

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

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

Con D.M. del 20 ottobre 2015 è stata poi indetta la procedura di selezione di 1502 tirocinanti ai fini dello svolgimento di tale periodo di perfezionamento.

È stato, infine, presentato un disegno di legge (iscritto al n.1738 Atto Senato), volto ad introdurre le misure necessarie per una più razionale e funzionale gestione del personale della magistratura onoraria (che concorre a comporre l'ufficio per il processo), anche per il tramite della rimodulazione delle funzioni e dei compiti di supporto al magistrato ordinario.

Deve evidenziarsi come le risorse destinate a vario titolo, nel solo anno 2015, a tale misura organizzativa ammontino ad oltre 17 milioni di euro così determinate:

- 8.000.000,00 per borse di studio tirocinanti laureati
- 7.813.000,00 per borse per stage di perfezionamento in cancelleria
- 800.000,00 per ulteriore sviluppo della Consolle dell'assistente e per implementare la banca dati della giurisprudenza di merito
- 1.000.000,00 circa per l'acquisto di PC, per la gestione amministrativa dei tirocinanti e per il consolidamento dei sistemi informatici

Ai 17 milioni già stanziati si andranno ad aggiungere circa 5 milioni provenienti dalle risorse europee provenienti del PON Governance e Capacità istituzionale, appositamente dedicati al supporto all'avvio presso gli uffici giudiziari dell'Ufficio per il processo.

Al riguardo, sono in via di completamento proprio in questi giorni le procedure per erogare le prime borse di studio per i tirocinanti laureati, e già a dicembre 2015 sono iniziati i percorsi formativi per i tirocinanti ex art 37 del d.l. n.98/11.

E' da sottolineare pure il dato qualitativo dello sviluppo delle tecnologie per l'avvio della "Banca dati della giurisprudenza di merito". E' così finalmente possibile tramite il supporto degli assistenti, in specie dei tirocinanti, arrivare ad avere uno strumento per la conservazione dei precedenti giurisprudenziali che consentirà l'arricchimento del bagaglio di conoscenze degli orientamenti della giurisprudenza degli uffici sul territorio.

Si consente così per la prima volta di far sì che la relazione territorio - ufficio non sia episodica, ovvero rimessa alle singole vicende giudiziarie ma sia stabile, in quanto votata ad una rappresentazione costante, per cittadini, avvocati e imprese, dello stato della giurisprudenza locale.

Ciò che comporta riduzione del contenzioso esplorativo, con possibilità di scelte conciliative, anche con ricorso ai meccanismi di ADR, maggiormente consapevoli perché arricchite dall'esperienza maturata nell'ufficio chiamato a decidere della futura lite.

### **2.3. Il Ministero della giustizia e le risorse europee: il PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020.**

Il Ministero ha anche invertito la prospettiva nel reperimento di risorse per il supporto all'organizzazione avviando una innovativa politica di coordinamento di alcune progettualità organizzative per gli uffici giudiziari, da finanziarsi risorse con le risorse europee.

Nell'ambito della Programmazione dei fondi strutturali 2014-2020, il Ministero della Giustizia è stato accreditato, in data 23 febbraio 2015 con Decisione della Commissione Europea n. C(2015)1343, come Organismo intermedio di gestione del Programma Operativo Nazionale *Governance* e Capacità Istituzionale, prevedendo una gestione in parte delegata del Programma a due Organismi Intermedi, Dipartimento per la Funzione Pubblica e Ministero della Giustizia con riferimento agli Assi I e II del Programma stesso.

Con il Regolamento di organizzazione è stata allo scopo creata una nuova Direzione generale che, tra le sue competenze, ha quella di gestire i fondi strutturali europei.

L'idea di fondo che ha mosso la scelta delle azioni e dei singoli progetti indicati nel PON è tuttavia diversa a quella che ha governato la sperimentazione *best practices* 2007-2013.

Nel PON *Governance* la possibilità di essere Organismo Intermedio e non meri destinatari di programmazione gestita da altri offre l'opportunità di giovare di fondi non solo per la consulenza ma anche per formazione, per infrastruttura, ecc.

Idea fondamentale - che ha trovato il plauso della commissione anche perché assolutamente in linea con il Regolamento europeo - è stata quella di inserire progetti che in tutto e per tutto rispondano alle linee fondamentali dell'indirizzo politico di governo del ministro

Nell'ambito del PON le linee a cui partecipa giustizia sono due:

- Digitalizzazione dei processi amministrativi e diffusione di servizi digitali pienamente interoperabili della PA offerti a cittadini e imprese.
- Asse di *governance* e miglioramento della digitalizzazione

I progetti sono:

- Estensione dell'implementazione del Processo Civile Telematico (PCT) a tutti gli uffici del giudice di pace;
- Lo sviluppo del Processo Penale Telematico;
- infrastruttura per video conferenza;
- Supporto all'avvio dell'Ufficio per il processo;

- Creazione degli sportelli di prossimità decentrati che permettono agli utenti di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di un servizio di orientamento e informazione, di certificati specie in ambito V.G. creando, nonché di altri servizi qualificati;
- Supporto allo sviluppo di prassi operative al fine di stabilire una pratica uniforme di trattamento dei dati dei registri ai fini dell'analisi a supporto della digitalizzazione degli uffici, sia civile che penale.

Per la prima volta si avrà modo di finanziare con risorse europee progetti di digitalizzazione e organizzazione che il Ministro ha scelto come propria linea governativa. Digitalizzazione avanzata del processo civile e penale, staff del giudice, sportelli di prossimità saranno il “volto” con cui l'Italia si presenterà all'Europa in materia di innovazione organizzativa della giustizia.

#### **2.4. La valutazione della performance.**

Nell'anno 2015, per la prima volta, il ciclo della performance, come regolamentato dal dlgs.150/09 è stato virtuosamente realizzato in tutte le sue fasi, dalla definizione delle priorità politiche, in piena coerenza con le linee programmatiche del bilancio generale dello Stato, all'individuazione e realizzazione da parte dei Centri di responsabilità amministrativa della relativa programmazione strategica.

Nell'ambito del complessivo processo di riorganizzazione del Ministero, si sta lavorando al perfezionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale ed organizzativa, allo scopo di affinare i meccanismi di controllo interno e di valutazione del personale e dei dirigenti, tramite obiettivi specifici, chiari e “misurabili”, trattandosi, in tutta evidenza, di una condizione essenziale per una valutazione attendibile, in sede di controllo, della rispondenza dei risultati agli obiettivi organizzativi, offrendo la possibilità di riconoscere meriti e demeriti e di individuare eventuali responsabilità.

Tali azioni e misure, esplicitate nei relativi documenti di programmazione seguendo la logica d'interazione ed integrazione, permetteranno di dare piena attuazione ai principi generali applicabili a tutte le Amministrazioni Pubbliche e ai pubblici funzionari, quali i principi di imparzialità e di buon andamento.

### **3. LE SPESE DI FUNZIONAMENTO DEGLI UFFICI GIUDIZIARI.**

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

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

agli uffici giudiziari coinvolti, nonché al fine di assicurare la dovuta e adeguata formazione al personale amministrativo chiamato ad occuparsi della contrattualistica e delle ulteriori questioni inerenti alla gestione delegata delle spese di funzionamento.

La Legge di stabilità 2015 ha radicalmente innovato la disciplina delle funzioni di spesa correlate alla gestione degli uffici giudiziari, sino ad allora poste a carico dei Comuni – per effetto della legge 24 aprile 1941, n. 392 e con la sola esclusione degli uffici giudiziari della Capitale e di Napoli – attraverso il sistema dei rimborsi di spesa.

Il trasferimento di pubbliche funzioni delineato dall'intervento legislativo ha, innanzitutto, prodotto significative ricadute sul quadro normativo di riferimento che determinava, in precedenza, la competenza dei Comuni nella gestione delle spese degli uffici.

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

Questo, in sintesi, il percorso di collaborazione che abbiamo delineato:

- Con ANCI, oltre alla interlocuzione tenuta per tutta la fase di ideazione e predisposizione delle misure organizzative di attuazione delle spese di funzionamento, si è pervenuti all'adozione congiunta di una *convenzione quadro* per l'attuazione del percorso di condivisione dei pilastri portanti del nuovo modello e delle convenzioni attuative.
- E' stata avviata una apposita interlocuzione con la Cassa Depositi e Prestiti al fine di operare la ricognizione dei mutui contratti ed il censimento degli immobili gravati dal vincolo di giustizia per verificare, in concreto ed in una realtà nazionale assai variegata, la migliore utilizzazione del patrimonio pubblico immobiliare ad uso giudiziario. Analogo censimento dovrà riguardare anche i mutui contratti con la Cassa Depositi e Prestiti.
- Il dialogo costante con l'Agenzia del Demanio – che ha offerto il supporto, tra l'altro, del proprio e fondamentale *data base* - potrà essere ulteriormente perfezionato attraverso l'istituzione di forme di interoperabilità, mentre CONSIP ha manifestato la disponibilità a partecipare all'attuazione del nuovo modello di gestione attraverso l'analisi dei dati, elaborati su classi merceologiche, nonché assicurando il necessario supporto nella organizzazione dei processi che riguardano i contratti.

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

Si è, in primo luogo, dato impulso alla attività di normazione secondaria necessaria per l'attuazione del nuovo modello di gestione attraverso l'adozione del Decreto Interministeriale di definizione della metodologia di quantificazione dei cd. *costi standard*.

All'esito dei lavori di un apposito tavolo tecnico è stato poi adottato il DPR sulle misure organizzative a livello centrale e periferico (*regolamento sulle "Misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528 e 529 dell'art. 1 della Legge 23 dicembre 2014, n. 190"*, pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 29 agosto scorso).

In stretta coerenza con quanto previsto dal Regolamento di Organizzazione del Ministero, sono state costituite articolazioni amministrative decentrate, denominate "*Conferenze permanenti*", alle quali sono state riconosciute attribuzioni funzionali ad assicurare il compiuto svolgimento dell'attività necessaria al funzionamento degli uffici giudiziari. Si è, in tal modo, declinata una articolazione territoriale che tiene conto dell'esigenza di gestione unitaria delle spese di funzionamento dei diversi uffici giudiziari che operano nel medesimo edificio o complesso unitario di edifici.

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

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

La transizione si è svolta senza evidenziare particolari disservizi, nonostante le difficoltà generate dalla situazione di precarietà in cui sono risultati trovarsi molti edifici sedi di uffici giudiziari, privi da tempo di una effettiva attività manutentiva.

Anche sotto il profilo della copertura finanziaria, va sottolineato come le risorse assegnate dalla Legge di bilancio per la copertura dei relativi fabbisogni per l'anno 2016 ammontano ad oltre 210 milioni di Euro.

#### **4. INFORMATIZZAZIONE E DIGITALIZZAZIONE.**

Il 2014 ha segnato l'avvio dell'obbligatorietà del processo civile telematico.

Il 2015 rappresenta per le tecnologie l'anno del consolidamento dei risultati ottenuti con il processo civile telematico, in cui oltre a progredire con il processo civile telematico si è pensato a rafforzare

l'infrastruttura informatica che sorregge l'architettura del PCT, a dotare di adeguate risorse la competente direzione anche per una programmazione per i futuri anni della digitalizzazione avanzata del processo civile e penale.

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

Dopo l'entrata in vigore del processo civile telematico "obbligatorio" per le cause civili ordinarie iscritte avanti ai Tribunali, nel corso del 2015 l'obbligatorietà del PCT è stata quindi estesa ai procedimenti esecutivi fin dalla loro fase introduttiva, nonché, a partire dal 30 giugno 2015, ai processi celebrati avanti alle Corti d'appello.

Dal 30 giugno 2015 è stata poi introdotta la facoltà, presso tutti i Tribunali italiani, di depositare anche gli atti introduttivi dei processi di primo grado in via telematica, con l'importante conseguenza che, allo stato attuale, abbiamo un processo di primo grado che, potenzialmente, è telematico in tutte le sue fasi, nessuna esclusa, in tutta Italia.

Un risultato questo che colloca la giustizia italiana all'avanguardia in Europa, sforzo peraltro riconosciuto dal rapporto *Doing Business* 2016.

Un altro obiettivo che si intende perseguire è quello di consentire al cittadino di partecipare alle aste bandite nell'ambito delle procedure esecutive e concorsuali in via esclusivamente telematica.

La risposta all'introduzione generalizzata del PCT è stata positiva da parte di tutti gli operatori della giustizia: giudici, avvocati e personale di cancelleria, con i quali nel corso dell'anno è proseguita l'interlocuzione avviata sin dalla nascita del PCT.

Ciò è confermato dai dati sui depositi telematici.

- Nel solo mese di dicembre 2015 sono stati eseguiti oltre 614.000 depositi telematici da parte di avvocati e professionisti, con un incremento del 228%, rispetto allo stesso mese del 2014, quando era già in vigore, sia pure parzialmente, l'obbligo di deposito telematico.
- Grazie alla generalizzazione della facoltà di depositare telematicamente gli atti introduttivi, poi, si è registrato un incremento del 711% nei depositi di tale categoria di atti, essendosi passati dai 10.927 depositi di dicembre 2014 agli 88.587 di dicembre 2015.

Di grande rilievo la risposta dei magistrati.

Nell'ultimo anno, infatti, essi hanno infatti depositato 3.491.619 atti digitali, rispetto al milione circa registrato nell'anno precedente. Qui il dato è ancor più significativo perché solo una piccola parte di tali depositi (409.279, pari a meno del 12 % del totale) si riferisce ai decreti ingiuntivi, che sono attualmente gli unici provvedimenti necessariamente nativi digitali. Questi numeri dicono che

la magistratura ha spontaneamente aderito al processo civile telematico, comprendendone e sfruttandone le potenzialità, anche a prescindere da un obbligo in tal senso.

Il sistema delle comunicazioni telematiche in ambito civile è ormai a pieno regime.

Nell'ultimo anno sono state consegnate oltre 15 milioni di comunicazioni (15.169.628 per l'esattezza), con un risparmio totale stimato in circa 53 milioni di euro se si considerano i costi delle tradizionali comunicazioni cartacee.

Uno sguardo ai primi risultati in termini di velocizzazione nell'emissione dei provvedimenti consente di apprezzare che nei grandi Tribunali, come Roma, Milano e Napoli, i tempi di emissione di un decreto ingiuntivo (provvedimento adottato all'esito dell'unica procedura che, per previsione di legge, è integralmente ed obbligatoriamente telematica) si sono ridotti da un minimo del 20 a un massimo del 48%.

Tali risultati spingono a guardare con fiducia alle prossime evoluzioni in termini di progressiva estensione del PCT a tutti i settori processuali, con la certezza che l'informatica giudiziaria possa costituire valido strumento di velocizzazione dei procedimenti giudiziari nel loro complesso.

Il Processo civile telematico rappresenta, dunque, non solo una fonte di risparmio di spesa, ma un motore di cambiamento culturale, e di avvicinamento del cittadino all'amministrazione della giustizia.

A tale proposito basti pensare che attraverso la consultazione di un sito web o con l'utilizzo di un'*App* per *smartphone*, qualsiasi cittadino è in grado di consultare in forma anonima e in tempo reale i dati relativi a qualsiasi controversia pendente avanti ai tribunali, alle corti d'appello e alle sedi circondariali dei giudici di pace. Tale è l'utilità di tale strumento che ogni giorno si registrano in media circa 5.000.000 di accessi all'area di consultazione.

Del resto, la maggiore efficienza degli strumenti telematici rispetto a quelli tradizionali è immediatamente riscontrabile anche dai consistenti risparmi di spesa conseguiti attraverso le comunicazioni telematiche. Basti pensare che nell'ultimo anno sono stati consegnati oltre 15 milioni di comunicazioni telematiche, con un risparmio stimato di circa 53 milioni di euro.

Sulla scia dell'obbligatorietà del PCT, nell'ultimo anno è notevolmente cresciuto il numero di pagamenti telematici relativi alle spese di giustizia. Nel 2015 sono stati eseguiti 88.113 pagamenti telematici, di cui 8.987 soltanto nel mese di dicembre 2015 laddove nel dicembre 2014 ne erano stati eseguiti soltanto 4.368, con un incremento, quindi, superiore al 105%, nonostante, al momento, non viga un regime di obbligatorietà dello strumento telematico per i pagamenti.

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

Proprio in questi giorni segnano un importantissimo momento della digitalizzazione avanzata del processo civile. Il 19 gennaio u.s. il Ministro ha infatti firmato il decreto che dispone l'avvio per il 15 febbraio p.v. delle comunicazioni telematiche presso la Corte Suprema di Cassazione per i procedimenti civili.

Con la partenza delle comunicazioni elettroniche in Cassazione si determinerà anche la concreta possibilità di sviluppo dell'interpretazione sulle ricadute normative dell'uso dell'informatizzazione nel processo, con ulteriore crescita giurisprudenziale e culturale, non solo tecnologica, sul tema.

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

Dal 15 dicembre 2014, numerose notificazioni a persona diversa dall'imputato devono essere, e di fatto sono eseguite esclusivamente attraverso lo strumento della Posta Elettronica Certificata. Attraverso il sistema c.d. SNT sono state consegnate, nell'ultimo anno, quasi 3.000.000 tra notifiche e comunicazioni (2.949.894 per l'esattezza).

Si tratta di un primo passo verso l'informatizzazione integrale anche del settore penale, che, pur scontando ancora un certo ritardo nei confronti del civile, si avvia ad un rapido potenziamento, anche sulla base della pregressa esperienza.

In quest'ottica si mira a completare al più presto la diffusione dei registri penali telematici (c.d. SICP) su tutto il territorio nazionale.

Telematizzare la giustizia, sia civile che penale, sarebbe, tuttavia cosa assai rischiosa ed anzi certamente dannosa se tale attività non si accompagnasse al potenziamento e al consolidamento delle infrastrutture tecnologiche, con un occhio particolarmente attento agli aspetti concernenti la sicurezza.

È quindi proseguita, durante il 2015, l'attività di razionalizzazione del patrimonio ICT, nell'ambito della quale sono da ricordare gli interventi riguardanti: la riduzione delle sale server; l'incremento della qualità dei sistemi trasmissivi; l'incremento della disponibilità di servizi di interoperabilità, firma digitale e di cooperazione applicativa con le altre Amministrazioni; la rinnovata contrattazione con i principali fornitori del settore ICT; l'incremento della qualità dei servizi di assistenza applicativa agli utenti; l'accrescimento del ruolo rivestito dai tecnici dell'Amministrazione nella progettazione, nella esecuzione, nel coordinamento e nel monitoraggio delle attività.

## **5. PERSONALE AMMINISTRATIVO.**

Nella consapevolezza che nessuna riforma normativa possa attuarsi senza adeguate risorse, di uomini e mezzi, sin dall'inizio del mandato governativo uno degli obiettivi prioritari è stato



quello di adottare misure tese, da un lato, ad assicurare l'apporto di nuove professionalità, dall'altro, a realizzare interventi in grado di valorizzare ed incentivare il personale in servizio. Sotto il primo aspetto, la non felice congiuntura economica che ha contrassegnato questi ultimi anni, unita all'assenza di vere politiche per il personale, ha provocato un processo di progressivo invecchiamento del personale amministrativo della giustizia, tanto che i dati di fine 2014 riportavano un quadro desolante: il personale in forza all'amministrazione contava 35.625 unità su una dotazione organica di 43.702, con una scopertura del 18,48 %.

A fine 2015 purtroppo la scopertura di organico presenta ancora un dato di crescita, ammontando a 34.656 unità, con una carenza di 9.046 unità, pari al 20,7 %, che scende al 19,9 % se si considerano i comandi da altre amministrazioni.

Se poi il dato viene rapportato alle dotazioni organiche del personale stabilite dal nuovo regolamento di organizzazione, complessivamente determinate in 43.326 unità, la scopertura risulta di 8.670 elementi, pari al 20,01%.

Questo perché le azioni avviate per l'assunzione di personale nel 2015 non hanno potuto ancora esplicitare totalmente i loro effetti.

Notevole è lo sforzo, anche economico, profuso: circa 267 milioni di euro sono stati stanziati per l'assunzione di personale in mobilità, avviando un percorso che da qui al 2017 arriverà a dare ingresso a più di 4000 unità di personale in un biennio.

Queste le principali tappe:

- Con il bando di mobilità volontaria del 27 marzo 2015 si è dato corso all'avvio delle assunzioni per mobilità volontaria per 1031 risorse di personale amministrativo che prenderanno servizio prossimamente, di cui 450 unità hanno già preso servizio presso gli uffici giudiziari.
- Con il decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83 - convertito, con modificazioni, con legge 6 agosto 2015, n. 132 – sono state introdotte disposizioni specificatamente rivolte ad agevolare la ricollocazione del personale delle province e delle città metropolitane negli organici del Ministero della Giustizia per 2000 persone nel biennio 2015-2017.
- Con la legge di stabilità 2016 sono state reperite ulteriori risorse per l'assunzione di 1000 persone in mobilità provinciale volontaria.
- Alcune assunzioni si sono avute con altre modalità nel corso del 2015 (scorrimento da altre graduatorie).

Nel 2015 si sono quindi seriamente avviate le politiche assunzionali e sono già 593 le unità di personale che sono state assunte nel corso del solo anno 2015 ed altre unità potranno assumersi nei prossimi anni grazie alle procedure di mobilità.

Sotto il secondo aspetto, grande attenzione è stata riservata nell'ambito delle politiche per il personale al riconoscimento delle competenze maturate ed alla valorizzazione delle professionalità, soprattutto con riferimento alle procedure di riqualificazione del personale, che ormai da troppi anni erano attese dal personale amministrativo del Ministero della giustizia.

Con il decreto decreto-legge 83/2015 infatti è stata avviata la riqualificazione per le figure professionali dei cancellieri e funzionari UNEP.

Ulteriore risultato che si è registrato nell'anno passato è la sottoscrizione dell'accordo FUA, con il quale sono state finalmente redistribuite complessivamente 90.496.445 milioni di euro, relativi agli anni 2013, 2014 e 2015, ma ancor più si è ipotizzare un sistema graduale dell'introduzione dei meccanismi premiali.

L'obiettivo per il 2016 è di sfruttare adeguatamente le possibilità aperte dal regolamento di organizzazione, che impongono una revisione complessiva delle piante organiche del Ministero, così da consentire l'avvio anche di un percorso di ripensamento e revisione dell'intero ordinamento professionale, per adeguarlo alle mutate esigenze dell'amministrazione ed alle innovazioni tecnologiche ed organizzative che si stanno conducendo.

## **6. RISORSE E RAZIONALIZZAZIONE DELLA SPESA.**

Anche nell'anno appena trascorso significativa attenzione è stata dedicata alla razionalizzazione della spesa, in primo luogo attraverso il contenimento delle risorse determinato dalla attuazione del regolamento di organizzazione del Ministero e dal completamento della riforma della geografia giudiziaria, senza nondimeno far mancare l'adeguato supporto finanziario alle riforme poste in essere.

A tale riguardo, a fronte dei tagli lineari richiesti, si è scelto ancora di non ridurre le risorse destinate all'informatica, allo scopo di supportare gli obiettivi di digitalizzazione ormai in corso avanzato di realizzazione, assicurando al contrario l'assegnazione alla competente Direzione generale dei sistemi informativi, di risorse aggiuntive per circa 150 milioni di euro, somme poi inserite nella programmazione della spesa che produrrà i suoi effetti anche nel prossimo biennio.

Il 2015, in generale, ha segnato un momento assolutamente determinante in tema di politica delle risorse per la giustizia, a supporto degli obiettivi di governo, non solo attraverso l'utilizzo dei fondi ordinari di bilancio ma anche mediante una efficace politica di recupero di risorse aggiuntive.

Tra queste, 100 milioni di risorse provengono dai fondi europei del PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020, 260 milioni dal fondo per il pct ed efficientamento assegnati per vari interventi con il decreto legge 83/2015 - tra i quali, di assoluta rilevanza, quelli relativi alle politiche del personale amministrativo- il fondo per le spese di funzionamento degli uffici giudiziari

(oltre 600 milioni nel triennio 2015/2017), obiettivo quest'ultimo destinato a creare contenimento di spesa e razionalizzazione di risorse, non solo per la giustizia ma più in generale per la finanza statale, stante lo sgravio dell'onere di spesa per i comuni, con il conseguente passaggio diretto delle competenze al Ministero.

Si è inoltre per la prima volta realizzata un'azione continuativa sulle risorse FUG, recuperando nel solo anno 2015 due annualità del FUG 2012 e 2013 per 140 milioni di euro, somme queste ultime destinate agli interventi di potenziamento informatico, alla manutenzione, all'ammodernamento e alla sicurezza delle strutture giudiziarie, nonché al potenziamento dei servizi istituzionali dell'amministrazione penitenziaria.

Nel 2015, in particolare, si è riusciti ad assegnare le risorse aggiuntive del FUG ad inizio e non al termine dell'anno solare, fatto questo che ha consentito una più razionale gestione della spesa, con una corretta programmazione.

In un'ottica di trasparenza dell'azione amministrativa, la ripartizione della risorse FUG è stata pubblicata sul sito web del Ministero, rendendo così manifeste le finalità e i criteri adottati.

Complessivamente, rispetto all'anno 2014, il Ministero della giustizia potrà quindi contare su un quadro di risorse aggiuntive per 1.657,82 milioni di euro, rese disponibili non solo per la programmazione degli interventi dell'anno 2015 ma anche per il biennio 2016-2017.

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, nell'anno 2015 si è rafforzato l'impegno ad una tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati ed i tempi di pagamento relativi agli acquisti di beni, servizi e forniture.

Con particolare riguardo agli indennizzi dovuti ai cittadini a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, nell'anno in corso il Ministero della Giustizia ha varato un piano straordinario teso a realizzare il progressivo rientro del debito ex lege Pinto, sottoscrivendo nel maggio 2015 un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia secondo cui il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti sarà effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso.

In tal modo si velocizza la procedura e si evitano azioni esecutive in danno dello Stato con risparmi di almeno 500 euro per ciascun procedimento.

In un'ottica di razionalizzazione della spesa si auspica che significativo apporto verrà dal completamento della gara unica delle intercettazioni.

## 7. LA GIUSTIZIA PENALE

Sul versante della giustizia penale, sono stati raggiunti importanti risultati, sia sul piano del diritto sostanziale che di quello processuale.

L'agenda del Governo è stata necessariamente condizionata dai fatti di cronaca occorsi nell'anno appena terminato.

L'allarme suscitato dai gravi attentati che nel 2015 hanno interessato l'Europa e che hanno determinato l'urgenza di difendere la sicurezza dei cittadini e, con essa, il modello di civiltà che il nostro continente ha faticosamente costruito, si è tradotta in un impegno profuso, su molteplici livelli, per prevenire e contrastare la minaccia terroristica e, più in generale, per contrastare in maniera sempre più efficace la criminalità organizzata, interna e internazionale.

Non sono stati trascurati, tuttavia, i temi delle garanzie e dei diritti, sia con riferimento alla tutela delle vittime dei reati, sia per il migliore funzionamento del processo penale, quanto a celerità ed efficacia. Tali innovazioni sono destinate ad incidere anche sulla produttività dell'attività giudiziaria, per la quale le rilevazioni statistiche evidenziano una sostanziale stabilità.

### 7.1. La questione della sicurezza: contrasto al terrorismo anche internazionale e alla criminalità organizzata.

L'innalzamento della minaccia terroristica di matrice jihadista che, presentandosi in forme spesso nuove e di inusitata violenza, costituisce una gravissima insidia per la sicurezza interna ed è fattore di instabilità ha reso essenziale sviluppare una capacità di risposta globale attraverso misure che si muovono sia sul versante interno, sia sul versante internazionale.

Già nei primi mesi del 2015 si è provveduto ad introdurre innovativi ed efficaci strumenti, volti alla prevenzione ed alla repressione delle nuove forme di terrorismo, anzitutto attraverso un'importante azione di potenziamento della capacità di risposta globale, articolata sia sul versante dell'ordinamento interno, che su quello della cooperazione internazionale.

Con riguardo all'ordinamento interno, vanno menzionati gli istituti introdotti dal 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”*, convertito dalla legge 17 aprile 2015, n. 43. 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, l'auto-addestramento, il finanziamento e l'organizzazione di viaggi per il compimento di atti di terrorismo.

Si attribuiscono al procuratore nazionale i compiti di coordinamento delle indagini in materia di criminalità terroristica, anche internazionale.

Sul piano degli strumenti di prevenzione, le misure contemplate comprendono anche la possibilità di applicare la misura della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza ai “*foreign fighters*”; la facoltà del Questore di ritirare il passaporto ai soggetti indiziati di terrorismo, all’atto della proposta di applicazione della sorveglianza speciale di pubblica sicurezza con obbligo di soggiorno; l’introduzione di una figura di reato destinata a punire i contravventori agli obblighi conseguenti al ritiro del passaporto e alle altre misure disposte durante il procedimento di prevenzione.

La introduzione di nuove fattispecie criminali non sarebbe di per sé sufficiente, se non fosse accompagnata da un coordinamento investigativo strutturato ed efficace. Sulla scorta di tale acquisita consapevolezza si è, pertanto, provveduto a realizzare un sistema di coordinamento investigativo in capo al Procuratore Nazionale Antimafia, cui sono stati conseguentemente attribuiti compiti di coordinamento, nazionali ed internazionali.

L’azione del Governo nella lotta al terrorismo si è espressa anche sul fronte internazionale.

Il Ministero della Giustizia ha profuso particolare impegno sia in riferimento all’importante Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d’Europa per la prevenzione del terrorismo - Riga, 22 ottobre 2015 - di cui l’Italia è stata uno dei primissimi firmatari e che è pronto per la ratifica parlamentare - sia negli sforzi, che hanno avuto inizio già durante il semestre di presidenza europeo e sono tuttora in corso, per inserire il tema del contrasto della criminalità organizzata e del terrorismo internazionale tra i punti qualificanti della nuova Procura europea. Tale opportunità è offerta dalla valorizzazione delle potenzialità declinate dall’art. 84, paragrafo 4, del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea, la cui formulazione consente di estendere la competenza della Procura europea alla lotta alle più gravi forme di criminalità di carattere transnazionale.

La ferma convinzione che solo attraverso una efficace cooperazione internazionale si possa arginare e reprimere la minaccia terroristica ha orientato la decisa posizione sul punto assunta dal Governo, sebbene siano ancora molti gli Stati membri che manifestano tentennamenti e timidezze.

Tale convinzione ha costituito il motore di ulteriori iniziative di carattere internazionale: si è, infatti, lavorato all’ampliamento della rete di rapporti convenzionali bilaterali di carattere penale con Paesi terzi che rivestono ruoli strategici nel contrasto alle più gravi forme di criminalità. Sono stati ratificati i trattati stipulati con il Montenegro, la Cina, il Messico e sono stati conclusi - e restano in attesa della sola ratifica parlamentare - i trattati con il Marocco, il Vietnam, il Kosovo, Panama, l’Ecuador e le Convenzioni multilaterali di Varsavia per la prevenzione del terrorismo, di New York per la soppressione degli atti di terrorismo nucleare, di Strasburgo sulla criminalità informatica.

Gli strumenti di contrasto alla criminalità organizzata, oltre che nel contesto internazionale, si sono arricchiti anche nell’ordinamento interno, dove hanno trovato ingresso misure, da tempo sollecitate,

elaborate per colpire un cardine fondamentale delle organizzazioni criminali, e specificamente i patrimoni illeciti costruiti con le attività criminali. Sul punto, va segnalata la legge n. 69 del 27 maggio 2015, recante “Disposizioni in materia di delitti contro la pubblica amministrazione, di associazioni di tipo mafioso e di falso in bilancio”, nell’ambito della quale, alcuni significativi emendamenti presentati dal Ministero della giustizia all’originario disegno di legge caratterizzano e qualificano l’intervento normativo approvato, decisamente orientato ad un maggior rigore repressivo dei delitti di associazione di tipo mafioso e dei più gravi reati in materia di corruzione e del falso in bilancio.

Per quanto concerne il delicato tema della corruzione, molte sono le novità di rilievo: è stata esteso il raggio di operatività del reato di concussione anche agli incaricati di pubblico servizio, si è introdotto un meccanismo premiale per chi collabora con la giustizia, sono state modificate *in pejus* le pene accessorie in caso di condanna per reati contro la P.A., è stato condizionato il beneficio della sospensione condizionale della pena al pagamento di una somma equivalente al profitto del reato o di quanto indebitamente percepito, ed è stato introdotto il nuovo istituto della “*riparazione economica*”.

Con riferimento al falso in bilancio, la profonda rivisitazione operata sulla norma ha consentito di eliminare quelle zone d'ombra e quelle aree di non punibilità che, di fatto, avevano favorito il ricorso a meccanismi artificiosi rivelatisi, soprattutto in società di grandi dimensioni, particolarmente difficili da individuare e reprimere.

Merita di essere citato in tale contesto anche il disegno di legge governativo “*Misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti*” (Atto Senato n. 1687), che, nella sua originaria formulazione, conteneva anche il falso in bilancio, l’inasprimento delle sanzioni per il reato di associazione per delinquere e l’autoriciclaggio, frattanto divenuti legge attraverso appositi emendamenti. Gli ultimi sforzi che il Parlamento è chiamato a compiere in questo delicato ed importante settore riguardano la disciplina della partecipazione c.d. a distanza nel processo penale, l’esame del procedimento di prevenzione patrimoniale ed il rafforzamento degli strumenti di aggressione dei patrimoni illeciti, con particolare riguardo alla c.d. confisca allargata.

In proposito è rilevante, comunque, ricordare come il Governo sia intervenuto con propri emendamenti sul disegno di legge AC 1138 ed abbinati che, approvato dalla Camera lo scorso 11 novembre, è ora all’esame del Senato. Il testo, recante modifiche al codice antimafia, al codice penale e di procedura penale, è ispirato alla *ratio* di rendere più efficace e tempestiva l'adozione delle misure di prevenzione patrimoniale, estendendo il novero dei soggetti destinatari anche agli indiziati dei reati contro la pubblica amministrazione ed istituendo sezioni specializzate presso il tribunale del capoluogo del distretto di corte d'appello chiamate a trattare, in via esclusiva, i

procedimenti previsti dal Codice antimafia. Il dato ulteriormente qualificante dell'intervento normativo è costituito dalla previsione di articolate misure tese a favorire la ripresa delle aziende sottoposte a sequestro, in particolare con l'istituzione di un apposito fondo e con altri interventi diretti a sostenere la prosecuzione delle attività e la conseguente salvaguardia dei livelli occupazionali.

Al fine di potenziare, in particolare, i principi di trasparenza e correttezza delle procedure, in virtù di emendamenti governativi, è stata introdotta – unitamente ad ulteriori previsioni inerenti composizione e struttura dell'Agenzia Nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati - la delega al Governo per la disciplina delle incompatibilità in materia di conferimento dell'incarico di amministratore giudiziario.

Sempre nello stesso solco si colloca anche il nuovo regolamento ministeriale n. 177 del 7 ottobre 2015, recante “disposizioni in materia di modalità di calcolo e liquidazione dei compensi degli amministratori giudiziari iscritti nell'albo di cui al decreto legislativo 4 febbraio 2010 n. 14”, cui compete la gestione dei beni sottratti alla criminalità organizzata.

Anche la difesa dell'ambiente ha conosciuto un deciso potenziamento grazie agli sforzi profusi dal Governo per portare a termine la riforma degli ecoreati, una delle novità legislative più rilevanti realizzate nel corso di quest'anno. Infatti, con la legge n. 68 del 22 maggio 2015, è stato introdotto nel codice penale un nuovo titolo, specificamente dedicato ai delitti contro l'ambiente, all'interno del quale hanno trovato ingresso i nuovi delitti di inquinamento ambientale, di disastro ambientale, di traffico e abbandono di materiale radioattivo e di impedimento al controllo. In relazione a tali condotte, finalmente inquadrate in puntuali fattispecie di reato, è stato previsto un trattamento sanzionatorio severo ed, inoltre, è stata prevista la responsabilità della persona giuridica nei casi in cui il reato sia commesso nell'interesse di una società.

## **7.2. La tutela delle vittime.**

L'analisi dei principali interventi normativi passa necessariamente per le misure adottate in favore dei diritti delle persone vulnerabili, nella consapevolezza che la civiltà di un Paese si misura sulla capacità del sistema di tutelare i soggetti più deboli.

Con l'obiettivo di delineare un rinnovato ruolo nella dinamica del procedimento penale alla persona offesa dei più gravi delitti consumati con violenza alla persona, l'azione del Governo ha inteso delineare un vero e proprio *statuto delle persone vulnerabili*. In tale prospettiva, la recente legislazione ha progressivamente arricchito i diritti di partecipazione della *vittima*, conferendole la facoltà di interloquire anche nelle fasi – genetica e funzionale - delle misure cautelari. Il diritto di difesa del soggetto passivo dei predetti reati è stato, inoltre, potenziato attraverso il riconoscimento



dell'ammissione al patrocinio a spese dello Stato, anche al di fuori dei limiti di reddito previsti per il beneficio.

In attuazione del *principio del superiore interesse della vittima*, una visione più integrale dei diritti di informazione e partecipazione, sin dalle fasi preliminari dell'acquisizione della notizia di reato, è ora assicurata dal decreto legislativo n. 212 del 15 dicembre 2015, di attuazione della Direttiva vittime di reato, in vigore dal 20 gennaio 2016, che realizza in concreto il diritto a garanzie nel contesto dei servizi di giustizia riparativa, in una rinnovata prospettiva di elisione ed attenuazione delle conseguenze antiggiuridiche del reato.

Ulteriori iniziative mirano, coerentemente, all'adozione di azioni concrete per incoraggiare le *vittime vulnerabili* e, soprattutto, le donne, a denunciare i reati consumati in loro danno e per garantire l'accesso alla tutela giurisdizionale; tra queste, l'adozione generalizzata del progetto Codice Rosa bianca che – già in corso di sperimentazione con il patrocinio dai Ministeri della giustizia e della salute e con la cooperazione istituzionale tra ASL, forze di Polizia e Procure della Repubblica – intende assicurare un privilegiato accesso alle cure sanitarie di quanti abbiano subito maltrattamenti ed abusi.

Al fine di delineare un vero e proprio sistema di garanzie attraverso una disciplina generalizzata per la protezione, l'assistenza e la tutela di ogni persona offesa dal reato, nel Consiglio dei Ministri dell'11 dicembre 2015 è stata approvato un disegno di legge che intende apprestare un adeguato apparato difensivo per tutte le *vittime* di reato, soprattutto le più vulnerabili, nella consapevolezza non solo di un doveroso adeguamento agli standard europei ma, soprattutto, della necessità di assicurare posizione paritaria ai diritti di tutte le parti del processo. Il sistema di tutela troverà il suo perfezionamento attraverso l'istituzione di un fondo destinato al ristoro patrimoniale delle *vittime*.

Ispirato allo stesso prioritario interesse alla tutela dei diritti fondamentali è il disegno di legge approvato in Consiglio dei Ministri il 13 novembre 2015, in materia di contrasto ai fenomeni del lavoro nero e dello sfruttamento del lavoro nell'agricoltura (c.d. caporalato), che mira ad introdurre strumenti efficaci per impedire l'illecita accumulazione di ricchezza da parte di chi sfrutta i lavoratori ad evidente fine di profitto, in violazione delle più elementari norme poste a presidio della sicurezza nei luoghi di lavoro e dei diritti fondamentali della persona. Il fenomeno, favorito dal crescente numero di immigrati, anche irregolari, in cerca di lavoro, consente a imprenditori senza scrupoli di realizzare cospicui guadagni che finiscono per alimentare un consistente giro d'affari, nella maggior parte dei casi gestito dalle organizzazioni criminali. Per agire in maniera davvero efficace sui meccanismi che sono all'origine dello sfruttamento della manodopera, che ne costituiscono il motore, la disciplina prevede l'applicazione della normativa sulla c.d. confisca allargata, per neutralizzare la fonte di profitto ed impedire che possa essere goduta e reimpiegata.