

Inoltre, è stata prevista la responsabilità amministrativa degli enti in tutti i casi in cui il reato sia commesso a vantaggio della società, posto che lo sfruttamento dei lavoratori viene per lo più perpetrato da aziende spesso costituite in forma societaria o associativa.

7.3. Gli interventi sul processo penale.

Pari impegno è stato profuso nel settore processuale, convogliando l'azione riformatrice nel perseguimento degli obiettivi del potenziamento dell'efficienza del processo penale ed del rafforzamento delle garanzie difensive. Seguendo tale duplice ispirazione, è stato elaborato un nuovo apparato di regole volte ad incidere in maniera significativa sull'andamento e sui tempi del processo e sulla riduzione del numero complessivo dei procedimenti.

L'obiettivo del potenziamento dell'efficienza del processo penale è stato perseguito con una strategia d'azione articolata su più versanti: si è, innanzitutto, introdotto lo strumento, già annunciato lo scorso anno, che permette di escludere la punibilità nelle ipotesi di particolare tenuità del fatto. Più in particolare, con il decreto legislativo n. 28 del 16 marzo 2015, è stato introdotto il nuovo art. 131 bis c.p.p., nato dalla volontà di adeguare la risposta sanzionatoria al principio costituzionale della necessaria offensività del fatto-reato. Con tale previsione, nei casi in cui l'offesa sia tenue e segua ad un comportamento occasionale, lo Stato, pur mantenendo il giudizio in ordine al disvalore del fatto, demanda alla sede civile la relativa tutela risarcitoria e/o restitutoria. La nuova previsione, costruita in modo da tenere in adeguata considerazione le istanze della persona offesa, dell'indagato o dell'imputato, è stata circoscritta nella sua operatività ai soli reati puniti con pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni o con pena pecuniaria, sola o congiunta a quella detentiva. Tale strumento, pur assolvendo alla necessaria funzione di garantire tutte le parti processuali, è in grado di deflazionare efficacemente il processo penale, consentendo di impiegare in modo più razionale e vantaggioso le risorse.

Quanto al rafforzamento delle garanzie difensive, la legge n. 47 del 16 aprile 2015 ha introdotto modifiche al codice di procedura penale in materia di misure cautelari personali e modifiche alla legge 26 luglio 1975, n. 354, in materia di visita a persone affette da handicap in situazione di gravità. L'intenzione sottesa alla modifica è quella di restituire alla custodia cautelare in carcere il suo originario carattere di *extrema ratio* miscelando insieme una serie di strumenti correttivi. Così, oltre a valorizzare il profilo dell'attualità e della concretezza del pericolo, si è riconosciuta al giudice la facoltà di applicare congiuntamente misure interdittive e coercitive e si è operata una riduzione delle presunzione assolute di adeguatezza della sola custodia carceraria. Inoltre, sono state eliminate le ipotesi di aggravamento automatico in caso violazione degli arresti domiciliari e sono stati introdotti obblighi di motivazioni più stringenti.

Significativi progetti di riforma, che intersecano i profili processuali con quelli sostanziali, sono attualmente al vaglio del Parlamento. Così, in particolare, il disegno di legge delega recante “*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, per un maggior contrasto al fenomeno corruttivo, oltre che all’ordinamento penitenziario per l’effettività rieducativa della pena*”, già approvato dalla Camera ed attualmente all’esame del Senato, che mira ad accrescere l’efficienza del sistema giudiziario penale, rafforzando le garanzie della difesa e la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. In virtù di appositi emendamenti al testo originario, inoltre, il disegno di legge delega tende a coniugare più efficacemente i valori della completezza delle indagini e la tutela della riservatezza delle persone coinvolte nelle intercettazioni. Tale intervento legislativo detta anche una serie di principi e criteri direttivi per una rivisitazione organica dell’ordinamento penitenziario, che andranno a completare quelli introdotti con la riforma già attuata da questo Governo con la legge 67/2014, in materia di pene detentive non carcerarie e di riforma del sistema sanzionatorio, con cui è stata avviata una massiccia depenalizzazione delle fattispecie di minor allarme sociale.

Prosegue l’esame del Governo sul disegno di legge recante modifiche del Libro XI del codice di procedura penale, che punta ad ammodernare la disciplina codicistica nel settore della cooperazione giudiziaria internazionale, con riguardo alla raccolta delle prove all'estero, alla disciplina dell'estradizione ed all'esecuzione delle sentenze penali straniere con la finalità di rendere più efficace l'azione di contrasto dei più gravi ed allarmanti fenomeni criminali e ad assicurare fluidità ed efficacia alla collaborazione fra Stati nella repressione delle organizzazioni criminali che mostrano un'impronta sempre più marcatamente transnazionale. Allo scopo di individuare le soluzioni più efficaci nell'opera di rivisitazione della normativa, è stata istituita presso il Ministero della Giustizia una Commissione ad hoc, che il 14 gennaio scorso ha già iniziato i lavori.

Invero parte del lavoro attinente alla cooperazione giudiziaria internazionale è stato già realizzato nel corso di quest’anno, grazie agli sforzi compiuti dal Governo per adeguare l’ordinamento interno alle numerose direttive europee che attendevano da tempo – e, in alcuni casi, da molto tempo - di essere eseguite in Italia e che ha anche consentito di mettere il Paese al riparo da nuove, ulteriori, costosissime procedure di infrazione da parte della Commissione europea. Sono, infatti, stati recepiti molteplici strumenti normativi europei in materia di cooperazione giudiziaria penale, che rivestono un’importanza cruciale a fronte dell’evidente carattere transnazionale assunto dalla criminalità organizzata e dalla facilità con cui le organizzazioni terroristiche attraversano le frontiere geografiche. Aver recepito i provvedimenti relativi alla semplificazione nello scambio di informazioni ed *intelligence*, all’ordine di protezione europeo, al reciproco riconoscimento delle decisioni di confisca e dei provvedimenti di blocco dei beni o di sequestro probatorio, alla tutela

delle vittime di reato, alle squadre investigative comuni, al reciproco riconoscimento delle decisioni sulle sanzioni pecuniarie, sulle decisioni di sospensione condizionale e sulle sanzioni sostitutive, al processo ‘*in absentia*’ dell’imputato, alle misure alternative alla detenzione cautelare, alla prevenzione e risoluzione dei conflitti nei procedimenti penali è solo l’inizio.

Sempre nel solco del potenziamento dell’efficienza del sistema processuale penale, si collocano anche i due schemi di decreto legislativo in materia di depenalizzazione, approvati in Consiglio dei ministri il 15 gennaio 2016, che puntano a ridurre l’area della rilevanza penale, abrogando alcune fattispecie criminose e trasformandone altre in illeciti puniti con sanzioni pecuniarie civili, con l’obiettivo di deflazionare il sistema penale, arrestandone l’ipertrofica espansione e restituendo per questa via alla sanzione penale la residualità che le compete. Si è acquisita la consapevolezza, infatti, che l’enorme numero delle ipotesi di reato determina, l’ingolfamento dell’intero sistema giudiziario, con conseguente rallentamento della risposta sanzionatoria, ed un grave disorientamento dei cittadini in ordine alla conoscibilità delle norme penali.

Già in fase di avanzato esame parlamentare è poi il disegno di legge in materia di gravame, che si è avvalso del contributo della Commissione di studio istituita presso l’Ufficio Legislativo del Ministero, presieduta dal Presidente della Corte di Cassazione, Giovanni Canzio. L’obiettivo è la semplificazione, la significativa accelerazione dei tempi processuali, la riduzione controllata dell’accesso al giudizio di legittimità attraverso l’eliminazione del ricorso personale dell’imputato, della ricorribilità del provvedimento di archiviazione assunto in difetto di contraddirittorio e della sentenza di non luogo a procedere emessa in esito all’udienza preliminare. Inoltre si sta lavorando alla restrizione della ricorribilità delle sentenze del Giudice di pace, delle sentenze di patteggiamento, e di qualunque altra sentenza, in caso di doppia conforme di assoluzione, con delimitazione dell’impugnazione ai soli vizi di violazione di legge.

Con particolare attenzione si sta seguendo l’iter legislativo di alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare: si tratta delle “*Modifiche alla legge 8 febbraio 1948 n. 47, al codice penale, al codice di procedura penale, al codice di procedura civile e al codice civile in materia di diffamazione, di diffamazione con il mezzo della stampa o con altro mezzo di diffusione di ingiuria e di condanna del querelante nonché di segreto professionale*”, l’introduzione del reato di omicidio stradale e lesioni personali stradali, l’introduzione del delitto di tortura, le modifiche al codice di procedura penale in materia di prescrizione del reato.

7.4. Le statistiche della giustizia penale.

I dati statistici rilevati (raccolti ed elaborati fino alla data del 12 novembre 2015), evidenziano che, anche per l’anno 2015, come per il precedente, il numero complessivo di procedimenti penali

pendenti presso gli Uffici giudiziari è rimasto sostanzialmente invariato, con un decremento del -0,5%.

Nello specifico, tra l'anno giudiziario 2013/2014 e l'anno giudiziario 2014/2015, i Tribunali presentano un aumento delle pendenze al dibattimento del 3,7% e una diminuzione presso l'ufficio gip/gup del -5,9%; le pendenze presso gli uffici di Procura della Repubblica hanno registrato un lieve aumento (+0,4%).

In relazione alle iscrizioni calano negli Uffici di Procura della Repubblica le iscrizioni del -4,1% e presso i Tribunali del -3,3%.

Di seguito vengono analizzati nel dettaglio i dati relativi alle tipologie di ufficio con maggiori carichi di lavoro.

➤ Procura della Repubblica: i procedimenti con autore noto iscritti nell'anno giudiziario 2014/2015 sono diminuiti nel complesso del 4,1% rispetto all'anno precedente.

In particolare si registra un -3,8% per i reati ordinari, +0,7% per i reati di competenza della DDA e -5,5% per i reati di competenza del giudice di pace.

Analogo trend si osserva nelle definizioni dell'anno giudiziario 2013/2014 rispetto al 2014/2015 con una diminuzione complessiva del -7,2% ed nel dettaglio -7% di procedimenti definiti con reati ordinari, +4,8% per procedimenti di competenza DDA, e -8,7% di procedimenti definiti per reati di competenza del giudice di pace.

➤ Tribunale e Giudice di Pace: per gli uffici di Tribunale (dibattimento e ufficio del giudice per le indagini e l'udienza preliminare) nel complesso, l'anno giudiziario 2014/2015 ha evidenziato una diminuzione delle iscrizioni (-3,3%) e delle pendenze (-1,8%), nonché un aumento delle definizioni (+2,9%) rispetto all'anno giudiziario precedente.

Andando nel dettaglio dei riti e dei gradi, si osserva che le iscrizioni sono diminuite sia al dibattimento monocratico di primo e secondo grado (rispettivamente -4,4% e -4,7%), sia presso l'ufficio gip/gup (-3%) mentre al dibattimento collegiale sono aumentate del 8,6%. Allo stesso tempo le definizioni sono aumentate in dibattimento del 3,5% e presso il gip/gup del 2,7%.

Gli uffici del giudice di pace registrano un aumento delle iscrizioni al dibattimento (+1,4%) e una diminuzione delle definizioni (-1,3%) mentre al Gip sia le iscrizioni che le definizioni presentano una diminuzione rispettivamente del -3,6% e del -4,2%. Conseguentemente i procedimenti pendenti sono aumentati in media del 1,8%.

➤ Corte di Appello: in appello tra gli ultimi due anni giudiziari si è registrata una diminuzione dei procedimenti iscritti del -7,6%, dei definiti del -0,3% e dei pendenti del -2%. Tali andamenti sono confermati per i procedimenti di competenza della sezione ordinaria e minorenni mentre la

sezione assise presenta un aumento dei procedimenti iscritti e pendenti (rispettivamente +7,1% e 8,8%).

Movimento dei procedimenti penali con autore noto rilevati presso gli Uffici giudicanti e requirenti. Inclusa Cassazione. Anni giudiziari 2013/2014-2014-2015

Uffici	Anno giudiziario 2013/2014			Anno giudiziario 2014/2015		
	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno	Iscritti	Definiti	Pendenti al 30 giugno
UFFICI GIUDICANTI						
Corte di Cassazione	54.459	52.639	30.546	55.193	51.875	33.864
Corte di Appello	105.900	101.802	260.849	97.831	101.462	255.552
sezione ordinaria	103.551	99.431	258.380	95.455	99.130	253.042
sezione assise appello	621	612	588	665	600	640
sezione minorenni appello	1.728	1.759	1.881	1.711	1.732	1.870
Tribunale e relative sezioni	1.298.939	1.196.674	1.312.537	1.256.166	1.231.535	1.289.155
rito collegiale sezione ordinaria	13.604	12.734	23.101	14.772	13.230	24.727
rito collegiale sezione assise	291	287	350	300	298	351
rito monocratico primo grado	365.412	313.412	531.216	349.415	324.336	550.001
rito monocratico appello giudice di pace	4.805	3.842	5.094	4.581	4.061	5.671
indagini e udienza preliminare (noti)	914.827	866.399	752.776	887.098	889.610	708.405
Giudice di pace	212.804	204.527	172.242	209.685	198.469	175.308
dibattimento penale	92.378	85.828	150.172	93.646	84.698	154.317
Indagini preliminari - registro noti	120.426	118.699	22.070	116.039	113.771	20.991
Tribunale per i minorenni	42.143	39.042	43.309	40.300	42.141	41.510
dibattimento	4.998	4.995	4.765	4.587	5.195	4.157
indagini preliminari - registro noti	24.104	20.446	17.129	22.448	23.387	16.213
udienza preliminare	13.041	13.601	21.415	13.265	13.559	21.140
UFFICI REQUIRENTI						
Procura Generale della Repubblica (avocazioni)	57	44	58	60	54	64
Procura della Repubblica presso il Tribunale ordinario	1.601.737	1.580.748	1.650.165	1.536.704	1.467.392	1.656.425
reati di competenza della dda	4.433	4.231	7.979	4.465	4.432	7.403
reati di competenza del giudice pace	221.727	218.206	282.058	209.464	199.276	273.481
reati ordinari	1.375.577	1.358.311	1.360.128	1.322.775	1.263.684	1.375.541
Procura della Repubblica per i minorenni	37.851	36.994	14.824	36.699	35.496	16.018
Totale Generale	3.353.890	3.212.470	3.484.530	3.232.638	3.128.424	3.467.896

* dati comunicati dagli Uffici fino al 12 novembre 2015 comprensivi di stime

Fonte: Ministero della Giustizia - Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa

Il quadro complessivo della giustizia penale evidenzia, dunque, una sostanziale stabilità, ed una ragionevole aspettativa di miglioramento può formularsi per effetto delle innovazioni, organizzative

e normative in atto, incidenti, come si è esperto, sia sul piano del diritto sostanziale che su quello processuale.

8. SISTEMA TRATTAMENTALE, CARCERE E STATI GENERALI.

L'ordinamento penitenziario italiano ha da poco compiuto quarant'anni e non è certo senza significato politico e culturale che il percorso di rimodulazione della legislazione penitenziaria, intrapreso da tempo, abbia segnato proprio in quest'ultimo anno i suoi più rilevanti sviluppi.

E' indubitabile che alcuni degli interventi di riforma avviati nella materia della esecuzione penale siano scaturiti dalle indicazioni della sentenza "Torreggiani" (con cui la Corte Europea dei diritti dell'uomo ha individuato a carico del nostro Paese una violazione dell'art. 3 Corte EDU), ma è altrettanto vero che numerosi altri provvedimenti portati a compimento nel 2015 costituiscono il frutto di una elaborazione durevole e sistematica destinata a perfezionarsi nel prossimo futuro.

L'anno 2015 si è, infatti, caratterizzato non soltanto per il doveroso mantenimento dei risultati volti a riallineare le condizioni detentive ai canoni costituzionali e alle direttive europee, ma soprattutto per il superamento di una concezione carcerocentrica e di segregazione passiva non più praticabile né condivisibile alla luce del complessivo ripensamento del sistema dell'esecuzione della pena, non solo in ambito carcerario e della introduzione della messa alla prova per gli adulti.

In questa direzione muove il disegno di legge delega approvato dalla Camera dei Deputati il 23 settembre scorso che intende restituire - nel punto riguardante la riforma dell'ordinamento penitenziario - effettività alla funzione rieducativa della pena, attraverso la valorizzazione di un ampio progetto di recupero del condannato che sia il più possibile personalizzato.

La indizione degli stati generali della esecuzione della pena intende dare concretezza ad un nuovo approccio culturale sul significato della sanzione penale.

8.1. Un nuovo modello detentivo.

L'attenzione al mantenimento dei risultati raggiunti in ordine alle condizioni detentive ed al loro progressivo miglioramento ha formato oggetto delle attività compiute durante l'anno trascorso.

Al fine di monitorare lo stato di avanzamento delle iniziative interessanti l'organizzazione della vita detentiva, è stato elaborato un apposito database atto a consentire agli istituti penitenziari di inserire, a cadenza mensile, i dati maggiormente significativi per i progressi, con modalità di facile accesso e lettura, sia analitica, che in versione aggregata.

Si tratta di uno strumento di lavoro che consente di avere, a livello centrale e provveditoriale, una fotografia sugli aspetti di maggiore rilevanza di ogni singolo istituto penitenziario, periodicamente aggiornata, utile per programmare ulteriori interventi migliorativi.

Il risultato è che da oltre 9 mesi nessun detenuto si è trovato a dover dimorare in una cella al di sotto dei 3 mq, e questo anche negli istituti di maggiore complessità, come le case circondariali dei grandi centri metropolitani.

Le innovazioni e i correttivi apportati hanno permesso di raggiungere significativi risultati su quegli aspetti considerati cruciali nel contribuire a mutare in senso migliorativo le condizioni di vita in carcere.

La c.d. “sorveglianza dinamica”, che declina il nuovo modello di vita nel carcere, prevedendo la distinzione tra le celle destinate al pernottamento e i locali destinati ad attività trattamentali, da un lato, consente l’apertura delle celle e la libera circolazione dei detenuti nella sezione per almeno otto ore al giorno, dall’altro, realizza un più razionale esercizio della funzione custodiale assegnata alla Polizia Penitenziaria, la quale viene posta a guardia non di una singola cella, ma della zona di passaggio dei detenuti, con piena osservazione delle dinamiche relazionali.

La nuova sorveglianza va attuata con criteri di flessibilità e con modalità differenziate nei singoli istituti penitenziari, in relazione al livello di concreto pericolo delle persone detenute.

Tale innovazione comporta il coinvolgimento attivo nell’esecuzione penale del condannato, nonché l’acquisizione da parte dell’Amministrazione penitenziaria di una conoscenza della personalità del detenuto e delle cause della sua devianza criminale molto più ampia di quella che si ricava quando la vita del detenuto resta confinata nei limitati metri quadrati della sua cella.

Benefici effetti si dispiegano, pertanto, anche in relazione al problema del sovraffollamento carcerario, in quanto la Magistratura di Sorveglianza diviene destinataria di relazioni comportamentali che, illuminate da elementi di conoscenza più attendibili perché più individualizzati e più completi, possono consentire una più estesa utilizzazione delle misure alternative al carcere previste dalla vigente normativa, con un evidente ampliamento del ricorso alla esecuzione penale esterna.

Massima attenzione è stata dedicata anche alle modalità con cui si declinano i rapporti con i familiari o con persone affettivamente significative in carcere: elementi cioè che incidono sulla qualità dei momenti di visita e dei contatti visivi e telefonici con i ristretti. Lo sforzo organizzativo ha permesso un generale incremento dei colloqui su più giorni alla settimana e anche nelle fasce pomeridiane e nelle giornate festive, l’implementazione del sistema della prenotazione delle visite e la previsione, in quasi tutti gli istituti penitenziari, della scheda telefonica.

E’ stata, inoltre, riservata particolare attenzione al significativo numero di minori che vivono l’impatto con la dimensione del carcere in quanto figli di genitori detenuti (nel primo semestre sono stati circa 120 mila gli ingressi dei minori in carcere). A tal fine, per attutire gli effetti dell’ingresso in un mondo estraneo e temuto, sono stati previsti diversi accorgimenti quali: la presenza di

ludoteche dove poter svolgere i colloqui; la previsione dei cd. “spazi bambini”, ossia, di ambienti dotati di murales e di giochi; la previsione dei colloqui anche in fasce pomeridiane e nelle giornate festive per non ostacolare la frequenza scolastica.

In tema di detenzione femminile e di tutela delle detenute madri, sono stati, poi, sviluppati diversi protocolli gestionali per adeguare le iniziative istruttive e lavorative destinate alle donne alla molteplicità e specificità dei loro bisogni, con particolare attenzione alle attività di sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere ed al femminicidio. Nel corso del 2015, è stato aperto l’ICAM di Torino, realtà che va ad aggiungersi a quelle di Milano, Venezia e Senorbi. Altri ICAM saranno, a breve, realizzati a Lauro, dove - previa totale riconversione della attuale struttura a custodia attenuata – saranno creati spazi abitativi sulla falsariga delle case famiglia, con la presenza anche di giardini attrezzati e a Barcellona Pozzo di Gotto, in un edificio separato dal complesso penitenziario ex OPG. Inoltre, è in corso di predisposizione anche il progetto per la realizzazione di un ICAM a Roma, ritenuto strategico per la presenza nella capitale di un Istituto penitenziario Femminile che ospita circa 300 detenute con un’elevata presenza media di detenute madri.

Al fine di assicurare possibilità di accedere alle misure alternative/sostitutive della detenzione anche alle madri detenute sprovviste di idonei riferimenti familiari ed abitativi, è stato, altresì, sottoscritto in attuazione dell’art.4 della legge 62/2011 un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme, per la realizzazione di una Casa Famiglia Protetta a Roma, che sarà localizzata in un immobile confiscato alla mafia e potrà ospitare sino a sei genitori con bambini sino ai 10 anni di età.

Nell’ottica di una costruttiva occupazione del tempo della detenzione, è stata regolamentata con circolare la “possibilità di accesso ad internet da parte dei detenuti”, aprendo così la strada all’uso dei personal computer da parte dei detenuti ed alle modalità di connessione ad internet per motivi di studio, aggiornamento professionale o familiari. Tale iniziativa è finalizzata a sostenere i percorsi rieducativi e ad ampliare le potenzialità dei progetti trattamentali attivati in collaborazione con il mondo dell’imprenditoria, del privato sociale e con gli Enti Locali.

Anche sul tema del lavoro sono state spese grandi energie per consolidare una cultura orientata a fornire competenze professionali che siano spendibili anche all’esterno delle strutture penitenziarie, con il pieno contributo del mondo imprenditoriale e delle cooperative.

Inoltre, in considerazione dell’elevato numero di stranieri ristretti nelle carceri italiane, provenienti da Stati o da nazioni interessati ai fenomeni terroristici di matrice confessionale lo scorso 5 novembre è stato sottoscritto con l’U.CO.II un Protocollo d’Intesa per l’avvio di una collaborazione finalizzata a favorire l’accesso di Mediatori culturali e di Ministri di Culto negli istituti penitenziari, al fine di promuovere azioni mirate all’integrazione culturale L’attuazione del

protocollo sarà preceduta da una fase sperimentale di sei mesi attivata in otto importanti istituti penitenziari.

Anche nell'ambito dell'edilizia penitenziaria e residenziale di servizio, grazie ad un sinergico impegno su molteplici fronti sono stati ottenuti rilevanti cambiamenti. Sono stati, infatti, emanati decreti ministeriali di chiusura di alcuni istituti con caratteristiche non adeguate al nuovo modello detentivo e fortemente anti-economici dal punto di vista del rapporto costo/benefici e proseguire l'attività istituzionale volta alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione Penitenziaria, con l'obiettivo di contrastare l'emergenza del sovrappopolamento e conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti ed agli operatori in carcere. Va, in proposito, segnalato che è stato ottenuto un rilevante aumento dei posti disponibili. Quanto al dato numerico relativo alle presenze, in base alle ultime rilevazioni, pubblicate anche sul sito del Ministero della Giustizia, ammontano a 52.164 i detenuti ristretti negli istituti al 31 dicembre 2015, mentre alla stessa data sono ben 39.274 quelli in regime di esecuzione esterna.

In seguito alla chiusura anticipata al 31 luglio 2014 del Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie è stato riattivato il Comitato Paritetico interministeriale per l'edilizia penitenziaria, costituito da rappresentanti del Ministero della Giustizia e del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti con il proposito di avviare un programma di modifica del Piano Carceri per aggiornarlo al mutato quadro di fabbisogni territoriali rispetto alla situazione delineata nel 2009 ed al diverso modello di detenzione che si intende attivare.

8.2. Il superamento degli Ospedali psichiatrici giudiziari.

Una menzione particolare va fatta circa il percorso intrapreso per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari di cui all'art. 3 *ter* della Legge 17 febbraio 2012, n. 9 e successive modifiche sulle Misure di Sicurezza, percorso che si è normativamente concluso il 31 marzo 2015, data dell'ultima proroga fissata dal Decreto-Legge 31 marzo 2014, n. 52.

Si è provveduto alle assegnazioni ed ai trasferimenti degli internati ospitati negli OPG verso le sole REMS effettivamente attivate a cura delle Regioni.

Il percorso è in progressiva evoluzione poiché dai 689 ristretti alla data del 1 aprile 2015 si è passati ai 132 del 6 gennaio 2016.

Al fine di rimuovere il grave ritardo con cui alcune Regioni stanno adempiendo agli obblighi derivanti dalla legge 81/2014, il Governo ha avviato - la procedura per il Commissariamento delle Regioni inadempienti.

Vale, altresì, evidenziare che il processo di superamento degli O.P.G. è stato accompagnato anche dalla progressiva realizzazione, all'interno degli Istituti Penitenziari ordinari, di apposite Sezioni denominate “Articolazioni per la tutela della Salute Mentale”, dedicate all'accoglienza di categorie particolari di detenuti, un tempo ospitati negli OPG. La realizzazione di dette Sezioni, pensate per garantire la tutela della salute mentale, ma anche per favorire il recupero ed il reinserimento sociale dei soggetti con disturbi psichiatrici, anche nel rispetto del principio di territorialità della pena, sarà portata a termine nel corso del 2016.

8.3. Esecuzione penale esterna e stati generali.

La riorganizzazione del Ministero della Giustizia - prevista nel D.p.c.m. 84 del 2015, che istituisce il nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità con una Direzione generale per l'esecuzione penale esterna - ben rappresenta l'imponenza del potenziamento del ricorso a sanzioni penali diverse dalla detenzione, senza abdicare alla fisionomia ed alla funzione ineliminabile della sanzione stessa.

Il *sistema dell'esecuzione penale esterna* assicura la gestione delle misure alternative alla detenzione, delle sanzioni penali non detentive, della messa alla prova ex art. 168 bis c.p., delle altre sanzioni e misure che si eseguono nella comunità, garantendo, altresì, interventi negli istituti penitenziari per la definizione del trattamento e per favorire i rapporti dei detenuti con la famiglia e la comunità esterna. In tale ambito è stata condotta un'attività di sensibilizzazione per pervenire a livello locale alla stipula di accordi operativi con i tribunali ordinari e di sorveglianza, allo scopo di definire sinergie operative per semplificare le procedure e finalizzarle all'efficace applicazione in particolare delle misure alternative, dei lavori di pubblica utilità e della messa alla prova.

Al contempo si è proceduto al rafforzamento dei rapporti con le Regioni e gli Enti locali per favorire il reinserimento socio-lavorativo dei soggetti in esecuzione penale esterna e la riabilitazione dei soggetti in affidamento in prova terapeutico.

In particolare, è stata effettuata una forte azione di promozione a livello territoriale per dare maggiore impulso all'applicazione della sanzione del lavoro di pubblica utilità, sia individuando maggiori opportunità di impiego lavorativo presso gli enti pubblici e privati, indicati dall'art. 1 del D.M. 26 marzo 2012, sia favorendo la sottoscrizione delle convenzioni con i Tribunali Ordinari. Infatti, già alla data del 13 aprile 2015 risultavano essere state stipulate 3.400 convenzioni tra i Tribunali Ordinari e gli Enti territoriali e privato sociale, con 12.545 posti di lavoro resi disponibili per lo svolgimento delle attività non retribuite a favore della collettività.

Il sistema di esecuzione penale che si sta progressivamente delineando permetterà, infatti, di coniugare sicurezza e dignità della persona sia attraverso gli interventi normativi ed organizzativi, sia mediante il coinvolgimento e la preparazione della collettività, oltre che degli operatori del settore e dei detenuti stessi.

Al pieno raggiungimento di detti obiettivi è finalizzata l'iniziativa degli Stati generali dell'esecuzione della pena, attualmente in atto, che intende promuovere un diverso, più consapevole, approccio culturale al problema della pena. Diciotto tavoli tematici, investiti degli aspetti più significativi dell'esecuzione della pena, intorno ai quali più di duecento esperti provenienti dal mondo accademico, dalla magistratura, dall'avvocatura, dalla cooperazione internazionale, dal volontariato, dall'associazionismo civile e, naturalmente, dagli ambienti penitenziari, sono stati richiesti di ragionare con un approccio multidisciplinare sulle problematiche cruciali dell'esecuzione penale.

I suggerimenti proposti sono via via sottoposti ad una “consultazione pubblica” promossa in varie forme dal Ministero della Giustizia (audizioni, visite esterne anche in strutture detentive all'estero, sito dedicato e costantemente aggiornato aperto al pubblico) per integrarsi e perfezionarsi nel fisiologico scambio derivate dalle indicazioni, anche critiche, che necessariamente pverranno all'esito. Il progetto è stato costruito in modo che la discussione e le proposte siano patrimonio utile all'esercizio della delega per la riforma dell'ordinamento penitenziario. I 9 punti in cui è articolata la delega, già approvata alla Camera e ora all'esame del Senato (semplificazione delle procedure relative ai benefici penitenziari; revisione dei presupposti per l'accesso alle misure alternative, al fine di facilitare l'accesso alle stesse; eliminazione degli automatismi e delle preclusioni che impediscono o ostacolano, per i ricordi e per gli autori di alcuni particolari categorie di reato, l'individualizzazione del trattamento rieducativo e revisione della preclusione dei benefici penitenziari per i condannati alla pena dell'ergastolo; giustizia riparativa e suoi profili qualificanti nel percorso di recupero sociale, sia in ambito intramurario, che nell'esecuzione delle misure alternative; potenziamento delle possibilità di lavoro per i detenuti, quale prezioso strumento di responsabilizzazione sociale e di reinserimento dei condannati; valorizzazione dell'esperienza del volontariato; utilizzo dei collegamenti audiovisivi, sia a fini processuali, che per favorire le relazioni familiari; riconoscimento del diritto all'affettività delle persone detenute; adeguamento delle norme dell'ordinamento penitenziario alle esigenze rieducative dei minori di età), attraverso gli Stati Generali divengono oggetto di dialogo con la società italiana nel suo complesso. Il Comitato di Esperti che ha sovrinteso ai lavori con attenta funzione di attento coordinamento ha incorso l'elaborazione di un documento finale i cui contenuti, oltre a fornire indicazioni per l'attuazione della Delega “penitenziaria”, potranno essere di sicuro impulso per una migliore

organizzazione della vita carceraria, per una rimodulazione dell'edilizia penitenziaria esistente e per una corretta pianificazione di quella futura, ma anche per la promozione di ogni forma di collegamento (lavoro, istruzione, cultura ecc.) tra il carcere e il territorio. Inoltre, tale documento, sintesi di un così imponente lavoro, permetterà - con l'insostituibile contributo degli operatori dell'informazione – di enucleare le forme più idonee per veicolare una corretta conoscenza della realtà carceraria alla società “esterna”.

9. LA TUTELA DEI MINORI

Maggiore attenzione ai percorsi di rieducazione ed inserimento sociale, rafforzamento dei diritti e delle tutele giurisdizionali nell'ottica della centralità del minore e della salvaguardia delle sue relazioni ed affettività hanno caratterizzato gli interventi, organizzativi e normativi, nel settore della giustizia minorile.

9.1. Le politiche rieducative per i minori.

E’ stato già anticipato, nella sezione dedicata alla riorganizzazione, che con il D.p.c.m. n. 84 del 2015 si è proceduto al rafforzamento del Dipartimento, già della Giustizia minorile, oggi della Giustizia minorile e di comunità, presso il quale è istituita la nuova Direzione generale della esecuzione penale esterna, cosicché, dalla contiguità dei due mondi, possa realizzarsi un passaggio di esperienze, un momento di comune formazione, una osmosi di modelli applicativi e prassi virtuose.

Va infatti considerato che per talune fasce di età, in relazione ai cosiddetti giovani adulti (che, se hanno commesso un reato da minorenni, permangono negli istituti penali minorili e comunque in carico al giudice per i minorenni fino al venticinquesimo anno di età), gli operatori minorili e quelli addetti alla esecuzione penale esterna per gli adulti, devono necessariamente avvalersi dei medesimi principi trattamentali ed elaborare analoghe strategie e programmi di reinserimento sociale.

La imminente modifica dell’ordinamento penitenziario, - la delega lo prevede espressamente all’art.26 lett. I) – mira alla creazione di un vero e proprio ordinamento penitenziario minorile, di cui si avverte forte esigenza.

Va comunque segnalato che, secondo l’ultima ricerca transnazionale l’Italia presenta il più basso tasso di delinquenza minorile rispetto agli altri paesi dell’UE ed agli Stati Uniti, tanto a testimoniare la validità dei programmi di prevenzione e la piena rispondenza delle misure trattamentali alternative alla detenzione.

A tal proposito appare significativo il dato secondo cui, in particolare, l’istituto della messa alla prova ha registrato negli anni una crescente applicazione che ne vede triplicato il numero negli ultimi 10 anni.

Anche la giustizia riparativa, attraverso la mediazione che è spesso parte integrante dei programmi trattamentali di messa alla prova, trova soddisfacente attuazione in ambito minorile e da ultimo, al fine di favorirne il ricorso con modalità uniformi su tutto il territorio nazionale, sono stati promossi e stipulati protocolli d’intesa con gli enti territoriali e l’Autorità giudiziaria minorile per la creazione, su base regionale, di centri per la giustizia riparativa e mediazione penale che prevedano il coinvolgimento delle agenzie educative del territorio e del volontariato.

Peraltro, la maggior parte delle garanzie procedurali minime già contemplate nel nostro sistema processuale minorile (tra cui l’obbligo di assistenza legale al minore in tutte le fasi del procedimento, la valorizzazione del vissuto e della personalità del minore, la detenzione separata tra minorenni ed adulti e la formazione specialistica dei magistrati che operano nel settore minorile), sono contemplate nel modello europeo di giusto processo minorile siglato nel dicembre 2015 dai rappresentanti della commissione Europea, del consiglio dell’UE e dell’Europarlamento.

Permangono naturalmente criticità legate alla compresenza negli istituti penali minorili dei giovani adulti infraventicinquenni, ai possibili conflitti di interesse dei giudici onorari nelle decisioni sui collocamenti in comunità del privato sociale, al trattamento dei minori inseriti in contesti di criminalità organizzata, tematiche tutte già poste alla attenzione per i prossimi mesi.

Il Ministero è attualmente impegnato in una alacre attività di revisione della intera organizzazione dei servizi minorili delle Comunità ministeriali, gestite esclusivamente dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, e delle comunità gestite dal privato sociale. Queste ultime sono generalmente destinate ad accogliere minori estranei al circuito penale, che vivono temporanee condizioni di difficoltà legate al complessivo disagio o alla inadeguatezza dei contesti familiari di appartenenza.

9.2. I diritti dei minori e la tutela giurisdizionale.

In materia civile, come è noto, si è raggiunta la piena della centralità dell’interesse del minore con la riforma della filiazione, operata dalla legge 10 dicembre 2012 n. 219, che ha finalmente proclamato l’eguaglianza giuridica di tutti figli, a prescindere dalla nascita in costanza di matrimonio, nel pieno rispetto dei principi costituzionali e degli obblighi imposti a livello internazionale.

Si è dunque modificato l’assetto giuridico della filiazione con la unificazione del relativo stato giuridico ed in ogni testo di legge il riferimento è la sola parola “figli” così depotenziando,

nell'ambito dei rapporti familiari, la centralità del vincolo coniugale a vantaggio dei diritti della prole, intento confermato altresì dalla sostituzione dell'espressione "potestà genitoriale" con quella di "responsabilità genitoriale" onde "valorizzare il profilo dell'assunzione di responsabilità da parte dei genitori nei confronti del figlio".

Tuttavia, a questa profonda evoluzione sul piano dei principi e del diritto sostanziale, non è ancora corrisposta un'effettiva parificazione delle tutele sul piano processuale e ordinamentale, ragion per cui questo Governo si è fatto carico di elaborare una proposta di riforma per l'istituzione di una sezione specializzata per la famiglia e cui corrisponda sul piano processuale una razionalizzazione dei riti e delle modalità a tutela dei minori, materia allo stato frammentata tra tribunale ordinario, giudice tutelare, e Tribunale per i minorenni che naturalmente prevede la salvaguardia della specializzazione conservando le professionalità dei tecnici che si sono formate nell'esperienza del Tribunale per i minorenni e garantendo altresì l'ausilio dei servizi sociali e di tutti gli operatori del settore.

In data 11 marzo 2015 è stato presentato alla Camera dei Deputati il disegno di legge delega per la riforma del processo civile, n. 2953, nella versione approvata dal Consiglio dei ministri il 10 febbraio 2015, che reca, tra l'altro, modifiche sostanziali alla disciplina dei procedimenti in materia di famiglia, concernenti la separazione dei coniugi, lo scioglimento e la cessazione degli effetti civili del matrimonio e l'affidamento e il mantenimento dei figli minori. L'importanza della riforma va considerata anche alla luce dell'aumento di iscrizioni ultimamente registrato presso i Tribunali per i minorenni che non trova riscontro nelle pendenze della rispettive Procure, che può essere letto come una maggiore istanza delle parti ad un procedimento più celere e dedicato.

Per la medesima ragione, viene altresì prevista l'attribuzione, almeno in misura prevalente, a una sezione di corte di appello delle impugnazioni avverso le decisioni di competenza in materia di famiglia e minori.

La valorizzazione della famiglia e dei diritti fondamentali del fanciullo, primo tra tutti quello alla continuità affettiva, è stata concretamente già anticipata con l'entrata in vigore della legge 19 ottobre 2015, n. 173, recante modifiche alla legge 4 maggio 1983, n. 184, sul diritto alla continuità affettiva dei bambini e delle bambine in affido familiare, nel rispetto, peraltro di quanto è stato affermato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo, con sentenza 27 aprile 2010, Moretti e Benedetti c. Italia, che distingue i casi in cui l'affidamento familiare abbia dato luogo al realizzarsi di relazioni familiari sostanziali e non transitorie che su meri requisiti di tipo formale. Essa ha inteso introdurre un *favor* verso i legami costruiti in ragione dell'affidamento, avendo cura di specificare che questi hanno rilievo solo ove il rapporto instauratosi abbia di fatto determinato una relazione profonda, proprio sul piano affettivo, tra minore e famiglia affidataria. Il testo prevede una

"corsia preferenziale" per l'adozione a favore della famiglia affidataria che possegga tutti i requisiti di legge, laddove - dichiarato lo stato di abbandono del minore – risulti impossibile ricostituire il rapporto del minore con la famiglia d'origine.

In definitiva, anche in materia di affidamento e adozione, il Governo manifesta particolare attenzione alle complesse e delicate istanze che si muovono nella società civile, che da un lato mirano a garantire pienamente l'interesse del minore al riconoscimento di uno *status* di filiazione, che viene certamente inficiato da discutibili inerzie nel prolungare affidamenti *sine die* in assenza di alcuna progettualità; e dall'altro, tuttavia, appare ineludibile un'attenta considerazione della molteplicità e complessità dei modelli familiari, che rende inadeguata l'univocità di un modello di adozione, nella sua principale declinazione come "legittimante", alla stregua di una seconda nascita, cui debba necessariamente conseguire l'interruzione dei rapporti con la famiglia di origine.

Sempre in tema di rapporti tra affidamento e adozione, con riferimento ai minori stranieri, è entrata in vigore la legge 18 giugno 2015 n. 101 con la quale l'Italia ha proceduto alla ratifica e all'esecuzione della Convenzione dell'Aja sulla competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di responsabilità genitoriale e di misure di protezione dei minori. La Convenzione si applica alle questioni relative all'attribuzione, all'esercizio e alla revoca totale o parziale della responsabilità genitoriale; al diritto di affidamento; alla tutela del minore, alla curatela e agli istituti analoghi; all'amministrazione, alla conservazione o alla disposizione dei beni del minore; al collocamento del minore in una famiglia di accoglienza o in istituto o alla sua assistenza legale tramite *kafala*.

Quest'ultimo profilo, particolarmente delicato, è stato stralciato dalla legge di esecuzione e forma oggetto di un autonomo disegno di legge presentato dal Governo, contenente le norme di adeguamento interno, al fine di attribuire una veste giuridica alla cosiddetta *kafala*, istituto affine all'affidamento familiare, previsto come unica misura di protezione del minore negli ordinamenti islamici, che non operano alcuna distinzione tra bambini in stato di abbandono e bambini in situazioni di transitoria difficoltà.

10. RAPPORTO CON LA MAGISTRATURA E QUESTIONI ORDINAMENTALI.

La complessità e l'estensione delle riforme in atto nel campo della giustizia e, più in generale, di quelle poste all'agenda del Governo, hanno evidenziato l'esigenza di una approfondita ricognizione del vigente assetto dell'Ordinamento Giudiziario e del collegato tema della normativa inerente la costituzione ed il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione del sistema secondo i principi della Carta Costituzionale e con l'obiettivo del miglioramento dell'efficienza del servizio giustizia.

La necessità di una approfondita rilettura del sistema vigente è resa vieppiù attuale dalle iniziative di autoriforma allo studio da parte dello stesso Consiglio Superiore della Magistratura, che ha raccolto in proposito anche l'invito del Presidente della Repubblica, nonché dal dibattito pubblico sulla magistratura che, a più livelli, caratterizza il presente momento storico.

Recependo una diffusa aspettativa di cambiamento ed al fine di procedere alle attività di analisi delle criticità evidenziate nell'applicazione della disciplina vigente e di formulazione di conseguenti proposte riformatrici sono state, pertanto, istituite presso il Ministero due Commissioni di studio, autonome ma tra loro coordinate in considerazione dell'evidente collegamento tra le materie trattate.

Alla prima delle predette Commissioni è stato, in particolare, demandato l'approfondimento della materia dell'Ordinamento Giudiziario, nella prospettiva dell'aggiornamento e della razionalizzazione dei profili di disciplina inerenti la riorganizzazione della distribuzione territoriale delle Corti d'Appello e delle Procure Generali presso i medesimi uffici, dei Tribunali Ordinari e delle Procure della Repubblica in conseguenza dello sviluppo del processo di revisione delle circoscrizioni giudiziarie ed in considerazione della necessaria promozione del valore della specializzazione nella ripartizione delle competenze. Ulteriori attribuzioni hanno riguardato lo studio e la formulazione di proposte di riforma della disciplina dell'accesso alla magistratura, della materia delle valutazioni di professionalità e del conferimento degli incarichi, della mobilità e dei trasferimenti di sede e funzioni dei magistrati, dell'organizzazione degli uffici del pubblico ministero. E' stato, infine, devoluto all'analisi il sistema degli illeciti disciplinari e delle incompatibilità dei magistrati.

In considerazione delle iniziative di autoriforma e delle proposte del Consiglio Superiore della Magistratura, alla seconda Commissione è stato, invece, demandato lo studio e l'analisi del funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura al fine della valutazione della eventuale revisione dei profili di regolamentazione primaria della complessiva funzionalità delle procedure di sua competenza, nonché di quelle devolute ai Consigli giudiziari istituiti presso le Corti d'Appello, al Consiglio Direttivo della Corte di cassazione ed al Consiglio d'Amministrazione del Ministero della giustizia. Alla medesima Commissione è stato, inoltre, attribuita l'analisi e lo studio di progetti di riforma del sistema elettorale per la designazione dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, della struttura e composizione della Sezione Disciplinare e delle regole del procedimento disciplinare.

Nella prospettiva della formulazione di proposte che tengano in opportuna considerazione i contributi provenienti dal dibattito pubblico sui temi in agenda, i lavori delle Commissioni - tuttora in corso e svolti anche attraverso sedute plenarie congiunte - si sono sinora giovate anche