

Il *Pon Governance* prevede all'interno dell'Asse 1 azioni in materia di giustizia che, in linea con le Raccomandazioni Specifiche della Commissione Europea per l'Italia, prevedono interventi volti ad aumentare l'efficienza della Giustizia, con attenzione particolare alle questioni dell'arretrato giudiziario e la lunghezza dei procedimenti civili.

Più in particolare l'insieme delle azioni previste nell'ambito del programma sono volte ad intervenire a livello nazionale, al fine di migliorare sia l'efficienza che la qualità delle prestazioni del sistema giudiziario, integrando la dimensione tecnologica ed organizzativa dell'innovazione presso gli uffici giudiziari, sia la velocità dei tempi della giustizia per migliorarne l'efficienza del sistema nel suo complesso, completando ed estendendo la digitalizzazione dei processi.

Nell'ambito di questo programma verranno finanziate una serie di azioni volte a:

- estendere il processo civile telematico agli uffici dei giudici di pace, per dare maggiore efficienza al sistema giustizia italiano, elevando al contempo il livello di affidabilità sfruttando le nuove tecnologie con l'obiettivo prioritario delle comunicazioni telematiche;
- avviare l'integrazione dei vari progetti di informatizzazione nel settore penale, replicando il modello di architettura del civile basata sui registri al fine di partire dalla notizia di reato, con l'obiettivo di avviare il processo di realizzazione del processo penale telematico;
- aumentare l'efficienza e la qualità del sistema giustizia, attraverso il supporto all'introduzione di un modello collaborativo per il magistrato a supporto delle attività collaterali all'azione giudicante. L'introduzione di uno staff dedicato ai processi mira ad integrare diverse professionalità (giudice, cancelliere e risorse in staff) al fine di aumentare la produttività del sistema, abbattendo i tempi della giustizia;

- creare, presso gli Uffici del Giudice di Pace e presso i Comuni ed altri enti locali, degli sportelli decentrati che permettano agli utenti di avere un riferimento vicino al luogo dove vivono e di usufruire di un servizio di orientamento, consulenza e supporto nella predisposizione delle istanze, del loro deposito e del successivo ritiro, ovvero di depositare le istanze/ricorsi stessi, riducendo la necessità di accedere fisicamente all'interno del Tribunale;
- definire un "decalogo" di prassi operative da calare sul territorio nazionale al fine di stabilire una pratica uniforme di trattamento delle cause in materia civile.

b) Progetto sul lavoro inframurario

Il problema del lavoro penitenziario non può essere considerato solo come esclusivo del "sistema Giustizia", ma va affrontato con un nuovo approccio interistituzionale che, valorizzando il metodo della concertazione e introducendo nel settore forme più incisive di partenariato pubblico - privato, sia in grado di assicurare non solo la cd. "sicurezza per lo sviluppo" ma anche una "sicurezza dello sviluppo" comune a più ambienti del mondo istituzionale, sociale e produttivo e da perseguire con l'ampia e sinergica collaborazione tra gli stessi.

Creare le condizioni per l'avvio ad un recupero sociale dei detenuti è una delle azioni che il Ministero della giustizia persegue da anni tra i suoi fini istituzionali: la recidiva riduce il livello di sicurezza collettiva, scoraggia gli investimenti, pesa significativamente sul bilancio dello Stato in termini di oneri processuali ed esecutivi; abbatterla significa, dunque, contribuire alla crescita del Paese in termini di legalità, competitività e risparmio di risorse umane ed economiche.

Il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, su tutto il territorio nazionale, dispone di svariate decine di migliaia di metri quadri di immobili originariamente destinati a laboratori artigianali e a corsi di formazione professionale, di numerosissimi capannoni e strutture per lavorazioni o agevolmente destinabili a tal fine.

E' per questo che si è immaginato di avviare il progetto sul lavoro intramurario come azione di innovazione e di creazione di collaborazione tra istituzioni centrali e locali.

Si è quindi ritenuto di coinvolgere il Ministero del Lavoro, il Ministero dello Sviluppo economico e le Regioni per la creazione di un tavolo di coordinamento nazionale che costituisse una regia unica di programmazione, anche al fine di far convergere le varie risorse (POR, PON, etc.) verso una unitaria declinazione territoriale della progettualità.

Il progetto, essendo sperimentale, prevede in una prima fase l'apertura di attività industriali/artigianali in circa 20 carceri dislocate nel territorio nazionale per poi avviare a regime un'azione strutturata nazionale.

c) Interventi di solarizzazione ed efficientamento energetico presso gli istituti penitenziari

Il Ministero della Giustizia, per le finalità del sistema penitenziario nazionale, gestisce un ampio parco di strutture detentive e non, appartenenti al demanio dello Stato, quantificabili in 204 istituti, 16 tra sedi di provveditorati e UEPE, 10 scuole di formazione, e tutte contraddistinte da un fabbisogno energetico decisamente elevato.

Le distintive caratteristiche strutturali ed architettoniche dei complessi immobiliari amministrati, generalmente interessati dalla presenza di estese superfici, dell'ordine di circa un milione di metri

quadrati (molto spesso piani) per le coperture di fabbricati e di vaste aree pertinenziali, consente di ipotizzarne la valorizzazione come centrali di autoproduzione di energia.

Pertanto, il perseguimento di un obiettivo di autosostenibilità sul piano energetico delle strutture carcerarie - anche in considerazione della Direttiva 2012/27/UE sull'efficienza energetica, in corso di recepimento nel nostro paese, e degli obblighi di ristrutturazione di almeno il 3% della superficie coperta utile totale degli edifici di proprietà dei governi centrali nel rispetto dei requisiti minimi di prestazione energetica - si pone tra le misure a più diretta portata per l'Amministrazione per far fronte all'esigenza di riduzione dei fabbisogni e dei consumi di strutture estremamente energivore come quelle detentive.

Si sta provvedendo ad effettuare gli interventi di attuazione nelle strutture individuate.

d) Il Fondo per lo Sviluppo e la Coesione (FSC)- Azione di sistema

In riferimento all'iniziativa promossa dal Dipartimento per lo Sviluppo e la Coesione Economica nell'ambito del programma "Azioni di Sistema" per il miglioramento della qualità e dell'efficacia degli investimenti pubblici a valere su risorse della politica di coesione attraverso la individuazione e la definizione di progetti strategici, sono state presentate dal Ministero della Giustizia due schede, per le quali si è in attesa di valutazione, riguardanti il Progetto banca dati patrimonio edilizio penitenziario ed il Progetto di completamento della digitalizzazione del processo civile e di realizzazione di un sistema integrato nel processo penale telematico.

Si tratta di progetti strategici in grado di apportare ricadute di rilievo in termini di innovazione ed efficienza sull'intero servizio della giustizia italiana.

PAGINA BIANCA

UFFICIO LEGISLATIVO

PAGINA BIANCA

L'attività dell'Ufficio Legislativo si è esplicata nell'anno 2014 nelle iniziative legislative e regolamentari nel settore penale e civile, che di seguito viene sinteticamente illustrata.

SETTORE PENALE

1. Il problema carcerario

Come è noto, la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, con la sentenza pronunciata l'8 gennaio 2013 nel caso *Torreggiani e altri*, ha condannato l'Italia per le condizioni del sistema penitenziario, riconoscendo in favore dei ricorrenti l'avvenuta violazione del diritto di cui all'art. 3 della Convenzione europea, che pone il divieto di trattamenti inumani e degradanti in danno dei detenuti.

In particolare, la Corte ha affermato che le condizioni di detenzione - connotate da celle occupate da tre detenuti con disponibilità per ciascuno di meno di tre metri quadri come spazio personale e mancanti di ventilazione e di luce, oltre che da mancanza di acqua calda a fini di igiene personale per lunghi periodi - hanno costituito una violazione degli *standard* minimi di vivibilità, ed ha disposto la compensazione pecuniaria per i danni morali subiti in conseguenza della violazione del diritto.

Al problema strutturale si è cercato di dare risposta, a livello di normazione, con alcuni interventi di urgenza, assunti nel 2013 (d.l. n. 78 e d.l. n. 146).

Però, oltre ad imporre la rimozione delle cause strutturali del sovraffollamento carcerario, ipotizzando anche la predisposizione di rimedi preventivi capaci di sottrarre tempestivamente il detenuto ad una situazione di compressione del diritto convenzionale, la sentenza *Torreggiani* chiama lo Stato al dovere di riparare le violazioni commesse mediante un ristoro a

quantì abbiano già subito la violazione dei loro diritti (c.d. rimedio compensativo).

Col decreto legge n. 92 del 26 giugno 2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 117 dell'11 agosto 2014, si è messo a punto un rimedio compensativo, riconoscendo il diritto ad un indennizzo pecuniario, o, in alternativa per quanti sono ancora detenuti, il diritto a una riduzione della pena detentiva ancora da espiare in misura percentuale pari al dieci per cento del periodo durante il quale il trattamento penitenziario è stato inumano o tale da violare la disposizione di cui all'articolo 3 Cedu.

2. L'attuazione del diritto europeo

Su questo versante si è agito per rafforzare le garanzie dell'imputato e della vittima:

- a. si è data attuazione alla direttiva europea del 2011 (2011/92/UE) in materia di lotta contro l'abuso e lo sfruttamento sessuale dei minori e la pornografia minorile. Con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 39, sono state introdotte circostanze aggravanti speciali per i reati di sfruttamento della prostituzione minorile, pedopornografia e violenza sessuale in danno di minori. Si è così completato un complessivo disegno di riforma che era già stato in gran parte attuato nel nostro ordinamento con la legge del 23 ottobre 2012 di ratifica della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori dall'abuso e dallo sfruttamento sessuale;
- b. si è data attuazione alla direttiva europea del 2011 (2011/36/UE) sulla prevenzione e repressione della tratta di esseri umani e la protezione delle vittime. Con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 24, sono state definite le condotte di tratta di esseri umani e si è operato un miglior raccordo con la correlata disposizione

incriminatrice dell'altrettanto grave condotta di riduzione o mantenimento in schiavitù o servitù;

- c. si è data attuazione alla direttiva europea del 2010 (2010/64/UE) sul diritto all'interpretazione e alla traduzione nei procedimenti penali. Con il decreto legislativo 4 marzo 2014, n. 32, ci si è mossi nella direzione tracciata dalla normativa costituzionale in tema di garanzie del giusto processo penale, per la parte in cui riconosce all'imputato che non conosca la lingua italiana il diritto all'assistenza di un interprete. Sono state introdotte disposizioni che estendono il diritto alla traduzione ad una serie di atti processuali essenziali al pieno esercizio dei diritti di difesa e garantiscono l'assoluta gratuità del servizio reso dall'interprete e dal traduttore;
- d. si è data attuazione alla direttiva europea del 2012 (2012/13/UE) sul diritto all'informazione nei procedimenti penali. Con il decreto legislativo 1 luglio 2014, n. 101, si è rafforzato il diritto della persona accusata di un reato, già di rilievo costituzionale, di essere, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico, al fine di comprendere appieno l'addebito e di disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa.

3. Riforme in corso

Il 29 agosto 2014 il Consiglio dei Ministri ha discusso un “pacchetto” di riforme riguardanti la giustizia penale; in particolare:

1. “Schema di disegno di legge recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena.”

2. Schema di disegno di legge recante misure volte a rafforzare il contrasto alla criminalità organizzata e ai patrimoni illeciti;
3. Schema di disegno di legge recante: "Delega al Governo per la riforma del Libro XI del codice di procedura penale. Modifiche alle disposizioni in materia di estradizione per l'estero: termine per la consegna e durata massima delle misure coercitive";

1. "Schema di disegno di legge recante modifiche alla normativa penale, sostanziale e processuale, e ordinamentale per il rafforzamento delle garanzie difensive e la durata ragionevole dei processi, oltre che all'ordinamento penitenziario per l'effettività rieducativa della pena."

Questo schema di disegno di legge è stato approvato definitivamente dal Consiglio dei Ministri tenutosi il 12 dicembre 2014, con l'aggiunta di alcune misure dirette a rafforzare gli strumenti di contrasto del fenomeno corruttivo.

Il programma di riforme mira ad accrescere il tasso di efficienza del sistema giudiziario penale, ma non trascura il bisogno di rafforzare al contempo le garanzie della difesa e, più in generale, la tutela dei diritti delle persone coinvolte nel processo. I piani di intervento sono molteplici, dal codice penale a più settori della disciplina del processo e, infine, all'ordinamento penitenziario, al fine di conferire l'effettività al principio che assegna alla pena anche una funzione rieducativa e risocializzante.

I punti qualificanti del programma, arricchiti dalle misure anticorruzione, sono i seguenti:

- *Estensione della procedibilità a querela*

L'estensione, con direttive di delega, della procedibilità a querela ad alcune fattispecie criminose che si connotano già, nonostante l'attuale

previsione della procedibilità officiosa, per il coinvolgimento soprattutto di interessi privati, può rivelarsi un utile fattore, in concorso con altre misure, per la necessaria deflazione del carico giudiziario penale.

- *Estinzione del reato per riparazione del danno*

Per i reati punibili a querela, sempre che non sia prevista l'irrevocabilità della stessa, e per alcuni delitti contro il patrimonio, oggi procedibili d'ufficio ma di limitato allarme sociale, la riparazione del danno cagionato e l'eliminazione delle conseguenze dannose o pericolose prodotte (avvenute prima della dichiarazione di apertura del dibattimento), possono valere come causa estintiva del reato da dichiararsi, come è ovvio, immediatamente. Si evita così lo svolgimento del processo per l'accertamento di fatti che offendono prevalentemente interessi privati, il cui soddisfacimento è soprattutto affidato allo strumento della riparazione patrimoniale.

- *Intervento sulla prescrizione del reato*

Si propone la riforma della prescrizione, tenendo conto della natura sostanziale di causa di estinzione del reato legata al decorso del tempo e dell'esigenza concorrente di assicurare al processo tempi ragionevoli di svolgimento. Occorre pertanto contemperare l'interesse alla funzionalità della macchina giudiziaria con quello alla non perseguibilità di fatti commessi a distanza di tempo tale da far scemare il ricordo collettivo delle offese presuntivamente arrecate all'ordine giuridico. Senza introdurre una prescrizione in senso processuale, si agisce sugli istituti, già presenti nel codice, che assicurano il raccordo tra tempi del processo e tempi della prescrizione sostanziale, per dare modo ai giudizi impugnatori successivi alla sentenza di condanna in primo grado di poter disporre di un tempo congruo di svolgimento. A

garanzia dell'imputato deve poi stabilirsi che, ove la sentenza di condanna sia riformata o fatta oggetto di annullamento, il periodo corrispondente allo svolgimento del giudizio impugnatorio sia computato in quello utile per il maturarsi della prescrizione.

- *La risistemazione del codice penale*

Si propone altresì, mediante lo strumento della delega, il riordino del codice penale in modo che i reati previsti dalle leggi speciali siano inseriti nel codice e sia quindi resa più coerente ed omogenea la legislazione incriminatrice, in modo da agevolare una piena conoscenza delle fattispecie penali ad opera di qualunque individuo.

- *I diritti difensivi in fase di indagine*

Il divieto di colloquio con il difensore dell'imputato raggiunto da misura cautelare carceraria, che oggi può essere apposto con piena discrezionalità dell'autorità giudiziaria, va limitato ai casi di reati particolarmente gravi, che concretizzano il pericolo di distorsioni nel primo contatto dell'arrestato con il giudice.

- *Acquisizione dei c.d. tabulati telefonici*

Occorre migliorare, anche per adeguarsi ai pronunciamenti della Corte di giustizia dell'Unione europea, la tutela del diritto alla riservatezza in riguardo alle attività investigative concernenti l'acquisizione dei dati relativi al traffico telefonico e telematico, prevedendo la necessità dell'autorizzazione del giudice.

- *Intercettazione di comunicazioni e conversazioni telefoniche o telematiche*

Si dettano alcuni criteri di delega per una revisione dell'attuale disciplina in modo da assicurare una maggiore tutela ai diritti di riservatezza dei terzi non coinvolti dall'accertamento penale, degli stessi soggetti coinvolti dall'accertamento in relazione però a

conversazioni o comunicazioni non rilevanti sul piano processuale e dei difensori nei colloqui con gli assistiti.

- *Udienza preliminare*

Per una maggiore funzionalità dell'udienza preliminare, vanno eliminati i poteri officiosi del giudice rispetto all'assunzione di mezzi di prova.

- *Il controllo del giudice sulla pertinenza e rilevanza delle richieste di prova*

La pienezza del controllo del giudice sulle richieste di prova, che è direttamente funzionale al fine di evitare esercizi abusivi del pur fondamentale diritto delle parti alla prova, non può fare a meno dell'esposizione del pubblico ministero, in esordio di dibattimento, circa i fatti oggetto di imputazione e di ciascuna parte in ordine ai fatti che si intendono provare. L'indicazione, sia pur sintetica, dei fatti che costituiscono il tema di prova è necessaria affinché il giudice possa meglio orientarsi nell'esercizio del potere di escludere le prove manifestamente superflue o irrilevanti.

- *Il patteggiamento e il nuovo istituto della condanna su richiesta dell'imputato*

Per quel che attiene al c.d. patteggiamento, occorre superare la contraddizione insita nell'applicazione di una pena in assenza di accertamento di responsabilità, senza però disperdere il vantaggio, in termini di deflazione del carico giudiziario, offerto da questa forma di definizione rapida e anticipata del processo.

In aggiunta ad un patteggiamento infratriennale, calibrato così sul limite ordinario per la sospensione, a condanna definitiva, dell'esecuzione della pena detentiva e che conserva i tratti essenziali dell'attuale istituto, si propone un modulo di definizione concordata del

processo - destinato ad operare con alcune eccezioni per tipologia di reato e limite di pena in concreto irrogabile - in cui l'imputato chiede l'applicazione di una pena determinata, previa ammissione del fatto, coinvolgendo il giudice in un pieno accertamento di responsabilità, sia pure senza espletamento di attività istruttoria. Si prevede poi la ricorribilità per cassazione della sentenza sia di patteggiamento che di condanna previa ammissione del fatto, ma soltanto per la denuncia dei vizi nella formazione del consenso; ogni questione relativa al computo della pena, anche quelle prospettanti una pena sostanzialmente illegale, deve invece essere rimessa al giudice dell'esecuzione.

- *Revisione del giudizio di appello*

Con criteri di delega si propone la riforma del giudizio di appello in senso accusatorio per restituirlo alla sua prevalente funzione di strumento di controllo della sentenza di primo grado. Deve essere introdotto da un'impugnazione con motivi tassativi, da enunciarsi specificamente a pena di inammissibilità, essi stessi oggetto esclusivo delle valutazioni del giudice di appello, chiamato a darne puntuale giustificazione; va quindi predisposta una forma semplificata di rilevazione dell'inammissibilità ad opera del giudice *a quo* nei casi di inammissibilità di carattere evidente. In linea con una ristrutturazione accusatoria, l'appellante deve essere tenuto ad indicare specificamente, a pena di inammissibilità, le prove delle quali intenda dedurre l'inesistenza, l'omessa assunzione e l'omessa o erronea valutazione, nonché a formulare le richieste istruttorie ritenute necessarie per rimediare all'errore cognitivo e/o valutativo commesso asseritamente dal primo giudice. Per il necessario adeguamento alle decisioni della Corte EDU, si prevede la necessità della rinnovazione istruttoria in caso di appello della sentenza di assoluzione legato a motivi attinenti alla