



Il Ministro della Giustizia

ATTO DI INDIRIZZO
POLITICO – ISTITUZIONALE
PER L'ANNO 2017

Premessa

Il presente Atto di indirizzo definisce le priorità politiche da realizzarsi nel 2017 ad opera dei centri di responsabilità amministrativa, così avviandosi il processo di pianificazione strategica - in linea con il processo di formazione del bilancio di previsione per l'anno 2017 - come regolamentato dal decreto legislativo n.286/99, dal decreto legislativo n.150/09 e, da ultimo, dal decreto legge 90/2014 e dal D.P.R. n. 105 del 9 maggio 2016.

Attesa la natura triennale della programmazione, nella definizione delle priorità politiche per l'anno 2017 non si potrà che operare nel solco delle scelte di indirizzo politico effettuate nel biennio appena trascorso, così evidenziando la continuità delle azioni già intraprese ed i profili di innovazione che si intende portare a compimento nella stagione che sta per incominciare.

1

Molteplici e complessi sono i percorsi di riforma che sin dall'inizio del mandato governativo abbiamo inteso intraprendere, anche ardui e di difficile realizzazione, ma imprescindibili per poter consentire alla macchina giudiziaria di riprendere a funzionare adeguatamente.

Non possiamo nasconderci che le condizioni di partenza, nell'anno 2014, erano per il sistema giustizia assolutamente allarmanti, in tutti i settori: dal sovraffollamento delle carceri all'arretrato civile, dalla carenza di personale all'inadeguatezza degli strumenti tecnologici ed informatici a disposizione dei magistrati, così da costituire un freno alla crescita economica del Paese.

Sin dal primo atto di indirizzo politico istituzionale del 5 settembre 2014, ci siamo quindi prefissati obiettivi di intervento, alcuni indifferibili ed urgenti, altri da realizzarsi in una prospettiva di medio periodo, ma indispensabili per ricondurre il sistema giudiziario agli *standard* qualitativi che il Paese e la comunità internazionale si attendono.

Le esigenze di sviluppo del Paese richiedono infatti amministrazioni pubbliche capaci di elaborare e attuare una programmazione efficace, di migliorare la qualità dei servizi e di conseguire un significativo recupero di efficienza per assicurare la soddisfazione



delle esigenze degli utenti e il perseguimento degli obiettivi istituzionali.

In tale prospettiva, nell'ambito delle attribuzioni costituzionalmente demandate al Ministro in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, la complessiva azione dell'amministrazione è stata improntata, negli ultimi due anni, e dovrà proseguire e rafforzarsi nel 2017, all'adozione di nuovi modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici centrali e periferici.

Oggi, con i dati alla mano, possiamo dire che nel corso del biennio 2015-2016 gli interventi programmati sono stati attuati sia sotto il profilo normativo che attraverso l'innovazione organizzativa.

Al riguardo, considero di fondamentale importanza l'adozione del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero di cui al d.P.C.m. 15 giugno 2015, dal momento che solo un processo di profondo rinnovamento delle articolazioni amministrative centrali è in grado di supportare il potenziamento organizzativo e tecnologico e garantire un servizio giudiziario moderno.

Il nuovo regolamento è una riforma innovativa e funzionale di cui il ministero aveva urgentemente bisogno, che risponde al criterio di conciliare una necessaria riorganizzazione degli apparati amministrativi con il contenimento della spesa di gestione tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio, in un'ottica di maggiore efficienza complessiva e di complessivo risparmio per l'Amministrazione, aumentando i livelli di specializzazione e competenza e favorendo, nel contempo, l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

La semplificazione strutturale e la conseguente maggiore efficienza operativa, costituiscono il presupposto per rispondere con maggiore tempestività alle esigenze degli uffici giudiziari, sostenendo i processi di rinnovamento dei relativi assetti organizzativi e lo sviluppo delle tecnologie in tutti i servizi dell'amministrazione della giustizia.

In tale prospettiva di più ampio respiro, fondata sulla necessaria complementarietà tra le misure di carattere normativo e quelle di innovazione organizzativa si inquadra anche il progetto di una ridefinizione complessiva degli organici degli uffici giudiziari.

Come è noto, nel luglio scorso ho trasmesso al Consiglio Superiore della Magistratura, affinché renda il previsto parere, lo schema di decreto per la revisione delle piante organiche giudicanti e requirenti di primo grado ed in questi ultimi giorni abbiamo



avviato la riflessione in merito agli uffici giudiziari di secondo grado.

Un più corretto dimensionamento degli organici delle sedi giudiziarie risulta, invero, un fondamentale passaggio di ogni strategia di modernizzazione e potenziamento dell'organizzazione giudiziaria, quale indispensabile supporto delle politiche giudiziarie finalizzata a realizzare una struttura ordinamentale idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia.

Nell'alveo delle politiche di recupero dell'efficienza del sistema giudiziario, il progetto di revisione delle piante organiche del personale di magistratura non vuole porsi, però, come premessa di una nuova cristallizzazione delle scelte fondamentali per una corretta allocazione delle risorse disponibili.

Al contrario, essendo funzionale ad un complessivo ripensamento dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici, così come le altre misure adottate, è destinato ad essere soggetto ad una fisiologica azione di monitoraggio e verifica operativa, così da consentire l'adozione, ove necessario, di opportuni interventi integrativi e correttivi.

Il complessivo riassetto organizzativo avrà rilevanti conseguenze non soltanto sulla struttura dell'amministrazione, ma sulla stessa logica che sovrintende la *performance* organizzativa, essendo chiamati i centri di amministrazione attiva a porre in essere azioni dirette all'innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo ed ad affermare sia a livello centrale che periferico il principio di buona amministrazione, nonché gli obiettivi di semplificazione e trasparenza delle procedure e di ottimizzazione della produttività e dell'efficienza, prediligendo modelli di organizzazione che consentano di erogare servizi migliori con minori risorse.

Proprio per assicurare il necessario coordinamento delle iniziative funzionali con un impiego il più razionale possibile delle risorse disponibili ai fini dell'organizzazione del sistema giustizia, anche per il tramite della programmazione europea e nazionale dei fondi comunitari, ed essendo chiamato il Ministero, quale Organismo Intermedio di Gestione, allo svolgimento di compiti di impulso, attuazione, controllo e rendicontazione dei progetti finanziati dall'UE, nel nuovo assetto organizzativo del Ministero centrale sarà, nell'anno 2017, il ruolo della nuova Direzione Generale per il coordinamento delle politiche di coesione, struttura temporanea di livello dirigenziale, operante nell'ambito delle funzioni



di programmazione, indirizzo e controllo della Conferenza dei Capi Dipartimento, organo quest'ultimo di nuova istituzione (art.1, co.6, DPCM 84/15), pensato proprio con la funzione di programmare, indirizzare e controllare le attività delle singole articolazioni dipartimentali.

In tal modo, potremo finalmente attingere in modo organico dalle risorse provenienti dai fondi europei utilizzandoli per il finanziamento di fondamentali progetti di modernizzazione del sistema giudiziario, come l'estensione del PCT agli uffici del giudici di pace, lo sviluppo del processo penale telematica, la creazione di una rete di sportelli di prossimità decentrati che permettano ai cittadini di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di servizi qualificati, il supporto all'ufficio del processo.

Ancora più incisivi per il complessivo ammodernamento del sistema risultano essere i molteplici interventi adottati per l'informatizzazione della giustizia, attraverso nuovi e cospicui investimenti, necessari per l'estensione del processo civile telematico a tutte le cause civili, il potenziamento delle infrastrutture e dei sistemi di assistenza e per il pieno dispiegamento del SICP nel settore penale, onde assicurare un complessivo recupero di efficienza e la sicurezza dei sistemi.

4

La sfida legata alla informatizzazione prevede investimenti ingenti nelle infrastrutture ma è del tutto imprescindibile per le esigenze di ammodernamento della macchina giudiziaria e amministrativa, nonché di sicurezza, per rendere la nostra giustizia un servizio sempre più adeguato ai tempi che rapidamente cambiano.

L'impegno a favore di un incisivo processo di rinnovamento dell'assetto organizzativo e l'obiettivo di riforme finalizzate alla razionalizzazione e al contenimento della spesa pubblica non possono venire meno e debbono costituire, anche per l'anno venturo, le linee portanti degli interventi da porre in essere.

Permane invero l'esigenza, per ridurre il *deficit* competitivo del Paese, di lavorare per l'ottimizzazione delle risorse, attraverso il perseguimento degli obiettivi di risanamento strutturale, di consolidamento dei conti pubblici e di creazione delle condizioni per una duratura crescita economica.

In questo contesto, ciascun centro di responsabilità, negli ambiti di rispettiva competenza, è chiamato a rimodulare i propri obiettivi strategici e i relativi progetti operativi, nonché gli indicatori di valutazione dei risultati, attraverso una sistematica verifica



e valutazione delle priorità dei programmi.

Nell'ambito delle priorità politiche, l'obiettivo dei centri di spesa, anche per l'anno 2017, è di rendere più efficace il ciclo di pianificazione, controllo e valutazione, per rendere coerente sia la fase di progettazione che la fase di realizzazione con gli indirizzi politici e gli obiettivi strategici dell'Amministrazione, finalizzando l'azione di tutti gli uffici su obiettivi operativi, concreti e misurabili, proseguendo negli interventi di sviluppo di moderni ed adeguati sistemi di misurazione e valutazione della performance, sia organizzativa che individuale, affinando i meccanismi di controllo dei risultati secondo criteri di effettività, uniformando tra le varie articolazioni ministeriali i sistemi di progettazione, pianificazione e di misurazione dell'attività amministrativa, privilegiando la fissazione di obiettivi specifici e, quindi, concretamente misurabili e verificabili, assicurando il massimo coordinamento tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità.

In tale contesto, è essenziale i centri di amministrazione attiva si adoperino per il contenimento della spesa di gestione tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio.

5

Particolare attenzione dovrà essere riservata nell'anno 2017 all'attività di implementazione ed attuazione del programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, al fine di contribuire a garantire il funzionamento del sistema e il contenimento dei costi, in un'ottica di revisione della spesa, proseguendo nelle azioni di ottimizzazione delle risorse, dando massimo impulso ai piani di risparmio dei consumi, come già raccomandato con Direttiva del 15 ottobre 2015.

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, dovrà proseguire ed incentivarsi l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Il piano straordinario per l'abbattimento del debito derivante dalla c.d. "Legge Pinto" varato nel maggio 2015, sottoscrivendo un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti viene



effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso, ha avuto importanti risultati sia in tema di importi liquidati a titolo di indennizzo (17 milioni a giugno di quest'anno) che di risparmio per mancate azioni esecutive in danno del Ministero (circa 3 milioni di euro).

È proprio grazie a questo accordo che si è avuta, all'inizio del 2016, per la prima volta dopo anni, una diminuzione di 53 milioni di euro delle somme complessivamente dovute da questa Amministrazione a titolo di equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo.

Per questa ragione, abbiamo concordato con la Banca d'Italia l'estensione dell'accordo anche alle sedi periferiche.

In un'ottica di razionalizzazione della spesa si auspica che significativo apporto verrà dal completamento della procedura per l'indizione di una gara unica nazionale per i servizi tecnici in materia di intercettazioni telefoniche, telematiche ed ambientali.

Tra le sfide raccolte nell'anno appena trascorso di amministrazione della giustizia deve, di certo, annoverarsi il trasferimento al Ministero della giustizia, a far data dal 1° settembre 2015, delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari.

6

Il passaggio delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari al Ministero ha imposto un enorme impegno organizzativo, non solo in termini di revisione delle articolazioni e uffici centrali dedicati alla gestione di tale processo, ma anche per l'individuazione dei migliori strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, attraverso processi di acquisizione di beni e servizi.

Tale impegno dovrà necessariamente proseguire nel 2017, tramite l'individuazione di modelli organizzativi di gestione improntati all'economicità e all'efficienza, assicurando la dovuta assistenza ai dirigenti degli uffici giudiziari ed una adeguata formazione al personale amministrativo chiamato ad occuparsi della contrattualistica e delle ulteriori questioni inerenti alla gestione delegata delle spese di funzionamento.

In questo processo di cambiamento dei modelli di spesa un ruolo fondamentale è assegnato ai dirigenti degli uffici giudiziari, chiamati all'assunzione di responsabilità nuove e complesse nelle funzioni di amministrazione attiva tuttavia essenziali all'esercizio della giurisdizione.

Particolare attenzione è stata poi dedicata, sin dall'inizio del mandato governativo,



al personale amministrativo, contrassegnato negli anni scorsi da una costante decrescita su tutto il territorio nazionale a causa dei pensionamenti non compensati da un adeguato *turn over*.

Una prolungata gravemente sfavorevole congiuntura economica e le correlate ineludibili politiche di contenimento della spesa pubblica hanno determinato la pratica dismissione di una politica di ricambio generazionale nel personale amministrativo.

Il principio di fondo che ha ispirato il rinnovamento di fondo delle politiche del personale dell'amministrazione giudiziaria, fin dal mio insediamento, è stato quello di avere adeguate risorse umane per il funzionamento degli uffici giudiziari e per il supporto alle innovazioni organizzative e tecnologiche necessarie alla modernizzazione dei servizi della giustizia.

Proprio per non vanificare le potenzialità offerte dagli interventi posti in essere, è stata quindi avviata una nuova politica per il personale amministrativo che, per la prima volta, dopo più di 20 anni, vede concretizzarsi la possibilità di un percorso di riqualificazione, unitamente all'ingresso di nuove risorse di personale proveniente dalle procedure di mobilità volontaria e obbligatoria (risorse che saranno inoltre supportate dalle nuove assunzioni che arriveranno grazie al decreto legge 30 giugno 2016 n. 117, che autorizza il ministero ad un vero e proprio programma assunzionale).

Nell'anno che verrà occorrerà che l'azione dei centri di responsabilità amministrativa in tema di politiche del personale sia finalizzata ad assicurare una idonea e adeguata formazione alle nuove risorse che entreranno a far parte dell'amministrazione giudiziaria, valorizzando le competenze dello stesso personale diffuse sul territorio e facendo ricorso a più innovativi ed agili strumenti di formazione.

Sarà necessario rivedere e rimodulare i profili professionali, riconsiderare la definizione di alcune mansioni e inserire nuove figure professionali attualmente non presenti nell'amministrazione della giustizia e razionalizzare la pianta organica del personale amministrativo, ripensandola modulata per fasi e in funzione di integrazione e supporto dei processi di riordino organizzativo avviati.

Un altro obiettivo che dovrà essere perseguito nel 2017 è costituito dal completamento in tempi rapidi delle procedure di contrattazione collettiva in materia di Fondo Unico di Amministrazione – il cui accordo ha permesso di redistribuire al personale



oltre 90 milioni di euro relativi agli anni 2013,2014 e 2015 – ed introdurre criteri di razionalizzazione delle risorse per assicurare le nuove attività di formazione e i percorsi di riqualificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria, incentivando la digitalizzazione dei processi di gestione del personale, con l'informatizzazione dei fascicoli e degli strumenti di censimento.

Sul piano normativo, sono state attuate importanti e numerose riforme sia in materia civile che penale, oltre che per l'adeguamento dell'Italia al quadro di riferimento europeo.

I risultati raggiunti nella giustizia civile in questi ultimi anni testimoniano la bontà degli strumenti messi in campo, a partire proprio dai programmi di riduzione dell'arretrato civile.

Al giugno 2013 erano circa 5 milioni e 200 mila le cause civili pendenti, ciò malgrado i magistrati italiani registrino costantemente una produttività tra le più alte in Europa ed in costante aumento, sia in termini di numeri assoluti, sia in termini di efficacia sullo smaltimento dell'arretrato.

L'impegno riformatore, sempre nella linea di necessaria complementarietà tra interventi di carattere normativo e di innovazione organizzativa, ha investito i fondamentali assetti del processo civile, con l'obiettivo di ridurre i carichi di lavoro e l'arretrato, nel contempo favorendo un'opportuna azione di diffusione nell'intera rete degli uffici giudiziarie delle esperienze organizzative più virtuose.

Oggi si può ragionevolmente ritenere, con il conforto delle statistiche a consuntivo, particolarmente capillari e attendibili anche grazie alla ormai completa possibilità di utilizzo per i dati del settore civile del *data warehouse*, che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati.

Alla data del 30.6.2016 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli Uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica nell'ambito di un monitoraggio periodico pubblicato sul sito istituzionale- risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 3.886.285 procedimenti, confermando il *trend* decrescente degli anni precedenti.

Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili.

Per la prima volta dopo tantissimi anni nell'agosto scorso i tempi medi di definizione



in primo grado sono scesi a 992 giorni, sotto il tetto dei 1000.

L'incidenza sulla diminuzione della tempistica di trattazione delle cause è dato particolarmente significativo dal momento che rappresenta l'elemento qualitativo nella risposta della giustizia per il cittadino, nonché l'indicatore chiave di valutazione per gli organismi internazionali.

Tale cambio di tendenza infatti è stato recepito ed evidenziato positivamente anche dalla Banca Mondiale nel suo ultimo rapporto annuale *Doing Business 2016* nel quale l'Italia ha guadagnato, anche grazie al miglioramento sui tempi di trattazione del contenzioso commerciale, 36 posizioni nel ranking mondiale (dalla 147a posizione alla 111a).

I positivi risultati in termini di riduzione dell'arretrato testimoniano la bontà dei numerosi interventi posti in essere, sia di carattere normativo, sotto il profilo della deflazione delle cause in entrata, sia organizzativo, allo scopo di velocizzare i tempi di definizione e debbono costituire un forte stimolo a proseguire nel percorso intrapreso.

L'efficienza della giustizia civile è un fattore decisivo per la ripresa economica del Paese oltre che fondamentale terreno di contatto quotidiano per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità.

In tale ottica debbono essere inquadrati gli interventi normativi con i quali sono state introdotte forme alternative di risoluzione delle controversie, in primo luogo attraverso il ricorso all'istituto della negoziazione assistita, complementare e non alternativa alla già avviata mediazione, istituto che, nuovamente reso obbligatorio, ha prodotto effetti deflattivi significativi, per i quali istituti sono stati previsti anche meccanismi di incentivazione fiscale.

Analogamente è da dirsi per la complessa serie di interventi normativi che sono stati finalizzati - in attesa di un'organica revisione della disciplina dell'insolvenza, secondo linee progettuali definite attraverso il lavoro della Commissione Rordorf e già trasfuse in uno schema di disegno di legge delega - alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure esecutive, ma anche alla ridefinizione di nodi strutturali essenziali alla trasparenza del mercato delle imprese e del sistema del credito, come quelli coincidenti con la previsione dell'istituzione, da attivare nel 2017, del Portale unico delle vendite giudiziarie e del registro dei crediti, nell'ovvia evidenza dei riflessi negativi che può avere una gestione



non adeguata della crisi di impresa, sia in termini strettamente economici che di immagine del Paese rispetto ai *competitors* stranieri.


In proposito, si può ragionevolmente ritenere che il deficit competitivo del Paese possa essere colmato, contestualmente creando le condizioni per una duratura crescita economica, anche per il tramite di un ripensamento complessivo del sistema processuale fallimentare.

Si intende poi procedere ad una riforma complessiva del sistema processuale in tema di diritto di famiglia, dove l'idea di fondo è rafforzare le garanzie dei diritti della persona e dei minori, mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona, così da concentrare in un unico organo giudicante le competenze attualmente ripartite tra tribunale ordinario, tribunale per i minorenni e giudice tutelare, con l'obiettivo di accentuare la professionalità della funzione ed evitare la dispersione delle conoscenze, la frammentazione degli interventi e la separazione ormai artificiosa di competenze che il sistema vuole armonicamente indirizzate verso la tutela del minore.

Accanto all'azione riformatrice realizzata sul piano normativo, sono state posti in essere ed andranno rafforzati nell'anno 2017, specifici interventi di orientamento e sostegno agli uffici giudiziari, al fine di un coerente sviluppo di attività uniformi nella gestione dei flussi.

Con il progetto "Piano Strasburgo 2", elaborato nel corso del 2015 dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria sulla scorta dei risultati del censimento speciale dell'arretrato civile iniziato nell'anno 2014, positivamente valutato anche dal Consiglio Superiore della Magistratura, abbiamo messo a disposizione di tutti gli uffici giudiziari un insieme di strumenti utili per abbattere l'arretrato, proponendo di adottare nell'impostazione del lavoro, quale criterio di calendarizzazione delle cause da decidere, quello della assoluta priorità per i procedimenti di più risalente iscrizione.

Proprio per incrementare al massimo la comunicazione permanente tra Ministero e uffici giudiziari, per far crescere la responsabilizzazione di tutti gli attori del mondo della giustizia verso la massimizzazione del livello di servizio ai cittadini e creare un proficuo confronto, abbiamo deciso di pubblicare trimestralmente sul sito istituzionale il monitoraggio dei dati inerenti la giustizia civile e penale effettuato dal Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria sulla scorta dei dati forniti dagli uffici.



In questa direzione, nell'anno 2017 occorrerà potenziare ulteriormente il supporto agli uffici giudiziari fornendo nuovi strumenti di controllo interno di gestione per monitorare mensilmente l'andamento del programma annuale di riduzione dell'arretrato come indicato negli obiettivi di inizio anno.

Ad una nuova concezione dell'organizzazione del lavoro giudiziario è improntato l'Ufficio per il Processo, al quale è stata assicurata una cornice normativa e una concreta attribuzione di risorse, così da consentire al giudice di avvalersi di un vero e proprio *staff* per la gestione delle controversie, con la partecipazione diretta di coloro che svolgono tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, della magistratura onoraria e del personale di cancelleria e che appare essenziale per realizzare una maggiore efficacia e qualità del complessivo servizio giustizia, come dimostrato dalle esperienze più mature di importanti uffici giudiziari.

Altri incisivi interventi di riforma sono in *itinere* come la ridefinizione dello statuto della magistratura onoraria.

Pari impegno riformatore è stato dedicato al penale, il cui sistema processuale richiede una decisa cura deflattiva.

Di qui gli interventi relativi alla particolare tenuità del fatto ed alla depenalizzazione di alcune fattispecie criminose ormai prive di apprezzabile disvalore.


La depenalizzazione è complementare al rafforzamento e alla repressione dei delitti più gravi, contro la criminalità economica e la corruzione, alla cui lotta intendiamo continuare a dedicare tutte le forze.

Il delitto di concussione è stato esteso agli incaricati di pubblico servizio, sono state inasprite le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la pubblica amministrazione. Sono stati adottati meccanismi premiali per chi collabora con la giustizia ed è stato introdotto il nuovo istituto della riparazione economica. È stato ridefinito il reato di falso in bilancio, per eliminare zone d'ombre e aree di impunità.

Finalmente, è stato introdotto il delitto di autoriciclaggio, superando una condizione di ritardo della nostra legislazione da anni denunciata come fattore di grave insufficienza delle politiche criminali.

È stata varata una disciplina organica degli eco-reati.

Con la delega contenuta nella riforma del sistema penale che mira a restituire



centralità al codice, vogliamo ridefinire il perimetro della legge penale, dare ad essa piena sistematicità e conoscibilità contrastando un utilizzo di questa meramente simbolico.

Per quanto concerne il fenomeno del sovraffollamento carcerario, causa di condanna del nostro Paese da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, si è proceduto in questi anni ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative.

Criterio fondante di tali misure è stato senza dubbio l'impegno a superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, mirando alla rieducazione e al reinserimento sociale, potenziando le misure alternative al carcere e riducendo la custodia cautelare, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo.

Anche per effetto delle modifiche legislative introdotte negli ultimi anni si è ottenuto un risultato assai rilevante sotto il profilo del numero complessivo delle persone detenute con un parallelo e graduale aumento delle misure alternative alla detenzione ed una progressiva diminuzione del numero di persone ristrette in custodia cautelare.

12

Se si pone mente al fatto che alla data dell'8 gennaio 2013 - di pubblicazione della nota sentenza "Torreggiani e altri c. Italia", relativa alle misure compensative da riconoscere ai detenuti per il pregiudizio subito dalle condizioni di sovraffollamento - il numero dei detenuti ristretti nelle carceri italiane era pari a 65.755 unità ed alla data del 26 agosto 2016 risultavano nelle carceri italiane 54.097 ristretti, con una riduzione, nell'arco di circa tre anni, di oltre 11.000 unità, il bilancio non può che essere positivo.

I risultati così raggiunti, pur importanti, non possono ritenersi appaganti, in quanto ciò che deve definitivamente cambiare è l'approccio complessivo al sistema penitenziario.

Per favorire questo percorso, quest'anno abbiamo intrapreso il positivo percorso degli «Stati Generali dell'esecuzione penale», che ha visto la partecipazione di circa duecento tra esperti, rappresentanti di associazioni, operatori del settore, e si è aperto a forme diverse e innovative di consultazione pubblica, nella convinzione che una più matura attenzione sui temi del carcere e della pena debba essere richiesta anche alla società nel suo insieme.

Gli Stati Generali dell'esecuzione penale hanno costituito la base di elaborazione preziosa per gli interventi necessari a definire sia sul piano organizzativo che su quello



normativo il profondo cambiamento del sistema penitenziario, del quale è largamente condivisa la necessità.

In quest'ottica, centrale è la questione delle condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari, migliorando i meccanismi che regolano la vita nei penitenziari puntando soprattutto sulla crescita delle attività trattamentali, sulla formazione professionale, il lavoro e il mantenimento delle relazioni familiari.

Come già affermato nella Direttiva che ho inviato nel maggio scorso al Capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, occorre attuare un vero e proprio Piano nazionale d'intervento per la prevenzione del suicidio e per il conseguente monitoraggio delle strategie adottate, attraverso la raccolta, l'elaborazione e la pubblicazione dei dati sul fenomeno e sulle esperienze condotte.

In quest'ottica, dovranno essere sviluppate opportune misure di osservazione del detenuto, differenziate a seconda della fase trattamentale e con particolare attenzione ai soggetti tossico-alcool dipendenti; essere adeguati gli spazi detentivi destinati all'accoglienza dei soggetti a rischio, secondo criteri moderni e rispettosi della dignità della persona; essere organizzati programmi formativi specifici per tutti gli operatori, favorendo l'interazione anche con coloro che da esterni operano nell'Istituto.

Un profondo ripensamento delle attività formative, per la prima volta, all'esito del riordino del Ministero, destinate unitariamente al personale impegnato nel sistema dell'esecuzione della pena, anche nel settore minorile, dovrà accompagnare un più generale processo di valorizzazione del ruolo della dirigenza e della polizia penitenziaria.

L'attuazione del procedimento di riordino delle carriere di polizia e il coerente completamento del processo di attuazione del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero riferito a struttura e compiti del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria costituiscono le ulteriori leve di un ineludibile processo di cambiamento e modernizzazione.

Sarà necessario porre attenzione alle esigenze formative dei detenuti, soprattutto di quelli minori, per i quali il 23 maggio scorso ho siglato il Protocollo Giustizia-MIUR per l'istruzione e la formazione in carcere e nei servizi minorili.

Le esigenze di unitaria e coerente regia delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena hanno trovato adeguata evidenziazione nell'istituzione del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità che vede ad esso attribuite le aree funzionali inerenti



l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento di realizzare, su questo innovativo e fecondo terreno, la unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna, attraverso un canone operativo che non si riduca all'accostamento formale di due realtà distinte, ed ancor meno nell'inglobamento di un settore all'interno dell'altro.

Si tratta di una scelta che, preservando i modelli di funzionamento della giustizia minorile, mira alla espansione del complessivo sistema della esecuzione penale esterna.

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti e la crescita di sanzioni alternative al carcere, come quella del lavoro di pubblica utilità, il definitivo superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari impongono un'azione amministrativa mirata a costruire un sistema di *probation* ampio ed effettivo che ponga l'Italia alla pari di tutti i maggiori paesi europei che trovano in questo settore il principale strumento di esecuzione penale.

Anche nell'anno 2017 la cooperazione internazionale dovrà continuare ad orientare e dare impulso alle politiche in ordine al trasferimento dei detenuti stranieri verso i paesi di origine, in coerenza con le finalità rieducative della pena e della riduzione dell'affollamento carcerario.

14

Il crescente aggravarsi dei fenomeni migratori verso l'Europa e l'allarme creato dai fenomeni di radicalizzazione, rende infatti impellente lo studio di soluzioni operative e normative, oltre che la ricerca di nuovi canali di collegamento tra le autorità giudiziarie dei diversi paesi in vario modo interessate al fenomeno.

Nuovi motivi di inquietudine, nuove insidie alla sicurezza e alla libertà delle persone vengono purtroppo dalla minaccia terroristica.

Il rafforzamento, mai sufficiente, della cooperazione giudiziaria che sosteniamo con determinazione e l'introduzione di nuove fattispecie di reato non hanno comportato un indebolimento del sistema dei diritti e delle garanzie.

L'apertura al contributo della società civile nella sua complessità per una riflessione condivisa su tematiche che non investono esclusivamente profili giuridici, ma attengono alla quotidianità della collettività e gli spunti di interesse che da questa riflessione sono emersi, mi ha spinto a riproporre tale modello partecipato per un altro tema di interesse comune per il quale è necessario mantenere sempre alta l'attenzione: mi riferisco al



fenomeno mafioso ed alla volontà di intraprendere, per l'anno che verrà, un nuovo entusiasmante percorso di riflessione, gli Stati generali dell'antimafia, nel quale molte aspettative ripongo.

Il Regolamento di organizzazione del Ministero

Nell'ambito degli interventi di riforma dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici centrali e periferici dell'amministrazione, si è inteso accordare particolare e prioritaria attenzione alla riorganizzazione del Ministero, nella convinzione che solo un processo di rinnovazione delle articolazioni amministrative centrali potesse adeguatamente supportare il rinnovamento organizzativo e tecnologico degli uffici giudiziari.

Il nuovo regolamento, in vigore dal 14 luglio 2015, è una riforma innovativa e funzionale il cui primo obiettivo, analogamente a quanto avvenuto per tutte le altre amministrazioni, è stato certamente quello del contenimento della spesa, in un quadro generale di politica di *spending review*.

Sotto questo profilo, non possiamo che ritenerci soddisfatti: la ristrutturazione ha generato infatti un dimagrimento cospicuo delle posizioni di dirigente generale, che sono passate da 61 a 37, e di quelle di dirigente, che sono passate da 1006 a 712, con un risparmio calcolato in circa 34 milioni di euro e, complessivamente, in 65 milioni di euro.

La necessità di risparmio, imposta dal legislatore, non è però rimasta fine a sé stessa, né l'obiettivo era quello di porre in essere tagli lineari delle dotazioni organiche, quanto piuttosto procedere ad una ponderata ed attenta concentrazione delle competenze e razionalizzazione delle risorse disponibili.

Il nuovo regolamento di riorganizzazione, completato con i decreti di attuazione, si è rivelato, nella sostanza, una fondamentale occasione per una profonda ed incisiva opera di revisione e semplificazione, fondata su di un principio ispiratore essenziale: l'innalzamento dei livelli di efficienza, efficacia e trasparenza dell'azione amministrativa.

L'intento è quello di eliminare duplicazioni di funzioni sovrapponibili, superando improprie logiche di separatezza gestionale e valorizzando, al contempo, le esperienze



tecnico-professionali già maturate in taluni settori dell'amministrazione, favorendo l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

In particolare, gli affari relativi al contenzioso ed alla gestione delle risorse e dei contratti, gestiti da ciascun dipartimento con modalità spesso disorganiche, risultano ora concentrati nell'alveo di due rinnovate direzioni generali.

Da un lato, la Direzione generale degli affari giuridici e legali, istituita presso il Dipartimento per gli affari di giustizia, dall'altro, la nuova Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, istituita nell'ambito del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, che agirà da ufficio centrale per tutti i contratti del Ministero, divenendo un centro unico di spesa.

La trasversalità dei compiti attribuiti a tale ultima Direzione generale ha imposto di considerare il suo rapporto con le altre articolazioni strutturali del Ministero, non in modo unidirezionale, ma secondo un processo decisionale collegiale e condiviso, al fine di assicurare il necessario coordinamento e l'assunzione di decisioni strategiche comuni.

In tale ottica viene valorizzato il ruolo della Conferenza dei capi dei dipartimenti quale sede privilegiata ed istituzionale di elaborazione e confronto tra le figure dirigenziali di massimo livello, nonché di analisi e di valutazione delle scelte di alta amministrazione riguardanti l'assetto gestionale complessivo del Ministero.

Tra le novità più rilevanti del Regolamento va certamente annoverato la nuova struttura del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

La diversa denominazione assunta dal Dipartimento rispecchia l'altrettanto rinnovata funzione attribuita all'articolazione, che è chiamata a gestire l'intera esecuzione penale esterna, sia dei minori che degli adulti.

La modifica strutturale si pone in linea con l'attuale strategia politica del Paese in materia di esecuzione della pena, che persegue l'obiettivo del superamento della tradizionale prospettiva, diretta quasi esclusivamente al mero rafforzamento degli strumenti sanzionatori, a favore della direttrice tracciata dalle Raccomandazioni del Consiglio d'Europa in tema di sanzioni di comunità, con conseguente previsione di pene che non contemplano solo la segregazione del condannato dal consorzio civile, ma hanno l'obiettivo di recuperare la relazione tra l'autore del reato e il contesto sociale, attraverso la risocializzazione ed il reinserimento nel territorio.



L'ipotesi di rimodulazione funzionale attuata risponde anche all'esigenza di definire una struttura organizzativa che abbia come mandato specifico la valorizzazione della giustizia minorile quale imprescindibile patrimonio di specializzazione ed esperienza e l'esecuzione di tutte le misure alternative e le sanzioni sostitutive della detenzione.

Le competenze sono ripartite tra due dipartimenti: l'una, la detenzione negli istituti di pena, è affidata ad un più snello e funzionale Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, e l'altra, l'esecuzione delle pene non detentive nel contesto sociale di appartenenza, affidata al nuovo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

I decreti di attuazione, grazie anche alla dovuta interlocuzione con le organizzazioni sindacali, sono stati l'occasione non solo per rivedere l'organigramma del Ministero, imposto dallo snellimento delle figure apicali, ma soprattutto per innovare le logiche di funzionamento degli uffici stessi, e per la creazione di alcune fondamentali misure di coordinamento tra le direzioni generali che assicureranno in futuro una maggiore efficienza dell'azione amministrativa.

Le misure sulla trasparenza e l'anticorruzione sono poi una novità assoluta che rafforza la possibilità di prevenzione delle condotte illecite e che dovranno costituire lo stimolo, per le singole articolazioni, ad azioni mirate a contrastare ogni comportamento che renda opaco l'agire amministrativo.

La strutturazione del sito *web* mira ad agevolare le possibilità di contatto, informazione e servizio tra il Ministero e i cittadini e per migliorare la trasparenza delle attività svolte.

Il regolamento del Ministero sarà anche l'occasione per poter approdare alla revisione delle piante organiche di tutto il personale del Ministero, dirigenziale e non dirigenziale, attuata attraverso la definizione del primo censimento di tutto il personale del Ministero.

Si tratta di un obiettivo fondamentale da realizzarsi sia nella prospettiva dell'efficienza complessiva dell'amministrazione della giustizia sia al fine specifico di una chiara ripartizione delle risorse umane essenziale all'equilibrio del rapporto fra amministrazione centrale, articolazioni periferiche e uffici giudiziari.

In questo quadro, con precipuo riferimento all'Amministrazione penitenziaria, la definizione delle piante organiche del dipartimento e dei provveditorati costituisce un



prioritario snodo del processo di rafforzamento dei sistemi di controllo affidati agli istituti penitenziari.

L'adozione del nuovo modello organizzativo impone che, per l'immediato avvenire, i Dipartimenti e gli uffici adottino modalità di lavoro che tengano conto delle esigenze di economicità, funzionalità e corretta ripartizione delle competenze loro attribuite.

Alla nuova Direzione delle risorse e delle tecnologie, nella quale sono accentrate la gran parte delle competenze in merito alle procedure contrattuali del Ministero, spetterà, in particolare, il fondamentale compito di raccordo e di scambio informativo con gli uffici giudiziari e con le altre articolazioni al fine di individuare correttamente le politiche di spesa e di investimento.

Gli uffici sono chiamati a tal fine a provvedere tempestivamente ad una adeguata programmazione delle esigenze secondo i principi richiamati, cui la riforma è improntata.

Ugualmente, l'organizzazione degli uffici e del lavoro dovrà tenere conto delle rinnovate funzioni connesse alle esigenze di trasparenza e di prevenzione della corruzione che il legislatore ha negli ultimi anni individuato e che sono state recepite dal regolamento, anche per consentire l'aggiornamento continuo dei dati e delle informazioni pubblicati dal sito web istituzionale.

In tale ambito, specifica attenzione, nell'organizzazione interna e nella formazione del personale da parte dei dirigenti, dovrà essere prestata alle incisive modifiche in materia di trasparenza ed accesso civico introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97.

Dovrà stabilizzarsi, inoltre, l'assetto organizzativo della neonata Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione affinché siano rese operative, al più presto, le funzioni di coordinamento della programmazione delle attività della politica regionale, nazionale e comunitaria e di coesione, previste a supporto delle articolazioni ministeriali interessate, nonché quello del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità specie per gli aspetti legati al funzionamento del sistema dell'esecuzione penale esterna.



Risorse e razionalizzazione della spesa. Le spese di funzionamento degli uffici giudiziari.

Significativa attenzione è stata dedicata alla razionalizzazione della spesa, in primo luogo attraverso il contenimento delle risorse determinato dalla attuazione del regolamento di organizzazione del Ministero, senza nondimeno far mancare l'adeguato supporto finanziario alle riforme poste in essere.

In tale contesto di riassetto organizzativo finalizzato al contenimento delle spese di gestione in un'ottica di ottimizzazione delle risorse è intervenuto, a far data dal 1 settembre 2015, il trasferimento al Ministero della giustizia delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, da oltre settant'anni in gestione comunale.

Tale passaggio ha imposto un enorme impegno organizzativo, non solo in termini di revisione delle articolazioni e uffici centrali dedicati alla gestione di tale processo, ma anche per l'individuazione dei migliori strumenti per il supporto agli uffici giudiziari coinvolti, nonché al fine di assicurare la dovuta e adeguata formazione al personale amministrativo chiamato ad occuparsi della contrattualistica e delle ulteriori questioni inerenti alla gestione delegata delle spese di funzionamento.

L'esigenza di razionalizzazione della spesa – che ha fondato la *ratio* dell'innovazione normativa - ha imposto una visione d'insieme, nella consapevolezza che il disegno complessivo di riorganizzazione non possa che transitare attraverso la collaborazione con gli enti locali e gli enti istituzionali coinvolti, anche tenuto conto dei ristretti tempi di realizzazione del processo attuativo.

Per l'attuazione della normativa primaria e per garantirne, anche nella fase transitoria, l'effettività è stato, pertanto, necessario predisporre un articolato piano di iniziative di tipo normativo ed organizzativo.

All'esito dei lavori di un apposito tavolo tecnico istituito presso l'Ufficio di Gabinetto, è stato adottato il "Regolamento sulle "Misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528 e 529 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190", pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 29 agosto 2015.

In stretta coerenza con quanto previsto dal Regolamento di Organizzazione del Ministero, sono state costituite articolazioni amministrative decentrate, denominate



“Conferenze permanenti”, alle quali sono state riconosciute attribuzioni funzionali ad assicurare il compiuto svolgimento dell’attività necessaria al funzionamento degli uffici giudiziari. Si è, in tal modo, declinata una articolazione territoriale che tiene conto dell’esigenza di gestione unitaria delle spese di funzionamento dei diversi uffici giudiziari che operano nel medesimo edificio o complesso unitario di edifici.

Nella ricerca del necessario equilibrio tra esigenze di esercizio coordinato delle prerogative ministeriali e della potestà di organizzazione degli enti locali e degli uffici si è, inoltre, introdotto uno strumento di cooperazione tra istituzioni attraverso la stipula di convenzioni.

La necessità di una compiuta rivisitazione della disciplina in materia di sicurezza degli uffici giudiziari, superando la frammentarietà della normativa vigente e la stratificazione di competenze che la stessa involge, ha comportato l’apertura di tavoli di riflessione mediante l’acquisizione di contributi provenienti dai Capi degli Uffici Distrettuali intesi alla individuazione di modelli, integrati e flessibili, in grado di tenere conto delle diverse esigenze e caratteristiche degli uffici giudiziari.

20

L’obiettivo di assicurare un maggior controllo della coerenza ed omogeneità della spesa, realizzando economie di scala ed uniformando la qualità dei servizi resi in favore degli uffici giudiziari, fonda sulla positiva partecipazione di tutti i soggetti istituzionali coinvolti, anche a livello locale, con particolare riferimento ai dirigenti degli uffici.

Anche in tal caso, alla Direzione generale delle risorse e delle tecnologie è affidato il compito di formulare principi guida e linee direttrici per uniformare le procedure sul territorio nazionale ed assicurare il necessario raccordo fra uffici collocati sul territorio e sede centrale.

Nell’ambito delle priorità politiche, anche per l’anno 2017 i centri di amministrazione attiva dovranno adoperarsi per implementare ed attuare un rigoroso programma di razionalizzazione della spesa per beni e servizi, introducendo idonee misure per il controllo ed il risparmio delle spese di funzionamento, non andando oltre il budget annuale attribuito a titolo di programmazione, compiendo scelte ponderate finalizzate a garantire i livelli minimi dei servizi istituzionali.

Fondamentale sarà una mirata programmazione delle attività da compiere nel corso dell’anno supportata da verificabili previsioni di spesa, affinando i meccanismi di controllo



dei risultati secondo criteri di effettività, privilegiando la fissazione di obiettivi concreti, specifici e misurabili.

Massimo impulso dovrà essere dato alla realizzazione di piani rigorosi di risparmio dei consumi e di interventi di efficientamento energetico, come già raccomandato nella Direttiva del 15 ottobre 2015 che costituirà riferimento doveroso delle politiche delle articolazioni interessate anche per l'anno 2017.

È necessario in particolare che ciascun centro di amministrazione attiva adotti, nell'ambito di rispettiva competenza, uno specifico programma di razionalizzazione dei consumi per energia elettrica, luce, gas, telefonia fissa e mobile, al fine di eliminare diseconomie e conseguire risparmi di spesa.

Dovrà, inoltre, essere assicurato un periodico monitoraggio dell'andamento delle spese di giustizia, con particolare riguardo ai compensi degli amministratori giudiziari, dei curatori fallimentari, dei loro collaboratori ed in generale di tutti gli ausiliari del giudice, per i quali dovrà essere verificato, nell'ambito delle procedure di nomina, il rispetto dei principi di trasparenza e rotazione.

21

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa va rafforzato l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti ai cittadini a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, come accennato in precedenza, nel maggio 2015 abbiamo varato un piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito *ex lege* Pinto, sottoscrivendo un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenienti viene effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso, allo scopo di velocizzare la procedura ed evitare azioni esecutive in danno dello Stato.

Ebbene, dopo nemmeno un anno possiamo dire che il piano di rientro ha avuto importanti risultati: a giugno di quest'anno erano circa 10.000 le pratiche lavorate, di cui 6.000 definite; 17 milioni di euro di indennizzi erano stati liquidati, con un risparmio di circa 3 milioni di euro per mancate azioni esecutive in danno del Ministero.



È proprio grazie a questo accordo che si è avuta, all'inizio del 2016, per la prima volta dopo anni, una diminuzione di 53 milioni di euro delle somme complessivamente dovute da questa Amministrazione a titolo di equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo.

Per questa ragione, abbiamo concordato con la Banca d'Italia l'estensione anche alle sedi periferiche dell'Accordo sottoscritto il 18 maggio 2015.

La Banca d'Italia, in un'importante azione sinergica fra Istituzioni, si è infatti resa disponibile ad estendere la collaborazione alle filiali coesistenti con le Corti d'Appello maggiormente in ritardo nei pagamenti, allo scopo di ripristinare quanto prima una situazione di normalità.

In un'ottica di razionalizzazione della spesa, si impone poi la ristrutturazione delle funzioni di determinazione dei costi delle intercettazioni di comunicazioni. Ad una continua azione di monitoraggio dei costi deve associarsi una indispensabile azione di ristrutturazione dell'attuale, incompleto e farraginoso sistema di tariffazione dei servizi, essenziale anche al raggiungimento dell'obiettivo della creazione di un sistema unitario delle intercettazioni.

In questo contesto di razionalizzazione ed ottimizzazione delle risorse, si è scelto infine non soltanto di non ridurre, ma di incrementare nella misura massima consentita dalle attuali politiche della finanza pubblica le risorse destinate all'informatica, allo scopo di supportare gli obiettivi di digitalizzazione del sistema giudiziario ormai in corso avanzato di realizzazione, assicurando l'assegnazione alla competente Direzione generale dei sistemi informativi di fondi aggiuntivi poi inseriti nella programmazione della spesa che produrrà i suoi effetti anche nel prossimo anno.

Organizzazione degli uffici giudiziari

Anche gli uffici giudiziari si trovano dinanzi ad un'ineludibile sfida, imposta da una domanda collettiva di maggiore efficienza e che si deve esplicitare nell'utilizzare al meglio le risorse umane e tecnologiche disponibili, nell'attuazione puntuale dei processi di informatizzazione, nella ricerca di ogni opportuna forma di coordinamento e sinergia.

La complessità e l'estensione delle riforme in atto nel campo della giustizia hanno evidenziato l'esigenza di una approfondita ricognizione del vigente assetto




dell'Ordinamento Giudiziario e del collegato tema della normativa inerente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura- anche alla luce delle iniziative di autoriforma avviate-, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione del sistema secondo i principi della Carta Costituzionale e con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza del servizio giustizia.

Al fine di procedere ad una preliminare attività di analisi delle criticità evidenziatesi nell'applicazione della disciplina vigente e di formulazione di conseguenti proposte riformatrici, nell'agosto 2015, sono state, pertanto, istituite presso il Ministero due Commissioni di studio, autonome ma tra loro coordinate in considerazione dell'evidente collegamento tra le materie trattate, le cui riflessioni conclusive sono state portate all'attenzione del Consiglio Superiore della Magistratura.

Alla prima delle predette Commissioni è stato, in particolare, demandato l'approfondimento della materia dell'Ordinamento Giudiziario, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione dei profili di disciplina inerenti la riorganizzazione della distribuzione territoriale delle Corti d'Appello e delle Procure Generali presso i medesimi uffici, dei Tribunali Ordinari e delle Procure della Repubblica in conseguenza dello sviluppo del processo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie ed in considerazione della necessaria promozione del valore della specializzazione nella ripartizione delle competenze. Ulteriori attribuzioni hanno riguardato lo studio e la formulazione di proposte di riforma della disciplina dell'accesso alla magistratura, della materia delle valutazioni di professionalità e del conferimento degli incarichi, della mobilità e dei trasferimenti di sede e funzioni dei magistrati, dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero. È stato, infine, devoluto all'analisi il sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati.

In considerazione delle iniziative di autoriforma e delle proposte del Consiglio Superiore della Magistratura, alla seconda Commissione è stato, invece, demandato lo studio e l'analisi del funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura al fine della valutazione della eventuale revisione dei profili di regolamentazione primaria della complessiva funzionalità delle procedure di sua competenza, nonché di quelle devolute ai Consigli giudiziari istituiti presso le Corti d'Appello, al Consiglio Direttivo della Corte di cassazione ed al Consiglio d'Amministrazione del Ministero della giustizia. Alla medesima



Commissione è stato, inoltre, attribuita l'analisi e lo studio di progetti di riforma del sistema elettorale per la designazione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, della struttura e composizione della Sezione Disciplinare e delle regole del procedimento disciplinare.

Nell'ambito del percorso di riflessione avviato, finalizzato al miglioramento del sistema giustizia nel suo complesso, si inserisce il progetto di una ridefinizione complessiva degli organici degli uffici giudiziari.

Un più corretto dimensionamento degli organici delle sedi giudiziarie risulta, invero, un fondamentale passaggio di ogni strategia di modernizzazione e potenziamento dell'organizzazione giudiziaria, quale indispensabile supporto delle politiche giudiziarie finalizzata a realizzare una struttura ordinamentale idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia.

In particolare, la revisione delle piante organiche dei magistrati risponde all'esigenza di contribuire a restituire efficienza al sistema giudiziario, consentendo l'apertura - all'esito della riforma della geografia giudiziaria, i cui effetti, come noto, si sono cristallizzati il 13 settembre 2014, allo spirare del termine di due anni per l'adozione dei c.d. decreti integrativi di cui all'art. 1, comma 5, della legge 14 settembre 2011, n. 148 - di una fase di modellamento dell'assetto territoriale degli uffici giudiziari, necessaria per superare alcune disfunzioni riconnesse ai limiti della legge di delega originaria.

Nella convinzione, come accennato, che nessuna riforma normativa possa attuarsi senza adeguate risorse umane, finanziarie e tecnologiche, uno degli obiettivi prioritari è stato quello di adottare misure tese, da un lato, ad assicurare l'apporto di nuove professionalità e, dall'altro, a realizzare interventi in grado di valorizzare ed incentivare il personale in servizio, promuovendo una migliore organizzazione del lavoro ed assicurando il progressivo miglioramento della qualità dei servizi erogati a cittadini e imprese.

L'obiettivo, in altri termini, è stato quello di avviare un percorso di ripensamento dell'intero ordinamento professionale, per adeguarlo alle mutate esigenze dell'amministrazione ed alle innovazioni tecnologiche ed organizzative.

Il progetto di revisione delle piante organiche del personale di magistratura interviene all'esito dell'adozione delle misure volte ad arginare la costante riduzione degli



organici del personale amministrativo conseguente ad una lunga stagione gestionale segnata da rigide politiche di contenimento della spesa pubblica, tenendo conto altresì che la relazione in fatto esistente fra la crescita costante, intervenuta negli ultimi anni, delle dotazioni organiche del personale di magistratura ed il progressivo decremento di quelle del personale amministrativo ha negativamente inciso sulla funzionalità degli uffici giudiziari.

La realizzazione di un modello organizzativo efficiente non può prescindere dalla individuazione, nell'ambito della dotazione complessiva dell'ufficio, di una corretta proporzione nella composizione dell'organico medesimo.

Proprio in tale ottica si collocano, da un lato, le misure adottate per valorizzare ed incentivare il personale in servizio (l'attivazione delle procedure per la riqualificazione del personale amministrativo), dall'altro gli interventi tesi ad assicurare l'apporto di nuove professionalità tramite procedure di mobilità infra ed extra-comparto, in attesa dell'ormai prossimo avvio del programma di assunzione di cui al D.L. 117/2016.

Nell'alveo delle politiche di recupero dell'efficienza del sistema giudiziario, il progetto di revisione delle piante organiche del personale di magistratura risponde all'esigenza di dare una risposta urgente in una cornice organica che tenga conto dei processi riformatori in atto e dei rischi di significative incidenze sui flussi che da tali processi potrebbero derivare (c.d. "slittamento" dei flussi), partendo dalla condizione della giurisdizione ordinaria di primo grado.

Essendo funzionale ad un complessivo ripensamento dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici, così come le altre misure adottate esso è destinato ad essere soggetto ad una fisiologica azione di monitoraggio e verifica operativa, così da consentire l'adozione, ove necessario, di opportuni interventi integrativi e correttivi.

Ferma la basilare concezione della tendenziale stabilità della distribuzione degli organici, anche in ragione delle esigenze di programmazione di ciascun ufficio, è parso infatti coerente ad una concezione dinamica dell'organizzazione giudiziaria la previsione di possibili interventi successivi di messa a punto, che possano consentire di rimediare ad eventuali squilibri manifestati dall'esperienza applicativa delle iniziative di riforma.

Nel 2017 dovrà proseguirsi nell'azione di ricerca di risorse e modalità organizzative per le esigenze attuali degli organici della magistratura.



Molto ci attendiamo dal già più volte menzionato Ufficio per il processo, che consente al giudice di avvalersi di un vero e proprio staff per la gestione delle controversie, con la partecipazione diretta di coloro che svolgono tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, della magistratura onoraria e del personale di cancelleria e che appare essenziale per realizzare una maggiore efficacia e qualità del complessivo servizio giustizia, come dimostrato dalle esperienze più mature di importanti uffici giudiziari.

A tale previsione abbiamo affiancato una revisione del meccanismo dei tirocini ex art. 73 del d.l. 69/2013, valorizzando tale percorso formativo e consentendo che l'utile svolgimento dello stage presso gli uffici giudiziari, per coloro che sono disciplinati da tale normativa, possa costituire titolo per accedere direttamente al concorso in magistratura.

A tal fine, con l'art. 21 ter del d.l. n.83/15, è stata prevista la corresponsione di una borsa di studio dell'ammontare di € 400 mensili in favore dei tirocinanti di cui all'art. 73 del d.l. n.69/2013, proprio per supportare ed incentivare la loro partecipazione.

Per l'attuazione di questa disposizione è stato adottato il D.M. 10 luglio 2015, che ne ha definito le modalità applicative, mentre con D.M. del 15 ottobre 2015, si è provveduto ad ampliare la platea dei destinatari delle borse di studio.

Con lo stesso scopo è stato previsto lo svolgimento di un periodo di perfezionamento da parte dei soggetti che abbiano completato il tirocinio di cui all'art. 37 del d.l. n.98/11.

In tale direzione vanno inoltre le misure necessarie per una più razionale e funzionale gestione del personale della magistratura onoraria (che concorre a comporre l'ufficio per il processo), anche per il tramite della rimodulazione delle funzioni e dei compiti di supporto al magistrato ordinario.

Particolare attenzione dovrà essere riservata, anche nell'anno 2017, all'adozione delle misure necessarie a garantire agli uffici giudiziari adeguati livelli di sicurezza, sia con riferimento allo sviluppo dei sistemi di videosorveglianza ed, in generale, dei presidi di sicurezza delle sedi, sia con riguardo alla tutela ed incolumità personale dei magistrati sottoposti a misure di protezione.

Per una migliore efficienza del servizio giustizia stiamo intraprendendo anche percorsi innovativi.

Lo scorso 27 gennaio ho firmato con il Presidente della Conferenza dei Rettori



delle Università Italiane una convenzione quadro che punta ad avviare una sinergia fra il mondo della Giustizia e quello universitario per la realizzazione di attività di collaborazione che possano favorire l'innovazione organizzativa, la digitalizzazione e una più razionale gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, nonché a dare impulso e supporto a progetti finalizzati a migliorare le condizioni di trattamento e reinserimento sociale dei detenuti.

Si tratta di un passo importante per mettere a disposizione di tutta l'amministrazione della Giustizia il prezioso contributo di conoscenza ed esperienza in termini di strumenti e metodi di formazione che è proprio del mondo universitario italiano, che potrà contribuire a fare quel salto di qualità in termini di qualità dei servizi, della loro misurazione e valutazione e sui processi organizzativi innovativi, anche in termini di risparmio di spesa, che la collettività richiede.

Il Comitato di indirizzo previsto dalla convenzione in parola assicurerà la coerente definizione di specifici modelli di cooperazione istituzionale (a partire dai settori delle politiche di informatizzazione e di innovazione organizzativa, proiettate anche sui versanti delle funzioni di rilevazione ed analisi statistica e della razionalizzazione delle spese di giustizia) offerti alla riproduzione ed alla coerente espansione applicativa in ambito locale, secondo criteri di valorizzazione combinata tanto delle funzioni di coordinamento e garanzia dell'unitarietà del sistema proprie dell'amministrazione centrale quanto della capacità di iniziativa proprie delle realtà locali.

Si tratta, del resto, di un modello attuativo di una più generale funzione di garanzia e di coordinamento del multiforme sistema di azioni di cooperazione istituzionale da anni sviluppatosi in ambito locale che l'ordinamento assegna al Ministero e della quale è espressione coerente la potestà di autorizzazione delle convenzioni fra uffici giudiziari e pubbliche amministrazioni prevista dal comma 787 dell'art. 1 della legge di stabilità 2016 che l'amministrazione centrale è chiamata ad esercitare dando prova di rinnovate capacità di orientamento e controllo.

In generale, la seppur positiva esperienza della programmazione del piano di diffusione delle cd. *Best Practices* 2007-2013 ha fatto maturare la consapevolezza che la progettualità con la quale il Ministero si articola verso gli uffici necessari di un maggior coordinamento e di una maggiore promozione dal centro, soprattutto per quanto attiene alle



azioni in tema di organizzazione degli uffici giudiziari, così da sottrarre gli sforzi al rischio di dispersione cognitiva e di svuotamento funzionale.

A tal fine, in data 15 maggio 2014, si è costituito presso l'Ufficio di Gabinetto il servizio di "Programmazione delle politiche di innovazione e di controllo del Ministero della Giustizia" con compiti, tra gli altri, di coordinamento dei vari progetti attualmente attivati dai vari dipartimenti e con funzione anche di impulso e di ricerca di moduli uniformi delle modalità di gestione degli stessi.

Come noto, con il nuovo Regolamento del Ministero approvato con d.P.C.m n.84 del 15 giugno 2015 (pubblicato in G.U. del 29 giugno 2015), è stata istituita una apposita Direzione Generale per il coordinamento di tutte le attività inerenti alla programmazione regionale, nazionale e comunitaria che, nell'ambito della politica di coesione, sono dirette al perseguimento degli obiettivi del Ministero finalizzati all'organizzazione del sistema giustizia, con compiti di responsabilità di gestione.

Nel corso dell'anno appena trascorso la Direzione ha acquistato piena operatività, imponendosi per l'anno 2017 la definizione di piani articolati di realizzazione degli obiettivi insiti nella programmazione comunitaria 2014-2020 e delle funzioni di coordinamento delle programmazioni regionali.

L'importanza strategica assegnata all'attribuzione al Ministero della responsabilità delle funzioni di regia delle progettualità finanziate con risorse comunitarie impone alla nuova Direzione generale di svolgere una costante azione di supporto informativo ed operativo delle autonome programmazioni delle varie articolazioni ministeriali.

La speciale attenzione dedicata ai temi dell'organizzazione trova un'importante conferma nell'attività dell'Ispettorato Generale, che dovrà orientarsi, anche nell'anno 2017, nella direzione di fornire un concreto sostegno ai dirigenti degli uffici giudiziari nell'individuazione e diffusione di buone prassi, nella consapevolezza del ruolo decisivo che esse ricoprono per l'efficienza del sistema giustizia. L'attività dell'Ispettorato, in particolar modo quella funzionale all'esercizio dell'azione disciplinare, sarà, quindi, maggiormente incentrata sulle cadute deontologiche e sugli illeciti disciplinari più gravi, tenendo, inoltre, particolare considerazione i casi in cui il ritardo nel deposito di provvedimenti giudiziari sia conseguenza di carenze materiali od organizzative dell'ufficio piuttosto che di negligenza del singolo magistrato.



Rapporto con l'Avvocatura e con le altre professioni

Nel biennio appena trascorso abbiamo avviato un confronto proficuo con la classe forense che ha investito tanto l'aspetto regolamentare quanto l'assetto organizzativo.

Sul primo versante, nel corso del 2015, sono stati adottati numerosi regolamenti e decreti ministeriali che hanno riguardato le forme di pubblicità del codice deontologico, il conseguimento del titolo di avvocato specialista, le modalità di elezione dei consigli dell'ordine. Nel 2016 il percorso di aggiornamento dello statuto giuridico dell'avvocatura è proseguito, anzitutto, con il completamento dell'attuazione della legge n. 247 del 2012, recante la nuova disciplina dell'ordinamento della professione forense, anche grazie alla costante interlocuzione con il Consiglio nazionale forense, e sono entrati in vigore i regolamenti e i decreti ministeriali relativi alla disciplina per lo svolgimento del tirocinio per l'accesso alla professione forense, all'attività di praticantato presso gli uffici giudiziari; alle procedure per lo svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense; alla tenuta e all'aggiornamento di albi, elenchi e registri da parte dei Consigli dell'ordine, nonché in materia di modalità di iscrizione e trasferimento, cancellazione, impugnazioni dei provvedimenti adottati in tema dai medesimi Consigli dell'ordine; all'individuazione delle categorie di liberi professionisti che possono partecipare alle associazioni tra avvocati; all'accertamento dell'esercizio della professione forense, e al funzionamento e alla convocazione dell'assemblea dell'ordine circondariale forense.

Sono attualmente in corso di elaborazione i Regolamenti ministeriali per la costituzione delle camere arbitrali e per la disciplina delle modalità e condizioni di istituzione dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato e a tal fine è stato avviato un confronto con il Ministero dell'Università e della Ricerca, attualmente in fase progettuale.



Sul versante organizzativo, deve essere riconosciuto l'impegno e la collaborazione dimostrata dall'avvocatura che hanno consentito di superare alcune criticità emerse nella fase di avvio del nuovo processo civile telematico, contribuendo al suo definitivo ed efficace consolidamento.

Al fine di promuovere un innalzamento dei livelli di efficienza dei servizi e un'ottimizzazione delle risorse, sono state anche intraprese iniziative volte all'informatizzazione dell'esame per abilitazione all'esercizio della professione forense, sulla scorta della positiva esperienza maturata per l'esame di abilitazione alla professione notarile. In particolare, è stato ultimato il processo di invio telematico della domanda di ammissione all'esame ed è in fase avanzata di elaborazione un sistema informatico che consentirà l'invio, sempre per via telematica, delle tracce di esame a tutte le singole commissioni istituite presso le rispettive corti d'appello, in sostituzione dell'attuale distribuzione in forma cartacea e tale sistema potrebbe essere utilizzato già a partire dalla sessione di esame del dicembre 2017.

Pari attenzione è stata riservata anche alle altre professioni la cui leale collaborazione ha sinora consentito al Ministero di svolgere efficacemente le funzioni di vigilanza e controllo che gli competono.

In particolare, attraverso il confronto con le rappresentanze delle professioni tecniche si sta procedendo in un percorso che auspicabilmente porterà alla revisione, da tempo attesa, del testo del regolamento elettorale e quello del regolamento relativo al sistema territoriale e di organizzazione.

Nell'ambito dell'azione volta alla più razionale dislocazione sul territorio degli Ordini professionali, è stato comunque incoraggiato l'accorpamento volontario degli Ordini territoriali dei periti agrari e dei distretti notarili.

Un tema particolarmente rilevante è quello del rilascio dei provvedimenti di riconoscimento dei titoli professionali acquisiti all'estero. Al riguardo, importanti sforzi dovranno essere profusi, da parte delle competenti articolazioni ministeriali, per favorire la più ampia conoscenza delle normative nazionali ed europee che disciplinano le professioni ed il loro esercizio nonché la più efficace e tempestiva cooperazione con le autorità competenti degli stati membri.



Informatizzazione e rilevazione statistica

L'informatizzazione della giustizia è ormai da tempo priorità di questo Dicastero nell'ottica di un incremento di efficienza, congiunto al risparmio di spesa e all'ottimizzazione delle risorse.

Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico obbligatorio per le cause civili ordinarie iscritte avanti ai Tribunali, l'obbligatorietà del PCT è stata estesa ai procedimenti esecutivi fin dalla loro fase introduttiva, nonché, a partire dal 30 giugno 2015, ai processi celebrati avanti alle Corti d'appello. Con l'introduzione generalizzata della facoltà di depositare l'atto introduttivo, anche dei processi di cognizione, in via telematica l'Italia può vantare oggi un processo civile di merito *paperless* in tutte le sue fasi.

Inoltre, dallo scorso 15 febbraio, sono attive, anche presso la Corte di cassazione, le notificazioni e comunicazioni telematiche. Contemporaneamente, è stata attivata sul Portale dei Servizi Telematici la consultazione dei registri civili, oltre che penali, della Corte, nonché l'elenco delle comunicazioni e notificazioni fatte in cancelleria a seguito della mancata consegna del messaggio di posta certificata. Si tratta del primo passo verso la completa informatizzazione anche del giudizio di legittimità.

È già in fase avanzata di realizzazione il "portale delle vendite pubbliche", un *marketplace* unico nazionale per la pubblicazione e la messa in vendita di tutti i beni, mobili e immobili, di tutte le procedure, un luogo virtuale in cui i beni sono resi più visibili e le vendite più accessibili.

Il portale, che entrerà in funzione entro il 31 dicembre prossimo, è uno strumento altamente innovativo non tanto e non solo sotto il profilo tecnologico, quanto, piuttosto, per il cambio di prospettiva che esso comporterà, superando il localismo delle singole procedure concorsuali, per proporsi come strumento di trasparenza e di apertura al mercato.

L'obiettivo finale che si intende perseguire attraverso la messa in opera del portale è quello di garantire lo svolgimento *online* dell'intera procedura di vendita, garantendo, così, anche la partecipazione alle aste di acquirenti stranieri.

Sono, inoltre, in corso le attività prodromiche alla realizzazione del registro elettronico delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di



insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi (c.d. “portale dei creditori”, di cui al c.d. “decreto banche”). L’istituzione del portale costituisce condizione essenziale per il supporto del nascente mercato dei crediti deteriorati (*Non performing loans*- NPL), consentendo ai soggetti interessati l’accesso ad un adeguato set informativo, che permetterà la stima del valore dei crediti e l’identificazione dei loro titolari, da cui poterli eventualmente acquistare.

Il *marketplace* e il portale dei creditori costituiscono due dei pilastri del sistema *Com.Mon.* (*Competition Money*). Tale sistema, come concepito dalla Commissione ministeriale istituita il 4 agosto 2014, si fonda sulla necessità di sbloccare la parte qualificata dell’enorme massa creditoria, calcolata in circa 200 miliardi di euro, che frena la ripresa economica di molte imprese.

Con la messa in opera del sistema *Com.Mon.* si mira a fornire un ulteriore strumento di valorizzazione dei crediti deteriorati, che potrà fungere da volano al relativo mercato. A regime il sistema consente infatti al titolare di un credito che abbia ragionevole e certificata aspettativa di essere soddisfatto nell’ambito di una procedura di insolvenza, di acquistare beni sul *marketplace* non solo con denaro corrente ma anche con appositi titoli, detti, appunto, *Com.Mon.*

32

Oggi, quindi, si può constatare con chiarezza come il percorso di progressiva informatizzazione della giustizia civile non sia finalizzato al mero risparmio di spesa o al mero incremento di produttività del sistema, ma a fornire servizi innovativi, che rechino vantaggi tangibili alla generalità dei cittadini e agli operatori economici.

Si tratta di un percorso che vede la partecipazione convinta di tutti gli operatori della giustizia: giudici, avvocati e personale di cancelleria. Ad oltre due anni dall’entrata in vigore dell’obbligo di deposito telematico degli atti endoprocessuali, e ad oltre un anno dalla facoltà di deposito non cartaceo degli atti introduttivi, i dati sui depositi telematici sono ancora in decisa crescita, segno tangibile della bontà delle scelte compiute.

Ciò è confermato dai dati sui depositi telematici: nel solo mese di luglio 2016 sono stati eseguiti 645.148 depositi telematici a valore legale da parte di avvocati e professionisti, con un incremento del 15% rispetto al luglio 2015, quando era già in vigore l’obbligo di deposito telematico.

Notevole anche la crescita dei depositi telematici di atti introduttivi, pari al 53% rispetto allo scorso anno, ancora più significativa perché per questa categoria di atti non



esiste, ad oggi, un obbligo, ma una mera facoltà di invio telematico. Complessivamente nell'ultimo anno sono stati depositati, da parte di avvocati e professionisti, 7,6 milioni di atti.

Estremamente positiva è stata anche la risposta dei magistrati. Nell'ultimo anno (statistica aggiornata ad agosto 2016) sono stati depositati oltre 4 milioni di provvedimenti nativi digitali (di cui 1.231.510 verbali, 417.723 decreti ingiuntivi, 273.273 sentenze), rispetto ai 2,8 milioni circa registrati nell'anno precedente. Qui il dato è ancor più significativo perché solo una piccola parte di tali depositi (417.723, pari al 10% del totale) si riferisce ai decreti ingiuntivi, che sono attualmente gli unici provvedimenti necessariamente nativi digitali.

Questi numeri dimostrano una volta di più come la magistratura abbia spontaneamente aderito al processo civile telematico, comprendendone e sfruttandone le potenzialità, anche a prescindere da un obbligo in tal senso.

I tempi di emissione dei decreti ingiuntivi si sono ulteriormente ridotti, raggiungendo punte di decremento, rispetto al periodo anteriore all'obbligatorietà del telematico, pari al 54% per il Tribunale di Roma. Ciò costituisce indice anche di un mutamento organizzativo da parte degli Uffici giudiziari, che hanno saputo incrementare la propria efficienza organizzativa, avvantaggiandosi in misura crescente delle possibilità offerte dalla tecnologia.

Tali risultati spingono a guardare con fiducia alle prossime evoluzioni in termini di progressiva estensione del PCT a tutti i settori processuali, con la certezza che l'informatica giudiziaria possa costituire valido strumento di velocizzazione dei procedimenti giudiziari nel loro complesso, oltre che di miglioramento oggettivo delle modalità lavorative, in specie per le cancellerie e per l'avvocatura.

Rilevanti sviluppi si sono avuti anche nel settore penale, che fino a poco tempo orsono si trovava in una situazione di grave arretratezza.

Nell'ultimo anno si è completata la diffusione del Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) presso tutti gli Uffici Giudiziari di primo grado. È così, assicurata l'adozione, sul territorio nazionale, di una piattaforma tecnologica unitaria che consente una più rapida ed efficiente evoluzione dei sistemi, oltre alla loro efficace messa in sicurezza. All'esito della fase di consolidamento dei sistemi, sarà possibile dare ingresso



agli interventi finalizzati alla costituzione del *data warehouse* nazionale della giustizia penale, e integrare in maniera sempre più efficace gli applicativi destinati al processo penale, ripercorrendo la positiva esperienza maturata nel settore civile.

Dal 15 dicembre 2014, le notificazioni a persona diversa dall'imputato debbono essere, e di fatto sono, eseguite esclusivamente attraverso lo strumento della Posta Elettronica Certificata. Tutti gli uffici interessati fanno uso corrente di tale strumento.

Dal 1° settembre 2015 al 31 agosto 2016 sono state inviate complessivamente 3.950.790 tra notificazioni e comunicazioni, un dato più che raddoppiato rispetto a quello rilevato lo scorso anno.

La maggiore efficienza degli strumenti telematici rispetto a quelli tradizionali è immediatamente riscontrabile anche dai consistenti risparmi di spesa conseguiti attraverso le comunicazioni telematiche. Basti pensare che nell'ultimo anno sono stati consegnate oltre 18 milioni di comunicazioni telematiche, con un risparmio stimato di circa 63 milioni di euro.

Sempre nell'ottica dell'efficientamento del sistema giudiziario e del conseguenziale risparmio di spesa, si collocano le misure assunte per l'implementazione del sistema delle tecnologie necessarie a garantire la partecipazione a distanza nei processi (videoconferenza) e che, nell'anno 2017, dovranno essere ulteriormente portate avanti.

Sulla scia dell'obbligatorietà del PCT, è notevolmente cresciuto il numero di pagamenti telematici relativi a spese di giustizia.

Nell'ultimo anno sono stati eseguiti 126.138 pagamenti telematici, più del doppio rispetto all'anno precedente, quando ci si era fermati a 66.705. Nel solo mese di luglio 2016 i pagamenti sono stati 12.734 laddove nel luglio 2015 ne erano stati eseguiti 9675, con un incremento, quindi, superiore al 31%.

Questi dati inducono a guardare con particolare attenzione alla possibile ulteriore estensione dei pagamenti telematici, in vista di una digitalizzazione integrale del processo civile, dal primo atto del processo di cognizione fino all'acquisto all'asta dei beni nell'ambito del processo esecutivo.

Non va trascurata, poi, l'informatizzazione del settore minorile, sia civile che penale, attraverso la diffusione dell'applicativo SIGMA, completata in pochi mesi su tutto il territorio nazionale, grazie anche all'esperienza maturata nell'evoluzione dei sistemi civili



e penali. Tale sistema consentirà, peraltro, il pieno funzionamento della banca dati sulle adozioni. Inoltre, presso alcuni uffici è già attivo il servizio SIGM@Web, che consente a tutti, cittadini e avvocati, di attingere informazioni sullo stato dei procedimenti proposti innanzi al Tribunale per i Minorenni, attraverso un semplice collegamento internet che consente l'accesso alla banca dati del software ministeriale. Tale servizio sarà attivo già dal mese di ottobre in tutti gli uffici giudiziari.

Occorre, inoltre, proseguire nell'opera, già intrapresa, di reingegnerizzazione dei sistemi informatici del Ministero, con l'estensione dell'utilizzazione del Protocollo informatico a tutte le articolazioni, accompagnata dalla ricerca di moduli organizzativi idonei ed efficaci ad una gestione digitalizzata dei flussi documentali delle varie articolazioni ministeriali, anche alla luce delle recenti modifiche del Codice dell'Amministrazione Digitale.

Quanto allo sviluppo degli strumenti statistici, le potenzialità offerte dal *data warehouse* civile costituiscono ormai un patrimonio acquisito, al quale si attinge costantemente anche ai fini della cooperazione istituzionale con il Consiglio Superiore della Magistratura. Occorrerà, adesso, avvalersi del notevole *know-how* maturato per estendere progressivamente anche al settore penale lo stesso livello conoscitivo del contenzioso che, riguardo al settore civile, ha consentito un'accurata diagnosi delle cause dell'arretrato e l'individuazione di possibili rimedi organizzativi.

Il processo di digitalizzazione dell'attività amministrativa e processuale è stato supportato anche per il 2016 con l'assegnazione di cospicue risorse, pari ad oltre 86 milioni di euro. Oltre a tali risorse vanno considerate quelle provenienti dai fondi strutturali europei nell'ambito del PON *Governance* per importanti progetti di informatizzazione quali il processo penale telematico e la digitalizzazione del processo innanzi ai Giudici di pace, che troveranno compimento entro il 2020.

Pertanto dovrà essere assicurata la corretta distribuzione e utilizzazione di tali risorse per il dispiegamento degli interventi programmati conseguenti alle riforme normative introdotte quest'anno in tema di digitalizzazione integrale dell'amministrazione centrale, nonché di tutti quelli necessari allo sviluppo della informatizzazione avanzata degli uffici giudiziari.



Politiche di efficienza gestionale: il personale amministrativo

Anche nell'anno 2017 continuerà la particolare cura ed attenzione alla ricerca delle soluzioni più adeguate per favorire la valorizzazione del personale amministrativo, nell'ambito di una persistente decrescita del contingente a disposizione, dovuta in parte alla crisi economica che ha impedito l'ingresso di nuove forze ed in parte al mancato ricambio generazionale.

Il profondo rinnovamento delle politiche del personale dell'amministrazione della giustizia ha rappresentato un fondamentale obiettivo dell'azione di governo sin dal mio insediamento, nella consapevolezza dell'importanza che assume l'apporto di adeguate risorse umane per il funzionamento degli uffici giudiziari e per il supporto alle innovazioni organizzative e tecnologiche necessarie alla modernizzazione dei servizi della giustizia.

Così come indicato nell'atto di indirizzo politico per l'anno 2016, per non vanificare le potenzialità offerte dalla riforma della giustizia, ormai avviata, si è quindi perseguita un'azione di continua attenzione al personale amministrativo, muovendo in primo luogo dalla ricerca di strumenti di reclutamento di nuove risorse, senza trascurare il riconoscimento delle competenze maturate e la valorizzazione delle professionalità già presenti nell'Amministrazione.

Il lavoro di questi anni, ispirato a tali finalità, ha permesso di raggiungere importanti risultati e di tracciare nuovi percorsi, nel cui solco occorre continuare ad indirizzare l'azione amministrativa del Ministero.

Molti sono gli interventi effettuati:

- a) le misure straordinarie per il reclutamento di nuove risorse, con il bando per mobilità volontaria per 1031 posti, pubblicato il 18 febbraio 2015, e le procedure di mobilità obbligatoria promosse in attuazione dell'art. 1, comma 425, della legge di stabilità 2015 e dell'articolo 1, comma 771, della legge di stabilità 2016;
- b) l'avvio delle procedure di riqualificazione autorizzate dall'articolo 21-quater del decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2015, n.132, che consente il passaggio di area, con conseguente



progressione professionale, a due fondamentali qualifiche dell'ordinamento professionale dell'amministrazione giudiziaria: cancellieri e ufficiali N.E.P.;

- c) la sottoscrizione, nel novembre 2015, dell'accordo sul Fondo Unico di Amministrazione, con il quale sono state finalmente redistribuiti 90.496.445 milioni di euro relativi agli anni 2013, 2014 e 2015, destinati a tutto il personale del Ministero, e nel quale proprio per il personale dell'amministrazione giudiziaria è stato delineato, per la prima volta, un sistema graduale di introduzione di meccanismi premiali.

Relativamente all'incentivazione e alla valorizzazione del personale presente, i tempi sono finalmente maturi per avviare una nuova stagione di reclutamento e razionalizzazione delle risorse, combinando le azioni verso obiettivi di riqualificazione ed ottimizzazione dell'apporto professionale.

Con le fondamentali misure introdotte dal decreto-legge 30 giugno 2016, n. 117, convertito con modificazioni dalla legge 12 agosto 2016, n. 161, si è infatti conseguito il significativo risultato dell'ingresso di nuove risorse per gli uffici giudiziari, mediante procedure di assunzione, che aprirà al processo di ringiovanimento professionale e di passaggio di competenze professionali nell'amministrazione giudiziaria, da molti anni atteso.

Il decreto legge precitato autorizza il Ministero ad un vero e proprio programma assunzionale, articolato in più fasi: nell'immediato – il bando per il concorso sarà pubblicato il prossimo 21 novembre- il reclutamento a tempo indeterminato di 1000 nuove unità di personale amministrativo non dirigenziale, cui potranno aggiungersi ulteriori, ancor più significative risorse una volta completate le procedure di mobilità obbligatoria, impiegando le residue unità destinate ai processi di mobilità obbligatoria.

In tal modo, si raggiunge non soltanto il fondamentale obiettivo dell'avvio di nuove assunzioni, dopo anni di sostanziale stagnazione delle fonti di reclutamento concorsuale, ma si delinea un complessivo quadro di disposizioni legislative che consentirà all'amministrazione di avviare in modo maggiormente efficace alcuni degli interventi assolutamente fondamentali per migliorare la qualità dei servizi di giustizia cui i cittadini hanno diritto.

La norma in parola prevede, infatti, la possibilità di introdurre nuovi profili, anche



tecnici, e di rimodulare e rivedere i profili professionali e i relativi contingenti esistenti, prioritariamente per far fronte alle nuove e accresciute competenze.

Al contempo si dovrà assicurare adeguato supporto agli uffici al fine dell'attuazione organizzativa conseguente all'inserimento delle unità di personale e all'applicazione delle procedure di riqualificazione.

Alle nuove risorse che entreranno a far parte dell'amministrazione giudiziaria, sia mediante assunzioni, sia per il tramite dei processi di mobilità, sarà poi necessario assicurare idonea e adeguata formazione.

In un contesto più ampio andranno considerate le accresciute esigenze di aggiornamento professionale delle persone già in servizio nell'Amministrazione portando a fare assumere alla formazione del personale amministrativo una nuova centralità.

In tale direzione andranno previste nuove occasioni formative, valorizzando le competenze dello stesso personale diffuse sul territorio e facendo ricorso a più innovativi ed agili strumenti di formazione, incrementando il ricorso all'uso di nuovi e più moderni strumenti e a moduli formativi connotati da una spiccata fruibilità per tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria e da una maggiore flessibilità in relazione ai destinatari dei contenuti formativi.

In tale prospettiva dovranno svilupparsi le occasioni di cooperazione istituzionale nel settore della formazione, sia nel rapporto con le Università tracciato dal già citato Accordo quadro con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane, sia proseguendo con le interlocuzioni, già proficuamente avviate, con la Scuola Superiore della Magistratura, al fine di organizzare la partecipazione congiunta del personale amministrativo, dirigenziale e non, con quello di magistratura.

L'avvio di una riflessione sulla revisione dei profili professionali, che conduca anche ad una riconsiderazione delle declaratorie di alcune mansioni, è ormai una crescente necessità.

Lo sviluppo delle tecnologie e la diffusione dell'informatizzazione nelle dinamiche processuali, accompagnato dalla crescente necessità di revisione dei moduli organizzativi e dei processi di lavoro, conduce necessariamente all'apertura di un percorso di riconsiderazione dei profili professionali esistenti, oltre che



all'inserimento di nuove figure professionali attualmente non presenti nell'amministrazione della giustizia.

Tale modifica apre anche la strada a percorsi di maggiore flessibilità nella mobilità interna di tutto il personale del Ministero, attuando in tal modo anche la *ratio* del D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84, complessivamente orientata dalla ricerca di fondamentali obiettivi di semplificazione strutturale, integrazione funzionale e massima efficienza operativa dell'Amministrazione.

La revisione dei profili professionali potrà altresì consentire, in una seconda fase, di aprire a nuovi percorsi e modalità di valutazione delle professionalità, assicurando una prospettiva di avanzamento professionale ad una platea più allargata rispetto a quella oggi coinvolta dalle procedure selettive di cui all'articolo 21-*quater* del già richiamato decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, avviando un ripensamento del sistema di valutazione e dei meccanismi di premialità.

In considerazione della necessità di dare compiuta attuazione al regolamento di riorganizzazione del Ministero, si dovrà poi procedere ad una revisione complessiva della pianta organica del personale amministrativo, anche in linea con la revisione dei profili professionali, che potrà consentire una distribuzione tra le varie figure professionali sia in sede centrale che sul territorio coerente e adeguata.

Il crescente uso dell'informatizzazione e dell'uso delle tecnologie, a cui questo Ministero ha assegnato assoluta attenzione e priorità, dovrà proseguire anche a sostegno del personale amministrativo.

In ciò occorrerà partire dal supporto ai vari processi di reclutamento e delle procedure selettive che ho avviato e che l'Amministrazione sta completando per garantire una maggiore efficienza nella loro organizzazione ed una più celere definizione.

Al contempo potranno essere messe a disposizione delle esigenze formative del personale dell'amministrazione giudiziaria nuove tecnologie che rendano maggiormente fruibile e utilizzabili i percorsi e contenuti formativi.

Sarà infine di assoluta priorità avviare quanto prima una riflessione sullo sviluppo della digitalizzazione a supporto dei processi di gestione del personale, di informatizzazione dei relativi fascicoli e degli strumenti di censimento delle unità



presenti nell'amministrazione, con l'obiettivo di rendere maggiormente moderno anche il governo delle risorse del personale, improntandolo al contempo a criteri di razionalizzazione delle risorse.

Infine, tale complessivo ripensamento delle politiche di gestione non potrà essere disgiunto dalla prosecuzione delle procedure di contrattazione collettiva in materia di Fondo Unico di Amministrazione, dando continuità al ciclo virtuoso che con la stipula dell'accordo del novembre 2015 si è avviato.

Unitamente a ciò, nelle politiche del personale andranno introdotti criteri di razionalizzazione delle risorse al fine del recupero di quanto necessario per assicurare i nuovi modelli di formazione e i percorsi di riqualificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria, anche per il tramite di interlocuzioni con le OO.SS., sia nelle forme normative e contrattuali previste, sia con i dovuti incontri che le SS.LL. riterranno opportuno tenere. Al contempo, nell'attuazione delle linee di intervento sopra indicate, andrà assicurato il dovuto supporto agli uffici giudiziari, garantendo confronto e dialogo sulle necessità organizzative più rilevanti e raccogliendo le necessità e le esigenze segnalate dagli uffici territoriali.

Mi sembra, in altri termini, che debba svilupparsi una politica del personale tesa all'aggiornamento continuo e al benessere organizzativo che consenta al tempo stesso, tramite meccanismi di controllo interno e di valutazione, di riconoscere il merito e di valorizzare le singole capacità, secondo criteri di effettività sottratti a rappresentazioni formalistiche.

Giustizia civile

La complessiva riorganizzazione della giustizia civile è stata sin dall'inizio del mandato governativo uno degli obiettivi prioritari, rappresentando essa il terreno di contatto quotidiano tra il cittadino e l'amministrazione della giustizia, laddove ogni inefficienza incide in maniera decisiva e diretta, sia in termini di sfiducia nel sistema giudiziario e nei confronti degli operatori della giustizia, che di impoverimento dei principi di legalità.



Anche in questo settore, la linea d'azione seguita è stata quella della necessaria complementarità tra gli interventi di carattere normativo e quelli di innovazione organizzativa.

Il primo obiettivo è stato quello di individuare strumenti per ridurre il pesante arretrato che, di fatto, paralizzava l'attività dei tribunali e questo nonostante i magistrati italiani siano ai primi posti nelle classifiche Cepej per produttività e qualità del lavoro.

Quest'anno possiamo annunciare, con il conforto delle statistiche a consuntivo, che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati.

Alla data del 30.6.2016 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli Uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica - risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 3886.285 procedimenti, confermando il *trend* decrescente degli anni precedenti.

Dal momento che la produttività del sistema giudiziario, pur rimanendo altissima nel confronto internazionale, è calata negli ultimi anni ne deriva che la diminuzione delle pendenze è dovuta alla significativa riduzione delle cause in ingresso.


41

Inoltre, deve tenersi conto che oltre trecento mila affari in lavorazione nei nostri tribunali sono di competenza del giudice tutelare e rappresentano fascicoli la cui definizione non dipende dal lavoro del giudice ma hanno una connotazione gestoria, potendo durare per tutta l'esistenza in vita del soggetto tutelato, con conseguente riduzione della reale pendenza complessiva degli affari civili.

Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili, che, nell'agosto scorso, sono scesi sotto il tetto dei 1000 giorni.

La progressiva riduzione dell'arretrato è un dato di particolare rilievo anche in un'ottica prettamente economica, costituendo inevitabilmente un fattore di forte rallentamento per la ripresa del Paese e determinando, inoltre, con la sua persistenza, seri pregiudizi al bilancio generale dello Stato sotto il profilo degli indennizzi *ex lege* Pinto (legge n. 89/2001).

La complementarità tra gli interventi di carattere normativo, sotto il profilo della deflazione delle cause in entrata e quelli di innovazione organizzativa, allo scopo di



velocizzare i tempi di definizione, ha già prodotto significativi effetti in termini di contenimento e riduzione del pesante arretrato che ancora grava su molti uffici giudiziari, che potranno risultare ancora più incisivi all'esito di una corretta redistribuzione delle risorse.

In tale direzione si colloca l'introduzione di alcuni meccanismi deflattivi finalizzati alla riduzione dei flussi in entrata e, quindi, ad uno smaltimento più agevole del carico di lavoro degli uffici giudiziari, nella prospettiva di una rilevante de-giurisdizionalizzazione, con l'avvio di forme alternative di risoluzione delle controversie (in primo luogo attraverso la negoziazione assistita).

Per favorire l'opzione per una risoluzione stragiudiziale della controversia, con il decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015, convertito nella legge n. 132 del 6 agosto 2015, abbiamo previsti meccanismi di incentivazione fiscale della negoziazione assistita e dell'arbitrato, attraverso l'adozione del modello del credito di imposta già previsto per la mediazione dal decreto legislativo n.28/2010.


Con la legge di stabilità 2016 tale sistema di agevolazione fiscale è stato reso permanente a partire dal 2016.

42

Certo non possiamo nasconderci che nei confronti degli strumenti stragiudiziali di risoluzione delle controversie esiste una certa diffidenza che va battuta con un progressivo sviluppo di una cultura della conciliazione in tutto il Paese: ci sono infatti realtà dove questi strumenti sono utilizzati più intensamente ed altre dove c'è una fortissima diffidenza.

Proprio al fine di armonizzare e razionalizzare il quadro normativo in materia e di elaborare una ipotesi di riforma che sviluppi gli strumenti di degiurisdizionalizzazione, con particolare riguardo alla mediazione, alla negoziazione assistita e all'arbitrato e di trovare strumenti per incentivare e costruire un sistema di maggiori convenienze all'utilizzo delle forme stragiudiziali di risoluzione delle controversie ho voluto l'istituzione di una Commissione di studio ministeriale per l'elaborazione di una riforma organica degli strumenti stragiudiziali di risoluzione delle controversie, presieduta dall'avvocato Guido Alpa, di cui a breve sono attesi gli esiti.

Parimenti significative sono le iniziative normative adottate con riguardo alla gestione processuale delle situazioni di insolvenza, nonché quelle relative all'ampliamento delle competenze dell'attuale tribunale delle imprese, che si fondano su una mirata azione



di verifica della necessità, che il mondo economico e gli esperti di settore segnalano come urgente, di incisiva razionalizzazione e massima semplificazione delle procedure giudiziali correlate a stati di crisi nelle imprese.

Altre riforme sono *in itinere*.

Il disegno di riforma del processo civile in discussione in Parlamento mira a migliorare efficienza e qualità della giustizia, in chiave di spinta economica, dando maggiore organicità alla competenza del tribunale delle imprese, consolidandone la specializzazione, a rafforzare le garanzie dei diritti della persona, dei minori e della famiglia mediante l'istituzione di sezioni specializzate per la famiglia e la persona, a realizzare un processo civile più lineare e comprensibile; assicurare la speditezza del processo mediante la revisione della disciplina delle fasi di trattazione e di rimessione in decisione.

I dati statistici dei primi due anni di vita dei tribunali delle imprese sono estremamente positivi, con oltre il 90% degli affari pervenuti nell'anno 2013 giunti a definizione ed oltre il 73% degli affari pervenuti nell'anno 2014 definiti entro l'anno, con una media complessiva totale dalla nascita delle sezioni specializzate pari all'80% di definizioni entro un anno, con sentenze di primo grado confermate quattro volte su cinque in sede di impugnazione.

La positiva esperienza della concentrazione in pochissimi tribunali di questo tipo di contenzioso assume un valore importante per la reputazione anche internazionale del Paese, in quanto rappresenta la risposta, in termini di rapidità e prevedibilità della giurisprudenza, alle critiche che venivano dall'estero ed hanno indirizzato anche la recente iniziativa legislativa da noi avanzata per fronteggiare l'esponenziale aumento delle richieste di protezione internazionale derivante dall'incremento dei flussi migratori, fondata su procedure più snelle e rapide di definizione dei procedimenti.

Sul piano delle misure dirette ad ottimizzare l'organizzazione dei servizi si colloca, invece, la costituzione dell'Ufficio per il processo, introdotto con il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che consente al giudice di avvalersi di una struttura di "staff" per la gestione delle controversie.

Attraverso l'Ufficio per il processo si vuole, infatti, favorire l'integrazione di diverse figure professionali, allo scopo di migliorare non soltanto la produttività della giustizia civile nel suo complesso, ma anche la qualità del lavoro giudiziario attraverso un più



razionale impiego delle risorse disponibili e di quelle reperite con specifici meccanismi di incentivazione.

Il 31 maggio scorso è stato pubblicato il primo decreto legislativo in attuazione della legge delega 28 aprile 2016, n. 57 recante "Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace".

Si tratta del primo intervento di attuazione della riforma organica della magistratura onoraria che intendiamo porre in essere finalizzata a semplificare e razionalizzare la disciplina della magistratura onoraria mediante la predisposizione di uno statuto unico (accesso, durata, responsabilità, disciplinare, compenso, ecc.); aumentarne la professionalità mediante una dettagliata ed unitaria disciplina in tema di requisiti all'accesso, di tirocinio, di incompatibilità e disciplinare; valorizzarne la figura, mediante una definizione delle sue funzioni, introducendo altresì un percorso di avvio alla professione della magistratura onoraria attraverso l'ufficio del processo.

Giustizia penale

44

Il settore della giustizia penale è stato oggetto di numerosi ed importanti interventi programmaticamente corrispondenti all'esigenza di individuare strategie di azione per fronteggiare emergenze divenute croniche, come quelle connesse alla necessità di rendere complessivamente più efficiente il sistema penale, introducendo strumenti processuali in grado di sostenere ed accelerare il lavoro dell'autorità giudiziaria e di ricondurre a fattispecie penali puntuali le nuove realtà criminali per fornire una risposta in termini di sicurezza alle mutate sensibilità sociali. Abbiamo inoltre compiuto importanti e non più procrastinabili sforzi per recepire le normative europee, colmando l'enorme gap prodotti negli ultimi anni e sottraendo così il Paese ad inutili e costose procedure di infrazione, ponendo, al contempo, a disposizione delle autorità di contrasto, efficaci strumenti di lotta al crimine.

Sul piano sostanziale molteplici sono stati gli interventi legislativi.

L'allarme suscitato dagli attacchi terroristici che si sono susseguiti con minacciosa frequenza e la connessa esigenza di garantire la sicurezza a fronte dell'inedito volto assunto dal terrorismo, nella sua nuova dimensione transnazionale, hanno posto gli organi requirenti



di fronte a nuove sfide ed il Governo dinanzi alla necessità di verificare la corretta calibratura degli strumenti a disposizione, in termini di tenuta ed adeguatezza. Sin dal gennaio 2015, all'indomani del primo attentato di Parigi, abbiamo infatti istituito, presso il Ministero, un gruppo di analisi strategica, che ha potuto favorire la traduzione legislativa di valutazioni, istanze e proposte di autorità giudiziarie tra le più impegnate nell'azione di contrasto.

La necessità di introdurre strumenti in grado di fronteggiare le peculiari modalità operative adottate dal terrorismo internazionale di matrice jihadista è all'origine dei nuovi istituti introdotti con la legge n. 43 del 7/4/2015, di conversione del decreto-legge n. 7/2015. Tale provvedimento prevede nuove figure criminose, specificamente ritagliate sulle condotte adottate dai terroristi di matrice islamica: il reclutamento passivo, l'auto-addestramento, il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo. L'intervento normativo, oltre che sul profilo sostanziale, ha inciso anche sul versante processuale, attribuendo al Procuratore nazionale antimafia incisivi poteri di impulso e coordinamento investigativo in materia di reati con finalità di terrorismo la necessità di introduzione dei quali era da tempo largamente riconosciuta, anche nella prospettiva della cooperazione internazionale, ma pure costantemente frustrata.

45

Tale iniziativa non è rimasta isolata, anzi è stata ulteriormente raffinata con un ulteriore intervento normativo che, oltre a ratificare e dare esecuzione a convenzioni internazionali, ha maggiormente potenziato gli strumenti di contrasto, introducendo nell'ordinamento interno tre nuove fattispecie delittuose: il finanziamento di condotte con finalità di terrorismo, la sottrazione di beni o di denaro sottoposti a sequestro, gli atti di terrorismo nucleare.

In tale prospettiva di coerente potenziamento degli strumenti di prevenzione e repressione del terrorismo, innanzitutto di matrice internazionale, si inquadrano le posizioni sostenute nel processo negoziale finalizzato all'adozione della nuova, ormai prossima direttiva antiterrorismo dell'Unione europea, nella quale si rifletteranno significativamente i tratti fondamentali dell'esperienza normativa e giudiziaria italiana.

Sempre sul fronte della sicurezza, deve essere rammentata anche la legge n. 68 del 22 maggio 2015, che ha inserito nel codice penale un nuovo titolo, dedicato ai delitti contro l'ambiente, nella quale hanno trovato ingresso i nuovi delitti di inquinamento ambientale.



di disastro ambientale, di traffico ed abbandono di materiale radioattivo e di impedimento al controllo. Le nuove fattispecie delittuose sono sorrette da un severo trattamento sanzionatorio, nonché dalla previsione della responsabilità della persona giuridica in tutti quei casi in cui il reato sia commesso nell'interesse dell'ente.

Va, inoltre, sottolineata l'articolata strategia avviata sul fronte del contrasto della corruzione e della criminalità economica. Con la legge n. 186 del 15 dicembre 2014, è stato, infatti, introdotto nel sistema penale il delitto di autoriciclaggio, la mancanza di previsione del quale costituiva grave lacuna del sistema di controllo della legalità del sistema finanziario e di repressione dei più gravi fenomeni criminali, a partire dalla corruzione e dal crimine organizzato.

La legge n. 69 del 27 maggio 2015, recante disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio, ha previsto novità di assoluto rilievo ed un irrigidimento delle sanzioni per il reato di associazione a delinquere di stampo mafioso e per i più gravi delitti contro la P.A., con l'estensione del raggio di operatività del reato di concussione anche agli incaricati di Pubblico Servizio e la previsione di meccanismi premiali per chi collabora con la giustizia. Inoltre, sono state rese più rigorose ed afflittive anche le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la P.A., ed è stata condizionata la concessione del beneficio della sospensione condizionale della pena al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato o di quanto indebitamente percepito. È stato anche previsto che la definizione del procedimento con il rito alternativo del "patteggiamento", per questo tipo di reati, sia subordinata al nuovo istituto della "riparazione economica".

Va altresì rilevato che, con riguardo al reato di falso in bilancio, sono state eliminate le zone d'ombra e di non punibilità che finivano per incentivare il ricorso a meccanismi artificiosi, particolarmente insidiosi e di difficile individuazione nelle società di grandi dimensioni. La coerenza e l'efficacia applicativa del modello di incriminazione adottato al fine anzidetto ha, del resto, già formato oggetto di puntuale riconoscimento delle Sezioni Unite della Suprema Corte.

Nella medesima direzione si colloca il decreto legislativo n. 153 del 13 ottobre 2014 in materia di controlli amministrativi su appalti, concessioni, erogazioni e finanziamenti pubblici, rendendo anche più snelle le procedure.



Sotto questo specifico profilo, tutte le articolazioni ministeriali vanno richiamate a svolgere ogni sforzo possibile per la promozione e la diffusione, tra il personale amministrativo, della cultura della trasparenza e dell'integrità, dando compiuta attuazione al Programma triennale per la prevenzione della corruzione – che recepisce gli obiettivi stabiliti dal Piano Nazionale Anticorruzione – integrandoli ed aggiornandoli, attraverso un'attenta verifica del contesto di riferimento.

In tal modo, ai cittadini, sarà garantita la massima accessibilità alle informazioni e, al contempo, l'apparato amministrativo sarà in grado di funzionare correttamente senza inquinamenti.

In proposito la definizione in tempi rapidi di un codice etico per sostenere e promuovere i principi dell'integrità nella prassi amministrativa contribuirà in modo decisivo a potenziare la capacità dell'Amministrazione di individuare preventivamente le aree a rischio, anche per il tramite dei referenti dell'anticorruzione istituiti in ciascun Dipartimento.

Numerosi sono gli interventi, già realizzati e in corso di realizzazione, finalizzati alla tutela dei diritti e delle libertà fondamentali.

47

Già in fase di avanzato esame parlamentare è il disegno di legge volto ad introdurre efficaci strumenti di contrasto all'odioso fenomeno del cyberbullismo, in tutte le sue manifestazioni, con azioni a carattere preventivo e con una strategia complessiva di particolare attenzione e tutela ai minori coinvolti, sia nella posizione di vittime sia in quella di autori di illeciti.

Un'attenzione particolare è stata poi rivolta al tema della violenza di genere.

La legge 15 ottobre 2013 n. 119, di conversione del decreto legge 14 agosto 2013 n. 93, recante "Disposizioni urgenti in materia di sicurezza e per il contrasto alla violenza di genere", ha inteso inasprire, con finalità dissuasive, il trattamento sanzionatorio nei confronti degli autori di reati di violenza domestica perpetrata nei confronti delle donne.

Inoltre, grande impegno è stato dedicato alla creazione di una vera e propria rete di sostegno delle vittime di abusi e violenze. Sono state, infatti, adottate azioni specificamente volte ad incoraggiare le vittime vulnerabili, soprattutto le donne, a denunciare i reati consumati in loro danno. In particolare, merita di essere ricordata l'adozione generalizzata del progetto Codice Rosa bianca che – già in corso di sperimentazione con il patrocinio dai



Ministeri della giustizia e della salute e con la cooperazione istituzionale tra ASL, forze di Polizia e Procure della Repubblica – intende assicurare un accesso privilegiato alle cure sanitarie di quanti abbiano subito maltrattamenti ed abusi.

Al fine di delineare un vero e proprio sistema di garanzie attraverso una disciplina generalizzata per la protezione, l'assistenza e la tutela di ogni persona offesa dal reato, è stato adottato il decreto legislativo n. 212 del 2015, che intende apprestare un efficace apparato difensivo per tutte le vittime di reato, soprattutto le più vulnerabili, nella consapevolezza non solo di un doveroso adeguamento agli standard europei, ma, soprattutto, della necessità di assicurare posizione paritaria ai diritti di tutte le parti del processo. Il sistema di tutela ha recentemente visto il suo perfezionamento attraverso l'istituzione di un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle vittime di reato.

Sempre sul versante del diritto sostanziale e con la finalità di rafforzare la tutela delle vittime di condotte che suscitano un elevato allarme sociale, la legge 41/2016 ha modificato incisivamente la disciplina relativa alle violazioni del codice della strada intervenendo sia sul codice penale, con l'introduzione di due specifiche figure delittuose che incriminano, in via autonoma, l'omicidio stradale e le lesioni personali stradali, con contestuale innalzamento dei limiti edittali, sia sull'apparato sanzionatorio amministrativo, ampliando l'ambito applicativo della sanzione della revoca della patente di guida.

Un importante progresso nella tutela dei diritti e delle libertà fondamentali è stato, inoltre, compiuto con l'approvazione della legge 115/2016 in materia di contrasto e repressione dei crimini di genocidio, crimini contro l'umanità e crimini di guerra, come definiti dagli artt. 6, 7 e 8 dello statuto della Corte penale internazionale, che introduce il reato di negazionismo e nuovo impulso al percorso di civiltà sarà dato dall'approvazione del reato di tortura, attualmente in discussione in Parlamento.

In fase di avanzato esame parlamentare, di recentissima approvazione al Senato, è poi il disegno di legge sul "caporalato", che segna un ulteriore passo decisivo nella tutela dei diritti fondamentali e della dignità delle persone. Le norme che saranno adottate, infatti, mirano a prevenire ed a colpire in modo organico ed efficace questo odioso fenomeno criminale, nelle sue diverse manifestazioni, favorendo l'emersione del lavoro nero attraverso un'intensificazione dei controlli. Inoltre, la normativa prevede un rigido inasprimento delle misure sanzionatorie per i casi di sfruttamento, anche attraverso la



previsione di misure di carattere patrimoniale, come la confisca, anche per equivalente, e introduce meccanismi volti a favorire un percorso premiale a favore delle imprese virtuose.

Non meno incisive ed importanti sono state le iniziative adottate per favorire l'efficienza del processo penale ed il rafforzamento delle garanzie difensive.

Il nostro Paese avverte da tempo la pressante esigenza di dare attuazione al principio della ragionevole durata del processo, aderendo alle indicazioni che provengono dalle convenzioni e dalle direttive europee, così come dalla giurisprudenza internazionale. Tale esigenza deve, però, confrontarsi con le istanze di garanzia degli imputati, e deve anche opportunamente coordinarsi con le novità di carattere sostanziale e processuale che sono state recentemente introdotte in campo penale.


Su tali premesse si è dunque inteso avviare una decisiva e radicale riforma, attualmente all'esame del Senato, che tocca in profondità i meccanismi che governano l'intero processo penale.

E proprio al fine di assicurare un equilibrato contemperamento delle due diverse esigenze già richiamate, le linee direttrici della riforma sono essenzialmente ispirate a principi di economia processuale e di deflazione dei carichi che affliggono gli uffici giudiziari e passano attraverso un accurato aggiornamento del sistema di garanzie previsto per l'imputato.

Ne sono espressione la riforma del regime delle impugnazioni, che consentirà, tra l'altro, una riduzione controllata dell'accesso al giudizio di legittimità; la previsione di condotte riparatorie quale causa di estinzione del reato, nei reati procedibili a querela; la riduzione dei tempi per le indagini; la modifica della disciplina dei riti alternativi, in particolare del giudizio abbreviato.

L'intervento riformatore si inserisce in realtà in un complessivo percorso già avviato, aggiungendosi ad una serie di interventi normativi ed organizzativi tutti ispirati dall'obiettivo prioritario di recuperare e implementare l'efficienza del processo penale.

In tale prospettiva si inserisce il decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015 che ha introdotto disposizioni in materia di non punibilità per particolare tenuità del fatto. L'obiettivo perseguito è stato quello di adeguare la risposta sanzionatoria penale al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto. Pertanto, ove l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento occasionale, lo Stato, pur mantenendo fermo il giudizio in ordine al



disvalore del fatto, demanda alla sede civile la relativa tutela, di carattere tipicamente risarcitorio o restitutorio. In questo quadro, dunque, la risposta sanzionatoria viene modulata tenendo conto dell'entità dell'offesa arrecata, delle circostanze del fatto, della personalità dell'autore, della natura del bene tutelato dalla fattispecie incriminatrice.

Sempre in una prospettiva di deflazione e di razionalizzazione del processo penale devono essere letti i decreti legislativi 7 e 8 del 15 gennaio 2016 (disposizioni in tema di depenalizzazione e di abrogazione di reati e introduzione di illeciti con sanzioni pecuniarie civili), che mirano ad una riduzione del ricorso al diritto penale, attraverso la depenalizzazione di alcune fattispecie di minor allarme sociale. La riduzione dell'area del penalmente rilevante intende ovviare all'ipertrofica espansione della sanzione penale che si è registrata nella legislazione degli ultimi anni, riconducendola nel perimetro delineato dai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà. Tale strategia punta inoltre a neutralizzare gli effetti insidiosi di tale politica, che finisce per svilire la serietà che deve caratterizzare il ricorso alla pena e per ostacolare la conoscibilità delle norme penali da parte dei cittadini, ingolfando il sistema penale, che viene posto di fatto nell'impossibilità di fornire risposta per tutte le violazioni previste in tempi ragionevolmente rapidi.

50

Proficuo, su tale versante, è stato il contributo dell'amministrazione orientato a fornire agli uffici giudiziari il necessario supporto per gli adempimenti procedurali conseguenti all'entrata in vigore di tali disposizioni.

La recente adozione del decreto legge n. 168 del 2016, recante misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di Cassazione, rappresenta un ulteriore intervento volto ad assicurare una più celere risposta alla domanda di giustizia.

Al medesimo obiettivo di migliorare l'efficienza e la qualità del servizio giustizia, si ispirano le iniziative organizzative volte ad incrementare e diffondere progetti di innovazione tecnologica nella gestione dei procedimenti giudiziari, potenziando le infrastrutture informatiche e riorganizzando gli uffici giudiziari in funzione della digitalizzazione e della trasmissione telematica degli atti processuali.

In attuazione dell'art. 16 del d.l. n. 179 del 2012, convertito dalla legge n. 221 del 2012, che prevede, a decorrere dal 15 dicembre 2014, l'utilizzo esclusivo dello strumento della PEC per l'invio di notificazioni e comunicazioni a persona diversa dall'imputato, si è tempestivamente provveduto all'avvio del Sistema di Notificazioni e Comunicazioni



telematiche penali (SNT). Il sistema favorirà la riduzione dei costi e dei tempi di notifica ed una maggiore ottimizzazione delle risorse contribuendo a garantire, per l'effetto, efficienza e celerità al processo penale.

Sempre nella medesima prospettiva di implementare i processi di innovazione tecnologica del sistema giustizia, tra il dicembre 2015 e l'aprile 2016, è divenuto operativo presso tutti gli uffici giudiziari di primo e secondo grado il Sistema Informativo della Cognizione Penale (S.I.C.P.), già prescelto come modello unico di registro della cognizione penale.

Il nuovo sistema apre ambiziose prospettive su diversi versanti.

Per un verso, offre agli uffici giudiziari un efficace strumento che consentirà significative economie nella gestione degli affari, sia per i magistrati che per il personale amministrativo, così contribuendo ad innalzare il livello di efficienza del servizio giustizia.

A tal fine, gli uffici ministeriali, proseguendo nelle iniziative già intraprese, saranno chiamati a promuovere la diffusione di criteri uniformi di gestione dei registri informatizzati, ferma restando l'autonomia dell'autorità giudiziaria nella qualificazione delle notizie di reato e nell'esercizio delle collegate ulteriori prerogative processuali.

51

Al contempo, dovranno essere potenziati cicli formativi del personale amministrativo anche nella prospettiva di assumere la corretta tenuta e gestione dei registri informatizzati a specifico parametro di riferimento per la misurazione dell'efficienza del lavoro delle segreterie e delle cancellerie.

Per altro verso, il nuovo sistema informativo crea le premesse per la realizzazione del processo penale telematico, in linea con la positiva esperienza maturata per il settore della giustizia civile, così dando ulteriore impulso all'azione di digitalizzazione della giustizia, che consentirà di assicurare un servizio efficiente e celere. Specifiche linee progettuali e adeguate risorse finanziarie sono definite nell'azione di programmazione dell'avvio del processo penale telematico contenuta nel P.O.N. *Governance*.

Inoltre, all'esito del definitivo consolidamento del S.I.C.P., sarà possibile dare ingresso agli interventi, per ora allo stato embrionale, finalizzati alla costituzione del *data warehouse* della giustizia penale. Trattasi di un obiettivo ambizioso, ma ineludibile nella consapevolezza che tutti gli interventi razionali e coerenti in materia organizzativa, tabellare, informatica del Ministero presuppongono una rilevazione statistica attendibile,



che potrà essere assicurata solo attraverso una continua implementazione degli strumenti tecnologici, in uno all'utilizzo coerente e uniforme dei sistemi informatizzati da parte degli uffici giudiziari.

Strategico è il rilievo assegnato nelle azioni progettuali già intraprese e da perseguirsi coerentemente nell'anno 2017 al fine della sicurezza dei sistemi informativi, a partire da quelli posti a supporto dell'azione giudiziaria di contrasto della criminalità mafiosa e terroristica.

Analogamente è da dirsi con riguardo all'implementazione dei livelli di sicurezza dei dati afferenti alle intercettazioni di comunicazione.

Particolare importanza rivestono inoltre gli sforzi compiuti per la recente attuazione dell'Albo degli amministratori giudiziari dei beni sequestrati e confiscati e l'adozione del d.P.R. n. 117 del 2015 recante disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari.

Si tratta di interventi fondamentali che rispondono a due diverse esigenze altrettanto prioritarie. Da un lato, quella di conferire uniformità, coerenza e trasparenza alle scelte compiute dalle autorità giudiziarie e dall'Agenzia nazionale nell'affidamento della gestione delle ingenti risorse sottratte alla criminalità organizzata e terroristica. Dall'altro, fornire strumenti informativi funzionali a garantire meccanismi di rotazione degli incarichi e il tempestivo aggiornamento sui profili di onorabilità e professionalità degli amministratori da designare, con l'obiettivo di implementare l'efficienza e la trasparenza del sistema processuale in un settore particolarmente sensibile.

In relazione alla stessa materia, un particolare impulso dovrà essere riservato da parte degli uffici ministeriali al perfezionamento ed alla definitiva diffusione del Sistema Informativo Telematico delle Misure di Prevenzione (SIT.MP), finanziato con fondi europei, che consentirà la gestione integrata dei fascicoli con il tempestivo aggiornamento di tutte le autorità coinvolte nelle decisioni.

In tale prospettiva, da parte dei competenti uffici ministeriali è già stata avviata un'attività finalizzata a sensibilizzare gli uffici giudiziari alla tempestiva trasmissione delle informazioni di rispettiva competenza, con l'obiettivo di assicurare un aggiornato flusso di comunicazioni tra le banche dati, già costituite presso diverse istituzioni, con finalità di monitoraggio statistico (Direzione generale della giustizia penale), di incrocio di dati



investigativi (i sistemi SIDDA e SIDNA, facenti capo alle Direzioni distrettuali e alla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo) e di gestione delle fasi di liquidazione e destinazione dei compendi sequestrati e confiscati (Agenzia nazionale e FUG).

Di grande importanza è anche l'intervento realizzato dalla legge n. 47 del 16 aprile 2015 nella materia delle misure cautelari personali, che accentua il carattere di *extrema ratio* che deve essere attribuito alla custodia cautelare in carcere, riconducendola rigorosamente ai criteri di concretezza ed attualità dell'esigenza cautelare che la giustifica.

Su tale sensibile versante, nella consapevolezza che una corretta e tempestiva gestione degli affari da parte degli uffici giudiziari contribuisca in modo decisivo anche a promuovere un rafforzamento delle garanzie della persona indagata/imputata, sono state implementate le funzionalità del S.I.C.P. con la previsione di *alert* sulla scadenza dei termini della custodia cautelare, così da garantire un rigoroso rispetto dei termini di custodia cautelare in carcere e scongiurare situazioni di ingiusta detenzione.

Assunto come obiettivo prioritario il superamento di ogni irragionevole o ingiustificato ostacolo alla cooperazione giudiziaria, si è riservato particolare impegno per recuperare il gap preesistente, recependo numerosi ed importanti strumenti normativi di derivazione europea che da anni e persino da oltre un decennio attendevano di essere resi esecutivi, attraverso il necessario adeguamento dell'ordinamento nazionale. Tale inerzia ha privato le autorità giudiziarie di importanti strumenti investigativi ed ha esposto, inoltre, il Paese a costose procedure di infrazione.

Grazie all'impegno profuso sono stati introdotti nuovi ed efficaci strumenti investigativi e di contrasto, è stato allargato il ventaglio delle garanzie e dei diritti fondamentali, è stata semplificato e velocizzato lo scambio di informazioni tra le autorità giudiziarie, a tutto vantaggio della celerità e dell'efficacia della risposta repressiva.

Importanti previsioni di carattere sostanziale hanno riguardato la prevenzione e la repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime (decreto legislativo n. 24/2014), la lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile (decreto legislativo 39/2014), la repressione della falsificazione della moneta europea (decreto legislativo n. 125/2016).

Un'attenzione particolare è stata riservata alla protezione delle vittime di reato, che ha conosciuto un deciso rafforzamento realizzato attraverso l'introduzione dell'ordine di



protezione europeo (decreto legislativo n. 9/2015) e delle numerose garanzie introdotte in sede processuale (decreto legislativo n. 212/2015).

Dal punto di vista processuale, sono state introdotte norme volte a garantire il diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali (decreti legislativi 32/2014 e 129/2016), è stato puntualmente disciplinato il diritto all'informazione nei procedimenti penali (decreto legislativo 101/2014) e sono state inserite le norme per il reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca (decreto legislativo n. 137/2015), a cui ha fatto seguito, nel solco dell'azione volta la rafforzamento delle misure di aggressione dei patrimoni illeciti, l'introduzione delle disposizioni per dare esecuzione nell'Unione europea ai provvedimenti di blocco dei beni e di sequestro probatorio (decreto legislativo n. 35/2016).

Sul cruciale versante della cooperazione e della condivisione delle informazioni abbiamo preso atto dell'improcrastinabile esigenza imposta dalla necessità di adeguare gli strumenti di contrasto al carattere fluido assunto dalla criminalità internazionale.

Il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, la pedopornografia, il terrorismo, la criminalità informatica e il riciclaggio hanno come denominatore comune la permeabilità alla frontiere e la creazione di mercati criminali comuni.

Per restituire alle autorità di contrasto la capacità di agire efficacemente, senza restare penalizzate da ostacoli di carattere formale e anacronistici limiti territoriali, abbiamo operato su più versanti.

Innanzitutto, sono state introdotte norme volte a snellire e semplificare le procedure di scambio di informazioni ed intelligence tra le autorità degli Stati membri dell'Unione europea (decreto legislativo n. 54/2015) ed è stata data attuazione alla normativa sulla condivisione delle informazioni presenti nei casellari giudiziari attraverso il sistema ECRIS (decreti legislativi nn. 73, 74, 75 del 2016).

Decisivo rilievo riveste, in questo contesto, la realizzazione della Banca dati nazionale del DNA, per le sue straordinarie potenzialità investigative, e la sua attitudine a favorire la cooperazione investigativa internazionale derivante dalle procedure celeri e sicure, di accesso per via informatica e telematica ai dati ivi raccolti e conservati.

Sono stati introdotti ad altri efficaci strumenti di derivazione europea che da lungo tempo le autorità nazionali di contrasto reclamavano, a cominciare dalle squadre



investigative comuni, che permettono di superare i tradizionali limiti della cooperazione interstatale, investigativa e giudiziaria, specie nel contrasto dei *cross-border crimes*, commessi essenzialmente dalle organizzazioni criminali e terroristiche. Il recepimento di questo strumento permette alle autorità giudiziarie di costituire squadre investigative comuni in tutti i casi in cui occorra compiere indagini particolarmente complesse sul territorio di più Stati e sia necessario assicurare un coordinamento investigativo.

Sempre nella medesima prospettiva devono essere letti gli sforzi realizzati per l'adozione di provvedimenti normativi che recepiscono meccanismi che concretizzano il principio del mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie, com'è nel caso delle decisioni adottate in uno Stato membro che irrogano sanzioni pecuniarie (decreto legislativo n. 37/2016). Tale strumento consente, infatti, l'esecuzione all'estero delle decisioni che applicano sanzioni pecuniarie, che siano rese da un'autorità giudiziaria o da un'autorità amministrativa, così sanandosi il *vulnus* alla libera circolazione delle persone, ma anche ai diritti dei singoli e della collettività. Va sottolineato che questa previsione intende altresì riallineare il Paese agli standard europei, ponendo rimedio alla sostanziale mancanza di effettività della sanzione pecuniaria che si è sinora riscontata in Italia.

55

Risponde alle medesime finalità anche l'adozione della normativa di recepimento dello strumento europeo in tema di riconoscimento delle decisioni sulle misure di sospensione che, oltre a favorire il reinserimento e la riabilitazione sociale delle persone condannate cui sia inflitta una pena non detentiva ma che comporti la sorveglianza o il rispetto di obblighi o prescrizioni, favorisce il controllo sull'effettivo rispetto di quegli obblighi.

Sulla medesima linea si colloca inoltre il recepimento della normativa in materia di reciproco riconoscimento delle misure alternative alla detenzione cautelare.

Sotto il profilo processuale, deve essere rammentato il recepimento della direttiva in tema di diritti processuali delle persone che, imponendo uno standard minimo comune in relazione al delicato tema dei processi celebrati in assenza dell'imputato, rafforza la fiducia reciproca tra gli Stati membri nella valutazione della correttezza della procedura che conduce alla decisione giudiziaria presa da altro Stato.

Nel medesimo solco si colloca anche la normativa di recepimento in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti relativi all'esercizio della giurisdizione nei




procedimenti penali, e quella relativa all'applicazione del principio del reciproco riconoscimento delle sanzioni penali che irrogano pene detentive o misure privative della libertà personale ai fini della loro esecuzione nell'Unione Europea. La prima, infatti, promuove una più stretta cooperazione nell'amministrazione della giustizia tra le autorità competenti degli Stati membri per il caso in cui la stessa persona sia oggetto, in relazione ai medesimi fatti, di procedimenti penali paralleli idonei a dar luogo a una decisione definitiva costituente violazione del principio del "ne bis in idem". Con la seconda sono stati introdotti meccanismi in grado di pervenire, in caso di "litispendenza internazionale" ad una soluzione concordata tra gli Stati membri, al fine di evitare che in relazione allo stesso fatto si avviino o si svolgano processi penali paralleli, dinanzi ad autorità nazionali europee diverse. L'introduzione di tale meccanismo consente di scongiurare l'inutile dispendio di energie processuali dei singoli Stati impegnati nei processi, nonché gravosi oneri per vittime e testimoni, costretti a comparire in sedi giudiziari di diversi Paesi per la stessa vicenda.

56

Al fine poi di assicurare una adeguata assistenza legale alle persone meno abbienti, con il d.lgs. n. 6 del 2015 si è intervenuti per un riordino complessivo della disciplina sulla difesa d'ufficio che garantirà un innalzamento del livello di professionalità, attraverso la previsione, tra l'altro, di criteri più rigorosi per l'iscrizione nel relativo elenco, ora unificato su base nazionale presso il CNF; di corsi di aggiornamento di adeguata durata da concludersi con un esame; di verifiche periodiche per il mantenimento dell'iscrizione; di un termine di durata minima prima di poter chiedere la cancellazione dall'elenco al fine di assicurare la necessaria stabilità nell'esercizio di tale funzione pubblica.

Rilevante è stato l'impegno profuso dagli uffici nel perseguimento degli obiettivi indicati nel precedente atto di indirizzo e le iniziative intraprese hanno investito diversi ambiti e rispondono a diverse finalità.

Numerosi sono gli atti di impulso finalizzati al rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale. In tale ambito meritano di essere segnalate le iniziative intraprese dall'amministrazione con l'obiettivo di sensibilizzare le autorità giudiziarie ad un uso razionale dei canali di trasmissione delle richieste di assistenza giudiziaria internazionale e all'osservanza dell'art. 7 della Convenzione di Londra del 19 giugno 1951 sullo Statuto delle Forze NATO. Non minore è il rilievo da assegnare alle



iniziative finalizzate all'estensione dell'area di cooperazione possibile secondo il diritto internazionale convenzionale al fine del trasferimento dei detenuti e, più in generale, all'efficace applicazione degli strumenti già esistenti, a partire dalla DQ 909/2008/GAI, sia nella prospettiva dell'ulteriore riduzione dell'affollamento carcerario che della promozione del reinserimento sociale del condannato.

Giustizia minorile

Alla giustizia minorile abbiamo dedicato in questi ultimi due anni una particolare attenzione, e non solo attraverso interventi legislativi mirati.

Sul piano organizzativo, infatti, si è proceduto al rafforzamento del Dipartimento, già della giustizia minorile, oggi della giustizia minorile e di comunità presso il quale è istituita la nuova Direzione generale della esecuzione penale esterna cosicché, dalla contiguità dei due mondi, possa realizzarsi un passaggio di esperienze, un momento di comune formazione, un'osmosi di modelli applicativi e prassi virtuose.


57

Per la più completa attuazione di questa nuova organizzazione appare prioritaria l'esigenza di adottare nuove modalità e procedure di interconnessione delle funzioni, delle competenze e della operatività dei Servizi minorili della Giustizia, a livello di amministrazione centrale e delle articolazioni periferiche, attraverso la realizzazione di modelli di collaborazione con l'area della esecuzione penale degli adulti.

Si richiede pertanto una maggiore diversificazione delle strutture e degli interventi ed un costante monitoraggio delle peculiarità dell'utenza.

Va infatti considerato che per i cosiddetti giovani adulti (ovvero gli autori di reati commessi durante la minore età, che permangono negli istituti penali minorili fino al compimento del venticinquesimo anno), debbono necessariamente applicarsi i medesimi principi trattamentali della giustizia minorile, con l'effetto che l'amministrazione è chiamata ad elaborare mirate strategie e programmi di reinserimento sociale.

Ciò comporta il massimo impegno, in termini di gestione e trattamento, per far sì che la contiguità di fasce di età tanto diverse non determini sopraffazioni, reclutamenti, rischi di radicalizzazione da cui possano derivare eventi critici come quelli che ultimamente



si sono registrati.

La modifica dell'ordinamento penitenziario minorile nell'ambito del progetto di legge di riforma del processo penale attualmente all'esame del Senato apre nuove prospettive per la realizzazione di un nuovo sistema di esecuzione della pena di cui da tempo la magistratura lamenta avverte l'esigenza e che consentirà anche una migliore organizzazione anche all'interno delle strutture penitenziarie.

Proprio in relazione alla sempre maggiore valorizzazione di una cultura nazionale ed internazionale che ponga i diritti dei minori al centro di ogni attività processuale che a vario titolo li vede protagonisti, segnalo con soddisfazione che, secondo recenti rilevazioni l'Italia, ha il più basso tasso di delinquenza minorile rispetto agli altri paesi dell'UE ed agli Stati Uniti. Tanto a testimoniare la validità dei programmi di prevenzione e la piena rispondenza delle misure trattamentali alternative alla detenzione.

Al riguardo, va evidenziato che la maggior parte delle garanzie procedurali minime già contemplate nel nostro sistema processuale minorile (tra cui l'obbligo di assistenza legale al minore in tutte le fasi del procedimento, la valorizzazione del vissuto e della personalità del minore, la detenzione separata tra minorenni ed adulti e la formazione specialistica dei magistrati che operano nel settore minorile) sono contemplate nel modello europeo di giusto processo minorile siglato nel dicembre 2015 dai rappresentanti della commissione Europea, del consiglio dell'UE e dell'Europarlamento, a riprova della bontà del nostro sistema minorile.

Anche la giustizia riparativa, attraverso la mediazione che è spesso parte integrante dei programmi trattamentali di messa alla prova, trova soddisfacente attuazione in ambito minorile.

A tal proposito appare significativo registrare il dato relativo alla crescente applicazione dell'istituto della messa alla prova, triplicato negli ultimi 10 anni.

Anche nell'anno 2017 dovranno, pertanto, essere portate avanti iniziative volte a favorirne il ricorso con modalità uniformi su tutto il territorio nazionale, attraverso la stipula di protocolli d'intesa con gli enti territoriali e la creazione, su base regionale, di centri per la giustizia riparativa e mediazione penale che prevedano il coinvolgimento delle agenzie educative del territorio e del volontariato.

Dovrà essere proseguita l'azione finalizzata alla revisione dell'intera organizzazione



dei servizi minorili delle comunità sia quelle gestite in via esclusiva dal Dipartimento di giustizia sia quelle gestite dal privato sociale, queste ultime generalmente destinate ad accogliere minori estranei al circuito penale, che vivono temporanee condizioni di difficoltà legate al complessivo disagio o alla inadeguatezza dei contesti familiari di appartenenza.

Il ricorso alle prestazioni di cooperative ed enti analoghi dovrà avvenire nel più rigoroso rispetto delle norme introdotte dal nuovo Codice degli appalti ed i collocamenti in comunità, disposti nell'ambito dei procedimenti penali, dovranno rispondere a criteri di massima trasparenza ed obiettività.

L'attività finalizzata al costante controllo sull'adeguatezza dei servizi erogati dalle comunità dovrà essere svolta in stretto coordinamento con le altre amministrazioni competenti e con le Procure presso i tribunali per i minorenni cui spetta la potestà di vigilanza e controllo e la ricognizione degli esiti dovrà essere condivisa con l'Ispettorato Generale.

Con riferimento ai giudici onorari componenti degli organi giurisdizionali minorili, particolare attenzione dovrà essere dedicata al regime delle incompatibilità come individuate dal Consiglio Superiore della Magistratura e ai possibili conflitti di interesse dei giudici onorari nell'ambito delle decisioni sui collocamenti in comunità gestite dal privato sociale.

Costante dovrà poi essere il confronto con l'Autorità Giudiziaria minorile sia con riguardo al trattamento dei minori provenienti da contesti di criminalità organizzata, sia per una lettura condivisa del fenomeno della devianza giovanile nei diversi contesti territoriali al fine di definire modalità condivise di intervento.

In materia civile, come è noto, con la legge 10 dicembre 2012 n. 219 si è finalmente affermata l'eguaglianza giuridica di tutti figli, a prescindere dalla nascita in costanza di matrimonio, nel pieno rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi imposti a livello internazionale.

Si è così modificato l'assetto giuridico della filiazione attraverso l'unificazione del relativo stato giuridico depotenziando, nell'ambito dei rapporti familiari, la centralità del vincolo coniugale a vantaggio dei diritti della prole, intento confermato altresì dalla sostituzione dell'espressione "potestà genitoriale" con quella di "responsabilità genitoriale" onde valorizzare il profilo dell'assunzione di responsabilità da parte dei genitori nei



confronti del figlio.

Tuttavia, a questa profonda evoluzione sul piano dei principi e del diritto sostanziale, non è ancora corrisposta un'effettiva parificazione delle tutele sul piano processuale e ordinamentale, ragion per cui, come già accennato, abbiamo elaborato una proposta di riforma, in corso di esame parlamentare, per l'istituzione di una sezione specializzata per la famiglia al fine di superare l'attuale frammentazione della materia minorile tra Tribunale ordinario, Giudice tutelare e Tribunale per i minorenni, a cui corrisponderà, sul piano processuale, una razionalizzazione dei riti e delle competenze, salvaguardando i profili di specializzazione e professionalità dei tecnici, togati e laici, che si sono formate nell'esperienza del Tribunale per i minorenni e garantendo altresì l'ausilio dei servizi sociali e di tutti gli operatori del settore.

La valorizzazione della famiglia e dei diritti fondamentali del fanciullo, primo tra tutti quello alla continuità affettiva, è stata ulteriormente riaffermata dalla legge 19 ottobre 2015, n. 173, recante modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affidamento familiare, che ha inteso introdurre un *favor* verso i legami costruiti in ragione dell'affidamento, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria. Il testo prevede una "corsia preferenziale" per l'adozione a favore della famiglia affidataria che possieda tutti i requisiti di legge, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore - risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine.

La diffusione in tutti gli Uffici minorili dell'applicativo SIGMA, appena completata, consentirà una raccolta omogenea dei dati e la implementazione della Banca dati adozioni.

Sempre in tema di rapporti tra affidamento e adozione, con riferimento ai minori stranieri, con la legge 18 giugno 2015 n. 101 l'Italia, dopo un iter molto travagliato, ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori.

La Convenzione si applica alle questioni relative all'attribuzione, all'esercizio e alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale; al diritto di affidamento; alla tutela del minore, alla curatela e agli istituti analoghi; all'amministrazione, alla conservazione o alla disposizione dei beni del minore; al collocamento del minore in una famiglia di



accoglienza o in istituto o alla sua assistenza legale tramite la cosiddetta *kafala*.

Quest'ultimo profilo, particolarmente delicato, è stato stralciato dalla legge di esecuzione e forma oggetto di un autonomo disegno di legge presentato dal Governo, contenente le norme di adeguamento interno, al fine di attribuire una veste giuridica alla *kafala*, istituto affine all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore negli ordinamenti islamici, che non operano alcuna distinzione tra bambini in stato di abbandono e bambini in situazioni di transitoria difficoltà.

Ricordo infine l'importanza di una puntuale applicazione del decreto legislativo n.142 del 18 agosto 2015 che, in attuazione delle direttive 32 e 33 UE, reca norme relative all'accoglienza dei richiedenti protezione internazionale e procedure comuni ai fini del riconoscimento e della revoca dello *status* di protezione internazionale, anche per la grande attenzione dedicata ai minori cui viene garantita, così unificando prassi molto diversificate sul territorio nazionale, adeguata e pronta accoglienza ed una tutela giuridica più rapida ed efficace.

Le nuove prospettive dell'esecuzione penale esterna

La recente riorganizzazione del Ministero della Giustizia, con la istituzione del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, strutturato in due Direzioni generali una delle quali dedicata alla esecuzione penale esterna, è ulteriore tangibile segno di radicale cambiamento di prospettiva nelle politiche dell'esecuzione della pena.

L'unificazione dei due sistemi, quello minorile e quello dell'esecuzione penale esterna, entrambi orientati a considerare la centralità della persona nei programmi trattamentali in ambiente libero, così come la riflessione conclusiva degli Stati generali dell'esecuzione penale sulla crisi del tradizione sistema di repressione penale e delle misure clemenziali per la loro strutturale inadeguatezza a svolgere il ruolo di unico e rigido strumento di prevenzione generale speciale, mostrano chiaramente come un sistema di esecuzione della pena, moderno e in linea con il *probation system* europeo, sia possibile ove si riconosca davvero come *extrema ratio* l'esecuzione della pena intramuraria, in favore di un sistema di repressione fondato su misure alternative alla detenzione che siano



limitative – ma non private – della libertà personale e che si svolgano sul territorio.

In tale ottica si spiegano i recenti importanti interventi di modifica normativa volti a rafforzare il sistema dell'esecuzione esterna, tra cui l'introduzione della messa alla prova per gli adulti, l'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative al carcere, l'incremento di sanzioni alternative al carcere come quella del lavoro di pubblica utilità in materia di violazione del codice della strada.

Già da subito apprezzabili i risultati ottenuti con il suddetto cambio di prospettiva.

L'esame dei dati statistici relativi alla popolazione carceraria e ai soggetti ammessi alle misure alternative alla detenzione mostra chiaramente la crescita delle sanzioni di comunità passate da un numero pari a 26.000 nel 2011 ad un numero di circa 41.910 al 15.9.2016.

Al di là di questi dati, è di tutta evidenza come il nuovo sistema di repressione penale "aperto" possa funzionare solo ove dimostri la sua credibilità, ove cioè sia in grado di porsi quale effettivo strumento di controllo sociale dell'esecuzione della pena.

La tenuta del sistema dell'esecuzione penale esterna e la sua credibilità passano cioè necessariamente attraverso il superamento della diffusa percezione per cui l'unica pena possibile sia quella della segregazione in carcere.

In altri termini forte è il rischio di considerare la commissione di reato come un fenomeno degenerativo in cui il *malum actionis* possa trasformarsi in recupero senza passare per il *malum passionis*.

Di qui la necessità, per scongiurare tale insidie, di costruire un sistema di misure alternative progetto che preveda un serio e sicuro impegno del reo, a partire dalle sue condizioni di vita personale e familiare e dalle sue esigenze educative, con il coinvolgimento del contesto territoriale di appartenenza e di tutte le agenzie educative presenti sul territorio.

A tale proposito è necessario che i contenuti delle prescrizioni comportamentali si articolino in impegni di studio, di formazione o di lavoro, in percorsi di mediazione penale e nell'adesione a programmi terapeutici presso i Servizi per le Dipendenze, le comunità terapeutiche e il Dipartimento di salute mentale.

L'attività di lavoro, in particolare, deve necessariamente essere qualificata e qualificante, deve cioè svilupparsi in un contesto territoriale che "provochi", che ponga



interrogativi, che sia tale da consentire al reo di recuperare il senso di ciò che ha tolto o del dolore/danno che ha arrecato alla vittima.

Relativamente ai lavori di pubblica utilità, il D.M. 8 giugno 2015 n.88, che regola la disciplina delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ha consentito di avviare sul territorio una nuova fase di intese e di accordi più specificamente concentrati sulla messa alla prova che si vanno ad aggiungere a quelle già sottoscritte per l'applicazione dell'art.54 del DL 274/2000.

Ritengo di fondamentale importanza, anche in quest'ambito, il coinvolgimento del volontariato che, previa adeguata formazione, può costituire significativo supporto alla attività degli operatori dell'UEPE.

Per queste ragioni, anche in un'ottica di adeguamento alle previsioni di cui alla Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio del 25 ottobre 2012, è auspicabile che le prescrizioni trattamentali, ove possibile, contemplino interventi di giustizia riparativa e/o di mediazione penale.


Di contro, è parimente necessario, per la credibilità del sistema, istituire sistemi di controllo dell'esecuzione di tutte le misure alternative alla detenzione, auspicabilmente anche attraverso l'impiego di personale di polizia penitenziaria.

La valorizzazione del sistema dell'esecuzione penale esterna non deve infatti portare a ritenere che l'esecuzione intramuraria sia cosa diversa e nettamente distinta dall'esecuzione penale esterna.

I due sistemi (quello del carcere o dell'esecuzione intramuraria e quello dell'esecuzione penale esterna), infatti, costituiscono i due volti della repressione penale sicché non è possibile sviluppare una politica dell'esecuzione penale esterna senza dare vita ad una nuova politica dell'esecuzione intramuraria.

Lo sforzo dell'Amministrazione deve essere proprio quello di creare momenti di coordinamento tra Istituti di pena e Uffici di esecuzione penale esterna che siano funzionali alla realizzazione di percorsi di fuoriuscita dal carcere in favore di quei detenuti che, sia pure meritevoli, non possono essere ammessi ad un programma trattamentale in ambiente libero per mancanza di risorse familiari, economiche o limiti personali.

A tale fine è stata istituita una commissione interdipartimentale con funzioni di raccordo e integrazione di attività di competenza condivise dal Dipartimento



dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con particolare riferimento alla collaborazione degli Uffici di esecuzione penale esterna all'attività di osservazione e trattamento negli istituti penitenziari ed alle progettualità di carattere integrato.

Al fine di rafforzare gli uffici di esecuzione penale esterna sono stati previsti importanti finanziamenti, finalizzati, da un lato, all'acquisto di beni, macchine, attrezzature e dunque all'ammodernamento degli uffici e, dall'altro, importanti finanziamenti diretti ad implementare il personale impiegato per l'esecuzione penale esterna.

Basti pensare al finanziamento di euro 1.000.000,00 da impiegare per stipulare convenzioni con esperti in psicologia e in servizio sociale ai sensi dell'art. 80 della legge 26 luglio 1975 n. 354.

Tutto il sistema dell'esecuzione penale esterna diviene allora il "banco di prova" del se sia possibile sviluppare "giustizia" sul territorio anche attraverso la solidarietà sociale, il potenziamento delle professionalità ed il miglioramento del livello qualitativo del servizio reso dagli uffici attraverso un nuovo modo di concepire le politiche sociali attente al recupero di chi vive in condizioni di vita particolarmente difficili, contenendo e gestendo i livelli di rischio nei soggetti sottoposti a misure o sanzioni di comunità.

Il sistema penitenziario

L'organica e strutturale revisione del sistema di esecuzione della pena ha costituito uno dei prioritari obiettivi del Governo sin dal suo insediamento, imponendosi, a seguito della sentenza della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo, pronunciata nella procedura pilota originata dal caso Torreggiani, l'adozione di un piano d'azione complessivamente rivolto a dare garanzia del pieno ed effettivo adeguamento del sistema penitenziario ai principi della Convenzione del 1950.

Ed è proprio questo impegno, di tipo strutturale e sistemico, che ha imposto non la mera soluzione del problema del sovraffollamento delle strutture penitenziarie, ma una complessiva rimediazione del tema dell'esecuzione penale, nella sue molteplici declinazioni, in conformità alle finalità che la Costituzione e la Convenzione Europea dei



Diritti dell'Uomo conferiscono alla sanzione penale.

Come noto, nello scorso marzo il Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha definitivamente archiviato la procedura di infrazione aperta nei confronti dell'Italia per violazione dell'art. 3 della Convenzione, riconoscendo la validità degli sforzi operati e la bontà dei nuovi modelli detentivi progressivamente in adozione.

Sul versante specifico del sovraffollamento carcerario, le misure adottate consentono di rassegnare un bilancio incoraggiante: al 19 settembre 2016, la popolazione carceraria è composta da 54.202 unità, ancora superiore all'accresciuta, complessiva capacità regolamentare degli istituti penitenziari, ma l'andamento dei flussi dimostra, da un lato, la conquistata durevolezza del processo di contenimento del ricorso alla detenzione nelle politiche criminali dello Stato e, dall'altro lato, l'assestamento di un nuovo e più maturo equilibrio del rapporto fra presenze carcerarie ed esecuzione penale esterna, essendo ormai quasi paritaria la dimensione numerica dell'uno e dell'altro sistema, ove si consideri che ai 42.535 detenuti in regime di esecuzione esterna (erano poco più di 16.000 nel pieno della emergenza) occorre aggiungere il numero delle persone chiamate a lavori di pubblica utilità.

65

Ulteriori spazi di intervento innovativo saranno aperti dall'esercizio della delega al Governo per la riforma dell'ordinamento penitenziario, oggetto del disegno di legge, di iniziativa governativa, approvato dalla Camera dei deputati ed ora all'esame dell'Aula del Senato.

Gli interventi normativi finalizzati alla riduzione delle presenze in carcere sono stati accompagnati dal rafforzamento degli strumenti a presidio dei diritti delle persone detenute, attraverso l'introduzione del nuovo articolo 35-bis dell'Ordinamento Penitenziario e l'istituzione del Garante Nazionale delle persone private della libertà personale, la piena operatività del quale è stata assicurata attraverso la tempestiva adozione del regolamento attuativo della legge istitutiva e l'apprestamento delle dotazioni necessarie, anche attraverso l'adozione concertata della pianta organica del personale e l'assegnazione di personale adeguato per professionalità e competenze.

Al ruolo del Garante l'Amministrazione penitenziaria è chiamata ad assicurare la massima collaborazione, dando pieno e tempestivo riscontro alle segnalazioni di inadeguatezza dei sistemi precettivi sottostanti alla normazione primaria e dei



comportamenti gestionali. È mio intendimento, del resto, sollecitare il Garante a svolgere un positivo ruolo di interlocuzione preventiva nei processi di progressivo adeguamento, normativo ed organizzativo, dell'amministrazione penitenziaria (e di quella della esecuzione esterna della pena), nel quale l'autonomia del ruolo di garanzia dell'effettività della protezione dei diritti delle persone private della libertà, lungi dal rischiare compressioni, possa esprimersi con piena indipendenza di giudizio, rafforzando la maturità dei processi decisionali.

Come già precisato, ad interventi urgenti, pure necessari a fronteggiare, nell'immediato, il rapporto critico tra popolazione detenuta e spazi di esecuzione della pena si è, pertanto, affiancata una complessa pianificazione strategica, che ha portato all'adozione di misure, normative ed organizzative, proiettate in una visione globale, al di là della condizione di emergenza umanitaria stigmatizzata dalla Corte.

Proprio nella prospettiva di armonizzare e rendere coerenti i molteplici interventi finalizzati ad avviare un ripensamento multidisciplinare dell'esecuzione della sanzione penale è stata avviata, per la prima volta, l'ampia consultazione pubblica degli "Stati generali dell'esecuzione penale", che ha segnato una tappa importante lungo il percorso avviato dalla necessaria, effettiva, attuazione delle prescrizioni della Corte Europea dei Diritti dell'uomo.

L'esito dei lavori, che hanno riunito oltre duecento diversi esponenti dell'Accademia, dell'Avvocatura, della Magistratura, dell'associazionismo civile oltre che rappresentanti di tutti gli operatori del settore, nella condivisa riflessione sulla pena e sul sistema penitenziario, secondo un approccio multidisciplinare, è stato illustrato nelle giornate del 18 e 19 aprile 2016, nell'istituto penitenziario di Rebibbia, alla presenza del Capo dello Stato e di esponenti delle istituzioni e della società civile. L'evento ha registrato l'interessata partecipazione del Vice Segretario generale del Consiglio d'Europa e del Commissario europeo per la giustizia e, in fatto, ha aperto e reso visibile a molti "l'orizzonte di una nuova cultura della pena", offrendo al dibattito politico ed istituzionale e alla pubblica opinione gli esiti di una approfondita ed originale riflessione sul mondo del carcere.

Questa nuova prospettiva, unitamente alla riacquistata credibilità nello scenario internazionale e sovranazionale del sistema penitenziario italiano segnata dalla definitiva



archiviazione della vicenda Torreggiani, segna un passaggio avanzato del percorso riformatore intrapreso e contribuisce a delineare più compiutamente gli obiettivi e le linee d'azione per il futuro, ponendo le basi per interventi necessari a definire sia sul piano organizzativo che su quello normativo il profondo cambiamento del sistema penitenziario, del quale è largamente condivisa la necessità.

Sotto il profilo delle iniziative normative ancora in itinere, le indicazioni pervenute dal lavoro dei Tavoli potranno fornire preziosi contributi al dibattito parlamentare in corso sul disegno di legge, di iniziativa governativa, A.S. n. 2067 (ex A.C. n. 2798, attualmente in discussione al Senato), recante: "Modifiche al codice penale e al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi nonché all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena" che, agli articoli 34 e 36, contiene la delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario.

In particolare, nell'elaborazione dei principi e criteri direttivi potranno essere opportunamente valorizzate le indicazioni finalizzate:

- all'individualizzazione del trattamento rieducativo e alla differenziazione dei percorsi penitenziari;
- a potenziare l'accesso alle misure alternative ed a semplificarne le procedure;
- alla previsione di attività di giustizia riparativa quali momenti qualificanti del percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario, sia nell'esecuzione delle misure alternative;
- all'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario, sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati;
- alla disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari;
- alla revisione delle disposizioni dell'ordinamento penitenziario alla luce del riordino della medicina penitenziaria disposto dal decreto legislativo 22 giugno 1999, n. 230, tenendo conto della necessità di potenziare l'assistenza psichiatrica negli istituti di pena;
- al pieno riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute e internate e disciplina delle condizioni generali per il suo esercizio;
- alla previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere;
- all'adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze educative dei detenuti minori di età;



- alla previsione di norme volte al rispetto della dignità umana attraverso la responsabilizzazione dei detenuti, la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, la sorveglianza dinamica;
- alla tutela del rapporto tra detenute e figli minori;
- alla previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute;
- alla revisione del sistema delle pene accessorie improntata al principio della rimozione degli ostacoli al reinserimento sociale del condannato ed esclusione di una loro durata superiore alla durata della pena principale;
- alla revisione delle attuali previsioni in materia di libertà di culto e dei diritti ad essa connessi.

Prima ancora che si compia il percorso legislativo così delineato, gli spunti di riflessione emersi dagli “Stati Generali” potranno trovare la massima latitudine applicativa, traducendosi in indicazioni suscettibili di immediata attuazione, nell’attività amministrativa, sotto l’aspetto organizzativo e strutturale.

Resta, difatti, attuale ed indifferibile il raggiungimento dell’obiettivo primario di assicurare alle persone detenute condizioni di vita detentive adeguate al rispetto più pieno della dignità umana, in uno con quello della individuazione di opzioni trattamentali che facilitino un consapevole reinserimento nel contesto sociale, tale da garantire esigenze di sicurezza e flessione del tasso di recidiva.

Il complesso delle iniziative intraprese per fronteggiare l’emergenza e nel contempo avviare il ripensamento dei modelli di detenzione e delle stesse strutture detentive ha consentito, infatti, non solo di offrire risposte concrete ai rilievi della Corte Europea dei Diritti dell’Uomo e di riportare sotto controllo l’andamento dei flussi detentivi, ma ha costituito la cornice fondamentale dell’avvio di una profonda azione di ricognizione delle criticità e dei bisogni della amministrazione penitenziaria, essenziale innanzitutto all’apprestamento dei rimedi strutturali che hanno riguardato la stessa organizzazione delle sue funzioni.

L’amministrazione penitenziaria è stata così chiamata ad assecondare un generale processo di ricerca di necessarie condizioni di semplificazione strutturale e maggiore efficienza operativa che ne ha profondamente modificato la fisionomia, per quanto lungo ed ancora irto di difficoltà sia il percorso riformatore da svilupparsi.



Un percorso agevolato dall'adozione del nuovo regolamento di organizzazione della struttura ministeriale (d.P.C.M. n. 84 del 2015), in cui le esigenze di unitaria e coerente regia delle politiche trattamentali e di esecuzione della pena hanno trovato adeguata valorizzazione nell'istituzione (art.7) del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, cui sono state attribuite le aree funzionali inerenti l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova, con l'intento di realizzare, su questo innovativo e fecondo terreno, la unificazione di due sistemi, quello minorile e quello della esecuzione penale esterna attraverso un canone operativo che non si riducesse all'accostamento formale di due realtà distinte ed ancor meno nell'inglobamento di un settore all'interno dell'altro.

Si tratta di una scelta che, preservando i modelli di funzionamento della giustizia minorile, mira alla espansione del complessivo sistema della esecuzione penale esterna.

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, l'introduzione dell'istituto della messa alla prova per gli adulti, l'espansione delle sanzioni alternative al carcere e del ricorso al lavoro di pubblica utilità impongono un'azione amministrativa che miri ad adeguare il sistema organizzativo alla ineludibile necessità di costruzione di un sistema di *probation* ampio ed effettivo che ponga l'Italia alla pari di tutti i maggiori paesi europei che trovano in questo settore il principale strumento di esecuzione penale.

69

Se per un verso è indispensabile adeguare le risorse, umane e finanziarie, necessarie per la crescita e lo sviluppo del nuovo ambito di responsabilità di quel dipartimento, per altro verso deve essere costruito un modello organizzativo efficiente e razionale in grado di assicurare rigorosi programmi di recupero che prevedano meccanismi di controllo effettivo e di costante verifica dei percorsi di risocializzazione messi in campo.

In questa prospettiva dovrà misurarsi l'adeguatezza dei cambiamenti profondi dei quali abbisogna il sistema della formazione del personale, dovendo la nuova Direzione generale competente in materia agevolare, con coerenti pianificazioni ed azioni progettuali mirate, l'effettività dei processi di osmosi culturale ed operativa fra le due pur distinte ed autonome articolazioni ministeriali.

Analogamente, la Direzione generale del personale e delle risorse del D.A.P. deve assicurare la piena e tempestiva attuazione dei processi di potenziamento delle strutture destinate alla esecuzione penale esterna, conferendo le risorse necessarie, secondo criteri di massima collaborazione, trasparenza ed efficienza gestionale.



La sottrazione della esecuzione penale esterna alla dimensione ancillare cui era tradizionalmente relegata nella Amministrazione penitenziaria, oltre a consentire l'avvio di un processo di profonda ristrutturazione dei servizi dell'amministrazione della giustizia funzionali alla piena valorizzazione delle misure alternative alla detenzione, consente la concentrazione delle risorse del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria nell'attuazione del programma riformatore che ha al suo centro il circuito penitenziario.

In questa rinnovata dimensione deve inquadrarsi anche il più ampio ed ormai avanzato percorso di riordino delle strutture e delle funzioni di quella Amministrazione, avviato con il nuovo regolamento di organizzazione del Ministero e con la successiva adozione del decreto attuativo (d.m. 2 marzo 2016) recante le fondamentali misure di organizzazione e coordinamento di quella nevralgica articolazione del Ministero.


Quel percorso deve potersi rapidamente concludere.

Da un lato, attraverso le ulteriori decretazioni previste dall'art. 11, in corrispondenza a cruciali nodi problematici di quella struttura (dalla determinazione dei criteri di attribuzione degli incarichi dirigenziali alla disciplina di delicati uffici dipartimentali) e, dall'altro lato, attraverso processi decisionali nella concreta realtà della gestione amministrativa coerenti con i valori e il significato delle scelte riformatrici.

In particolare, esige urgente e non differibile completamento il processo di ristrutturazione delle funzioni di acquisizione di beni e servizi dei quali abbisogna l'Amministrazione della giustizia, nel suo complesso definito attraverso la concentrazione della competenza generale in materia al Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, ponendo a disposizione di questo le competenze e le risorse umane necessarie alla programmazione ed alla attuazione delle linee gestionali proprie ormai soltanto dell'unica centrale di acquisto così individuata nella Direzione generale delle Risorse e delle Tecnologie del D.O.G., salva l'autonomia delle residue competenze contrattuali tassativamente indicate nel Regolamento di organizzazione e nel decreto attuativo riferito alle competenze della appena indicata Direzione generale.

Si tratta di un processo di riorganizzazione decisivo per l'innalzamento dei livelli di economicità, trasparenza ed efficienza dell'azione ministeriale, cui deve corrispondere un'azione sinergica delle articolazioni amministrative interessate.

A questo medesimo processo va ricondotta la scelta della soppressione del Centro



amministrativo Giuseppe Altavista, le competenze del quale in materia di personale e risorse, cresciute impropriamente in omaggio a pur obiettive, ma, in definitiva, mal intese istanze di semplicità operativa, sono state trasferite interamente alle competenti strutture dirigenziali generali.

L'attuazione coerente del processo di riorganizzazione in parola esige, naturalmente, la traduzione delle sue finalità di razionale e corretto impiego delle risorse disponibili in coerenti politiche del personale dell'amministrazione penitenziaria.

Al di là del fondamentale rilievo delle prospettive segnate dal processo di riordino delle carriere di polizia previsto dalla legge 124/2015 e dal superamento delle ingiustificate disparità di trattamento reso possibile dalla previsione del riallineamento della polizia penitenziaria, contenuta nella legge di stabilità 2016, il segno fondamentale del rinnovamento, oltre che in una complessiva azione di più adeguata valorizzazione del ruolo della dirigenza penitenziaria, deve ritrovarsi nella ormai indifferibile definizione di nuove, trasparenti ed efficienti direttrici di gestione del personale.

Si impone, al riguardo, l'ormai indifferibile esigenza di definizione delle piante organiche del Dipartimento e dei provveditorati, secondo linee di massima semplificazione strutturale e di pratica destinazione delle risorse così liberate ai compiti istituzionali propri degli istituti penitenziari. In tale processo dovrà ricercarsi il confronto e la cooperazione delle organizzazioni sindacali, nella consapevolezza dell'urgenza di una manovra organizzativa cruciale per la stessa credibilità della Amministrazione penitenziaria, intanto adottandosi criteri gestionali che consentano il massimo recupero possibile delle energie e delle risorse disperse attraverso inefficienti quando non improprie utilizzazioni degli strumenti di flessibilità delle condizioni di impiego del personale.

Più in generale, dovranno trovare realizzazione obiettive e da tempo frustrate istanze di nuovi reclutamenti di personale di polizia e nei ruoli civili dell'amministrazione, in raccordo con parimenti accresciute e vitali esigenze di dotazione di nuove professionalità tecniche nei multiformi settori di impegno istituzionale della Amministrazione.

La funzione essenziale che la polizia penitenziaria è chiamata a svolgere nel percorso trattamentale in virtù della posizione di prossimità con le persone detenute, si declina anche in una qualificata e preziosa funzione informativa nell'ambito dei procedimenti di competenza della Magistratura di Sorveglianza.



In tal senso, dovrà proseguire il proficuo supporto assicurato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, anche attraverso il potenziamento degli strumenti tecnologici di monitoraggio delle istanze finalizzate all'adozione dei rimedi preventivi ex art. 35-bis e dei rimedi risarcitori ex art. 35-ter OP, agevolando l'istruzione e la definizione dei relativi procedimenti.

L'ampliamento delle competenze assegnate alla Magistratura di Sorveglianza e l'ampio ventaglio di opzioni trattamentali tra cui orientare e personalizzare le scelte, nel necessario contemperamento tra esigenze di risocializzazione ed afflittive che le misure e la sanzioni di comunità devono mantenere, hanno comportato la necessità di potenziare le misure a sostegno dell'efficienza degli Uffici di Sorveglianza ed hanno trovato nuovo impulso nell'ambito degli Stati Generali.

All'ampliamento delle dotazioni organiche del personale di magistratura, assunto con il decreto legge n. 92 del 2014, convertito con modificazioni in legge 11 agosto 2014, n.117, si è ora affiancato un ampio ed articolato programma di potenziamento organizzativo, che dovrà essere positivamente implementato attraverso il coinvolgimento dei Dipartimenti competenti, in attesa della definizione di coerenti interventi normativi.

72

Un modello trattamentale realmente innovativo, che attinge a contributi interdisciplinari delle diverse istituzioni coinvolte, richiede il potenziamento del processo di osmosi e la sensibilizzazione del territorio sulle tematiche dell'inclusione e della riabilitazione sociale, nel quadro della necessaria attuazione degli impegni assunti con i protocolli già stipulati, nel corso del 2014 e del 2015, con 14 Regioni, con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza e delle ANCI regionali.

In tale prospettiva, particolare attenzione dovrà essere riservata all'implementazione di percorsi di inclusione sociale con riguardo, soprattutto, al lavoro all'esterno secondo progetti di pubblica utilità, valorizzando il modello di integrazione con le risorse del territorio e del privato sociale.

La effettiva attuazione del diritto al lavoro, sia all'interno delle strutture che all'esterno, ove ne ricorrano i presupposti, e la formazione professionale mediante previsione di adeguati corsi di avviamento, che consentano l'acquisizione di professionalità facilmente spendibili al momento del rientro in libertà costituiscono, pertanto, obiettivi strategici del percorso trattamentale.



I recenti dati sui detenuti lavoratori (situazione al 30 giugno 2016) evidenziano che sono ammessi al lavoro 12.903 detenuti alle dipendenze dell'amministrazione penitenziaria, 2.369 detenuti dipendenti da imprese e cooperative, di cui 936 impegnati all'interno degli istituti, 781 ammessi ai lavori all'esterno ex Art. 21 O.P. e 652 ammessi al regime di semilibertà.

Le misure di contenimento della spesa imposte dalla finanza pubblica non hanno inciso in questo settore che ha, invece, visto un incremento delle risorse finanziarie investite nel potenziamento del lavoro delle persone detenute.

Al lavoro e alla formazione professionale sono destinate risorse sia attraverso gli ordinari capitoli di bilancio, sia con i fondi della Cassa delle Ammende, il cui nuovo Statuto è, peraltro, in corso di adozione.

L'amministrazione dovrà proseguire nella realizzazione di progetti di innovazione sociale per migliorare i processi di reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale anche attraverso l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei, in attuazione del PON 2014-2020 inclusione sociale e dei Programmi operativi regionali.

In particolare, andrà promossa la presenza, negli istituti penitenziari, di realtà imprenditoriali grazie all'accesso agli sgravi fiscali previsti dalla Legge 193/2000.

Si tratta di temi di fondamentale importanza, oggetto di costante approfondimento e riflessione congiunta con il Ministero del lavoro, nella prospettiva di dare la più tempestiva attuazione agli interventi migliorativi suggeriti nell'ambito degli Stati Generali.

Il progetto di valorizzazione delle colonie agricole costituisce senza dubbio uno dei punti di forza del più ampio programma di rivisitazione dell'intero complesso sistema del lavoro penitenziario e di riconversione degli spazi, già in avanzato stato di valutazione.

Al fine di promuovere l'effettiva attuazione del diritto allo studio, garantendo integrazione e pari opportunità di trattamento nei percorsi scolastici alle persone detenute, soprattutto minori di età, ho, lo scorso 23 maggio, sottoscritto con il Ministro dell'Università e della Ricerca Scientifica un protocollo d'intesa per la realizzazione di un "Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia". I relativi percorsi formativi dovranno essere finalizzati a favorire l'acquisizione e il recupero di abilità e competenze individuali ed a sviluppare una politica dell'istruzione integrata con la formazione professionale, in collaborazione con le Regioni,



fondazioni e associazioni di volontariato, categorie di imprese e confederazioni, anche attraverso percorsi di apprendistato e tirocinio.

L'iniziativa andrà a potenziare le attività già svolte nell'ambito del Comitato Paritetico Nazionale, istituito tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'istruzione, che registra già risultati apprezzabili.

Nella consapevolezza dell'elevata funzione trattamentale, dovranno essere, del pari, ulteriormente promosse attività di rilievo culturale, nel quadro delle iniziative in atto che già registrano notevole adesione e ampio coinvolgimento delle persone detenute.

Al fine di ampliarne la varietà offrendo, nel contempo, innovative opportunità di lavoro, sarà prossimamente realizzata la digitalizzazione degli atti dei processi celebrati per il sequestro e l'assassinio di Aldo Moro, sulla base del Protocollo per la conservazione e la valorizzazione della documentazione giudiziaria, sottoscritto con il Ministro Dario Franceschini il 6 maggio 2015.

Al progetto, che vedrà l'impegno dei detenuti della casa circondariale di Rebibbia nella scansione degli atti processuali e dei documenti, parteciperà anche il Consiglio Superiore della Magistratura, nell'ambito delle attività di catalogazione, promozione e diffusione dei processi storici italiani.

Grazie alle iniziative programmate, oltre un chilometro lineare di fascicoli processuali di primaria importanza nella storia del secondo Novecento verranno acquisiti in formato digitale per consentire la migliore conservazione degli originali, una più agevole consultazione dei fascicoli da parte di studiosi e ricercatori e una più efficace valorizzazione dei diversi materiali.

La diffusione e stabilizzazione del modello penitenziario derivato da tutti gli interventi messi in campo esige continuità di obiettivi e di programmi per consolidare il processo di differenziazione delle strutture penitenziarie e di adozione di un regime carcerario conforme alla Costituzione, all'Ordinamento penitenziario e alle regole Europee.

Il tema dello spazio vivibile viene, così, a declinarsi secondo un valore qualitativo, funzionale al processo di risocializzazione.

Le linee d'azione dovranno, pertanto, essere orientate ad incrementare non solo le dimensioni, ma la qualità degli spazi destinati al movimento, alle iniziative culturali e trattamentali ed alla socialità, quest'ultima intesa anche come integrazione con la comunità



esterna.

A tal fine, gli interventi di edilizia penitenziaria dovranno essere coerentemente orientati al processo di umanizzazione della pena imposto dalla Costituzione come dal diritto internazionale, imponendo la rimodulazione degli obiettivi corrispondenti ai progetti di nuova edificazione e di ristrutturazione già elaborati nell'ambito dei lavori del Comitato Paritetico per l'edilizia penitenziaria, che coinvolge il Ministero della giustizia ed il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nella programmazione degli interventi necessari e nella gestione delle risorse.

All'amministrazione è, inoltre, richiesto di adottare le necessarie misure contenitive per la razionalizzazione dei consumi e gli interventi di efficientamento energetico, secondo le indicazioni già illustrate nella mia direttiva del 15 ottobre 2015, sviluppando le opportune sinergie con le competenti autorità pubbliche per condividere e sottoporre ad approvazione le migliori soluzioni tecnico-economiche ed accedere anche a finanziamenti comunitari.

La conservazione ed il miglioramento del patrimonio edilizio penitenziario attraverso la necessaria attività manutentiva potrà, inoltre, offrire possibilità di lavoro alle persone detenute, anche attraverso le risorse finanziarie della Cassa delle Ammende, assolvendo, nel contempo, ad esigenze di contenimento della spesa.

La necessaria valorizzazione delle attività trattamentali richiede di continuare a potenziare gli istituti a custodia attenuata o a trattamento avanzato, tenuto conto delle potenzialità e delle condizioni logistiche di ogni istituto, valutando i criteri di assegnazione dei detenuti, l'iter procedurale per l'ammissione ed i programmi predisposti.

La completa attuazione del programma di riequilibrio delle presenze detentive sull'intero territorio nazionale richiede una complessiva visione delle potenzialità abitative e dovrà essere perseguita anche mediante misure di sfollamento dagli istituti nei quali si registra una maggiore concentrazione di popolazione detenuta, tenendo conto, in particolare, della posizioni dei detenuti stranieri, trasferiti in esecuzione dell'Accordo GAI/Strasburgo del 2009 e dell'Accordo bilaterale con l'Albania.

Il totale dei detenuti espulsi nell'ultimo biennio è pari nel 2015 a 725 (66%) ed è pari a 413 nel primo semestre del 2016 (65% di nazionalità albanese, marocchina e tunisina).

In considerazione della specificità della condizione femminile all'interno del



carcere, l'amministrazione dovrà ulteriormente potenziare le misure a sostegno della continuità affettiva e della genitorialità, con riferimento ai progetti per la realizzazione di nuovi ICAM, ai circuiti di accoglienza utilizzabili ai sensi dell'art.4 della legge 62/2011, al potenziamento delle possibilità di accesso controllato ad internet.

Il Ministero ha seguito, sin dall'avvio, il progetto La Casa di Leda, finalizzato alla realizzazione di una Casa Famiglia Protetta, per genitori agli arresti domiciliari o in misura alternativa, in Roma, ed il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha sottoscritto un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme, nell'ottobre 2015, assumendo ogni iniziativa utile all'effettiva destinazione d'uso della struttura individuata.

Nell'ambito delle azioni finalizzate alla tutela della relazioni affettive e genitoriali dei detenuti è stato, il 7 settembre 2016, rinnovato il protocollo d'intesa con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Bambinisenzasbarre Onlus.

Il protocollo, sottoscritto per la prima volta nel 2014, è un documento unico in Europa, che impegna il sistema penitenziario a confrontarsi con i bisogni dei minori che accedono nelle strutture penitenziarie in visita a genitori detenuti, intervenendo sulle modalità di accoglienza e sugli spazi destinati agli incontri, coinvolgendo i minori stessi, ma anche i genitori detenuti, agenti e operatori e, infine, la collettività.

La "Carta dei figli di genitori detenuti" prevede anche l'istituzione di un Tavolo permanente, da convocare ogni tre mesi, con compiti di monitoraggio periodico e di promozione della cooperazione tra i soggetti coinvolti, al fine di favorire lo scambio di buone prassi, analisi e proposte, nell'interesse prevalente del minore.

Al processo di revisione in atto non può essere sottratta la tematica del trattamento dei detenuti sottoposti a regime di alta sicurezza, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra qualità della vita detentiva, finalità trattamentali ed esigenze di sicurezza della collettività.

Su questi temi andrà sviluppata una attenta riflessione.

Alla data del 22 settembre 2016, risultavano presenti 8.875 detenuti in alta sicurezza, 727 soggetti sottoposti al regime speciale del 41 bis O.P., 488 collaboratori della giustizia e 121 congiunti.

Al processo di revisione in atto non può essere sottratta la tematica del trattamento dei detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario e, più



in generale, all'alta sicurezza, nella ricerca di un nuovo equilibrio tra qualità della vita detentiva, finalità trattamentali ed esigenze di sicurezza della collettività.

La complessiva riflessione in atto sulla esecuzione penale non tende ad escludere, ma anzi conferma la ineliminabilità della detenzione carceraria, anche come unica e definitiva forma di pena nel percorso trattamentale per determinati reati, soprattutto quando si tratta di rompere legami criminali profondi e pericolosi per la democrazia.

In questa prospettiva, il regime di detenzione declinato dall'art. 41 bis dell'Ordinamento Penitenziario è strumento irrinunciabile, e la sua compatibilità con la necessaria funzione risocializzante è garantita dalla periodica verifica delle sussistenze delle condizioni che impongono e giustificano le sue modalità di applicazione, legandone la permanenza al rapporto che il detenuto ha elaborato con il reato e con il trattamento ed alla conseguente eliminazione dell'area di rischio per la sicurezza e l'ordine pubblico.

Dalla data del mio insediamento, sono stati emessi 146 provvedimenti applicativi, 706 provvedimenti di proroga e 5 di revoca. In 26 casi, il regime è stato revocato per l'avvio del percorso di collaborazione con la giustizia. Sono state disposte, inoltre, 47 riapplicazioni e, in 36 casi, la richiesta di rinnovo è stata rigettata. 31 sono stati gli annullamenti giurisdizionali.

77

In questo campo, pertanto, l'offerta trattamentale dovrà essere ancor più mirata ed individualizzante per agevolare il percorso evolutivo individuale. Dovranno essere, altresì, superate restrizioni non strettamente funzionali alle esigenze di sicurezza, che rischiano di risolversi in limitazioni automatiche, ingiustificate e punitive, ostacolando finalità rieducative.

L'amministrazione dovrà portare a compimento il progetto, avviato nel corso del 2015, teso a realizzare i dedicati circuiti regionali, ai sensi dell'art. 115 D.P.R. 230/2000, allo scopo di migliorare le condizioni di vita dell'alta sicurezza e recuperare la razionalità complessiva del sistema, in coerenza con il dettato normativo, attraverso la progressiva acquisizione di nuovi spazi detentivi e la graduale redistribuzione dei detenuti ascritti al circuito di alta sicurezza.

Dovrà, inoltre, essere oggetto di particolare attenzione il procedimento di declassificazione per l'eventuale estromissione dal circuito alta sicurezza e l'inserimento nelle sezioni dedicate ai soggetti comuni, in presenza dei requisiti previsti dalle vigenti



disposizioni.

Nell'anno 2015 si sono concluse positivamente 330 procedure di declassificazione, mentre dal primo gennaio 2016 al 22 settembre sono stati estromessi dal circuito alta sicurezza 240 soggetti.

Dovrà, inoltre, essere sempre più sviluppato il progetto relativo alla possibilità di estendere le modalità di partecipazione dei detenuti assegnati al circuito di alta sicurezza agli impegni di giustizia attraverso il sistema della videoconferenza, con l'obiettivo di ridurre le relative traduzioni, anche in considerazione dei conseguenti vantaggi sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie in linea con le indicazioni contenute nel citato disegno di legge A.S. n. 2067 che prevede, in uno specifico principio di delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario, la definizione della "disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi sia a fini processuali, con modalità che garantiscano il rispetto del diritto di difesa, sia per favorire le relazioni familiari".

Nell'anno 2015 sono stati, infatti, attivati complessivamente 22.177 collegamenti in videoconferenza (detenuti 41 bis, collaboratori della giustizia, detenuti alta sicurezza, esami testimoniali, videoconferenze internazionali), con un incremento pari al 18,67 % rispetto all'anno precedente.

Dal primo gennaio 2016 al 22 settembre di quest'anno sono stati già attivati 16.999 collegamenti.

Con riferimento al diritto alla salute, resta prioritario l'obiettivo di assicurare adeguata assistenza alle persone destinatarie di misure di sicurezza detentive, affette da patologie psichiatriche.

Nel lungo e complesso processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, l'amministrazione ha ottemperato agli impegni assunti con gli Accordi sanciti nella Conferenza Unificata, per gli aspetti di natura strategica e per quelli di carattere operativo con il Ministero della Salute e le Regioni, dapprima in sede di Comitato Paritetico Interistituzionale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri e, poi, in seno all'Organismo di coordinamento istituito presso il Ministero della Salute.

In virtù delle competenze delineate nell'Accordo del 26 febbraio 2015, il DAP ha avviato, sulla base delle comunicazioni del Ministero della Salute in relazione alla avvenuta attivazione delle REMS, il programma per il trasferimento dei 689 internati, ospitati alla



data del 31 marzo 2015 negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, verso le nuove strutture.

Sono stati progressivamente dismessi gli Ospedali Psichiatrici Giudiziari di Napoli, Firenze “Sollicciano”, Reggio Emilia, Aversa, con il trasferimento delle persone ospitate nelle Residenze per l’Esecuzione delle Misure di Sicurezza detentive, consentendo così la dismissione delle strutture e la loro riconversione in Istituti Penitenziari. Gli ex Ospedali Psichiatrici Giudiziari di Montelupo Fiorentino e di Barcellona Pozzo di Gotto ospitano ancora 37 persone internate (presenti alla data del 31 agosto 2016) e per giungere alla loro definitiva chiusura è necessario il completamento delle REMS in Sicilia e in Toscana.

Il processo di superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari è stato accompagnato dalla realizzazione, in ambito regionale, di sezioni dedicate alla tutela della salute mentale. In ottemperanza all’Accordo sancito in Conferenza Unificata in data 13 ottobre 2011, sono state istituite apposite sezioni, denominate “Articolazioni per la tutela della Salute Mentale” per consentire al Servizio Sanitario Regionale di prestare assistenza sanitaria alle persone detenute per l’accertamento delle infermità psichiche, alle persone condannate con infermità psichica sopravvenuta nel corso delle misura detentiva ed alle persone condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente.

79

Nella consapevolezza della complessità e della delicatezza di questa fase di passaggio a nuove modalità di assistenza delle persone sottoposte a misure di sicurezza detentive, l’Amministrazione dovrà continuare a svolgere, nel senso della leale collaborazione istituzionale, attività di raccordo tra l’Autorità Giudiziaria e le nuove strutture sanitarie.

Pur all’esito del complesso percorso di superamento degli OPG, resta primario l’obiettivo di rendere le REMS pienamente operative e destinate alla funzione che la legge attribuisce loro quali strutture a carattere sanitario, destinate precipuamente alla cura ed al trattamento delle persone cui è stata applicata una misura di sicurezza sulla scorta di una articolata diagnosi di patologia psichiatrica.

A tal fine, sempre maggiore dovrà essere la sinergia tra il Dipartimento della amministrazione penitenziaria ed i presidi sanitari degli enti locali e, al contempo, l’impegno alla istituzione di sempre più numerose ed adeguate sezioni degli Istituti penitenziari, destinati al trattamento di coloro per i quali l’infermità di mente sia sopravvenuta durante la esecuzione della pena o siano sottoposti a misure di sicurezza



provvisorie.

Sempre nella prospettiva di tutela del diritto alla salute, dovrà proseguire la promozione, sul territorio, della collaborazione tra Regioni ed ASL per la costruzione di presidi sanitari adeguati ai bisogni delle persone detenute, alla luce delle Linee guida in materia di modalità di erogazione dell'assistenza sanitaria negli istituti penitenziari per adulti, approvate dalla Conferenza unificata in data 22 gennaio 2015, opportunamente diffuse alle articolazioni periferiche ed alla magistratura.

Al fine di sperimentare e di implementare il modello di assistenza sanitaria nelle carceri, attraverso l'adozione della telemedicina, dovranno proseguire le iniziative di attuazione dell'accordo, sottoscritto in data 4 agosto 2016, con Federsanità ed ANCI, coinvolgendo le diverse istituzioni interessate nella definizione di un modello innovativo di gestione della salute all'interno degli istituti di pena che prevede, tra l'altro, l'adozione di un diario clinico informatizzato.

Le iniziative volte al miglioramento della qualità della vita detentiva hanno dispiegato effetti anche sul fronte dei fenomeni autosoppressivi e autolesionistici, in significativa flessione nel corso del tempo.

80

Sebbene in diminuzione, il dato complessivo non è, tuttavia, accettabile.

Proprio per questo, il 23 maggio scorso ho emanato una specifica direttiva per l'elaborazione di un Piano di azione nazionale per la prevenzione dei suicidi in carcere, nella crescente tensione a migliorare il modello di monitoraggio e gestione del rischio di tale intollerabile fenomeno.

La direttiva, che intende completare il quadro dei provvedimenti adottati dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria alla luce della recente riorganizzazione, in conformità alle indicazioni del d.P.C.M. n. 84 del 2015, ricalca le specifiche Linee Guida dettate dall'organizzazione Mondiale della Sanità, riprese anche dalla Conferenza Unificata per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano e valorizzate dal Comitato nazionale per la Bioetica.

Con essa ci si propone di introdurre - in armonia con le strategie di prevenzione e gestione, proposte attraverso le nuove modalità detentive e, in particolare, con l'introduzione del sistema di vigilanza dinamica - un sistema maggiormente flessibile, in grado di attuare efficaci forme di controllo e, soprattutto, di approfondita conoscenza delle



persone ristrette al fine di garantire risposte efficaci, intercettare e gestire le situazioni di maggiore disagio, potenziando il monitoraggio ed i sistemi di collegamento informativo e telematico.

Anche in tale prospettiva, il persona della Polizia Penitenziaria è chiamato ad interpretare un ruolo fondamentale.

La particolare condizione di prossimità e di osservazione del personale di polizia penitenziaria deve, per altro verso, efficacemente concorrere al potenziamento delle misure di prevenzione dei fenomeni di radicalizzazione e proselitismo, unitamente alle attività di raccolta, classificazione, elaborazione, analisi e monitoraggio dei detenuti ristretti per fatti di terrorismo internazionale ed interno, con particolare riferimento a quelli di matrice islamica.


Nel corso del biennio 2015-2016, sono stati sottoposti ad analisi 699 detenuti monitorati, attenzionati e segnalati.

Sempre in considerazione alla dimensione internazionale del terrorismo ed al fine di assicurare forme sempre più efficaci di contrasto, dovranno essere portate a termine tutte le attività necessarie e l'implementazione delle risorse e degli strumenti affinché il Laboratorio centrale per la Banca dati nazionale del DNA diventi pienamente operativo, in seguito all'entrata in vigore del D.P.R. 7 aprile 2016, n. 87, che ne ha disciplinato le modalità di funzionamento ed organizzazione.

Le politiche internazionali

Nell'ultimo triennio la complessità dello scenario internazionale, acuita dalla crescente gravità della minaccia terroristica di matrice jihadista, ha richiesto al Ministero della giustizia un significativo impegno nello sviluppo di politiche dinamiche ed innovative di cooperazione giudiziaria ed una partecipazione proattiva alle attività multilaterali delle organizzazioni internazionali, prima tra tutte l'Unione europea.

Con riferimento alla materia penale, vanno innanzitutto menzionate le misure legislative che sono state adottate al fine recepire un rilevante numero di fondamentali



decisioni quadro dell'Unione europea che per lungo tempo non avevano trovato attuazione nel nostro ordinamento, così colmando un ritardo storico con l'Unione.

Alcuni dei testi approvati introducono, in particolare, meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nel compimento di indagini che coinvolgano il territorio di più Stati. Penso alle squadre investigative comuni, che consentiranno una fruttuosa collaborazione nelle indagini transnazionali tra polizia giudiziaria e pubblici ministeri dei Paesi membri.

Altro testo particolarmente rilevante in tal senso è quello sul blocco o sequestro dei beni, che si inserisce nel solco del rafforzamento delle misure di aggressione dei patrimoni illeciti, già iniziato recentemente con l'emanazione del decreto legislativo n. 137 del 7 agosto 2015 in materia di confisca.

Questi strumenti consentiranno di combattere in modo più efficace ogni forma di criminalità transfrontaliera, specialmente la criminalità organizzata e il terrorismo.


Gli ulteriori testi adottati forniscono efficaci strumenti di tutela delle persone sottoposte a processo penale o esecuzione della pena.

Fondamentale è il rafforzamento dei diritti processuali delle persone, che crea uno standard minimo comune in materia di processo celebrato in assenza dell'imputato.

Ugualmente importante è il reciproco riconoscimento della sospensione condizionale, che favorirà il reinserimento e la riabilitazione sociale della persona condannata, consentendole di mantenere i legami familiari, linguistici e culturali, ma anche di migliorare il controllo sul rispetto degli obblighi e delle prescrizioni.

Inoltre, il riconoscimento delle misure alternative alla detenzione consentirà la sorveglianza dei movimenti del soggetto sottoposto a misura cautelare non detentiva per assicurare il regolare corso della giustizia, evitando altresì che un cittadino dell'Unione subisca più gravi limitazioni alla propria libertà personale unicamente in ragione del fatto di trovarsi nel territorio di uno Stato membro diverso da quello di cittadinanza o, comunque, di "residenza".

La prevenzione e la risoluzione di conflitti tra decisioni penali mira poi ad evitare che, nei confronti della medesima persona e in relazione allo stesso fatto, vengano avviati, dinanzi alle diverse autorità nazionali europee, più procedimenti penali, recando grave danno ai diritti soggettivi fondamentali.



Infine, la possibilità di riscuotere sanzioni pecuniarie irrogate nei confronti di cittadini italiani residenti o dimoranti all'estero è in linea con la tendenza internazionale di riforma verso una progressiva crescita di importanza della sanzione pecuniaria.

Un altro importante traguardo normativo è stato raggiunto, nel luglio 2016, con l'autorizzazione alla ratifica della Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati Uniti e l'Unione europea, che risale al 29 maggio 2000, nonché i Protocolli addizionali, conferendo contestualmente delega al Governo per la sua attuazione ed altresì per la modifica del libro XI del codice di procedura penale, con termine per l'esercizio dell'attività delegata rispettivamente di sei mesi ed un anno.

Nel 2017 occorrerà, pertanto, portare a compimento la riforma in parola, che consentirà di raggiungere i seguenti importanti obiettivi.

In primo luogo, dare piena attuazione al principio del mutuo riconoscimento delle decisioni degli Stati membri che consentirà all'autorità giudiziaria italiana, nei casi previsti dalla legge, di dare esecuzione alle decisioni giudiziarie degli altri Stati dell'Unione, senza sindacare il merito della decisione stessa.

In secondo luogo, si potrà rimediare alla profonda consunzione delle vigenti forme processuali dell'assistenza giudiziaria, ormai praticamente inidonee a riflettere pienamente le istanze di semplificazione ed efficacia della cooperazione internazionale.

In terzo luogo, si procederà a depoliticizzare il più possibile il sistema dell'assistenza giudiziaria nell'area circoscritta dagli accordi internazionali stipulati tra Stati dell'Unione, lasciando al dialogo tra autorità giudiziarie di Paesi diversi la prerogativa di adottare autonomamente i singoli atti di assistenza giudiziaria richiesti.

Quanto all'extradizione, sulla falsariga della procedura di esecuzione del mandato di arresto europeo, prevista ai medesimi fini nei rapporti con altri Stati membri dell'Unione, la procedura viene semplificata e accelerata. I meccanismi di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente vengono potenziati, ma nel rigoroso rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio.

Vorrei sottolineare il significato non solo giuridico di queste misure di potenziamento della cooperazione giudiziaria, ma anche la loro idoneità a superare la dimensione di esclusività propria degli ordinamenti nazionali, per costruire uno spazio



giudiziario europeo fondato sulla reciproca fiducia.

Voglio però soffermarmi brevemente sull'attuazione della delega relativa all'ordine europeo di indagine penale, che dovrà essere realizzata entro il 22 maggio 2017.

Anche qui c'è un passo in avanti che va sottolineato.

Si tratta infatti di sostituire gli attuali mezzi di cooperazione in materia di ricerca e di acquisizione delle prove con un nuovo, più agile strumento orizzontale, sperimentabile per quasi tutte le attività investigative, con precise e rapide modalità di esecuzione e con motivi di rifiuto circoscritti, anzi sensibilmente ristretti. L'attuazione della direttiva consente anche di unificare i singoli interventi di recepimento delle decisioni quadro in materia di sequestro probatorio e di mandato europeo di ricerca della prova, colmando altresì talune lacune di funzionalità degli strumenti di mutuo riconoscimento esistenti.

Ogni passo in direzione di una più ampia e flessibile cooperazione tra Stati membri deve però sposarsi non solo con un livello elevato di protezione dei diritti fondamentali, ma anche con un'esigenza imprescindibile di armonizzazione della cornice normativa.

Un ulteriore, importante obiettivo in tal senso è stato raggiunto, nell'aprile 2016, con l'approvazione del Regolamento previsto dalla legge 30 giugno 2009, n. 85, di ratifica del Trattato di Prum, finalizzato a rafforzare la cooperazione transfrontaliera nella lotta ai fenomeni del terrorismo, dell'immigrazione clandestina, della criminalità internazionale e transnazionale.

Sul piano dell'attività internazionale multilaterale in materia penale, vorrei innanzitutto segnalare i risultati raggiunti nel contesto della nostra partecipazione all'Unione europea ed indicare i nostri obiettivi per il futuro.

Come noto, è stato dato forte impulso dal Governo italiano all'istituzione dell'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo che – in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea – avrà il compito di indagare e portare a giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

Attualmente, la repressione delle frodi ai danni dei contribuenti europei è affidata alle autorità giudiziarie e di polizia dei singoli Stati membri. Tuttavia, le differenze tra i vari sistemi nazionali fanno sì che troppo spesso tale azione di contrasto vari molto, per intensità ed efficacia, da uno Stato all'altro. Da qui l'iniziativa di creare un organo che tuteli questo bene comune dei cittadini in modo tendenzialmente uniforme su tutto il territorio



dell'Unione.

L'Italia è stata da subito tra i più convinti sostenitori del progetto e ad esso abbiamo attribuito uno spazio di assoluto rilievo nel programma e nell'azione della nostra Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione nel 2014.

L'obiettivo era assicurare all'EPPO un livello alto di indipendenza e di efficienza, che innovasse rispetto alla situazione esistente e che operasse secondo regole procedurali chiare e rispettose dei migliori standard di garanzia per le persone coinvolte dalle sue indagini.

Hanno prevalso per ora le preoccupazioni di quegli Stati che temono la rinuncia alle prerogative dei sistemi nazionali. Rispetto alla nostra proposta iniziale, di un organo di indagine moderno ed efficiente, dotato di competenze effettive, abbiamo così assistito a un progressivo svuotamento di mezzi e di fini. Ciò non risponde alle nostre aspettative, alla nostra visione di un organo che consenta di superare le asimmetrie tra i vari sistemi nazionali e di tutelare efficacemente gli interessi finanziari dell'Unione.

Rimango tuttavia fermamente convinto che l'EPPO serbi in sé un altissimo potenziale, in grado di rivoluzionare il modo di intendere la cooperazione tra autorità giudiziarie degli Stati membri nel reprimere forme di criminalità con dimensione transnazionale.

In virtù di tale convinzione, occorrerà massimamente impegnarsi nell'attività di negoziato, al fine di superare le criticità relative alla competenza del pubblico ministero europeo, alle condizioni per il suo esercizio e alla sua reale capacità investigativa, ivi incluse le misure e gli strumenti a disposizione delle indagini, anche per guardare all'EPPO in una prospettiva evolutiva di possibile estensione di competenza al contrasto al crimine organizzato transnazionale e al terrorismo internazionale.

Un altro tema al quale è stata prestata la massima attenzione è la riforma ed il potenziamento di Eurojust, avendo il Trattato di Lisbona previsto la possibilità di migliorarne l'efficacia quale indispensabile strumento di contrasto alle forme di criminalità sovranazionale.

Il regolamento di riforma di Eurojust, nei confronti del quale continuo a nutrire importanti aspettative, è ancora all'esame del Parlamento europeo.

Eppure, resto convinto che il potenziamento di Eurojust sia uno snodo essenziale



nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale. Mi riferisco non solo al potenziamento normativo, ma anche a quello operativo. Ritengo, infatti, fondamentale l'apporto, all'interno di Eurojust, di un gruppo specializzato sul traffico di migranti, e dell'attività del desk italiano nel coordinamento di indagini a carattere transnazionale, con particolare riguardo alle indagini in materia di terrorismo.

Con riferimento a quest'ultimo fenomeno criminoso, il Governo italiano ha proposto, nei negoziati sulla nuova direttiva dell'Unione europea dedicata alla materia, un potenziamento dello scambio di informazioni anche provenienti dai circuiti penitenziari, dove emergono significativi rischi di radicalizzazione, al fine di rafforzare la cooperazione, nel pieno rispetto dei diritti umani e della garanzia del controllo giurisdizionale.

Altre proposte abbiamo formulato, per contrastare con maggiore efficacia la minaccia terroristica. Abbiamo, in primo luogo, sostenuto la proposta della Commissione europea di rendere punibile la condotta di chi viaggia con finalità di terrorismo non solo quando il viaggio sia diretto verso zone di conflitto, ma anche quando abbia luogo tra gli Stati membri dell'Unione, o quando si tratti di un viaggio di rientro in patria, con finalità terroristiche.

86

Abbiamo inoltre proposto, congiuntamente alla Francia, la criminalizzazione di una delle principali fonti di finanziamento del terrorismo internazionale, il traffico illecito di beni culturali. Abbiamo infine sostenuto l'opportunità di introdurre, a livello europeo, norme sull'oscuramento dei siti internet e sulla rimozione dei contenuti, e la previsione di obblighi, specifici mezzi investigativi comuni.

Nel testo licenziato nel marzo 2016 dal Consiglio UE, all'esito di un negoziato tra gli Stati membri, non hanno però trovato spazio queste nostre iniziative. Per questo motivo, non abbiamo dato il nostro consenso all'adozione del testo proposto dalla Presidenza olandese.

Nel luglio 2016, tuttavia, il Parlamento europeo ha votato una serie di emendamenti che recepiscono in gran parte le istanze formulate dall'Italia nel corso del negoziato. È stato un riconoscimento importante della linea propositiva da noi prescelta, conformemente a quanto peraltro disposto dal Parlamento italiano nei suoi atti di indirizzo.

Sarà necessario, pertanto, continuare ad impegnarsi nell'attività di "trilogo" tra le istituzioni europee, affinché vengano varati efficaci mezzi comuni di contrasto al terrorismo



internazionale che innovino il panorama di misure già previste a livello internazionale.

Abbiamo, inoltre, salutato con favore l'adozione da parte della Commissione europea, a maggio 2016, del Codice di condotta sull'illecito incitamento all'odio *online*, con il quale le aziende informatiche si sono impegnate ad affiancare la Commissione europea e gli Stati membri nella sfida di garantire che le piattaforme *online* non offrano opportunità di diffusione virale di forme illegali di incitamento all'odio.

Questo importante passo avanti a livello UE nella sensibilizzazione degli *internet service providers* deve costituire per noi un punto di partenza per elaborare una strategia nazionale di contrasto al fenomeno, caratterizzata da un approccio olistico ed inclusivo del fondamentale contributo della società civile. A tal fine, il Ministero ha già preso contatto con l'Ufficio Nazionale Antidiscriminazioni Razziali per individuare le associazioni maggiormente rappresentative, su base nazionale, in materia di prevenzione e contrasto agli atti discriminatori e ai crimini d'odio *online*, al fine di coinvolgerle in una riflessione comune.

Continueremo, inoltre, a partecipare attivamente alla discussione in corso a Bruxelles sull'individuazione di più efficaci strumenti di cooperazione internazionale volti alla rapida acquisizione di dati e informazioni presso gli *internet service providers*.

Rimangono allo stato ancora irrisolti i problemi attinenti alla localizzazione e trasferibilità della prova elettronica (*e-evidence*) ed a possibili conflitti di giurisdizione tra Stati membri, in particolare quello del cittadino titolare dei dati e quello del luogo ove tali dati sono conservati.

Ciò determina un grave ostacolo ad indagini penali anche molto rilevanti, quali quelle relative ai fenomeni terroristici, con conseguente necessità da parte del Ministero di impegnarsi in ogni futuro sforzo utile al superamento delle criticità e dei limiti rogatoriali attualmente esistenti.

Con riferimento alle attività svolte nell'ambito della partecipazione italiana al Consiglio d'Europa, vorrei innanzitutto segnalare l'impegno da noi profuso, in costante collaborazione con il Ministero dei beni e delle Attività culturali e del Turismo, nel negoziato della nuova Convenzione sui reati relativi ai beni culturali, che riveste la massima importanza per il nostro Paese quale strumento di contrasto al traffico internazionale di beni culturali.



È stato costituito, presso l'Ufficio di Gabinetto del Dicastero, un apposito gruppo di esperti della materia, con l'incarico di assistere la delegazione italiana in questa delicata attività internazionale che continuerà nel corso del 2017, anche in vista della disponibilità offerta dal nostro Paese ad ospitare la cerimonia di apertura alla firma della Convenzione stessa.

In materia di terrorismo, il Ministero è stato intensamente impegnato nel processo di negoziato del Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sulla prevenzione del terrorismo, specificamente dedicato ai *foreign terrorist fighters*, che è stato firmato a Riga nell'ottobre 2015.

Sarà ora necessario impegnarsi, a partire dal mese di novembre 2016, nel nuovo negoziato finalizzato all'adozione di una Raccomandazione del Comitato dei Ministri al Consiglio d'Europa sui cosiddetti "lupi solitari", che costituiscono una minaccia crescente per la sicurezza dei cittadini europei.

Vorrei, altresì, ricordare un'iniziativa tutta italiana che ha portato all'adozione, nel marzo 2016, da parte del Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa, di un piano d'azione basato sulle raccomandazioni del Libro bianco sulla criminalità organizzata transnazionale. Questo documento prevede iniziative concrete, anche in materia di cooperazione giudiziaria, che gli Stati del Consiglio d'Europa sono chiamati ad implementare dal 2016 al 2020, alle quali pertanto anche noi saremo impegnati a dare seguito.

Un altro fenomeno a cui sarà necessario continuare a dedicare la massima attenzione è quello del contrasto alla corruzione internazionale, che altera il meccanismo degli incentivi della concorrenza sui mercati mondiali.

Vorrei, innanzitutto, ricordare che in sede di Consiglio d'Europa, in particolare nell'ambito del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), abbiamo ricevuto ampio riconoscimento dei progressi compiuti in questo settore.

Nell'aprile 2016 il Ministero ha coordinato la visita degli esperti del Consiglio d'Europa finalizzata alla valutazione dell'Italia nell'ambito del IV ciclo di valutazione degli Stati membri, dedicato alla prevenzione della corruzione di giudici, pubblici ministeri e membri del Parlamento.

Un significativo impegno è stato profuso non solo nell'assicurare la partecipazione alla visita di tutti i rappresentanti delle Amministrazioni interessate, ma anche il



coinvolgimento – particolarmente apprezzato dai valutatori - di cariche pubbliche quali il Presidente della Camera dei Deputati, il Primo Presidente della Corte di Cassazione, il Procuratore Generale presso la Corte di Cassazione e del Vicepresidente del Consiglio Superiore della Magistratura.

Vi è di più. Nel rapporto di valutazione dell'UNODC-UNCAC presentato con ANAC e Banca d'Italia nell'ottobre 2015, oltre al generale apprezzamento per le innovazioni introdotte a partire dalla legge Severino (maggio 2012), taluni aspetti normativi e operativi del nostro sistema di cooperazione giudiziaria penale nell'ambito dell'investigazione e repressione dei reati di corruzione vengono indicati dall'Organizzazione internazionale in parola come *best practices*.

In sede OCSE, inoltre, abbiamo conseguito importanti risultati attraverso l'organizzazione della conferenza ministeriale anticorruzione di Parigi del 16 marzo 2016, da me presieduta, cui hanno partecipato delegazioni di 70 Paesi e di organizzazioni internazionali, conclusasi con l'adozione di una dichiarazione di assoluto rilievo politico.

Abbiamo, inoltre, ottenuto che la carica di Vice-Presidente del *Working Group on Bribery* fosse attribuita ad un magistrato italiano.

89

Le prossime attività in sede OCSE ci vedranno impegnati a riferire sui progressi della riforma della procedura penale in corso, soprattutto con riguardo alla sospensione dei termini di prescrizione in costanza di giudizio.

Analogamente a quanto fatto in passato, saremo anche chiamati a relazionare sull'evoluzione dei procedimenti giudiziari pendenti in materia di corruzione internazionale.

Sarà importante, a tal fine, rafforzare il sistema di scambio di informazioni tra Ministero e Uffici giudiziari, anche al fine di trasmettere a questi ultimi notizie acquisite nell'ambito del Gruppo di lavoro OCSE su casi di corruzione internazionale che vedano coinvolti cittadini italiani.

In linea generale, occorrerà continuare a svolgere, per la parte di nostra competenza, un ruolo stabile di coordinamento e propulsione delle attività dei tavoli multilaterali sopra menzionati, impegnandoci a tradurre gli stimoli innovativi raccolti in tali contesti in misure normative e organizzative finalizzate a potenziare l'efficacia della risposta giudiziaria alla corruzione.



Sarà anche opportuno partecipare più attivamente alle procedure di valutazione svolte dalle Organizzazioni internazionali in parola, sia garantendo la presenza di esperti italiani tra i valutatori, che contribuendo attivamente alla definizione dei temi sui quali verranno focalizzati i prossimi esercizi di apprezzamento.

Con riferimento al traffico di esseri umani, il Ministero continuerà a contribuire alle discussioni in corso in sede UE in vista della revisione della normativa del 2002 in materia, nonché presso l'UNODC ai fini dell'elaborazione di una Raccomandazione sul Protocollo addizionale alla Convenzione di Palermo.

Verrà in tali sedi soprattutto valorizzato l'innovativo apporto giurisprudenziale italiano teso a superare i meccanismi di elusione della giurisdizione da parte dei trafficanti.

Sul piano dell'attività internazionale bilaterale con Stati non appartenenti all'Unione europea, segnalo che durante il mandato di questo Governo è stata svolta un'intensa attività negoziale tesa a concludere accordi di cooperazione giudiziaria penale in materia di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento delle persone condannate.

In particolare, si è giunti alla firma di accordi con Ecuador, Emirati Arabi, Kazakistan, Kenya e Macedonia.

Altri ne sono stati parafati con Colombia, Filippine, Kosovo, Nigeria e Serbia e sono allo stato in attesa della firma.

Sono, inoltre, attualmente in corso attività di negoziato con Paesi di importanza strategica per la lotta al terrorismo ed al crimine organizzato transnazionale quali Egitto, Guatemala, Marocco, Senegal, Tunisia, Uruguay, Venezuela, Argentina, Colombia, Filippine e Capo Verde.

In un'ottica di continuità rispetto ai traguardi finora raggiunti, la prospettiva per il 2017 deve essere, in primo luogo, quella di portare a compimento gli accordi di cooperazione per i quali sono attualmente aperti tavoli di negoziato bilaterale, nonché di giungere alla firma di quelli già parafati.

Occorrerà, inoltre, di concerto con il Ministero degli Affari esteri quale Amministrazione capofila nei processi di ratifica, puntare ad una rapido recepimento nel nostro ordinamento dei trattati già firmati, dando così seguito ad un'azione di Governo che ha portato dal 2014 ad oggi alla ratifica di importanti strumenti di cooperazione giudiziaria con Kosovo, Cina, Messico, Kazakistan, Montenegro e Brasile.



Continueremo, infine, a perseguire l'obiettivo di rafforzare il quadro della cooperazione con Paesi appartenenti ad aree politicamente strategiche per il contrasto al terrorismo, al crimine organizzato, al traffico clandestino di esseri umani ed alla corruzione.

In particolare, punteremo al potenziamento di iniziative di accordi bilaterali con taluni Paesi dell'America latina, tra cui Bolivia, Cuba e Santo Domingo, e investiremo nella ricerca di strumenti di collaborazione con Stati del Nord Africa che – benché caratterizzati da situazioni politiche attualmente instabili – costituiscono nondimeno snodi territoriali cruciali per il contrasto a fenomeni criminali quali il terrorismo e il traffico di migranti.

Verrà, inoltre, attribuita la massima attenzione alla fluidificazione dei meccanismi di cooperazione giudiziaria già esistenti, il cui funzionamento appalesa allo stato talune criticità, promuovendo incontri con i Paesi interessati e, se necessario, *memorandum of understanding* di natura applicativa o procedurale.

In merito all'attività internazionale multilaterale in materia civile, segnalo innanzitutto che molti sono stati i passi avanti compiuti nel corso del semestre italiano di Presidenza del Consiglio dell'Unione europea nel 2014 su temi di rilevante interesse, tra i quali quello della protezione dei dati personali.

91

Abbiamo ottenuto dal Consiglio l'approvazione di una soluzione definitiva del problema riguardante l'inclusione del trattamento dati nel settore pubblico entro il campo di applicazione del Regolamento.

Abbiamo altresì conseguito l'obiettivo di un accordo preliminare degli Stati membri sulle norme del capitolo quarto del Regolamento, relativo agli obblighi per i responsabili e gli incaricati del trattamento dei dati, il quale riveste una fondamentale importanza per gli operatori economici, atteso che definisce gli standard di garanzia che devono essere rispettati in tale attività di trattamento.

Nel corso del 2015 e del 2016 il Ministero è stato impegnato in importanti negoziati in sede di Consiglio UE, tra i quali vorrei innanzitutto menzionare quelli che hanno portato all'adozione, nel giugno 2016, di due Regolamenti del Consiglio dell'Unione europea attuativi della cooperazione rafforzata in materia di giurisdizione, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle sentenze in materia di regimi patrimoniali tra coniugi e di effetti patrimoniali delle unioni registrate.

Tali strumenti avranno senza dubbio un impatto positivo sui cittadini europei in



termini di certezza del diritto e di prevedibilità delle norme applicabili, con particolare riferimento all'esigenza di garantire una piena tutela dei diritti fondamentali.

Ricordo che nello stesso spirito l'Italia ha approvato di recente la legge sulle unioni civili, al fine di completare il quadro normativo interno relativo al diritto della famiglia.

Sempre con riferimento alla materia dell'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e di responsabilità genitoriale, il Ministero sarà prossimamente impegnato nel negoziato relativo all'importante revisione del Regolamento Bruxelles II-bis del 2003, finalizzata a conferire maggiore certezza e stabilità ai provvedimenti adottati in ciascuno Stato membro, così favorendo la mobilità dei cittadini dell'Unione e la fiducia reciproca tra Autorità giudiziarie.


Un'altra iniziativa legislativa alla quale dedicheremo la massima attenzione è quella promossa dalla Commissione europea nel contesto della strategia per il Mercato Unico Digitale, finalizzata ad eliminare le barriere che ancora ostacolano lo sviluppo del commercio elettronico transfrontaliero.

La persistente difformità tra le legislazioni degli Stati membri in questa materia costituisce un fattore di significativa limitazione dell'espansione del commercio elettronico, che deve essere superata attraverso la previsione di norme uniformi in tema di commercio di contenuti digitali e di contratti di vendita *online*.

Attesa la delicatezza e rilevanza economica del tema in parola, in qualità di Dicastero capofila, continueremo ad assicurare il coinvolgimento nel negoziato di tutte le Amministrazioni interessate, anche attraverso l'azione di coordinamento finora svolta dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri, al fine di raggiungere soluzioni condivise su aspetti particolarmente problematici dei testi normativi in esame.

In considerazione, altresì, della varietà delle materie su cui vertono le iniziative legislative dell'Unione nel diritto civile, nonché la loro elevata complessità tecnica, punteremo ad incrementare le sinergie con il mondo accademico, anche attraverso il ricorso alla convenzione siglata dal Ministero con la Conferenza dei Rettori delle Università italiane, al fine di svolgere ricerche ed analisi congiunte in merito ai temi di volta in volta oggetto di trattazione, le quali possano essere di ausilio alla delegazione italiana nello svolgimento delle attività di negoziato.

Con specifico riferimento alla cooperazione giudiziaria in materia civile e



commerciale, il Ministero dovrà continuare ad assicurare la partecipazione dell'Italia alla Rete giudiziaria europea, costituita al fine di fluidificare l'interazione tra le autorità amministrative e giurisdizionali degli Stati membri, potenziando il coinvolgimento nelle attività di quest'ultima dei membri nazionali italiani, quali il Consiglio nazionale forense, il Consiglio nazionale del Notariato, l'Ufficio UNEP e il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Sarà, inoltre, necessario procedere ad un attento monitoraggio dell'applicazione degli strumenti di cooperazione giudiziaria già esistenti, per rilevarne eventuali criticità e proporre, sul piano internazionale, soluzioni migliorative.

Un ulteriore obiettivo sarà quello di accrescere il livello di conoscenza di tali strumenti da parte dei giudizi nazionali, sia puntando ad uno scambio più intenso di informazioni con gli Uffici giudiziari, che curando una maggiore diffusione delle stesse attraverso il sito web del Ministero.

Occorrerà, altresì, potenziare le sinergie già in atto con la Scuola Superiore della Magistratura, affinché venga offerta ai magistrati una formazione mirata sui temi in parola.

Vorrei ora soffermarmi su alcuni obiettivi internazionali il cui raggiungimento nel 2017 si appalesa di importanza strategica orizzontale.

In primo luogo, occorre puntare ad istituire nuovi posti di magistrato di collegamento in Paesi che rivestono per l'Italia il ruolo di interlocutori prioritari sul piano della cooperazione giudiziaria, così ampliando la rete di quelli già istituiti nel 2016 in Francia, Albania e Marocco.

Bisognerà, inoltre, ampliare la nostra sfera di partecipazione a progetti di assistenza tecnica a favore di Paesi terzi promossi dall'Unione europea o da altre organizzazioni internazionali quali l'UNODC, con cui è stata già avviata una proficua collaborazione in tal senso con riguardo al fenomeno terroristico.

Ciò avverrà, peraltro, in linea di continuità rispetto all'attivo contributo finora apportato dal Ministero ad iniziative di "twinning" intraprese con Tunisia, Algeria, Serbia e Kosovo, tese a sostenere la formazione del personale giudiziario in questi Paesi e a rafforzare l'efficienza dei loro sistemi giudiziari nazionali.

Promuoveremo, altresì, la nostra partecipazione a progetti sovvenzionati in maniera diretta dall'Unione europea quali – a titolo esemplificativo – quelli previsti dal Programma



Orizzonte 2020, che mirano a sostenere politiche transnazionali di fondamentale interesse per gli Stati membri quali il contrasto alla radicalizzazione nella lotta al terrorismo, il potenziamento della cooperazione giudiziaria civile o la manutenzione ed integrazione di piattaforme informatiche.

Tale partecipazione garantirà non solo il reperimento di risorse economiche significative, ma anche la creazione di contatti sovranazionali che rappresentano un valore aggiunto ai fini dello scambio di esperienze e *best practices* con i *partners* europei.

Vorrei, infine, menzionare l'importanza di favorire e sostenere la presenza di nostri rappresentanti negli organismi internazionali, inclusi quelli giurisdizionali.

Occorre essere consapevoli che le politiche nazionali in materia di giustizia sono ormai fortemente orientate e condizionate dagli obblighi internazionali che derivano dalla partecipazione dell'Italia ad organizzazioni multilaterali sovranazionali.

Appare, pertanto, ormai imprescindibile la necessità di potenziare la nostra partecipazione ai processi di formazione delle norme e delle decisioni che hanno luogo in tali contesti e ciò non può avvenire se non attraverso il potenziamento della presenza di magistrati italiani in seno a tali Istituzioni.

Pertanto, sulla base di tali premesse, per l'anno 2017 l'azione del Ministero della Giustizia proseguirà nella strada intrapresa di innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo.

Tanto a livello centrale che periferico, l'attuazione di irrinunciabili principi di semplificazione e trasparenza delle procedure dovrà orientare la ricerca di modelli di organizzazione che consentano di erogare servizi di maggiore qualità, in un necessario quadro di razionalizzazione dell'uso delle risorse disponibili, secondo canoni di uniformità territoriale e generale sobrietà.

In particolare, le direttrici portanti per la costruzione degli obiettivi strategici per l'anno 2017 - che verranno indicati nel Piano della Performance triennale, contenente la Direttiva annuale 2017, in coerenza con i contenuti della programmazione economico-finanziaria generale - riguardano:



- 95
- 1. le politiche per l'efficienza gestionale:** in tema di politiche del personale: assicurare una idonea e adeguata formazione alle nuove risorse che entreranno a far parte dell'amministrazione giudiziaria, valorizzando le competenze dello stesso personale diffuse sul territorio e facendo ricorso a più innovativi ed agili strumenti di formazione; rivedere e rimodulare i profili professionali esistenti e inserire nuove figure professionali attualmente non presenti nell'amministrazione della giustizia e razionalizzare la pianta organica del personale amministrativo, ripensandola modulata per fasi e in funzione di integrazione e supporto dei processi di riordino organizzativo avviati; completare in tempi rapidi delle procedure di contrattazione collettiva in materia di Fondo Unico di Amministrazione e introdurre criteri di razionalizzazione delle risorse per assicurare le nuove attività di formazione, perseguendo obiettivi di riqualificazione del personale dell'amministrazione giudiziaria, incentivando la digitalizzazione dei processi di gestione del personale; potenziare ulteriormente il supporto agli uffici giudiziari fornendo nuovi strumenti di controllo interno di gestione per monitorare mensilmente l'andamento del programma annuale di riduzione dell'arretrato come indicato negli obiettivi di inizio anno; sviluppare una politica del personale tesa al benessere organizzativo e alla promozione della parità di genere che consenta al tempo stesso, tramite meccanismi di controllo interno e di valutazione, di riconoscere il merito e di valorizzare le singole capacità, secondo criteri di effettività sottratti a rappresentazioni formalistiche, anche assicurando la più efficace e trasparente gestione e la tutela della riservatezza delle persone;
 - 2. la razionalizzazione e l'innalzamento dei livelli di efficienza dei servizi e dell'organizzazione del Ministero:** dare piena attuazione ai principi informativi del nuovo regolamento di organizzazione, portando a compimento il processo di profondo rinnovamento delle articolazioni amministrative centrali, in grado di supportare il potenziamento organizzativo e tecnologico e di garantire un servizio giudiziario moderno attraverso il contenimento della spesa di gestione, il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio, in un'ottica di maggiore trasparenza, efficienza ed economicità per



l'Amministrazione, aumentando i livelli di specializzazione e competenza e favorendo, nel contempo, l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico:

3. **il miglioramento dei livelli di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione amministrativa:** ciascun centro di responsabilità, negli ambiti di rispettiva competenza, è chiamato a rimodulare i propri obiettivi strategici e i relativi programmi operativi, nonché gli indicatori di valutazione dei risultati, attraverso una sistematica verifica e valutazione delle priorità dei programmi, rendendo coerente sia la fase di progettazione che la fase di realizzazione con gli indirizzi politici e gli obiettivi strategici dell'Amministrazione, finalizzando l'azione di tutti gli uffici su obiettivi specifici, concreti e misurabili, proseguendo negli interventi di sviluppo di moderni ed adeguati sistemi di misurazione e valutazione della performance, sia organizzativa che individuale, affinando i meccanismi di controllo dei risultati secondo criteri di effettività, uniformando tra le varie articolazioni ministeriali i sistemi di progettazione, pianificazione e di misurazione dell'attività amministrativa, assicurando il massimo coordinamento tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità;
4. **la razionalizzazione delle risorse:** assicurare un maggior controllo della coerenza ed omogeneità della spesa, uniformando la qualità dei servizi resi in favore degli uffici giudiziari, formulando principi guida e linee direttrici per uniformare le procedure sul territorio nazionale ed assicurare il necessario raccordo fra uffici collocati sul territorio e sede centrale; implementare ed attuare un rigoroso programma di razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi, introducendo idonee misure per il controllo ed il risparmio delle spese di funzionamento, non andando oltre il *budget* annuale attribuito a titolo di programmazione, compiendo scelte ponderate finalizzate a garantire i livelli minimi dei servizi istituzionali, ponendo in essere una mirata programmazione delle attività da compiere nel corso dell'anno supportata da verificabili previsioni di spesa, affinando i meccanismi di controllo dei risultati secondo criteri di effettività: dare massimo impulso alla realizzazione di piani rigorosi di risparmio dei consumi e di



interventi di efficientamento energetico, come già indicato nella Direttiva del 15 ottobre 2015, adottando specifici e verificabili, tramite monitoraggio periodico, interventi di razionalizzazione dei consumi, al fine di eliminare diseconomie e conseguire risparmi di spesa; rafforzare l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture; assicurare un periodico monitoraggio dell'andamento delle spese di giustizia, con specifico riferimento ai compensi degli amministratori giudiziari, dei curatori fallimentari e dei loro collaboratori, nonché il rispetto dei principi di trasparenza e di rotazione degli incarichi nelle procedure di nomina; realizzare la ristrutturazione delle funzioni di determinazione dei costi delle intercettazioni di comunicazioni, con particolare riguardo al sistema di tariffazione dei servizi, assicurando il monitoraggio dell'andamento della spesa;

- 5. la diffusione dei progetti di innovazione per gli uffici giudiziari e le altre articolazioni territoriali del ministero:** assicurare il necessario coordinamento delle iniziative funzionali all'organizzazione del sistema giustizia, con un impiego il più razionale possibile delle risorse disponibili, anche per il tramite della programmazione europea e nazionale dei fondi comunitari, avvalendosi dell'attività della struttura temporanea dirigenziale diretta a sostenere, con il coordinamento, l'indirizzo ed il controllo della Conferenza dei capi dipartimento, le politiche di innovazione organizzativa promosse dal Ministero, così da attingere in modo organico dalle risorse provenienti dai fondi europei utilizzandoli per il finanziamento di fondamentali progetti di modernizzazione del sistema giudiziario, come l'estensione del PCT agli uffici dei giudici di pace, lo sviluppo del processo penale telematico, la creazione di una rete di sportelli di prossimità decentrati che permettano ai cittadini di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di servizi qualificati, il supporto all'ufficio del processo; adottare le misure necessarie a garantire agli uffici giudiziari adeguati livelli di sicurezza sia con riferimento allo sviluppo dei sistemi di videosorveglianza ed, in generale, dei presidi di sicurezza delle sedi giudiziarie, sia con riguardo alla tutela ed incolumità personale dei magistrati sottoposti a misure di protezione; avviare un percorso di



ripensamento dell'intero ordinamento professionale, per adeguarlo alle mutate esigenze dell'amministrazione ed alle innovazioni tecnologiche ed organizzative, anche per il tramite di un più corretto dimensionamento degli organici delle sedi giudiziarie che possa essere funzionale alla modernizzazione e potenziamento dell'organizzazione giudiziaria, quale indispensabile supporto delle politiche giudiziarie finalizzate a realizzare una struttura ordinamentale idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia; utilizzare al meglio le risorse umane e tecnologiche disponibili, nell'attuazione puntuale dei processi di informatizzazione, nella ricerca di ogni opportuna forma di coordinamento e sinergia; adottare le misure necessarie ad una più razionale e funzionale gestione del personale della magistratura onoraria, anche per il tramite della rimodulazione delle funzioni e dei compiti di supporto al magistrato ordinario; avviare percorsi innovativi di collaborazione e sinergia con istituzioni pubbliche e mondo universitario che possano favorire l'innovazione organizzativa, la digitalizzazione, una più razionale gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, nonché dare impulso a progetti finalizzati a migliorare le condizioni di trattamento e reinserimento sociale dei detenuti; valorizzare e diffondere sul territorio le pratiche virtuose degli uffici, a cui dovrà essere orientata l'attività di ispezione, allo scopo di fornire agli uffici giudiziari e ai dirigenti indicazioni per il miglioramento dell'azione amministrativa e dell'attività organizzativa;

- 6. nuovi percorsi di dialogo con l'Avvocatura e le altre professioni per il perseguimento di diversi prioritari obiettivi:** implementazione e costante monitoraggio del processo di attuazione della riforma dell'Ordinamento forense; verifica dell'efficacia della *governance* degli altri Ordini professionali e razionalizzazione della loro dislocazione sul territorio, anche incoraggiando il processo di accorpamento volontario degli Ordini territoriali; implementazione dei processi di informatizzazione delle procedure per l'abilitazione all'esercizio di tutte le professioni; sviluppo delle attività, di rilievo internazionale, in materia di riconoscimento dei titoli professionali acquisiti all'estero, assicurando un equilibrato contemperamento tra la normativa comunitaria e il sistema interno di accesso alle



professioni; monitoraggio dell'efficacia delle misure finalizzate all'esercizio del ruolo di vigilanza e controllo sugli ordini professionali;

7. **l'incremento e diffusione dei progetti di innovazione tecnologica nei procedimenti giudiziari, civili e penali**, in funzione dell'ulteriore implementazione della telematica nella giurisdizione, nell'ottica di migliorare l'efficienza e la qualità complessiva del servizio offerto, e, al contempo, di offrire nuovi servizi a cittadini e imprese, elaborando progetti di reingegnerizzazione dei processi di maggior rilievo sul piano tecnologico, anche per il tramite, con riferimento alle procedure di insolvenza, di più approfonditi e specifici studi di fattibilità del sistema *Com.Mon.*; con riferimento al settore penale, potenziando le infrastrutture informatiche, in particolare quelle destinate ad assicurare la partecipazione a distanza nei processi e promuovendo la diffusione di criteri uniformi di gestione dei registri informatizzati e di cicli formativi per il personale amministrativo degli uffici giudiziari, con il duplice obiettivo di dare compiuta attuazione al programma di digitalizzazione della giustizia penale e di potenziare gli strumenti statistici e di monitoraggio esistenti, incrementandone l'utilizzo, così da orientare l'agire dell'amministrazione su razionali e coerenti interventi in materia organizzativa, tabellare e informatica;
8. **il potenziamento degli strumenti statistici e di monitoraggio esistenti**, tramite l'incremento del loro utilizzo al fine di orientare l'agire delle singole articolazioni amministrative verso obiettivi di maggiore efficienza e per consentire verifiche adeguate dell'effettività degli esiti delle valutazioni dei risultati ottenuti in coerenza con le priorità politiche;
9. **una nuova politica per la giustizia minorile**, da realizzarsi attraverso: la revisione dell'organizzazione dei servizi minorili delle comunità pubbliche e delle comunità gestite dal privato sociale; la ricognizione, in collaborazione con l'Ispettorato Generale, delle attività di vigilanza e controllo sulle comunità; l'adozione di provvedimenti idonei ad assicurare la massima trasparenza delle scelte dell'amministrazione, da compiersi secondo criteri obiettivi nelle assegnazioni e negli affidamenti; ricognizione degli esiti delle prescritte attività di vigilanza sul rispetto delle incompatibilità dei giudici onorari minorili; nuove



modalità di interconnessione delle funzioni delle competenze e della operatività dei Servizi minorili con l'area della esecuzione penale degli adulti; l'implementazione della Banca dati adozioni;

10. **l'esecuzione penale esterna**, da rafforzarsi con adeguate risorse umane e tecnologiche e potenziando le professionalità necessarie; ampliando i presupposti per l'accesso alle misure alternative alla detenzione; rafforzando e personalizzando i percorsi riabilitativi finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo; formando ed valorizzando la professionalità della polizia penitenziaria; monitorando periodicamente l'efficacia delle metodologie di intervento;
11. **il rafforzamento della tutela delle vittime di reato**, tramite l'attuazione delle misure introdotte con il decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, così da ridurre il rischio di vittimizzazione secondaria, favorendo la salvaguardia dei diritti della vittima all'informazione, all'accesso ai servizi di assistenza, alla partecipazione al procedimento penale, garantendo, altresì, adeguati servizi di supporto anche specialistico;
12. **la costruzione di un nuovo modello detentivo**, attraverso: la definizione di ambiti di responsabilità delle funzioni del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e coerente attuazione del D.M. 2 marzo 2016 ed. in particolare delle disposizioni previste dagli artt. 3 e 11, da raggiungersi attraverso la semplificazione strutturale ed una maggiore efficienza operativa dell'amministrazione, con adeguamento delle risorse necessarie per la crescita e lo sviluppo del nuovo ambito di responsabilità delineato dal Regolamento di organizzazione e dai decreti attuativi, con specifico riferimento al completamento del processo di ristrutturazione delle funzioni di acquisizione di beni e servizi per l'innalzamento dei livelli di economicità, trasparenza ed efficienza dell'azione ministeriale; il razionale impiego delle risorse disponibili in coerenti politiche del personale dell'amministrazione penitenziaria mediante definizione delle piante organiche, secondo linee di massima semplificazione strutturale e di efficientamento della spesa; l'adeguata formazione del personale che agevoli, tra l'altro, l'effettività dei processi di osmosi culturale ed operativa con il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, a cui la



Direzione Generale del personale e delle risorse del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria assicurerà il necessario supporto per la piena attuazione dei processi di potenziamento delle strutture destinate all'esecuzione penale esterna; la costruzione di un modello organizzativo efficiente e razionale, in grado di assicurare rigorosi programmi di recupero e meccanismi di controllo effettivo e di costante verifica dei percorsi di risocializzazione messi in campo; l'ulteriore adeguamento delle condizioni di detenzione al pieno rispetto della dignità umana attraverso l'individuazione di opzioni trattamentali sempre più personalizzate - specie per i soggetti tossico-alcool dipendenti - e funzionali ad un consapevole reinserimento nel contesto sociale; implementazione di strutture sanitarizzate per il trattamento del disagio psichico dei soggetti affetti da infermità psichica sopravvenuta nel corso della detenzione; il potenziamento delle misure a sostegno della continuità affettiva e della genitorialità e ulteriore sviluppo delle reti di istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM); il costante monitoraggio dei circuiti detentivi di alta sicurezza, con particolare riguardo al funzionamento dei meccanismi di "classificazione" e "declassificazione", nonché delle modalità di applicazione del regime speciale di cui all'art. 41-bis O. P., nel rispetto del principio di individualizzazione del trattamento; la verifica della concreta attuazione della vigilanza dinamica; implementazione delle attività di istruzione, formazione professionale ed avviamento al lavoro all'interno ed all'esterno degli istituti penitenziari, anche attraverso il potenziamento di percorsi di inclusione sociale, valorizzando il modello di integrazione con le risorse del territorio e del privato sociale, l'attuazione di progetti europei e la stipula di protocolli; la razionalizzazione e revisione delle infrastrutture e dell'edilizia degli istituti penitenziari - con particolare attenzione all'accoglienza dei soggetti a rischio - proseguendo nell'opera di una accurata revisione gestionale a garanzia della trasparenza, correttezza, efficacia ed economicità dei modelli organizzativi, con specifico riferimento ad obiettivi di controllo e riduzione della spesa in materia di consumi; la promozione di iniziative di riconversione delle colonie agricole;

- 13. l'attuazione delle disposizioni in materia di trasparenza ed anticorruzione:** tenere conto nell'organizzazione degli uffici e del lavoro delle rinnovate funzioni



connesse alle esigenze di trasparenza e di prevenzione della corruzione che il legislatore ha negli ultimi anni individuato e che sono state recepite dal d.P.C.m. n. 84 del 2015, anche per consentire l'aggiornamento continuo dei dati e delle informazioni pubblicati dal sito web istituzionale; assicurare che nell'organizzazione interna e nella formazione del personale da parte dei dirigenti sia prestata particolare attenzione alle incisive modifiche in materia di trasparenza ed accesso civico introdotte dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97; implementare e monitorare l'attuazione del principio di rotazione dell'affidamento degli incarichi dirigenziali e di quelli conseguenti a funzioni esposte a speciale rischio corruttivo;

14. il rafforzamento della cooperazione giudiziaria internazionale, da realizzarsi attraverso: l'attuazione della delega normativa finalizzata al potenziamento degli strumenti di cooperazione giudiziaria penale ed alla modifica del Libro XI del codice di procedura penale; il rafforzamento delle misure di cooperazione tra gli Stati membri, con particolare attenzione a quelle finalizzate alla lotta al terrorismo internazionale, per dare concreta ed efficace realizzazione ad uno spazio giudiziario comune in campo penale, civile ed amministrativo, che garantisca il pieno rispetto dei diritti fondamentali dei cittadini; la diffusione, presso le autorità giudiziarie, di prassi operative volte a rendere più efficace lo scambio informativo con le autorità straniere; l'estensione dell'area di cooperazione, secondo il diritto internazionale convenzionale, segnatamente in materia di lotta al terrorismo internazionale e di trasferimento di detenuti stranieri nei paesi di origine.

Roma, 28 settembre 2016

Andrea Orlando

