

# IL CAMMINO DELLA GIUSTIZIA

4 ANNI DI RIFORME



LE LEGGI, LE RISORSE, I NUMERI, I RISULTATI

# IL CAMMINO DELLA GIUSTIZIA

4 ANNI DI RIFORME

LE LEGGI, LE RISORSE, I NUMERI, I RISULTATI

Si ringraziano per la collaborazione tutte le articolazioni del Ministero della Giustizia: Il Gabinetto e la Segreteria del Ministro, l'Ufficio Stampa, l'Ufficio Legislativo, l'Ufficio per il coordinamento degli affari internazionali, i Dipartimenti e le Direzioni Generali che hanno fornito un importante supporto.

La foto di copertina è di Volker Stetter (CC)

Il volume è stato stampato dalla Tipografia del Ministero della Giustizia nel Gennaio 2018.

# INDICE

INTRODUZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA ANDREA ORLANDO	5
COME È CAMBIATA LA GIUSTIZIA CIVILE	13
ORGANIZZAZIONE, RISORSE, PERFORMANCE	23
LA RIVOLUZIONE DELLA DIGITALIZZAZIONE	37
LE RISORSE UMANE	45
LA GIUSTIZIA PENALE	51
I NUOVI STRUMENTI PER IL CONTRASTO AL CRIMINE	59
L'ESECUZIONE PENALE	79
IL MINISTERO DEI DIRITTI, DELLE GARANZIE, CONTRO LE DISCRIMINAZIONI E IL SOSTEGNO AI SOGGETTI PIU VULNERABILI	95
IL MINISTERO DELLE PROFESSIONI	105



# INTRODUZIONE

Pochi all'inizio di questa legislatura avrebbero scommesso più di qualche centesimo sul fatto che la giustizia potesse rappresentare il terreno di una vasta azione di riforme. Credo che ancora meno sarebbero stati coloro che avrebbero indicato la giustizia come uno dei pilastri portanti dell'azione dei governi che si sono succeduti.

La giustizia era infatti un terreno irto di ostacoli, per più di due decenni campo di un conflitto aperto tra le forze politiche, tra i soggetti della giurisdizione, tra politica e magistratura.

In passato, anche maggioranze omogenee si erano arenate di fronte alle scelte più complesse. Perché mai e con quali speranze di successo, quindi, in un quadro parlamentare frammentato con maggioranze di governo eterogenee ci si sarebbe dovuti imbarcare nella sfida di riformare la giustizia italiana e di intervenire su nodi irrisolti da un quarto di secolo?

Se riflettiamo oggi su queste considerazioni, mentre rileggiamo le azioni che sono state messe in campo, che in questo volumetto divulgativo abbiamo provato a sintetizzare mettendo insieme i passaggi più rilevanti, ci si rende conto dell'eredità positiva che questa stagione di Governo lascia al Paese.

Il conflitto del ventennio passato attorno a questo tema rappresenta uno degli elementi che ha rischiato di portare al collasso il sistema giudiziario.

Il sistema penitenziario nel 2010 aveva raggiunto il picco massimo di detenuti della storia: quasi 70.000, a fronte di meno di 45.000 posti disponibili. Un tasso di sovraffollamento carcerario superiore al 150%, che in alcune realtà toccava

picchi del 200%. Una situazione che è costata all'Italia una dura condanna da parte della Corte europea dei diritti dell'uomo.

Sempre negli stessi anni, la giustizia civile ha toccato il picco massimo di affari pendenti, circa 6 milioni. L'arretrato civile italiano nel 2009 era pari alla somma degli affari civili di Francia, Germania e Spagna messe insieme. L'Italia, tra i Paesi del Consiglio d'Europa, era seconda solo alla Russia per affari pendenti di fronte ai tribunali, con uno dei tassi di litigiosità più elevati tra i Paesi industrializzati. Tempi del processo in costante crescita. Anche in questo caso, ripetute condanne da parte della Corte Europea dei diritti dell'Uomo per irragionevole durata del processo: lo Stato italiano condannato a centinaia di milioni di euro di indennizzi ex legge Pinto nei confronti dei cittadini per durata eccessiva dei processi. A ciò si aggiungano i ritardi nei pagamenti di tali indennizzi, che hanno portato all'accumularsi di un arretrato vicino ai 500 milioni. È vicina al miliardo la cifra degli indennizzi a cui è stato condannato lo Stato da quando è in vigore la legge Pinto.

I tribunali italiani, a causa della mancanza di investimenti e del blocco del turnover del personale, perdevano più di mille dipendenti all'anno. Un vuoto di organico che in un decennio è giunto a circa 9 mila unità. L'età media dei dipendenti in costante crescita, nessun percorso di riqualificazione, una dotazione tecnologica desueta, carenze di risorse e di organizzazione.

Il processo penale, a causa del costante ampliamento del perimetro del diritto penale, era anch'esso al collasso. Anche in questo caso una costante crescita delle iscrizioni. La giustizia penale è un bene scarso, che andrebbe utilizzato con oculatezza; il rischio è altrimenti che, mentre si evocano pene sempre maggiori e nuove figure di reato per affrontare anche problemi di carattere sociale, il sistema non riesca a reggere, generando larghe zone di impunità e sconforto tra i cittadini.

Sul fronte del contrasto ai crimini di maggior rilevanza l'Italia aveva accumulato numerosi ritardi nell'adozione di direttive europee, nel recepimento delle indicazioni di numerosi organismi sovranazionali. Sul fronte della corruzione il nostro Paese era stato più volte richiamato a implementare un sistema di prevenzione che era scarso o inesistente.

L'elenco sarebbe lunghissimo, ma costituendo questo volume un bilancio dell'azione di questi anni, mi sembrava giusto richiamare nella mente del lettore la situazione in cui si trovava la giustizia italiana a inizio di questa legislatura.

Non c'è ambito della giustizia italiana che, in modo più o meno incisivo, non sia stato toccato in questi anni dall'azione di riforma.

Il bilancio della giustizia, per più di un decennio continuamente impoverito, è cresciuto costantemente: la cifra stanziata dallo Stato nella legge di Bilancio del 2018 è cresciuta del 9% rispetto al 2013. Circa 800 milioni di euro in più.

E poi le risorse aggiuntive: uno stanziamento di 1.327 milioni di euro per un piano di investimenti nell'informatizzazione per il periodo 2017-2032.

Centoventi milioni di fondi europei sul PON Governance 2014-2020, per progetti che diffondano buone pratiche.

Grazie alla stagione di riforme in materia penitenziaria, l'Italia ha superato la condanna della Corte Europea dei diritti dell'uomo. Adesso il nostro Paese è indicato dal Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa come un modello da seguire per gli ordinamenti che devono affrontare il tema del sovraffollamento. I detenuti ristretti nei nostri istituti sono scesi a 57.600; sono aumentati i posti disponibili, che sono diventati 50.500; il tasso di sovraffollamento è sceso al 114%, al di sotto di grandi Paesi come la Francia. A inizio legislatura eravamo la maglia nera d'Europa.

I soggetti destinatari di misure alternative al carcere sono passati 30 mila a 47 mila, a dimostrazione che non si è attuata una politica che ha favorito l'impunità, ma un diverso modo di eseguire la pena, come negli altri Paesi europei. Oggi le persone sottoposte al sistema penale sono 10 mila in più del 2013, quindi meno carcere non ha significato meno sicurezza.

Nella giustizia civile si sono registrati i progressi più importanti. Prima ho citato la cifra dei 6 milioni di affari pendenti del 2009, il record storico del nostro Paese. A fine 2017 gli affari pendenti presso i tribunali italiani sono 3,6 milioni: il 40% in meno. Da maglia nera d'Europa per tasso di litigiosità ci troviamo oggi a metà classifica. Sono scese le iscrizioni, meno contenzioso di fronte al giudice; sono migliorati i tempi medi. Secondo la formula di calcolo utilizzata dal CEPEJ

(il Comitato europeo che valuta i sistemi giudiziari), siamo passati da 547 giorni di media di tutti gli affari civili di primo grado a 360 giorni. Una riduzione dei tempi del 37%.

Per la prima volta dopo anni, dal 2015 è iniziato a scendere il debito per gli indennizzi della legge Pinto. Sono stati accelerati i pagamenti, il debito è sceso del 25%.

L'Italia in 5 anni ha scalato 52 posizioni della classifica Doing business, redatta dalla Banca mondiale, proprio nel parametro che misura l'efficienza dei sistemi giudiziari.

La riforma della disciplina dell'insolvenza è stata lodata da tutte le istituzioni internazionali.

Grazie ai progressi in materia penitenziaria e civile, i casi italiani pendenti presso la Corte Europea dei diritti dell'Uomo sono passati da 14.400 del 2013 a 4.700 di fine 2017. A fine 2017 la CEDU, soddisfatta dai progressi italiani, ha chiuso il monitoraggio su 1.750 casi riguardanti la lunghezza dei processi civili. Si tratta di risultati che valgono molto, sia in tema di reputazione del Paese sia di risparmio per lo Stato italiano.

In materia di personale abbiamo varato un piano straordinario di assunzioni: 5.400 in tre anni. È stato bandito il primo concorso dopo 20 anni e avviata la riqualificazione del personale.

Abbiamo investito nell'informatizzazione: siamo l'unico Paese d'Europa che ha integralmente digitalizzato il processo civile e le nuove tecnologie stanno investendo anche il settore delle vendite pubbliche e dei crediti deteriorati; abbiamo avviato anche la digitalizzazione del processo penale.

Molti Paesi che stanno intraprendendo la strada della digitalizzazione della giustizia guardano all'esperienza italiana come al modello più avanzato.

L'informatizzazione cambia i modelli organizzativi, il rapporto tra giurisdizione e cittadini viene trasformato attraverso lo sviluppo di servizi che vedono al centro l'utente. È una sfida che abbiamo accettato, un'ambizione che diventerà sempre più solida grazie al piano pluriennale di investimenti.

Abbiamo riorganizzato la struttura centrale del Ministero, producendo risparmi che abbiamo reinvestito nel sistema; abbiamo cambiato il sistema di gestione delle spese per gli uffici giudiziari; attraverso la razionalizzazione abbiamo trasformato spesa corrente in spesa per investimenti, per risolvere i problemi di edilizia giudiziaria del Paese.

La giustizia penale ha avuto progressi simili. Le iscrizioni tra il 2013 e 2017 si sono ridotte del 10%. Meno casi da trattare significa una risposta penale più efficace. È stato riformato il processo penale, reso più snello; riscritti i meccanismi di impugnazione; riformata la prescrizione, evitando che tanti processi vadano in fumo; riformata la disciplina delle intercettazioni.

Si tratta di temi che in passato hanno diviso profondamente il sistema politico e generato scontri tra politica e magistratura. Tutte queste riforme sono state realizzate, invece, coinvolgendo tutti i soggetti della giurisdizione.

Abbiamo recuperato un rapporto positivo con coloro che contribuiscono a far funzionare la giustizia, senza mai rinunciare a mettere in campo un punto di vista forte, senza cedere alle tendenze corporative, evitando che il dialogo si trasformasse in immobilismo. Abbiamo sfidato tutti al cambiamento, e in molti hanno colto la sfida.

Anche i professionisti: abbiamo chiamato l'avvocatura a farsi parte attiva della risoluzione dei conflitti; abbiamo attuato la riforma forense; abbiamo dato alla magistratura strumenti più forti per contrastare il crimine e allo stesso tempo abbiamo costruito meccanismi più efficaci di tutela dei cittadini di fronte agli errori, agli abusi e al malfunzionamento della macchina giudiziaria.

La nuova legge anticorruzione e i nuovi poteri all'ANAC hanno costruito il pilastro della prevenzione che mancava all'Italia. Tutti gli organismi internazionali hanno riconosciuto questi progressi.

Gli ecoreati, il caporalato, il nuovo codice antimafia, l'autoriciclaggio, la reintroduzione del falso in bilancio, la nuova legge antiterrorismo, l'attuazione di tutte le direttive europee arretrate, alcune risalenti all'inizio del secolo. Il protagonismo a livello internazionale e il nuovo ruolo della cooperazione giudiziaria. La battaglia vinta sulla nuova Procura Europea.

I titoli principali dei nuovi strumenti che abbiamo dato alla magistratura: una nuova legge sulla responsabilità civile, un meccanismo più stringente per la scelta degli amministratori giudiziari, un disciplinare esercitato senza reticenze e reso nuovamente efficace. Per citare invece alcuni degli strumenti messi in campo per tutelare il cittadino e i soggetti più vulnerabili: la nuova legge sulle Unioni civili, il fondo vittime, il contrasto al femminicidio e alla violenza di genere.

In questo volume abbiamo provato a mettere insieme il risultato del lavoro di questi anni, che in questa introduzione ho citato per sommi capi. È un lavoro imponente. Il Parlamento ha impiegato quasi un terzo della propria attività a esaminare leggi che ha seguito il Ministero della giustizia.

Basta leggere i titoli che ho elencato per comprendere che non abbiamo evitato di affrontare i nodi più difficili, quelli che erano stati oggetto del conflitto negli anni passati. Sono problemi che sono stati aggrediti con il metodo del dialogo con i soggetti della giurisdizione e con il Parlamento. Credo che questo approccio, insieme ai risultati che il lettore potrà apprezzare leggendo questo volume, costituisca la buona eredità che lasciamo a chi verrà dopo.

Abbiamo sminato il campo dai conflitti, costruito un rapporto positivo con i protagonisti del sistema giudiziario, iniziato a costruire una giustizia a misura di cittadino, superato le emergenze più gravi.

È un patrimonio che non va disperso, perché appartiene al Paese. Abbiamo lavorato sodo per restituire una buona reputazione all'Italia. Restano tanti problemi, ma la strada è stata tracciata, bisogna solo avere la costanza di proseguire su questo passo di cambiamento.

La cosa di cui sono certo, e chi avrà modo di leggere questo volume potrà verificare da sé, è che lascio un sistema giudiziario migliore di come l'ho trovato, con più risorse finanziarie e umane, con più investimenti in tecnologia, con meno emergenze e, finalmente, con prospettive migliori.

Per questi risultati mi sembra doveroso ringraziare coloro i quali mi hanno affiancato in questo lavoro: i dirigenti e i dipendenti delle varie articolazioni del Ministero, il Consiglio Superiore della Magistratura, le organizzazioni associative

della magistratura e delle professioni, i sindacati del comparto, il Parlamento, i componenti delle commissioni giustizia di Camera e Senato, tutte le forze politiche che hanno contribuito con le loro proposte ad arricchire questo lavoro.

Ringrazio, inoltre, i Presidenti del Consiglio, Matteo Renzi e Paolo Gentiloni, per avermi accordato la loro fiducia e aver sostenuto questo impegno. I colleghi ministri con cui ho collaborato.

I Presidenti della Repubblica, Giorgio Napolitano e Sergio Mattarella, che hanno ricoperto un ruolo fondamentale in quest'opera di riforma, non facendo mai mancare i loro stimoli e suggerimenti.

Credo che questo sia il compito di chi esercita qualsiasi funzione pubblica, onorare la Repubblica e la Costituzione attraverso la dedizione e l'impegno per migliorare la vita dei cittadini.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Andrea Orlando', written in a cursive style.

Andrea Orlando  
Ministro della Giustizia



# COME È CAMBIATA LA GIUSTIZIA CIVILE

## LA GIUSTIZIA CIVILE NON È PIÙ UN MALATO TERMINALE

La giustizia civile era uno dei malati più gravi del nostro sistema, per questa ragione è stata interessata da una straordinaria attività di riforma. Attraverso un utilizzo più intenso delle ADR (Metodi alternativi di risoluzione delle controversie) e delle misure che disincentivano un utilizzo strumentale del processo, è stato eliminato molto contenzioso, **è stato ridotto l'arretrato - passato da oltre 5 milioni a 3,7 milioni di fascicoli - è diminuito, inoltre, l'arretrato a rischio indennizzo per irragionevole durata del processo**, sono stati accelerati i pagamenti ed è stato ridotto il debito dello Stato nei confronti dei cittadini.

**I tempi medi degli affari civili di primo grado sono passati da 524 giorni a 360, sotto l'anno. I tempi medi degli affari contenziosi di primo grado sono passati da 1.185 a 928 giorni.**

Sono molte le novità introdotte in questi anni. Il tribunale delle imprese, il processo civile telematico, le misure di degiurisdizionalizzazione, la nascita dell'ufficio del processo, l'avvio del datawarehouse con la misurazione delle performance dei singoli uffici, la riforma del processo esecutivo, la riforma del diritto fallimentare con l'informatizzazione anche di questo settore con la nascita di strumenti fondamentali come il Portale delle vendite e il registro delle procedure.

Questi risultati hanno consentito all'Italia di **scalare 52 posizioni della classifica che valuta i sistemi giudiziari, nel rapporto Doing Business della Banca mondiale**. Inoltre, il Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa ha **chiuso a fine 2017 il monitoraggio sul 75% dei ricorsi individuali contro l'Italia**, pendenti

presso la Corte europea dei diritti dell'uomo in materia di durata dei processi civili.

## MISURE DI DEGIURISDIZIONALIZZAZIONE

Quando in Italia si parla di riforma della giustizia si pensa spesso solo al tema della riforma del sistema penale, anche perché l'impatto mediatico è più forte. In passato è sempre stato così, ma **in questa legislatura si è privilegiato piuttosto il fatto di concentrarsi maggiormente sull'analisi dei grandi assi strutturali della Giustizia italiana sui quali si è innestato un rigoroso progetto di riforma.**

I limiti della Giustizia civile hanno un impatto devastante sul sistema economico e sulla società nel nostro Paese. Si calcola che la perdita economica per la lentezza della Giustizia civile è pari a circa l'uno per cento del Prodotto interno lordo.

Si è pertanto deciso di iniziare a riformare la giustizia civile, con l'ambizione di rimuovere tutte quelle inefficienze che diventano un ostacolo alla libera iniziativa dei cittadini e delle imprese, quelle contraddizioni e quelle farraginosità che rendono incerti i rapporti tra privati, e più esposti all'arbitrio i soggetti più deboli.

**Abbiamo ritenuto la sussidiarietà e la cooperazione tra i soggetti della giurisdizione l'unica possibile via per riaffermare una rinnovata centralità della giurisdizione pubblica, una centralità realizzata in concreto piuttosto che affermata in astratto.**

Tra gli ambiti di interesse dell'azione riformatrice, si è investito prima di tutto sulla **"degiurisdizionalizzazione"**, che ha portato a un'incidenza sempre maggiore delle ADR per ridurre il contenzioso.

È un orizzonte che abbiamo perseguito non solo per affrontare il carico giudiziario, ma per **consolidare un cambiamento culturale, per radicare nella società una consapevolezza dell'importanza della conciliazione sotto vari profili, dall'economicità delle procedure alla rapidità dei tempi di risoluzione, alla reciproca soddisfazione delle parti.**

**Non tutte le controversie per essere risolte devono essere decise da un giudice professionale.** Sulla scia degli altri ordinamenti europei e internazionali in questa

legislatura si sono dunque varate importanti misure di degiurisdizionalizzazione, al fine di preservare la scarsa risorsa giurisdizionale, riservandola alle controversie ad elevato tasso tecnico da sottoporre alla cognizione di un giudice specializzato.

Le misure introdotte si muovono in una duplice direzione.

Un primo gruppo è diretto a fornire agli utenti del servizio giustizia strumenti di risoluzione delle controversie, sia tipo aggiudicativo (cioè diretti a stabilire chi ha torto e chi ha ragione) che di tipo conciliativo, alternativi al processo giurisdizionale.

Un secondo gruppo è diretto, invece, a consentire l'escussione di crediti non pagati mediante ricorso a strumenti stragiudiziali, liberamente individuati dalle parti al momento in cui è sorta l'obbligazione.

**Con il decreto-legge n. 132 del 2014**, recante misure urgenti di degiurisdizionalizzazione ed altri interventi per la definizione dell'arretrato in materia di processo civile, si è affrontato il problema dell'arretrato di cause civili, favorendone il trasferimento in sede arbitrale dinanzi ai consigli degli ordini forensi, in modo da incentivare il ricorso a strumenti aggiudicativi (che operano cioè su un piano di attribuzione del torto o della ragione e non in un ambito conciliativo) alternativi alla giurisdizione; **abbiamo incentivato forme di conciliazione di risoluzione delle controversie, come la c.d. negoziazione assistita**, regolando una procedura cogestita dagli avvocati delle parti e volta al raggiungimento di un accordo conciliativo che, da un lato, eviti il giudizio e che, dall'altro, consenta la rapida formazione di un titolo esecutivo stragiudiziale.

Sempre in chiave di degiurisdizionalizzazione, con lo stesso provvedimento, si sono introdotte **misure di semplificazione dei procedimenti di separazione e di divorzio**, consentendo ai coniugi, che abbiano raggiunto un accordo sulle condizioni di separazione o di divorzio, di far produrre gli effetti della separazione personale mediante una convenzione di negoziazione assistita oppure comparando davanti all'ufficiale dello stato civile. Dunque senza fare ricorso al giudice.

Sempre nella stessa materia va ricordata **la riforma della legge sul divorzio**. Oggi è possibile divorziare più celermente (6/12 mesi), utilizzando differenti forme per ottenere la risoluzione del matrimonio, mantenendo salde le tutele rispetto al coniuge debole e nei confronti dei figli. Il provvedimento si inserisce, inoltre, nella più generale riforma dei procedimenti civili, per una giustizia più efficiente e rapida.

Con il decreto-legge n. 50, del 2017 si è disposta la **stabilizzazione della mediazione civile obbligatoria**, che nel 2013 era stata introdotta nell'ambito di un regime di sperimentazione. Si sono così preservati gli esiti positivi assicurati dall'istituto, che ha garantito una significativa riduzione del numero del contenzioso giudiziale.

Si aggiungono, poi, le **misure per il contrasto del ritardo nei pagamenti** varate sempre con il citato D.L. n. 132 del 2014 e **dirette a evitare finalmente che i tempi del processo civile costituiscano una forma di finanziamento al ribasso** (in ragione dell'applicazione del tasso legale d'interesse) e dunque che il processo stesso venga a tal fine strumentalizzato; si prevede, così, sul modello della disciplina comunitaria sui ritardi nei pagamenti relativi alle operazioni commerciali, uno specifico e grave incremento del saggio di interesse moratorio durante la pendenza della lite.

Con il decreto legge n. 59 del 2016 si è varato il **primo tassello della riforma delle garanzie mobiliari non possessorie**. L'esigenza di porre mano ad una riforma organica del diritto delle garanzie mobiliari è stata segnalata da molteplici studi e rapporti internazionali, che individuano nella rigidità e nella frammentarietà della disciplina in oggetto uno degli ostacoli più incisivi all'efficienza del sistema di finanziamento delle imprese e, dunque, un fattore frenante per lo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. Per superare queste criticità evidenziate in sede internazionale è stata introdotta la disciplina del pegno non possessorio, prevedendo l'istituzione del registro dei pegni non possessori. Si supera così il limite della disciplina previgente costituito dalla regola per cui la concessione in garanzia dei beni mobili, anche d'impresa, presupponeva necessariamente lo spossessamento del concedente la garanzia, con conseguente inservibilità a tali fini degli asset mobiliari strategici dell'impresa (cioè di quei beni strumentali dei quali la filiera produttiva non può

privarsi). In questa logica, si prevede che gli imprenditori iscritti nel registro delle imprese possano costituire un pegno non possessorio, su beni mobili destinati all'esercizio dell'impresa, per garantire i crediti presenti o futuri contratti nel corso dell'attività. Oggetto del pegno possono essere beni mobili esistenti o futuri, determinati o determinabili anche mediante riferimento a una o più categorie merceologiche o a un valore complessivo; inoltre, è previsto, ed è questo l'aspetto regolatorio dirompente della riforma, che il debitore possa disporre dei beni gravati da pegno, con trasferimento della garanzia sul bene risultante dall'operazione, senza che ciò comporti costituzione di una nuova garanzia. Si attribuisce al creditore la facoltà di escutere la garanzia in via stragiudiziale, secondo i patti originariamente conclusi, al fine di accelerare i tempi della liquidazione.

Con lo stesso decreto-legge si è istituito il **registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi**: La creazione di un mercato per i crediti deteriorati (*non performing loans* o "NPL") richiede che si consenta ai soggetti interessati all'acquisto di NPL di disporre – senza dover sopportare costi eccessivi e difficoltà spesso insuperabili – di un adeguato set informativo. Ciò, al fine di permettere loro di stimare il valore di tali crediti e identificare i titolari da cui eventualmente poterli acquistare. In una prospettiva di supporto alla domanda di NPL, è fondamentale superare l'attuale opacità del sistema verso i possibili acquirenti. Tale opacità rappresenta, infatti, un ostacolo allo sviluppo di un mercato dei crediti deteriorati poiché impedisce ai potenziali acquirenti di ottenere le informazioni necessarie per valutare il valore di tali crediti e individuarne i titolari o, comunque, impone costi (in termini di dispendio di risorse e di tempo) che possono scoraggiare la formulazione di un'offerta e, in ogni caso, riducono la valutazione di mercato degli NPL (che scontano il costo per l'acquisizione delle informazioni e la intuibile ridotta concorrenza).

Si è dunque prevista la creazione di un registro elettronico presso il Ministero della giustizia che contenga informazioni e documenti relativi alle procedure di espropriazione forzata immobiliare, ai fallimenti, di concordato preventivo, di liquidazione coatta amministrativa, omologazione di accordi di ristrutturazione dei debiti, ai piani di risanamento, alle procedure di amministrazione straordinaria.

L'introduzione di un registro che renda accessibili al pubblico le informazioni e i documenti relativi alle procedure concorsuali e agli strumenti di gestione della crisi, con l'intento di creare i presupposti per lo sviluppo di un mercato degli NPL, trova ampio riscontro nell'esperienza maturata in tal senso nell'ambito di altri ordinamenti. In particolare, negli USA è operativo da alcuni decenni un database pubblico chiamato PACER attraverso il quale è possibile acquisire informazioni dettagliate sulle procedure (non solo fallimentari) incardinate presso le corti americane. Questo potente strumento informativo consente lo smobilizzo dei crediti deteriorati presenti nel sistema bancario interno secondo logiche privatistiche di mercato e non soltanto nell'ambito di contesti pubblicistici di esecuzione coattiva.

Con il medesimo decreto-legge n. 59 del 2016 si è previsto il finanziamento alle imprese garantito mediante trasferimento sospensivamente condizionato: è stata introdotta una disposizione diretta a consentire al creditore bancario di stipulare, contestualmente all'erogazione della provvista del finanziamento, la vendita di un immobile del debitore o di un terzo proprietario, a favore proprio o di un terzo, sospensivamente condizionata all'inadempimento dell'imprenditore finanziato agli obblighi di restituzione della somma di denaro erogata. La condizione sospensiva si considera avverata quando, oltre al fatto di inadempimento, il creditore bancario fornisce prova di aver versato in favore del proprietario dell'immobile l'eventuale differenza, risultante da una perizia di stima effettuata da un perito nominato dal tribunale, tra il valore di stima dello stesso e l'ammontare del debito rimasto inadempito. La disposizione è applicabile esclusivamente in caso di finanziamenti concessi alle imprese da soggetti autorizzati per legge a concedere finanziamenti nei confronti del pubblico in favore di imprese ed è funzionale a consentire un procedimento stragiudiziale di incameramento del bene nel patrimonio del creditore-finanziatore, superando la fase di liquidazione giudiziale, pur nel rispetto della posizione del debitore.

Con il decreto legislativo n. 72 del 2016 è stato introdotto, in relazione ai finanziamenti bancari concessi ai consumatori, uno strumento analogo a quello appena descritto, riservato alle garanzie per il finanziamento alle imprese.

## LA RIFORMA DELLA DISCIPLINA DELL'INSOLVENZA: UNA GRANDE OCCASIONE PER IL PAESE

Uno degli snodi dai quali passa il rilancio dell'economia, specialmente dopo il lungo periodo di crisi che ha pesato sui conti pubblici del nostro Paese, ma anche sul complesso dell'attività economica nazionale, è certamente quello di una **efficiente gestione della crisi d'impresa**.

In questa legislatura sono stati promossi numerosi interventi di carattere normativo allo scopo di **assicurare la continuità aziendale delle imprese in crisi, evitare l'incagliarsi di crediti di notevole entità nell'ambito delle procedure d'insolvenza, sfrondare le procedure da inutili formalità**.

Anche in questo settore, l'impegno è stato quello di **avvicinare la cultura giuridica del Paese a quella più diffusa nelle economie occidentali dei Paesi più avanzati**, dove la procedura d'insolvenza non è più, o comunque non dovrebbe essere semplicemente una sanzione punitiva per l'impresa che ne sia interessata, ma mira piuttosto a diventare il luogo dove fornire alla stessa impresa, quando possibile, una "seconda opportunità".

La legge n. 155 del 2017, recante delega per la riforma organica delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza, nasce dalla considerazione che è divenuta ormai indifferibile una riforma organica dell'intera materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali ad essa relative. Appare assai singolare che la normativa di base sia ancora costituita, a tal riguardo, da una legge del 1942, che, nonostante i ripetuti e non sempre coordinati interventi di modifica succedutisi in questi anni, risente di un'impostazione nata in un contesto temporale e politico ben lontano dall'attuale.

La prima scelta è stata dunque quella di **disegnare un quadro normativo nel quale siano ben delineati i principi giuridici comuni al fenomeno dell'insolvenza**, sia pure con le differenziazioni di disciplina di volta in volta rese necessarie dalla specificità delle diverse situazioni in cui l'insolvenza può manifestarsi. L'imperativo della semplificazione ed armonizzazione delle procedure non deve infatti travolgere le esistenti peculiarità oggettive, da salvaguardare all'interno di percorsi secondari, ad esse appositamente dedicati.

## ABBANDONO DEL “FALLIMENTO”

Gli effetti del fallimento, in particolare la stigmatizzazione sociale, le conseguenze giuridiche e l’incapacità di far fronte ai propri debiti sono un forte deterrente per gli imprenditori che intendono avviare un’attività o ottenere una seconda opportunità.

Si è proposto pertanto di abbandonare la pur tradizionale espressione “fallimento”, in conformità ad una tendenza già manifestatasi nei principali ordinamenti europei.

La crisi o l’insolvenza sono evenienze fisiologiche nel ciclo d’impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio, ma non da esorcizzare: è dimostrato che gli imprenditori divenuti insolventi hanno maggiori probabilità di avere successo la seconda volta.

Al fallimento si è proposto quindi di sostituire un’asettica e semplificata procedura di liquidazione giudiziale dei beni, nella quale si innesta una possibile soluzione concordataria (sulla scorta dell’attuale concordato fallimentare).

## MISURE DI SOSTEGNO PER LA RISTRUTTURAZIONE PRECOCE DELLE IMPRESE IN CRISI

Dagli studi empirici emerge un quadro allarmante sull’incapacità delle imprese italiane – per lo più medie o piccole imprese – di promuovere autonomamente processi di ristrutturazione precoce, per una serie di fattori che ne riducono la competitività (sottodimensionamento, capitalismo familiare, personalismo autoreferenziale dell’imprenditore, debolezza degli assetti di *corporate governance*, carenze nei sistemi operativi, assenza di monitoraggio e di pianificazione, anche a breve termine).

Si è introdotta quindi una fase preventiva e stragiudiziale di “allerta”, affidata ad un organismo pubblico, volta ad anticipare l’emersione della crisi intesa come strumento di sostegno alle imprese, diretto preliminarmente ad una rapida analisi delle cause del malessere economico e finanziario dell’imprenditore e destinato a risolversi all’occorrenza in un vero e proprio servizio di composizione assistita della crisi, funzionale alle trattative per il raggiungimento dell’accordo

con i creditori o, eventualmente, anche solo con alcuni di essi: si è voluto creare un luogo d'incontro tra le contrapposte – ma non necessariamente divergenti – esigenze, del debitore e dei suoi creditori, secondo una logica di composizione, non improvvisata e solitaria, bensì assistita da un unico organismo su base provinciale costituito presso la Camera di commercio professionalmente dedicato alla ricerca di una soluzione negoziata.

## UN GIUDICE SPECIALIZZATO

L'efficiente gestione delle procedure concorsuali richiede una spiccata specializzazione.

Si è dunque proposto che presso i tribunali delle imprese siano concentrate le procedure di maggiori dimensioni e che la trattazione delle altre procedure d'insolvenza sia invece ripartita tra un numero ridotto di tribunali, dotati di una pianta organica adeguata, scelti in base a parametri oggettivi.

## RAZIONALIZZAZIONE DELL'ISTITUTO DEL CONCORDATO PREVENTIVO

Si è ritenuto di ammettere il concordato con liquidazione dei beni e, dunque, con cessazione dell'attività d'impresa, esclusivamente qualora sia assicurata una apprezzabile soddisfazione dei creditori, migliorativa rispetto alle alternative liquidatorie.

## ACCORDI DI RISTRUTTURAZIONE PIÙ EFFICACI

Si sono proposte misure dirette a migliorare l'efficienza dell'istituto, favorendo un processo decisionale più rapido e impedendo la "dittatura" dei c.d. creditori di minoranza.

## IL SISTEMA "COMMON"

Si tratta del c.d. sistema "Common", diretto, mediante la costituzione di un *marketplace* unico nazionale per tutti i beni posti in vendita dalle procedure concorsuali ed esecutive, di rendere commerciabili i predetti beni non solo a fronte di denaro corrente, ma anche con appositi titoli, che incorporano un diritto speciale attribuito ai creditori delle procedure di cui sia certificata la concreta possibilità di soddisfazione, da parte di un organismo terzo a un valore

minimo prudenziale, a fronte di una garanzia formata dagli attivi più facilmente vendibili e di valore durevole.

### MISURE PER LA CRISI E L'INSOLVENZA DEI GRUPPI D'IMPRESE

Si è introdotta finalmente una disciplina apposita per il fenomeno dell'insolvenza dei gruppi di imprese, attualmente mancante nel nostro ordinamento.

### SOSTEGNO ALLE IMPRESE PER L'ACCESSO AL CREDITO

Si sono varate disposizioni dirette a rendere più facile per le imprese, soprattutto di piccole dimensioni, di accedere al credito.

### CONTROLLI SOCIETARI PIÙ EFFICACI

Si è prevista l'estensione del controllo giudiziale di cui all'articolo 2409 c.c. anche alle società a responsabilità limitata.

Si sono ridotti i requisiti dimensionali al ricorrere dei quali le società a responsabilità limitata, che risultano iscritte nel registro delle imprese nel numero di oltre 1.440.000 (di cui soltanto 70 mila circa con organo di controllo), a fronte di circa 40 mila S.p.A., devono dotarsi di un organo di controllo (anche monocratico).

### TUTELA DEGLI ACQUIRENTI DI IMMOBILI DA COSTRUIRE

Tenuto conto che nei fatti si constata molto spesso la sistematica violazione da parte dei costruttori dell'obbligo di fornire, al momento della conclusione del contratto anche preliminare, la fideiussione a garanzia dell'acquirente di immobili da costruire nonché la polizza assicurativa imposta dalla legge, si è previsto che tutti gli atti che hanno come effetto o finalità il trasferimento di siffatti immobili vadano conclusi, a pena di nullità, per atto pubblico o scrittura privata autenticata, assicurando in tal modo il controllo di legittimità dell'atto da parte del notaio.

# ORGANIZZAZIONE, RISORSE, PERFORMANCE

## LA NUOVA ORGANIZZAZIONE DEL MINISTERO

Con il DPCM del 15 giugno 2015 n. 84 è stata avviata una profonda opera di riorganizzazione complessiva del Ministero della Giustizia.

Si è trattato di un intervento necessario per le indispensabili esigenze di contenimento della spesa e di razionalizzazione nella gestione delle risorse, ma allo stesso tempo è stata l'occasione per un ripensamento complessivo dell'azione del Ministero secondo logiche di innovazione e di più stretto coordinamento tra i dipartimenti.

La riorganizzazione ha puntato ad una sostanziale riduzione delle posizioni dirigenziali (ridotte da 61 a 37 le posizioni di dirigenti generali e da 1.006 a 712 quelle di dirigenti non generali), all'accentramento dei centri di spesa in materia di beni e servizi, all'adeguamento della struttura ministeriale alle nuove sfide imposte dall'azione di riforma: la digitalizzazione, il passaggio delle spese per gli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero, l'esecuzione penale esterna, con la nascita del nuovo dipartimento per la giustizia minorile e per le misure di comunità, e la programmazione dei fondi europei.

**Il passaggio delle competenze sulle spese per gli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero** ha comportato ingenti risparmi di spesa, che sono stati trasformati in investimenti. La trasformazione di spesa corrente in spesa in conto capitale ha interessato tutta l'attività del ministero. Rimuovere inefficienze, trasformare spesa improduttiva in investimenti per migliorare la macchina giudiziaria: questa è la filosofia che ha ispirato l'azione di ripensamento della macchina amministrativa.

In questi anni, grazie ai risparmi di spesa e al reperimento di nuove risorse, sono state avviate numerose operazioni per ridurre i costi per affitti degli uffici giudiziari, sia attraverso una ricontrattazione dei canoni che attraverso nuove operazioni di edilizia giudiziaria, che stanno interessando le maggiori città italiane.

Stessa opera di razionalizzazione è stata compiuta in materia di spese per le intercettazioni, con una riduzione dei costi e l'individuazione di prassi virtuose e di costi standard. Si è provveduto a definire situazioni debitorie pregresse tramite convenzioni solutorie tra gli uffici giudiziari e le ditte fornitrici delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione e gli operatori di telecomunicazione, che hanno consentito significativi risparmi per l'erario.

## IL TRIBUNALE DELLE IMPRESE

Il tribunale delle imprese rappresenta una delle più importanti novità nel sistema della giustizia civile italiana. Questa nuova creatura nata nel 2012 e implementata nel corso di questi 5 anni risponde a un pilastro fondamentale della strategia di riforme: la specializzazione della giurisdizione. Un giudice specializzato è in grado di rispondere con più qualità e tempi più rapidi alla domanda di giustizia.

Obiettivo principale della riforma è stato quello di concentrare in pochi uffici giudiziari le controversie con alto grado di tecnicismo (materia societaria, contratti pubblici di appalto, servizi o forniture di rilevanza comunitaria, oltre alla proprietà industriale) ed elevata rilevanza economica, per favorire la formazione di uniformi indirizzi giurisprudenziali e la maggiore prevedibilità e celerità delle decisioni.

Il Tribunale delle Imprese assicura da un lato maggiore speditezza nella trattazione, dall'altro più elevata qualità (con un effetto di maggiore "tenuta" rispetto ai gradi successivi).

Le sezioni specializzate sono state istituite presso i Tribunali e le Corti di Appello aventi sede nel capoluogo di ogni regione (in Sicilia e in Lombardia sono state create anche a Catania e Brescia).

I giudici assegnati sono stati selezionati tra i magistrati dotati di specifiche competenze; i Presidenti potevano assegnare ai giudici delle sezioni specializzate anche processi differenti purché ciò non comportasse ritardo nella trattazione in materia di impresa.

Nel corso dei primi anni di vita il tribunale delle imprese ha dato prova di ottime performance. Il 70% dei procedimenti chiusi entro un anno, il 43% entro 6 mesi. Un grado di tenuta delle decisioni nei gradi successivi vicino all'80%.

Tempi certi, prevedibilità delle decisioni. Sono elementi fondamentali per una giustizia che diventa fattore in grado di incoraggiare gli investimenti. Il tribunale dell'impresa è, infatti, anche il foro naturale per le imprese che hanno sede legale all'estero.

## L'UFFICIO DEL PROCESSO

L'Ufficio per il processo è un progetto di miglioramento del servizio giustizia che, partendo da prassi virtuose di revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, consente di supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari avviando un processo di costituzione di veri e propri staff di supporto al magistrato.

Il Ministero ha posto in essere un programma di interventi, organizzativi e normativi, per fornire a Tribunali e Corti di appello, la cornice normativa, le risorse finanziarie e strumenti informatici per avviare l'organizzazione di strutture di staff in grado di affiancare il giudice nelle attività d'ufficio.

E' un'innovazione organizzativa che ha la finalità di un miglioramento qualitativo della giurisdizione, creando anche maggiori sinergie tra il lavoro dei magistrati e quello delle cancellerie.

Le attività che possono svolgersi nell'Ufficio per il processo sono di vario contenuto, anche in relazione al soggetto che le svolge: ricerca dottrinale e dei precedenti giurisprudenziali, stesura di relazioni, massimazione di sentenze, collaborazione diretta con il magistrato per la preparazione dell'udienza, rilevazione dei flussi dei dati statistici etc.

## PIÙ FORMAZIONE E PIÙ OPPORTUNITÀ DI LAVORO

L'ufficio per il processo è anche un intervento che ha consentito di offrire un'opportunità formativa, soprattutto ai giovani laureati, che hanno acquisito strumenti di concretezza operativa a completamento della formazione universitaria. Formazione che consentirà maggiore consapevolezza e dinamismo culturale sull'innovazione tecnologica, organizzativa nelle future funzioni di magistrati, avvocati o altri operatori del diritto.

Infatti tali percorsi attribuiscono a tirocinanti e stagisti titoli preferenziali per il concorso in magistratura e per i concorsi presso il Ministero della giustizia e presso altre amministrazioni.

La Direzione generale di statistica e la Direzione generale dei sistemi informativi hanno avviato un primo monitoraggio sulla istituzione dell'UPP presso gli uffici giudiziari a seguito del decreto ministeriale dell'ottobre 2015. Delle 18 corti d'appello che hanno risposto, sulle 26 esistenti, 12 hanno UPP (67%). Degli 85 tribunali rispondenti, 55 hanno istituito UPP (65%).

Quanto alle aree geografiche coinvolte è il Sud che ha istituito la maggior parte delle strutture degli UPP, nonostante il progetto nasca da prassi maggiormente radicate al centro e nord Italia.

Il dato del primo monitoraggio conferma che il supporto di uno staff qualificato al giudice innalza i livelli qualitativi del lavoro quotidiano del magistrato e del servizio giurisdizionale. Ricerche giurisprudenziali (80%), redazione di bozze provvedimenti (72%) e assistenza al processo telematico (42%) tra le attività di supporto qualitativo su cui i magistrati hanno maggiormente dichiarato di avere concretamente ricevuto beneficio.

## IL DATAWAREHOUSE DELLA GIUSTIZIA CIVILE

Il datawarehouse della giustizia civile è uno degli strumenti più importanti creati nel corso di questi anni. Una grande banca dati che offre la possibilità di misurare le performance di ogni singolo ufficio: le pendenze, l'arretrato a rischio indennizzo legge Pinto, i tempi medi degli affari civili. Oggi, grazie a questo

strumento, la giustizia italiana possiede un sistema statistico in grado di leggere le disparità territoriali nell'erogazione dei servizi, le eccellenze, i tribunali con le performance peggiori. Non sempre i problemi dell'inefficienza della giustizia sono solo normativi, molto spesso la soluzione va ricercata negli aspetti organizzativi.

La misurazione delle performance dei singoli uffici consente, inoltre, al Ministero di offrire al Consiglio Superiore della Magistratura un parametro di valutazione fondamentale per la scelta dei capi degli uffici.

Il Datawarehouse consente al Ministero e agli uffici di monitorare l'intero arretrato, soprattutto quello a rischio di indennizzo per irragionevole durata del processo. I capi degli uffici e i singoli magistrati sono così in grado di pianificare il lavoro in modo da smaltire l'arretrato a rischio indennizzo.

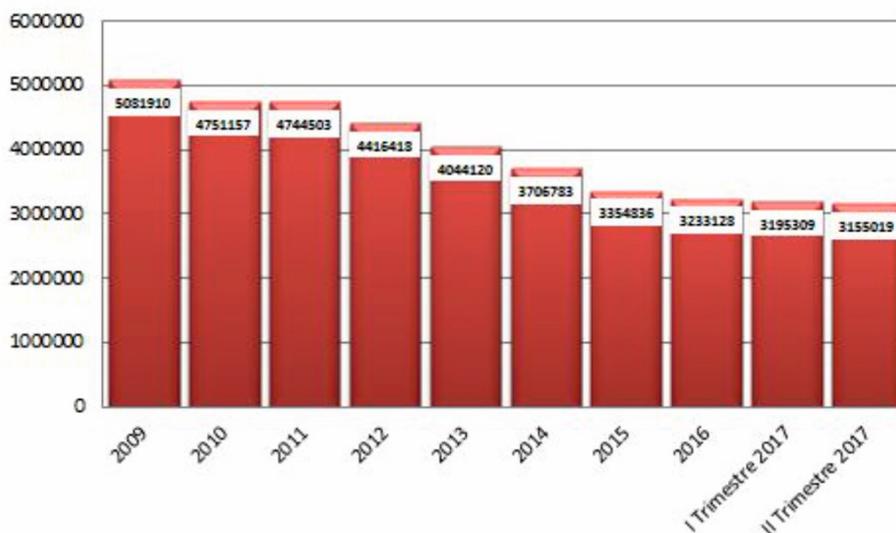
## IL GRANDE CALO DELL'ARRETRATO E IL MIGLIORAMENTO DEI TEMPI

Le pendenze complessive **sono passate da 5 milioni di affari del 2013 a 3,6 milioni di fine 2017: un calo del 26%.**

**Se si considerano le pendenze al netto di esecuzioni e fallimenti**, che sono procedimenti fisiologicamente di più lunga giacenza, **si registra un calo da 4,4 a 3 milioni di affari: un calo del 32%.**

**Scende l'arretrato e scendono le iscrizioni**, cioè cala il tasso di litigiosità, anche grazie al rafforzamento delle ADR. Le iscrizioni erano 4 milioni nel 2013, quelle registrate a fine 2017 sono 3,2 milioni. Un calo di circa 800 mila affari iscritti in cinque anni, il 20%. Si tratta dei dati migliori degli ultimi 20 anni.

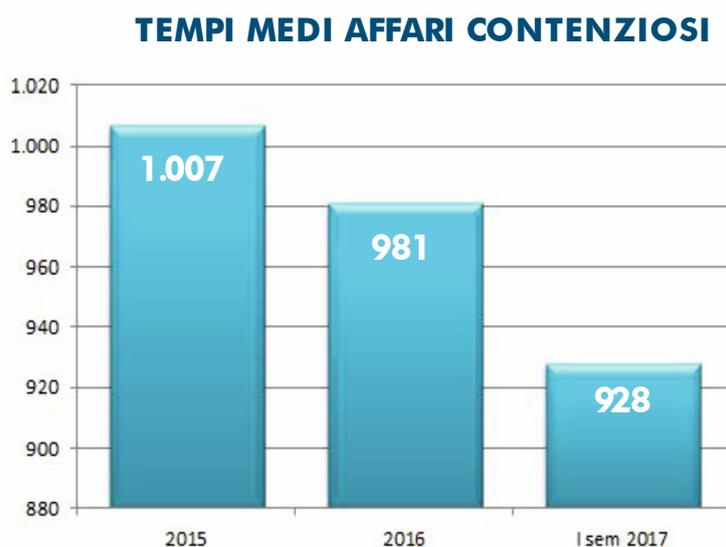
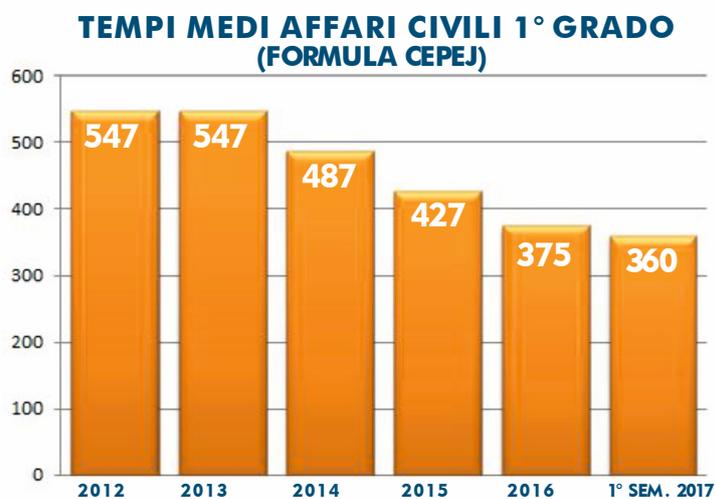
## PENDENZE CIVILI



PENDENZE CIVILI, AL NETTO DI ESECUZIONI E FALLIMENTI.

Nel 2009 la giustizia civile italiana aveva raggiunto il picco peggiore di sempre e tra i Paesi del Consiglio d'Europa era seconda solo alla Russia per pendenze e tasso di litigiosità. Dopo questa stagione di riforme il tasso di litigiosità si è stabilizzato e l'Italia si colloca in media con i principali Paesi europei.

Questo trend di deflazione del sistema civile ha comportato anche un miglioramento dei tempi del processo. **I tempi medi degli affari civili, calcolati con la formula CEPEJ** (il Comitato europeo che si occupa della valutazione dei sistemi giudiziari), sono scesi **dai 547 giorni del 2013 ai 360 del 2017**. Se si considerano solo gli affari del contenzioso di primo grado, i tempi medi sono scesi **da 1.043 giorni a 935, un calo dell'11%**. Per quanto riguarda l'Appello si è passati **da 888 giorni a 709, un calo del 21%**.



### I PROGRESSI SULLA LEGGE PINTO

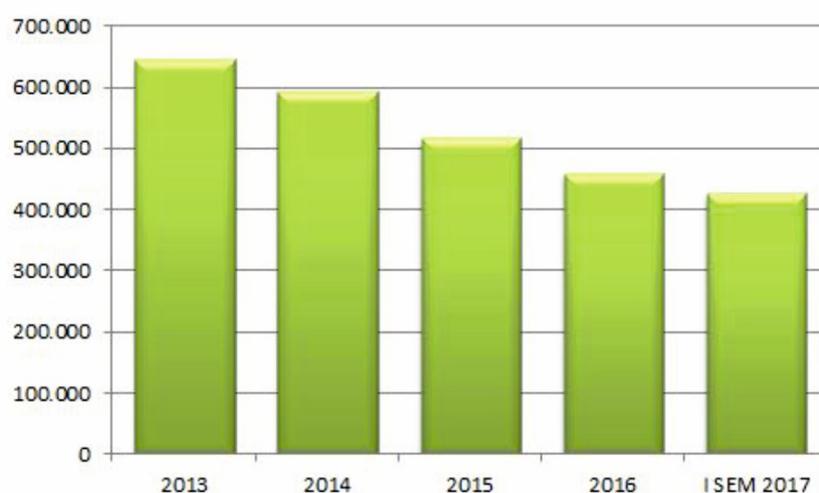
In questi anni l'arretrato ultratriennale dei tribunali è sceso di oltre il 38%, passando da quasi 650 mila casi pendenti a 403 mila.

Gli affari ultrabiennali in Appello sono passati da 198 mila a 126 mila, una riduzione del 37%.

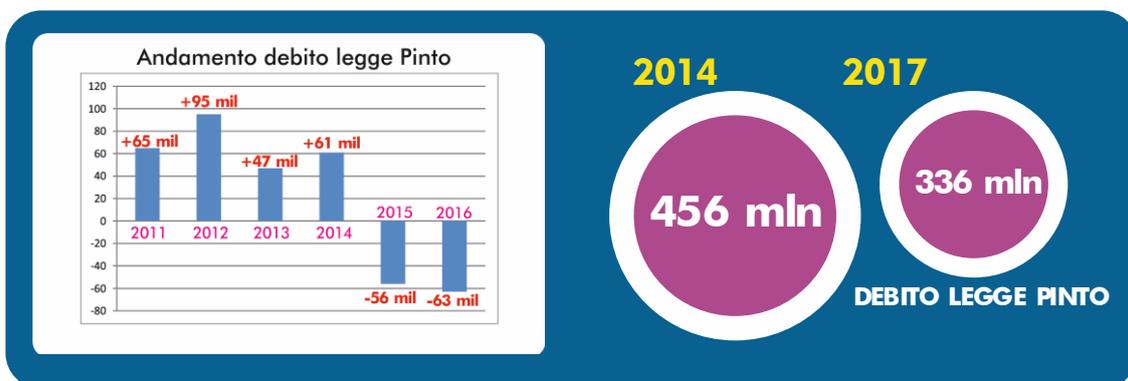
Gli affari ultratriennali in Tribunale e gli ultrabiennali in Appello sono quelli a Rischio indennizzo per irragionevole durata del processo. Ridurre, come si è fatto, questo stock è il **segno tangibile di tre fattori intimamente correlati: il calo delle iscrizioni, un tasso di definizione più elevato delle iscrizioni, il calo dei tempi.**

Se nei prossimi 5 anni l'Italia saprà mantenere queste performance potrà finalmente allinearsi nelle classifiche internazionali affianco degli altri grandi Paesi europei. In questi anni la velocità del cambiamento e di miglioramento della giustizia civile italiana non ha pari in Europa. È stato ridotto lo spread con gli altri sistemi, grazie ad una tendenza delle principali performance che ha avviato un percorso di convergenza con gli altri sistemi giudiziari.

## ARRETRATO CIVILE A RISCHIO PINTO



Questi risultati, oltre a giovare ai cittadini in termini di un miglior servizio e al sistema-Paese in termini di fattori che aiutano l'economia, hanno contribuito anche a generare risparmi che possono essere reinvestiti nel miglioramento della macchina giudiziaria.



Per la prima volta dal 2015 il debito dello Stato nei confronti dei cittadini per indennizzi della legge Pinto è iniziato a scendere. I fattori di questo miglioramento sono due: si riducono le cause a rischio indennizzo ed è stato varato un piano straordinario per accelerare i pagamenti, il cui arretrato era cresciuto costantemente negli anni. Grazie a questo lavoro il debito è sceso da 456 milioni a 336 milioni, una riduzione del 27%. Il piano straordinario ha ridotto dell'80% i ricorsi in ottemperanza davanti al giudice amministrativo, evitando inoltre azioni esecutive stimabili in circa 8 milioni di euro.

### IL RAPPORTO DOING BUSINESS E I GIUDIZI SULL'AZIONE DI RIFORMA

Il rapporto Doing Business, pubblicato dalla Banca mondiale ogni anno, analizza la disciplina normativa e fiscale che si applica alle imprese durante il loro intero ciclo di vita: dall'avvio di un'attività, fino all'accesso al credito, il commercio internazionale, il fisco, il registro dei titoli di proprietà, la tutela di chi investe. Undici gli indicatori che compongono l'indice globale di competitività di oltre 180 Paesi sotto esame.

Nel rapporto Doing Business 2017 viene rilevato che la riduzione dei tempi di definizione, insieme alla semplificazione delle procedure nel settore civile dovuta alle riforme attuate in questi anni hanno consentito il miglioramento della posizione dell'Italia, **che è risalita di ben 52 posizioni dal 2013, anno in cui risultava alla posizione 160**, nella classifica "Enforcing contracts", uno degli indicatori misurato dalla Banca Mondiale.

Ma ci sono anche altri indicatori positivi nel rapporto Doing Business 2017.

Nell'indicatore "Quality of judicial index", ci viene attribuito un punteggio di 13 su 18, ponendoci avanti ad altri Paesi quali Germania, Spagna, Svizzera e facendoci segnare un indice più alto della media dei paesi OECD. In questo indicatore, parte fondamentale gioca l'informatizzazione del processo e le misure di ADR.

**Il rapporto Ambrosetti.** All'inizio del 2015 The European House – Ambrosetti ha avviato un percorso di analisi e confronto, aperto alla *business community*, agli *stakeholder* politico-istituzionali, ai magistrati e avvocati, agli esperti e studiosi di settore, sui temi delle performance del sistema della giustizia in ambito civile e del contrasto alla corruzione in Italia, nodi prioritari per favorire un ambiente pro-business nel Paese.

Il Rapporto presentato a settembre 2017 rileva:

"In questo contesto positiva è la valutazione sull'operato delle istituzioni nell'ultimo anno. Sul tema delle performance della giustizia, molti interventi sono stati realizzati sia sul lato dell'offerta che su quello della domanda. Sta proseguendo il processo di digitalizzazione nei tribunali e si è allargato il Processo Civile Telematico presso la Corte di Cassazione e si sono allineati i cantieri di lavoro che riguardano il Processo Amministrativo Telematico, il Processo Penale Telematico, il Processo Contabile Telematico, il Processo Tributario Telematico. [...] Sul fronte organizzativo, oltre al rafforzamento del personale amministrativo e al suo riequilibrio rispetto al numero di magistrati, il Ministero della Giustizia ha lavorato sulla riforma dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici giudiziari attraverso l'introduzione di un nuovo assetto organizzativo, fondato sull'idea di una forte semplificazione strutturale al fine di ridurre la spesa di gestione e di consentire una maggiore efficienza operativa, anche attraverso la semplificazione e razionalizzazione della gestione dei beni e dei servizi rivolti agli uffici periferici. Si è attuato l'Ufficio per il Processo anche nell'ambito del Processo Amministrativo, dopo la positiva esperienza in ambito civile".

"Importanti interventi sono stati realizzati anche con riferimento alle procedure concorsuali e alla crisi di impresa. Si segnalano, in merito, altre due iniziative

importanti. Il “Portale delle Vendite Pubbliche”, che sarà probabilmente online entro la fine del 2017 e che si concretizza come un marketplace unico nazionale per la pubblicazione e la messa in vendita di tutti i beni, mobili e immobili, provenienti da tutte le procedure attive in Italia.... Il “Registro elettronico delle procedure immobiliari di espropriazione forzata, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi”.

### NUOVE RISORSE PER LA GIUSTIZIA 2014-2018

Due numeri per affermare da subito una realtà: il bilancio della giustizia nel 2014 era di 7,55 miliardi, nel 2018 sarà di 8,25 miliardi. Una crescita del 9%. Per la prima volta non si è riformata la giustizia a costo zero.



La stagione delle riforme promosse dal Ministero della giustizia nel periodo 2014-2018 è stata accompagnata da una cospicua integrazione di risorse finanziarie, quale elemento assolutamente imprescindibile per dare effettiva attuazione ai diversi ambiti di intervento nei settori dell’amministrazione giudiziaria, penitenziaria e minorile, finalizzati al potenziamento dei servizi istituzionali e al recupero di efficienza del sistema giustizia.

Il bilancio della Giustizia è infatti passato da uno stanziamento iniziale complessivo dell’anno 2014 di **7.553 milioni di euro** a circa **7.766 milioni di**

**euro** nel 2015, con un incremento di oltre 200 milioni di euro rispetto all'anno precedente.

Si fa riferimento, in particolare, al Fondo per gli interventi strategici tesi al recupero di efficienza del sistema giudiziario, con uno stanziamento progressivo di 50 milioni per l'anno 2015, di 90 milioni per l'anno 2016 e di 120 milioni a decorrere dall'anno 2017, alle risorse necessarie alla copertura delle spese per il funzionamento degli uffici giudiziari, alla luce dell'acquisizione delle nuove competenze in capo al Ministero della giustizia, alle risorse necessarie a soddisfare le esigenze della Legge Pinto, nonché alla istituzione di un nuovo Fondo di investimento per il finanziamento di nuovi programmi di spesa.

Negli anni 2016 e 2017 gli stanziamenti iniziali sono stati, rispettivamente, pari a circa **7.743 milioni di euro** ed a circa **7.932 milioni di euro** e recepiscono le integrazioni di risorse destinate all'assunzione dei magistrati vincitori di concorso, nonché quelle per l'attuazione delle politiche del personale amministrativo giudiziario, attraverso le nuove procedure assunzionali, di mobilità e di riqualificazione dei profili professionali.

Ulteriori risorse si sono rese disponibili nel corso del periodo 2015-2017, sia in attuazione del PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020, che prevede investimenti per il rafforzamento del sistema giudiziario per circa **120 milioni di euro** complessivi, provenienti da Fondi Comunitari, sia attraverso la ripartizione delle somme rivenienti dal Fondo Unico Giustizia, attraverso cui, nel periodo 2015-2017, sono state assegnati all'amministrazione della Giustizia circa **266,94 milioni di euro**, destinati al potenziamento dei servizi istituzionali ed al funzionamento degli uffici giudiziari. Infine, in sede di conversione del DL 91/2017 concernente "Disposizioni urgenti per la crescita economica del Mezzogiorno" sono stati finanziati gli interventi connessi alla messa in sicurezza delle strutture giudiziarie ubicate nelle regioni del Mezzogiorno, con uno stanziamento complessivo di **330 milioni di euro** dal 2017 al 2025, di cui 20 milioni nell'anno 2017.

Complessivamente, quindi, rispetto all'anno 2014, il Ministero della giustizia presenta un quadro di risorse aggiuntive, rese disponibili nel corso del triennio 2015/2017, pari a circa **1.858,94 milioni di euro**.

La legge di bilancio 2018, prevede uno stanziamento iniziale di circa **8.257 milioni di euro**, con un incremento di circa **325 milioni di euro rispetto all'anno 2017** e assegna nuove risorse da destinare alle spese derivanti dai ricorsi "Pinto" (40 mln), alla funzionalità degli uffici giudiziari e degli istituti penitenziari, attraverso l'acquisizione delle risorse rivenienti dal bilancio del CSM (20 mln), al potenziamento del lavoro penitenziario (15 mln), delle attività formative e scolastiche dei detenuti (4 mln), dell'esecuzione penale esterna (6 mln), alla manutenzione ordinaria degli immobili penitenziari (35 mln nel triennio 2018-2020), al vitto dei detenuti (15,5 mln) e all'istituzione di un Fondo da destinare al finanziamento degli interventi connessi alla riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario (60 mln nel triennio 2018/2020).

Il bilancio 2018 recepisce inoltre le risorse per l'acquisto e l'ammodernamento dei mezzi strumentali in uso al Corpo di Polizia Penitenziaria, derivanti dalla ripartizione del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 623, dalla Legge 232/2016, che prevede maggiori stanziamenti per 249,8 milioni di euro nel periodo 2017-2030, nonché per lo sviluppo e l'ammodernamento delle infrastrutture giudiziarie e all'informatizzazione della Giustizia, derivanti dalla ripartizione del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 140, della citata legge, che prevede stanziamenti complessivi per il periodo 2017-2032 di oltre 1.327 milioni di euro, di cui 80,5 mln da destinare all'edilizia giudiziaria.

Sono inoltre contabilizzate nel bilancio 2018 le risorse assegnate dal DL 91/2017 (c.d. DL Mezzogiorno) con uno stanziamento di euro 30 milioni per l'anno 2018, di euro 40 milioni a decorrere dall'anno 2019 fino all'anno 2025.

Con riferimento alle politiche per il personale, il bilancio 2018 recepisce inoltre le risorse destinate all'assunzione di magistrati ordinari vincitori del concorso per 350 posti bandito con D.M. 22 ottobre 2015, nonché quelle per l'incremento del numero delle assunzioni di personale giudiziario, per ulteriori 1.400 unità da inquadrare nell'amministrazione giudiziaria e del numero di unità di assistenti sociali che possono essere assunti dal Ministero della giustizia per essere impiegati negli uffici dell'esecuzione penale esterna nel triennio 2017-2019 (da 60 a 296 unità).



# LA RIVOLUZIONE DELLA DIGITALIZZAZIONE

L'investimento in informatizzazione rappresenta una parte fondamentale del processo di innovazione che sta investendo la giustizia italiana.

L'informatizzazione e digitalizzazione della giustizia non rappresentano infatti la semplice immissione delle nuove tecnologie su un modello organizzativo vecchio. Le nuove tecnologie ci aiutano a ridefinire e a mutare profondamente i modelli organizzativi, contribuiscono ad accantonare vecchie consuetudini, ad abbattere abitudini obsolete e in definitiva a ridisegnare un nuovo modo di gestire e organizzare i flussi di lavoro. Il processo civile telematico e l'informatizzazione del penale hanno questo scopo.



Nel primo caso gli effetti sono già evidenti: oggi un magistrato è in grado di consultare in pochi istanti tutte le cause che ha assegnate, conoscere immediatamente, senza bisogno di perdersi tra centinaia di faldoni, l'anzianità dei propri fascicoli, le materie e tante altre utilissime informazioni. Insomma, ha a disposizione tutti i dati per programmare in maniera efficiente il proprio lavoro, per definire e gestire meglio le priorità. Questo vale per il singolo magistrato, vale per il dirigente dell'ufficio e per i capi degli uffici. Novità assoluta per una pubblica amministrazione italiana è che gli stessi cittadini possono consultare il proprio fascicolo online attraverso l'app disponibile anche per i dispositivi mobili.

Si tratta di una rivoluzione che ha consentito di mettere al centro del servizio giustizia non più il tribunale, i suoi operatori, i soggetti della giurisdizione, ma il cittadino.

Dietro questo sforzo c'è stata la necessità di costruire una potente struttura organizzativa che utilizza le nuove tecnologie per garantire: il regolare e tempestivo svolgimento dei processi e delle indagini, la sicurezza delle informazioni, l'acquisizione di informazioni e la condivisione di conoscenze. Un complesso di servizi per i cittadini, le famiglie, i professionisti e le imprese.

La transizione ad una amministrazione giudiziaria digitale è stata quindi guidata su due direttrici parallele: l'una relativa alla estensione del processo telematico a tutti i procedimenti, riti e gradi; l'altra che interviene sulle infrastrutture, per un verso potenziandole, per l'altro procedendo a una attività di securizzazione dei sistemi.

Le attività svolte hanno poi riguardato il consolidamento e la razionalizzazione degli applicativi a supporto degli uffici giudiziari e dell'amministrazione centrale, rispondendo con la massima tempestività alle richieste di modifiche evolutive dei sistemi.

Le politiche di informatizzazione della giustizia di questi anni stanno gradualmente restituendo piena efficienza al sistema giudiziario, come dimostrato dagli incoraggianti dati statistici che, ad oltre tre anni dall'obbligatorietà del processo civile telematico, indicano un trend in costante ascesa.

## POTENZIAMENTO E CONSOLIDAMENTO DELLE INFRASTRUTTURE TECNOLOGICHE DESTINATE ALLA GIUSTIZIA ED INCREMENTO DELLA SICUREZZA

Nell'ambito della informatizzazione della giustizia, le infrastrutture telematiche e informatiche svolgono un ruolo preminente: gli uffici giudiziari, le strutture centrali e amministrative, le strutture penitenziarie, fondano grande parte della propria attività ordinaria sulla affidabilità della infrastruttura telematica e dei servizi informativi a supporto della giurisdizione e dell'attività amministrativa.

Si è proceduto attraverso l'attività di razionalizzazione del patrimonio ICT attraverso la riduzione delle sale server, l'ampliamento banda di rete, per supportare la concentrazione dei servizi e dei registri informatizzati, l'incremento della disponibilità di servizi di interoperabilità, firma digitale e di cooperazione applicativa con le altre Amministrazioni, la definizione e applicazione di puntuali politiche di sicurezza nella gestione delle infrastrutture e dei sistemi e il rinnovo delle dotazioni hardware per gli Uffici: dal 2015 si è proceduto all'acquisto di oltre 30.000 desktop, 21.000 pc portatili, 26.000 stampanti, 6.000 scanner.

## EVOLUZIONE E DISPIEGAMENTO PROCESSO CIVILE TELEMATICO

Il processo civile telematico è un progetto nato nel 2006 ed è oggi, grazie al D.L. 179/2012, una realtà concreta per tutti i tribunali e le corti d'appello; coinvolge quasi un milione di professionisti, tra difensori e ausiliari del giudice.

Il fascicolo processuale è oggi quasi interamente digitale per gran parte dei procedimenti pendenti; gli atti e tutte le informazioni sono accessibili online ed in tempo reale.

È opportuno precisare che il processo civile si attiva su impulso di parte, per cui l'atto introduttivo è depositato dall'avvocato: non avendo il legislatore optato per l'obbligatorietà degli atti introduttivi, in questi anni si è proceduto con la diffusione di una cultura digitale presso la classe forense, oltre che presso la magistratura.

Lo stato di diffusione, comunicazioni e notificazioni telematiche.

Da febbraio 2013 a dicembre 2017 sono state inviate e consegnate oltre 77 milioni di comunicazioni e notificazioni telematiche da parte degli uffici giudiziari. Relativamente al deposito telematico degli atti, da luglio 2014 (entrata in vigore dell'obbligatorietà) a dicembre 2017 sono stati ricevuti 23.722.080 atti da parte di soggetti abilitati esterni (avvocati e ausiliari del giudice).

Da luglio 2014 a dicembre 2017 sono stati depositati 13.367.383 atti da parte dei magistrati: 4.058.604 verbali di udienza, 7.023.724 ordinanze e decreti, 899.611 sentenze

Si sono ridotti i tempi di emissione di decreti ingiuntivi con punte dal 40 al 50% nei tribunali più grandi, come Roma, Milano e Napoli. Si sono ridotti i tempi di trattazione dei procedimenti ordinari. Dall'entrata in vigore dell'obbligatorietà dell'effettuazione delle comunicazioni e notificazioni telematiche da parte degli uffici giudiziari (febbraio 2013) è stato stimato un risparmio complessivo di 270 milioni di euro. In tema di recupero di personale amministrativo, è stato stimato che ogni anno vengono recuperate 250.000 giornate/persona, pari a 1.200 unità di personale.

## PORTALE DELLE VENDITE PUBBLICHE

Il portale delle vendite pubbliche (raggiungibile all'indirizzo <https://pvp.giustizia.it/>) è stato istituito dal Decreto-Legge 27 giugno 2015, n. 83 ed è in esercizio dal 17 luglio 2017.

In esso sono pubblicati tutti gli avvisi di vendita relativi alle procedure esecutive e concorsuali nonché agli altri procedimenti per i quali la pubblicazione è prevista dalla legge, a cura dei creditori, dei delegati alle vendite, degli organi delle procedure concorsuali e degli altri soggetti a ciò abilitati. In ogni avviso è indicato il soggetto a cui rivolgersi per ottenere informazioni sui contenuti pubblicati. Ad oggi sono pubblicati oltre 230 annunci.

Il portale costituisce una vetrina unica per tutti gli immobili in vendita su tutto il territorio nazionale; è possibile una ricerca avanzata per categoria e tipologia di immobile, ricerca geografica e prezzo. È inoltre possibile ricevere avvisi di nuove pubblicazioni e prenotare la visita dell'immobile.

Ogni singolo bene, presente in un dato annuncio (lotto singolo o unico), è costituito da una *photogallery*, da un titolo con una breve descrizione, dal link alla sua posizione su mappa, e da altre informazioni sulla tipologia e lo stato del bene. Una volta individuato il bene, si può andare al sito internet che effettua la pubblicità ed eseguire poi l'offerta di prezzo al bene individuato in via telematica.

Come previsto da specifica normativa, i tribunali possono monitorare il contenuto delle singole inserzioni e la loro effettiva ricercabilità sui siti internet di pubblicità, nonché il regolare funzionamento dei siti stessi. Inoltre il Portale mette a disposizione della cancelleria del Tribunale alcune funzionalità statistiche sugli avvisi di vendita pubblicati sul Portale.

## REGISTRO ELETTRONICO DELLE PROCEDURE

E' stata realizzata la prima implementazione del "Registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi" (nel seguito anche "Registro delle Procedure" o semplicemente "Registro") come da previsioni normative dell'art. 3 D.L. 59/2016 e dall'art. 24 del Regolamento UE 848/2015 relativo alle procedure di insolvenza.

Il Portale mette a disposizione un'ampia gamma di informazioni sulle procedure esecutive immobiliari e sulle procedure concorsuali così come raccolte dai registri informatizzati di cancelleria di tutti gli Uffici Giudiziari del territorio italiano.

Secondo le indicazioni presenti sul portale di Banca d'Italia (sezione albi ed elenchi di vigilanza), è stata recepita l'anagrafica dei gruppi bancari a cui sono ricondotti i relativi intermediari finanziari.

A ogni gruppo bancario sono state in seguito associate tutte le procedure presenti sul registro in base al codice fiscale del creditore intervenuto.

L'imponente mole di dati disponibile sul Registro delle Procedure ha reso necessaria la realizzazione di una sezione del Portale in cui tali dati vengono rappresentati in forma grafica, consentendo la visualizzazione di un primo

insieme di aggregazioni cognitive quali ad esempio il totale dei crediti azionati dai singoli intermediari finanziari.

## IL PROCESSO PENALE TELEMATICO

Il settore penale è stato oggetto di specifico intervento per una opera di allineamento dei vari sistemi applicativi in essere, con l'obiettivo di realizzare l'uniformità dei registri informatici e la loro diffusione su tutto il territorio nazionale.

In particolare, l'ultimazione delle attività di migrazione al registro unico della cognizione penale (SICP) terminata ad aprile 2016, la diffusione su tutto il territorio nazionale del sistema informativo degli uffici giudiziari per i minori (SIGMA) e della Banca Dati Adozioni, la scelta e la diffusione di un unico sistema documentale per la gestione del fascicolo digitale, costituiscono riscontro concreto dell'attività svolta nelle attività di uniformizzazione sul territorio nazionale dei registri informatizzati di cancelleria, che prosegue attualmente con la diffusione di un unico sistema dell'esecuzione penale anche agli uffici giudiziari per i minorenni.

E' stato realizzato il registro informatizzato per le intercettazioni, anche al fine di adeguarsi alle prescrizioni del Garante della privacy.

E' stato dato concreto impulso a una diversa modalità di informare e formare il personale amministrativo e di coinvolgere i tecnici dell'area penale e delle articolazioni sul territorio.

Le attività sopra descritte e a oggi realizzate, costituiscono la base iniziale per un ulteriore sviluppo che sarà realizzato, a seguito della aggiudicazione della gara nel settore penale per la individuazione del nuovo fornitore, per la diffusione di un unico applicativo aggiornato su tutto il territorio nazionale, sia con riferimento al sistema dei registri (SICP, SIES e SIGMA) che con riferimento al sistema di gestione documentale (TIAP-document@), dando finalmente corso ad un processo di uniformizzazione. In particolare, con il progetto si mira a realizzare la piena integrazione degli applicativi in uso, ad oggi non sempre sorretta da una dimensione progettuale adeguata alla complessità delle attività processuali

oggetto di informatizzazione innalzando contemporaneamente i livelli di sicurezza.



# LE RISORSE UMANE

La trasformazione dei modelli organizzativi, i nuovi investimenti, la digitalizzazione sono fattori fondamentali, che si reggono, come in tutte le organizzazioni, sulle risorse umane.

Sin dall'inizio della legislatura, continua è stata l'attenzione per il personale amministrativo, nella consapevolezza dell'importanza che assume l'apporto di adeguate risorse umane non solo per il funzionamento degli uffici, ma anche per il supporto alle innovazioni organizzative e tecnologiche che stiamo portando avanti.

L'assenza di investimenti e di vere politiche per il personale hanno provocato un processo di progressiva crescita delle scoperture di organico e di invecchiamento del personale amministrativo della giustizia.

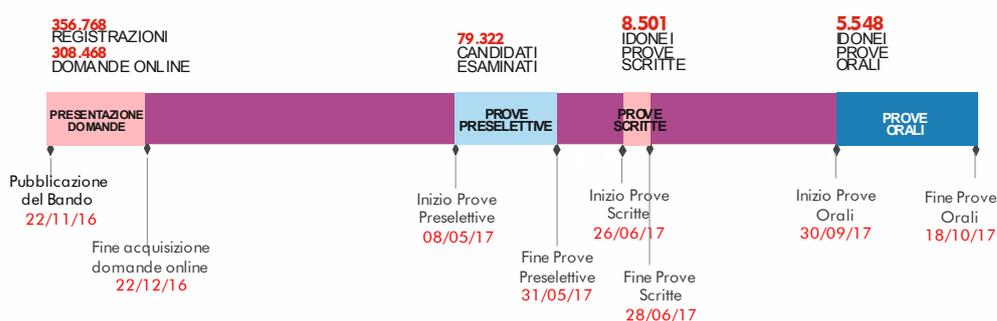


Per fare fronte a tale situazione, in un quadro normativo complessivo che ha visto il blocco del *turnover* per tutte le amministrazioni statali sostanzialmente dal 2009, sono state predisposte una serie di misure per avviare dopo 20 anni una politica di reclutamento di personale amministrativo per gli uffici giudiziari.

Innanzitutto sono state appostate risorse finanziarie per circa 500 milioni, che consentiranno l'ingresso nell'Amministrazione giudiziaria di circa 5.400 unità (NB: il periodo di reclutamento è collegato al ciclo delle varie leggi di stabilità e va dal 2015 sino al 2019).

Quanto alle modalità di selezione, il Ministero della giustizia si è trovato a modulare e gestire varie tipologie di procedure: bando di mobilità volontaria da altre amministrazioni, procedure di mobilità obbligatoria di personale in esubero da province, enti di area vasta e Croce Rossa e assunzioni per scorrimenti di varie graduatorie di idonei di altre amministrazioni (ICE, Ministero, Interno, INPS, Corte dei Conti, Ministero Coesione etc.) rimaste non utilizzate.

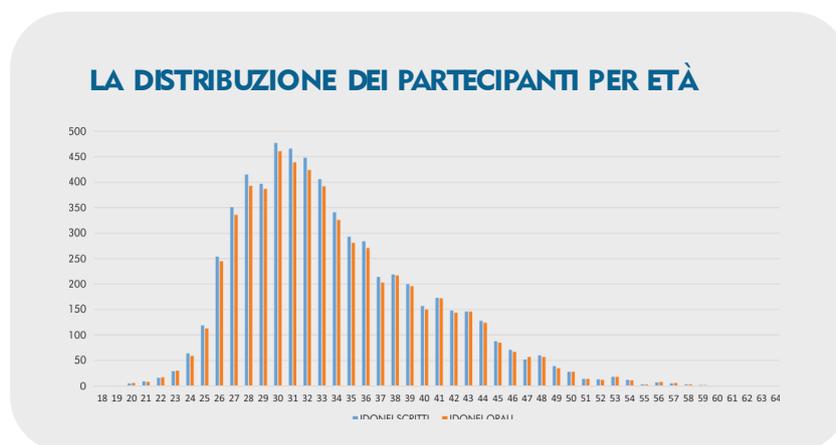
Con il decreto legge 117/2016 il Ministero ha ottenuto poi l'importante risultato di dare avvio a un concorso pubblico di assunzione per 800 posti di assistente giudiziario poi ampliato a 1.400, concorso che si è chiuso organizzativamente in tempi record: un solo anno dalla data di pubblicazione del bando alla concreta assunzione delle risorse. Tra dicembre 2017 e gennaio 2018 sono stati sottoscritti i contratti dei primi 1.400 assistenti giudiziari, con un effetto immediato sulle percentuali di copertura degli organici nei vari distretti.



Grazie all'informatizzazione, è stato possibile avere un censimento dei dati del concorso: sono state 308.468 le domande di partecipazione, circa 76.830 i

concorrenti che hanno depositato l'elaborato, 5.948 gli ammessi agli orali, 4.915 tra vincitori e idonei in graduatoria.

Ha solo 19 anni la concorrente più giovane e il 78% dei vincitori ha un'età massima di 35 anni.



Lo sforzo del Ministero è stato quindi diretto non solo alla copertura degli organici, ma anche all'inserimento di professionalità giovani e di professionalità tecniche specifiche, fondamentali per il supporto alle innovazioni tecnologiche che si stanno attuando.

### MISURE PER LA RIQUALIFICAZIONE E VALORIZZAZIONE PROFESSIONALE DEL PERSONALE GIÀ IN SERVIZIO

Il riconoscimento del personale dipendente è stato un altro degli obiettivi prioritari.

Il 19 settembre 2016 sono state avviate le procedure per la riqualificazione del personale amministrativo, per le qualifiche che da più tempo aspettavano tale intervento: cancellieri e funzionari UNEP, in attuazione dell'articolo 21 quater del decreto-legge 83/2014.

Le procedure si sono concluse con l'approvazione della graduatoria il 26 luglio 2017.

Sono 1.770 i posti complessivamente resi disponibili: 1.148 per il profilo di funzionario giudiziario e 622 per quello di funzionario Unep.

Con la legge di stabilità per l'anno 2018 sono state poi appostate le risorse per la riqualificazione anche dei profili tecnici: contabili, assistenti informatici e assistenti linguistici.

Infine, con gli accordi sindacali siglati il 13 settembre e il 21 dicembre 2017 si sono avviate anche le progressioni economiche: per il 2017 sono oltre 19.000.000 di euro le risorse rese disponibili per la progressione di 10.454 risorse mentre per il 2018 sono stati appostati 7.780.000 euro.

### IL RINNOVAMENTO DELLA MAGISTRATURA

Sono 2.301 i nuovi magistrati che sono stati assunti o verranno assunti grazie ai concorsi espletati o banditi nel corso di questi 5 anni: il 23% dell'intero organico della magistratura. La decisione di abbassare a 70 anni il limite d'età per il pensionamento dei magistrati è stata accompagnata da una grande stagione di reclutamento.

Sono 1.020 i nuovi magistrati già assunti, 1.281 le ulteriori assunzioni programmate.



Grazie a questa politica di reclutamento verranno colmate tutte le carenze di organico della magistratura.

Sempre sul fronte degli organici di magistratura è stata realizzata una grande revisione delle piante organiche, valutando i nuovi fabbisogni ufficio per ufficio.

Nel corso di questa legislatura sono stati introdotti, inoltre, i **tirocini per i neo laureati**, presso gli uffici giudiziari all'interno del nuovo ufficio per il processo. La nuova disciplina prevede che i laureati in giurisprudenza più meritevoli possano accedere, a domanda e per una sola volta, a stage di formazione teorico-pratica della durata di diciotto mesi presso gli uffici giudiziari, per assistere e coadiuvare i magistrati delle Corti di appello, dei tribunali ordinari, degli uffici requirenti di primo e secondo grado, degli uffici e dei tribunali di sorveglianza, dei tribunali per i minorenni nonché i giudici amministrativi dei TAR e del Consiglio di Stato.

I tirocinanti sono affidati a un magistrato formatore designato dal capo dell'ufficio per assisterlo nello svolgimento delle attività ordinarie.

Gli ammessi allo stage possono accedere ai fascicoli processuali, partecipare alle udienze e alle camere di consiglio (salvo il giudice ritenga di non ammetterli).

I tirocinanti partecipano, inoltre, ai corsi di formazione organizzati per i magistrati e ai corsi di formazione, almeno semestrali, a loro dedicati, secondo i programmi indicati dalla Scuola superiore della magistratura.

Il tirocinio costituisce titolo per l'accesso al concorso per magistrato ordinario ed è valutato per un periodo pari a un anno di tirocinio forense e notarile.

Nell'ottica di una revisione del percorso di reclutamento dei nuovi magistrati è stata istituita a fine 2017 una commissione per riformare l'accesso al concorso di magistratura e per realizzare una ricognizione sul sistema delle scuole di formazione per l'accesso alle professioni forensi. Lo scopo della commissione è quello di proporre una riforma del concorso di magistratura teso a ritornare all'accesso di primo livello subito dopo la laurea.

## LA RIFORMA DELLA MAGISTRATURA ONORARIA

La riforma della magistratura onoraria era necessaria e non più rinviabile. Da tempo si procedeva a proroghe annuali dei magistrati onorari, senza una programmazione di nuovi reclutamenti, in quadro normativo totalmente indefinito.

Numerosi in passato sono stati i tentativi di riforma, sempre naufragati.

La filosofia della riforma è stata quella di restituire il carattere di onorarietà a questo ambito importante della giurisdizione, un nuovo percorso di reclutamento con un periodo iniziale di formazione accanto al magistrato professionale, un'unica figura di giudice onorario inserito in un solo ufficio giudiziario nonché la figura del magistrato requirente onorario, inserito nell'ufficio della procura della Repubblica.

Nuove competenze, maggiore formazione, non più proroghe annuali, chiarezza e limiti nella durata degli incarichi, un trattamento retributivo più omogeneo e una tutela previdenziale. Sono queste le maggiori novità.

La riforma prevede a regime che i nuovi magistrati onorari reclutati possano svolgere il loro incarico per due quadrienni, 8 anni, con i primi due anni dell'incarico di formazione accanto al giudice. Sono previsti anche criteri più stringenti di incompatibilità.

La previsione e regolamentazione del potere del presidente del tribunale di coordinare i giudici onorari di pace costituisce uno dei profili di maggior rilievo della riforma. Infatti, la disciplina precedente individuava l'ufficio del giudice di pace come autonoma struttura sia dal punto di vista funzionale che organizzativo, diretta dal giudice di pace coordinatore.

La nuova legge ha previsto una disciplina transitoria per i magistrati onorari già in servizio allo scopo di non disperdere la professionalità acquisita in questi anni.

# LA GIUSTIZIA PENALE

La direttrice di politica giudiziaria nel settore penale, seguita lungo l'intero arco della legislatura, è individuabile nel **rafforzamento degli strumenti di deflazione del carico di affari e nel contestuale potenziamento di garanzie soggettive all'interno del processo**, specie – ma non solo – dell'imputato.

L'idea alla base dell'ampia attività riformatrice che si è dispiegata in questi anni è che il recupero di efficienza del sistema costituisce condizione essenziale per una miglior tutela dei diritti e delle garanzie che il processo implica.

Nel costante rispetto del principio di obbligatorietà dell'azione penale, **gli interventi di deflazione del carico giudiziario** hanno cercato di renderne effettivo il nucleo di valore, rappresentato dall'assenza di valutazioni di mera opportunità politica sul se iniziare o perseguire un processo.

Al contempo, hanno soddisfatto il bisogno, non eludibile, che la macchina giudiziaria, dalle risorse non infinite, non sia sovraccaricata della trattazione di casi minori, rispetto ai quali lo svolgimento di un processo, con il corredo di garanzie e di attività che esso comporta, appare misura eccessiva in termini di proporzione tra energie e risorse impiegate e risultati conseguibili.

## DEFLAZIONE

Sul versante della deflazione, si è anzitutto agito attuando le deleghe della legge n. 67 del 2014 che, tra l'altro, ha introdotto un altro istituto con il medesimo fine, **la sospensione del processo con messa alla prova**.

Sono stati così emanati i decreti legislativi in tema di non punibilità per particolare tenuità del fatto, di depenalizzazione e di abrogazione di alcuni reati minori.

Il decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015 ha dettato la disciplina della causa di non punibilità della particolare tenuità del fatto.

Il dato di novità e di particolare importanza, contenuto nel decreto, è che la particolare tenuità può operare anche, e soprattutto, come causa di sostanziale improcedibilità dell'azione, quindi apprezzabile sin da subito ai fini di un provvedimento di archiviazione.

Si realizza, così, un più ampio effetto deflattivo, impedendo che siano anche soltanto iniziati processi per fatti di tale modestia offensiva da non giustificare l'impiego di risorse preziose e la eventuale irrogazione di una pena, seppur molto contenuta.

L'obiettivo è anche quello di adeguare la risposta sanzionatoria penale al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto.

Ove l'offesa sia tenue e segua a un comportamento occasionale, l'ordinamento mantiene fermo il giudizio in ordine al disvalore del fatto, ma demanda alla sede civile la relativa tutela, tipicamente risarcitoria e/o restitutoria.

I decreti legislativi del 15 gennaio 2016, nn. 7 e 8, realizzano una importante attività di **riduzione del ricorso al diritto penale, attraverso una significativa depenalizzazione di alcune fattispecie di minor allarme sociale.**

L'aspetto più rilevante della revisione del sistema sanzionatorio consiste, oltre che nella abrogazione di alcune fattispecie criminose, anche nella trasformazione di altre in illeciti amministrativi.

I decreti rispondono a una scelta di politica criminale da tempo sollecitata dal Parlamento, anche in relazione alle esigenze, economiche e sociali, di deflazionare il sistema penale, sostanziale e processuale, in ossequio ai principi di frammentarietà, offensività e sussidiarietà della sanzione penale.

La finalità deflativa è stata inoltre perseguita con innovazioni normative contenute nella legge 23 giugno 2017, n. 103, cd. **legge Orlando, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario"**.

Il riferimento, in particolare, è al nuovo **istituto della estinzione del reato per condotte riparatorie**.

Nei reati procedibili a querela, sempre che la querela sia rimettibile (e dunque, fatta eccezione dei reati di violenza sessuale), il giudice può dichiarare l'estinzione del reato, sentite le parti e la persona offesa, quando l'imputato ripara interamente il danno mediante restituzione o risarcimento ed elimina le conseguenze del reato prima che abbia inizio il dibattimento. Si è escluso dall'area della estinzione per condotte riparatorie il delitto di stalking che, per i fatti di minore gravità, è perseguibile a querela della persona offesa.

Sta per essere sottoposto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri lo schema di decreto che ha attuato la delega diretta alla **modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati**. La legge n. 103 del 2017 ha infatti demandato al Governo di estendere la procedibilità a querela ad alcuni reati minori previsti dal codice penale, nei Capi relativi ai delitti contro la persona e ai delitti contro il patrimonio, sempre che la persona offesa non versi in condizioni di incapacità o ricorrano particolari circostanze aggravanti.

**Si agisce anche in tema di procedimenti speciali**. Per incentivare il ricorso al decreto penale di condanna, si consente al giudice, nel determinare la pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva, di tener conto anche della condizione economica dell'imputato e si abbassa da 250 a 75 euro il valore di conversione di un giorno di reclusione.

Quanto al giudizio abbreviato, si prevede che la domanda, e la conseguente ammissione del rito, siano equiparate a un meccanismo di sanatoria delle nullità, ad eccezione delle nullità assolute, e delle inutilizzabilità per violazione dei divieti probatori. Una volta che il giudizio abbreviato è stato chiesto e ammesso, non possono essere più proposte questioni di competenza territoriale, e le nullità, se non assolute, restano sanate.

**E' stato reintrodotta il cd. concordato sui motivi di appello o 'patteggiamento in appello'**. Le parti possono accordarsi sui motivi d'appello ed eventualmente sulla nuova pena chiedendo al giudice di accoglierne alcuni, rinunciando agli altri. Il giudice può recepire l'accordo o respingerlo, disponendo che il processo prosegua. Il concordato è tuttavia escluso per i reati di particolare gravità (mafia,

terrorismo, delitti sessuali etc.) e se si procede contro un delinquente abituale, professionale o per tendenza. E' prevista l'emanazione di linee guida da parte del procuratore generale presso la corte di appello per i pubblici ministeri di udienza.

## LA RIFORMA DELLE IMPUGNAZIONI

**Sono stati potenziati i controlli di ammissibilità delle impugnazioni, in specie dell'appello.** Si rende più rigoroso e specifico l'atto di appello che ora, a pena di inammissibilità, deve indicare anche le prove ritenute inesistenti, omesse o valutate erroneamente, nonché le richieste istruttorie.

Sta per essere sottoposto all'approvazione definitiva del Consiglio dei Ministri lo schema di decreto che ha attuato la delega diretta ad **una calibrata e ragionata limitazione dell'area di legittimazione all'appello da parte del pubblico ministero** (condanna solo in caso di modifica del titolo o esclusione di aggravante ad effetto speciale) e dell'imputato (proscioglimento solo se non con formula piena).

Peraltro, al fine di agevolare l'individuazione dei punti da impugnare, sono scanditi con maggiore puntualità e particolare attenzione alla valutazione delle prove, i requisiti della sentenza.

**Sono introdotte misure per la deflazione dei ricorsi per Cassazione.** Il ricorso per Cassazione subisce un incisivo restyling in quanto, da un lato, aumentano le sanzioni pecuniarie in caso di inammissibilità dei ricorsi, dall'altro, si introduce una disciplina semplificata per l'inammissibilità quando vi siano alcuni specifici vizi formali, come ad esempio il difetto di legittimazione o la violazione dei termini. E' poi previsto che, in caso di 'doppia conforme' di assoluzione, il ricorso per Cassazione da parte del pubblico ministero possa essere proposto solo per violazione di legge. Si allargano, inoltre, le ipotesi di annullamento senza rinvio e si rafforza la funzione nomofilattica delle sezioni unite.

**Si opera una stretta su ricorsi Cassazione dopo il patteggiamento.** Il ricorso per Cassazione contro la sentenza di patteggiamento è limitato ai vizi della espressione della volontà dell'imputato, al difetto di correlazione tra richiesta e sentenza o all'illegalità della pena o delle misure di sicurezza. Il potere di

correggere l'errore materiale è attribuito allo stesso giudice che ha emesso la sentenza.

## IL RAFFORZAMENTO DELLE GARANZIE PROCESSUALI

La stessa legge, n. 103 del 2017, si occupa poi dell'altro aspetto che è stato indicato come qualificante dell'azione riformatrice di questi anni: **il rafforzamento delle garanzie processuali.**

**Ampliamento dei diritti della parte offesa.** A sei mesi dalla presentazione della denuncia o querela, purché non si pregiudichi il segreto investigativo, la persona offesa ha diritto di conoscere lo stato del procedimento ottenendo informazioni dal pubblico ministero. Alla persona offesa, inoltre, si riconosce un maggior tempo per opporsi alla richiesta d'archiviazione, che dovrà esserle notificata d'ufficio non solo per i delitti di violenza (come risulta già a regime), ma anche nel caso di furto in abitazione o con strappo. In mancanza dell'avviso all'offeso, il decreto di archiviazione risulta essere nullo.

**Tempi certi di chiusura delle indagini.** Il rinvio a giudizio o l'archiviazione devono ora essere chiesti dal pubblico ministero entro tre mesi (prorogabili di altri tre mesi dal procuratore generale presso la corte d'appello se si tratta di casi complessi) dalla scadenza di tutti gli avvisi e notifiche di conclusione delle indagini. Per i delitti di mafia e terrorismo il termine è tuttavia fissato a quindici mesi. In caso di inerzia del pubblico ministero è prevista l'avocazione d'ufficio del fascicolo disposta dal procuratore generale presso la corte d'appello. E', poi, contemplato uno specifico potere di vigilanza del procuratore della Repubblica sulla tempestiva e regolare iscrizione delle notizie di reato. Le nuove disposizioni si applicheranno comunque alle notizie di reato iscritte dopo l'entrata in vigore della riforma.

**Superamento di eventuali tempi morti davanti al giudice per le indagini preliminari.** Nel caso in cui non sia accolta la richiesta di archiviazione, il giudice per le indagini preliminari deve fissare l'udienza camerale entro tre mesi. Successivamente, se non ritenga necessarie ulteriori indagini, dovrà provvedere e decidere sulle richieste del pubblico ministero nel termine di tre mesi.

## LA RIFORMA DELLA PRESCRIZIONE

**Modifica della disciplina della prescrizione.** A partire dai reati commessi dopo l'entrata in vigore della riforma, la prescrizione resta sospesa per diciotto mesi dopo la sentenza di condanna in primo grado e per altri diciotto mesi a seguito della condanna in appello. La sospensione però non vale in caso di assoluzione (il periodo sospeso, cioè, viene ricomputato nel calcolo della prescrizione se nel grado successivo vi è proscioglimento, annullamento della sentenza di condanna o dichiarazione di nullità) e ha comunque effetto limitatamente agli imputati contro cui si procede. Oltre alle ipotesi già previste dal codice, la prescrizione risulta sospesa (per un massimo di sei mesi) anche nel caso di rogatorie all'estero.

**Prescrizione differita per minori.** In linea con le convenzioni internazionali e gli ordinamenti europei, per i reati di violenza contro i minori (violenza sessuale, stalking, prostituzione, pornografia, maltrattamenti in famiglia, etc.) la prescrizione decorre dal compimento del diciottesimo anno di età.

**Appello contro pronuncia di proscioglimento.** Nel caso di appello del pubblico ministero contro una sentenza di proscioglimento per motivi attinenti alla valutazione di una prova dichiarativa (ad esempio, una testimonianza) l'autorità giudiziaria sarà tenuta a rinnovare l'istruttoria.

## LA RIFORMA DELLE INTERCETTAZIONI

È stata attuata la riforma della disciplina delle intercettazioni, per una miglior tutela dei diritti alla riservatezza, con il mantenimento dell'efficienza investigativa dello strumento. La nuova disciplina evita il rischio di diffusione di conversazioni intercettate non rilevanti ai fini dell'indagine e comunque riguardanti persone ad essa completamente estranee. Si struttura, come passaggio procedimentale necessario conclusivo delle operazioni di ascolto, l'intervento del giudice, assistito dal contraddittorio tra le parti, per la selezione del materiale rilevante da acquisire al processo. Il materiale irrilevante e inutilizzabile resta, di contro, affidato all'archivio riservato, coperto dal segreto.

Nessuna restrizione dunque quanto ai reati intercettabili.

**Si disciplinano le intercettazioni ottenute attraverso virus informatici (trojan)** stabilendo che l'attivazione del microfono avvenga solo su comando inviato da remoto (non in automatico) e che il trasferimento della registrazione sia fatto solo verso il server della procura. Il ricorso ai 'captatori informatici' è ammesso sempre e ovunque per mafia, terrorismo, criminalità organizzata e gli altri gravi reati di competenza della procura distrettuale antimafia; fuori da tali casi, potranno essere usati quando si sta svolgendo un'attività criminosa e vi siano i requisiti di ammissibilità previsti per le intercettazioni telefoniche. Le captazioni, che coinvolgono occasionalmente soggetti estranei, non sono conoscibili, né divulgabili e pubblicabili.

Si prevede poi un nuovo reato, che punisca la diffusione dei contenuti di registrazioni fraudolente.

Si punisce, con la pena della reclusione fino a 4 anni, chiunque diffonda conversazioni tra privati, a cui abbia preso parte e che siano state registrate fraudolentemente, al solo fine di recare danno alla reputazione e all'immagine altrui.

La punibilità è esclusa quando le riprese o le registrazioni sono utilizzate come prova in un processo o costituiscono esercizio del diritto di difesa e del diritto di cronaca.



# I NUOVI STRUMENTI PER IL CONTRASTO AL CRIMINE

**Affrontare le nuove emergenze criminali con soluzioni capaci di coniugare l'efficace attuazione delle funzioni classiche del diritto penale** (la prevenzione generale, la retribuzione, la rieducazione) con il rispetto dei fondamentali canoni sostanziali e processuali di garanzia individuale.

Questa è, in estrema sintesi, una prima linea di sviluppo rintracciabile nella produzione normativa penale della legislatura che si è appena conclusa.

La considerazione del quadro internazionale ha guidato questo percorso, rinsaldando la consapevolezza del legame inestricabile tra efficienza e garanzia. Si sono valorizzate le raccomandazioni dei principali fori internazionali orientate a conferire efficacia e dissuasività alla tutela penale dell'ambiente, al sistema interno di prevenzione e repressione della corruzione, alla lotta contro lo sfruttamento degli esseri umani; consolidando nel contempo, nei settori del processo e dell'esecuzione penale e in quello delle procedure di aggressione ai patrimoni di origine illecita, gli standard di garanzia indicati dai più recenti assetti della giurisprudenza Cedu.

**Il massiccio intervento sulla cooperazione giudiziaria in materia penale è parte integrante di questo quadro.**

La recente riforma del Libro XI del codice di procedura penale e i 16 decreti legislativi adottati nel corso della legislatura per dare attuazione alla normativa UE diretta all'aggiornamento della cooperazione giudiziaria di stampo

tradizionale (si pensi all'attuazione della Convenzione europea di assistenza giudiziaria del 2000 o alla trasposizione della decisione quadro del 2002 in tema di squadre investigative comuni) e soprattutto per implementare gli strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie (tra gli altri, l'ordine europeo di indagine penale, previsto dalla direttiva 2014/41/UE e attuato con il d. lgs. n. 108 del 2017) hanno risposto alla necessità di rendere il nostro sistema capace di affrontare non soltanto le sfide del crimine transnazionale, ma anche la sempre più diffusa proiezione internazionale del crimine interno.

Anche nella prospettiva della cooperazione internazionale il rafforzamento delle garanzie, riducendo il rischio del rifiuto delle richieste di assistenza indirizzate all'estero, ha inteso ampliare i margini di successo della cooperazione, e cioè le prospettive di efficienza dell'indagine e del processo e di realizzazione effettiva dei suoi risultati.

Il pragmatismo è un'altra cifra caratteristica delle norme prodotte da questa legislatura.

Forti dei successi riportati nel settore della lotta alla criminalità organizzata di matrice mafiosa e terroristica, si sono introdotte nei settori del contrasto alla corruzione, al caporalato e al crimine ambientale misure premiali dedicate a coloro che, entro termini prestabiliti, approfondono un serio sforzo riparativo, si adoperano per l'interruzione delle attività criminose, collaborano all'individuazione di complici e profitti criminali.

Ancora nel settore della criminalità ambientale, l'introduzione di nuovi delitti per sanzionare le più gravi forme di aggressione si è accompagnata alla costruzione di percorsi di fuoriuscita dal circuito penale per i responsabili delle violazioni minori, di carattere formale, che ottemperino alle prescrizioni impartite dai soggetti qualificati.

Nel delicato settore dell'intervento sui patrimoni di origine criminale, la recente riforma del cd. Codice antimafia, ha introdotto innovazioni finalizzate a diversificare e graduare la risposta alle infiltrazioni delle mafie nell'economia, a conferire maggiore efficienza all'amministrazione dei patrimoni sequestrati e confiscati, a rendere più realistica la prospettiva del riutilizzo sociale.

Uno sforzo, certamente perfettibile, di integrazione sistematica e di organicità della risposta ordinamentale dev'essere infine rivendicato, sotto diversi aspetti.

La sistematica combinazione, nell'intervento dedicato ai settori più sensibili e più scoperti, di innovazioni dedicate al versante sanzionatorio più tradizionale (nuove fattispecie incriminatrici e circostanziali, incrementi di pena) con il potenziamento delle misure di aggressione patrimoniale e l'arricchimento del catalogo dei reati suscettibili di dar luogo alla responsabilità amministrativa dell'ente.

Il profilo della sinergia tra la risposta di carattere penale e l'innovazione della disciplina amministrativa di settore, particolarmente apprezzabile nelle interazioni tra la legge n. 68 del 2015 relativa ai cosiddetti ecoreati e la legge istitutiva del Sistema nazionale a rete per la protezione dell'ambiente (legge n. 132 del 2016); ma anche nella relazione tra le innovazioni del sistema di prevenzione amministrativa della corruzione incentrato sul ruolo dell'Autorità nazionale e l'azione repressiva di natura giudiziaria.

La ricerca di soluzioni strutturali al problema della dell'estinzione dei reati per prescrizione, testimoniata dalla modifica delle norme della Parte generale del codice penale relative alla sospensione della prescrizione, dalle innovazioni finalizzate a restituire efficienza al sistema delle impugnazioni, dall'azione organizzativa orientata all'informatizzazione e alla risoluzione delle gravi carenze di personale amministrativo e giudiziario.

## ECOREATI

**La riforma degli ecoreati è uno degli interventi più importanti realizzati in campo penale** in questa legislatura. Una riforma storica, che interviene su due beni giuridici fondamentali come la tutela dell'ambiente e della salute.

**La legge n. 68 del 2015 risponde alla ventennale richiesta di munire il sistema di tutela penale dell'ambiente**, fino a quel momento polarizzato quasi esclusivamente su una costellazione di reati di natura contravvenzionale, di fattispecie efficaci e dissuasive, proporzionate all'importanza del bene giuridico considerato e alla gravità della lesione o della messa in pericolo dell'ambiente e degli interessi giuridici collegati.

**Con i nuovi delitti di inquinamento ambientale (art. 452-bis) e di disastro ambientale (art. 452-quater), doloso e colposo (art. 452-quinquies)** si è inteso colmare la principale lacuna del sistema previgente, che consisteva nel fatto di non annoverare alcuna fattispecie adeguata a reprimere le condotte produttive di un danno per il bene protetto.

Il reticolo dei reati contravvenzionali previsti dal d. lgs. n. 152 del 2006 (cd. Testo unico dell'ambiente) e da altre leggi speciali è deputato infatti a sanzionare violazioni di carattere formale, come l'esercizio di determinate attività in assenza delle necessarie autorizzazioni amministrative e in violazione delle relative prescrizioni; oppure comportamenti determinanti emissioni di sostanze inquinanti eccedenti determinate soglie di concentrazione determinate, con criterio precauzionale, dalla disciplina di settore.

Si tratta insomma di fattispecie di pericolo astratto o presunto, di ostacoli posti sulla strada dell'inquinatore prima e a prescindere dall'effettiva causazione di un pregiudizio per l'ecosistema e per le matrici ambientali. Coerente con la funzione anticipatoria di queste fattispecie è la natura contravvenzionale che però implica: sanzioni scarsamente dissuasive; limitati tempi di indagine; l'inibizione dei più penetranti strumenti investigativi (intercettazioni); la non adottabilità di misure cautelari personali dirette a contenere il rischio di reiterazione dei comportamenti, di fuga o di inquinamento probatorio; forte incidenza della prescrizione.

**La carenza aveva indotto la pratica giudiziaria a ricercare, nelle pieghe del sistema, strumenti adattabili alla necessità di un'efficace tutela ambientale, come i delitti di disastro innominato doloso e colposo (artt. 434 e 449) e di avvelenamento delle acque e di sostanze alimentari (art.439) che però, essendo destinate alla tutela dell'incolumità pubblica, hanno fatto registrare in numerosi casi, anche mediaticamente sensibili, l'insuccesso delle iniziative giudiziarie.**

**I nuovi delitti di inquinamento e disastro ambientale colmano la lacuna.**

Per le loro caratteristiche strutturali, i nuovi delitti sembrano in grado di rispondere più efficacemente ai fenomeni di inquinamento storico ai quali, per converso, mal si adattava la fattispecie di disastro innominato, com'è testimoniato dall'esito giudiziario della vicenda Eternit.

Il rischio della prescrizione, particolarmente avvertito nei casi di inquinamento storico, è significativamente attenuato da almeno due aspetti della nuova legge: la decorrenza del termine di prescrizione dal momento della manifestazione del danno ambientale, anche se questo si manifesta a distanza di molto tempo dall'esaurimento delle condotte inquinanti (decisivo nel caso Eternit era stata la datazione risalente della chiusura degli impianti dai quali promanavano le emissioni individuate come responsabili delle morti e malattie di lavoratori e cittadini); la modifica dell'art. 157, comma 6 cod. pen., che stabilisce il raddoppio del termine ordinario di prescrizione per i nuovi delitti ambientali.

Nell'ambito del crimine organizzato, rileva poi la previsione, tra le circostanze aggravanti dell'associazione per delinquere semplice e mafiosa, di un'aggravante a effetto speciale (incremento di pena da un terzo alla metà) per il caso in cui l'associazione finalizzata a commettere delitti ambientali include "pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio che esercitano o svolgono servizi in materia ambientale" (art. 452-octies, comma 3, cod. pen.).

### **La promozione delle attività di bonifica e messa in sicurezza**

**Alle bonifiche, come ad altri settori della green economy,** guarda la nuova aggravante dell'art. 452-octies, comma secondo, del codice penale, introdotta dalla legge n. 68 del 2015 per l'associazione di tipo mafioso "finalizzata... all'acquisizione della gestione o comunque del controllo di attività economiche, di concessioni, di autorizzazioni, di appalti o di servizi pubblici in materia ambientale".

Quando poi le cause della contaminazione risiedono in condotte illecite e criminose, l'imputazione ai responsabili dei costi e degli sforzi necessari per un'efficace azione di bonifica (l'attuazione del principio chi inquina paga) è comunemente avvertita come tassello essenziale della strategia repressiva e riparatoria da mettere in campo.

La nuova legge dedica più previsioni a questo tema che corrisponde anche alla necessità simbolica di ripristinare la fiducia delle popolazioni contaminate intorno alla capacità delle istituzioni di garantire, oltre che l'azione repressiva, **il ripristino, per quanto possibile a spese dei responsabili, delle condizioni di salubrità ambientale pregiudicate dal reato.**

I beni confiscati, in forma diretta o per equivalente, ai sensi del nuovo art. 452undecies sono poi destinati alla “pubblica amministrazione competente e vincolati all’uso per la bonifica dei luoghi”. **E la confisca potrà essere evitata dall’imputato soltanto provvedendo efficacemente alla messa in sicurezza e, ove necessario, alle attività di bonifica e di ripristino dello stato dei luoghi (art. 452-undecies, u.co.)**

A colui che, prima del giudizio, “provvede concretamente alla messa in sicurezza, alla bonifica e, ove possibile, al ripristino dello stato dei luoghi” è poi destinata una delle più incisive (in termini di decurtazione sanzionatoria: dalla metà ai due terzi della pena base) tra le fattispecie premiali configurate dall’art. 452-decies sotto l’etichetta di ravvedimento operoso: fattispecie dedicata non soltanto ai responsabili dei nuovi delitti introdotti dalla legge n. 68 del 2015, ma anche agli imputati di attività organizzata per il traffico illecito di rifiuti (art. 260 del d. lgs. n. 152 del 2006).

Il sistema di estinzione condizionata delle violazioni minori

**La strategia di contrasto messa in campo dalla legge n. 68 del 2015 si completa con la previsione di un meccanismo di fuoriuscita dal circuito penale per i soggetti che si rendono responsabili delle fattispecie contravvenzionali che, in concreto, non abbiano determinato impatti pregiudizievoli sulle matrici ambientali e sull’ecosistema.**

Si tratta di un momento essenziale per garantire l’efficacia della risposta penale, in un contesto nel quale l’alluvione delle violazioni minori distrae risorse umane e finanziarie agli uffici che dovrebbero concentrare i loro sforzi sui delitti di danno e di pericolo concreto introdotti con lo stesso intervento normativo.

Le prime verifiche sull’impatto della nuova regolazione fanno registrare infatti un successo applicativo del nuovo meccanismo, misurato anche dalla crescita degli investimenti finalizzati all’adeguamento alle norme ambientali degli impianti produttivi e alla diffusione di attività formative nel mondo delle imprese sul nuovo sistema di tutela penale dell’ambiente.

Sembra insomma che il mondo industriale cominci a recepire il messaggio che, per scongiurare il rischio penale non basta mettere a posto le carte, ma occorre mettere a posto gli impianti.

## CAPORALATO

**Il caporalato rappresenta una piaga intollerabile.** Gli interventi normativi del passato hanno mostrato nel tempo numerosi limiti e una scarsa efficacia. Debellare questo fenomeno risulta fondamentale sotto due aspetti: il primo più grave, la difesa della dignità umana e il contrasto a una forma di vero e proprio schiavismo. Il secondo, valorizzare la qualità del nostro sistema agroalimentare, liberandolo dalla concorrenza sleale prodotto da forme di lavoro inaccettabili per un Paese dell'Unione Europea. In questa seconda ottica, va segnalato anche il lavoro preparatorio per una seria **riforma dei reati agroalimentari.**

**Con la legge 29 ottobre 2016, n. 199** ("Disposizioni in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero, dello sfruttamento del lavoro in agricoltura e di riallineamento retributivo nel settore agricolo") il legislatore ha **riformulato il reato di intermediazione illecita e sfruttamento del lavoro**, modificando l'art. 603-bis del codice penale, ed introducendo i nuovi artt. 603-bis.1 e 603-bis.2 in materia di circostanze attenuanti e di confisca.

**Lo scopo perseguito è quello di superare i dubbi interpretativi** evidenziati in dottrina in ordine alla possibilità di estendere l'incriminazione anche al datore di lavoro per le condotte di sfruttamento dei lavoratori con approfittamento dello stato di bisogno.

Si è infatti rilevato come la formulazione letterale della norma previgente potesse indurre a ritenere che la condotta tipica riguardasse solo l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro, sebbene gli indici rivelatori dello sfruttamento consistano tutti in condotte riferite al datore di lavoro, inteso come colui che impiega o utilizza i lavoratori sfruttati.

**La legge ha espressamente specificato che integra reato sia la condotta di mediazione illecita tra domanda e offerta di lavoro, sia quella di sfruttamento del lavoro stesso.**

La nuova legge, inoltre, ha modificato gli indici di sfruttamento espressamente elencati dall'art. 603 bis c.p., sempre nell'ottica di una maggiore chiarezza del dettato normativo.

La legge, ancora, per incentivare le forme di collaborazione processuale, prevede una nuova circostanza attenuante, con diminuzione della pena edittale da un terzo alla metà, per chi si sia efficacemente adoperato per evitare che l'attività delittuosa sia portata a conseguenze ulteriori, per assicurare le prove dei reati e per l'individuazione degli altri responsabili ovvero per il sequestro delle somme o delle altre utilità trasferite.

**La legge ha introdotto la confisca obbligatoria in caso di condanna o di patteggiamento; ha previsto l'arresto obbligatorio per il caso di flagranza;** ha esteso la normativa in materia di **responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica**, di cui all'art. 25quiquies comma 1 lettera a) del decreto legislativo 8 giugno 2001 n. 231, con applicazione della sanzione ivi prevista; ha esteso la disciplina in materia di **Fondo per le misure anti-tratta** di cui all'articolo 12 comma 3, della legge 11 agosto 2003 n. 228. Il Fondo per le misure anti-tratta è destinato anche all'indennizzo delle vittime dei reati di caporalato e sfruttamento.

**Un'altra importante novità riguarda l'introduzione della misura del controllo giudiziario dell'azienda presso cui è stato commesso il reato.**

Allo scopo di evitare che il sequestro dell'azienda presso cui sono stati sfruttati i lavoratori possa comportare ripercussioni negative sui livelli occupazionali o compromettere il valore economico del complesso aziendale, in luogo del sequestro preventivo si è introdotto il diverso strumento di cautela, il controllo giudiziario dell'azienda.

L'amministratore giudiziario affianca l'imprenditore, senza sostituirlo, nella gestione dell'azienda, ed autorizza lo svolgimento degli atti di amministrazione utili all'impresa, riferendo al giudice ogni tre mesi, e comunque ogniqualvolta emergano irregolarità circa l'andamento dell'attività aziendale.

Questa importante riforma, costruita insieme alle principali associazioni italiane del settore agroalimentare, ha visto inoltre il pieno coinvolgimento dei Ministeri

del Lavoro, per rafforzare i controlli, dell'Interno, per costruire piani di azione di contrasto coordinato con gli enti locali e del Ministero dell'agricoltura, per costruire politiche che incentivino una filiera agroalimentare sana e di qualità.

## CORRUZIONE

**Per molto tempo la strategia di lotta alla corruzione in Italia ha fatto leva essenzialmente sull'aspetto repressivo.** Si trattava di un approccio che colpiva a valle i fenomeni corruttivi, cioè dopo la loro insorgenza e manifestazione. Molti soggetti sovranazionali segnalavano da tempo i limiti di questa strategia.

Nel 2012 l'Italia ha aggiunto un nuovo pilastro nella strategia di contrasto al fenomeno approvando la nuova legge anticorruzione.

Il percorso di potenziamento degli strumenti di prevenzione della *maladministration* e di più efficace repressione delle condotte corruttive, avviato dalla legge n. 190 del 2012, è stato approfondito secondo linee di sviluppo che hanno combinato lo sforzo di sintonizzare il sistema interno con le raccomandazioni dei più autorevoli fori internazionali (GRECO, OCSE, ONU) con la valorizzazione del patrimonio metodologico e strumentale messo in campo, con rilevanti successi, nel contrasto alle mafie.

**In questa legislatura questa strategia è stata potenziata, attraverso il rafforzamento dei poteri dell'Autorità Nazionale Anticorruzione (ANAC).** Sono state estese le competenze dell'ANAC alla vigilanza sui contratti pubblici, creando così una felice sinergia. Infatti l'Autorità anticorruzione, oltre a garantire la trasparenza in tutte le pubbliche amministrazioni, vigilerà sul settore dei pubblici appalti che costituiscono un mercato di dimensioni e appetiti enormi.

Il Piano anticorruzione adottato dall'ANAC contiene degli obiettivi strategici governativi per lo sviluppo della strategia di prevenzione a livello centrale e fornisce indirizzi e supporto alle amministrazioni pubbliche per l'attuazione della prevenzione della corruzione e per la stesura del Piano Triennale di Prevenzione della Corruzione.

L'importanza del lavoro da compiere sul fronte della prevenzione non ha comportato una riduzione dello sforzo sul fronte della repressione penale.

Sia sul fronte della corruzione che della criminalità economica e mafiosa è importante menzionare il **potenziamento degli strumenti di confisca**.

**La legge anticorruzione**, n. 69 del 2015, ha elevato i minimi e i massimi edittali delle pene previste per alcuni importanti delitti contro la pubblica amministrazione, quali il peculato, la corruzione propria e impropria, la corruzione in atti giudiziari, l'induzione indebita a dare o promettere di utilità.

**È significativo anche l'intervento riformatore sulle sanzioni accessorie**, con particolare riferimento all'innalzamento della durata massima della "incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione"; e all'estensione dell'ambito applicativo dell'estinzione del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici che siano stati condannati ad almeno due anni di reclusione (invece di tre anni) per i reati di peculato, corruzione, induzione indebita.

È poi istituito l'obbligo del giudice che accerta un reato grave contro la pubblica amministrazione, di **condannare l'imputato a pagare alla sua amministrazione di appartenenza, a titolo di compensazione finanziaria, una somma pari all'ammontare del prezzo della corruzione o dei vantaggi indebiti ricevuti mediante la condotta corruttiva**.

**Mutuando poi una strategia che ha fatto registrare significativi successi nella lotta contro la mafia, la legge n. 69 combina il rafforzamento delle sanzioni con alcune misure premiali**.

E' introdotta una circostanza attenuante (con riduzione della pena da un terzo alla metà) a beneficio di coloro che forniscono agli inquirenti informazioni funzionali a impedire che i crimini accertati producano ulteriori conseguenze; o per coloro che collaborano nella raccolta delle prove, nella scoperta degli autori di reati e nel rinvenimento e sequestro di denaro e altri benefici ritratti dai reati di corruzione.

Una modifica significativa riguarda anche l'istituto dell'applicazione della pena su richiesta delle parti (**cd. patteggiamento**), che **diviene inaccessibile per l'imputato che non provveda prima al rimborso del prezzo o dei proventi del reato di corruzione**.

Nella prospettiva del migliore coordinamento tra l'accertamento investigativo e giudiziario e i compiti di vigilanza e prevenzione affidati all'Autorità Nazionale Anticorruzione, la legge istituisce l'obbligo del pubblico ministero di informare l'autorità nazionale anticorruzione di tutti gli atti di esercizio dell'azione penale formulato per i delitti in parola.

**La stessa legge rivitalizza i reati di falso in bilancio e nelle comunicazioni sociali, comunemente considerati dagli esperti quali tipici reati spia, la cui scoperta è funzionale al disvelamento delle risorse nascoste dall'impresa per destinarle ad attività di corruzione o di riciclaggio dei profitti illeciti di ogni genere.**

Un intervento legislativo risalente ai primi anni del secolo aveva fortemente depotenziato questo genere di reati, trasformandoli in molti casi in mere contravvenzioni, non indagabili con i più efficaci strumenti di indagine e assoggettate a ristretti termini di prescrizione,

**La riforma del maggio 2015 restituisce a questi reati uno statuto adeguato alla carica di disvalore,** opportunamente differenziando le falsità commesse da amministratori e dirigenti di imprese quotate in borsa (o comunque emittenti strumenti finanziari ammessi alla negoziazione in mercati regolamentati italiani o dell'Unione europea), per le quali sono previste pene massime pari ad otto anni di reclusione; dalle false comunicazioni commesse nel contesto di società non quotate, per le quali è prevista una pena massima pari a 5 anni di reclusione: pena che consente comunque le indagini intercettive e l'applicazione (in caso di pericolo di fuga, di inquinamento probatorio o di recidiva) di misure cautelari personali, anche detentive.

In relazione a questi crimini, sono state anche adeguate le sanzioni amministrative a carico delle persone giuridiche nel cui interesse o a vantaggio delle quali le violazioni risultino commesse.

**Il tema della prescrizione - indirettamente affrontato dalla legge Severino e dalla legge n. 69 del 2015, con l'innalzamento delle pene detentive massime sulla cui base si determina il termine ordinario di prescrizione - è preso di petto dalla legge n. 103 del 2017.**

L'intervento muove dalla constatazione del ritardo della scoperta dei fatti corruttivi, in relazione ai quali l'indagine comincia spesso alcuni anni dopo la loro verifica, a causa anche del rapporto di omertosa complicità che lega corrotti e corruttori.

Per i delitti di corruzione, di induzione indebita e di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche è poi previsto che, nel caso eventi interruttivi (atti di esercizio dell'azione penale, ordinanze cautelari, interrogatori del p.m. o della polizia giudiziaria ecc.), il termine ordinario di prescrizione possa aumentarsi sino alla metà (anziché fino a un quarto, come per gli altri reati).

**La rilevanza dell'intervento del 2017 ha determinato il ritiro da parte del Working Group on bribery dell'OCSE di una raccomandazione specificamente dedicata al tema della prescrizione.**

Un altro significativo intervento stimolato dalle raccomandazioni formulate nei consessi internazionali ha riguardato **la corruzione attiva e passiva nel settore privato**. La fattispecie del codice civile (art. 2635) è stata modificata dal d. lgs. n. 38 del 2017, recante attuazione della decisione quadro 2003/568/GAI relativa alla **lotta contro la corruzione nel settore privato**. L'intervento attuativo è inteso anche all'adeguamento dell'assetto interno alle previsioni degli articoli 7 e 8 della Convenzione penale sulla corruzione fatta a Strasburgo il 27 gennaio 1999 e ratificata dall'Italia con legge 28 giugno 2012, n. 110.

A riprova dell'approccio sinergico dell'ordinamento a questo tema, merita un richiamo anche la recente **riforma dell'istituto del wistleblower**.

Sempre in materia di criminalità economica **è stato introdotto il reato di autoriciclaggio** che contribuirà non solo a rendere più incisiva l'azione di contrasto al fenomeno dell'accumulazione di patrimoni illeciti, ma a rinnovare l'azione di indagine anche quando il reato presupposto non possa più essere perseguito.

## LA NUOVA STRATEGIA DI CONTRASTO ALLA MAFIA E IL NUOVO CODICE

In materia di contrasto alle mafie sono stati potenziati molti strumenti di contrasto penale. Con la Legge 17 aprile 2014, n. 62 è stato profondamente modificato il delitto di scambio elettorale politico-mafioso, il 416 ter c.p., intervenendo sul versante della condotta incriminata, dilatandola sensibilmente. È stata ampliata la gamma dei fatti punibili, includendovi l'accettazione della promessa di voti in cambio della promessa o della erogazione (oltre che di denaro, anche) di altra utilità; è stata poi rivista la cornice sanzionatoria rispetto all'art. 416 bis c.p. in ragione del diverso e meno grave disvalore delle condotte incriminate. La normativa è stata rivista ulteriormente nel 2015 con l'innalzamento delle pene, a 6-12 anni.

Con la legge 161 del 2017 è stata approvata la riforma del codice antimafia. La riforma punta a velocizzare le misure di prevenzione patrimoniale, rende più trasparente la scelta degli amministratori giudiziari, ridisegna l'Agenzia per i beni sequestrati, amplia i novero dei reati, a partire da quelli di corruzione a cui possono essere applicate le misure di prevenzione.

L'applicazione delle misure di prevenzione patrimoniali è resa più veloce e tempestiva, prevedendo una trattazione prioritaria. Si estendono i casi di confisca allargata, quando viene accertato che il patrimonio dell'autore del reato è sproporzionato rispetto al reddito e il condannato non è in grado giustificare la provenienza dei beni.

E' stato introdotto l'istituto del controllo giudiziario delle aziende in caso di pericolo concreto di infiltrazioni mafiose. Il controllo è previsto per un periodo che va da uno a 3 anni e può anche essere chiesto volontariamente dalle imprese.

Maggiore trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari, con garanzia di competenze idonee e di rotazione negli incarichi. L'incarico non potrà essere dato a parenti né a conviventi e commensali abituali del magistrato che lo conferisce.

Per favorire la ripresa delle aziende sequestrate nasce un fondo da 10 milioni di euro l'anno e misure per aiutare la prosecuzione delle attività e la salvaguardia

**dei posti di lavoro.** Viene riorganizza l'Agenzia nazionale per i beni confiscati dotandola di un organico di 200 persone, vengono ridefiniti i compiti, viene potenziata l'attività di acquisizione dati e il ruolo in fase di sequestro con l'obiettivo di consentire un'assegnazione provvisoria di beni e aziende, che l'Agenzia può anche destinare direttamente a enti territoriali e associazioni.

## GLI STATI GENERALI DELLA LOTTA ALLE MAFIE

Nel 2016 sono stati avviati gli Stati generali della lotta alle mafie il cui percorso si è concluso a Milano nel novembre 2017, alla presenza del Presidente della Repubblica, con la presentazione del lavoro finale e due giornate di dibattito che hanno visto la partecipazione delle più importanti cariche dello Stato, esperti, economisti, sociologi, magistrati, esponenti dell'avvocatura, capi delle procure, associazionismo.

Con gli Stati generali della lotta alle mafie si è cercato di offrire alla discussione pubblica nuove coordinate per capire cosa sia la mafia del XXI secolo e come la si possa contrastare meglio e sconfiggere.

Il documento finale e la Carta di Milano contengono le principali direttive verso cui dirigere l'azione di contrasto al fenomeno mafioso.

## LA LOTTA AL TERRORISMO

L'innalzamento della minaccia terroristica di matrice jihadista, presentandosi in forme spesso nuove e di inusitata violenza, costituisce una gravissima insidia per la sicurezza interna e rappresenta un fattore di instabilità per gli Stati.

È stato essenziale sviluppare una capacità di risposta globale attraverso misure che si muovono sia sul versante interno, sia sul versante internazionale.

A tale scopo è stato emanato il decreto legge n. 7 del 18 febbraio 2015, recante "Misure urgenti per il contrasto del terrorismo, anche di matrice internazionale, nonché proroga delle missioni internazionali delle forze armate e di polizia, iniziative di cooperazione allo sviluppo".

Si tratta di un provvedimento preordinato a rafforzare le misure di prevenzione e di contrasto del terrorismo, tramite l'introduzione di nuove figure di reato quali: il reclutamento passivo per la punizione, oltre che del reclutatore, anche del

reclutato; l'auto-addestramento; il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo.

Con lo stesso provvedimento normativo si attribuiscono al procuratore nazionale i compiti di coordinamento delle indagini in materia di criminalità terroristica, anche internazionale.

Sempre nell'ambito del rafforzamento del contrasto al terrorismo, anche internazionale, il Governo, con l'iniziativa di proposta anche del Ministro della Giustizia, ha presentato un disegno di legge di ratifica di diverse convenzioni internazionali, recante "Norme per il contrasto al terrorismo, nonché ratifica ed esecuzione: della Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005; della Convenzione internazionale per la soppressione di atti di terrorismo nucleare, fatta a New York il 14 settembre 2005; del Protocollo di Emendamento alla Convenzione europea per la repressione del terrorismo, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003; della Convenzione del Consiglio d'Europa sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, fatta a Varsavia il 16 maggio 2005".

Con una proposta emendativa si è inserito, per l'autorizzazione alla ratifica, anche il Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa per la prevenzione del terrorismo, fatto a Riga il 22 ottobre 2015.

Nuovi strumenti di contrasto al terrorismo sono inoltre il frutto del rafforzamento degli strumenti di cooperazione internazionale con l'adozione e il recepimento di numerose direttive e decisioni quadro dell'Unione Europea. Squadre investigative comuni, l'attuazione della decisione quadro del 2003 relativa all'esecuzione dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, lo scambio di informazioni sulle condanne estratte dai casellari giudiziari.

## CONTRASTO ALLA RADICALIZZAZIONE IN CARCERE

Nell'ottica del contrasto al terrorismo è fondamentale anche l'opera messa in campo in materia di radicalizzazione negli istituti penitenziari. È stato avviato un

attento controllo dei comportamenti dei detenuti, in particolare di quelli imputati o condannati per fatti di terrorismo internazionale.

In particolare vengono tenuti sotto controllo gli aspetti quotidiani della vita penitenziaria, l'osservazione del comportamento dei soggetti, i contatti che mantengono con l'esterno, i flussi di corrispondenza, i colloqui, le telefonate, le somme di denaro ricevute ed inviate, etc.

I detenuti che rispondono di fatti di terrorismo sono inseriti nel circuito penitenziario Alta Sicurezza 2 che prevede la rigorosa separazione dalla restante popolazione detenuta e dagli altri appartenenti al medesimo circuito riconducibili all'Eversione Interna, mediante l'assegnazione in specifiche sezioni.

L'amministrazione ha avviato un'attenta attività di monitoraggio con la segnalazione dei detenuti considerati a rischio radicalizzazione.

I risultati di tale attività di rilevazione sono analizzati congiuntamente in sede di Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo, di cui fa parte l'Amministrazione Penitenziaria insieme alla Polizia di Stato, Arma dei Carabinieri, Guardia di Finanza e Agenzie per la sicurezza Interna (AISI) ed Esterna (AISE).

## COOPERAZIONE GIUDIZIARIA NEL SETTORE PENALE

Nell'ultimo decennio la criminalità transfrontaliera è cresciuta esponenzialmente in ambiti quali il terrorismo, il traffico di stupefacenti e di armi, la tratta di esseri umani, il traffico di migranti, la criminalità informatica, il riciclaggio, la pedo-pornografia, la contraffazione.

Ciò che accomuna queste attività illecite sovranazionali è che a commetterle sono gruppi estremamente mobili e flessibili. L'utilizzo sempre più sofisticato di internet e dei social network aggiunge aspetti di complessità finora sconosciuti all'azione di prevenzione e contrasto.

Per fronteggiare queste minacce globali occorre una risposta internazionale coordinata, poiché per i singoli Stati è sempre più difficile individuarle e combatterle da soli.

In un simile scenario, il rafforzamento della cooperazione giudiziaria in materia penale, sia a livello europeo che con i Paesi terzi, è semplicemente indispensabile.

## RECEPIMENTO DI STRUMENTI INTERNAZIONALI E RIFORMA DEL LIBRO XI

**La normativa europea prevede importanti strumenti di cooperazione giudiziaria.**

Il primo di essi è il mandato d'arresto europeo, ormai entrato nella pratica quotidiana dei tribunali. Esso ha sostituito le lunghe procedure di estradizione tra gli Stati membri dell'UE.

Altri fondamentali strumenti in materia di cooperazione giudiziaria previsti dalla legislazione europea non erano tuttavia ancora stati recepiti nel nostro ordinamento.

Con riferimento alla materia penale, in questa legislatura è stato **azzerato l'arretrato relativo all'attuazione nell'ordinamento nazionale di decisioni quadro e di direttive adottate dall'Unione europea nel settore della cooperazione giudiziaria.**

Alcuni dei testi approvati introducono, in particolare, meccanismi di semplificazione dei rapporti tra autorità giudiziarie e di polizia, nel compimento di indagini che coinvolgano il territorio di più Stati.

Una novità importante sono le **squadre investigative comuni**, a cui ora l'Italia può partecipare e che stanno consentendo una fruttuosa collaborazione nelle indagini transnazionali tra polizia giudiziaria e pubblici ministeri dei Paesi membri.

**L'ordine europeo di indagine penale**, introdotto nel nostro ordinamento nel giugno 2017, rappresenta una innovazione sostanziale nel modo di condurre le indagini all'interno dell'Unione europea, essendo uno strumento unico, globale e di ampia portata, destinato a sostituirsi all'attuale quadro giuridico frammentato per l'acquisizione delle prove.

Esso consente ora agli Stati membri di avere un iter omogeneo di raccolta delle prove, dal sequestro probatorio al trasferimento delle prove esistenti, riducendo la burocrazia attraverso l'utilizzo di un unico modulo standardizzato e tutelando i

diritti fondamentali della difesa attraverso la valutazione della necessità e proporzionalità dell'atto di indagine richiesto e la garanzia di adeguati mezzi di impugnazioni.

Sempre sul fronte del potenziamento degli strumenti normativi in materia di cooperazione giudiziaria penale, ha particolare **rilievo la modifica del libro XI del codice di procedura penale relativamente ai rapporti giurisdizionali con le autorità straniere**, che è stata attuata il 3 ottobre scorso con l'adozione del decreto legislativo n. 149.

Va sottolineato il significato non solo giuridico delle misure di potenziamento della cooperazione giudiziaria contenute nel nuovo testo, ma anche la loro idoneità a superare la dimensione di esclusività propria degli ordinamenti nazionali, per costruire uno spazio giudiziario europeo fondato sulla reciproca fiducia.

Tra le principali novità va ricordata la piena attuazione del principio del mutuo riconoscimento delle decisioni degli Stati membri. La conseguenza più rilevante è la possibilità che l'autorità giudiziaria italiana, nei casi previsti dalla legge, dia esecuzione alle decisioni giudiziarie degli altri Stati dell'Unione, e chieda a sua volta a questi ultimi l'esecuzione dei propri provvedimenti, senza sindacato di merito delle decisioni stesse ma con garanzia del pieno rispetto dei diritti fondamentali dell'individuo.

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

In terzo luogo, è stato depoliticizzato il più possibile il sistema dell'assistenza giudiziaria, nell'area circoscritta dagli accordi internazionali stipulati tra Stati dell'Unione. Si è lasciato, cioè, al dialogo diretto tra autorità giudiziarie di Paesi diversi la prerogativa di adottare autonomamente i singoli atti di assistenza giudiziaria richiesti.

Quanto all'estradizione, sulla falsariga della procedura di esecuzione del mandato di arresto europeo, prevista ai medesimi fini nei rapporti con altri Stati membri dell'Unione, la procedura è stata semplificata e accelerata. I meccanismi

di interlocuzione diretta dell'autorità giudiziaria con le competenti autorità dello Stato richiedente sono stati potenziati, ma nel rigoroso rispetto delle garanzie giurisdizionali e del principio del contraddittorio.

## LA PROCURA EUROPEA

Dopo un negoziato lungo e complesso è stato adottato il 12 ottobre scorso dall'Unione europea il regolamento che istituisce l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo.

Come noto, in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo avrà il compito di indagare e portare a giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

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

Dopo negoziati lunghi e complessi siamo giunti all'istituzione di una Procura Europea forte, in grado di proteggere in modo efficace gli interessi finanziari dell'Unione e con ampi poteri di indagine. E' questo un risultato importante che deve costituire non solo un traguardo, ma anche il punto di partenza comune per costruire **una Procura europea efficace anche nella lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo transnazionale, utilizzando il positivo percorso compiuto finora.**

I terribili attentati perpetrati nel territorio dell'Unione, che hanno causato numerose vittime provenienti da vari Paesi europei, ci costringono, infatti, a fare i conti con una minaccia che rivela sempre più la sua natura transnazionale e che potrà essere vinta, a nostro avviso, solo attraverso una strutturata cooperazione giudiziaria che abbia nella Procura europea un solido riferimento.

Il Presidente della Commissione europea, nel suo discorso del 13 settembre scorso sullo Stato dell'Unione, ha condiviso l'importanza di lavorare in questa direzione e ha evidenziato l'opportunità di incaricare la Procura europea di perseguire i reati di terrorismo transfrontaliero, al fine di rafforzare lo spazio comune di libertà e giustizia fondato sulla fiducia reciproca.

La Commissaria Jourovà ci ha informato che la Commissione presenterà una Comunicazione a settembre del prossimo anno su un possibile ampliamento delle attribuzioni della nuova Procura europea per includere la lotta al terrorismo, in prospettiva del 2025.

# L'ESECUZIONE PENALE. IL CAMBIO RADICALE DI UN SISTEMA AL COLLASSO

L'8 gennaio 2013, poche settimane prima del voto delle politiche, l'Italia veniva condannata a causa del sovraffollamento carcerario dalla Corte europea dei diritti dell'uomo con la sentenza pilota Torreggiani, una sentenza che ha messo sotto accusa l'intero sistema penitenziario a causa dei suoi problemi strutturali. La Corte Europea dei diritti dell'uomo metteva così sotto osservazione il Paese, stabilendo un periodo di tempo per adeguarsi alle prescrizioni dettate.

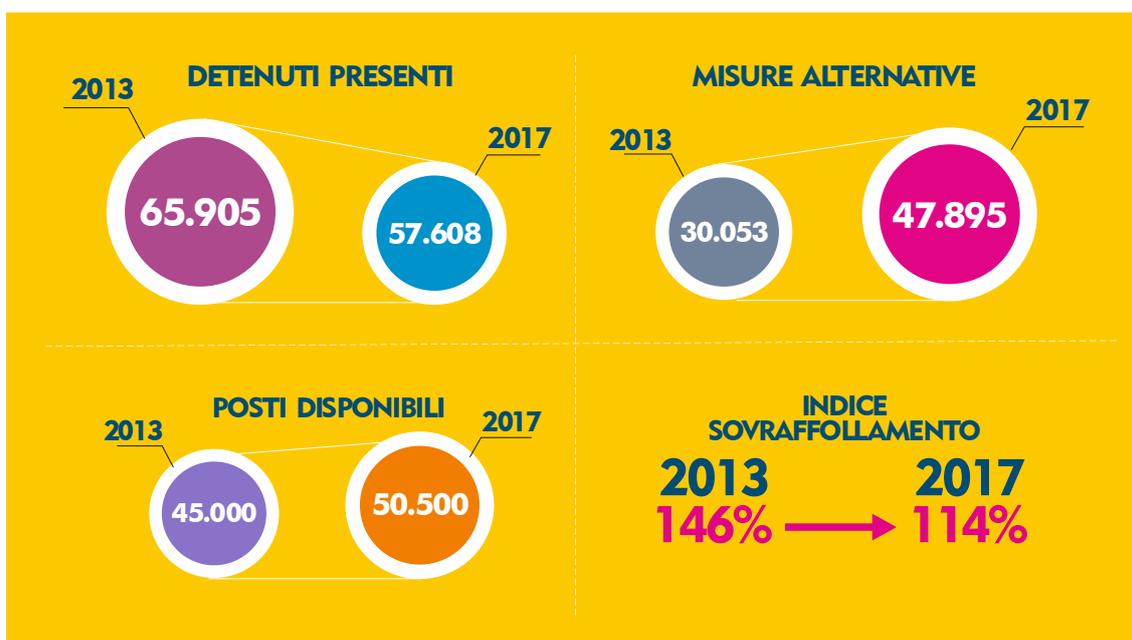


Nel 2009 si era infatti raggiunto il picco massimo di detenuti, quasi 70.000 a fronte di 44.000 posti disponibili. Un indice di sovraffollamento superiore al 150%, tra i più alti in Europa. A questo primato si aggiungeva il fatto che l'Italia era uno dei Paesi europei che spendeva di più per il sistema penitenziario, oltre

3 miliardi, e al tempo stesso aveva uno dei tassi di recidiva più alti d'Europa. Infine, l'Italia era uno dei Paesi che meno utilizzava le misure alternative al carcere.

Il Ministro Orlando ha iniziato il suo mandato con questa grave emergenza e, attraverso vari interventi, si è riusciti a ridurre la popolazione detenuta e ad aumentare il ricorso alle pene alternative. L'Italia ha così avviato un percorso di allineamento agli altri Paesi. Sono stati potenziati, inoltre, i progetti di lavoro in carcere e tutte le misure tendenti alla rieducazione dei detenuti.

Oggi la popolazione detenuta è scesa a 57.608 ristretti e i posti disponibili sono cresciuti, attualmente 50.500. Nei prossimi mesi i posti disponibili sono destinati a crescere grazie all'apertura di nuovi padiglioni in diversi istituti penitenziari italiani.



Il tasso di sovraffollamento è passato dal 146% del 2013 al 114% del 2017.

Le misure alternative al carcere sono cresciute del 59%, passando da 30.053 del 2013 a 47.895 del 2017. Si tratta di un cambio straordinario di paradigma che allinea l'Italia ai più avanzati sistemi penali europei.

**Grazie a questo lavoro, l'Italia è stata positivamente valutata dalla Corte EDU e tutti i ricorsi pendenti sono stati restituiti al nostro Paese.** Infine, il comitato dei Ministri del Consiglio d'Europa ha indicato il percorso fatto dall'Italia come un modello da seguire per i Paesi con le stesse problematiche di sovraffollamento.

La filosofia di fondo degli interventi è stata quella di ridurre la recidiva, fare in modo che la pena non sia solo una parentesi tra un crimine e l'altro, che il carcere non si trasformi in una palestra criminale a spesa dei contribuenti, ma **in** un'occasione di riscatto e di reinserimento sociale.

Questa filosofia è stata sviluppata negli Stati generali dell'esecuzione penale, un percorso che ha coinvolto per un anno oltre 200 tra esperti, magistrati, rappresentanti di associazioni, operatori del settore, appartenenti al corpo della Polizia penitenziaria, studiosi e uomini di cultura, che distribuiti su 18 tavoli tematici hanno elaborato proposte per riformare il sistema penitenziario.

Questo lavoro è stato inglobato all'interno della Riforma Orlando del Processo penale approvata a Giugno del 2017, che contiene diversi interventi per migliorare il processo penale, la riforma delle intercettazioni, della prescrizione, pene più severe per i reati che colpiscono il domicilio e la riforma organica del sistema penitenziario.

Il superamento della condanna della CEDU è stato reso possibile non solo grazie al calo del numero dei detenuti, del tasso di sovraffollamento e del rispetto dei parametri di spazio minimo da garantire ai detenuti, ma anche attraverso vari interventi legislativi, amministrativi e di politica penitenziaria.

Con il decreto-legge 92/2014 è **stato introdotto il rimedio risarcitorio** per la detenzione in condizioni disumane e degradanti.

**Sono stati inoltre superati gli ospedali psichiatrici giudiziari**, strutture in cui spesso si sommavano l'arretratezza, l'inaccettabilità delle condizioni materiali e di assistenza e il perpetuarsi di misure privative della libertà, ben oltre il limite previsto normativamente per il reato commesso.

Per rispondere meglio alle grandi trasformazioni del sistema penitenziario è stata riformata la *governance* e la *mission* di Cassa delle ammende, diretta oggi dall'ex magistrato Gherardo Colombo.

## LA RIFORMA DELLA CUSTODIA CAUTELARE

Nel 2015 è stato approvato il disegno di legge sulle misure cautelari che contribuisce e contribuirà a ridurre il numero delle persone ristrette in attesa di giudizio, compiendo anche in questo ambito decisivi passi in avanti rispetto a quanto prescritto nella nostra Carta costituzionale.

Grazie all'approvazione della legge si è infatti ridotto il ricorso alla custodia cautelare in carcere, in modo da rendere tale misura di estremo sacrificio della libertà personale una extrema ratio.

Si è reso più stringente il presupposto del pericolo che giustifica l'adozione di una misura cautelare personale, in quanto accanto al requisito della concretezza, si aggiunge il requisito dell'attualità; si è prevista la possibilità di applicare congiuntamente misure interdittive e coercitive al fine di evitare il ricorso alla custodia cautelare in carcere; si è previsto un obbligo di motivazione più stringente in sede di applicazione della custodia cautelare in carcere, a carico del giudice, che, appunto, deve indicare le specifiche ragioni per cui ritiene inidonea nel caso concreto la misura degli arresti domiciliari con le particolari procedure elettroniche di controllo (il c.d. braccialetto elettronico). Sono solo alcune delle novità che hanno lo scopo di ridurre l'utilizzo della custodia cautelare, così come richiesto da molte istituzioni internazionali. L'Italia, infatti, aveva anche il triste primato di essere uno dei Paesi con il maggior ricorso alla carcerazione preventiva prima della condanna.

## A 42 ANNI DALLA LEGGE DEL 1975, LA RIFORMA STORICA DELL'ORDINAMENTO PENITENZIARIO

La riforma dell'ordinamento penitenziario attua una delega prevista nella legge 23 giugno 2017, n. 103, recante "Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario".

I contenuti normativi della riforma si sono avvalsi delle proposte elaborate dalle Commissioni ministeriali (costituite con decreto del Ministro della Giustizia in data 19 luglio 2017) coordinate dal prof. Glauco Giostra. In particolare, per la parte relativa alle modifiche in tema di sanità penitenziaria e di revisione del sistema delle pene accessorie si è tenuto conto delle elaborazioni prodotte dalla

Commissione ministeriale presieduta dal professor Marco Pelissero; per le altre parti, si è utilizzato il lavoro della Commissione specificamente presieduta dal prof. Glauco Giostra, facendo tesoro delle indicazioni conclusive degli Stati generali sull'esecuzione penale, avviati dal Ministro della giustizia il 19 maggio 2015.

La riforma prevede una **semplificazione delle procedure**, anche con la previsione del contraddittorio differito ed eventuale, per le decisioni di competenza del magistrato e del tribunale di sorveglianza, fatta eccezione per quelle relative alla revoca delle misure alternative alla detenzione.

Si è intervenuti inoltre **sulla revisione delle modalità e dei presupposti di accesso alle misure alternative**, sia con riferimento ai presupposti oggettivi, sia con riferimento ai limiti di pena, al fine di facilitare il ricorso alle stesse, salvo che per i casi di eccezionale gravità e pericolosità, e, in particolare, per le condanne per i delitti di mafia e di terrorismo internazionale.

Sono stati eliminati gli automatismi nelle preclusioni che impediscono, ovvero ritardano, sia per i recidivi sia per gli autori di determinate categorie di reati, **l'individualizzazione del trattamento rieducativo e la differenziazione dei percorsi penitenziari in relazione alla tipologia dei reati commessi e alle caratteristiche personali del condannato**.

La legge punta a una maggiore valorizzazione del volontariato, sia all'interno del carcere sia in collaborazione con gli uffici di esecuzione penale esterna.

Viene riformata la disciplina dell'utilizzo dei collegamenti audiovisivi a fini processuali, nel rispetto del diritto di difesa, nonché in materia di medicina e sanità penitenziaria.

Con le nuove norme si punta a un miglioramento della vita carceraria, attraverso la previsione di norme che favoriscano l'integrazione delle persone detenute straniere; la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti; la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna; la sorveglianza dinamica; la previsione di norme che considerino gli specifici bisogni e diritti delle donne detenute; un utilizzo maggiore del lavoro inframurario ed esterno.

Gli obiettivi che l'intervento riformatore persegue attengono alla previsione di soluzioni normative che possano meglio adeguare il sistema alla finalità rieducativa della pena e in particolare, alla individualizzazione del trattamento, secondo la linea indicata dall'art. 27 della Costituzione.

In questa prospettiva la legge prevede, da un lato, **la revisione delle norme sul divieto di concessione dei benefici penitenziari nei confronti dei detenuti o internati che non collaborano con la giustizia**; dall'altro, l'eliminazione di automatismi e di preclusioni che impediscono o rendono molto difficile, sia per i recidivi, sia per gli autori di determinate categorie di reati, l'individualizzazione del trattamento rieducativo.

**La riforma si premura di eliminare sbarramenti al trattamento rieducativo, che non dipendano dalla condotta e dall'atteggiamento dell'interessato**, bensì da aprioristiche presunzioni assolute e ha elaborato soluzioni che rendono più rigorosi i presupposti e più impegnativi gli accertamenti istruttori per l'accesso alle misure alternative nel dichiarato scopo di migliorare l'intervento trattamentale e lo sviluppo dei percorsi individuali. Questo, secondo le linee di intervento tracciate dai lavori conclusivi degli Stati generali dell'esecuzione penale.

**È inoltre di particolare rilevanza la revisione dei presupposti all'accesso alle misure alternative** alla detenzione, avendo presente che «la possibilità di ammettere alle misure alternative i soggetti meritevoli, rimuovendo generalizzati sbarramenti preclusivi, non soltanto favorisce un "deflusso" di popolazione penitenziaria, ma incide sul numero degli ingressi (oltre che sulla complessiva sicurezza sociale), **se è vero che il condannato che espia la pena in carcere ha una recidiva nel 68,4% dei casi, laddove chi ha fruito di misure alternative alla detenzione ha un tasso di recidiva del 19%, che si riduce all'1% tra coloro che sono stati inseriti nel circuito produttivo**».

La riforma interviene inoltre sull'assistenza sanitaria.

## LE RISORSE FINANZIARE E UMANE

Migliorare il carcere ha un beneficio non solo per chi vi è detenuto per scontare la pena, ma anche per chi lavora nell'amministrazione penitenziaria.

Nella legge di bilancio del 2018 sono stati stanziati 60 milioni di euro per l'attuazione della riforma, le risorse hanno lo scopo di adeguare gli istituti penitenziari alle nuove esigenze delineate dall'ordinamento penitenziario; di potenziare le misure alternative al carcere, l'esecuzione penale esterna, i progetti di lavoro e il reinserimento dei detenuti.

La stessa legge di bilancio prevede il potenziamento del lavoro penitenziario (15 mln), delle attività formative e scolastiche dei detenuti (4 mln), dell'esecuzione penale esterna (6 mln), della manutenzione ordinaria degli immobili penitenziari (35 mln nel triennio 2018-2020).



Vengono recepite inoltre le risorse per l'acquisto e l'ammodernamento dei mezzi strumentali in uso al Corpo di Polizia penitenziaria, derivanti dalla ripartizione del Fondo istituito dall'articolo 1, comma 623, dalla Legge 232/2016, che prevede maggiori stanziamenti per 249,8 milioni di euro nel periodo 2017-2030.

In questi anni l'amministrazione penitenziaria è stata al centro di una poderosa opera di trasformazione. Questo lavoro è stato reso possibile anche grazie all'investimento in risorse umane. Sono 3.050 i nuovi agenti assunti nel triennio 2014-2017. Nel 2018 sono state programmate ulteriori 1.400 assunzioni. La legge di bilancio del 2018 prevede inoltre un piano di assunzioni straordinario, aggiuntivo rispetto al regolare turnover, per 861 risorse nel prossimo quinquennio.

Con il decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 95 finalmente è stata rimossa la situazione di **disallineamento tra le carriere del personale direttivo del Corpo** e quelle del corrispondente personale direttivo della Polizia di Stato ed è stato superato il preesistente disallineamento nei ruoli dei sovrintendenti e degli ispettori. Risulta così valorizzato il ruolo degli Ispettori attraverso la caratterizzazione direttiva delle qualifiche apicali e la carriera dei funzionari attraverso una articolazione a sviluppo dirigenziale. E' stata altresì implementata la dotazione organica dei ruoli tecnici, che seppure contenuta, permette la piena funzionalità del Laboratorio centrale della Banca dati D.N.A.: un nuovo potente strumento investigativo, finalmente operativo grazie al lavoro prodotto nel corso di questa legislatura.

Sono molte le novità che hanno interessato la Polizia penitenziaria: la riforma dell'organizzazione e le funzioni dell'Ufficio per la sicurezza personale e per la vigilanza, nonché i criteri e le modalità di accesso presso il medesimo Ufficio; la riorganizzazione delle strutture e per la ridefinizione delle funzioni esercitate del Gruppo operativo mobile; la riorganizzazione delle strutture e delle funzioni del Nucleo investigativo centrale.

In favore del personale del comparto sicurezza e difesa sono tuttora in corso, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, le procedure negoziali finalizzate al rinnovo del contratto per il personale non dirigente.

L'attenzione alle risorse umane ha riguardato, inoltre, anche l'esecuzione penale esterna. Sono state infatti finanziate e programmate per il 2018 le assunzioni di 296 assistenti sociali; 154 sono le assunzioni già realizzate per educatori e profili tecnici e amministrativi. Sono stati banditi anche concorsi per assumere educatori e mediatori per 76 unità.

## LA POLITICA DELL'ESECUZIONE PENALE E LA RIFORMA DEL MINISTERO DELLA GIUSTIZIA

**Le attuali politiche dell'esecuzione penale sono caratterizzate da una totale inversione di tendenza nella costruzione delle risposte punitive alla violazione del patto sociale.** Ci si è allontanati dall'inquadramento della pena detentiva come la prima delle risposte punitive: oggi, la consapevolezza che l'internamento carcerario sia dannoso non solo per l'autore del reato, ma anche per i

consociati, si è tradotta in una serie di provvedimenti, legislativi e amministrativi, fondati sul presupposto che la detenzione non abbatte i tassi di recidiva e non produce, conseguentemente, sicurezza sociale.

L'iniziativa degli Stati Generali dell'esecuzione penale, voluta dal Ministro della Giustizia per favorire il più ampio coinvolgimento della società civile, così come la legge delega di riforma dell'Ordinamento Penitenziario, mirano a riconsiderare l'intero sistema trattamentale al fine di restituire alla pena il valore che la Costituzione e le normative sovranazionali le assegnano.

Considerato il quadro normativo e gli impulsi politici appena descritti, oggi l'ambizione e la sfida sono quelle di costruire un sistema di pene "di comunità" che non perdano il contenuto sanzionatorio, e non corrano il rischio di essere confuse con la depenalizzazione, ma che non prevedano più, come sola cifra punitiva, l'isolamento dal contesto sociale e l'afflittività della detenzione.

La politica di questa legislatura ha tracciato un percorso preciso, nella direzione della costruzione di risposte punitive esterne al carcere (e, come ultima soluzione, interne ad esso) orientate al riconoscimento dei diritti e della responsabilità degli autori di reato e della tutela delle vittime.

**Con la riforma del Ministero della Giustizia (DM 84/2015) il Dipartimento della Giustizia Minorile è diventato anche "di comunità",** ossia ha inglobato il settore delle misure alternative per adulti. Come per i minori, anche nel mondo degli adulti la risposta punitiva primaria non è il carcere, ma la pena scontata sul territorio. L'introduzione della misura della "messa alla prova" anche per gli adulti, nel 2014, si pone sulla stessa linea, consentendo agli imputati per un reato che preveda una pena non superiore ai 4 anni, di essere messi alla prova, ancor prima della condanna, e assegnati a lavori di pubblica utilità, da svolgere gratuitamente.

Il D.M. 23.2.2017 ha completato la riorganizzazione, avendo cura di distribuire in modo capillare, su tutto il territorio, le singole articolazioni periferiche dell'esecuzione penale esterna.

La nuova normativa ha disegnato l'organizzazione degli uffici di esecuzione penale esterna, dando rilevanza all'attività di coordinamento dell'intervento

degli enti, pubblici e privati e del volontariato nel reperimento delle risorse, per l'implementazione delle sanzioni di comunità e la condivisione sul territorio dei percorsi finalizzati al reinserimento sociale.

Il nuovo Dipartimento lavora alla costruzione di un sistema organizzativo, di metodo e di pratiche che vede il settore degli adulti e quello minorile operare congiuntamente, condividendo risorse e progettando percorsi di recupero dell'utenza: un unico settore operativo che mantenga la centratura sui diritti delle persone e sia in grado di concepire la possibilità del cambiamento degli individui in area penale, tutelando gli interessi della comunità sociale in chiave riparativa con il contenimento dei rischi di recidiva.

Per realizzare questi obiettivi, all'interno degli Uepe, si lavora al superamento della monoprofessionalità a favore dell'apertura ad altre figure professionali, che possano contribuire all'implementazione del lavoro sul territorio. E' stata quindi emanata una circolare (n. 8 del 13 aprile 2017) che, anticipando la riforma in corso, ha semplificato le procedure per l'ammissione dei volontari all'interno degli Uepe.

Ancora, l'accordo di collaborazione con la Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia, sottoscritto il 9 giugno 2017, è finalizzato a favorire la stipula di convenzioni per lo svolgimento, da parte di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, di attività non retribuite a beneficio della collettività e a promuovere programmi di accoglienza residenziale per persone che altrimenti non avrebbero la possibilità di accedere a misure e sanzioni di comunità.

Il Dipartimento sta realizzando un'operazione di traino istituzionale delle articolazioni territoriali, nella direzione della specializzazione sulle tre macroaree in cui si sostanzia il lavoro dell'EPE, ossia l'implementazione delle misure alternative alla detenzione, il rafforzamento delle relazioni con gli istituti penitenziari e lo sviluppo dell'istituto della messa alla prova.

Lo stanziamento per sostenere l'impostazione di cui si discorre è cospicuo e il Dipartimento è al lavoro perché i documenti di programmazione economica annuale degli uffici di esecuzione penale esterna diventino il perno attorno a cui ruota non solo l'attività di ciascun ufficio, ma anche l'azione di monitoraggio e la costante valutazione da parte degli uffici centrali.

Queste le cifre: 4, 7 e 10 milioni di euro rispettivamente dal 2017, dal 2018 e a regime dal 2019 destinati a percorsi di inclusione sociale e ai progetti di reinserimento lavorativo, nonché all'ampliamento delle convenzioni con i professionisti esterni (ex articolo 80 Legge 354/1975); 6 milioni di euro a partire dal 2018 quale stabilizzazione – in aumento – dell'integrazione straordinaria annuale delle risorse destinate agli interventi e alle attività trattamentali per i minorenni e i giovani adulti, aumento che permette la programmazione delle attività e degli interventi, al fine di assicurare all'utenza le attività durante tutto l'anno.

Non più quindi in funzione ancillare rispetto al carcere, l'esecuzione penale esterna si muove, insieme alla giustizia minorile, in piena autonomia, con l'obiettivo di ribaltare le proporzioni tra chi sta dentro e chi sta fuori (così come avviene nel settore minorile) e costruire un sistema sanzionatorio con un unico obiettivo: abbattere i tassi di recidiva e accompagnare il ritorno del condannato nella società rafforzando, nel contempo, la dimensione riparativa della giustizia penale.

Il ricorso all'esecuzione penale esterna e alle sanzioni "di comunità" consente, inoltre, all'ordinamento di non lasciare mai senza conseguenze la commissione di un reato, anche se non particolarmente grave e se il responsabile è incensurato. Ricorrere solo al carcere significa sospendere condizionalmente la pena tutte le volte che l'infrazione non sia tale da meritare la detenzione. Al contrario, disporre di un ventaglio di sanzioni sostitutive alla detenzione, che comunque rispondano a tutte le infrazioni, modulando l'entità della pena alla gravità del fatto commesso, produce una giustizia più "giusta". Soprattutto, viene superata la concezione di una macchina giudiziaria complessa, lenta e dispendiosa e di una risposta penale non effettiva.

Attraverso la stipula di protocolli e accordi con il terzo settore e il privato sociale che, a cascata, vincolino le articolazioni territoriali EPE, vengono reperite, a livello centrale, opportunità lavorative, alloggiative e trattamentali.

Di fondamentale importanza per l'implementazione delle misure alternative alla detenzione è la costruzione di un sistema di interlocuzione istituzionale con la magistratura di sorveglianza. E' in atto un'azione di monitoraggio degli accordi stipulati sul territorio con i singoli Tribunali o Uffici di Sorveglianza per lo

scambio di buone prassi tra gli uffici di esecuzione penale esterna. Il Capo del Dipartimento ha tenuto un incontro con i Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza in cui sono state poste le basi per l'implementazione della collaborazione istituzionale.

Diverse altre iniziative sono state avviate per migliorare il raccordo operativo con gli enti territoriali e il terzo settore, al fine di favorire un sempre maggiore ricorso alle misure di comunità, attraverso la stipula di accordi e convenzioni.

Il cambiamento dell'esecuzione penale esterna deve essere necessariamente avviato in parallelo rispetto al cambiamento che sta interessando il carcere.

In secondo luogo, la pena scontata sul territorio deve connotarsi come tale, non si può correre il rischio che sia confusa con la concessione di un beneficio.

In tal senso, l'aumento del numero delle sanzioni alternative e delle misure di comunità impone all'amministrazione di riempire ciascuna misura di contenuti riparatori e di sostegno.

Da un lato è prioritario evitare che nell'opinione pubblica si rafforzi la convinzione "meno carcere uguale meno sicurezza per i cittadini": se nell'immaginario collettivo passa un'equivalenza di tale tipo, si crea un cortocircuito culturale che spingerà a chiedere sempre più carcere, condannando al fallimento qualsiasi politica di ampliamento delle sanzioni di comunità.

Occorre, quindi, che qualsiasi azione deflattiva del ricorso al carcere contenga una strategia per realizzare tale obiettivo senza dare l'impressione di spostare il reo dalla pena (carcere) all'area dell'impunità (sanzioni di comunità), a danno della sicurezza dei cittadini.

Dall'altro lato, bisogna lavorare per rendere effettiva la dimensione riabilitativa, costruendo opportunità (soluzioni alloggiative, lavoro, formazione, sostegno) che effettivamente allontanino il reo dalle scelte criminose. La credibilità del sistema e il conseguente orientamento dell'opinione pubblica rispetto all'efficacia di tali misure passano da questa strada.

Per dare corpo a questa strategia di intervento è necessario rafforzare la collaborazione tra istituti penitenziari e uffici di esecuzione penale esterna.

Implementare l'accesso dei detenuti alle misure alternative significa costruire opportunità lavorative, congiuntamente al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, spendibili all'esterno. I progetti nascono quindi, come già detto, all'interno degli istituti penali, per adulti e per minori, con l'imprescindibile apporto delle Regioni per la formazione professionale, ma anche di tutte realtà, pubbliche e private, che operano sul territorio creando occasioni di lavoro.

La crescita delle opportunità lavorative per i soggetti in esecuzione penale, intra o extra moenia, significa anche attenzione alla qualità dell'offerta e al corretto incrocio con le esigenze del mercato e con i bisogni di manodopera che i diversi territori del nostro Paese esprimono.

La tendenza all'incremento del numero di imputati sottoposti all'istituto della messa alla prova, dall'entrata in vigore della legge 67/2014 ad oggi, confermata anche dalle ultime rilevazioni statistiche curate dal Dipartimento, favorisce su tutto il territorio nazionale lo sviluppo ed il consolidamento di un nuovo modello di giustizia di comunità teso, principalmente, a prevenire il tasso di recidiva e alla realizzazione di un sistema di *probation* in linea con le Raccomandazioni europee in materia.

A tale scopo il Dipartimento (così come per l'implementazione delle misure alternative alla detenzione) ha svolto una campagna di sensibilizzazione su tutto il territorio nazionale, promuovendo la stipula di protocolli d'intesa nazionali. Finora sono stati stipulati accordi con l'Unione Italiana Ciechi e Ipovedenti (UICI), Legambiente e l'Ente Nazionale Protezione Animali. Sono state, altresì, avviate le necessarie interlocuzioni per la sottoscrizione di ulteriori protocolli e convenzioni, con alcuni Ministeri (Mibact e Ministero dell'Ambiente), con la CEI, la Croce Rossa e altre importanti organizzazioni pubbliche e private.

La riflessione, politica e amministrativa, sulla possibilità di cambiare rotta alla risposta al crimine si sta dunque concretizzando in un'azione precisa, sostenuta non solo sul piano legislativo dalla riforma in corso, ma anche dall'impegno, assunto con legge di bilancio, di provvedere all'assunzione di 296 funzionari di servizio sociale. In tal modo, oltre a far fronte all'esiguità di personale, si assicura anche il ricambio generazionale, fornendo linfa vitale all'ambizioso progetto riformatore (l'ultimo concorso risale, infatti, al 2001).

## LA GIUSTIZIA MINORILE

La giustizia minorile è una delle eccellenze del nostro Paese a livello europeo. I modelli sperimentati dalla giustizia minorile hanno consentito di produrre tassi di recidiva molto bassi, con un utilizzo molto forte delle misure di comunità. Questo modello vincente è stato la base per estendere anche agli adulti molte pratiche sperimentate tra i minori.

Situazione al 15 dicembre 2017			
Servizi residenziali	Maschi	Femmine	Totale
Presenti negli Istituti penali per minorenni	409	28	437
Presenti in Comunità	944	70	1.014

Negli Istituti penali per minorenni (IPM) sono eseguite le misure della custodia cautelare e la pena detentiva. Gli IPM sono concepiti con bassa capacità ricettiva e strutturalmente organizzati per fornire risposte adeguate alla particolarità dell'utenza giovanile. Gli IPM ospitano anche i giovani adulti infraventicinquenni, che hanno commesso il reato prima del compimento del diciottesimo anno di età.

Situazione al 15 dicembre 2017			
In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni	Maschi	Femmine	Totale
In messa alla prova – Non sono compresi i 530 soggetti in messa alla prova in comunità, indicati nella precedente tabella.	1.570	130	1.700
In misura alternativa, sostitutiva, di sicurezza, cautelare (prescrizioni e permanenza in casa) – Non sono compresi i 60 soggetti che eseguono queste misure in comunità, indicati nella precedente tabella.	382	48	430
In carico per indagini sociali e progetti trattamentali in corso di definizione.	3.673	491	4.164
In altra situazione - I dati sono riferiti ai soggetti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per i quali si è conclusa l'esecuzione di una misura o è stata già evasa una richiesta dell'Autorità Giudiziaria e che sono in attesa di un'udienza.	4.958	678	5.636

La presenza media giornaliera negli IPM negli ultimi anni è leggermente aumentata per effetto della Legge 117/2014 con una maggiore rilevanza dei giovani adulti infraventicinquenni.

I ragazzi italiani sono più numerosi degli stranieri mentre è il contrario per l'utenza di sesso femminile; la residualità del carcere è una realtà anche per i ragazzi stranieri.

Negli ultimi anni si sta assistendo a una sempre maggiore applicazione del collocamento in comunità, non solo quale misura cautelare, ma anche nell'ambito di altri provvedimenti giudiziari, per la sua capacità di contemperare le esigenze educative con quelle contenitive di controllo.

Attualmente sono 473 i minori ristretti negli IPM, mentre 1.014 quelli ospitati in comunità.

Sono 1.700 i minori in messa alla prova. 430 quelli in misura alternativa. 4.164 i minori in carico al servizio sociale per indagini e progetti trattamentali. 5.636 i minori per i quali si è conclusa l'esecuzione di una misura o è stata già evasa una richiesta dell'Autorità Giudiziaria e che sono in attesa di un'udienza.



# IL MINISTERO DEI DIRITTI, DELLE GARANZIE, CONTRO LE DISCRIMINAZIONI E IL SOSTEGNO AI SOGGETTI PIÙ VULNERABILI

In questa legislatura è stata dedicata una particolare attenzione ai diritti, alle garanzie, alla lotta contro le discriminazioni, con un fondamentale impegno a sostegno dei soggetti più vulnerabili. Un nuovo statuto per le vittime, il fondo a sostegno per le vittime, la legge per gli orfani di crimini domestici, l'impegno contro la violenza alla donna, il lavoro sugli *hate speech* in rete, la legge sul caporalato, la nuova legge sulle unioni civili.

## LA NUOVA ATTENZIONE ALLA VITTIME

Nel nostro Paese si evocano spesso le vittime per chiedere inasprimenti di pene, ma fino al 2016 nessun governo aveva mai previsto un risarcimento nel caso in cui l'autore di reato violento sia incapiente o non individuato.

La legge europea 2015-2016, che ha istituito il Fondo per le vittime dei reati intenzionali violenti, ha posto fine ad anni di inerzia dello Stato, che aveva omesso di recepire una precisa Direttiva dell'Unione europea.

La provvista finanziaria, necessaria per l'attuazione della legge istitutiva, è stata reperita inizialmente attingendo al capitolo del bilancio del Ministero. Si è trattato, quindi, di una somma tutt'altro che ingente e certo inadeguata per fronteggiare le richieste di indennizzo.

Il Ministro della Giustizia, subito dopo l'approvazione della legge e l'istituzione del Fondo, che hanno comunque costituito un'importante tappa nel percorso di attenzione ai bisogni delle vittime dei reati, si è attivato per reperire altre risorse finanziarie in favore del Fondo.

Con la legge europea del 2017 "Disposizioni per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza dell'Italia all'Unione europea" è stato aumentato lo stanziamento per dare risposta anche alle richieste di indennizzo per fatti commessi antecedentemente all'entrata in vigore della legge.

Con la legge di stabilità per il 2017, inoltre, si è prevista la destinazione al Fondo per le vittime dei reati intenzionali violenti delle somme di denaro dovute a titolo di sanzione pecuniaria civile dal condannato in sede civile per fatti che sono stati depenalizzati con decreto legislativo n. 7 del 2016.

Nella legge di bilancio 2018 è stato quadruplicato l'iniziale stanziamento dai 2,5 milioni iniziali a 10 milioni.

Aumenteranno così i risarcimenti e verranno emanate le nuove tabelle. Oltre a queste risorse, nella legge europea sono stati previsti ulteriori 26 milioni di euro per coprire il decennio passato. Infine, le nuove sanzioni civili che verranno comminate al posto delle vecchie sanzioni penali per alcuni reati minori che sono stati depenalizzati, andranno a rafforzare sempre lo stesso fondo. In un biennio, si è passati da una situazione in cui non era previsto alcun risarcimento da parte dello Stato, a quasi 40 milioni da destinare a questo obiettivo.

Oltre al fondo vittime, è stata data attuazione della direttiva 2012/29/UE, che istituisce norme in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e che sostituisce la decisione quadro 2001/220/GAI. Tale decreto si propone di fornire una tutela reale alle persone offese, che si snodi attraverso l'implementazione di diritti dinamici, quali quelli all'informazione e alla partecipazione, creando una rete assistenziale e protettiva che le accompagni nel complesso iter processuale. Particolare attenzione viene riservata ai soggetti vulnerabili come, ad esempio, le donne, i minori, gli stranieri e a chi ha subito violenza. Il provvedimento mira non solo a recepire gli standard minimi imposti dall'Europa, ma anche a rispondere alle esigenze solidaristiche di matrice

costituzionale, che prescrivono l'inclusione della vittima nel processo con la stessa intensità desumibile dai richiami sovranazionali.

In questo quadro è stato firmato un protocollo con la rete Dafne per l'aiuto e il sostegno alle vittime di reato, con lo scopo di realizzare una mappatura dei servizi di assistenza alle vittime esistenti su tutto il territorio nazionale.

Per promuovere la creazione di livelli uniformi in questo campo si è deciso di verificare quali servizi siano operativi a livello locale nelle diverse Regioni, e così individuare le migliori pratiche, definire gli standard minimi di assistenza e arrivare all'accreditamento dei soggetti, individuando anche i mezzi idonei a pubblicizzarli.

## IL CONTRASTO AL FEMMINICIDIO E LA VIOLENZA SULLE DONNE

Nonostante l'impegno costante e la maturazione di una spiccata sensibilità della società civile verso il fenomeno, i dati descrivono una situazione di portata ancora allarmante e impongono di proseguire nel rafforzamento degli strumenti di tutela e nel coordinamento delle iniziative di tutte le istituzioni coinvolte.

È ormai un dato di comune esperienza - non solo giudiziaria - come la violenza di genere si radichi, spesso, nella incapacità di accettazione dell'epilogo di rapporti affettivi, logorati dall'esercizio di forme di assoggettamento e maltrattamento. I caratteri di queste forme di aggressione rendono estremamente problematica la materia sotto il profilo della prevenzione e della repressione.

Sul versante normativo è stato costruito un livello avanzato di sistema di tutela penale, sostanziale e processuale.

L'introduzione, nel 2009, del reato di "atti persecutori" (c.d. stalking) e gli interventi modificativi apportati nel corso di questa legislatura, hanno portato a una effettiva anticipazione della tutela delle donne e, in genere, delle vittime di violenza domestica.

Sempre con l'obiettivo di potenziare al massimo grado la tutela delle vittime di violenza nelle relazioni familiari, sul versante cautelare sono state introdotte misure calibrate sulla specificità del fenomeno da contrastare, quali l'ordine di

allontanamento dalla casa familiare e, in sede civile, l'ordine di protezione contro gli abusi familiari.

Nel corso di questa legislatura l'Italia ha ratificato la Convenzione di Istanbul, firmata l'11 maggio 2011, sulla prevenzione e lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica, che impegna gli Stati ad assicurare un adeguato sistema di prevenzione, protezione e sostegno delle vittime e di punizione degli autori delle violazioni, fissando una serie di impegni, di natura politica e sociale, che consistono in strategie integrate per il contrasto e l'eliminazione della violenza contro le donne e la violenza domestica.

Il sistema delineato dalla legge di ratifica colloca l'ordinamento italiano tra quelli che già assicurano un elevato grado di conformità alla Convenzione stessa.

Con la legge in favore degli orfani per crimini domestici si sono poi modificate alcune norme del Codice civile, del Codice penale, del Codice di procedura penale, definendo tali i figli minori o maggiorenni economicamente non autosufficienti, i quali siano divenuti orfani di un genitore a seguito di omicidio posto in essere in danno dello stesso genitore dal coniuge, anche separato o divorziato.

Tra le misure, l'accesso al gratuito patrocinio in deroga ai limiti di reddito previsti, l'accesso gratuito ai servizi di assistenza medica e psicologica, l'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica, la facoltà di cambiare il cognome.

Infine, è stato esteso a tali soggetti il Fondo per le vittime di mafia, usura e reati intenzionali violenti, con previsione di un incremento di dotazione di 2 milioni di euro annui, indirizzati a borse di studio in favore degli orfani e al finanziamento di progetti di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento degli stessi nell'attività lavorativa.

Dal punto di vista amministrativo sono state poi intraprese numerose azioni di formazione, a partire dalla Scuola Superiore della Magistratura, a cui si è chiesto con le linee guide emanate dal Ministero di dedicare particolare attenzione al tema.

Il Ministero della giustizia ha infine potenziato il sistema di rilevazione statistica del fenomeno, allo scopo di assicurare un compiuto monitoraggio del fenomeno del femminicidio e della violenza di genere, in tutti i suoi contorni, nella convinzione che solo la piena conoscenza dell'esatta portata del fenomeno consenta la pianificazione di un'efficace azione di contrasto da parte di tutti i soggetti istituzionali.

## CONTRASTO DISCORSI D'ODIO ONLINE

Sul web è sempre più diffusa un'attività, organizzata e individuale, di diffusione di scritti e immagini d'odio. E' un fenomeno mondiale, attualmente di difficile puntuale contrasto, su cui però istituzioni sovranazionali e anche alcuni Stati hanno iniziato a individuare ambiti di intervento. Il Ministero della giustizia, oltre a sollecitare in ambito UE una comune strategia, ha assunto un'iniziativa incontrando i rappresentanti di Facebook, Google e Microsoft per una disamina degli aspetti giudiziari connessi al contrasto dei discorsi d'odio.

Il tema dell'utilizzo consapevole dei social media e del contrasto alla diffusione online di messaggi di odio riveste carattere prioritario poiché è compito dello Stato proteggere le vittime dell'odio e aiutare i soggetti a reagire e a difendersi, utilizzando la potenza stessa del web.

Su questo fronte l'impegno dell'Italia si inserisce coerentemente nel quadro delle iniziative internazionali per la prevenzione e il contrasto dei reati e dei discorsi d'odio, poiché l'attività degli organismi multilaterali, dei quali l'Italia è parte, costituisce parametro di riferimento imprescindibile per la pianificazione di strategie di intervento a livello nazionale; ogni intervento in materia presuppone poi un approccio multidisciplinare, che veda il coinvolgimento non solo delle amministrazioni dello Stato, ma anche di esponenti delle organizzazioni internazionali, dell'associazionismo privato, del giornalismo, dei social media e soprattutto degli *internet service providers*.

L'illecito incitamento all'odio online è aumentato notevolmente negli ultimi anni, di pari passo con più ampi fenomeni d'intolleranza in Europa.

Il tema delle "narrazioni alternative", per sostenere la società civile nel realizzare e contrapporre narrazioni "positive" all'incitamento all'odio online, è stato

trattato nella Conferenza svoltasi a Malta il 7 aprile 2017, durante la Presidenza maltese di turno del Consiglio dell'Unione europea. Il medesimo tema è stato discusso dai Ministri della Giustizia nel Consiglio GAI dell'8 giugno 2017, allorché è stato ribadito il sostegno alla Commissione europea nell'attività di monitoraggio dell'attuazione del Codice di condotta sul contrasto all'illecito incitamento all'odio online, dalla stessa firmato il 31 maggio 2016 con Facebook, Microsoft, Google, YouTube e Twitter.

In ambito nazionale il ministero ha istituito in una prima fase un tavolo permanente con le associazioni che a livello nazionale, o per particolare specializzazione, si occupano di contrastare il razzismo, l'antisemitismo, l'omotransfobia, la violenza sulle donne, l'avversione ed emarginazione di soggetti fragili.

Vista la necessità per gli operatori del web di avviare una efficace interlocuzione con le reti associative, si è convenuto insieme alle stesse, di favorire questo lavoro istituendo una **"Consulta permanente per il contrasto ai crimini d'odio ed ai discorsi d'odio"**, attivata con Decreto del Ministro il 14 dicembre 2017.

## LE UNIONI CIVILI

**I provvedimenti che il Parlamento italiano ha assunto nell'attuale Legislatura sul tema dei diritti hanno raccolto voci che per troppo tempo non sono state ascoltate.** La disciplina varata dal Parlamento il 20 maggio 2016 in materia di **unioni civili**, ed entrata in vigore il 5 giugno, ha per questo motivo un grande significato. Sia perché introduce un nuovo strumento giuridico, sia perché lo fa dopo anni di incertezze, titubanze, ritardi. E naturalmente polemiche anche aspre, e legislature intere in cui le proposte di legge in materia di unioni civili si incagliavano e morivano.

È stato, inoltre, completato anche l'adeguamento delle disposizioni dell'ordinamento civile in materia di iscrizioni, trascrizioni e annotazioni, sciogliendo alcuni nodi interpretativi: in relazione in particolare alla disciplina del cognome (che viene aggiunto, senza che si perda il cognome di origine), e allo scioglimento delle unioni (correggendo l'interpretazione che una dichiarazione unilaterale potesse essere causa autonoma di scioglimento dell'unione).

Si tratta di uno dei provvedimenti più significativi della legislatura, che ha allineato finalmente l'Italia alla maggioranza degli ordinamenti dei Paesi dell'Unione Europea.

## PROTEGGERE I CITTADINI DAL MALFUNZIONAMENTO DELLA GIUSTIZIA

Questa legislatura è stata particolarmente rilevante anche dal punto di vista della costruzione di nuove garanzie per i cittadini e del potenziamento delle tutele di fronte al malfunzionamento del sistema giudiziario.

## LA NUOVA LEGGE SULLA TORTURA

Con la legge 14 luglio 2017 n. 110, il reato di tortura è stato introdotto nell'ordinamento italiano, recependo così le indicazioni contenute nella Convenzione di New York del 1984.

## LA NUOVA LEGGE SULLA RESPONSABILITÀ CIVILE DEI MAGISTRATI

La proposta legislativa del Governo ha tratto spunto da un'obiettivo necessità: rispondere a una procedura d'infrazione aperta dalla Commissione europea che riguardava l'aspetto della violazione del diritto comunitario da parte dei giudici e della conseguente responsabilità dello Stato.

Nell'ottica della tutela del cittadino, il Governo ha contrastato qualsiasi ipotesi di responsabilità civile strutturata in modo tale da produrre fenomeni di conformismo giudiziario, ricercando un giusto equilibrio, che garantisca la più ampia ed effettiva tutela del cittadino da parte dello Stato, e che invece facesse azionare la rivalsa nei confronti del magistrato, nei casi di sua negligenza inescusabile o dolo.

La legge 18/2015 è riuscita ad adeguare l'ordinamento interno alle indicazioni provenienti dalla Corte di Giustizia, ed ha altresì proceduto a un ampliamento del concetto di colpa grave, alla eliminazione del filtro endoprocessuale di ammissibilità, alla limitazione della cosiddetta clausola di salvaguardia, sempre mantenendo inalterato il principio della responsabilità indiretta dei magistrati.

Oggi, pertanto, si ha colpa grave del magistrato nell'ipotesi in cui vi sia stata: violazione manifesta della legge o del diritto dell'unione europea, travisamento del fatto o delle prove, affermazione di un fatto la cui esistenza sia

incontrastabilmente esclusa dagli atti del procedimento o negazione di un fatto pacificamente risultante dai medesimi atti, emissione di un provvedimento cautelare personale o reale al di fuori dei casi previsti dalla legge o senza motivazione.

La legge, pur mantenendo la c.d. clausola di salvaguardia, ne ha comunque delimitato l'ambito di applicazione, precisando che restano esclusi dalla ipotesi di irresponsabilità i casi di dolo e colpa grave. Ha inoltre abrogato il filtro di ammissibilità, ovvero la delibazione preliminare posta in essere dal Tribunale del distretto di Corte di appello, in precedenza necessaria per la prosecuzione dell'azione, volta alla disamina di presupposti, rispetto dei termini e fondatezza della richiesta di risarcimento nei confronti dello Stato.

L'azione va tuttora proposta nei confronti del solo Stato, nella persona del presidente del consiglio dei Ministri, che deve, in caso di accertata responsabilità del magistrato, esercitare l'azione di rivalsa nei confronti dello stesso per il caso di diniego di giustizia, di violazione manifesta della legge o del diritto dell'Unione Europea, e di travisamento del fatto o delle prove determinati da dolo o negligenza inescusabili.

Ferma restando l'esigenza di vigilare sul volume dei ricorsi generati dalla legge, l'incremento registrato nel numero delle azioni promosse, percentualmente significativo, si attesta comunque su numeri assoluti non allarmanti a conferma della circostanza che la riforma ha garantito il raggiungimento di un buon punto di equilibrio tra le istanze di maggior rigore e l'esigenza di garanzia del principio di autonomia ed indipendenza dei magistrati.

## TRASPARENZA NELLA NOMINA DEGLI AMMINISTRATORI GIUDIZIARI

Vicende dal rilevante impatto mediatico concernenti le sezioni misure di prevenzione presso alcuni Tribunali hanno determinato l'intervento normativo di cui alla legge 161 del 17 ottobre 2017, in vigore dal 19 novembre u.s., che ha modificato il codice antimafia e delle misure di prevenzione di cui al d.lgs. 159 del 6 settembre 2011.

La legge ha introdotto disposizioni volte a garantire la trasparenza nella scelta degli amministratori giudiziari, prevedendo la rotazione degli incarichi ed il divieto di cumulo.

In particolare la riforma ha previsto che l'amministratore giudiziario debba essere nominato solo tra coloro che sono iscritti nell'Albo nazionale, con la debita valutazione da parte del giudice di criteri di trasparenza che assicurino la rotazione degli incarichi tra gli iscritti, tenuto conto della natura dei beni, delle caratteristiche dell'attività aziendale da proseguire e delle specifiche competenze connesse alla gestione.

Per la scelta dell'amministratore, a seguito di emanando decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'interno e con il Ministro dello sviluppo economico, dovranno essere individuati criteri specifici di nomina degli amministratori giudiziari e dei coadiutori, che tengano conto del numero degli incarichi aziendali in corso, comunque non superiori a tre, e della natura monocratica o collegiale degli stessi.

Con la riforma, subisce un ampliamento anche il numero delle cause ostative all'assunzione del ruolo di amministratore: oltre al legame di parentela e alla sottoposizione a interdizione o misura preventiva, si aggiungono infatti i casi del convivente, del commensale abituale, del creditore o del debitore nonché dello stabile collaboratore professionale del magistrato incaricato del conferimento del ruolo di amministratore giudiziario.

### ATTIVITA' ISPETTIVA

Nell'ultimo quadriennio l'attività ispettiva ha radicalmente mutato i propri obiettivi, caratterizzandosi sempre di più non solo quale attività di controllo, bensì come supporto al servizio reso dagli uffici giudiziari, dipendente non solo dalla qualità delle decisioni adottate - naturalmente sottratta a qualunque intervento o sindacato da parte dell'ispettorato - ma anche in termini di efficienza organizzativa e regolarità amministrativa delle attività dell'ufficio, tempestività delle decisioni, durata dei procedimenti, applicazione uniforme e coerente delle norme sull'accesso ai servizi, sulla piena e corretta utilizzazione degli strumenti informatici di cui il Ministero si è dotato negli ultimi anni (vedasi

fra tutti il processo civile telematico) nonché alla ricerca di soluzioni organizzative specifiche eventualmente concordate con gli altri operatori del servizio giustizia.

L'Ispettorato generale del Ministero della Giustizia ha assunto un ruolo, essenziale, di ausilio agli uffici giudiziari ispezionati, messi in condizione di meglio conoscersi attraverso una disamina completa dei meccanismi di funzionamento e sostenuti nella ricerca delle possibili soluzioni alle problematiche riscontrate, anche alla luce delle conoscenze legate alle esperienze pregresse.

Si è mantenuta alta l'attenzione avuta riguardo alla rilevazione e valutazione dei ritardi nel deposito dei provvedimenti, alla valutazione del superamento dei termini massimi di custodia cautelare, alle eventuali macroscopiche inerzie investigative (intese quali procedimenti giacenti da lungo tempo senza che sia stata svolta alcuna attività istruttoria), al maggior recupero possibile delle spese di giustizia, a quei settori aventi maggiore incidenza sul tessuto economico locale, quali le sezioni fallimentari, quelle delle esecuzioni mobiliari e immobiliari e quelle per le misure di prevenzione personali e patrimoniali. Accanto a ciò si è però realizzato un altrettanto significativo ruolo di stimolo al cambiamento, nella consapevolezza che le emergenze degli uffici giudiziari risultano determinate, più che dalla inerzia dei singoli, dalla difficoltà ad attuare un modello organizzativo adeguato, anche in costanza di carenze di personale e di dotazioni tecniche.

Al fine di dare conto di tale mutamento, e in un'ottica di massima trasparenza nell'azione, il Ministero della Giustizia ha avviato e realizzato la pubblicazione sul proprio sito istituzionale delle relazioni ispettive presso gli uffici giudiziari per la parte ostensibile a terzi, depurata cioè dei dati sensibili e personali non rivelabili, a disposizione della collettività.

# IL MINISTERO DELLE PROFESSIONI

Le professioni, e quindi i professionisti, sono stati al centro dell'attività del Ministero della Giustizia per tutta la diciassettesima legislatura. Sia come interlocutori fondamentali per i percorsi di riforma, sia nell'attività di vigilanza sugli Ordini.

L'interlocuzione con l'avvocatura e con le professioni maggiormente interessate dal rapporto con la giurisdizione è stata fondamentale per elaborare le riforme in materia di ADR. Il Ministero ha chiamato i professionisti a essere parte attiva nella risoluzione delle controversie, una parte fondamentale della giurisdizione.

L'impegno del Ministero della giustizia si è realizzato tanto sul piano delle garanzie di funzionamento del sistema degli ordini, a livello sia nazionale che territoriale, quanto sul terreno legislativo e regolamentare.

L'iniziativa normativa ha riguardato anzitutto la professione forense, ma costante è stata anche l'attenzione prestata alle altre professioni affidate alla vigilanza del Ministero.

E' stata portata a termine l'attuazione del vasto disegno di riforma **dell'ordinamento della professione forense** delineato dalla legge n. 247 del 2012, nella direzione della massima valorizzazione del ruolo dell'Avvocatura, a partire dal rilievo costituzionale della professione forense.

Le importanti attribuzioni ministeriali relative agli altri ordini professionali sono state esercitate tenendo conto, sia negli adempimenti in qualità di Amministrazione vigilante sia nelle iniziative di riforma, del ruolo strategico delle professioni regolamentate e della necessità di assicurare, all'interno dei rispettivi ordinamenti, il regolare funzionamento degli organi nonché l'attuazione, anche

nei progetti di riforma, dei principi del pluralismo nella rappresentanza e, per quanto possibile, della parità di genere.

Attuazione della riforma forense e altri interventi in materia di ordinamento della professione forense.

L'attuazione della riforma dell'ordinamento della professione forense, delineato dalla legge n. 247 del 2012, è stata nel corso dei due mandati ministeriali completata con l'adozione dei regolamenti previsti in un quadro di proficua interlocuzione con il Consiglio nazionale forense e le Commissioni parlamentari.

Accanto al decreto legislativo n. 6 del 2015, che ha dettato disposizioni in materia di riordino della disciplina della difesa d'ufficio, sono stati adottati dal Ministro tutti i regolamenti necessari per il compiuto funzionamento della riforma dell'ordinamento forense.

In tema di accesso alla professione, con D.M. n. 143/2015, è stato adottato il regolamento concernente le forme di pubblicità dell'avvio delle procedure per l'esame di Stato, quindi, con D.M. n. 48/2016, il regolamento sulle modalità e le procedure per lo svolgimento dell'esame di Stato per l'abilitazione all'esercizio della professione forense e per la valutazione delle prove scritte e orali, con D.M. n. 70/2016, il regolamento sul tirocinio per l'accesso alla professione forense e, con D.M. n. 58/2016, quello sull'attività di praticantato del praticante avvocato presso gli uffici giudiziari.

È stato da ultimo predisposto il regolamento recante la disciplina dei corsi di formazione per l'accesso alla professione di avvocato ai sensi dell'articolo 43 della n. 247 del 2012. Tale regolamento disciplina i corsi di formazione e le scuole forensi, di contenuto sia teorico che pratico, articolandoli in modo tale da preparare il tirocinante al conseguimento dell'abilitazione all'esercizio della professione e prevedendo verifiche intermedie della preparazione prima di una prova finale il cui superamento è condizione di ammissione all'esame di Stato.

Con D.M. n. 23/2016, è stato adottato il regolamento recante norme di attuazione dell'articolo 4, comma 2, della legge 31 dicembre 2012, n. 247, per l'individuazione delle categorie di liberi professionisti che possono partecipare alle associazioni tra avvocati, mentre, con D.M. n. 47/2016, è stato adottato il

regolamento recante disposizioni per l'accertamento dell'esercizio della professione forense.

In materia ordinistica, con D.M. n. 38/2015, è stato adottato il regolamento concernente le forme di pubblicità del codice deontologico e dei suoi aggiornamenti emanati dal Consiglio nazionale forense; con D.M. n. 178/2016 è stato adottato il regolamento per la tenuta e l'aggiornamento di albi, elenchi e registri da parte dei Consigli dell'ordine degli avvocati, nonché in materia di modalità di iscrizione e trasferimento, casi di cancellazione, impugnazioni dei provvedimenti adottati in tema dai medesimi Consigli dell'ordine; con D.M. n. 156/2016 è stato adottato il regolamento che stabilisce la disciplina per il funzionamento e la convocazione dell'assemblea dell'ordine circondariale forense.

Di quest'anno è il decreto ministeriale 14/02/2017, n. 34, Regolamento sulle modalità di costituzione delle camere arbitrali, di conciliazione e degli organismi di risoluzione alternativa delle controversie di cui agli articoli 1, comma 3, e 29, comma 1, lettera n), della legge 31 dicembre 2012, n. 247.

Da ultimo va segnalato che si trova in fase di avanzata istruttoria il decreto ministeriale di modifica del d.m. n. 55 del 2014, vale a dire il regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense ai sensi dell'articolo 13, comma 6, della legge n. 247 del 2012.

Accanto alla richiamata disciplina regolamentare, va altresì ricordato il decreto 22 settembre 2016, con il quale sono state stabilite le condizioni essenziali e i massimali minimi delle polizze assicurative a copertura della responsabilità civile verso terzi e degli infortuni derivanti ai collaboratori dell'avvocato dall'esercizio della professione.

In tema di ordinamento forense, va segnalata anche la legge 12 luglio 2017, n. 113 (GU Serie Generale n. 168 del 20-07-2017), che ha introdotto nuove disposizioni sulla elezione dei componenti dei consigli degli ordini circondariali forensi. La nuova legge, che ha consentito l'ordinata ricostituzione dei consigli in attesa di rinnovo, garantisce la pluralità nella rappresentanza professionale, prevedendo un numero di preferenze esprimibili da parte di ciascun elettore non

superiore a due terzi dei componenti da eleggere e tutela la rappresentanza di genere, consentendo all'elettore di esprimere tutti i voti, nel predetto limite dei due terzi, a condizione che un terzo di questi siano attribuiti al genere meno rappresentato.

Nel 2017 è entrata in vigore anche la legge n. 124, "Legge annuale per il mercato e la concorrenza", che introduce una **nuova disciplina per l'attività professionale esercitata in forma associata e societaria**. In particolare, la legge prevede che l'esercizio della professione forense in forma societaria sia consentito a società di persone, di capitali e a società cooperative che siano iscritte in un'apposita sezione speciale tenuta presso l'ordine forense territoriale, individuato con il criterio della sede della stessa società; che i soci, per almeno 2/3 del capitale sociale e dei diritti di voto, devono essere avvocati iscritti all'albo, ovvero avvocati e altri professionisti; che i componenti dell'organo di gestione devono appartenere alla compagine sociale e che la maggioranza dei membri dell'organo di gestione deve essere composta da soci avvocati; che resta fermo il principio della personalità della prestazione professionale (l'incarico professionale può essere svolto soltanto dal professionista abilitato); che la responsabilità della società ed eventualmente quella dei soci non esclude la responsabilità del professionista; che le società sono vincolate esse stesse al rispetto del codice deontologico e sono soggette alla competenza disciplinare dell'ordine presso cui sono iscritte.

Si è cercato in tal modo di contemperare le esigenze di modernizzazione del mercato dei servizi legali con i tratti specifici che connotano la professione forense. Le nuove regole sono infatti rispettose dei principi cardine della professione forense, rimanendo in particolare ferme: la personalità della prestazione e della partecipazione societaria, atteso il divieto di partecipazione societaria tramite società fiduciarie, trust o per interposta persona (pena l'esclusione del socio); la prevalenza, sotto il profilo della compagine sociale, dei soci professionisti (avvocati iscritti all'albo ovvero avvocati e professionisti iscritti in altri albi), nella misura dei due terzi del capitale sociale e dei diritti di voto (sanzionata, in caso di mancato ripristino entro il termine perentorio di sei mesi, con lo scioglimento e la cancellazione dall'albo); quanto ai membri dell'organo di gestione, poi, la necessaria prevalenza dei soci avvocati iscritti all'albo non è attenuata dalla riferita possibilità di ricorrere ad altri professionisti; la disciplina

della responsabilità: quella della società (che si declina anche in senso deontologico-disciplinare) e dei soci non esclude quella del professionista che ha eseguito in concreto la prestazione.

## LA DISCIPLINA DELL'EQUO COMPENSO PER LE PRESTAZIONI PROFESSIONALI DEGLI AVVOCATI, DEGLI ALTRI PROFESSIONISTI E DEI LAVORATORI AUTONOMI

Di notevole rilievo è la nuova disciplina in tema di **equo compenso per le prestazioni professionali degli avvocati, che si applica anche alle altre professioni regolamentate e nell'ambito del lavoro autonomo.**

La disciplina delinea un regime di nullità "di protezione" destinato ad operare come correttivo dell'assetto contrattuale squilibrato, determinato dalla presenza di clausole vessatorie e dalla corresponsione al professionista di un compenso non equo. L'iniziativa legislativa ha inteso porre rimedio a situazioni di squilibrio nei rapporti contrattuali tra professionisti legali e "grandi clienti", individuati nelle imprese bancarie e assicurative nonché nelle imprese diverse dalle PMI, come definite sulla scorta dei parametri europei. In tali casi, le convenzioni unilateralmente predisposte da tali imprese non di rado si caratterizzavano per la presenza di una o più clausole di natura vessatoria, causa di un significativo squilibrio contrattuale tra le parti in favore del committente, oltre che per la previsione di un compenso non equo per il professionista.

## INIZIATIVE NORMATIVE ULTERIORI RELATIVE ALLE PROFESSIONI

Nel corso della legislatura, il Ministero ha interloquito con i rappresentanti degli ordini professionali non forensi soggetti alla sua vigilanza, al fine di elaborare una compiuta riforma del sistema elettorale dei medesimi.

Con lo schema di regolamento di modifica del d.P.R. n. 169 del 2005, recante "Regolamento per il riordino del sistema elettorale e della composizione degli organi di ordini professionali", si prevede la riforma della disciplina regolamentare della elezione e della composizione degli organi territoriali e nazionali di governo di numerose professioni vigilate dal Ministero della giustizia (dottori agronomi e dottori forestali; architetti, pianificatori, paesaggisti e conservatori; assistenti sociali, attuari, biologi, chimici, geologi, ingegneri,

tecnologi alimentari; geometri e geometri laureati, periti agrari e periti agrari laureati, periti industriali e periti industriali laureati, agrotecnici e agrotecnici laureati) al fine di razionalizzare, semplificare e uniformare la disciplina riguardante i diversi ordini, estendendo l'originario ambito di applicazione del d.P.R. n. 169 del 2005 alle altre professioni assoggettate alla disciplina generale uniforme di cui al d.P.R. 7 agosto 2012, n. 137 (Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali).

Sono state, inoltre, introdotte alcune innovazioni per le procedure di elezione dei Consigli nazionali, laddove si supera la trasmissione delle schede elettorali con i nominativi indicati dagli ordini e dai collegi territoriali "per telefax", per sostituirla con la trasmissione a mezzo PEC al Ministero, e laddove si è previsto il voto elettronico per alcuni ordini, come quello degli attuari, anche in considerazione del numero non elevato di iscritti.

Gli iscritti votanti non saranno più chiamati a indicare nella scheda un numero (massimo) di preferenze corrispondente a quello dei consiglieri da eleggere. Si è prevista infatti l'introduzione di una soglia di sbarramento pari ai due terzi del numero totale dei consiglieri da eleggere, volta a garantire la rappresentanza delle minoranze e, al contempo, attraverso ulteriori correttivi, quella di genere.

Al fine di contenere i costi di gestione si è proceduto alla riduzione del numero dei componenti dei consigli dell'ordine o collegio territoriale e dei consigli nazionali in proporzione al numero di iscritti.

## INTERVENTI IN MATERIA DI NOTARIATO

Per quanto riguarda le misure per favorire la concorrenza e la trasparenza nel notariato, al di là delle modifiche alle disposizioni in materia di obbligo del notaio di versare somme dovute a titolo di tributi, spese ed altre su conto corrente dedicato, la legge sulla concorrenza n. 124/2017 contiene ulteriori disposizioni riguardanti l'individuazione di nuovi criteri per la determinazione delle sedi notarili mediante modifiche all'art. 4 della legge n. 89 del 1913 e la ridefinizione della competenza del notaio, prevista dall'art. 26 della predetta legge notarile, consentendo lo svolgimento delle funzioni in tutto il territorio della Regione in cui si trova la sua sede (ovvero nel distretto di Corte d'appello se questo comprende più regioni). Si è poi introdotta una specifica disposizione che

permette la formazione di associazioni di notai, che operino nell'ambito della richiamata competenza, finalizzate allo svolgimento dell'attività notarile per mettere in comune i proventi delle attività svolte singolarmente, consentendo a ciascun associato di utilizzare lo studio e l'eventuale ufficio secondario di altro associato.

È stato quindi previsto l'accorpamento degli attuali cinque Ispettorati degli Archivi notarili (previsti dall'art. 4, L. 17 maggio 1952, n. 629 e successive modificazioni) in due sedi (Napoli e Bologna) e si è provveduto alla razionalizzazione delle strutture territoriali dell'Amministrazione degli Archivi notarili, indipendentemente dalla soppressione o dalla modifica dei distretti notarili di riferimento, in vista della riduzione degli attuali 92 Archivi distrettuali, nel rispetto delle dotazioni organiche del Ministero della giustizia.

Di interesse per il notariato sono anche alcune disposizioni introdotte con la legge di bilancio per il 2018, n. 205/2017, contenute al comma 495 (Determinazione del numero dei notai e misure di semplificazione per la trasmissione degli atti agli archivi notarili).

Il comma citato prevede che il Ministero della Giustizia, in sede di revisione periodica della tabella che determina il numero e la residenza dei notai, tenga conto anche della domanda sociale di servizi notarili, allo scopo di contenere le spese di gestione degli Archivi notarili e mantenere l'equilibrio previdenziale dell'ente Cassa del Notariato, oltre che per evitare l'insorgere di effetti distorsivi nell'esercizio della pubblica funzione.

La norma intende, inoltre, modificare la legge notarile ammodernando e, allo stesso tempo, semplificando il sistema di trasmissione degli atti inviati all'Ufficio centrale degli archivi notarili e altresì, rendere più efficiente e veloce il sistema di pagamento stabilendo che l'amministrazione degli archivi notarili versi, nei termini previsti dalla normativa vigente, le somme riscosse per conto del Consiglio Nazionale del Notariato e della Cassa Nazionale del Notariato, e trattenga, come previsto dalla normativa vigente, un aggio nella misura del 2 per cento per il funzionamento degli archivi stessi.

