



Ministero della Giustizia

GABINETTO DEL MINISTRO

Sintesi della Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2016, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12

Nel corso del 2016 il Ministero della giustizia ha proseguito nei percorsi di riforma intrapresi sin dall'inizio del mandato governativo, alcuni ardui e di difficile realizzazione, ma imprescindibili per poter ricondurre il sistema giudiziario agli standard qualitativi che il Paese e la comunità internazionale si attendono.

In tale prospettiva, nell'ambito delle attribuzioni costituzionalmente demandate al Ministro in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi relativi alla giustizia, la complessiva azione dell'amministrazione è stata in primo luogo improntata, anche nell'anno 2016 ed in continuità con le azioni già intraprese nel biennio precedente, all'adozione di nuovi modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici centrali e periferici.

Gli interventi programmati nell'anno appena trascorso sono stati attuati sia sotto il profilo normativo che attraverso l'innovazione organizzativa.

Al riguardo, di fondamentale importanza è stata la completa attuazione, con l'adozione dei decreti attuativi, del nuovo Regolamento di organizzazione del Ministero di cui al D.P.C.M. 15 giugno 2015, riforma innovativa e funzionale di cui l'amministrazione aveva urgentemente bisogno e che risponde al criterio di conciliare una necessaria riorganizzazione degli apparati amministrativi con il contenimento della spesa di gestione, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio, in un'ottica di maggiore efficienza complessiva e di complessivo risparmio, aumentando i livelli di specializzazione e competenza e favorendo, nel contempo, l'integrazione operativa tra le diverse articolazioni, sia a livello centrale che periferico.

La semplificazione strutturale e la conseguente maggiore efficienza operativa, costituiscono il presupposto per rispondere con maggiore tempestività alle esigenze degli uffici giudiziari, sostenendo i processi di rinnovamento dei relativi assetti organizzativi e lo sviluppo delle tecnologie in tutti i servizi dell'amministrazione della giustizia.

In tale prospettiva di più ampio respiro, fondata sulla necessaria complementarità tra le misure di carattere normativo e quelle di innovazione organizzativa, si inquadra anche il progetto di

Relazione di sintesi per l'anno 2016

una ridefinizione complessiva degli organici degli uffici giudiziari, sul presupposto che soltanto un adeguato dimensionamento degli organici delle sedi giudiziarie possa porsi come indispensabile supporto per realizzare una struttura ordinamentale idonea a fornire adeguata risposta alla domanda di giustizia.

Proprio sul finire dell'anno, con decreto ministeriale del 1 dicembre 2016, sono state quindi definite, previo parere del Consiglio Superiore della Magistratura, le nuove piante organiche degli uffici giudicanti e requirenti di primo grado ed in questi ultimi giorni è stata avviata la riflessione in merito agli uffici giudiziari di secondo grado, minorili e della Procura Generale della Corte di Cassazione.

Nell'alveo delle politiche di recupero dell'efficienza del sistema giudiziario, il progetto di revisione delle piante organiche del personale di magistratura, essendo funzionale ad un complessivo ripensamento dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici, così come le altre misure adottate, è destinato ad essere soggetto ad una fisiologica azione di monitoraggio e verifica operativa, così da consentire l'adozione, ove necessario, di opportuni interventi integrativi e correttivi.

Parallelamente, si è proseguita nella politica tesa a realizzare l'ingresso di nuove professionalità.

Nel prossimo biennio mille nuovi magistrati entreranno nelle sedi giudiziarie all'esito dei concorsi già espletati e dell'ultimo concorso per 360 posti bandito con D.M. 19 ottobre 2016 ed i tirocini formativi sono stati prorogati di un anno.

Ancora più incisivi per il complessivo ammodernamento del sistema giudiziario risultano essere i molteplici interventi adottati nell'anno 2016 per l'informatizzazione della giustizia, attraverso nuovi e cospicui investimenti, necessari per l'estensione del processo civile telematico a tutte le cause civili, per il potenziamento delle infrastrutture e dei sistemi di assistenza e per il pieno dispiegamento del SICP nel settore penale, onde assicurare un complessivo recupero di efficienza e la sicurezza dei sistemi.

Notevole è stato, inoltre, l'impegno a favore di un incisivo processo di rinnovamento dell'assetto organizzativo, secondo criteri di efficacia, efficienza ed economicità, finalizzato all'implementazione ed attuazione del programma di razionalizzazione delle spese, al fine di contribuire a garantire il funzionamento del sistema e il contenimento dei costi, in un'ottica di revisione della spesa, proseguendo nelle azioni di ottimizzazione delle risorse.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Sempre nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, si è proseguito ed incentivato nell'anno 2016 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.

Il piano straordinario per l'abbattimento del debito derivante dalla c.d. "Legge Pinto" varato dal Ministero nel maggio 2015, sottoscrivendo un accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, in virtù del quale il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti viene effettuato in sede centrale, così consentendo alle Corti d'Appello di dedicarsi in via esclusiva allo smaltimento del debito pregresso, ha avuto importanti risultati sia in tema di importi liquidati a titolo di indennizzo (17 milioni a giugno di quest'anno) che di risparmio per mancate azioni esecutive in danno del Ministero (circa 3 milioni di euro).

È proprio grazie a questo accordo che si è avuta, all'inizio del 2016, per la prima volta dopo anni, una diminuzione di 53 milioni di euro delle somme complessivamente dovute da questa Amministrazione a titolo di equa riparazione dei danni subiti in caso di violazione del termine ragionevole del processo.

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, che 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, attraverso processi di acquisizione di beni e servizi.

Il 2016 ha comportato anche il raggiungimento dei primi, significativi, risultati delle nuove politiche per il personale amministrativo, contrassegnato negli anni scorsi da una costante decrescita su tutto il territorio nazionale a causa dei pensionamenti non compensati da un adeguato turn over.

Per la prima volta, dopo più di 20 anni, si è concretizzata la possibilità di un percorso di riqualificazione, unitamente all'ingresso di nuove risorse di personale proveniente dalle procedure di mobilità volontaria e obbligatoria.

Sul piano normativo sono state attuate importanti e diverse riforme sia in materia civile che penale, oltre che per l'adeguamento dell'Italia al quadro di riferimento europeo.

L'impegno riformatore, sempre nella linea di necessaria complementarità tra interventi di carattere normativo e di innovazione organizzativa, ha investito i fondamentali assetti del processo

Relazione di sintesi per l'anno 2016

civile, con l'obiettivo di ridurre i carichi di lavoro e l'arretrato, nel contempo favorendo un'opportuna azione di diffusione nell'intera rete degli uffici giudiziarie delle esperienze organizzative più virtuose.

I risultati raggiunti nella giustizia civile nell'anno 2016, con il conforto delle statistiche a consuntivo, particolarmente capillari e attendibili anche grazie alla ormai completa possibilità di utilizzo per i dati del settore civile del *data warehouse*, che le misure normative ed organizzative adottate hanno consentito il raggiungimento di importanti risultati.

Se al giugno 2013 erano circa 5 milioni e 200 mila le cause civili pendenti, alla data del 30.6.2016 il totale nazionale dei fascicoli pendenti - secondo l'analisi dei dati forniti dagli uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica nell'ambito di un monitoraggio periodico pubblicato mensilmente sul sito istituzionale- risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, pari a 3.820.935 procedimenti (cioè ben 2 milioni in meno rispetto al picco storico registratosi nel 2009), confermando il trend decrescente degli anni precedenti.

Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili.

Per la prima volta dopo tantissimi anni nell'agosto scorso i tempi medi di definizione dei procedimenti contenziosi in primo grado sono scesi a 992 giorni, sotto il tetto dei 1000, mentre la durata media – e, cioè tenendo conto sia di procedimenti con tempistiche più elevate (es. contenzioso commerciale) che di quelli di più rapida definizione (es. decreti ingiuntivi, VG) di tutto il settore civile di Tribunale (contenzioso e non contenzioso) - è stata nel 2016 di 375 giorni, così raggiungendosi l'obiettivo prefissato di un anno.

L'efficienza della giustizia civile è un fattore decisivo per la ripresa economica del Paese oltre che fondamentale terreno di contatto quotidiano per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità.

In tale ottica debbono essere inquadrati gli interventi normativi con i quali sono state introdotte forme alternative di risoluzione delle controversie, in primo luogo attraverso il ricorso all'istituto della negoziazione assistita, complementare e non alternativa alla già avviata mediazione, istituto che, nuovamente reso obbligatorio, ha prodotto effetti deflattivi significativi, per i quali istituti sono stati previsti anche meccanismi di incentivazione fiscale.

Analogamente è da dirsi per la complessa serie di interventi normativi che sono stati finalizzati ad una riforma complessiva del sistema processuale in tema di diritto di famiglia ovvero

Relazione di sintesi per l'anno 2016

- in attesa di un'organica revisione della disciplina dell'insolvenza, secondo linee progettuali definite attraverso il lavoro della Commissione Rordorf e già trasfuse in uno schema di disegno di legge delega - alla semplificazione e alla velocizzazione delle procedure esecutive, ma anche alla ridefinizione di nodi strutturali essenziali alla trasparenza del mercato delle imprese e del sistema del credito, come quelli coincidenti con la previsione dell'istituzione del Portale unico delle vendite giudiziarie e del registro dei crediti.

Ad una nuova concezione dell'organizzazione del lavoro giudiziario è improntato l'Ufficio per il Processo, al quale nell'anno 2016 è stata assicurata una cornice normativa e una concreta attribuzione di risorse, così da consentire al giudice di avvalersi di un vero e proprio staff per la gestione delle controversie, con la partecipazione diretta di coloro che svolgono tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari, della magistratura onoraria e del personale di cancelleria e che appare essenziale per realizzare una maggiore efficacia e qualità del complessivo servizio giustizia, come dimostrato dalle esperienze più mature di importanti uffici giudiziari.

Pari impegno riformatore, nell'anno appena trascorso, è stato dedicato al settore della giustizia penale, con interventi che hanno interessato sia profili normativi di carattere sostanziale e processuale, sia fondamentali profili organizzativi indispensabili per potenziare l'efficienza del processo penale.

Gli interventi normativi si sono indirizzati ad adeguare l'ordinamento alle nuove realtà criminali e, soprattutto, a mettere a disposizione dell'autorità giudiziaria nuovi e più efficaci strumenti di contrasto per la lotta ai fenomeni criminali di tipo transnazionale, primo fra tutti il terrorismo di marca jihadista, attraverso rapidi ed efficienti meccanismi di cooperazione giudiziaria internazionale.

Inoltre, proseguendo nell'azione già intrapresa negli scorsi anni, analisi ulteriori e proposte sono state elaborate per raggiungere l'obiettivo di innalzare il livello di efficienza del processo penale, creando le condizioni perché sia rispettato quel principio di ragionevole durata sul quale troppo spesso le Corti sovranazionali esprimono un giudizio negativo nei confronti del nostro Paese.

In questa prospettiva, si è lavorato per introdurre meccanismi e soluzioni in grado di deflazionare il sistema dal pesante carico penale anche attraverso l'adozione di strumenti organizzativi al passo con l'evoluzione tecnologica, capaci di semplificare e razionalizzare l'attività degli uffici giudiziari.

Relazione di sintesi per l'anno 2016

Per quanto concerne il fenomeno del sovraffollamento carcerario, anche nell'anno 2016 sono proseguite le azioni improntate ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative, finalizzate a superare definitivamente un modello di detenzione sostanzialmente caratterizzato da passività e segregazione, mirando alla rieducazione e al reinserimento sociale, potenziando le misure alternative al carcere e riducendo la custodia cautelare, verso l'adozione di un modello in linea con le migliori prassi in ambito europeo.

Anche per effetto delle modifiche legislative introdotte negli ultimi anni, si è ottenuto un risultato assai rilevante sotto il profilo del numero complessivo delle persone detenute con un parallelo e graduale aumento delle misure alternative alla detenzione ed una progressiva diminuzione del numero di persone ristrette in custodia cautelare, così che, alla data del 31 dicembre 2016, risultavano nelle carceri italiane 54.653 ristretti, con una riduzione, nell'arco di circa quattro anni, di oltre undicimila unità rispetto al dato di 65.755 unità dell'8 gennaio 2013 - di pubblicazione della la nota sentenza "Torreggiani e altri c. Italia", relativa alle misure compensative da riconoscere ai detenuti per il pregiudizio subito dalle condizioni di sovraffollamento.

Per favorire questo percorso, l'anno 2016 è stato contrassegnato dalla positiva esperienza degli "Stati Generali dell'esecuzione penale", aperto a forme diverse e innovative di consultazione pubblica, con la partecipazione di circa duecento tra esperti, rappresentanti di associazioni, operatori del settore, e che ha costituito la base di elaborazione preziosa per gli interventi necessari a definire sia sul piano organizzativo che su quello normativo il profondo cambiamento del sistema penitenziario, del quale è largamente condivisa la necessità.

L'apertura al contributo della società civile nella sua complessità per una riflessione condivisa su tematiche che non investano esclusivamente profili giuridici, ma attengano alla quotidianità della collettività ha determinato la scelta di adottare tale modello partecipato per un altro tema di interesse comune per il quale è necessario mantenere sempre alta l'attenzione, costituito dal fenomeno della criminalità organizzata, in primo luogo di tipo mafioso.

Con D.M. del 19 settembre 2016 sono stati quindi avviati gli "Stati Generali della lotta alla criminalità organizzata".

Nella medesima prospettiva dell'assoluta centralità da riservare alla questione delle condizioni di vita all'interno degli istituti penitenziari, migliorando i meccanismi che regolano la vita nei penitenziari e puntando soprattutto sulla crescita delle attività trattamentali, sulla formazione professionale, il lavoro e il mantenimento delle relazioni familiari, nel maggio 2016 è