



*Il Ministro della Giustizia*

**ATTO DI INDIRIZZO**  
**POLITICO – ISTITUZIONALE**  
**PER L'ANNO 2019**

## *Premessa*

Con il presente Atto di indirizzo, questo Ministero definisce le priorità politico-istituzionali da realizzarsi nel 2019 a livello strategico allineandosi al processo di formazione del bilancio di previsione per il medesimo anno.

L'azione di questa Amministrazione tenderà al conseguimento di un serio ed effettivo innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo, passando attraverso le necessarie esigenze di contenimento della spesa pubblica (dando impulso ad una razionalizzazione delle spese) e di trasparenza dell'attività.

Ciò dovrà avvenire sia a livello centrale che periferico, promuovendo quei canoni di semplificazione e trasparenza capaci di indirizzare questa Amministrazione nella ricerca di strumenti organizzativi idonei a garantire servizi sempre più efficienti per il cittadino che si rivolge alla giustizia.

Sotto questo aspetto, la pianificazione strategica sino ad oggi sviluppata, pur prevedendo margini di continuità in numerosi ambiti organizzativi, dovrà necessariamente trovare una diversa modulazione secondo le nuove priorità politiche delineate, in tema di giustizia, nel *'Contratto per il Governo del cambiamento'*.

Solo in un contesto così delineato sarà possibile creare le condizioni strutturali idonee ad introdurre le prime iniziative di carattere ordinamentale, permettendo di coniugare l'incisività normativa dei previsti interventi in tema di lotta alla corruzione, di velocizzazione del processo civile, di riordino del diritto fallimentare, di revisione del sistema delle intercettazioni, di rimodulazione dell'ordinamento penitenziario, nonché di riforma della prescrizione, con una concreta implementazione degli stessi e contribuire allo sviluppo di un rinnovato modello di giustizia, che non potrebbe mai prescindere da un sistema organizzato, efficace e dotato di risorse stabili.

Ecco allora che le direttrici fondamentali dovranno innanzitutto riguardare il personale dell'Amministrazione, nella consapevolezza che, dopo la razionalizzazione delle piante organiche e il loro adeguamento alle reali esigenze delle singole strutture territoriali, le scoperture di personale (tanto amministrativo, che relativo ai magistrati) rappresentano uno dei maggiori ostacoli al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Dunque, massima attenzione sarà assegnata alla copertura delle piante organiche, sia operando con lo scorrimento delle graduatorie già in essere, che indicando nuovi concorsi.

Al tempo stesso, esigenze di razionalizzazione impongono di procedere alla riqualificazione del personale in servizio, alla sua formazione e alle progressioni economiche, tutte azioni che muovono verso un utilizzo congruo delle risorse, aspetto centrale dell'azione di questa Amministrazione, a cui deve accompagnarsi una politica improntata al benessere del dipendente, nelle sue declinazioni relative alla sicurezza del personale, alla limitazione dello *stress* "da lavoro", alla promozione della parità di genere e ai miglioramenti organizzativi e professionali.

Gli strumenti che permettono di raggiungere il risultato programmato sono da ricercare anche in una politica di misurazione e valutazione della *performance*, sia organizzativa che individuale, tramite l'introduzione di meccanismi di controllo dei risultati, secondo criteri di effettività, i quali, una volta che siano compiutamente realizzati e implementati, avranno un ventaglio applicativo vasto e interesseranno diversi settori dell'azione amministrativa.

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, questa Amministrazione ritiene indispensabile procedere ad una informatizzazione sempre più completa delle procedure e, in quest'ottica, sono in via di completamento e definizione il protocollo con INPS (per l'utilizzo della piattaforma telematica dell'istituto previdenziale nella gestione dei dati del personale giustizia), gli sviluppi del processo telematico per i procedimenti davanti alla Suprema Corte di cassazione e per i procedimenti penali e per quelli davanti al Giudice di Pace.

Riorganizzata e razionalizzata la struttura operativa, sarà così possibile procedere a quelle riforme sostanziali in grado di adeguare il sistema giudiziario del nostro Paese alle esigenze di giustizia dei cittadini e alle aspettative connesse alla collocazione italiana nella comunità internazionale.

Se il sistema civile, pur dando atto dei lodevoli sforzi del personale in servizio, scoraggia investimenti nel nostro Paese, a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti e della frammentazione procedurale, è chiaro come l'azione di questo Dicastero si concentrerà sulla necessità di operare una riforma del rito civile ordinario, improntata ad uno snellimento dello stesso, previa verifica in ordine all'effettivo impatto delle singole norme processuali sulla durata del processo, in rapporto all'utilità che le medesime norme conservano in concreto.

Al tempo stesso, in materia di giustizia penale l'azione del Ministero dovrà intraprendere un percorso tendente a contrastare le condotte criminose che, pur avendo una

enorme incidenza sull'intero assetto degli interessi del nostro Paese, non hanno trovato nel corso degli anni un efficace argine, proliferando esponenzialmente tanto a causa di carenza di strumenti di indagine idonei, quanto in ragione del mancato raggiungimento di pronunce di condanna.

Direttamente correlato con il punto precedente, risulta decisivo un ripensamento della riforma dell'ordinamento penitenziario, il quale dovrà necessariamente fondarsi su due pilastri imprescindibili: la certezza della pena (intesa quale effettiva corrispondenza tra la pena oggetto di condanna definitiva e il percorso dell'esecuzione penale) e la dignità della persona sottoposta a detenzione (sia sotto il profilo delle condizioni di detenzione in senso stretto, che con riferimento alla valorizzazione del lavoro quale strumento ideale di reinserimento sociale).

Si tratta di principi entrambi necessari e posti in diretta e consequenziale correlazione tra loro, per il perseguimento dei quali sarà necessario intraprendere una politica indirizzata al potenziamento delle strutture carcerarie (tramite recupero, razionalizzazione e completamento degli istituti già presenti e attraverso la realizzazione di nuove strutture), affiancandola ad un'azione di cooperazione internazionale (che possa rendere effettivo il rimpatrio di detenuti stranieri).

1) *Il rilancio di una politica sul personale, verso la piena copertura delle piante organiche e la creazione di un ambiente di lavoro orientato al benessere organizzativo*

Con riferimento al personale dell'Amministrazione giudiziaria, l'attenzione di questo Ministero è orientata verso molteplici direzioni, tutte tendenti al miglioramento del servizio giustizia, il quale deve necessariamente passare attraverso la dotazione organica degli uffici giudiziari.

In quest'ottica, per quanto concerne il personale amministrativo, le azioni intraprese durante l'anno in corso ed i precedenti devono considerarsi solo un punto di partenza che necessita di una costante attenzione e un continuo sviluppo.

Dunque, partendo dai provvedimenti che hanno aperto la fase di assunzione del personale amministrativo (ai sensi del comma 2 - *septies* del decreto legge 30 giugno 2016, n. 117, convertito, con modifiche, dalla legge 12 agosto 2016 n. 161), nonché dalla necessaria riorganizzazione del Ministero della Giustizia (ad esito della quale l'attuale assetto degli uffici

e dei relativi posti vacanti potrà subire modifiche per gli effetti del D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 che prevede la rideterminazione delle dotazioni organiche del personale amministrativo e dirigenziale) e la riqualificazione del personale, l'Amministrazione della giustizia ha dato avvio ad un programma assunzionale, grazie al quale inizialmente sono stati stipulati i contratti per le assunzioni dei primi 800 vincitori, numero incrementato poi ad altre 1000 unità con la legge di stabilità per l'anno 2017 e di ulteriori 1400 con la legge di stabilità 2018. Si è proceduto quindi nell'anno 2018 allo scorrimento della graduatoria del predetto concorso con l'assunzione di 600 idonei e in data 26 aprile con ulteriori 1024 idonei.

A tali nuove assunzioni dal 2016 sono stati affiancati il reclutamento degli idonei tratti dallo scorrimento della graduatoria del concorso per esami a 107 posti di funzionario nei ruoli del personale dell'ICE (che ha portato all'assunzione di 99 unità di funzionario, area III, FI), la stabilizzazione degli aventi diritto secondo i requisiti indicati dall'articolo 4 della legge 78/2015 (con 42 assunzioni nel 2016 ed ulteriori 17 nel 2017), lo scorrimento delle graduatorie individuate con decreto del Direttore Generale 7 dicembre 2016 (e più specificamente riguardanti 115 assistenti giudiziari, 55 funzionari informatici e 30 funzionari contabili).

Quanto al personale dirigenziale questa Amministrazione ha provveduto ad assumere ad oggi 18 dirigenti di cui 13 vincitori del corso-concorso organizzato dalla S.N.A.

Come anticipato, una simile azione, adatta a compensare solo in parte le carenze determinate dalle cessazioni dal servizio, deve necessariamente ricevere un deciso impulso verso il completamento degli organici, unica meta da raggiungere al fine di permettere un funzionamento degli uffici giudiziari efficiente in termini di risposta congrua alle istanze di giustizia del cittadino e della comunità.

Al tempo stesso, il benessere del personale rappresenta l'ulteriore direzione da perseguire, nella consapevolezza che la dignità del lavoratore si collochi in posizione preminente sia sul piano del rispetto dei diritti della persona che su quello relativo alla produttività ed efficienza nello svolgimento dell'attività lavorativa.

In questi termini, oltre al già evidenziato *iter* per la riqualificazione del personale, sarà necessario anche procedere, nei limiti di quanto permesso dalla normativa di settore, alla progressione economica, agli interPELLI per il personale in servizio e al potenziamento della formazione.

Sul versante degli organici della magistratura, questo Ministero intende operare non solo mantenendo costante la copertura, ma anche variando in aumento le piante organiche degli uffici.

Si tratta di un ambizioso processo di implementazione, capace di potenziare in maniera decisiva l'azione della magistratura, proprio in necessaria correlazione con gli obiettivi politici in materia di giustizia di questa Amministrazione, i quali devono ricevere un supporto materiale, al fine di permettere il completo spiegamento dei relativi effetti.

Nel medesimo solco si dovrà collocare l'attenzione al tema della magistratura onoraria, dovendosi considerare come la stessa rappresenti una imprescindibile componente, capace di affrontare una importante quantità di procedimenti giudiziari, in settori anche molto sentiti dalla collettività, per i riflessi immediati che rivestono.

Nella consapevolezza che la riforma della legge delega n.57 del 2016 non persegua coerentemente detta impostazione, è stato recentemente istituito un tavolo tecnico presso il Ministero della giustizia quale conferenza di soggetti politici ed istituzionali per un confronto sul tema della Magistratura onoraria al fine di individuare un comune indirizzo per redigere un progetto di legge di modifica della suddetta riforma.

A riguardo dell'Ufficio del processo, si dovrà procedere ad una più puntuale rilevazione dei dati relativi ai soggetti ammessi al periodo di formazione teorico-pratica di cui all'articolo 73 del decreto legge n. 69 del 2013, sia dal punto di vista quantitativo, ovvero in relazione al numero di borse di studio erogate e di coloro che hanno speso la sussistenza di tale titolo ai fini della presentazione della domanda di partecipazione al concorso per magistrato ordinario, sia dal punto di vista qualitativo, ovvero in ordine all'incidenza dell'ausilio degli stagisti sulla produttività dell'intero ufficio e dei singoli magistrati.

Tale attività ricognitiva consentirà di quantificare le risorse necessarie a consentire di bandire nuove procedure di selezione per tirocinanti ed all'implementazione degli applicativi informatici volti a garantire una maggiore efficacia degli Uffici per il processo.

Quanto al Corpo di Polizia Penitenziaria, la revisione dei ruoli attuata con decreto legislativo n. 95/2017 a seguito della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 ha comportato la rideterminazione della dotazione organica, con conseguente redistribuzione della dotazione dei Provveditorati, degli Istituti, degli Uffici dell'Amministrazione Penitenziaria e dei reparti.

La distribuzione del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria dovrebbe anche

consentire di definire l'organico a disposizione del Dipartimento della Giustizia minorile e di comunità, con relativa distribuzione della dotazione organica del personale del Corpo all'interno delle sedi e degli Uffici facenti capo a tale Dipartimento.

Sarà necessario perseguire politiche trasparenti di gestione del personale della Polizia penitenziaria e dovranno essere adottati modelli organizzativi in grado di ridurre e prevenire le aggressioni al personale in questione e gli incidenti.

Sotto questo versante tengo a sottolineare di aver recentemente attivato, di concerto con il Ministero degli Interni-Dipartimento della Pubblica Sicurezza- un progetto volto alla costituzione dell'Osservatorio permanente sul fenomeno suicidiario tra gli appartenenti alle Forze di Polizia, volto ad analizzare ed a prevenire la problematica *de quo*.

Sul medesimo versante ritengo fondamentale, al fine di dare continuità alle indicazioni programmatiche stabilite nell'atto di indirizzo, provvedere a colmare le ingenti scoperture presenti nel corpo di polizia penitenziaria, attraverso certo la riorganizzazione e razionalizzazione delle risorse, ma anche e soprattutto tramite il reclutamento di nuovo personale.

Al tempo stesso sarà necessario assicurare copertura agli istituti penitenziari minorili ed agli Uffici di esecuzione penale esterna. Questi ultimi, infatti, divenuti articolazioni territoriali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità a seguito della riforma del Ministero di cui al D.P.C.M. 84/2015 e distinti in uffici distrettuali ed interdistrettuali di esecuzione penale esterna, necessitano di personale in numero adeguato e professionalmente preparato.

Parallelamente al potenziamento dell'organico, occorrerà dare una concreta attenzione al profilo della formazione del personale della polizia penitenziaria, baluardo per il corretto approccio dei singoli ai loro adempimenti professionali.

## **2) L'avanzamento delle politiche di digitalizzazione, con l'implementazione del Processo Penale Telematico e l'estensione del Processo Civile Telematico in Cassazione**

Dopo i primi anni dall'introduzione dall'entrata in vigore dell'obbligatorietà del Processo civile telematico, può dirsi raggiunta la consapevolezza circa la necessità di proseguire sulla medesima strada, valutando la portata dei benefici correlati all'uso delle

tecnologie, capaci di rendere il sistema più rapido, più efficiente e maggiormente rispondente alle istanze di giustizia dei cittadini.

Deve, allora, essere sottolineato il dato chiaro di un costante uso ormai della piattaforma da parte degli attori coinvolti a vario titolo, circostanza che ha condotto ad un risultato notevole, considerando che luglio 2014 al luglio 2018 sono stati poco meno di 30 milioni gli atti depositati dall'esterno, con un dato che rivela una costante crescita. Allo stesso modo all'interno, ampio riscontro positivo è valutabile dall'esame del dato relativo all'utilizzo da parte dei magistrati, che ha prodotto oltre 16 milioni di provvedimenti c.d. "nativi digitali" emessi e depositati dai giudici civili, nonché dalle comunicazioni telematiche di cancelleria, che, complice l'estensione ai procedimenti davanti alla Suprema Corte di Cassazione, raggiungono la portata di circa 20 milioni all'anno.

Tale panorama deve essere, poi, aggiornato con l'introduzione in via sperimentale del sistema di pagamento telematico ("PagoPA"), che nell'ultimo anno ha registrato un notevole numero di pagamenti eseguiti sul Portale dei Servizi Telematici, per un incasso che raggiunge quasi i 50 milioni di euro.

Un primo e fondamentale effetto che è derivato dall'utilizzo della piattaforma telematica è direttamente verificabile in ordine ai procedimenti monitori (i primi ad essere interamente e obbligatoriamente soggetti all'utilizzo della stessa), rispetto ai quali si assiste ad una indiscutibile riduzione dei tempi di emissione dei decreti ingiuntivi.

La piattaforma, inoltre, è la base per l'introduzione di sempre nuovi servizi, che possano implementare il sistema giustizia rendendolo completo ed efficiente.

Così, con il Portale delle vendite pubbliche si è realizzato 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, grazie al quale è possibile partecipare alle aste bandite dalle procedure mediante formulazione di offerte in via telematica.

È ormai in linea il registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliare, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi (c.d. "portale dei creditori" di cui al c.d. "decreto banche"). Si è, quindi, consolidato il sistema *Com.Mon.* (*Competition Money*), attraverso il quale si mira a fornire un ulteriore strumento di valorizzazione dei crediti deteriorati, in modo da trasformare la giustizia civile in volano per l'economia.



Nel corso del 2019 si dovrà procedere sulla strada della digitalizzazione di tutti i procedimenti civili a partire da quelli di competenza dei Giudici di Pace e della Suprema Corte di cassazione, attraverso la progressiva estensione della piattaforma del PCT a tali Uffici.

Per quanto concerne il settore penale, completata la diffusione del Sistema Informativo della Cognizione Penale (SICP) presso tutti gli Uffici Giudiziari di primo e secondo grado, l'attenzione si è spostata verso la diffusione della funzionalità "Atti e Documenti" (A&D) e verso il completamento del Sistema informativo dell'esecuzione penale (SIES).

I passi successivi, al fine di consentire l'avvio del processo penale telematico nei tempi più brevi compatibili con le risorse a disposizione, prevedono la diffusione dell'applicativo P@ss (che consente il rilascio in via telematica dei certificati attestanti le iscrizioni, nei registri in dotazione agli Uffici di Procura, dei procedimenti in fase di indagini preliminari) e l'implementazione delle tecnologie necessarie per potenziare la partecipazione a distanza nei processi penali, così da rendere più snelle le procedure in un'ottica anche di risparmio di spesa e di risorse, salvaguardando sempre la particolare tutela delle posizioni soggettive coinvolte e la sicurezza dei dati e al loro trattamento.

Va in proposito ricordato che la competente Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati ha in corso un piano di rafforzamento infrastrutturale, che ha visto l'acquisto e l'installazione di apparati *server* in tecnologia iperconvergente presso le sale adibite delle procure della Repubblica, lo sviluppo di apposito *software* per la fruizione sicura delle conversazioni e la progettazione di un sistema per garantire la messa in sicurezza e il controllo delle attività operate dai fornitori esterni.

Proprio sotto questo aspetto, si sono creati i presupposti per la realizzazione di una rete protetta per le operazioni di intercettazione e per eventuali varie utilizzazioni, che potrà contare sulle risorse del fondo di cui all'art.1, comma 140 della Legge di bilancio per l'anno 2017 la cui ripartizione, decretata con DPCM del 21/7/2017, ha previsto l'assegnazione di risorse da destinare ai progetti infrastrutturali per l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria per € 1.246.603.392 per il periodo 2017-2032 di cui € 25.506.400 assegnate per l'anno 2017 ed € 574.262.958, assegnate dalla legge di bilancio 2018 per il triennio 2018-2020.

Sul fronte tecnologico è in corso una complessiva revisione delle scelte al fine di migliorare l'affidabilità e le prestazioni dei sistemi informatici nonché l'adozione di

metodologie di analisi, sviluppo, distribuzione e manutenzione del *software* che accelerino l'implementazione degli applicativi migliorando al contempo la qualità e l'utilizzabilità dei sistemi.

Al tempo stesso, è in corso lo sviluppo del sistema unitario del personale che permetterà il potenziamento della ingegnerizzazione dei sistemi informatici del Ministero, che potrà permettere una gestione digitalizzata dei flussi documentali provenienti dalle articolazioni ministeriali, così da garantire il rispetto e l'attuazione al Codice dell'Amministrazione Digitale, anche tramite la fornitura di specifica formazione per il personale amministrativo.

Occorrerà proseguire nel processo di digitalizzazione tanto nell'ambito della giurisdizione quanto in quello dell'attività amministrativa, al fine di innalzare ulteriormente il livello dei servizi garantiti ai cittadini e alle imprese attraverso le piattaforme telematiche.

Con riferimento alla giurisdizione si dovrà proseguire lo sviluppo dei *software* per il Processo Penale Telematico e degli applicativi necessari all'estensione del Processo civile telematico alla Corte di cassazione ed agli Uffici del Giudice di Pace, anche tramite l'integrazione tra gli applicativi esistenti.

Sarà, inoltre prioritario il potenziamento delle infrastrutture necessarie per il funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti e documenti processuali. Tali interventi dovranno essere accompagnati dall'adozione di misure organizzative atte ad evitare stasi procedurali e irragionevoli ritardi.

Con riferimento all'attività amministrativa si opererà attraverso la predisposizione degli strumenti contrattuali necessari a garantire lo sviluppo, la diffusione e la successiva manutenzione delle applicazioni destinate agli uffici ministeriali per la gestione del personale, previa verifica di coerenza tra organizzazione dell'amministrazione e uso delle tecnologie della comunicazione, promuovendo ulteriormente lo scambio telematico di informazioni con altre amministrazioni e con l'utenza, al fine di dare completa attuazione alle disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale.

In entrambi gli ambiti occorrerà promuovere adeguati cicli di formazione in materia di uso degli applicativi destinati al personale amministrativo in servizio presso le sedi ministeriali e presso gli uffici giudiziari.

È necessario infine rafforzare le politiche di sicurezza dei sistemi informatici, con particolare riguardo ai livelli di protezione dei dati afferenti alle intercettazioni di comunicazioni.

### 3) Il miglioramento della qualità amministrativa

Come è noto, il contratto del Governo del cambiamento lancia uno sguardo complessivo sul sistema giustizia, con una prospettiva che abbraccia un periodo ampio, cadenzato da una serie di innovazioni e di riforme la cui iniziativa sarà equamente suddivisa tra Governo e Parlamento.

Uno degli obiettivi cardine del mio Dicastero per l'anno 2019 dovrà essere, pertanto, l'impegno a rendere l'amministrazione della giustizia un servizio efficiente e capace di produrre decisioni in tempi congrui e ragionevoli, così da non trasformare lo svolgimento del processo in una pena senza fine o in una richiesta di giustizia costantemente denegata.

Gli interventi in questo campo dovranno essere molteplici, dovendosi sviluppare lungo differenti direttrici e ambiti, tanto sul versante penale che su quello civile, sia per il tramite di iniziative legislative che di azioni dirette ad apprestare specifici rimedi di natura organizzativa, nella convinzione che le norme, sia processuali che sostanziali, debbano essere sorrette, per una compiuta applicazione, da adeguati strumenti organizzativi e dalle necessarie risorse umane e materiali.

Al riguardo, in questi primi mesi dall'inizio del mandato governativo, pur prendendo atto della necessità di dover assicurare l'indispensabile continuità burocratica propria della pubblica amministrazione, ho esaminato le riforme, anche di carattere strutturale, avviate dal precedente esecutivo, al fine di valutarne l'efficacia e l'effettiva portata, senza un respingimento pregiudiziale, ma verificandone, pragmaticamente, l'utilità che potrebbe derivarne ai cittadini e al sistema giudiziario nel suo complesso.

**3.1) Giustizia civile.** Di un intervento immediato ha bisogno, innanzitutto, la giustizia civile, ove, malgrado le numerose iniziative di riforma adottate negli ultimi anni, diffuse permangono le inefficienze, con profonde ricadute in termini di sfiducia, da parte della collettività, nel sistema giudiziario e nei confronti degli operatori della giustizia.

I dati statistici a nostra disposizione che fotografano la durata dei procedimenti, disponibili sul sito istituzionale del Ministero, ci forniscono importanti motivi di riflessione.

Si evidenzia, in primo luogo, la necessità, improcrastinabile, di aggredire la ormai strutturale, ingestibile durata dei tempi del procedimento.

In secondo luogo, l'opportunità che gli obiettivi di semplificazione siano perseguiti con interventi calibrati, quasi "chirurgici" - per utilizzare un'immagine che ben rende l'idea della cifra della semplificazione che si dovrà perseguire-, senza, dunque, operare stravolgimenti sistemici forieri di periodi di lunga e controversa interpretazione giurisprudenziale e dottrinale.

Nel merito, dall'approfondita analisi della durata media dei procedimenti civili effettuata, è emerso che la dilatazione dell'attività istruttoria nei processi civili trattati con rito ordinario (che costituiscono quantitativamente la maggior parte del contenzioso) rappresenta uno dei punti rispetto ai quali debbono essere incentrati gli interventi normativi, in quanto, valutando le macro aree del contenzioso ordinario – rito ordinario e rito del lavoro – la durata delle controversie trattate con quest'ultimo, cioè il rito del lavoro, risulta inferiore di circa il 40% (785 giorni a fronte di 1295 giorni di un procedimento di primo grado trattato con rito ordinario).

Sono quindi allo studio misure normative ed organizzative volte ad 'asciugare' l'attuale rito ordinario esistente.

Le evidenze statistiche e le esperienze comparate, valutate in funzione della stretta connessione esistente tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile, suggeriscono di intervenire sul rito del processo civile tratteggiando un unico rito semplificato conformato ai principi del case management e di proporzionalità, con i quali risulta incompatibile un sistema processuale contrassegnato dalla predeterminazione legale dei poteri delle parti e del giudice. Muovendo da questo presupposto, l'intervento si propone di affrontare i seguenti punti: 1) l'eliminazione dell'atto di citazione e la sua sostituzione con il ricorso; 2) una riduzione dei termini di comparizione; 3) l'introduzione di un regime di preclusioni istruttorie già negli atti introduttivi; 4) una rimodulazione della fase decisoria.

Un lavoro nell'ambito delle misure descritte, risponderebbe alla fondamentale esigenza di garantire un servizio giustizia sicuramente più efficiente, nel solco delle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto Doing business della Banca mondiale

Ciò che mi preme sottolineare, come già ho avuto modo di evidenziare dinnanzi alla Commissione Giustizia del Senato nel mio primo intervento da Ministro della giustizia, è

che per affrontare adeguatamente le inefficienze del sistema giudiziario non ci si può arrestare all'asettica lettura delle statistiche.

Se ci si ferma al dato meramente quantitativo si commette inevitabilmente un errore di prospettiva.

La diminuzione dei procedimenti pendenti, elemento di per sé positivo, infatti non deve indurre alla facile conclusione che la giustizia in Italia funziona meglio, in quanto potrebbe essere la spia di un'aumentata disaffezione del cittadino verso il sistema giudiziario.

Proprio sulla base di questo convincimento, ho avviato uno studio analitico sull'impatto che hanno avuto gli interventi normativi posti in essere negli ultimi anni tesi a deflazionare le cause in ingresso, mediante le procedure di composizione stragiudiziale della controversia (mediazione obbligatoria, negoziazione assistita, arbitrato).

Ebbene, ho verificato che ci sono dei settori, come quello della famiglia, in cui questi strumenti hanno avuto un impatto importante in termini di deflazione del processo. Ne esistono altri, invece, come quello bancario, in cui l'effetto è stato praticamente nullo.

Centrale, anche per l'anno 2019, sarà il tema del diritto fallimentare.

Sul punto, come noto, occorre considerare che la legge 19 ottobre 2017, n. 155 aveva conferito delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza.

A tal proposito, pur consapevole dell'opera che già è stata svolta, ritengo assolutamente indispensabile ribadire la necessità di una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali, anche in considerazione delle ricadute economiche sul piano dell'efficienza del sistema Paese, rispetto al quale rivestono un ruolo significativo sia le percezioni degli investitori esteri che le valutazioni compiute dagli organismi internazionali.

Tale esigenza si armonizza con quella, manifestata da tutti gli operatori del diritto, di assicurare linearità ad un sistema divenuto nel tempo troppo farraginoso, in modo da evitare interventi frazionati che, da un lato, determinano un accentuato scarto tra le disposizioni riformate e quelle rimaste invariate e, dall'altro lato, generano rilevanti difficoltà ed incertezze applicative, soprattutto in ragione del fatto che il continuo mutamento del dato normativo rende problematico il formarsi di un orientamento giurisprudenziale consolidato, accentuando l'incertezza del diritto e favorendo il moltiplicarsi delle controversie, con evidenti ricadute negative sulla durata delle procedure concorsuali.

In questa prospettiva, occorrerà, quindi, procedere ad una parziale rivisitazione,

anche per il tramite di interventi mirati e calibrati, del lavoro svolto dalla Commissione Rordorf, attraverso la realizzazione di un quadro normativo unitario nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza, come tali idonei a fungere da chiari punti di riferimento per l'intera gamma delle procedure di cui si discute, sia pure con le differenziazioni di disciplina di volta in volta rese necessarie dalla specificità delle diverse situazioni in cui l'insolvenza può manifestarsi.

In tale ottica, rispetto a quanto proposto dalla Commissione, potranno essere previsti correttivi tesi a garantire una riforma improntata a canoni di modernità ed idonea a contemperare efficienza e tutela della crisi d'impresa, specie per quanto attiene alle piccole e medie imprese.

Ciò potrà avvenire attraverso varie ipotesi allo studio ed, in particolare - solo per fare un breve accenno- mediante la possibile previsione della necessità di assistenza tecnica (salva la facoltà per il debitore, nel procedimento di liquidazione giudiziale, di stare in giudizio personalmente), oppure della restrizione dell'ambito applicativo dell'allerta, rispetto alle piccole imprese, attraverso la previsione di soglie di rilevanza dell'esposizione debitoria per debiti fiscali e previdenziali più elevati ed alla elaborazione di specifici indici rivelatori.

Al di là dei dati strettamente normativi, mi preme sottolineare che il principio ispiratore in materia deve essere incentrato sul ribaltamento del paradigma per cui un imprenditore che è in difficoltà economica è necessariamente da considerare un fallito.

Sul versante metodologico, poi, considero fondamentale l'attuazione, ad ogni livello, non solo politico, di un criterio dialogico, di confronto che contempra il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti che, con ruoli diversi, possono contribuire, sinergicamente, a favorire i necessari processi di cambiamento.

Un'interlocuzione trasversale che si possa animare del confronto parlamentare, soprattutto con riferimento alle iniziative legislative del Dicastero, ma anche del prezioso apporto di magistrati, dirigenti, personale amministrativo, come anche del mondo forense e delle professioni legali, sia per gli interventi normativi che più propriamente organizzativi.

A tal fine, proprio per dare il segnale della volontà di essere il più possibile vicino alle esigenze degli operatori della giustizia, ma anche degli utenti tutti del servizio, ho voluto avviare l'iniziativa *Il Ministro Ascolta*, uno spazio aperto a chi vuole segnalare criticità e partecipare attivamente con proposte a una nuova fase dell'amministrazione della giustizia del Paese.

Solo in tal modo potremo perseguire l'obiettivo, comune, di una reale

modernizzazione delle strutture giudiziarie e del loro funzionamento, sotto il duplice profilo dei servizi, sia civili che penali.

### ***3.2) Giustizia penale.***

Ritengo che il settore della giustizia penale debba essere interessato da un più incisivo processo riformatore, che passi attraverso iniziative legislative, sul versante sostanziale e processuale, e misure organizzative, indispensabili per potenziare l'efficienza del sistema.

In tale rinnovato quadro costituisce certamente obiettivo prioritario del Ministero che rappresento il contrasto senza quartiere alla corruzione, come testimoniato dalla recente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge a mia firma recante *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione”*.

Il provvedimento, che auspico a breve inizierà il suo iter parlamentare, anche nel raccogliere alcune raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal GRECO e dall'OCSE, prevede un generale riordino della disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, un inasprimento del relativo trattamento sanzionatorio, anche per le sanzioni accessorie dell'interdizione dai pubblici uffici e del divieto a contrarre con la pubblica amministrazione, e l'introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione.

Si tratta di misure strutturali per affrontare in modo deciso e innovativo il fenomeno corruttivo, che investono sia la sua definizione giuridica e processuale, sia la dimensione investigativa, per facilitare l'emersione delle fattispecie criminose.

Un intervento riformatore indispensabile, che prende le mosse dalla piena consapevolezza che un'efficace azione di contrasto al dilagare della corruzione contribuisca in modo decisivo ad innalzare la qualità complessiva del sistema Paese, incrementando le possibilità di intraprendere un percorso di crescita economica, sociale e culturale duratura nel tempo e tangibile nei suoi effetti sulla società.

Il varo di una efficace legislazione anticorruzione, garantendo un cospicuo recupero di risorse finanziarie pubbliche, può inoltre rendere possibili investimenti suppletivi sul comparto giustizia e per l'incremento delle assunzioni tra le forze dell'ordine, innescando così un circolo virtuoso dalle indubbie ricadute benefiche sulla vita dei cittadini.

Altro versante che sarà interessato dal percorso riformatore riguarda poi l'istituto della prescrizione.

I dati a disposizione evidenziano un tendenziale aumento dei processi che si

estinguono per prescrizione (9,4% nel 2017 a fronte dell'8,7% nel 2016). Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8 per cento in grado di appello, con un'incidenza del 9,4 per cento sul totale dei procedimenti, in crescita rispetto al 2016 (era l'8,7% nel 2016).

La ricerca della verità e l'esigenza di giustizia devono essere tutelate dall'uso pretestuoso di un istituto che, pur avendo una funzione originaria nobile, quale quella di garanzia dell'effettivo diritto all'oblio del cittadino rispetto a comportamenti risalenti nel tempo e di realizzazione di un principio di economia dei sistemi giudiziari, non può però prestarsi a scudo di comportamenti criminosi e di condotte che provocano un elevato allarme sociale.

Va poi considerato come il decorso della prescrizione vanifichi di fatto il lavoro svolto in sede di indagine e durante i vari gradi processuali, causando sostanzialmente uno spreco di risorse e tempo prezioso.

Una riforma seria ed equilibrata della prescrizione è dunque una priorità irrinunciabile per incrementare il grado di fiducia dei cittadini nel servizio giustizia, riducendo in modo sensibile lo spazio di impunità per i colpevoli specie in presenza di reati particolarmente odiosi e per garantire, al contempo, il rispetto del canone costituzionale della durata ragionevole del processo e della certezza della pena. Tenendo presente che la responsabilità di far durare i processi un tempo ragionevole non può pesare sui cittadini coinvolti in vicende giudiziarie né ricadere sui familiari delle vittime e sulle persone offese dal reato. L'obiettivo di garantire che la durata del processo penale sia effettivamente ragionevole deve essere soprattutto supportato *in primis* attraverso un adeguato investimento in risorse umane e materiali.

Nella ricerca della soluzione più adeguata, dovrà proseguire il lavoro dell'*Osservatorio per il monitoraggio dell'efficienza complessiva del sistema giustizia e per la valutazione dell'efficacia delle riforme necessarie alla crescita del Paese* che ha, tra gli altri, anche il compito di monitorare i tempi del processo penale, con particolare riguardo all'impatto della disciplina della prescrizione del reato.

**3.3) Misure organizzative.** Nella consapevolezza che nessuna innovazione legislativa possa essere realizzata senza un adeguato supporto organizzativo e che nessuna riforma è a costo zero, prioritaria per il recupero dell'efficienza è non soltanto l'adozione di indispensabili investimenti strutturali per il tramite di adeguati stanziamenti in bilancio,



per far fronte alle carenze di organico del personale amministrativo e magistratuale, ma anche l'affermazione di una cultura dell'amministrazione volta a collocare il cittadino fruitore del servizio giustizia al centro del sistema, individuando azioni di miglioramento in grado di garantire risultati immediati in termini di semplificazione dei processi, efficacia ed economicità.

Con particolare riguardo alla performance organizzativa, nell'ambito delle priorità politiche, anche nell'anno 2019 i centri di amministrazione attiva del Dicastero saranno chiamati ad operare al fine di innalzare i 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, perseguendo obiettivi di semplificazione e trasparenza delle procedure e ponendo attenzione, già nella fase di programmazione e progettazione, alla verifica delle fasi procedurali e le relative tempistiche e all'individuazione e alla valorizzazione di indicatori di risultato da associare agli obiettivi, privilegiando, come raccomandato dal Dipartimento di Funzione Pubblica la fissazione di obiettivi chiari, specifici e misurabili, assicurando altresì il massimo coordinamento tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità.

L'individuazione di obiettivi specifici, chiari e misurabili costituisce, inoltre, una condizione essenziale, in sede di controllo, per una corretta valutazione della rispondenza dei risultati agli obiettivi prefissati, così consentendo di riconoscere meriti e demeriti e di individuare eventuali responsabilità.

A tal fine, dovrà intensificarsi l'attività di perfezionamento sistemico della pianificazione degli obiettivi, anche allo scopo di perseguire una corretta allocazione delle risorse umane e strumentali ed una adeguata razionalizzazione organizzativa.

Al riguardo, è allo studio l'adozione di un nuovo sistema informatizzato del controllo di gestione, che, traendo i dati dai sistemi gestionali del personale e del bilancio, possa consentire di monitorare la situazione gestionale e di assicurare continuità al monitoraggio concernente lo stato di avanzamento dei progetti, verificando tempestivamente scostamenti, e difficoltà nel raggiungimento degli obiettivi prefissati.

#### **4) Razionalizzazione della spesa ed efficientamento delle strutture**

**4.1) Razionalizzazione della spesa per le intercettazioni.** Sul versante della

razionalizzazione della spesa, vanno altresì ricordate le disposizioni di cui all'art. 1, commi 88 e segg. della legge di riforma del processo penale, relative al riordino della spesa per le prestazioni di intercettazione di cui all'art. 5, comma 1, lett. i-*bis*, del Testo unico in materia di spese di giustizia di cui al D.P.R. n. 115 del 2002.

Al fine di dare compiuta attuazione al dettato normativo, all'indomani del mio insediamento, ho prorogato il termine di ultimazione dei lavori del Gruppo di lavoro, istituito nel mese di marzo dell'anno 2017, onde concludere le attività di ricognizione, analisi ed elaborazione necessarie alla tempestiva e compiuta adozione dei decreti interministeriali sia per le prestazioni obbligatorie che per le funzionali.

Con specifico riguardo alle prestazioni obbligatorie, come noto, in attuazione dell'art. 1, comma 88, della citata legge n. 103 del 2017, con decreto del Ministro della giustizia e del Ministro dello sviluppo economico, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottato il 28 dicembre 2017, si è provveduto alla revisione delle voci di listino di cui al d.m. 26 aprile 2001, in modo da conseguire un risparmio di spesa di almeno il 50% rispetto alle tariffe praticate sul listino.

Quanto, invece, alle prestazioni cc.dd. funzionali alle operazioni di intercettazione, per le quali non è vigente un listino, dovranno concludersi con urgenza i lavori finalizzati all'adozione del decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, di cui all'art. 1, comma 89 della legge citata, con cui verranno definite le tipologie di prestazioni funzionali, tenendo tra l'altro conto delle prestazioni obbligatorie, e saranno determinate le tariffe per ogni tipo di prestazione, in misura, come indicato dal legislatore, non superiore al costo medio di ciascuna, come rilevato nel biennio precedente, dal Ministero della giustizia tra i cinque centri distrettuali con il maggior indice di spesa per intercettazioni, così da conseguire, anche su tale versante, significativi risparmi della spesa complessiva.

La compiuta adozione del decreto in parola in uno con l'intervento già realizzato per le prestazioni obbligatorie consentiranno, in linea con il dettato del legislatore, di ricondurre la spesa per le intercettazioni a canoni rispondenti, da un lato, alle necessità degli uffici giudiziari che dispongono le operazioni, e, dall'altro, ai reali costi attualmente sostenuti dagli operatori del settore.

Gli interventi in parola si inseriscono coerentemente nel generale processo riformatore che sta interessando l'intera materia delle intercettazioni e che vede impegnata l'Amministrazione da diverso tempo, sia sul versante normativo che organizzativo.

Come noto, con il decreto legge n. 91 del 25 luglio del 2018 recante “*Proroga di termini previsti da disposizioni legislative*”, in corso di conversione, si è intervenuti sul d.lgs. n. 216 del 2017, differendo l’entrata in vigore delle relative disposizioni al 31 marzo 2019.

Si tratta dell’insieme delle previsioni che introducono modifiche al codice di procedura penale ed alle relative disposizioni di attuazione, in materia di trascrizione, deposito e conservazione dei verbali di intercettazione, di accesso all’archivio riservato e di intercettazioni mediante inserimento di captatore informatico.

Al contempo, il differimento del termine di entrata in vigore consentirà di avviare una approfondita riflessione, che è già in corso, dell’impianto complessivo della disciplina delineata dal d.lgs. n. 216 del 2017.

Il mio obiettivo prioritario è, infatti, quello di pervenire ad una riforma del sistema delle intercettazioni che coniughi al meglio diverse esigenze parimenti prioritarie, assicurandone un equilibrato temperamento: l’efficienza delle indagini, il rispetto della *privacy* dei cittadini coinvolti nelle conversazioni captate e la corretta distribuzione delle funzioni istituzionali tra pubblico ministero e polizia giudiziaria; a ciò va aggiunto il rispetto del diritto di difesa garantito dalla Costituzione.

In tale direzione ho già avviato una interlocuzione con gli uffici giudiziari e l’Avvocatura in modo da giungere alla definizione di una base di lavoro condivisa che possa fungere da piattaforma su cui innestare la riscrittura della disciplina delle intercettazioni, che parta dalle concrete esperienze vissute dalle procure e dagli avvocati.

**4.2) Edilizia penitenziaria e giudiziaria.** Analogo impegno dovrà essere rivolto alla razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio edilizio destinato ad uso penitenziario.

Per fronteggiare in modo adeguato il fenomeno del sovraffollamento degli istituti e per garantire dignitose condizioni di vita alle persone detenute, è indispensabile attuare un piano per l’edilizia penitenziaria che preveda la realizzazione di nuove strutture, l’ampliamento ed ammodernamento delle attuali, nonché la nuova destinazione di edifici dismessi.

Tali misure dovranno essere veicolate in seno al comitato paritetico interministeriale per l’edilizia penitenziaria, che provvede alla programmazione degli interventi in materia e che è stato di recente riattivato su impulso di questo Dicastero.

Al contempo, è indispensabile aumentare in maniera consistente i fondi destinati alla

manutenzione ordinaria e straordinaria delle carceri. In questo senso l'attenzione sarà rivolta anche alla realizzazione di condizioni di sicurezza nelle carceri, rivedendo il protocollo della c.d. "sorveglianza dinamica" e mettendo in piena efficienza i sistemi di videosorveglianza. Con riferimento, infine, alla sicurezza degli uffici giudiziari, andrà necessariamente rinnovato lo sforzo per un puntuale monitoraggio delle strutture, assicurando tempestivi interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

5) *Una giustizia diffusa sul territorio e vicina ai bisogni dei cittadini. Gli sportelli di prossimità.*

La necessità di ripristinare un presidio di giustizia presso i centri che, con la riforma della geografia giudiziaria, avevano subito la soppressione degli uffici giudiziari, in modo da venire incontro alle esigenze dei cittadini, ha dato origine al progetto di istituire una serie di sportelli di prossimità, dislocati presso i centri che avevano subito la soppressione degli uffici giudiziari preesistenti, così da evitare, per quanto possibile, all'utenza la necessità di recarsi presso le sedi degli uffici accorpanti.

È, così, emersa la necessità di superare la presenza "a macchia di leopardo" di tali esperienze, assicurare omogeneità alle tipologie di servizi offerti dagli sportelli ed alla loro organizzazione, nonché quella di accrescere il livello di servizi offerti in sede locale ed integrarli pienamente e correttamente nei contesti istituzionali.

Tali nuove esigenze rappresentano le sfide che il Ministero della Giustizia ha colto promuovendo il progetto "Ufficio di prossimità" e coinvolgendo nello stesso, vista la portata nazionale dell'intervento, tutte le Regioni nella veste di soggetti beneficiari.

Negli Uffici di prossimità sarà possibile per tutti i cittadini e secondo un modello tendenzialmente uniforme sviluppato "dal basso" ricevere informazioni relative ai procedimenti giudiziari, inviare atti telematici, ritirare comunicazioni e notificazioni, ricevere consulenza e aiuto specialmente nei contesti della volontaria giurisdizione, senza doversi necessariamente recare presso gli Uffici giudiziari.

Gli Uffici di prossimità rappresentano una opportunità di accrescere i servizi per cittadini e le imprese in territori disagiati o che hanno visto nel corso degli anni una contrazione della presenza delle istituzioni pubbliche anche al fine di restituire proprio a quei territori competitività ed appetibilità.

Le procedure amministrative che rendono possibile l'avvio del progetto sono oramai sostanzialmente definite sicché occorre, adesso, dare impulso alla fase operativa del

progetto, così da garantire, nei tempi più ristretti compatibili con la complessità degli interventi da realizzare, l'istituzione di tali nuovi presidi di giustizia.

6) *Un nuovo modello di esecuzione penale tra certezza della pena e dignità della detenzione*

**6.1) Amministrazione penitenziaria.** Il fondamentale rapporto tra il rispetto dei diritti della persona e la corretta esecuzione della pena costituisce argomento sensibile e centrale per il Ministero. Ogni riforma che abbia degli obiettivi complessi come quella del sistema penitenziario, deve avere come passaggi ineludibili la corretta e preventiva comunicazione con tutti gli operatori istituzionali coinvolti, al fine di garantire il veicolarsi delle criticità e delle esigenze più sentite da chi quotidianamente si occupa da vicino del problema, la gestione organizzata delle risorse che, nel caso di specie, devono essere ristrutturate ed implementate, considerate le carenze strutturali del sistema penitenziario.

Il rispetto della nostra Costituzione ed in particolare dell'art. 27, ci impone di considerare gli elementi della finalità rieducativa della pena e della sua certezza non scissi dalla garanzia primaria di offrire alla persona detenuta le condizioni idonee a rendere dignitosa l'espiazione della condanna in regime inframurario.

In tale ultima direzione, ad esempio, vanno promossi gli accordi che il Ministero della Giustizia ha fortemente già intensificato attraverso le negoziazioni in materia di cooperazione internazionale in materia penale, con significativa attenzione verso gli accordi bilaterali sul trasferimento delle persone condannate. Vanno in particolare segnalati gli accordi, come sopra raggiunti, con Paesi strategicamente importanti quali Kenya, Nigeria e Colombia, coi quali l'Italia non aveva mai avuto in questa materia relazioni bilaterali. Così come va segnalato che sono in corso negoziazioni con altri Paesi a vario titolo significativi, quali Cina, Filippine, Capo Verde, Vietnam e, soprattutto, Tunisia. La particolare rilevanza degli accordi bilaterali negoziati e conclusi dal Ministero deve essere ulteriormente rimarcata, perché mentre la cooperazione penale in materia di estradizioni e assistenza giudiziaria può avere luogo anche sulla base della mera cortesia internazionale, l'assenza di accordi sul trasferimento delle persone condannate impedisce qualunque ipotesi di collaborazione, con la paradossale conseguenza che un cittadino italiano detenuto all'estero non può essere trasferito in Italia neppure nel caso in cui vi sia il suo consenso e l'accordo dell'altro Stato interessato.

Sul versante del rispetto della dignità della persona all'interno del carcere non può trascurarsi l'esigenza fondamentale di offrire al detenuto la possibilità di riabilitarsi concretamente soprattutto attraverso l'acquisizione di una professionalità qualificata una volta espiata la pena. Vero nucleo concreto del potenziale reinserimento del detenuto è rappresentato, infatti, dallo *standard* qualitativo del lavoro svolto e della sua successiva utilità sociale. Utilità che può essere sin da subito conseguita valorizzando anche le forme alternative alla detenzione come quelle del lavoro di pubblica utilità, sempre in quanto compatibili con il caso concreto.

Quanto appena evidenziato si traduce in una esigenza fortemente avvertita di adeguamento, anche strutturale, dell'intero sistema penitenziario, ma involge altresì profili sociali ed istituzionali di grande rilievo sul piano organizzativo.

Va diffusa la cultura del reinserimento attraverso la sensibilizzazione del territorio valorizzando la proliferazione di progetti sul lavoro di pubblica utilità, tenendo conto le peculiarità dei singoli territori e della necessaria cooperazione delle istituzioni centrali e locali nella medesima direzione. Connesso a tale tema è quello volto a garantire sgravi fiscali previsti dalla Legge 193 del 2000 per i nuclei imprenditoriali presenti negli istituti di pena.

La promozione del lavoro del detenuto all'interno del carcere sarà pertanto oggetto di progetti del Dipartimento a livello centrale che si gioverà, a livello territoriale, dei Provveditorati Regionali che stimoleranno la proliferazione di convenzioni con gli operatori coinvolti nella rete dei servizi per le politiche del lavoro.

Per raggiungere tali obiettivi occorrono le risorse, anche quelle finanziarie che in questa direzione sono sussistenti ed implementate specie nella direzione del lavoro per le persone detenute. I progetti connessi all'inclusione ed al reinserimento sociale del detenuto sostenuti dai fondi europei (PON 2014-2020 Inclusione sociale e Programmi Operativi Regionali) costituiscono la strada che il Ministero dovrà continuare a percorrere per garantire la realizzazione degli obiettivi programmati. Di non trascurabile interesse è anche la possibilità che la stessa Cassa delle Ammende contribuisca alla concreta realizzazione di progetti, come consentito dalla recente modifica statutaria.

Le aspettative positive di risposta alle sperimentazioni progettuali che sono in corso sono molto alte da parte del Ministero che le segue in via diretta. Si pensi infatti alle potenzialità del progetto "Lavoro" inframurario" ed alle sue ricadute sul sistema in relazione alla sperimentazione di un nuovo modello di lavoro all'interno del carcere.

Sotto altro profilo andrà promosso un processo di osmosi piena a più livelli tra le

istituzioni coinvolte per garantire un impegno finalizzato, secondo le rispettive competenze, a rendere adeguato il sistema penitenziario alle esigenze della collettività.

In linea con quanto appena detto si pone il progetto di digitalizzazione del processo Moro e quelli aventi ad oggetto l'individuazione di progetti di digitalizzazione di processi di interesse storico, da portare avanti con la collaborazione del Ministero dei Beni e delle Attività Culturali e del Consiglio Superiore della Magistratura.

Rilievo altrettanto fondamentale riveste, sempre nella direzione della riqualificazione del sistema penitenziario, la condizione delle donne detenute. Il Ministero intende direzionare il suo impegno per garantire la concreta operatività di un sistema volto a sostenere la genitorialità per evitare che la detenzione incida sui rapporti significativi ed affettivi fondamentali.

Nella stessa direzione si muove il Protocollo d'Intesa con il Garante nazionale dell'Infanzia e dell'Adolescenza e Bambinisenzasbarre Onlus che va rinnovato e reso sempre più operativo, destinando particolare attenzione a quelli che sono i bisogni che, in via prioritaria, si intende preservare e tutelare, ovvero quelli dei minori.

La riqualificazione del sistema penitenziario passa anche attraverso la considerazione dell'obiettivo, altrettanto primario, della tutela della salute del detenuto all'interno dell'istituto. Anche in questa ottica gioca un ruolo fondamentale la comunicazione e la interdipendente collaborazione tra strutture sanitarie di riferimento ed Autorità giudiziaria.

In questo discorso si inserisce il ruolo specifico che va riconosciuto alle REMS, la cui funzione sanitaria deve affermarsi come necessaria, sia attraverso autonome strutture di riferimento che richiedono interventi edilizi dedicati, sia attraverso la costituzione di presidi presso gli istituti penitenziari proprio tenendo conto della specifica utilità di poter immediatamente provvedere alla assistenza nel caso in cui il problema psichiatrico si manifesti *medio tempore* durante l'esecuzione della pena.

Da un lato l'impegno costante del Ministero e dall'altro la necessaria rete di collaborazione tra l'Autorità giudiziaria ed i servizi sanitari regionali potrà garantire l'effettiva operatività di tali strutture, ferma restando la convinzione che il ricovero in REMS costituisce *extrema ratio* in ossequio alla valutazione concernente la gradualità e proporzionalità di misure applicabili in considerazione delle particolari condizioni del reo affetto da patologia psichiatrica.

A tali obiettivi devono aggiungersi quelli della formazione del personale che dovrà fornire adeguata assistenza alle persone detenute, specie quelle con disabilità.

L'adozione di un diario clinico informatizzato e della telemedicina, come risultati posti al centro dell'accordo tra Federsanità ed ANCI siglato il 4.08.2016, costituiscono valido supporto informativo per garantire standard assistenziali elevati perché basati sulla conoscenza capillare dei dati utili a gestire il problema salute del detenuto.

Altro fondamentale obiettivo è quello di promuovere un'azione sinergica tra le forze di operatori coinvolte nel sistema mirata a limitare o scongiurare, per quanto possibile, gli atti auto ed etero lesivi ed aggressivi.

Il piano Nazionale Piano Nazionale per la prevenzione delle condotte suicidarie, approvato dalla Conferenza permanente Stato, Regioni e Province autonome si prefigge proprio la realizzazione dei suindicati risultati.

Testimoni diretti dei comportamenti sopra individuati e per ciò solo concretamente a conoscenza della relativa pericolosità sono gli operatori della Polizia Penitenziaria che rivestono da sempre il delicato compito di monitorare i soggetti ristretti cercando di segnalare, ove evidente e possibile, tutte le situazioni per le quali occorrono gli interventi tecnici e tempestivi del caso. In tale direzione occorre valorizzare l'esigenza di organizzare la suddivisione dei detenuti secondo criteri che tengano conto di tali esigenze di monitoraggio e tutela così come di controllo di altre forme di rischio da segnalare.

Infatti, la stessa attività di osservazione e monitoraggio continuerà ad essere svolta dalla Polizia Penitenziaria proprio per neutralizzare i fenomeni di radicalizzazione e proselitismo. Il *Terrorist Screening Center* costituisce la forma più avanzata di questo sistema, consentendo lo scambio di informazioni a livello internazionale. Sulla stessa linea operativa sta per essere attivato il Laboratorio centrale per la banca dati del DNA istituito presso il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sulla scorta di quanto previsto dalla legge 85 del 2009.

Le iniziative che il Ministero ha inteso proporre e sostenere a livello europeo sono poi costituite dai Progetti europei denominato RAN (*Radicalisation Awareness Network*) e TRAIin Training (*Transfer Approaches in Training*) che si prefiggono l'obiettivo di selezionare le condotte di radicalizzazione violenta e di visualizzare le caratteristiche tipiche del fenomeno sempre al fine di creare un canale fluido ed operativo di scambio di informazioni al livello internazionale.

Il controllo in questione si svolge, a livello interno, anche attraverso la creazione di archivi dove tali dati vengono raccolti e condivisi con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo (C.A.S.A.), le Forze di Polizia e l'Autorità giudiziaria. Tale attività consente



di rendere destinatari di provvedimenti di espulsione i detenuti identificati come “pericolosi” o, comunque, di svolgere attività di prevenzione e controllo ad opera delle forze di Polizia.

Altro delicato e nevralgico punto da esaminare riguarda il trattamento dei detenuti sottoposti al regime del 41 *bis* dell’Ordinamento Penitenziario. Le considerazioni sin qui svolte con riferimento alla condizione del detenuto in carcere ed alla qualità della vita carceraria vanno bilanciate in questo particolare ambito di analisi con valori costituzionali di analogo rilievo. Tale obiettivo può realizzarsi attraverso la piena attuazione del contenuto normativo di cui all’art. 115 del D.P.R. 230/2000 che prevede sulla scia delle indicazioni europee l’introduzione di sofisticati sistemi di monitoraggio idonei ad innalzare il livello delle condizioni detentive nei casi in questione.

I rischi da scongiurare sono quelli relativi al possibile verificarsi di episodi di violenza tra gli stessi detenuti e tra detenuti e personale. L’idoneità delle strutture dedicate raggiungibile anche attraverso interventi edilizi mirati e la natura diffusa e sofisticata degli strumenti di video sorveglianza potrebbero contribuire a ridurre il pericolo evidenziato.

Inoltre, l’adeguatezza delle strutture in questione potrà consentire, da altro punto di vista, una positiva interazione tra i detenuti ed essere di supporto all’obiettivo di garantire comunque sempre elevati margini di sicurezza per tutti.

Nella direzione del tema della sicurezza ed efficienza si muove anche l’istituto della partecipazione a distanza dei detenuti a dibattimento. La previsione di tale sistema consentirà il raggiungimento di due obiettivi connessi: la riduzione dei costi relativi alle traduzioni e l’aumento della sicurezza dell’intero sistema. Tale progetto, pur comportando la necessità di passaggi strutturali ed organizzativi di particolare complessità, risulterà di sicura utilità per il sistema giustizia e per la tutela della pubblica incolumità.

**6.2) Giustizia minorile e di comunità.** Il ruolo centrale del minore e dei suoi diritti nell’ambito della Giustizia Minorile è argomento che merita una osservazione costante, oltre che della previsione di specifica disciplina normativa.

La valorizzazione del dato culturale in questione che tenga conto delle esperienze internazionali sul punto comporta l’esigenza di conferire sempre maggiore consistenza al Dipartimento della giustizia minorile e di Comunità.

Tutti i servizi minorili di Giustizia, nella imminente attuazione dell’Ordinamento Penitenziario minorile, dovranno essere coinvolti nei flussi di informazioni e nella collaborazione da realizzare sia a livello centrale che periferico, al fine di consentire una

adeguata continuità con l'area della esecuzione penale degli adulti.

L'Italia, in senso positivo, costituisce il Paese, tra quelli dell'UE, con il più basso tasso percentuale di criminalità minorile. Il dato appena evidenziato, sebbene confortante, deve costituire l'incentivo volto a valorizzare ancora di più sia i programmi di prevenzione già esistenti, che l'utilizzo di forme alternative alla detenzione ed, in particolare, l'istituto della messa alla prova. Tale strumento potrà essere potenziato favorendo l'omogeneità di applicazione sul territorio nazionale attraverso protocolli d'intesa mirati.

Analogo successo in ambito minorile ha avuto ed ha la giustizia riparativa.

Anch'essa va conseguentemente implementata attraverso la creazione di centri di mediazione penale e giustizia riparativa. L'obiettivo dell'ampliamento della gestione dei servizi minorili anche da parte di comunità del privato sociale andrà conseguito attraverso diversi *steps*.

L'azione dell'amministrazione in tale direzione dovrà essere guidata dai criteri di trasparenza e correttezza di tutte le procedure nel rispetto del codice degli appalti per il ricorso alle prestazioni di tali enti. Stesso discorso deve essere ribadito per i collocamenti in comunità disposti nell'ambito dei procedimenti penali.

L'istituzione di un elenco pubblico aperto di comunità sarà necessario al fine di identificare le strutture di riferimento, il tutto nella direzione di una riorganizzazione complessiva delle stesse comprese quelle già gestite dal Dipartimento di Giustizia.

Tale ampliamento comporterà l'esigenza di un monitoraggio assiduo e capillare delle strutture coinvolte attraverso la continua interoperatività tra le altre amministrazioni competenti e con le Procure presso i tribunali dei Minorenni.

Il risultato di tale attività ricognitiva e di controllo verrà poi sottoposto all'Ispettorato Generale per gli aspetti di competenza.

Altra attività di monitoraggio costante riguarderà il Piano per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidiario, approvato dal Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria con costante valutazione dei risultati conseguiti.

Nella stessa direzione si rende necessaria l'attività di collaborazione con l'Autorità Giudiziaria Minorile all'indomani della istituzione dell'Osservatorio per il monitoraggio e la prevenzione della recidiva. Invero, soltanto una congiunta analisi del fenomeno della delinquenza minorile e dei contesti sociali e territoriali nei quali si sviluppa, anche di matrice organizzata, consentirà di organizzare adeguate forme di presidio sociale e non.

L'Italia ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja in

materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori con riguardo ai minori stranieri. La Presidenza del Consiglio dei Ministri ha un ruolo nevralgico nell'attuazione della Convenzione e degli istituti relativi riguardanti l'attribuzione, l'esercizio e la revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale; il diritto di affidamento; la tutela del minore, la curatela e gli istituti analoghi; l'amministrazione, la conservazione o la disposizione dei beni del minore; il collocamento del minore in una famiglia di accoglienza o in istituto o alla sua assistenza legale unitamente al Ministero che ha attribuzioni istruttorie.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità dovrà fornire una adeguata attività di supporto, realizzando interventi volti a garantire la finalità di reinserimento del reo nel tessuto sociale. L'obiettivo principale consiste nella creazione e valorizzazione di misure alternative che consentano di sfruttare le risorse educative esistenti sul territorio e nel contesto di provenienza del reo, in modo da coinvolgerlo in modo effettivo e concreto nel piano della sua personale riabilitazione.

Ad esempio l'attività lavorativa prescelta deve essere idonea a consentire il recupero dei valori umani della consapevolezza del pregiudizio realizzato e del dovere di reintegrarlo.

In tale ottica va articolato il nucleo delle prescrizioni comportamentali che deve tener conto delle esigenze formative e professionali del soggetto ed essere bilanciato con 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.

Relativamente ai lavori di pubblica utilità, tengo a sottolineare come risultino siglate numerose convenzioni per lo svolgimento di tali lavori, cui vanno aggiunte quelle stipulate direttamente dai Tribunali, utilizzabili anche per la messa alla prova. Deve proseguire, anche in quest'ambito, il coinvolgimento del volontariato che, previa adeguata formazione, può costituire significativo supporto alla attività degli operatori dell'UEPE.

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

**7) Una cooperazione giudiziaria internazionale rafforzata per il rimpatrio dei detenuti stranieri nei paesi di origine e la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata**

La minaccia del terrorismo internazionale e le problematiche poste dalla dimensione

transnazionale della criminalità organizzata impongono al Dicastero che rappresento di proseguire nell'impegno profuso negli ultimi anni nel potenziare le attività di cooperazione giudiziaria e di partecipazione costruttiva alle attività multilaterali delle organizzazioni internazionali.

Procedendo lungo il solco di un sempre maggiore ricorso ai meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nel compimento di indagini che coinvolgano il territorio di più Stati (come le Squadre Investigative comuni e l'Ordine europeo di indagine penale), nel 2019 si dovrà in primis procedere alla ratifica del Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione Europea di assistenza giudiziaria penale firmato a Strasburgo l'8 novembre 2001 (entrato in vigore nel 2004), strumento di estremo rilievo per le sue innovazioni, in parte assimilabili a quelle introdotte nell'ambito della Unione Europea, dalla Convenzione M.A.P., ratificata nell'aprile 2017.

Al fine di rafforzare la cooperazione giudiziaria internazionale in ogni suo ambito, dovranno essere ancor più valorizzati i significativi risultati raggiunti nell'anno in corso. Segnalo infatti con soddisfazione che nel periodo dal gennaio 2018 ad oggi, nel campo delle estradizione e dei mandati di arresto, nel contesto delle quali il Ministero della Giustizia riveste il ruolo di Autorità centrale, come statuito dal codice di procedura penale e da numerose Convenzioni multilaterali bilaterali, sono state aperte 2.000 nuove procedure mentre in materia di assistenza giudiziaria sono state aperte 2.600 nuove procedure, sia in attivo che in passivo.

L'intervenuta modifica del libro XI del codice di procedura penale con riguardo ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere ha fornito una base normativa pienamente adeguata a recepire in primo luogo gli atti normativi dell'Unione europea, che considerano il principio del mutuo riconoscimento la via privilegiata per il consolidamento dello spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia. Riservando al rapporto tra autorità giudiziarie di Paesi diversi la prerogativa di adottare autonomamente i singoli atti di assistenza giudiziaria richiesti, si è ha allo stesso tempo rafforzata la reciproca fiducia tra gli ordinamenti nazionali nell'adoperarsi per creare uno spazio giudiziario europeo ove l'interazione tra le Autorità Statali risulti più snella ed agevole.

In tale solco, dovrà inoltre essere perseguito l'obiettivo, altrettanto preminente, di consolidare 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.

A tal scopo, sottolineo che nel corso dei primi nove mesi del 2018 sono stati negoziati accordi con numerosi Paesi (Uruguay, Kosovo, Capo Verde, Seychelles, Kuwait, Qatar, Repubblica Dominicana, Vietnam, Tunisia, Algeria, Hong Kong), e sono stati siglati (parafati) numerosi trattati. L'impegno sui negoziati con alcuni Paesi in particolare è il frutto di una valutazione basata su diversi fattori quali: la popolazione italiana residente all'estero, l'infiltrazione e la presenza di gravi forme di criminalità, il numero di detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane, le statistiche relative alla procedure di estradizione ed assistenza giudiziaria, nonché la qualità della cooperazione bilaterale in assenza di accordi, di particolare interesse per il nostro Paese

In particolare nel mese di maggio 2018, a Santo Domingo, sono stati parafati due accordi tra Italia e Repubblica Dominicana (estradizione e assistenza giudiziaria), la cui firma consentirà di aprire una pagina nuova nel dialogo e nella collaborazione italo-dominicana nel settore della giustizia, offrendo a magistrati e forze di polizia strumenti moderni ed efficaci nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale, al narcotraffico ed alla corruzione, nonché alla ricerca ed alla consegna all'Italia dei numerosi latitanti rifugiatisi nella Repubblica Dominicana.

Nel mese di settembre, a Kuwait City, è stato parafato un accordo in materia di assistenza giudiziaria tra Italia e Kuwait, di particolare rilievo per la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata, anche alla luce dell'assenza di accordi in materia di cooperazione giudiziaria penale tra l'Italia e i paesi del Golfo Persico e del Medio Oriente.

A novembre, a Capo Verde, inizieranno gli incontri negoziali tra Italia e Capo Verde per la parafatura di 3 accordi in materia di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento detenuti e nello stesso mese questo Dicastero parteciperà inoltre ad un importante evento che avrà luogo nel Benin, in occasione del quale verrà firmata tra l'Italia e gli Stati membri dell'ECOWAS (Economic Community of West African States) un accordo di partenariato in materia di cooperazione giudiziaria internazionale in campo penale, con paesi quali Senegal, Mali, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria e Niger, di importanza strategica per il nostro Stato, anche in relazione ai forti flussi migratori che li vedono come paesi d'origine e/o transito.

In un'ottica di continuità rispetto ai traguardi finora raggiunti, la prospettiva anche per il 2019 deve essere pertanto quella di portare a compimento gli accordi di cooperazione per i quali sono in questo momento aperti tavoli di negoziato bilaterale, nonché di giungere alla firma di quelli già parafati. Numerosi sono stati gli incontri in Italia ed all'estero con alti

esponenti politici di altri Stati finalizzati anche al consolidamento delle relazioni bilaterali ed al potenziamento dei rapporti di collaborazione giudiziaria in ambito penale e civile.

Quanto alle procedure di trasferimento dei detenuti, il sempre più frequente ricorso a questo strumento non solo è un risultato che saluto con ampio favore ma lo considero uno degli obiettivi prioritari della cooperazione da perseguire nel corso del mio mandato. Come noto esso è previsto in via generale dalla Convenzione di Strasburgo del 1983 e dalla decisione quadro 2008/909/GAI relativa al riconoscimento reciproco delle sentenze penali. Il 20 febbraio scorso è stato firmato dal mio predecessore il Protocollo modificativo al Protocollo aggiuntivo alla Convenzione sul trasferimento delle persone condannate. Tale strumento normativo, prevedendo a condizioni di reciprocità il trasferimento in Italia di connazionali detenuti all' estero, ne facilita il reinserimento anche attraverso il coinvolgimento di esponenti della realtà sociali e familiari d'origine.

In termini concreti, mi preme evidenziare che nel periodo gennaio-settembre 2018 sono state aperte circa 550 nuove procedure e che questo Dicastero nel marzo 2018, a Roma, ha parafato un nuovo accordo in materia di trasferimento dei detenuti tra Italia e Kosovo e nel mese di luglio 2018, a Roma, sono stati parafati due accordi tra Italia ed Uruguay in materia di trasferimento dei detenuti (nonché di assistenza giudiziaria). E' dunque con soddisfazione che guardo al proficuo incremento dei contatti operativi con l'Albania e la Romania in quanto finalizzati anche alla eliminazioni dei fattori di rallentamento delle procedure ed all'adozione di migliori prassi tese a semplificare le procedure di trasferimento.

Per l'anno 2019 sarà dunque indispensabile parte del mio programma quello di rendere ancora più esteso e agevole il ricorso a questa procedura, operando anche sul piano normativo al fine di limitare i casi nei quali è consentito al detenuto straniero di opporre rifiuto al rimpatrio nel suo paese di origine.

Nel contesto dell'ampliamento delle forme di cooperazione tra gli Stati dell'Unione, mi preme rammentare che dopo un negoziato lungo e complesso è stato adottato il regolamento che istituisce l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo. Il 31 ottobre 2017 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea L 283, il regolamento (UE) 2017/1939, del 12 ottobre 2017, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura Europea (entrato in vigore il 20 novembre 2017). Ai sensi dell'art. 288 TFUE, il regolamento della Procura Europea ha immediata efficacia nell'ordinamento degli Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata, tra i quali il nostro Paese. Tuttavia, è apparso necessario adottare misure normative, di livello primario

e secondario, ed organizzative, volte ad introdurre nell'ordinamento dei vari Stati membri, i nuovi soggetti e le procedure previste dal nuovo regolamento ed in particolare le nuove figure del Procuratore Capo europeo, del Procuratore europeo e dei Procuratori europei delegati.

Nell'anno in corso questo Dicastero è stato molto impegnato nel fornire i propri contributi per la stesura della legge di delegazione europea e della legge europea. I testi contengono, quanto alla legge di delegazione europea, i criteri di delega per la implementazione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, c.d. Direttiva PIF (protezione interessi finanziari) e al Regolamento EPPO.

I due atti normativi sono tra loro strettamente connessi, posto che la nuova Procura europea avrà competenza sui soli reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, così come elencati nella Direttiva PIF. Entrambi gli schemi di disegno legislativo sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri, in data 6 settembre 2018 e sono adesso al vaglio dell'iter parlamentare.

Questo Dicastero ha prontamente istituito un gruppo di esperti ai sensi dell'art. 20 co. 4 Reg.UE n.2017/1939 del Consiglio, composto da delegati dei dipartimenti interessati (Ufficio legislativo, Gabinetto del Ministro, DOG, DAG e UCAI), da magistrati e da studiosi. Il gruppo ha lavorato intensamente al fine di valutare gli aspetti di maggiore criticità che via via si sono presentate nell'attività di adeguamento del sistema nazionale a quello dell'Unione Europea.

Come noto, in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo istituito con il Regolamento, avrà il compito di condurre indagini, esercitare l'azione penale e partecipare ai processi per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, definiti dalla direttiva (UE) 2017/1371, il cui termine di recepimento è stabilito al 6 luglio 2019.

La formazione della struttura dell'EPPO è progressiva ed è in ogni caso stabilito che dovrà operare non prima che siano trascorsi tre anni dall'entrata in vigore del Regolamento (e quindi non prima del 21 novembre 2020). L'impatto istituzionale, processuale e ordinamentale che l'attuazione della Procura europea è destinata ad avere sul sistema giudiziario impone a questo Dicastero di provvedere per tempo alle necessarie modifiche sia di diritto penale sostanziale che procedurali (con riguardo in primis allo status, alle competenze, al numero e alle attribuzioni dei procuratori europei delegati) che di

ordinamento giudiziario, anche in collaborazione con il Consiglio Superiore della Magistratura.

I termini per l'esercizio della delega sono fissati in sei mesi e quindi molto ragionevolmente prevedo che il nostro Paese entro il mese di giugno 2019 avrà completato l'adeguamento della propria normativa a quella della Unione Europea.

In ambito Unione Europea, questo Dicastero ha partecipato alle riunioni dei Consigli GAI durante la presidenza Bulgara e Austriaca, sulla base dei contributi forniti dai magistrati partecipanti ai gruppi di lavoro e dagli esperti giuridici della Rappresentanza permanente d'Italia presso l'Unione Europea.

Tra le tematiche principali affrontate nell'ambito dei Consigli Giustizia del 2018, massima concentrazione ed impegno è stato profuso con riguardo ai temi centrali della Procura Europea, della proposta di revisione del regolamento Bruxelles II bis e dell'accesso transfrontaliero alla prova elettronica (e-evidence) e dunque al rafforzamento della cooperazione giudiziaria in materia civile e al mutuo riconoscimento in materia penale.

Con riferimento al terrorismo internazionale, va ricordato che nel marzo 2017 è stata finalmente adottata la Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio, sulla lotta contro il terrorismo, che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2005/671/GAI del Consiglio. Essa ha accolto in gran parte le proposte formulate dall'Italia nel corso del negoziato.

Costituendo la lotta al terrorismo uno degli aspetti più sensibili e importanti nell'ambito della cooperazione penale internazionale, dovrà proseguire la fattiva partecipazione di rappresentanti di questo Dicastero alle riunioni di esperti organizzate dalla Commissione Europea aventi ad oggetto la trasposizione nell'ordinamento interno della Direttiva, laddove l'obiettivo da perseguire sarà quello di armonizzare la normativa penalistica e processuale degli Stati membri al fine di costruire una cornice giuridica comune che favorisca la cooperazione tra gli Stati.

Con decisione unanime degli Stati Partecipanti, l'Italia è stata eletta alla Presidenza OSCE per il 2018. Attesa la trasversalità degli argomenti oggetto della presidenza (migrazioni, tratta esseri umani, terrorismo, *cyber security*, lotta ai traffici illeciti, narcotraffico e traffico di beni culturali), è stata istituita presso questo Dicastero una task force per l'approfondimento delle tematiche di competenza.

Sempre 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, avvalendosi di un gruppo di esperti della materia, con l'incarico di assistere la delegazione italiana nella delicata attività internazionale.

L'impegno dovrà proseguire nel negoziato finalizzato all'adozione di una Raccomandazione del Comitato dei Ministri al Consiglio d'Europa (COE) sui cosiddetti "lupi solitari", che costituiscono una minaccia crescente per la sicurezza dei cittadini europei.

In linea con la prioritaria attenzione che ho dato prova di voler dedicare a questo tema, dovranno concentrarsi gli sforzi di questo dicastero sul fenomeno della corruzione, sia in ambito nazionale che internazionale.

Vale la pena, anzitutto, ricordare che in sede di Consiglio d'Europa, in particolare nell'ambito del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), abbiamo ricevuto ampio riconoscimento circa l'adeguatezza del nostro sistema di prevenzione e lotta alla corruzione. Sui temi della prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del Parlamento e della magistratura, dopo la pubblicazione nel gennaio 2017 del Rapporto sul IV ciclo di valutazione, conclusosi con un totale di sole 12 raccomandazioni, il nostro paese sarà chiamato a riferire sulle azioni intraprese per dare attuazione alle predette raccomandazioni nel corso della assemblea plenaria che si terrà a Strasburgo nel prossimo dicembre. Saranno valorizzati in quella sede gli importanti risultati ottenuti in particolare con la riforma del regime della prescrizione e con l'inasprimento delle pene in materia di corruzione nonché con il programma di assunzioni messo in campo dal Ministero al fine di migliorare la qualità dei servizi e diminuire la durata dei processi. Sarà inoltre dato ampio spazio alla recente approvazione da parte del Consiglio dei Ministri del disegno di legge a mia firma recante "Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione", che ha raccolto alcune delle indicazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal GRECO e dall'OCSE.

In relazione al Terzo ciclo di valutazione, relativo ai temi delle nuove incriminazioni e del finanziamento ai partiti politici, la discussione nel giugno scorso dell'addendum al secondo ciclo di "*compliance*" (ovvero di valutazione delle azioni intraprese dall'Italia per conformarsi alle contestazioni ricevute), si è conclusa con una attestazione complessivamente positiva nei confronti del paese delle azioni poste in essere per ottemperare a buona parte delle raccomandazioni, soprattutto per l'introduzione di numerose fattispecie di reati che sanzionano forme di corruzione nel settore privato (D. Lgs. 15 marzo 2017, n. 38), ritenute ampiamente esaustive.

Quanto alle previsioni pro futuro, questo Dicastero si impegnerà in primo luogo ad

avviare il processo di ratifica del protocollo addizionale alla Convenzione penale contro la Corruzione del Consiglio d'Europa (ETS 191) dedicato alla incriminazione della corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri e dei giurati stranieri, che costituisce oggetto di una specifica raccomandazione relativa al terzo ciclo di valutazione nonché valuterà con attenzione, con riguardo ai temi del IV ciclo di valutazione, la ripresa della proposta legislativa concernente la disciplina in materia di candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e territoriale, in ottemperanza alla raccomandazione dei valutatori del Greco che invita l'Italia a trattare il tema dell'attività politica dei magistrati sotto tutti gli aspetti, a livello legislativo, dato il suo impatto sui principi fondamentali d'imparzialità e d'indipendenza della magistratura sia reale che percepita.

Nell'ambito dei rapporti con le Nazioni Unite, è in corso la prosecuzione dell'attività di monitoraggio dello stato di implementazione delle raccomandazioni rivolte al nostro Paese dall'*Implementation Review Group* degli Stati aderenti all'UNCAC (*United Nations Convention Against corruption*) relative al "II Ciclo di revisione", inerente i temi della prevenzione e dell'*asset recovery* (recupero dei beni di provenienza illecita). Il nostro Dicastero ha organizzato con estremo impegno e cura la partecipazione e il coordinamento di tutte le amministrazioni coinvolte, alla visita dei valutatori in Italia che si è tenuta nel febbraio scorso. Per il mese di dicembre è atteso il rapporto finale che sarà adottato dall'organo di valutazione.

In sede OCSE, abbiamo continuato ad assicurare ampia ed attiva partecipazione alle riunioni plenarie del Gruppo di lavoro contro la corruzione internazionale (*WGB Working group on bribery*).

Un momento di sintesi importante, a livello di coordinamento interministeriale sul tema in parola, è rappresentato dal Tavolo Anti-corruzione costituito presso il MAECI, a cui partecipano tutte le Amministrazioni interessate e al quale intendo assicurare per l'anno a venire la nostra attiva partecipazione. Sarà utile 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.

In armonia con questo proposito, si dovrà inoltre continuare a partecipare attivamente alle procedure di valutazione svolte dalle Organizzazioni internazionali, sia

garantendo la presenza di esperti italiani tra i valutatori e il raccordo tra le diverse autorità coinvolte sia contribuendo all'individuazione dei temi sui quali verranno focalizzati i prossimi esercizi di apprezzamento.

Con riguardo ai rapporti con la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, rilevo in primo luogo che dovrà essere ripreso il percorso legislativo di ratifica dei Protocolli 15 e 16 recanti emendamenti alla Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, che introducono importanti innovazioni nel sistema di funzionamento della Corte. Tale tema rientra nelle competenze del nostro Dicastero, il quale collabora attivamente con l'Ufficio dell'agente del Governo presso il Ministero degli Affari Esteri nella predisposizione delle memorie difensive dell'Italia davanti alla Corte ed è anche coinvolto nella fase dell'esecuzione delle sentenze emesse dalla Corte. Un tempestivo espletamento delle procedure di ratifica rappresenterebbe un importante messaggio di attenzione per il funzionamento della Corte, stante la particolare esposizione del nostro Paese a contenziosi seriali come quelli concernenti la materia degli indennizzi espropriativi e a i piani di azione Pinto.

Con riguardo più specifico al contenzioso con la CEDU, devo sottolineare l'eccezionale risultato costituito in primo luogo dalla massiccia riduzione del numero dei ricorsi pendenti contro l'Italia (scesi ora a 4500, la maggior parte dei quali di facile definizione poiché riguardanti materie già trattate in casi simili). Anche sul fronte del controllo dell'esecuzione delle sentenze della Corte EDU, da 2300 casi sotto monitoraggio si è scesi a 226. Questo significa che l'enorme impegno profuso dai nostri rappresentanti è riuscito nell'intento d'instillare nel Comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa maggiore fiducia nelle capacità del nostro sistema a fornire risposte adeguate alle indicazioni della Corte Europea. Da ultimo, con riguardo alla durata dei tempi dei procedimenti penali, il CM ha deciso di chiudere il monitoraggio dei 162 casi del filone ripetitivo sulla eccessiva durata dei processi penali, congratulandosi per l'efficacia delle misure adottate riguardo l'abbassamento della durata media dei processi penali, la tendenza ad una più rapida eliminazione dell'arretrato e ad una migliore razionalizzazione delle procedure pendenti davanti alle Corti di appello.

A fronte di tali risultati, ritengo sia quanto mai necessario sostenere un rafforzamento del ruolo propulsivo del Ministero di Giustizia nell'individuazione degli adempimenti conseguenti alle decisioni della Corte di Strasburgo, da realizzarsi promuovendo l'adeguata diffusione della giurisprudenza della Corte emessa nei contenziosi proposti nei confronti dell'Italia, anche attraverso l'eventuale elaborazione di schede di sintesi e di percorsi tematici

di pronta fruizione da rendere disponibili sui sito web del Ministero, sollecitando altresì specifiche iniziative di formazione volte ad accrescere la consapevolezza delle autorità giudiziarie italiane sui parametri di tutela convenzionale dei diritti fondamentali.

Dovrà essere promossa, altresì, la nostra partecipazione a progetti finanziati dall'Unione Europea, che mirano a sostenere politiche transnazionali di fondamentale interesse per gli Stati membri. Tra questi penso in particolare a il Progetto in favore dell'America Latina "El PacCto", curato congiuntamente al MAECI, al Ministero dell'Interno e all'Istituto Italo-Latino Americano – IIIA.

Il progetto (della durata di 5 anni), che ha visto particolarmente coinvolto questo Ufficio nel 2018, sia nella fase di impulso che in quella organizzativa, si articola in tre componenti principali: cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria e cooperazione nel settore penitenziario. Di tale ultimo pilastro il Ministero della Giustizia è capofila. Altri temi trasversali saranno oggetto di attività di assistenza tecnica quali il contrasto alla criminalità organizzata (nel quadro della Convenzione di Palermo), la condivisione di buone pratiche (ad es. *joint investigation team*), il *cybercrime* e la violenza di genere. Fino ad oggi l'Italia ha ottenuto ampio riconoscimento della qualità del lavoro svolto.

Mi soffermo infine su altri obiettivi internazionali il cui raggiungimento nel 2019 costituisce per me un traguardo essenziale.

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 da ampliare la rete di quelli già istituiti nel 2016 in Francia, Albania e Marocco, altresì valutando di estendere le competenze e le attribuzioni dei magistrati designati per questo tipo di incarico.

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

Occorrerà, altresì, potenziare le sinergie già in atto con la Scuola Superiore della Magistratura, affinché venga offerta ai magistrati una formazione mirata sui temi che afferiscono alla complessa materia "internazionale".

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 costituite da progetti "twinning" intraprese con Kosovo e a progetti IPA (con il Montenegro), tesi a sostenere la formazione del personale giudiziario e dei magistrati in questi Paesi e a rafforzare l'efficienza dei loro sistemi giudiziari nazionali e il riconoscimento del principio di indipendenza ed autonomia della magistratura.

\* \* \*

Pertanto, sulla base di tali premesse, per l'anno 2019 l'azione del Ministero della giustizia, dovrà essere rivolta al perseguimento di obiettivi di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo e all'affermazione sia a livello centrale che periferico del principio di buona amministrazione, nonché degli obiettivi di semplificazione e trasparenza delle procedure organizzative.

In particolare, le direttrici portanti per la costruzione della programmazione strategica per l'anno 2019 - che verranno indicati nel Piano della Performance triennale, contenente la Direttiva annuale 2019, in coerenza con i contenuti della programmazione economico-finanziaria generale- riguardano:

**1) Il rilancio di una politica sul personale, verso la piena copertura ed eventuale ampliamento delle piante organiche e la creazione di un ambiente di lavoro orientato al benessere organizzativo**, per il tramite di politiche del personale che dovranno tendere al completamento delle piante organiche del personale dell'amministrazione giudiziaria, della magistratura (anche prevedendo ampliamenti della pianta organica), nonché della polizia penitenziaria, tramite lo scorrimento delle graduatorie e di nuovi concorsi di carattere straordinario anche in aggiunta alle facoltà assunzionali previste; dando impulso alle riqualificazioni, agli interpellati, alle progressioni economiche ed alla formazione; incentivando l'adozione di modelli organizzativi tesi a promuovere il benessere fisico, psicologico dei lavoratori, scongiurando, in particolare, l'insorgere di aggressioni e di incidenti in danno del personale di polizia penitenziaria - valorizzandone, attraverso specifica formazione, la professionalità - e idonei a ridurre lo stress lavoro-correlato garantendo supporto al personale spesso esposto a situazioni di tensione e sviluppare una politica del personale; riconoscendo il ruolo dei magistrati onorari, tramite una revisione della disciplina ordinamentale, affrontando anche le questioni attinenti al trattamento ad essi spettante ed alle coperture previdenziali ed assistenziali.

**2) L'avanzamento delle politiche di digitalizzazione, con l'implementazione del Processo Penale Telematico e l'estensione del Processo Civile Telematico in Cassazione**, proseguendo nel processo di digitalizzazione tanto nell'ambito della giurisdizione quanto in quello dell'attività amministrativa, al fine di innalzare ulteriormente il livello dei servizi garantiti ai cittadini e alle imprese attraverso le piattaforme telematiche; con riferimento alla giurisdizione dando ulteriore impulso allo sviluppo dei *software* in modo da consentire l'avvio del Processo Penale Telematico e proseguendo nell'estensione del Processo civile telematico alla Corte di Cassazione e agli Uffici del Giudice di Pace, anche tramite l'integrazione tra gli applicativi esistenti;

potenziando le infrastrutture destinate al funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti e documenti processuali; con riferimento all'attività amministrativa operando attraverso la predisposizione degli strumenti contrattuali necessari a garantire lo sviluppo, la diffusione e la successiva manutenzione delle applicazioni; rafforzando ulteriormente le politiche di sicurezza dei sistemi informatici, con particolare riguardo ai livelli di protezione dei dati afferenti alle intercettazioni di comunicazioni.

**3) Il miglioramento della qualità amministrativa**, da conseguirsi mediante un serio ed effettivo innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo, passando attraverso le necessarie esigenze di contenimento della spesa pubblica (promuovendo una razionalizzazione delle spese) e di trasparenza dell'attività; assicurando la coerenza, ciascun centro di responsabilità, sia nella fase di progettazione che nella fase di realizzazione degli obiettivi strategici con gli indirizzi politici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica generale; mediante una sistematica verifica e valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi e dei programmi operativi, adottando moderni ed adeguati sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, perfezionando 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; implementando gli strumenti statistici e di monitoraggio, 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 puntuali dell'effettività degli esiti delle valutazioni dei risultati ottenuti in coerenza con le priorità politiche.

**4) I luoghi della giustizia. Razionalizzazione della spesa ed efficientamento delle strutture penitenziarie e giudiziarie.** Per far fronte al fenomeno del sovraffollamento degli istituti penitenziari e garantire condizioni di dignità per le persone detenute, avviando in primo luogo il ripensamento complessivo degli spazi detentivi attraverso la realizzazione di nuove strutture, l'ampliamento ed ammodernamento delle attuali, nonché la nuova destinazione di edifici pubblici dismessi; aumentando in maniera consistente le risorse destinate alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle carceri e implementando i sistemi di sicurezza, rivedendo il protocollo della c.d. 'sorveglianza dinamica' e mettendo in piena efficienza i sistemi di sorveglianza; intervenendo in maniera incisiva per il miglioramento della qualità della vita degli agenti di polizia penitenziaria, in termini di idoneità e vivibilità degli ambienti lavorativi; rinnovando con riferimento alla sicurezza degli uffici giudiziari, lo sforzo per un puntuale monitoraggio delle strutture, assicurando tempestivi interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria.

**5) Una giustizia diffusa sul territorio e vicina ai bisogni dei cittadini**, proseguire nella realizzazione di una diffusa rete di sportelli di prossimità per agevolare l'accesso ai servizi della giustizia anche agli utenti (cittadini ed imprese) che risiedono in quelle aree del territorio penalizzate dalla minor vicinanza alle sedi giudiziarie; prevedendo altresì, in casi peculiari, una possibile riorganizzazione degli uffici giudiziari a partire da quelli del Giudice di Pace; rivolgendo particolare attenzione alle rinnovate funzioni connesse alle esigenze di trasparenza e di prevenzione della corruzione, nell'ambito delle quali dovrà svilupparsi un sistema digitale, fruibile e riservato, per la segnalazione interna (c.d. 'whistleblowing') delle situazioni di irregolarità eventualmente riscontrate nell'esercizio dell'attività amministrativa del Ministero e delle sue articolazioni.

**6) Un nuovo modello di esecuzione penale tra certezza della pena e dignità della detenzione**, da attuarsi mediante la rimodulazione della precedente riforma dell'ordinamento penitenziario; valorizzando il lavoro come forma principale, assieme alla cultura, di rieducazione e reinserimento sociale della persona condannata; implementando le attività di istruzione, formazione professionale, avviamento al lavoro all'interno e all'esterno degli istituti penitenziari e di partecipazione a progetti di pubblica utilità; sviluppando il modello di integrazione con le risorse del territorio, nonché l'attuazione di progetti europei e la stipula di protocolli; potenziando l'assistenza sanitaria e psichiatrica dei detenuti ed internati, con l'accesso tempestivo

a prestazioni sanitarie e alle informazioni complete sul proprio stato di salute; garantendo ai detenuti che non prestano lavoro all'aperto, un periodo di ore d'aria più prolungato rispetto all'attuale; assicurando, qualora ne ricorrano i presupposti – approfonditamente vagliati –, alle madri detenute la possibilità di tenere con sé i figli fino all'età di tre anni presso apposite strutture in aree adeguate alla cura e all'assistenza dei bambini in condizioni di totale sicurezza, tendendo altresì alla realizzazione di una rete territorialmente omogenea di ICAM; modulando gli spazi negli istituti penitenziari al fine di rendere più agevoli, ove compatibile con le esigenze di sicurezza, i colloqui dei detenuti.

**7) Una cooperazione giudiziaria internazionale rafforzata per la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata transnazionale e per il rimpatrio dei detenuti stranieri nei paesi di origine**, aumentando l'efficacia degli strumenti di trasferimento di detenuti stranieri nei paesi di origine; riducendo la possibilità, per il detenuto di opporre un diniego al rimpatrio; in materia di lotta al terrorismo, estendendo tali crimini le competenze della Procura Europea; rafforzando la presenza italiana nei tavoli e nei gruppi di rilievo internazionale, esercitando attività di impulso e proposta, per il contrasto alla corruzione internazionale.

Roma, 28 settembre 2018

Alfonso Bonafede

