

La riforma della “Geografia giudiziaria” consentirà risparmi di spesa significativi (stimabili in circa 55 milioni di euro per il 2012 e 95 milioni di euro per gli anni successivi) ma soprattutto assicurerà rilevanti benefici in termini di maggiore efficienza ed efficacia degli uffici. Il recupero di molti magistrati (sia togati che onorari) e di oltre 7.000 unità di personale amministrativo consentiranno una redistribuzione negli uffici accorpanti, dando luogo a un migliore sfruttamento di economie di scala e di scopo, con una più efficace ripartizione dei carichi di lavoro e una maggiore possibilità di specializzazione delle funzioni giudiziarie.

Benefici sono prefigurabili anche a seguito della costituzione di un giudice specializzato in materia di impresa, in termini di riduzione dei tempi di definizione ma anche maggiore prevedibilità e qualità degli esiti delle controversie di cui il tribunale delle imprese si occuperà, assicurando benefici per le imprese.

Sul fronte della domanda di giustizia, la riforma della Legge Pinto porterà ad una più fluida trattazione di tali cause attraverso la predeterminazione sia dell’ammontare dell’indennizzo che dei criteri per il computo della durata irragionevole del processo. Per effetto del filtro all’appello si stima una riduzione di circa 55.000 cause civili sopravvenute all’anno per un costo medio per ogni processo pari a 517 Euro. Il risparmio complessivo stimato è di circa 28 milioni di euro l’anno.

Gli interventi in itinere

Di seguito si dà conto di provvedimenti il cui percorso legislativo non ha potuto essere concluso ma che possono costituire la base per una prospettiva di azione futura.

Realizzate (amenò alcune del) le condizioni per limitare stabilmente la litigiosità e assicurare una maggiore efficienza della macchina giudiziaria, è innanzi tutto possibile ora aggredire l’arretrato con misure sia di natura stabile, sia straordinaria.

Al fine di fornire una possibile guida per interventi futuri, è stata predisposta una proposta normativa in tema di smaltimento dell’arretrato giudiziario civile.

Sulla base dell’analisi delle difficoltà sperimentate in esperienze pregresse e delle evidenze disponibili circa le caratteristiche dell’arretrato presso i diversi Uffici, il progetto suggerisce una rimodulazione organizzativa delle sezioni oggi esistenti mediante l’apporto di competenze esterne professionalmente qualificate: magistrati ordinari, amministrativi o contabili in pensione, notai, avvocati, professori universitari di prima e seconda fascia.

Un altro importante filone di lavoro non portato a compimento a causa della anticipata conclusione della legislatura, nonostante l’avanzatissimo stadio di elaborazione raggiunto, è stato quello della riforma organica della magistratura onoraria con meccanismi selettivi di incarico e conferma.

Del pari importante appare l’avvio di una riflessione sul tema della mediazione. La declaratoria di illegittimità costituzionale della norma sulla mediazione civile obbligatoria dovrebbe essere colta come occasione per ridisegnare la disciplina valutandone l’ambito oggettivo e apportando possibili migliorie, ad esempio rivisitando le materie in cui la mediazione è più efficace ed opportuna, ma anche per individuare incentivi idonei a favorirla, quando utile. L’analisi dell’esperienza maturata durante l’operatività della legge può rappresentare una guida importante. Anche in questo ambito sono state formulate proposte da cui prendere le mosse per un futuro intervento.

Infine, sebbene già costantemente realizzata con l’analisi delle statistiche disponibili, un’attività di monitoraggio più intensa beneficerà della costituzione di un osservatorio permanente – richiestoci dall’Europa – che assicuri un’analisi della litigiosità, anche sulla base dei risultati sperimentali del progetto di *DataWare House*, di prossimo completamento. La banca dati (anch’essa oggetto di richiesta Europea)

fornirà una base essenziale per la valutazione e il monitoraggio delle riforme in materia di giustizia civile.

Ulteriori interventi per la crescita

Sono state introdotte diverse altre misure utili ad assicurare maggiore efficienza al sistema economico. La *ratio* ispiratrice è stata quella di favorire la concorrenza e la riallocazione delle risorse, sia attraverso un più facile accesso al mercato delle nuove imprese, sia attraverso strumenti per facilitarne la ristrutturazione o l'uscita dal mercato.

Le professioni – Gli interventi di liberalizzazione in tema di professioni regolamentate sono stati incisivi.

Con DL 24 gennaio 2012, n. 1, convertito dalla legge 24 marzo 2012, n. 27, sono state abrogate le tariffe professionali, rimettendo alla normazione secondaria la previsione di parametri (intervento poi completato con la emanazione del DM 20 luglio 2012, n. 140, che ha segnato il definitivo abbandono della rigida predeterminazione di griglie liquidatorie, in favore di parametri di riferimento per forbici di valori medi entro i quali si esplica la discrezionalità liquidatoria del giudice); è stato introdotto l'obbligo di preventivo di massima nella negoziazione del compenso professionale; è stata fissata la durata massima del tirocinio per l'accesso alle professioni regolamentate (18 mesi) e prevista la possibilità di svolgimento del tirocinio, per i primi sei mesi, in concomitanza con il corso di studio.

Con lo stesso provvedimento sono state incrementate le piante organiche notarili ed ampliate le competenze territoriali dei notai in chiave concorrenziale (estensione al distretto della Corte d'Appello) e prevista la società tra professionisti, anche con soci esterni, non ordinistici e di capitali, anorché non in posizione di controllo della

maggioranza (il DM del Ministero della Giustizia è stato sottoposto al parere del Consiglio di Stato).

Con DPR 7 agosto 2012, n. 137 (Regolamento recante riforma degli ordinamenti professionali a norma dell'articolo 3, comma 5, del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138) sono state ulteriormente definite alcune misure volte a liberalizzare il mercato dei servizi professionali.

Le misure nel complesso assicurano una maggiore apertura del mercato dei servizi professionali a principi di concorrenza: gli utenti dei servizi beneficeranno sia di minori costi, che di una migliore qualità.

Stime realizzate dall'OCSE (e incluse nel Programma Nazionale di Riforma) suggeriscono che le misure indurrebbero una crescita della produttività (totale dei fattori) del sistema nell'ordine dello 0,4% annuo (su un orizzonte di otto anni).

Composizione della crisi da sovradebitamento e correttivi alla legge fallimentare -
Dopo alcuni anni di operatività della riforma delle leggi fallimentari, sono stati introdotti (DL 179/2012) alcuni correttivi per rendere più efficace l'impiego delle procedure di composizione della crisi. Sul fronte della tutela del consumatore e dell'imprenditore non fallibile è stata introdotta nell'ordinamento una procedura di "composizione della crisi da sovradebitamento", nonché una procedura di liquidazione dei beni dei medesimi soggetti.

Si configura un procedimento nel quale riveste un ruolo centrale l'organismo di composizione della crisi (rappresentato da un ente pubblico che supporta il debitore nell'iter procedimentale) e che genera un esito esdebitatorio del procedimento di liquidazione in assenza di condotte abusive e fraudolente del debitore.

L'intervento, che allinea la normativa italiana (tra le pochissime a non prevedere una disciplina del sovradebitamento) a quella dei principali paesi, è volto a consentire a soggetti in stato di insolvenza, ma ai quali non siano applicabili le vigenti procedure concorsuali (persone fisiche consumatori, professionisti, piccoli imprenditori,

imprenditori agricoli), di superare la crisi da sovraindebitamento attraverso la proposta di un piano per il pagamento dei creditori (attuabile anche grazie ad un intervento esterno in garanzia) di modo da riprendere l'ordinaria attività, anche imprenditoriale, liberi dal peso delle obbligazioni.

Srl a capitale ridotto – A complemento della disciplina della srl semplificata (accessibile solo a soci con meno di 35 anni di età) è stata prevista la possibilità di costituire una srl a capitale ridotto (1 euro) a statuto libero a coloro che hanno più di 35 anni (Decreto Legge 22 giugno 2012, n. 83, convertito dalla legge 7 agosto 2012, n. 134).

Gli interventi in itinere

L'accesso alla professione - Nell'ambito dell'attività normativa in materia di professioni, particolare attenzione è stata dedicata al tema dell'accesso alla professione forense, che ha portato alla elaborazione di diverse proposte di intervento normativo che i ristretti tempi a disposizione dell'Esecutivo non hanno consentito di portare all'attenzione del Parlamento.

A seguito dell'ampio confronto con i rappresentanti delle associazioni forensi e tenuto conto delle osservazioni del Ministero dell'istruzione dell'università e della ricerca, sono state elaborate possibili ipotesi di intervento, finalizzate ad individuare meccanismi idonei ad assicurare un accesso più selettivo e qualificante all'esame di avvocato.

Società tra professionisti - Il DM è già stato sottoposto al parere, favorevole con osservazioni, del Consiglio di Stato e su di esso vi è stato ampio confronto con le professioni. Il provvedimento, nell'attuare alcune disposizioni della legge di stabilità 2011, consente l'operatività dello strumento collettivo di esercizio delle professioni, da anni atteso e che si ritiene possa portare ad un miglioramento del servizio professionale realizzato attraverso strutture societarie multidisciplinari (il tema della

società tra professionisti potrà, poi, trovare specifica declinazione per la sola professione forense nell'ambito dell'esercizio delle delega prevista nella Legge Forense).

L'attività internazionale

Sul fronte internazionale è stato rafforzato in modo significativo l'impegno volto alla comunicazione dello sforzo riformatore realizzato nel nostro Paese nel settore della giustizia.

Tale impegno si è tradotto in interazioni con i principali organismi internazionali che realizzano valutazioni del sistema paese, *in primis* Banca Mondiale e Fondo Monetario Internazionale, attraverso incontri presso le sedi degli organismi e in Italia, in cui sono state presentate, discusse e apprezzate le riforme realizzate; in incontri con investitori istituzionali stranieri presso il Ministero, relativi al programma di riforme e ai suoi potenziali effetti per l'economia italiana; attraverso interazioni con altri paesi (es. Israele) per valutare possibili programmi comuni.

Si può considerare parte di questa attività di comunicazione e attenzione internazionale l'attivo dialogo con gli organismi che realizzano forme di monitoraggio specifiche sul sistema giustizia: la Banca Mondiale, con il rapporto Doing Business; il Consiglio d'Europa, con il Rapporto Cepej sul funzionamento dei sistemi giudiziari; l'OCSE, che quest'anno nella Survey sull'Italia includerà un capitolo sull'implementazione delle riforme dedicato anche alla giustizia (civile).

Con le citate organizzazioni è in atto un dialogo costruttivo volto ad assicurare una corretta percezione e rappresentazione del Paese con riferimento al funzionamento della giustizia.

Le articolazioni ministeriali hanno, poi, assicurato una costante partecipazione ai gruppi di lavoro nell’ambito del Comitato di diritto civile del Consiglio dell’Unione Europea:

- diritto comune europeo della vendita
- proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (*recast*)
- le due proposte di regolamento relative alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento ed all’esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali tra coniugi nonché in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate
- regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni e degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo
- la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile
- la proposta di regolamento in materia di sequestro conservativo dei depositi bancari.

Si è altresì partecipato attivamente alle attività:

- del Comitato Europeo per i Problemi Criminali (CDPC) che coordina l’intera attività del Consiglio d’Europa in materia penale e penitenziaria
- del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), che ha lo scopo di assicurare e monitorare l’applicazione della Convenzione del Consiglio d’Europa sulla corruzione nel settore penale seguendo il processo di monitoraggio sulle raccomandazioni derivanti dal I e II ciclo (congiunto) di valutazione e coordinando tutte le attività inerenti al III ciclo di valutazione dell’Italia, concluso con l’approvazione, nel marzo 2012, del Rapporto di valutazione sull’Italia. Si è ora impegnati nel processo di

monitoraggio anche con riferimento all'adempimento delle raccomandazioni disposte nel rapporto del III ciclo di valutazione

- del Gruppo di lavoro sulla corruzione (WGB) che ha come mandato la promozione e il monitoraggio dell'applicazione dell'omonima Convenzione O.C.S.E. per il contrasto ai fenomeni di corruzione nelle transazioni economiche internazionali, coordinando tutte le attività conseguenti alla conclusione del III ciclo di valutazione dell'Italia condotto dal WGB nel 2011. Si è già provveduto a riferire in due occasioni al WGB, anche a seguito della recente approvazione della legge 190/2012 ("legge anticorruzione")
- del Gruppo di valutazione dell'attuazione della Convenzione ONU contro la corruzione - Implementation Review Group (IRG), nell'ambito del quale l'Italia ha proceduto alla valutazione dello Zambia e del Vietnam.

La razionalizzazione di spesa nel contesto della *Spending review*

Le forti esigenze di contenimento dei costi hanno orientato l'attività amministrativa del Ministero nella direzione del risparmio e della razionalizzazione della spesa, con l'ineludibile corollario della riduzione del rischio di sprechi e di dispersioni del pubblico denaro.

Ogni iniziativa assunta nel corso dell'anno sia a livello normativo (vedi *supra*), sia a livello di organizzazione interna delle strutture ministeriali centrali e periferiche, è stata contrassegnata da una particolare attenzione al tema della spesa pubblica.

Si segnalano, in particolare, le seguenti misure.

Si è intervenuti sul settore autovetture di servizio e tutele. Con direttiva del 18.10.2012 rivolta ai Capi Dipartimento, è stata disposta una ricognizione su scala nazionale della situazione di tutte le autovetture disponibili con indicazione del

fabbisogno, nonché l'analisi e la predisposizione di un piano di gestione attraverso un'azione operativa uniforme anche con l'istituzione di un unico centro di coordinamento. E' stata, poi, diramata una nota che, fermo restando l'assolvimento delle funzioni istituzionali funzionali al servizio giudiziario, richiama a che le autovetture di servizio e gli autisti dell'amministrazione siano destinate prioritariamente alle finalità di protezione dei magistrati destinatari di tutela. Nello stesso spirito di contenimento dei costi relativi al servizio di tutela dei magistrati sottoposti a dispositivi di protezione a carico del Ministero della Giustizia, si muove la nota rivolta al Vice Presidente del C.S.M con cui si sensibilizza l'Organo di autogoverno della magistratura ad introdurre modifiche in senso più restrittivo alla circolare relativa ai presupposti richiesti per il rilascio dell'autorizzazione a risiedere fuori sede.

Si è inoltre disposto di limitare l'impiego nei servizi di tutela da parte del personale di polizia penitenziaria soltanto ai magistrati ed alle personalità istituzionali che ricoprono incarichi presso il Ministero, con l'unica eccezione degli ex Ministri. Conseguentemente, in ossequio alle direttive ricevute, mirate al contenimento dei servizi di scorta, è stata attuata la riduzione del personale di polizia penitenziaria distaccato per lo svolgimento di tali servizi, restituendosi in tal modo alle sedi di provenienza, e dunque agli altri servizi di istituto, ben 101 unità di personale.

Inoltre, in linea con le considerazioni del Presidente della Repubblica nel corso dell'adunanza plenaria del C.S.M. del 15.2.2012, il Ministro ha perseguito l'obiettivo di modificare il D.lgs. 26/2006 nella parte in cui prevedeva tre sedi per la Scuola Superiore della Magistratura.

La finalità, attuata attraverso il D.L. 83/2012, si è fatta carico dell'esigenza, avvertita più volte dal C.S.M., di garantire un'offerta formativa unitaria a tutti i magistrati italiani, realizzando al contempo un considerevole risparmio di costi materiali ed

umani, che sarebbero stati necessari per il mantenimento di tre diversi presidi territoriali.

In materia di intercettazioni, è stata istituita, sulla base del parere favorevole rilasciato dall'Avvocatura Generale dello Stato, e senza oneri aggiuntivi per l'amministrazione, una Commissione tecnica con il compito di supportare le strutture ministeriali nella predisposizione della procedura prodromica all'espletamento di una gara unica nazionale per l'acquisizione dei servizi di intercettazione telefonica, telematica ed ambientale.

L'iniziativa consentirà di acquisire i servizi di intercettazione in forma centralizzata, razionalizzando il sistema sia attraverso la realizzazione di un servizio omogeneo su tutto il territorio nazionale, sia in virtù dei risparmi di spesa e di energie umane conseguenti all'introduzione della fatturazione in modalità forfettaria.

Con la Legge di stabilità 2013 è stato modificato il codice delle comunicazioni, stabilendo che, con decreto del Ministero della Giustizia e dello Sviluppo Economico, di concerto con il Ministero dell'Economia, siano fissate le prestazioni obbligatorie che i gestori di telefonia devono mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria; lo stesso decreto stabilisce anche le modalità di pagamento sotto forma di canone annuo forfetario, abolendosi definitivamente il listino prezzi.

È stato predisposto uno schema di DPR (al parere della Conferenza Stato-Regioni) per una razionalizzazione delle spese di gestione degli uffici giudiziari: senza nuovi o maggiori oneri a carico del bilancio dello Stato, si rendono le spese rimborsabili più facilmente controllabili da parte dell'Amministrazione della giustizia, incentivando l'instaurarsi di virtuose prassi di corretta gestione dei flussi finanziari. Con decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, sarà rimessa la definizione della metodologia di quantificazione dei costi standard sulla base dei quali viene fissato il budget dei singoli uffici giudiziari.