

Relazione di sintesi per l'anno 2016

della pena intramuraria, in favore di un sistema di repressione fondato su misure alternative alla detenzione che siano limitative – ma non privative – della libertà personale e che si svolgano sul territorio.

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

Dal rilevamento a livello nazionale dei dati relativi alle misure alternative alla detenzione, alle sanzioni sostitutive ed alla sospensione del procedimento con messa alla prova si rileva un significativo incremento del numero dei soggetti in esecuzione penale esterna dal 2015 ad oggi.

Si è, infatti, passati da un numero di 38.670 persone sottoposte a sanzioni e misure di comunità in esecuzione al 31.12.2015 ad un numero di 42.917 al 31.12.2016.

Nel corso del 2016 sono state eseguite un totale di 50.288 misure alternative, nonché 41.089 fra sanzioni non detentive, misure di sicurezza non detentive e lavoro all'esterno.

Tra queste ultime si evidenzia il dato significativo relativo al recente istituto della messa alla prova per adulti con ben 18.613 soggetti ammessi e 9012 in corso al 31.12.2016.

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

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

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

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

Relazione di sintesi per l'anno 2016

In questa ottica va letta la decisione di assegnare all'esecuzione penale esterna, per il prossimo triennio, rispettivamente 4, 7 e 11 milioni di euro per anno a partire dal 2017, fondi che saranno destinati a rafforzare l'operatività degli uffici con esperti di servizio sociale.

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

L'attività di lavoro, in particolare, deve necessariamente essere qualificata e qualificante, deve cioè svilupparsi in un contesto territoriale che "provochi", che ponga interrogativi, che sia tale da consentire al reo di recuperare il senso di ciò che ha tolto o del dolore/danno che ha arrecato alla vittima.

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

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

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

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

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

I due sistemi (quello del carcere o dell'esecuzione intramuraria e quello dell'esecuzione penale esterna), infatti, costituiscono i due volti della repressione penale sicché non è possibile

Relazione di sintesi per l'anno 2016

sviluppare una politica dell'esecuzione penale esterna senza dare vita ad una nuova politica dell'esecuzione intramuraria.

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

A tale fine è stata istituita una commissione interdipartimentale con funzioni di raccordo e integrazione di attività di competenza condivise dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, con particolare riferimento alla collaborazione degli Uffici di esecuzione penale esterna all'attività di osservazione e trattamento negli istituti penitenziari ed alle progettualità di carattere integrato.

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

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

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

10. LE POLITICHE INTERNAZIONALI

La definizione delle politiche nazionali risente della complessa interazione con le molteplici articolazioni istituzionali in cui si esprime la nostra appartenenza alla comunità internazionale, oltre che delle sfide globali, prima tra tutte quella delle migrazioni.

CV

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Il complesso quadro istituzionale e globale in cui siamo inseriti ha indotto a recepire e tradurre nel sistema interno misure rispondenti alle istanze di prevenzione e rafforzamento degli strumenti di contrasto al terrorismo internazionale ed alla criminalità organizzata, quali la cooperazione giudiziaria e il monitoraggio del radicalismo di matrice islamica.

Al contempo, l'attività internazionale del Ministero è stata finalizzata anche alla comunicazione esterna degli importanti traguardi raggiunti con le riforme realizzate, il cui significato trascende, com'è noto, il mero ambito giudiziario.

Sotto quest'ultimo profilo, sono da segnalare le iniziative del Ministro presso sedi diplomatiche ed organismi internazionali volte alla diffusione e comunicazione delle riforme attuate, nella prospettiva anche di incentivare gli investimenti stranieri nel nostro Paese.

Tali riforme sono state, infatti, presentate in occasione del Road Show Giustizia Civile tenutosi il 15 febbraio 2016 presso l'Ambasciata d'Italia a Parigi ad un folto pubblico di rappresentanti di studi legali, imprese, banche e fondi di investimento francesi. In tale sede sono state illustrate le misure già varate, i provvedimenti in corso di emanazione, i dati aggiornati sulla riduzione dell'arretrato civile, il crescente ricorso ai mezzi stragiudiziali, il miglioramento dell'efficienza del sistema attraverso la comparazione tra gli uffici giudiziari e la gestione telematica dei procedimenti, provvedimenti questi di assoluto rilievo anche ai fini dell'attrattività internazionale del Sistema-Italia.

Altre presentazioni si sono seguite a Berlino, dove, tra gli altri, anche l'associazione confindustriale tedesca (BDI-Bundesverband der Deutschen Industrie), ha dato atto del dinamismo del processo di riforme in Italia ed anche a New York, dove i risultati raggiunti con la nuova riforma hanno riscosso grande apprezzamento da parte della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale, per le ricadute positive in termini economici, commerciali e di incentivo agli investimenti stranieri in Italia.

È stato riconosciuto dai vari interlocutori internazionali il “salto di qualità” nel miglioramento del sistema giudiziario italiano e le numerose riforme già attuate.

In particolare il rapporto “Doing business 2017” ha sottolineato il passaggio dell'Italia dalla 160a posizione del 2013 alla 108a.

Il nuovo processo civile telematico è stato inserito anche nel programma del VI Forum Giuridico Internazionale di San Pietroburgo del maggio scorso, che ha costituito un'occasione di confronto nelle esperienze dei sistemi della giustizia nonché nei processi di modernizzazione, cui

Relazione di sintesi per l'anno 2016

hanno preso parte i rappresentanti del Governo e delle istituzioni giudiziarie russe e di altri Paesi, esperti del settore, avvocati, giuristi e accademici.

Un importante rilievo per il crescente impatto sulla vita delle imprese e dei cittadini assume anche il negoziato tra Unione Europea e Stati Uniti in materia di protezione dati personali per finalità commerciali (c.d. *Privacy Shield*). Il raggiungimento dell'accordo permetterà, infatti, un significativo rafforzamento delle garanzie individuali, anche di tipo risarcitorio e giurisdizionale innanzi alle autorità statunitensi.

Il tema della protezione dei dati personali assume notevole rilevanza anche nell'ambito dello scambio di informazioni tra autorità giudiziarie e di polizia. Tale tema ha ricevuto una disciplina anche nei rapporti transatlantici (c.d. *Umbrella agreement*), nell'ambito dei quali sono stati confermati i principali criteri concordati in sede europea nella direttiva in materia di protezione dati negli scambi tra autorità giudiziarie e di polizia, che è in corso di recepimento.

Il tema della tutela del diritto fondamentale alla protezione dei dati personali riveste una funzione essenziale in un contesto in cui lo scambio internazionale di informazioni tra autorità giudiziarie e di polizia svolge una funzione cruciale per il contrasto alle più gravi forme di criminalità e per la prevenzione a fini di sicurezza nazionale.

Sotto questo aspetto, deve evidenziarsi come il quadro della cooperazione giudiziaria si stia via via arricchendo e raffinando, attraverso la messa a punto, a livello europeo, di strumenti sempre più efficaci, quali la disciplina sulla raccolta delle prove elettroniche, sulla creazione della Procura europea e sull'ampliamento del sistema, ECRIS.

Costante è anche l'attività di confronto bilaterale sui temi della Giustizia con gli altri Paesi dell'Unione Europea. Proficui scambi, in particolare, si sono avuti nel corso dell'anno con Francia e Olanda.

In sede europea, sono state avviate approfondite riflessioni sulle misure volte a migliorare l'efficacia della giustizia penale nell'era digitale, sia per quanto riguarda il contrasto al *cybercrime*, sia per quanto riguarda la raccolta delle prove digitali necessarie al perseguimento dei reati commessi sfruttando le potenzialità di internet e delle tecnologie IT. In tale contesto, alcuni obiettivi sono ormai largamente condivisi: rivedere i criteri di determinazione della competenza giurisdizionale in materia di prove elettroniche, migliorare la cooperazione fra gli stati interessati dal fenomeno, ottimizzare la cooperazione con i paesi terzi, attuare un processo di revisione della Convenzione di Budapest, promuovere gli accordi con Stati terzi, acquisire la disponibilità di un affidabile regime di conservazione dei dati.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

La Commissione, inoltre, ha aderito alle richieste da tempo avanzate da parte italiana, di ampliare il sistema di scambio di informazioni tra i casellari giudiziari degli Stati membri (ECRIS) per includervi i dati biometrici e quelli relativi alle condanne penali pronunciate nei confronti di cittadini di Paesi terzi nonché le proposte legislative in materia di *contract law* ed ha già presentato ai Ministri una proposta di direttiva in tal senso.

Quanto alla proposta di regolamento sulla Procura europea, sotto la guida delle presidenze olandese e slovacca, si è svolto un intenso lavoro tecnico orientato a ricercare, in tempi ravvicinati, il più ampio consenso possibile sull'intero testo della proposta.

L'Italia ha concentrato il proprio impegno negoziale sull'obiettivo di mantenere un alto livello di ambizione del testo al fine di garantire una Procura efficiente, indipendente e con reali poteri d'indagine, attraverso i quali assicurare investigazioni efficaci pur nel pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone indagate.

A tal proposito, si è provveduto a sostenere costantemente la posizione, già espressa al Consiglio di dicembre 2015, di opposizione all'accordo raggiunto in quella sede sulla prima parte del testo che è apparsa eccessivamente indebolita e quindi notevolmente al di sotto del livello auspicato.

Finora hanno prevalso le preoccupazioni di quegli Stati che temono la rinuncia alle prerogative nazionali, facendo impallidire l'obiettivo di rivoluzionare la cooperazione tra le autorità giudiziarie degli Stati membri e di combattere, oltre alle frodi al bilancio dell'Unione, anche tutte le più forme gravi di criminalità, compreso il terrorismo.

Su tale ultimo aspetto, deve evidenziarsi che l'analisi del fenomeno terroristico e la ricerca degli strumenti di contrasto più idonei sono stati parte preponderante dell'iniziativa e del confronto in tutti i consessi internazionali cui l'Italia aderisce, a partire dal negoziato sulla nuova direttiva europea sulla lotta al terrorismo. In tale sede la posizione italiana, nonostante l'opposizione di molti Stati dell'Unione, ha trovato un riconoscimento importante da parte del Parlamento europeo ed è stata recepita nel testo finale che verrà a breve adottato dal legislatore europeo.

Anche sul fronte della prevenzione è stato prestato il massimo sostegno da parte italiana, alle iniziative assunte dalla Commissione europea per la diffusione di un codice di condotta per le principali piattaforme informatiche e social con riguardo al contrasto ai reati d'odio commessi online.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Nell'ambito del Consiglio d'Europa la materia è stata oggetto di ulteriori, importanti iniziative con la Raccomandazione (2005)10 sulle speciali tecniche di indagine su gravi reati, inclusi i delitti di terrorismo. Sono in corso di elaborazione ulteriori indicazioni in tema di “lupi solitari” e di terrorismo ed Internet, anche attraverso la creazione di un network di “punti di contatto” da designarsi da ciascuno Stato membro per lo scambio di informazioni di polizia sui “foreign terrorist fighters”, così come previsto dall'art. 7 del Protocollo Addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla prevenzione del terrorismo (CETS) No. 217).

La messa a punto di efficaci meccanismi di cooperazione e coordinamento tra le autorità nazionali nelle politiche di prevenzione e contrasto al terrorismo ha ricevuto anche l'apprezzamento del Comitato Antiterrorismo delle Nazioni Unite, nel recente Rapporto di valutazione sull'Italia. Il Paese viene apprezzato per il robusto quadro giuridico e istituzionale, la buona comprensione dei rischi, l' incisiva azione in sede investigativa e giudiziaria, ma soprattutto per aver raggiunto un ottimo equilibrio tra esigenze investigative e tutela delle garanzie costituzionali, laddove altri Stati hanno adottato strategie di sicurezza che si sono tradotte in una limitazione dei diritti fondamentali.

Sempre in sede ONU è stato affrontato il tema della collaborazione del Ministero con l'Alto Commissariato dell'UNHCR nella prospettiva del miglior funzionamento delle procedure di protezione internazionale regolanti il diritto di asilo. In tale contesto, oltre alle misure adottate in via emergenziale con il piano straordinario di applicazioni extradistrettuali di magistrati per fronteggiare l'aumento dei procedimenti giurisdizionali connessi con le richieste di protezione internazionale e umanitaria, sono attualmente all'esame del Governo le ulteriori misure proposte dal Ministero per accelerare e semplificare le procedure di definizione delle domande di asilo.

Parimenti intenso e proficuo è stato il dialogo con i Paesi Terzi di importanza strategica, tra cui USA, Russia, Costa Rica, Iran, India, Macedonia, Senegal, Vietnam, Serbia, Messico, Somalia, Ecuador, Bolivia, Cina, anche in vista della sottoscrizione di accordi e trattati di assistenza e cooperazione giudiziaria e di proficui avvii di partenariati strategici.

In proposito, deve essere rimarcato che il numero degli accordi conclusi nel 2016 (Macedonia, Costa Rica, Nigeria e Colombia) nonché dei Memorandum di intesa e di programmi di collaborazione (Ecuador, Federazione Russa, Vietnam) conferma l'intenso impegno profuso nel settore come dimostrato dal fatto che il numero complessivo dei negoziati condotti e conclusi nel periodo 2014-2016 è superiore di oltre il doppio rispetto a quello relativo al triennio precedente.

Nell'ambito della cooperazione internazionale va annoverato anche l'impulso impresso alle procedure di trasferimento dei detenuti stranieri per l'esecuzione della pena nei paesi di origine,

Relazione di sintesi per l'anno 2016

previste dalla convenzione di Strasburgo del 1983, dalla decisione quadro 2008/909/GAI relativa al reciproco riconoscimento delle sentenze penali nell'ambito dell'Unione europea e dai trattati bilaterali con i Paesi terzi.

Tale strumento, finalizzato in primo luogo ad agevolare la funzione rieducatrice della pena nelle sue più moderne declinazioni, ha svolto un importante ruolo anche per ridurre il sovraffollamento carcerario. Per accelerare, in particolare, le numerose procedure di trasferimento dei detenuti romeni, che da tempo registravano rallentamenti e stasi, sono stati promossi una serie di incontri tra i rappresentanti dei Ministeri italiani e romeno, cui è seguita l'adozione di buone prassi condivise volte a semplificare e rendere tempestive le procedure di trasferimento, eliminando i fattori che le rallentavano.

Un'intensa attività è stata svolta anche a in sede multilaterale. In ambito OCSE, in occasione della Presidenza italiana tenutasi nello scorso marzo, è stato assunto un ruolo di impulso nel promuovere la cooperazione internazionale per la legalità e la correttezza dell'attività economica, come aspetti dello stato di diritto e dello sviluppo sostenibile.

Inoltre, particolare cura è stata riservata ai rapporti con i Paesi dell'America Latina, con l'obiettivo di potenziare la cooperazione giudiziaria con Argentina, Belize, Colombia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panama, Repubblica Dominicana e Comunità Caraibi, di CX rilevanza strategica in materia di criminalità organizzata e narcotraffico.

Anche sul versante della cooperazione giudiziaria civile, assume particolare rilievo in termini di certezza del diritto e di prevedibilità delle norme, l'accordo raggiunto nel primo semestre 2016 sulla Decisione che autorizza la cooperazione rafforzata nell'ambito dei regolamenti in materia di giurisdizione, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle sentenze in materia di regimi patrimoniali dei matrimoni e delle unioni registrate.

L'attuazione del quadro europeo del diritto di famiglia ha trovato, infine, espressione con l'approvazione della legge sulle unioni civili.

Particolarmente intensa è stata l'attività condotta in seno al Consiglio dell'Unione europea in relazione ai negoziati per l'elaborazione degli atti normativi.

Significativa, in tale ambito, la proposta di Direttiva relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale nonché quella relativa ai contratti di vendita online e di altri tipi di vendita a distanza di beni. Entrambi i negoziati vengono proficuamente condotti in coordinamento con le amministrazioni interessate in sede C.I.A.E.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Di pari rilievo la proposta di riforma del Regolamento c.d. Bruxelles II-bis (n.2201/2003), relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale. Il negoziato, iniziato durante l'anno appena trascorso, è stato preceduto da un'intensa attività preliminare finalizzata all'espressione di una posizione italiana che tenesse conto della necessità di coordinamento dell'emanando regolamento con le disposizioni interne in tema di degiurisdizionalizzazione, e, in particolare, di quelle in tema di negoziazione assistita, di cui alla legge 12 settembre 2014 n.132.

PAGINA BIANCA

Relazione del Ministero
sull'amministrazione della
giustizia
anno 2016

Inaugurazione dell'Anno Giudiziario 2017

PAGINA BIANCA