

Nota di sintesi

alla Relazione sulla amministrazione della Giustizia nell'anno 2012

L'anno trascorso è stato caratterizzato da una serie di interventi volti ad incidere sulle principali aree di criticità nell'ambito della amministrazione della giustizia.

Le misure poste in essere si sono mosse nel solco delle direttrici d'azione tracciate in occasione della Relazione sulla Amministrazione della Giustizia depositata lo scorso anno, ampliate e rese organiche alla luce di analisi e riflessioni sviluppate nei primi mesi di mandato.

Le principali direttrici enucleate in quella occasione riguardavano:

- *La questione carceraria e i problemi legati alla tensione detentiva*
- *Il tema della efficienza dell'organizzazione giudiziaria sia sotto il profilo della struttura e distribuzione degli uffici giudiziari sia sotto quello della domanda e della offerta di giustizia con la connessa problematica degli strumenti in grado, in particolare modo nel settore civile, di incidere sulla formazione dell'arretrato*
- *La sfida rappresentata dalla utilizzazione e diffusione della tecnologia nel processo*

Ciascuno di questi settori è stato oggetto di incisivi interventi di riforma.

Ulteriori importanti filoni di intervento sono stati realizzati, sia nella materia civile che nella materia penale.

Per una più dettagliata elencazione delle attività normative, regolamentari, di studio, progettazione ed analisi poste in essere dai singoli Dipartimenti del Ministero della Giustizia si rinvia alla documentazione depositata su supporto informatico, in modo da garantire il massimo grado della trasparenza e della accessibilità dei dati.

Di seguito i tratti salienti del programma realizzato nel corso del 2012.

Nei limiti di un orizzonte temporale assai contenuto sin dall'inizio, e dovendo tener conto dell'emergenza, di come e con quali priorità è nato questo Governo, della crisi economica che ha imposto severi vincoli di bilancio e ha fissato come obiettivo il rapido ritorno alla crescita, l'approccio che è stato seguito nell'affrontare i problemi di cui si è dato conto l'anno scorso è stato quello di assicurare una visione il più possibile integrata.

Ciò ha implicato di andare alla radice dei problemi e piuttosto che individuare singole risposte, in passato rivelatesi poco efficaci, tentare di aggredirne le cause profonde, senza dimenticare alcune importanti emergenze.

I tre grandi ambiti in cui si è tentato di sviluppare questo approccio sono: quello carcerario, quello della giustizia penale, quello della giustizia civile.

Nel primo caso, dopo aver varato alcune misure per affrontare l'emergenza, sono state individuate linee di azione di più lungo periodo: alcune di queste sono state implementate, per altre non vi è stato il tempo sufficiente.

Nell'ambito penale, è stato affrontato per la prima volta in modo organico e con misure sia preventive che repressive uno dei fenomeni considerati più gravi e penalizzanti per il nostro sistema economico e sociale, quello corruttivo.

Infine, con riferimento alla giustizia civile, si è intervenuti allo stesso tempo sui due fronti di inefficienza: quello della litigiosità, in tutti i gradi, e quello del funzionamento della macchina giudiziaria.

Per ciascuno di questi ambiti nella Nota si dà conto di quanto realizzato e dei possibili effetti attesi, ma anche di quanto si intendeva realizzare e non ha visto la luce per l'impossibilità di portare a compimento il percorso legislativo, mentre si sta completando l'iter preparatorio delle Commissioni di studio: se ne lascia evidenza perché le proposte possano essere considerate in una prospettiva d'azione futura.

Nella Nota si dà altresì conto dell'intensa attività sul fronte internazionale, volta ad assicurare una più efficace comunicazione e interazione con le Istituzioni e gli operatori nonché a stabilire importanti forme di collaborazione.

In conclusione si dà conto delle politiche di risparmio di spesa avviate nell'ambito della Amministrazione, attraverso la razionalizzazione di alcuni settori.

La questione carceraria

La questione carceraria ha costituito, nella attività del Ministro della Giustizia, un filo continuo di azione, mai interrotto. Il Ministro della Giustizia ha visitato nel corso dell'anno più di 25 istituti penitenziari.

Nella piena consapevolezza della complessità ed urgenza delle tematiche da affrontare e anche in considerazione della durata limitata del mandato di Governo, l'azione si è sviluppata contemporaneamente su vari fronti:

- quello delle strutture carcerarie;
- quello dell'introduzione di meccanismi di deflazione, in una prospettiva emergenziale;
- quello strutturale finalizzato a dotare il nostro ordinamento di istituti volti a favorire modalità di esecuzione della pena diverse dalla detenzione in carcere.

Strutture carcerarie - Sul versante delle strutture carcerarie, l'azione, pur nella ristrettezza delle risorse disponibili, è stata particolarmente incisiva: l'obiettivo – quale risultato complessivo di interventi finanziati dal c.d. Piano Carceri ed interventi "ordinari" – è la consegna entro il 31 dicembre 2014 di 11.700 posti.

Già nel 2012 sono stati consegnati 3.178 nuovi posti, ai quali se ne aggiungeranno 2.382 entro giugno 2013.

Meccanismi di deflazione - Sul terreno normativo si sono combinate misure dirette ad affrontare l'emergenza, allentando la tensione detentiva, e interventi di lungo periodo volti a rivedere il catalogo delle pene principali e ad innovare il panorama delle misure alternative alla detenzione.

Nella prima prospettiva si colloca il Decreto c.d. Salva Carceri con cui si è inciso sul fenomeno delle 'porte girevoli' (il transito in carcere di soggetti per un breve lasso di tempo – 3/5 giorni) e si è esteso l'ambito di operatività dell'istituto dell'esecuzione della pena presso il domicilio, previsto dalla legge 199 del 2010 (innalzando da 12 a 18 mesi il limite di pena di riferimento).

Entrambe le misure hanno avuto un significativo impatto testimoniato dai dati a disposizione.

Per effetto della prima misura si è registrata una importante diminuzione delle persone interessate dal fenomeno delle 'porte girevoli': si è passati dal 27% nel 2009 al 13 % al 31 ottobre 2012.

Allo stesso modo, l'ampliamento della detenzione presso il domicilio ai sensi della legge n. 199 ha comportato un sensibile incremento dei detenuti beneficiari della misura (pari oggi a 8.647 detenuti di cui 2.393 stranieri).

Nel complesso si è avuta, per la prima volta negli ultimi anni, una progressiva riduzione della popolazione detenuta, passata da 68.047 al 30 novembre 2011 al 66.888 del 31 ottobre 2012.

Nell'ambito del provvedimento c.d. Salva carceri si è, inoltre, disposta la chiusura degli Ospedali psichiatrici giudiziari (OPG) entro il 31 marzo 2013 con il transito delle persone internate in strutture sanitarie gestite dal Servizio sanitario nazionale, ma sempre assoggettate alla vigilanza di sicurezza coordinata dal Prefetto.

In attuazione della recente legge 21 aprile 2011, n. 62 - che ha introdotto gli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (c.d. ICAM) – è stato inviato alla Conferenza Stato-città ed autonomie locali, nel gennaio 2013, in esito ai lavori di un gruppo di

studio appositamente costituito, il Decreto del Ministro della Giustizia che definisce le caratteristiche tipologiche delle citate strutture per il prescritto concerto.

Interventi strutturali - Sul fronte degli interventi normativi a carattere strutturale, il Governo ha presentato un disegno di legge contenente misure dirette a realizzare una equilibrata decarcerizzazione nell'ottica di recuperare la centralità dell'idea del carcere come *extrema ratio*.

Architravi del provvedimento sono la previsione di pene detentive non carcerarie e la sospensione del procedimento con messa alla prova.

Più nel dettaglio, si propone l'introduzione della detenzione presso il domicilio quale nuova pena principale che affianca la pena detentiva della reclusione e dell'arresto per i reati puniti fino a 4 anni. In tal modo è il giudice della cognizione, al momento della lettura del dispositivo di condanna ad irrogare tale nuova sanzione principale.

Si prevede altresì la estensione della *probation*, oggi prevista nell'ambito del diritto penale minorile, anche per i maggiorenni.

Si tratta di misure che avrebbero potuto interessare nell'immediato una platea di oltre 2.800 detenuti, oltre a generare benefici significativi in termini di flussi carcerari.

Il disegno introduce, poi, l'istituto della sospensione del procedimento nei confronti degli irreperibili, in ossequio al principio di effettiva conoscenza del processo ed in attuazione del diritto dell'imputato ad essere presente al proprio processo nel rispetto dell'art. 6 della Convenzione sui diritti dell'uomo e in linea con le pronunce della Corte Europea.

Si tratta dunque di un progetto di legge che ha il pregio di coniugare "sicurezza sociale" e deflazione, sia "processuale" che detentiva. Il testo è stato approvato a larga maggioranza dalla Camera il 4 dicembre 2012 ma, anche a causa della fine anticipata della legislatura, non è stato licenziato in via definitiva dal Senato.

Altre misure - Una serie di altre misure hanno riguardato il miglioramento delle condizioni di vita del detenuto.

È stato emanato il D.P.R. 5 giugno 2012, n. 136 (Regolamento recante modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 30 giugno 2000, n. 230, in materia di carta dei diritti e dei doveri del detenuto e dell'internato) ed il conseguente decreto del Ministro della Giustizia del 5 dicembre 2012.

Si tratta di una guida, in diverse lingue, fornita al detenuto al momento del suo ingresso in carcere e alla sua famiglia che indica in forma chiara le regole generali del trattamento penitenziario, con l'obiettivo di garantire al detenuto, sin dall'ingresso nella struttura penitenziaria, la conoscenza dei propri diritti e dei propri doveri.

Si è proceduto al rifinanziamento della c.d. legge 'Smuraglia' (Crediti d'imposta e sgravi fiscali per le imprese che assumono detenuti) attraverso l'attribuzione di 16 milioni di euro identificati all'interno del c.d. Fondo previsto nella legge stabilità 2012 (il D.p.c.m. con il quale tali somme vengono vincolate alla predetta finalità è in corso di invio alle Commissioni bilancio di Camera e Senato per i pareri di competenza).

La centralità del lavoro per i detenuti, riconosciuta quale componente importante del percorso trattamentale dal nostro ordinamento penitenziario, ha portato il Ministero della Giustizia a condurre una indagine in collaborazione con la Fondazione Einaudi (EIEF), il *Crime Research Economic Group* e Il Sole 24 ore, con l'obiettivo di valutare con approccio e metodologie scientifiche il rapporto tra modalità di espiazione della pena e recidiva.

L'ultimo tassello del percorso di deflazione del sistema penale su cui si è avviata un'analisi è rappresentato dal tema della depenalizzazione. In ragione della complessità dell'argomento si è istituita una Commissione di studio composta da rappresentanti dell'avvocatura, della magistratura e del mondo accademico che concluderà i suoi lavori entro la fine della legislatura, consegnando al Ministro un

elaborato normativo in cui saranno affrontate le diverse 'anime' della depenalizzazione.

La Giustizia penale

Le rilevazioni statistiche sui procedimenti

In controtendenza rispetto al settore civile, si rileva che il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari è aumentato del 2,2% rispetto al precedente anno giudiziario. Nello specifico, gli uffici giudicanti hanno registrato un aumento dei dibattimenti mentre gli uffici requirenti hanno evidenziato una lieve diminuzione delle pendenze (-0,2%).

Si rileva inoltre che in media, tutti gli Uffici giudiziari giudicanti e requirenti di primo grado hanno registrato un numero inferiore sia di iscrizioni (-3%) ma anche di definizioni (-2,2%) nell'ultimo anno giudiziario 2011-2012, rispetto al precedente.

L'analisi delle spese di giustizia mostra una lieve diminuzione del costo delle intercettazioni (-4,6% nel 2011) per le quali si beneficia ancora della norma contenuta nella finanziaria del 2010 che ha azzerato i costi per la produzione dei tabulati da parte delle compagnie telefoniche. Si registra inoltre una riduzione anche nel numero dei bersagli telefonici intercettati (-3%).

L'incremento delle pendenze nel settore penale incide negativamente sulla durata media prevedibile dei processi che fa registrare un allungamento dei tempi, piuttosto limitato in primo grado (342 giorni nel 2011 contro 326 nel 2010) e in Cassazione (218 giorni nel 2011 contro 204 nel 2010), più significativo in Corte d'Appello che si conferma il vero "collo di bottiglia" del sistema (947 giorni nel 2011 contro 839 nel 2010).

Le misure di contrasto alla corruzione

Un capitolo centrale dell'azione normativa in materia penale è stato rappresentato dalla 'legge anticorruzione' (Legge 6 novembre 2012 n. 190).

Gli interventi hanno avuto l'obiettivo di rafforzare l'efficacia e l'effettività delle misure di contrasto alla corruzione, adeguando al contempo il nostro ordinamento alle indicazioni provenienti da strumenti sovranazionali già ratificati dall'Italia (Convenzione Onu di Merida) o firmati e la cui ratifica era, all'atto dell'insediamento del Governo, all'esame del Parlamento (Convenzione di Strasburgo del 1999).

Con le riforme si è dato un importante riscontro alle indicazioni provenienti dalle istituzioni internazionali, oltre che una risposta ad una diffusa domanda di intervento su un tema, quale quello della corruzione, molto avvertito, dal forte connotato simbolico e dalle pesanti ricadute economiche.

Il primo passaggio è stata la ratifica da parte delle Camere della Convenzione di Strasburgo contro la corruzione che vedeva il nostro Paese tra i pochi firmatari a non avere ancora proceduto alla ratifica.

Il secondo passaggio è stata la riscrittura dell'assetto di disciplina in materia di corruzione.

La legge n. 190 del 2012 si muove nella direzione di un complessivo rafforzamento dei presidi penali, sia sul terreno delle fattispecie criminose, sia sul fronte della confisca e delle pene accessorie.

Le linee di fondo sono state quelle di procedere ad una armonica revisione del delitto di concussione e del sistema dei delitti di corruzione nonché di inserire nell'assetto vigente di disciplina ipotesi di reato, quali il traffico di influenze illecite, oggi non contemplate nel nostro ordinamento.

Nella medesima logica si colloca la introduzione della fattispecie di corruzione privata, nella prospettiva, anche in questo caso, di una estensione dell'ambito della tutela penale, avendo riguardo anche alla responsabilità degli enti.

Gli altri interventi in materia penale

Sul versante delle altre iniziative normative in campo penale si segnala la modifica all'art. 110 del Codice antimafia che ha permesso di assegnare all'Agenzia nazionale per l'amministrazione e destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata, anche i beni confiscati in esito ai procedimenti penali per tutti i delitti previsti dall'art. 12 *sexies* d.l. n. 306/1992 ivi compresi quelli per i reati di usura, estorsione, corruzione e peculato.

Di particolare rilievo l'approvazione della Legge n. 172/2012, (Ratifica ed esecuzione della Convenzione del Consiglio d'Europa per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale, fatta a Lanzarote il 25 ottobre 2007, nonché norme di adeguamento dell'ordinamento interno) che ha comportato importanti modifiche in materia penale, processuale e penitenziaria, nella prospettiva di un rafforzamento della tutela del minore.

Va infine menzionata la Legge 15 febbraio 2012, n. 12 contenente norme in materia di misure per il contrasto ai fenomeni di criminalità informatica, con cui è stata estesa la confisca obbligatoria ai beni e strumenti informatici o telematici in tutto o in parte utilizzati per la commissione dei reati informatici.

Su altri settori di disciplina, interferenti in qualche misura con l'area dei delitti di corruzione o relativi a snodi centrali del sistema penale, che sono da tempo al centro del dibattito, si sono poste le basi per future iniziative legislative. In particolare, sono state costituite presso il Ministero della Giustizia la Commissione di studio sulla prescrizione e il Gruppo di lavoro sull'autoriciclaggio, con l'obiettivo di analizzare l'assetto normativo vigente e formulare proposte di modifica.

L'organizzazione giudiziaria e l'efficienza della "giustizia civile"

Premessa

La prospettiva è stata quella di definire – sulla base di un'analisi ormai condivisa dei problemi della giustizia civile e delle loro radici – gli interventi in grado di incidere più efficacemente sulle carenze del sistema gravanti su cittadini, Pubblica Amministrazione, imprese, contesto economico.

Pur tenendo conto del ristretto arco temporale a disposizione, si è tentato di assicurare un approccio integrato ritenendolo necessario al fine di assicurare reale efficacia alle misure adottate.

Sono state pertanto realizzate una serie di iniziative – molte delle quali sollecitate dall'Europa e da organismi internazionali – finalizzate ad assicurare maggiore efficacia alla giustizia civile. L'obiettivo è garantire una minore durata dei procedimenti, costi adeguati di accesso, sufficiente prevedibilità/stabilità degli esiti.

Gli interventi hanno riguardato da un lato la *domanda* di giustizia, con l'obiettivo di limitare l'eccessiva litigiosità e quindi un accesso "ingiustificato" alla giustizia; dall'altro, l'*offerta* di giustizia per assicurare maggiore efficienza ed efficacia degli uffici nel produrre risposte.

L'offerta di giustizia

La riorganizzazione della "geografia giudiziaria" - Sul fronte dell'offerta di giustizia particolare rilevanza rivestono le misure che hanno portato alla riorganizzazione della attuale distribuzione sul territorio degli uffici giudiziari, secondo criteri obiettivi ed omogenei (c.d. "Geografia Giudiziaria", D.Lgs. n. 155/2012). La riforma – che ha portato al taglio di 220 sezioni distaccate di tribunale, alla soppressione di 31 tribunali e 31 procure e al taglio di 667 uffici dei giudici di pace non circondariali – ha costituito un lavoro di grande complessità e delicatezza, dovendo assicurare un

equilibrio tra la necessità di recuperare efficienza (e risorse) e l'altrettanto importante garanzia di un adeguata copertura territoriale del servizio giustizia, fermi restando gli stringenti principi espressi nella legge delega.

Si stanno ora definendo, di concerto con il CSM, le nuove piante organiche, che consentano di assicurare che i benefici potenziali derivanti dalla riorganizzazione geografica vengano realizzati al meglio.

L'informatizzazione - Parallelamente, sempre con l'obiettivo di semplificare laddove possibile i passaggi e i modi di comunicare all'interno del processo o del procedimento, è proseguita l'informatizzazione degli uffici giudiziari che ha consentito di arrivare all'imposizione della obbligatorietà delle comunicazioni e notificazioni per via telematica e all'impiego della telematica per la gestione dei flussi di comunicazione tra gli organi delle procedure concorsuali ed i creditori (DL 179/2012); alla previsione nei procedimenti civili dell'obbligo, dal 2014, di deposito in via telematica degli atti endo-procedimentali per i difensori delle parti costituite, nonché per i soggetti nominati dall'autorità giudiziaria (Legge di stabilità 2013).

I tribunali per le imprese - A ciò si è affiancato un intervento volto alla specializzazione dei magistrati nelle materie del diritto dell'impresa e dell'economia, attraverso la creazione di sezioni specializzate nella trattazione di particolari tipologie di controversie in materia societaria e di appalti pubblici di lavori, servizi e forniture (c.d. Tribunali delle Imprese, DL 1/2012).

Organizzazione – E' stato perseguito il progetto "Diffusione di *best practices* presso gli uffici giudiziari italiani" finanziato dal Fondo sociale europeo, che vede la collaborazione di tutte le Regioni e Province autonome e del Dipartimento della Funzione Pubblica, con l'obiettivo di incrementare la qualità dei servizi, ridurre i costi di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria, migliorare la trasparenza e la capacità di comunicazione. E' stata più in generale sostenuta la diffusione

dell'adozione di “*best practices*” di gestione efficiente degli uffici che consentano anche di iniziare a smaltire l'arretrato.

La domanda di giustizia

Sul fronte della domanda di giustizia, si è intervenuti per ridurre la litigiosità nei diversi gradi con molteplici strumenti: filtri all'accesso, aumenti dei contributi unificati, incentivi all'utilizzo di metodi alternativi di soluzione delle controversie, minori incentivi al prolungamento dei giudizi.

Filtro e maggiori contributi - Sono stati inseriti sistemi di “filtro” per un accesso alla giustizia più “fisiologico” ed efficiente in secondo grado (DL 83/2012): l'istituto, ispirato ai modelli inglese e tedesco, è volto a limitare l'impugnazione di merito congegnando un meccanismo di inammissibilità dell'impugnazione, centrato su una prognosi di non ragionevole fondatezza del gravame, formulata dal medesimo giudice dell'appello in via preliminare alla trattazione dello stesso. In questo modo si selezioneranno le impugnazioni meritevoli di essere trattate nel pieno merito. E' stato inoltre aumentato il contributo unificato per le impugnazioni in caso di soccombenza integrale o di inammissibilità o improcedibilità (Legge di Stabilità 2013).

Legge Pinto - La modifica della “legge Pinto” si caratterizza per la predeterminazione della soglia al di sotto della quale la durata del processo deve ritenersi ragionevole (DL 83/2012); la predeterminazione dell'ammontare dell'indennizzo spettante per ciascuna anno che eccede il termine di durata ragionevole; l'indicazione dei casi in cui il diritto all'indennizzo è escluso a causa di condotte di abuso del processo da parte di colui che lamenta l'irragionevole durata; la conformazione del procedimento secondo il modello dell'ingiunzione di pagamento.

Le modifiche dovrebbero ridurre gli effetti economici negativi per l'Amministrazione ma anche gli incentivi a protrarre le cause per beneficiare della compensazione.

Estensione dell'ambito di applicazione della mediazione – Sono state estese (DL 212/2012), a partire dal 21 marzo 2012, le materie oggetto di media-conciliazione obbligatoria (a condominio e RC auto). La media-conciliazione è stata successivamente dichiarata incostituzionale, ma sono allo studio nuove proposte di disciplina (si veda oltre, nel paragrafo relativo agli interventi *in itinere*).

L'andamento recente e i benefici attesi – La maggior parte delle misure introdotte richiederà tempo per produrre effetti significativi e stabili.

Alcuni effetti delle misure adottate negli ultimi anni in materia di giustizia sono peraltro già visibili.

E' proseguita la riduzione degli affari pendenti presso tutti gli Uffici: erano 5.922.674 a giugno 2009, sono 5.488.031 a giugno 2012. La contrazione è del 3,5% nei Tribunali (soprattutto nella cognizione civile e nella previdenza), dell'1,3% nelle Corti d'Appello (dovuta soprattutto alla previdenza e, in parte, all'equa riparazione), del 7% negli uffici del Giudice di Pace (per effetto della ulteriore riduzione delle opposizioni a sanzioni amministrative).

Il calo è associato in buona parte alla riduzione nelle iscrizioni - pari al 10,4% negli ultimi due anni (che peraltro ha visto una riduzione anche nelle definizioni, del 6,8%) - legata alle ricadute dei diversi interventi relativi alla soluzione di alcune controversie in materia previdenziale, all'incremento del contributo unificato in alcune materie, all'introduzione della mediazione civile obbligatoria.

Quest'ultima, nei venti mesi di operatività (marzo 2010-ottobre 2012), ha visto circa 210.000 mediazioni con una percentuale del 48% di accordi raggiunti quando le parti si sono presentate. Va tuttavia registrato come solo nel 31% dei casi in cui era obbligatoria la mediazione, le parti si sono presentate.

Da tutti i provvedimenti realizzati nell'ultimo anno si attendono inoltre da un lato risparmi significativi in termini di minori "costi per l'amministrazione", dall'altro maggiore efficacia della macchina giudiziaria.

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

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

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

Gli interventi in itinere

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

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

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

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

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

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

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

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

Ulteriori interventi per la crescita

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

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

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

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

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

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

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

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

Composizione della crisi da sovraindebitamento e correttivi alla legge fallimentare -

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

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

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

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

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

Gli interventi in itinere

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

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

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

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

L'attività internazionale

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

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

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

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

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

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

Si è altresì partecipato attivamente alle attività:

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

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

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

La razionalizzazione di spesa nel contesto della *Spending review*

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

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

Si segnalano, in particolare, le seguenti misure.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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