizzazione del lavoro in ambito carcerario, quale fondamentale strumento di

abbattimento della recidiva, nonché le prospettive di feconda collaborazione istituzionale possibili nel rapporto tra amministrazione penitenziaria, le regioni, le amministrazioni locali, la Magistratura di sorveglianza, la rete dei garanti, e la nuova figura del Garante nazionale, nonché le associazioni di volontariato e del terzo settore, che già molto contribuiscono alla tenuta del sistema, formeranno oggetto di una organica riflessione nel quadro degli stati generali sul carcere che si svolgeranno nella prossima primavera.

Anche questa iniziativa contribuirà ad assicurare la corrispondenza del nostro sistema penitenziario ai principi costituzionali e di diritto internazionale convenzionale, realizzandosi anche per tale via, in uno alla più efficace tutela della dignità delle persone detenute e di promozione del loro reinserimento sociale, condizioni di maggiore sicurezza del cittadino e della collettività.

3. La situazione della giustizia civile.

L'attenzione alla giustizia civile è stata costante ed anzi l'avvio del mandato di governo del Ministro si è caratterizzato dalla scelta di intervenire, in via prioritaria, proprio in materia civile.

Si è partiti dalla ricognizione della esatta dimensione e qualità dell'arretrato, con l'intento di comprendere le ragioni della diversificazione di rendimento tra i diversi uffici giudiziari e di potere, poi, specificamente, definire le singole misure concrete da adottare.

Sotto tale profilo, invero, preme precisare che gli interventi messi in campo non hanno riguardato unicamente la predisposizione di atti normativi primari innovativi delle previsioni processuali ma anche azioni dirette ad apprestare specifici rimedi di natura organizzativa, nella convinzione che le norme, sia processuali che sostanziali, pur avendo portata positiva, devono essere sorrette, per una compiuta applicazione, da adeguati strumenti organizzativi e dalle necessarie risorse.

E' stata altresì prestata particolare attenzione a moduli organizzativi, mutuati dagli uffici giudiziari più virtuosi in quanto sorretti da esperienze già proficuamente testate, avendo ben presente che è sul versante della risposta rapida e certa alla domanda di tutela che si gioca, fondamentale, la partita del miglioramento del sistema giustizia.

Per comprendere meglio le concrete modalità con cui si è inteso operare, preme dare conto, in primo luogo, dello stato del contenzioso civile pendente.

3.1. I dati del contenzioso civile.

I dati nazionali del movimento dei procedimenti civili, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica, sono aggiornati con i dati inviati dagli Uffici fino al 14 novembre 2014. L'analisi dei fascicoli pendenti al 30 giugno 2014 registra un volume di procedimenti pari a 4.898.745, mostra un calo del 6,7% dei fascicoli aperti alla stessa data dell'anno precedente.

Per la prima volta dal 2009 si è scesi quindi sotto la soglia dei 5 milioni. Tale diminuzione si

registra anche per ogni singola tipologia di ufficio - Corti di Appello, Tribunali ordinari e dei minori e Giudici di Pace -, mentre mostra un lieve incremento la pendenza della Cassazione.

Le Corti di Appello e il Tribunale dei Minorenni hanno avuto i decrementi più marcati, rispettivamente al -9,8% e al -7,3%.

Analizzando le pendenze complessive del settore civile per materia si osserva un calo abbastanza diffuso mentre risultano in lieve incremento, quindi in controtendenza, il settore fallimentare e le esecuzioni.

Un dato di analisi delle pendenze sicuramente interessante, anche perché evidenziato in modo specifico per la prima volta nelle statistiche ministeriali, grazie all'analisi compiuta dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, è quello dei 286.309 affari aperti del "Giudice tutelare", materia che comprende le tutele, curatele e amministrazioni di sostegno, la cui definizione e quindi la pendenza non dipende dal giudice ma dalla longevità dei soggetti tutelati.

3.2. Breve analisi dei dati per Ufficio giudiziario.

Si rimette una breve rassegna ragionata dei dati indicatori per tipologia di ufficio.

Corte di Cassazione

La Corte di Cassazione mostra, nell'ultimo anno giudiziario, un trend crescente nelle pendenze delle cause civili.

Le 99.579 pendenze al 30 giugno 2014, indicano un dato che segna un incremento dell'1,5% rispetto alla stessa data dell'anno precedente.

Corte di Appello

Analizzando in dettaglio il contezioso della Corte di Appello si evince che la diminuzione delle pendenze caratterizza tutte le materie trattate nel secondo grado di giudizio. Inoltre, è diminuito il volume delle cause iscritte per un ammontare pari al -15% rispetto al 30 giugno 2013, confermando una tendenza che caratterizzava già gli anni precedenti.

La diminuzione totale è determinata in particolare da un calo delle iscrizioni delle cause di Equa riparazione pari al -55,5% rispetto al periodo precedente, dovuto all'introduzione di recenti modifiche normative che regolarizzano le modalità di accesso a questo istituto. Contemporaneamente, dal lato delle definizioni, aumenta il lavoro soprattutto nell'ambito della Cognizione Ordinaria con un incremento pari al +12% e nelle cause relative al pubblico impiego con +1,4%.

Tribunali

Il dato relativo ai Tribunali è la sommatoria di fenomeni diversi ed occorre trattarlo con una certa cautela.

La chiusura degli uffici giudiziari ha determinato incrementi delle iscrizioni e delle definizioni, non

necessariamente dovuto ad un reale incremento di nuove cause ma anche generate dal passaggio dei fascicoli dalle sedi distaccate alle sedi centrali. Questo effetto si riscontra infatti maggiormente nelle materie che sono di competenza delle ex sezioni distaccate: Cognizione ordinaria, Esecuzioni mobiliari e Giudice tutelare. La Dg-Stat ha operato delle correzioni per depurare da tale fenomeno, escludendo i fascicoli transitati da una sede all'altra, tuttavia, non si può escludere che qualche iscrizione di trasferimento compaia nei valori indicati.

L'incremento delle iscrizioni della Previdenza tra il 30 giugno 2013 e il 30 giugno 2014 è in parte influenzato dall'inclusione nei flussi dei procedimenti di Accertamento Tecnico Preventivo.

Le materie che storicamente dipendono dall'andamento della situazione economica del paese, cioè Istanze di fallimento e la conseguente Procedura Fallimentare e tutte quelle legate alla famiglia come Separazioni e Divorzi, registrano un incremento delle iscrizioni. In particolare le Istanze di Fallimento e la Procedura Fallimentare hanno un trend crescente con un incremento del 19,5% per le nuove Procedure Fallimentari, incremento che ha determinato un conseguente aumento delle pendenze. Si tratta di una inversione di tendenza rispetto agli anni passati in cui erano calati, relativamente, sia le pendenze sia i tempi di definizione.

Diminuisce il numero dei procedimenti presso il Tribunale dei Minorenni con una variazione del -11% per le iscrizioni, probabilmente determinata dal trasferimento di competenza per alcune materie al Tribunale Ordinario.

Giudice di Pace

Trarre delle conclusioni per gli uffici dei Giudici di Pace è complesso, gli effetti della riforma che prevede la chiusura di gran parte di questi uffici di primo grado potranno essere visibili soltanto in futuro.

Si segnala un incremento delle "Cause Relative A Beni Mobili fino a euro 5.000" pari al +4,9% sia in termini di iscrizioni sia di definizioni.

3.3. Il censimento speciale delle giustizia civile. Il Datawarehouse e il progetto Strasburgo.

I dati riferiti sono espressivi di una chiara difficoltà degli uffici di far fronte al numero di sopravvenienze e di attivare un effettivo processo di erosione dell'elevato arretrato ma sono di per sé una fotografia che non offre elementi sufficientemente idonei ad individuare le principali linee da seguire, in funzione del raggiungimento del duplice obiettivo della celerità nella definizione dei processi e della certezza del diritto applicato.

La modalità concreta attraverso cui definire le adeguate misure di intervento è stata quella di un attento studio ed analisi dei dati relativi ai carichi di lavoro presso gli uffici giudiziari ed alla capacità di smaltimento dell'arretrato, nella consapevolezza che solo una chiara conoscenza dello stato della pendenza può costituire punto di partenza per definire le linee strategiche più adeguate.

In tale ottica il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria ha elaborato il "Progetto Strasburgo2", che ha l'obiettivo di dettare le linee di intervento pratiche per eliminare, dalle statistiche giudiziarie, l'arretrato ultratriennale e di offrire una fotografia della situazione delle cause civili maggiormente ragionata ed efficace al fine di poter individuare i più adeguati interventi normativi ed organizzativi. La precisa conoscenza della situazione delle pendenze diversificate per ufficio giudiziario, non solo consente di avere una esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile per territorio, ma permette anche di individuare, in modo concreto, le modalità di intervento organizzative necessarie per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia. il "Progetto Strasburgo2", sopra menzionato, tende precipuamente ad assolvere a tale finalità.

È da evidenziare che tale lavoro è stato realizzato con l'ausilio del *DataWarehouse* della giustizia civile, reso operativo nel 2014 su tutto il territorio nazionale.

Il DWGC ha reso possibile sviluppare i suddetti schemi nella loro piena potenzialità in termini di profondità di analisi (possibilità di recuperare affari iscritti anche prima del 2000), di dettaglio (ad esempio scomponendo le pendenze per anno e per materia) e di flessibilità (potendo elaborare diverse aggregazioni tra cui quella per classi di materie, per intervalli di tempo, nonché per area geografica e tipologia di ufficio). Tramite il DWGC è stato, inoltre, possibile redigere i Prospetti statistici selettivi (per anni e per materie) di tutti gli Uffici giudiziari, divisi per Distretto, relativi al registro SICID di ciascuna Corte di Appello e di ciascuno dei 140 Circondari.

Proprio tenendo conto delle suddette elaborazioni statistiche, il "Progetto Strasburgo2" del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria è stato immaginato con l'obiettivo di dettare le linee di intervento pratiche per eliminare, dalle statistiche giudiziarie, l'arretrato ultratriennale.

Il progetto ha messo in rilievo peraltro come non per tutte le cause civili possano definirsi le pendenze, essendovi controversie che per loro natura hanno una naturale giacenza, tra queste le cause materia della volontaria giurisdizione.

In definitiva, la precisa conoscenza della situazione delle pendenze diversificate per ufficio giudiziario non solo consente di avere una esatta indicazione del livello di criticità dello stato della giustizia civile per territorio, ma permette anche di individuare in modo concreto le modalità di intervento organizzative necessarie per il recupero della piena funzionalità del servizio giustizia: il "Progetto Strasburgo", sopra menzionato, tende precipuamente ad assolvere a tale finalità.

3.4. Gli interventi in materia civile sul contenimento dell'arretrato: la degiurisdizionalizzazione .

Per illustrare le misure poste in essere al fine di rendere maggiormente efficace il sistema di giustizia civile, occorre far riferimento innanzitutto agli interventi normativi adottati.

Anche in questo caso, nella predisposizione dei suddetti interventi normativi, si è dovuto tenere

conto dello stato della giustizia civile, dunque dell'elevato numero di controversie civili pendenti e della necessità di procedere senza indugio al fine di farvi fronte.

Preme, più in generale, precisare che la dimensione che si è tenuta presente è stata, inevitabilmente, ad ampio raggio, essendo chiaro che nessun proficuo successo, in relazione all'obiettivo prefigurato, avrebbe potuto avere un intervento normativo privo di elementi della sistematicità, cioè senza i necessari caratteri di coordinamento e della stretta connessione.

In questa visione, si è intervenuti nella duplice direzione dell'adozione di misure finalizzate a contenere il costante aumento di sopravvenienze civili nonché dell'introduzione di misure di supporto al credito, incidendo anche sul processo esecutivo.

Tali obiettivi sono perseguiti fondamentalmente con il d.l. n. 132 del 2014, convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014 n. 162, nel quale l'obiettivo di contenimento dell'arretrato viene perseguito mediante l'introduzione di meccanismi di composizione stragiudiziali della lite, quali l'introduzione dell'arbitrato nelle cause pendenti, la negoziazione assistita da avvocato, la negoziazione anche in casi di separazione e divorzi, che vanno affiancarsi alla disciplina della mediazione.

L'idea di fondo sottesa all'introduzione di tali istituti, che si ispirano ai sistemi di matrice europea delle *alternative dispute resolution*, è quella del tentativo di innescare un processo che conduca al superamento della visione culturale che ravvisa nel ricorso all'autorità giudiziaria l'unica strada per la composizione dei conflitti.

Il d.l. 132 del 2014 si è studiata quindi una duplice strategia dell'intervento, che si fonda sulla piena collaborazione dell'Avvocatura, aggredendo direttamente l'arretrato agevolando, con una normativa *ad hoc*, il trasferimento in sede arbitrale dei procedimenti civili pendenti anche in appello e favorendo lo smaltimento delle cause, in via mediata, bloccando a monte l'afflusso di cause (in particolare sulla massa del primo grado) mediante l'introduzione del nuovo istituto della negoziazione assistita.

In tale prospettiva la *traslatio* arbitrale consente di trasferire il procedimento in sede arbitrale, con la negoziazione assistita le parti possono invece stipulare una convenzione mediante cui stabiliscono di cooperare in buona fede e con lealtà per risolvere la controversia, senza adire un giudice o rivolgersi ad un arbitro, tramite l'assistenza dei propri avvocati.

Per talune materie la negoziazione assistita è stata strutturata come condizione di procedibilità e ciò per accrescerne l'efficacia in chiave deflattiva e (per la diversità delle materie) in funzione complementare alla mediazione.

Nell'analisi dei profili innovativi non può non evidenziarsi come la componente maggiormente caratterizzante sia costituita dal rinnovato rilievo dato all'intervento degli avvocati nel settore stragiudiziale di definizione della controversia, in tal modo rendendoli compartecipi della

risoluzione dei conflitti e della tutela dei diritti dei cittadini e, non in ultimo, del percorso intrapreso nella giustizia civile in direzione della riduzione del carico di lavoro dei tribunali.

E' evidente, infatti, come proprio dalla consapevolezza che assumerà l'avvocatura, in ordine alla portata e all'efficacia di tali nuovi strumenti, anche in ottica di scelta strategica della difesa dei diritti del proprio assistito, che deriverà il successo degli stessi e il conseguente effetto deflattivo sui carichi civili.

Si è stimato, con un'analisi di tipo prognostico, che le predette misure, unite alla già introdotta mediazione, dovrebbero interessare tra il 30% e il 40% dei procedimenti pendenti presso gli uffici di tribunale, ferme restando le altre condizioni ed assumendo una produttività costante dei nostri magistrati.

Di particolare novità è l'introduzione delle convenzioni di negoziazione assistita da un avvocato in materia di separazione consensuale e di cessazione degli effetti civili o di scioglimento del matrimonio, nonché dello scioglimento del vincolo matrimoniale innanzi al Sindaco, quale ufficiale dello stato civile del Comune. Con tali misure si offre risposta alla necessità sociale, sempre più avvertita, di giungere alla separazione e divorzio in tempi più rapidi rispetto al ricorso alla procedura precedentemente prevista dal codice di rito.

La scelta della degiurisdizionalizzazione è stata operata anche in linea con la raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea n. 362 del 2013, ove espressamente si era chiesto all'Italia di adottare provvedimenti per "*abbreviare la durata dei procedimenti civili e ridurre l'alto livello di contenzioso civile, anche promuovendo il ricorso a procedure extragiudiziali di risoluzione delle controversie*". Tale scelta ha peraltro trovato ampio consenso in sede europea, ricevendo aperte note di apprezzamento dal Commissario europeo alla Giustizia Martine Reicherts.

3.5. Gli altri interventi normativi sul civile.

Con il d.l. n. 132 del 2014, si è inciso anche su specifiche previsioni processuali, allo scopo di rendere più celere e il processo nonché al fine di una maggiore tutela del credito.

Si è così ampliata la possibilità di utilizzo dello strumento del **ricorso al rito sommario**, prevedendo il passaggio d'ufficio dal rito ordinario di cognizione a tale rito per le cause meno complesse e per la cui decisione è idonea un'istruttoria semplice, previo contraddittorio anche mediante trattazione scritta, garantendo così una piena intercomunicabilità tra i due modelli di trattazione.

Con la funzione di disincentivare l'abuso del processo viene poi previsto che la **compensazione delle spese di lite** potrà essere disposta dal giudice solo nei casi di soccombenza reciproca ovvero di assoluta novità della questione decisa o mutamento della giurisprudenza.

In linea con la precisa consapevolezza che un sistema processuale non tempestivo produce effetti

dannosi sul piano economico interno, si è ritenuto di dovere adottare misure dirette a disincentivare il ritardo nei pagamenti, evitando che la resistenza (infondata) del debitore alla pretesa dell'attore possa trovare vantaggioso, a tutto danno dell'interesse del creditore ad un pronto soddisfacimento della propria pretesa, proprio il prolungamento della durata del processo.

Quindi, in coordinamento con la disciplina comunitaria sui ritardi nei pagamenti relativi alle operazioni commerciali (attuata con decreto legislativo n. 231 del 2002, recentemente modificato), è stato previsto uno specifico **incremento del saggio di interesse moratorio** durante la pendenza della lite.

Del pari si è ritenuto di dovere intervenire nell'ambito della disciplina del **processo esecutivo**, con introducendo una maggior informatizzazione del procedimento e altre misure che possono agevolare una trattazione più agile e veloce della fase esecutiva.

Quanto al profilo di incremento della informatizzazione si sono introdotte le seguenti misure:

- **obbligo di deposito telematico della nota di iscrizione al ruolo** nei processi esecutivi per espropriazione forzata, misura diretta a facilitare la fase di iscrizione dei processi per espropriazione forzata e con conseguente recupero di importanti risorse di personale di cancelleria.
- **Ricerca con modalità telematiche dei beni da pignorare.** All'ufficiale giudiziario sarà consentito l'accesso diretto nelle banche dati pubbliche contenenti informazioni rilevanti ai fini dell'esecuzione, in primo luogo l'anagrafe tributaria, ivi compreso il c.d. archivio dei rapporti finanziari.

Quanto alle misure di semplificazione e accelerazione delle esecuzione forzata assumono rilevanza le seguenti:

- E' stata prevista una procedura più snella e rapida per il pignoramento di autoveicoli e motoveicoli .
- Si è introdotta l'eliminazione dei casi in cui la dichiarazione del terzo debitore va resa in udienza, introducendo la possibilità di rendere la dichiarazione a mezzo di lettera raccomandata o posta elettronica certificata.
- E' stato previsto l'obbligo di ordinare la liberazione dell'immobile con la pronuncia dell'ordinanza di vendita, conseguendo la massima efficacia delle vendite forzate, ponendo l'immobile pignorato nella situazione di fatto e di diritto il più possibile analoga a quella di un immobile posto in vendita sul libero mercato.
- Viene introdotta una fattispecie di chiusura anticipata del processo esecutivo per infruttuosità (art. 164-*bis* disp. att. c.p.c.), quando risulta che non è più possibile conseguire un ragionevole soddisfacimento delle pretese dei creditori, anche tenuto conto dei costi

necessari per la prosecuzione della procedura, delle probabilità di liquidazione del bene e del presumibile valore di realizzo.

- E' stato introdotto il monitoraggio delle procedure esecutive e concorsuali. Per consentire il pieno controllo delle procedure esecutive da parte del tribunale, e per accelerare le attività degli ausiliari del giudice finalizzate alla liquidazione dei beni e al riparto delle somme ricavate a favore dei creditori, si prevede l'obbligo di redigere periodicamente, secondo modelli standard, delle relazioni di aggiornamento da parte degli ausiliari del giudice (curatore, commissario giudiziale, etc.).

Per completezza, merita dar conto delle altre iniziative di riforma del processo civile che si sono adottate.

Il 29 agosto il Consiglio dei Ministri ha approvato uno Schema di disegno di legge avente ad oggetto "Delega al Governo recante disposizioni per l'efficienza del Processo civile". Lo stesso si muove verso le seguenti prospettive:

- 1) specializzazione dell'offerta attraverso l'ampliamento delle competenze del tribunale di impresa, contribuendo a fare recuperare all'Italia posizioni nel ranking enforcing contracts della Banca Mondiale, e l'istituzione del tribunale della famiglia e delle persone
- 2) interventi di modifica delle varie fasi del processo civile, razionalizzando termini processuali e semplificazione dei riti mediante la omogeneizzazione dei termini degli atti introduttivi, nonché sull'appello, con potenziamento del carattere impugnatorio, e nel ricorso in Cassazione, intervenendo sul rito, nel segno di un uso più diffuso del rito camerale
- 3) introduzione dei principi di sinteticità degli atti di parte e del giudice, nonché del criterio di adeguamento delle norme processuali al processo civile telematico.

4. L'organizzazione giudiziaria e le misure sul recupero dell'efficienza.

Dalla considerazione che l'amministrazione della giustizia ha prioritariamente bisogno di cambiamento primi mesi dell'azione di governo al Dicastero della giustizia sono stati spesi nel perseguire interventi a connotazione prevalentemente organizzativa.

Quello dell'organizzazione è tema fondamentale nel processo di cambiamento della amministrazione della giustizia e nella ricerca di più efficienti livello di servizio al cittadino.

Per questo si è costruito un complesso di interventi che siano in grado di aprire la strada ad un innalzamento dei livelli di efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso, consentendo anche il superamento di quelle differenze territoriali che hanno connotato per anni l'amministrazione della giustizia in Italia.

4.1. La riorganizzazione del Ministero della Giustizia.

Prima di scendere nel dettaglio gli interventi compiuti al fine di rendere più efficiente il “sistema giustizia”, preme segnalare che si è ritenuto di porre prioritaria attenzione anche alla stessa organizzazione del Ministero della giustizia e delle sue articolazioni amministrative, centrali e periferiche.

Per poter assicurare una seria spinta riformatrice agli uffici occorre necessariamente rivisitare il funzionamento dell'amministrazione centrale, essendo essa il motore propulsivo dell'organizzazione della giustizia, con inevitabili ricadute sull'efficienza complessiva del servizio. Si è, dunque, pervenuti alla predisposizione di uno schema di decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, recante “Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziale e delle dotazioni organiche del Ministero della giustizia”, per la cui definitiva approvazione si è in attesa del concerto del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione, nonché del Ministro dell'economia e delle finanze.

Lo stesso, in particolare, è stato predisposto in coerenza con le indicazioni contenute nell'atto di indirizzo politico istituzionale del Ministro per l'anno 2015, nel quale si indicava la centralità dell'esigenza di procedere ad una razionalizzazione e contenimento della spesa pubblica, nonché ad una conseguente opera complessiva di riorganizzazione degli apparati amministrativi, riducendo gli uffici dirigenziali e le dotazioni organiche, allo scopo di garantire una maggiore efficienza del sistema, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio.

Il perseguimento del suddetto duplice obiettivo si fonda, peraltro, su di un unico principio ispiratore che ha avuto peso determinante nell'orientare le scelte innovative contenute nello schema di regolamento: l'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa per il tramite non tanto di tagli lineari, ma attraverso la razionalizzazione dell'uso delle risorse disponibili, eliminando duplicazioni delle strutture organizzative ove esse abbiano competenze omogenee, ritenendo funzionale ad una maggiore efficienza la loro concentrazione.

Sotto tale profilo, con l'intervento in esame si intende procedere ad una riduzione da 61 a 37 del numero degli uffici dirigenziali di livello generale, nonché ad una significativa riduzione del numero dei dirigenti di livello non generale, con un risparmio di spesa complessivo stimato in oltre 64 milioni di euro. Si intende, poi, procedere ad innovare e completare il decentramento delle funzioni amministrative di competenza del Ministero, nonché ad avviare un processo di unificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi serventi tutte le articolazioni ministeriali.

Significative, in questo ambito, sono le scelte compiute di attribuire ad un'unica direzione generale degli affari giuridici e legali, inserita nel Dipartimento per gli affari di giustizia, la competenza in materia di contenzioso nel quale è interessato il Ministero nonché quella di far convergere ad

un'unica direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, inserita presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, la competenza in materia di procedure contrattuali del Ministero. In tale ultimo caso si è operato nel senso di unificare la gestione della fase contrattuale, procedendo alla concentrazione presso una sola struttura della relativa competenza, attualmente esercitata da diversi uffici, nonostante l'omogeneità di funzione con conseguente rischio di dispersione di professionalità. Tali funzioni e compiti saranno, tuttavia, esercitati unicamente con riferimento alle strutture dell'amministrazione centrale e agli uffici giudiziari aventi competenza nazionale (Corte suprema di cassazione e relativa Procura generale; Tribunale superiore delle acque; Direzione nazionale antimafia), i quali - per loro stessa natura - non sono suscettibili di essere gestiti da una struttura decentrata. Le medesime funzioni e compiti verranno, invece, decentrate su base interregionale quando siano esercitate con riguardo alle strutture dell'amministrazione periferica (direzioni generali regionali) e agli uffici giudiziari diversi da quelli nazionali.

Di portata innovativa è l'istituzione della Conferenza dei capi dipartimento, con compiti di programmazione, indirizzo e controllo per il coordinamento delle attività dipartimentali, in particolare in materia di contenzioso, politiche del personale e di gestione delle procedure contrattuali del Ministero.

Si è, poi, intervenuti per rendere la struttura del Ministero più efficace ed adeguata alle modifiche normative intervenute, tenendo in considerazione l'esigenza di assicurare maggiori livelli di specializzazione e competenza, favorendo, nel contempo, l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

In questo contesto, fattore determinante è stato il complessivo ripensamento delle modalità di attuazione del nostro sistema di trattamento penitenziario, volendo garantire al meglio l'efficienza di gestione e la dignità delle persone che sono ristrette in carcere e di quelle che vi lavorano, a partire dalla polizia penitenziaria.

Pertanto, si è tenuto conto della nuova visione di fondo (già sopra delineata a proposito della questione carceraria), che si è andata sviluppando e che ha come punto centrale la considerazione della necessità di attuare una strategia orientata nel senso dell'introduzione di sanzioni di comunità, configurandole in termini di pene che, piuttosto che determinare l'allontanamento del condannato dal contesto della società civile, hanno invece l'obiettivo di recuperare il rapporto e la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale.

In quest'ottica di rafforzamento e ampliamento delle misure alternative alla detenzione e proprio al fine di agevolare questo processo di evoluzione trattamentale, si è ritenuto di attribuire la competenza in materia di esecuzione penale esterna, nell'ambito del nuovo Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, alla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa

alla prova.

4.2. L'ufficio per il processo.

Con l'obiettivo di introdurre uno strumento per il miglioramento della funzionalità del lavoro dei giudici, con d.l. n. 90 del 2014, convertito con modificazioni nella legge luglio 2014, n. 114, si è provveduto all'istituzione dell'Ufficio per il processo, prevedendo la costituzione, presso le corti di appello ed i tribunali, di apposite strutture organizzative, mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i suddetti uffici, il tirocinio formativo o la formazione professionale. Fanno, altresì, parte del suddetto ufficio per il processo i giudici onorari e, presso le corti di appello, i giudici ausiliari.

Mutuando da buone prassi già attuate in alcuni diversi uffici giudiziari, si è prevista la possibilità di adozione di strutture organizzative di *staff* qualificati di supporto al lavoro del magistrato e di ausilio ai processi di innovazione, anche tecnologica, degli uffici giudiziari, avvalendosi del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i suddetti uffici, il tirocinio formativo o la formazione professionale.

Il Ministero sta peraltro provvedendo a dare attuazione a tale normativa anche con lo stanziamento di idonee risorse per i percorsi dei tirocinanti ex art 73 del d.l. 69/2013, reperito tra le risorse FUG. Nell'attuazione relativa alle modalità operative di utilizzo, introduzione e articolazione di tale strumento, sarà fondamentale sarà il confronto con il Consiglio superiore della magistratura, anche nell'ambito del Tavolo paritetico.

Peraltro con il decreto ministeriale 5 maggio 2014 si è provveduto a dare concreta attuazione al decreto legge n. 69 del 2013 per la parte relativa alla introduzione della nuova figura, ad esaurimento, del giudice ausiliario, istituita con la specifica finalità di agevolare la definizione dei procedimenti civili, compresi quelli in materia di lavoro e previdenza, pendenti presso gli uffici giudicanti di secondo grado (articoli 62 e seguenti).

Con il predetto provvedimento, la dotazione organica della nuova figura giudicante, fissata in complessive quattrocento unità, è stata distribuita tra le singole corti di appello, entro il limite massimo di quaranta unità ciascuna (art. 65), in funzione delle pendenze e delle scoperture di organico rilevate presso ciascuna di esse.

4.3. Attuazione e completamento della riforma della geografia giudiziaria.

L'anno passato ha visto la prosecuzione e l'attuazione della riforma della geografia giudiziaria introdotta dai passati governi, introdotta con i decreti legislativi 155 e 156 del 7 settembre 2012, come integrati e modificati dal decreto legislativo 19 febbraio 2014.

La riforma ha ridotto i 166 circondari a complessivi 136, determinando quindi la soppressione di 30

circondari di tribunale. Dei complessivi 1.398 uffici di primo grado esistenti prima della riforma 946 sono stati soppressi: 30 tribunali, 30 procure, 220 sezioni distaccate e 666 uffici del giudice di pace, corrispondenti al 68% del totale.

L'attività di quest'anno si è concentrata soprattutto nel completamento dell'attuazione della riforma specie per gli uffici del giudice di pace.

All'esito di una lunga e complessa fase istruttoria, si è provveduto alla individuazione delle sedi mantenute con oneri a carico degli enti locali richiedenti, con decreto ministeriale 10 novembre 2014.

Per effetto della revoca dell'istanza o della avvenuta decadenza per inottemperanza agli adempimenti prescritti, delle predette 285 sedi individuate dal decreto del 7 marzo, solo 201 sono state confermate.

All'esito del lavoro di monitoraggio conclusosi nello scorso giugno è stato dato peraltro l'avvio di un'attività di verifica focalizzata all'individuazione degli effetti sugli uffici in termini di risparmio di spesa e di accrescimento di efficienza organizzativa.

E' evidente, però, che solo il decorso di un congruo lasso di tempo permetterà di acquisire dati completi e fruibili ai fini di una compiuta valutazione anche in direzione di eventuali ed efficaci correttivi.

4.4. Le best practices e l'utilizzo dei fondi europei l'innovazione.

Un serio percorso di innovazione organizzativa deve anche prestare attenzione alle prassi virtuose e alla ricerca di un adeguato il sostegno ai progetti più rilevanti che dalle stesse sono nati.

Oltre a proseguire quindi con la programmazione dei progetti *best practices* per il 2014-2020, il Ministero ha avviato un percorso volto ad offrire un più efficace coordinamento nella gestione dei fondi europei ed in generale della varia progettualità in cui le diverse articolazioni ministeriali sono coinvolte.

In tale prospettiva è stato istituito il 14 maggio 2014 presso l'Ufficio di Gabinetto il "Servizio per la Programmazione delle Politiche di Innovazione ed il Controllo di Gestione", avente la competenza di coordinamento delle attività nell'ambito della politica regionale, nazionale e comunitaria.

Una assoluta novità è rappresentata poi dall'accreditamento del Ministero della giustizia quale centro di coordinamento dei fondi strutturali europei, in qualità di organismo intermedio di gestione, con i quali sarà garantita la possibilità di gestione di fondamentali progetti. Tra questi si segnalano la diffusione degli sportelli di prossimità per il cittadino, specie nei territori interessati dalla revisione della geografica giudiziaria, il supporto alla diffusione dell'ufficio per il processo, l'avvio della progettualità per il processo penale telematico, prossima ineludibile frontiera dell'organizzazione della giustizia.

5. Il processo civile telematico e l'informatizzazione.

Una delle principali novità dell'anno passato è costituita certamente dall'entrata in vigore al 30 giugno 2014 dell'obbligatorietà del processo civile telematico.

Con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 si è realizzata innanzi tutto una modulazione del percorso avvio dell'obbligatorietà, raccogliendo sul punto le sollecitazioni provenienti da parte dell'avvocatura e da alcuni uffici, anche al fine di assicurare un approccio più graduale in considerazione di alcune differenze dei livelli di servizi telematici sul territorio nazionale.

Il processo di avvio dell'obbligatorietà del telematico si è anche connotato per l'apertura presso il Ministero della giustizia del Tavolo permanente alla quale partecipano le rappresentanze istituzionali e associate dell'avvocatura, magistratura e dei dirigenti amministrativi, ed in cui si è aperto un confronto sulle criticità e le necessità connesse al processo civile telematico, sulle prassi e sull'uso dei protocolli adottate dalle realtà locali.

Proprio l'esito dei lavori del Tavolo fermentante ha determinato l'adozione da parte del Dipartimento degli affari di giustizia, direzione degli affari civili, di alcune circolari esplicative dirette alle cancellerie degli uffici giudiziari, pubblicate in modo unitario sul sito del Ministero.

L'entrata in vigore del processo civile telematico obbligatorio ha già offerto importanti risultati tra i quali si menzionano:

- a. La velocizzazione e riduzione della durata dei procedimenti, eliminando i tempi morti costituiti dai vari passaggi del fascicolo cartaceo (tra cancelliere, giudice, avvocato, ausiliario del giudice) e le conseguenti lavorazioni.
- b. La modernizzazione dell'approccio degli utenti ai servizi della giustizia, consentendo di accedere da remoto al fascicolo processuale e agli atti, senza l'intermediazione del cancelliere, la cui professionalità può essere valorizzata in compiti più delicati e di efficace supporto all'attività del giudice.
- c. Il miglioramento del servizio da un punto di vista di progressiva eliminazione delle distanze geografiche, riducendosi per i professionisti le attività per il cui compimento è necessario recarsi personalmente in tribunale.
- d. Trasparenza informativa . Tramite il portale dei servizi nazionali di giustizia, raggiungibile al link <http://pst.giustizia.it/PST/>, con il solo utilizzo di un dispositivo di autenticazione forte (es. smart card), è infatti possibile per chiunque la consultazione *on line*, 24 ore su 24, del proprio fascicolo telematico e del suo contenuto specifico, ovvero i provvedimenti dei

giudici e gli atti delle parti depositati telematicamente o acquisiti informaticamente dalla cancelleria.

- e. Il considerevole risparmio di spesa, sia in relazione all'eliminazione del cartaceo, sia attraverso una più efficiente organizzazione delle cancellerie, atteso che l'informatizzazione consente l'adozione di migliori processi organizzativi.

Quanto ai dati sui flussi telematici dell'anno 2014, ed in specie quelli relativi al periodo di obbligatorietà si segnalano quelli che seguono.

- **Comunicazioni telematiche.** Sono state consegnate 12.615.388 comunicazioni, per un risparmio stimato pari a oltre € 44 milioni di euro. Al mese ne vengono consegnate in media circa 1.100.000.
- **Depositi telematici a valore legale da parte di avvocati e professionisti.** Sono stati ricevuti 1.206.199 atti, di cui 254.189 ricorsi per decreto ingiuntivo, 888.870 atti "endoprocedimentali" e 63.140 atti introduttivi. Nel mese di dicembre vi è stato un aumento di 7.640 avvocati (+10%) rispetto a novembre e di 40.065 rispetto a luglio (+95%).
Paragonando poi il periodo di deposito di novembre 2014, in regime di obbligatorietà con quello di novembre 2013 in regime di facoltatività si registra il considerevole incremento dei depositi endoprocedimentali da parte dei liberi professionisti del + 494 %.
- **Depositi telematici da parte dei magistrati.** I magistrati hanno depositato 1.582.170 provvedimenti, di cui 464.583 verbali di udienza e 141.261 sentenze.
Paragonando poi il periodo di deposito di novembre 2014, in regime di obbligatorietà con quello di novembre 2013 in regime di facoltatività si registra il considerevole incremento dei depositi da parte dei magistrati del + 186 %.
- **Atti scansionati.** Sono stati scansionati 3.710.261 atti, di cui 2.668.439 provvedimenti dei giudici. Nell'archivio informatico sono quindi stati inseriti nel 2014 circa 6.500.000 documenti, di cui il 43% è in formato nativo digitale.
- **Pagamenti telematici.** Sono stati effettuati 28.117 pagamenti, per un totale di € 5.478.132.
- **Significativa riduzione dei tempi nei procedimenti per decreto ingiuntivo,** che sono a trattazione interamente telematica: Questi i dati nei distretti monitorati: il - 60% Roma, il - 51% Catania, il - 43% Milano, Catania il - 51%, Ancona il - 38%.

L'avvio del processo civile telematico è stato accompagnato da alcune misure normative, introdotte con il d.l. 90 del giugno 2014, che hanno agevolato la gestione telematica del processo. Tra queste si menzionano l'introduzione del potere di autentica degli atti da parte degli avvocati, l'eliminazione dell'obbligo di firma del teste in udienza ed alcune disposizioni che facilitano le notifiche telematiche in proprio degli avvocati.

Con il d.l. 12 settembre 2014, n. 132 convertito con modificazione dalla legge 10 novembre 2014, n. 162, come sopra illustrato, si sono introdotte ulteriori interventi di informatizzazioni, quali l'iscrizione al ruolo telematica nelle procedure di esecuzione a partire da 31 marzo 2015, e la possibilità di accesso alla banche dati da parte degli ufficiali UNEP per ricerca telematica dei beni del pignorato.

Lo scorso 14 dicembre hanno avuto avvio le notifiche penali *on line*, con buona risposta da parte degli uffici coinvolti.

6. L'avvocatura e l'attuazione dei regolamenti della riforma forense.

Il confronto con l'Avvocatura è stato uno dei tratti maggiormente caratterizzanti l'azione dell'anno passato del Ministero.

Costante è stato il confronto sulle varie misure organizzative e normative che si sono introdotte, specie sul tema della degiurisdizionalizzazione.

Certamente tuttavia l'esperienza che più ha connotato tale confronto è stata l'apertura di tavoli con il Consiglio Nazionale Forense e con l'Avvocatura associata per l'attuazione dei regolamenti della riforma forense.

Si è così pervenuti al sostanziale compimento dell'attuazione della riforma forense.

Sono stati, infatti, pubblicati i decreti sui parametri per la liquidazione dei compensi e sulle modalità di elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi.

Sono stati trasmessi per i pareri di competenza i regolamenti relativi alle forme di pubblicità del codice deontologico e dei suoi aggiornamenti emanati dal CNF, alle modalità di accertamento dell'effettivo esercizio della professione, alle modalità e procedure di svolgimento dell'esame di Stato, alla disciplina dell'attività di praticantato presso gli uffici giudiziari, alle disposizioni relative alle forme di pubblicità per l'avvio delle procedure per l'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione.

Il CNF, il Consiglio di Stato, la Camera ed il Senato della Repubblica hanno già reso parere riguardo al regolamento relativo al conseguimento e mantenimento del titolo di Avvocato specialista.

Infine i regolamenti di disciplina delle modalità di svolgimento del tirocinio e per l'accesso alla professione saranno trasmessi per i pareri prescritti nel termine del 6 febbraio 2015 previsto dalla legge.

7. La situazione della giustizia penale.

Nel settore penale le direttrici di riforma tracciate hanno mirato, da un lato, a restituire ragionevole durata al processo e, dall'altro, al potenziamento degli strumenti di contrasto alle più gravi forme di

criminalità, da quella di tipo mafioso a quella economica, fenomeni tra loro sempre più interdipendenti.

Il programma di riforme intende accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale senza trascurare il bisogno di rafforzare al contempo le garanzie della difesa e, più in generale, la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo.

Va tenuto presente, infatti, che il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari, già in crescita negli ultimi due anni, si conferma ancora in aumento del 1,7% nell'ultimo anno giudiziario, con un volume complessivo pari a 3.521.705 procedimenti.

Il *trend* di crescita è più evidente presso gli Uffici giudicanti e in quelli requirenti per i minorenni (rispettivamente +7,6% e + 6,4%) e, a seguire, nei Giudici di Pace (+5,6%).

Dal lato delle iscrizioni e delle definizioni, le variazioni percentuali evidenziano nel complesso un lieve calo rispetto al 30 giugno 2013 (-1,1% di procedimenti iscritti e -2,5% di procedimenti definiti). Il maggior calo delle definizioni rispetto ai nuovi processi spiega l'incremento nelle pendenze nazionali.

Alla fine del primo semestre 2014 (al 30 giugno 2014), risultano i seguenti dati degli uffici giudiziari sono:

- **Corte di cassazione:** iscritti 29.142 nuovi procedimenti, definiti 30.469 e pendenti 30.544.
- **Corti di appello:** iscritti 54.708 nuovi procedimenti, definiti 57.082 e pendenti 263.991.
- **Tribunali di primo grado:** iscritti 677.585 nuovi procedimenti, definiti 635.447 e pendenti 1.320.484.
- **Giudici di pace:** iscritti 113.107, definiti 108.721 e pendenti 175.759
- **Tribunale per i minorenni:** iscritti nuovi 21.562 procedimenti, definiti 21.397 e pendenti 43.291.
- **Procure della repubblica presso i tribunali ordinari:** iscritti 793.798 procedimenti, definiti 824.835 e pendenti 1.672.754.
- **Procure della Repubblica per i minorenni:** iscritti 18.685 procedimenti, definiti 19.079 e pendenti 14.824.

7.1. Breve analisi dei dati per singolo Ufficio giudiziario

Cassazione

Nel settore penale la Cassazione fa registrare 30.544 pendenze, dato che segna un +6,3% rispetto alla stessa data dell'anno precedente.

Corti di Appello

Tra i due ultimi anni giudiziari, si è registrata una diminuzione di circa il 10% dei procedimenti

iscritti, ed un aumento dei definiti e dei pendenti rispettivamente del 5% e del 1,4%.

Più della metà delle Corti di Appello presentano una diminuzione delle pendenze al 30 giugno 2014 rispetto allo stesso periodo del 2013. In controtendenza le sedi di Catanzaro, Roma e Reggio Calabria, le quali registrano un numero di procedimenti pendenti in aumento (in media +20%).

Per gli uffici di Tribunale - dibattimento e ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare - nell'anno giudiziario 2013-2014 si evidenzia la diminuzione delle iscrizioni (-2,4%) e delle definizioni (-4,6%), rispetto all'anno giudiziario precedente, ed un aumento delle pendenze (+1,6%).

In particolare è il dibattimento monocratico l'ufficio con il maggiore aumento di procedimenti pendenti al 30 giugno 2014, rispetto al 30 giugno 2013, con variazione del +5,3%.

Andando nel dettaglio dei riti e dei gradi, si osserva che le iscrizioni sono aumentate più sensibilmente in Corte di assise (+8,3%), mentre sono diminuite presso l'ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare (-1,8%).

Gli uffici del Giudice di pace registrano una diminuzione delle iscrizioni sia in dibattimento che nel registro noti del giudice per le indagini preliminari (-4% circa per entrambi i settori), nonché delle definizioni (-5,3%).

Il *trend* dei procedimenti con autore noto pendenti nell'ultimo anno giudiziario è in lieve aumento (+1,2%) così come per le iscrizioni (+1%). Tali aumenti sono determinati dal maggior numero di iscrizioni di procedimenti per reati ordinari mentre diminuiscono quelli per reati di competenza del giudice di pace e della DDA, ancorché la tipologia di questi ultimi procedimenti precluda ogni inferenza del dato numerico sull'andamento dei fenomeni criminali.

Le definizioni risultano in leggero calo rispetto allo scorso anno giudiziario (-0,8%).

7.2. Interventi normativi in materia penale.

Anche per fronteggiare tali emergenze, il 29 agosto 2014 il Consiglio dei Ministri ha discusso un "pacchetto" di riforme proposte riguardanti la giustizia penale, il quale contiene:

- 1) Uno schema di disegno di legge di modifica alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, oltre che per la sistemazione complessiva della normativa penitenziaria e per rendere effettiva la finalità rieducativa della pena;
- 2) uno schema di disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti;
- 3) uno schema di disegno di legge recante: "Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive".

Con tali interventi si sono adottate una serie di significative misure.

Si è inteso, altresì, potenziare lo strumento della “confisca per equivalente”, prevedendo che il provvedimento ablativo conservi efficacia anche laddove, nei gradi di impugnazione, sia sopravvenuta una causa estintiva del reato oggetto di accertamento. Proseguendo allo stesso modo si è prevista l’estensione anche nei confronti di terzi, eredi ed aventi causa, e sono state ridefinite le procedure di amministrazione e controllo giudiziario di attività economiche e di aziende.

Al fine di assicurare, quanto più possibile, che prezzo o profitto di delitti così gravi siano sempre oggetto di recupero per la confisca, è stata prevista – quale condizione di ammissibilità del patteggiamento o per l’emissione di condanna a pena predeterminata – l’integrale restituzione del prezzo o del profitto del reato.

Con recente iniziativa, il Governo ha presentato in commissione Giustizia al Senato, nell’ambito di un disegno di legge già all’esame del Parlamento, una proposta emendativa contenente misure che, riprendendo il contenuto di provvedimenti già varati dal Consiglio dei Ministri, aumentano i limiti edittali per il delitto di corruzione per atto contrario ai doveri di ufficio e per il delitto di associazione di stampo mafioso e prevedono che il patteggiamento per i reati contro la pubblica amministrazione possa essere ottenuto solo dopo il risarcimento del danno. Con la medesima proposta emendativa si introduce la confisca per sproporzione e si adeguano gli strumenti per il contrasto alle dinamiche di infiltrazioni mafiose per le aziende.

Sul terreno del contrasto alla criminalità organizzata ed economica attraverso il rafforzamento di strumenti dall’efficacia già sperimentata, si introducono disposizioni che aumentano considerevolmente l’incidenza della normativa sulle falsificazioni dei bilanci, nella ferma convinzione che l’allentamento delle regole di una corretta concorrenza, non favorisca la ripresa economica e limiti l’interesse degli investitori internazionali verso l’Italia.

La proposta del Governo intende considerare le condotte di falsificazione come illecito di pericolo, elevando le pene per garantire la deterrenza della sanzione e l’efficacia delle indagini. Occorre tuttavia anche evitare che siano sottoposte a sanzione condotte prive di reale offensività.

Altro dato qualificante delle linee di riforma è l’introduzione del reato di autoriciclaggio.

Un apposito emendamento governativo al disegno di legge sull’emersione e rientro di capitali dall’estero ha condotto al definitivo superamento del tradizionale divieto normativo di incriminazione, attraverso la previsione di una norma precettiva mirata all’equilibrato impiego della sanzione penale per tali gravi condotte, che minano la trasparenza e la legalità dei mercati.

Nella stessa prospettiva di contrasto alla criminalità economica, dovrebbe concludersi a breve l’iter parlamentare del d.d.l. sui reati ambientali.

Con l’indicata proposta di modifica organica dell’XI libro del codice di rito e della relativa materia della collaborazione tra stati ai fini di giustizia penale si provvede a rendere più efficace l’azione di

contrasto dei più gravi e allarmanti fenomeni criminali, da tempo attesa, per assicurare fluidità ed efficacia alla collaborazione fra Stati nella repressione di organizzazioni criminali di impronta sempre più marcatamente transnazionale.

Si propone, inoltre, sul piano generale, mediante lo strumento della delega, un organico riordino del codice penale, in modo che i reati previsti dalle leggi speciali siano inseriti nel codice e sia, quindi, resa più coerente ed omogenea la legislazione incriminatrice, in modo che possa agevolare una più immediata conoscenza delle fattispecie penali.

Sul versante processuale, il combinato disposto tra le norme volute dal Parlamento e quelle proposte dal Governo ha come obiettivo quello di incidere sulla riduzione complessiva dei procedimenti.

Il Consiglio dei Ministri ha approvato uno schema di decreto legislativo, trasmesso per il parere delle competenti Commissioni parlamentari, che prevede l'esclusione della punibilità per *particolare tenuità del fatto*, in attuazione della delega di cui alla legge n. 67 del 2014, fondata sui criteri della tenuità dell'offesa e della mancanza di abitualità del comportamento in relazione al reato specificamente oggetto del giudizio.

L'applicazione di questo fondamentale strumento di adeguamento del nostro sistema processuale da tempo invocato dalla dottrina, dalla magistratura e dall'avvocatura, è naturalmente rimessa al prudente apprezzamento del giudice e nel rispetto dei criteri di orientamento delle sue valutazioni discrezionali individuate dal legislatore.

E' già entrato in vigore l'istituto della messa alla prova dell'imputato, che costituisce anche un importante strumento di deflazione del carico giudiziario. Alla data del 31 dicembre 2014 pendono 6.784 indagini per valutare la messa alla prova e sono state concesse 503 messe alla prova; si sta dando attuazione alla delega per la depenalizzazione e si prevede, per alcuni reati procedibili a querela, la possibilità di estinzione attraverso condotte riparatorie.

Altri interventi sono finalizzati ad accelerare l'iter processuale, attraverso l'ampliamento dell'ambito operativo del patteggiamento e l'introduzione del nuovo istituto della condanna su richiesta dell'imputato, la revisione dell'appello, secondo canoni di maggiore aderenza al rito accusatorio, con conseguente specificità dei motivi, rispetto ai quali il giudice avrà il dovere di risposta puntuale nonché infine la riduzione dell'area della ricorribilità per Cassazione.

Per quanto riguarda le garanzie di difesa, è stato approvato in via preliminare da parte del Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo per il riordino della difesa d'ufficio, in attuazione della delega contenuta nella legge forense del 2012, volto all'effettività del ruolo e ad assicurare una maggiore professionalità di quanti accedono a questo delicato ufficio.

Vi sono state importanti azioni anche sul versante del diritto europeo, tra le quali si menzionano.

- a. Il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39, con il quale è stata data attuazione alla direttiva europea del 2011 (2011/92/UE) in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale

dei minori e la pornografia minorile, con l'introduzione di circostanze aggravanti speciali per i reati di sfruttamento della prostituzione minorile, pedopornografia e violenza sessuale in danno di minori. Si è così completato un complessivo disegno di riforma, che era già stato in gran parte attuato nel nostro ordinamento con la legge del 23 ottobre 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale.

- b. Il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, con il quale si è data attuazione alla direttiva europea del 2011 (2011/36/UE) sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime, con la definizione delle condotte di tratta di esseri umani, così operando un miglior raccordo con la correlata disposizione incriminatrice dell'altrettanto grave condotta di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù.
- c. Il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32, con il quale si è data attuazione alla direttiva europea del 2010 (2010/64/UE) sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali, muovendosi nella direzione tracciata dalla normativa costituzionale in tema di garanzie del giusto processo penale, per la parte in cui riconosce all'imputato che non conosca la lingua italiana il diritto all'assistenza di un interprete. Sono state introdotte, inoltre, disposizioni che estendono il diritto alla traduzione ad una serie di atti processuali essenziali al pieno esercizio dei diritti di difesa e garantiscono l'assoluta gratuità del servizio reso dall'interprete e dal traduttore.
- d. il decreto legislativo 1 luglio 2014, n. 101, con il quale è stata data attuazione alla direttiva europea del 2012 (2012/13/UE) sul diritto all'informazione nei procedimenti penali, con il rafforzamento del diritto della persona accusata di un reato, già di rilievo costituzionale, di essere, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico, al fine di comprendere appieno l'addebito e di disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa.
- e. In fase avanzata i lavori per il recepimento della direttiva europea del 2011 (2011/99/UE) sull'ordine di protezione europeo, avente ad oggetto la disciplina in materia di protezione delle persone esposte a rischio, il cui schema di decreto legislativo è già stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri ed ha ricevuto il parere di entrambe le Commissioni parlamentari.
- f. Lo schema di decreto legislativo, approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri, che dà attuazione alla decisione quadro 2006/960/GAI del Consiglio dell'unione europea del 18 dicembre 2006, concernente la semplificazione dello scambio di informazioni e intelligence tra le autorità incaricate dell'applicazione della legge dai Paesi dell'Unione Europea.

È prossima la definizione di uno schema di decreto legislativo per il recepimento della direttiva europea del 2012 (2012/29/UE) sulla tutela della vittima nel processo penale, che istituisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI.

È del pari imminente la definizione di uno schema di decreto legislativo per il reciproco riconoscimento della confisca, in attuazione della decisione quadro 2006/783/GAI, per la quale “la decisione di confisca è una sanzione o misura finale imposta da un’ autorità giudiziaria a seguito di un procedimento per uno o più reati, che consiste nel privare taluno definitivamente di un bene”.

Nella prospettiva di un rafforzamento della cooperazione transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, dell’immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale si stanno conducendo azioni di concerto con il Ministro dell’Interno.

In questo contesto internazionale va posta particolare attenzione al tema del contrasto al terrorismo internazionale, in modo di assicurare la sicurezza interna del Paese, senza incidere sul necessario rispetto dei principi e delle garanzie costituzionali.

In tale ambito si sta valutando l’adozione di misure volte ad aggiornare la vigente disciplina degli strumenti normativi in materia di prevenzione e repressione dei fenomeni terroristici, in particolare quelli di matrice internazionale.

L’esigenza di intervenire sulla materia è quanto più urgente alla luce dei recenti eventi degli ultimi mesi dell’anno, in cui sono diventate più frequenti gli episodi di attacchi terroristici, anche di matrice islamica, fino ai drammatici fatti di Parigi.

Il terrorismo ha palesato una capacità di attrazione e di reclutamento di soggetti, i cd. *foreign fighters*, al di fuori dei contesti di origine.

In questo contesto, diventa necessario completare il quadro normativo vigente, introducendo misure mirate e “selettive”, capaci di prevenire il rafforzamento di tali organizzazioni e di attuare più stringenti controlli sui mezzi e materiali che potrebbero essere impiegati per il compimento di attentati sul territorio nazionale.

Nell’ordinamento interno vi è anche la necessità di dare attuazione alla Risoluzione n. 2178 del 2014, adottata dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ai sensi del Capo VII della Carta e quindi vincolante per gli Stati, il quale obbliga alla repressione di una serie di condotte volte ad agevolare, attraverso un coinvolgimento diretto, il compimento di atti terroristici, pure in territorio estero, e consistenti anche nelle attività che i *foreign fighters* mettono in essere per affiancare, in conflitti armati, gruppi od organizzazioni di matrice terroristica.

In questo senso si intende operare un’attualizzazione delle fattispecie incriminatrici di cui agli artt. 270-quater e 270-quinquies c.p. che puniscono, rispettivamente, l’arruolamento e l’addestramento per finalità di terrorismo. Inoltre, si intende introdurre nel codice penale il nuovo art. 270-quater.1,

destinato a colpire quanti organizzano o altrimenti sostengono i trasferimenti all'estero di soggetti preordinati al compimento di atti con finalità di terrorismo, fattispecie quest'ultima di cui la Risoluzione raccomanda l'incriminazione.

A questi interventi si affiancano quelli che mirano a estendere la possibilità di applicare le misure di prevenzione personali nei confronti dei potenziali *foreign fighters*.

Complessivamente l'azione del Governo in materia penale è stata orientata al potenziamento degli strumenti di contrasto contro le forme di criminalità più gravi ed allarmanti, mantenendo un equilibrio sulle garanzie del diritto di difesa e sui principi di offensività.

In prospettiva appare indispensabile proseguire nell'azione già avviata di rivisitazione organica del sistema penale, allo scopo di ridurre i carichi di lavoro degli uffici giudiziari e contenere le pendenze.

8. La razionalizzazione della spesa.

Particolare attenzione è stata dedicata nell'assicurare la razionalizzazione della spesa senza far mancare il supporto alle riforme in atto.

Il più significativo intervento nel 2014 è certamente rappresentato dall'adozione del Regolamento di organizzazione, sopra illustrato, ma altre misure in tale direzione state adottate.

Pur dover apportare i tagli richiesti a tutti i ministeri, nell'ambito delle misure 2014 di *spending review*, si è scelto di non adottare tagli per il settore dell'informatica, settore al quale anzi sono stati destinati nella ripartizione di fine anno del FUG ulteriori 7 milioni e mezzo di euro.

Nella recente legge di stabilità è stata prevista la costituzione di un nuovo fondo destinato all'informatizzazione del processo civile e all'efficientamento degli uffici, nel quale per il triennio sono state appostate risorse per un importo di 260 milioni di euro.

Nel 2015 il Ministero si troverà poi ad avere immediata disponibilità delle risorse FUG, fatto questo che consentirà una più razionale gestione della spesa, con una corretta programmazione, che potrà effettuarsi all'inizio e non al termine dell'anno solare.

In un'ottica di trasparenza abbiamo pubblicato sul *sito web* del Ministero la ripartizione della risorse FUG, rendendo così manifeste le finalità e criteri adottati.

9. Personale amministrativo.

Particolare attenzione è stata poi riservata al personale amministrativo, adottando con azioni finalizzate ad introdurre un processo di inversione di tendenza rispetto al passato, creando le condizioni per l'immissione di nuove risorse e professionalità.

I dati a fine 2014 parlano purtroppo chiaro: il personale in forza all'amministrazione conta 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %, leggermente mitigata al

17,85%.

Grazie alla procedura di mobilità infra-comparto sono state acquisite 71 unità di personale amministrativo, nel piano di fabbisogno triennale relativo all'anno 2014.

E' di prossima pubblicazione il bando per l'apertura delle procedure per il reclutamento in mobilità extracompatimentale di 1.031 unità.

Il Ministero, nell'ambito della complessiva azione di Governo sul personale amministrativo, sta ricercando poi efficaci strumenti per creare le condizioni di avvio di percorsi di formazione innovativi, anche nell'ottica di una valorizzazione delle professionalità acquisite e nella promozione di nuove.

10. Performance, trasparenza e OIV.

Anche se la peculiarità delle funzioni attribuite dall'ordinamento al Ministero della giustizia comporta spesso l'erogazione di servizi di difficile misurazione con i criteri di *performance* di cui alla normativa di riferimento, va sottolineato l'impegno ad assicurare il miglior coordinamento possibile tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità.

La necessità (richiamata espressamente dagli artt. 4 comma 1 e 5 comma 1 del d.lgs 150/2009 e, da ultimo, dall'art.19, co.10, lett.b, d.lgs. 90/14), è quella di ricercare la massima coerenza tra il ciclo di gestione della *performance* ed il ciclo della programmazione finanziaria e di bilancio dello Stato, in modo da assicurare la piena sovrapposibilità tra obiettivi ed indicatori indicati nel Piano della performance e quelli contenuti nel piano degli indicatori e risultati attesi di bilancio, che, come è noto, corrisponde, per le amministrazioni centrali dello Stato, alle note integrative di bilancio.

Per porre rimedio al rischio di disallineamento con il ciclo di programmazione economica dello Stato e al fine di garantire la massima corrispondenza tra i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica e gli obiettivi indicati nel documento di programmazione strategica, anticipandosi l'avvio del ciclo di gestione della performance, è stato emanato in data 5 settembre 2014 l'atto di indirizzo politico per l'anno 2015.

Tale atto è propedeutico per i documenti successivi del ciclo della performance (piano, direttiva, relazione), così individuando le linee di fondo entro le quali dovranno essere elaborati dai dipartimenti gli obiettivi strategici da perseguire (e che verranno trasfusi nella direttiva annuale) e, conseguentemente, gli elementi conoscitivi per la predisposizione delle note integrative di bilancio, assicurando la necessaria coerenza tra programmazione economico finanziaria e programmazione strategica.

Nel corso dell'anno 2014 si è proceduto, altresì, a completare gli adempimenti connessi agli obblighi di trasparenza imposti dal d.lgs. n. 33 del 2013, come indicato nel programma triennale

della trasparenza 2014-2016.

L'OIV - Organismo Indipendente di Valutazione, ha monitorato il ciclo della performance relativamente agli anni 2013 e 2014, predisponendo una "Relazione sul funzionamento complessivo del sistema" per l'anno 2013 ed effettuando il monitoraggio sull'avvio del ciclo della performance per l'anno 2014.

In attuazione di quanto previsto dalla delibera n. 77 del 2013 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, l'OIV ha, inoltre, adempiuto all'attestazione sugli obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni in materia di trasparenza e provveduto ad alimentare la banca dati del portale della trasparenza predisposto dall'Anac.