



Ministero della Giustizia

INAUGURAZIONE ANNO GIUDIZIARIO 2018

27 gennaio 2018

1

Signor Presidente della Corte d'Appello,
Signor Procuratore Generale,
Signor rappresentante del Consiglio Superiore della Magistratura,
Autorità tutte,
Signore e Signori

A nome del Ministro, ringrazio i Magistrati, gli Avvocati, il personale amministrativo e le Forze dell'ordine che operano nel distretto per il buon funzionamento della giustizia.

L'inaugurazione dell'anno giudiziario coincide con la conclusione della legislatura e ciò induce a tracciare un bilancio dell'azione del Ministero della Giustizia che ha avuto come faro i principi della carta fondamentale, come si vuole sottolineare nel 70° anniversario della sua entrata in vigore. *Il richiamo è tanto più significativo per la presenza oggi di giovani studenti, che hanno nelle loro mani la costruzione e la responsabilità del futuro.*

Il percorso riformatore snodatosi negli ultimi quattro anni è partito dall'analisi, senza infingimenti, delle condizioni dell'amministrazione della giustizia, si è articolato con interventi differenziati e coordinati, di natura normativa, organizzativa, culturale, ed è stato sorretto dalla convinzione che nessun programma riformatore può avanzare se è privo delle risorse per la sua realizzazione e per il loro reperimento ci si è impegnati fattivamente

Si è profuso ogni sforzo per invertire un processo che vedeva un'amministrazione demotivata e stanca, contrapposta ad un'utenza sempre più esacerbata e diffidente.

Per disinnescare tale dinamica si è scelto di fondare l'elaborazione riformatrice sull'ascolto e la partecipazione dei soggetti istituzionali alle scelte dell'amministrazione.

Costante e proficuo è stato, pertanto, il dialogo con il sistema dell'autogoverno della Magistratura, con l'Avvocatura, con le organizzazioni sindacali e con l'associazionismo civile.

La scelta di imprimere un forte impulso all'innovazione organizzativa non risponde solo alla necessità del recupero di efficienza nell'azione dell'amministrazione della giustizia, ma anche al bisogno di garantire centralità alla tutela dei diritti.

I risultati hanno premiato gli sforzi: in ogni settore sono evidenti i cambiamenti e cominciano a raccogliersi i frutti. Sul piano dei diritti sono state rafforzate le tutele delle vittime e dei soggetti deboli, la riforma organica della disciplina della crisi d'impresa e dell'insolvenza ha tenuto conto delle posizioni dei singoli nel mutato contesto delle esigenze del sistema economico. Cambia il sistema delle misure di

prevenzione e quello dell'esecuzione penale, siamo in linea con gli obblighi di adeguamento alla normativa europea, per l'immigrazione si sono praticate soluzioni costruttive scevre da massimalismi.

Lo straordinario impegno per l'innovazione informatica ci restituisce un sistema più coerente, con livelli di sicurezza adeguati al crescere preoccupante delle minacce, non più dipendente da soggetti esterni, un *data warehouse* pienamente operativo per il civile e in via di realizzazione per il penale: strumenti non di sola modernizzazione ma di radicale trasformazione della giurisdizione. Le pendenze e i tempi dei giudizi vanno via via diminuendo e con essi il peso del debito per gli indennizzi derivanti dalla legge Pinto. Le politiche del personale e delle strutture stanno ovunque cambiando faccia all'amministrazione della giustizia.

Incidendo su settori caratterizzati da prolungata carenza di interventi si è innestato un processo di trasformazione, di carattere normativo e strutturale, che per molti versi è irreversibile.

Il primo evidente segnale di cambiamento è nel rilancio delle politiche della spesa pubblica destinate all'amministrazione della giustizia.

Pochi dati: risorse aggiuntive per oltre 1 miliardo e 850 milioni sono state destinate, nel triennio 2015/2017 al potenziamento dei servizi della giustizia, nella legge di bilancio 2018 lo stanziamento complessivo ammonta a oltre 8,2 miliardi di euro con un incremento di 325 milioni rispetto al 2017.

Cospicui sono gli investimenti per l'informatizzazione, oltre 1 miliardo e 300 milioni per i prossimi quindici anni.

Costituiscono risorse anche i risparmi di spesa: il piano straordinario varato per l'abbattimento del debito Pinto ha condotto a risultati lusinghieri, anche grazie all'impegno profuso dalle Corti di appello: misure che hanno riscosso l'apprezzamento del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa che nel dicembre 2017 ha chiuso 1747 procedure di monitoraggio relative a sentenze della Corte di Strasburgo.

Il nuovo modello di gestione delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari ha rappresentato una sfida che il Ministero della giustizia ha accettato senza riserve: ad oggi si può affermare che la sfida sia stata vinta, governando con determinazione il cambiamento, grazie anche alla leale e proficua collaborazione degli uffici distrettuali che, nell'immediato, hanno assunto la delega gestoria di tutti i contratti già in essere.

La strada intrapresa, diretta a realizzare una vera *spending review*, è quella del progressivo abbandono dello strumento della delega a favore di procedure di gara centralizzate per l'acquisizione dei servizi: il Ministero intende restituire agli uffici giudiziari gli ingenti risparmi in tal modo realizzati, quantificabili per il solo 2017 in circa 60 milioni di euro, da investire nella manutenzione e nell'adeguamento delle strutture giudiziarie.

Del resto la stretta correlazione tra spazi, mezzi, strumenti ed esercizio della giurisdizione non consente più letture riduttive e schematiche del rapporto tra gli artt.104 e 110 della Costituzione e la sempre crescente compenetrazione tra organizzazione ed esercizio della giurisdizione impone un rapporto di dialogo e reciproca disponibilità. Il Ministero non si è limitato a dispensare risicati supporti materiali, ma si

è reso attore del processo di trasformazione ed i magistrati hanno cessato di reagire con diffidenza alle iniziative di coinvolgimento da parte del ministero.

Strutturale è anche l'inversione di tendenza sul versante delle politiche del personale, completamente ferme da quasi venti anni, tanto da portare gli uffici sull'orlo del collasso.

Le strategie di reclutamento, già avviate seguendo diverse linee di azione (mobilità volontaria, mobilità obbligatoria, mobilità di area vasta, scorrimento di graduatorie di altre amministrazioni), sono culminate nel 2017 con l'assunzione, mediante concorso pubblico, di 800 assistenti giudiziari.

La procedura concorsuale, che ha registrato l'iscrizione di oltre 300.000 candidati e circa 79.000 partecipanti effettivi, è stata condotta a termine in soli 13 mesi, anche grazie all'uso massiccio delle tecnologie informatiche.

Per effetto delle programmate nuove assunzioni e delle procedure di scorrimento già previste si arriverà complessivamente all'immissione negli organici di circa 5.400 nuove unità, così coprendo il 50% delle scoperture rilevate, risultato straordinario che non trova paragone in altre amministrazioni dello Stato.

Nelle politiche di attenzione al personale amministrativo si annoverano anche l'attuata procedura di riqualificazione e l'accordo sottoscritto con le Organizzazioni Sindacali per le progressioni economiche, che permettono avanzamenti professionali e stipendiali, valorizzando le professionalità.

Per quanto riguarda il personale di magistratura, sono stati rideterminati gli organici degli uffici giudiziari: nel 2016 quelli di primo grado, nel 2017 quelli di appello.

A ciò si è accompagnata una costante azione di copertura delle vacanze: dal novembre del 2014 sono stati banditi cinque concorsi per 1380 posti complessivi, la ulteriore procedura concorsuale per 250 posti – il cui iter è stato già avviato - porterà a coprire integralmente gli organici, tenendo conto anche del prevedibile *turn over* dei prossimi anni.

Nello scorso dicembre è ripresa la riflessione sulle modalità di accesso alla magistratura ordinaria, con l'istituzione di un'apposita Commissione di studio, composta anche da rappresentanti delle Magistrature, dell'Avvocatura e del MIUR, per valutare l'opportunità di rimodulare il concorso in magistratura come concorso di primo grado, anche attraverso un approfondimento critico degli attuali percorsi formativi preconcorsuali.

Anche l'azione dell'Ispettorato si configura sempre più come supporto agli uffici, per migliorarne la complessiva organizzazione ed anche per misurarne *le performance*. Da quest'anno è stata avviata la pubblicazione sul sito del Ministero delle relazioni ispettive.

Quanto all'esercizio dell'azione disciplinare, si è dato particolare rilievo alle cadute deontologiche più gravi, spesso allarmanti segnali di una scarsa consapevolezza del ruolo, piuttosto che all'inosservanza di precetti formali quando collegata alla gravosità dei carichi di lavoro. E' necessario, perché tale scelta abbia valore, che la magistratura sia aperta

a trarne spunti di riflessione, e quando necessario, di obbiettiva autocritica.

Altrettanto importante, nel complessivo disegno di innovazioni organizzative finalizzate al miglioramento del servizio giustizia, è la riforma della magistratura onoraria, che ne ha integralmente ridisegnato lo statuto, delineando con maggiore coerenza e chiarezza la natura e le competenze, nel rispetto dei vincoli nazionali e dei principi affermati a livello europeo

Nel settore penale si è completata la diffusione del modello unico di registro: ora disponiamo di una piattaforma tecnologica che consente una più rapida ed efficiente evoluzione dei sistemi verso il processo penale telematico e la costruzione di un moderno *data warehouse*.

L'investimento per l'innovazione nelle tecnologie informatiche del Ministero ha permesso di incidere anche in settori di grande importanza per l'economia, fornendo strumenti volti a garantire trasparenza alle procedure esecutive ed un adeguato set informativo agli investitori: ci si riferisce all'istituzione del Portale unico delle vendite giudiziarie e del registro dei crediti, pilastri del sistema "Com. Mon." (*Competition Money*).

Si è consolidato il processo civile telematico, grazie all'impegno del personale amministrativo, della Magistratura e dell'Avvocatura.

I risultati degli sforzi profusi sono stati evidenti nel settore civile: la drastica riduzione delle pendenze (circa un milione in meno rispetto al dato del dicembre 2013), ed una altrettanto drastica riduzione della durata media dei procedimenti che al 30 giugno 2017 era pari a 360

giorni secondo i parametri Cepej, e a 981 considerando il solo contenzioso civile ordinario.

Strumenti e miglioramenti apprezzati dagli osservatori internazionali: dal 2013 ad oggi, sono 52 le posizioni guadagnate dall'Italia nelle classifiche del *Doing Business* della Banca Mondiale.

Nella prospettiva della semplificazione del processo, ma anche perché l'obbligo costituzionale di motivazione possa meglio adempiere la essenziale funzione di rendere le decisioni comprensibili ai destinatari, si sono svolti i lavori della commissione incaricata di elaborare, per tutti i gradi di giudizio, una disciplina della *sinteticità degli atti processuali* riconosciuta anche come principio fondamentale del processo dalle Sezioni Unite civili della cassazione.

Pari impegno riformatore è stato dedicato al settore della giustizia penale.

Gli interventi normativi hanno inteso adeguare l'ordinamento alle nuove realtà criminali attraverso nuovi e più efficaci strumenti di contrasto ai fenomeni più gravi, quali la corruzione, le mafie ed il terrorismo.

Dopo anni l'OCSE ha concluso positivamente il monitoraggio cui aveva sottoposto il nostro sistema, apprezzando gli interventi in tema di prescrizione e penalizzazione della corruzione tra privati.

Alle nuove forme di criminalità di tipo mafioso è stato dedicato uno specifico ed ampio spazio di riflessione attraverso il percorso degli "Stati generali della lotta alle mafie", concluso nel novembre 2017. Il contrasto penale in tale ambito si è arricchito con la riforma del Codice Antimafia che è intervenuta su più fronti, con un nuovo impulso

all'attività dell'agenzia dei beni confiscati, con l'introduzione di nuove forme di prevenzione, con la revisione della disciplina delle confische e della gestione dei beni, con un trasparente modello di scelta degli amministratori giudiziari.

Nella consapevolezza della dimensione sempre più transnazionale di tali fenomeni criminali ci si è poi mossi per potenziare i meccanismi di cooperazione giudiziaria: si è data finalmente integrale attuazione alla normativa dell'Unione europea, volta, in particolare nel settore penale, a creare rapidi ed efficienti meccanismi di collaborazione e a dare ingresso all'ordine europeo di indagine penale. E' stata approvata la riforma del libro XI del codice di procedura penale.

Prospettive del tutto nuove e di grande potenzialità sono aperte dall'adozione, il 12 ottobre scorso, del Regolamento istitutivo della nuova Procura europea (EPPO), con competenza sulle frodi ai danni del bilancio dell'Unione, istituzione che l'Italia ha convintamente sostenuto, auspicando anche che possano esserne ampliati gli ambiti di intervento.

Nel prossimo futuro l'impegno del Ministero, in sintonia con il CSM, per contribuire alla costruzione e all'entrata in funzione del nuovo organismo, dovrà essere vigile e costante, per valorizzarne le potenzialità, per garantire una rappresentanza italiana all'altezza della sfida, per adeguare infine il sistema ordinamentale e processuale alle nuove figure e alle loro funzioni.

La riforma del sistema penale ha toccato diversi ambiti sostanziali e processuali, in un disegno coerente destinato al recupero di tempestività, adeguatezza e proporzionalità della risposta penale, pur senza sacrificare, ed anzi potenziando, le garanzie soggettive, non solo dell'imputato.

Si è così completato il quadro delineato negli anni precedenti con gli interventi in tema di depenalizzazione e di introduzione di percorsi definitivi differenziati (messa alla prova e speciale tenuità).

Ulteriori innovazioni profonde al sistema penale potranno venire dai decreti legislativi delegati dalla stessa legge 103 del 2017, in via di perfezionamento: si tratta, in particolare, del sistema delle impugnazioni, del regime di procedibilità a querela, nonché della riserva di codice in materia penale.

Sempre in forza della delega è stato varato in via definitiva il decreto di riforma della disciplina delle intercettazioni: è stata raccolta la sfida dell'esercizio della delega in un settore in cui in passato analoghi tentativi di intervento erano falliti ed avevano anzi condotto ad innalzare il livello di tensione tra magistratura, politica e mondo dell'informazione. Ci si è mossi per contemperare l'efficacia investigativa di tale mezzo di ricerca della prova (non depotenziato, ed anzi reso più incisivo per i reati contro la pubblica amministrazione) con le esigenze di tutela della riservatezza e del diritto all'informazione. La pratica attuazione potrà verificare la bontà del punto di equilibrio trovato.

Il 2016 aveva visto la conclusione dei lavori degli “Stati Generali dell'esecuzione penale”, che hanno contribuito ad orientare l'adozione di nuovi modelli di gestione e di trattamento.

La ricchezza di quell'elaborazione ha alimentato l'ampio disegno riformatore che ha trovato concretizzazione nei punti di delega della Legge 103/17 relativi al sistema penitenziario.

L'obiettivo generale di imprimere un segno di cambiamento nella cultura della pena, può dirsi in parte realizzato con i primi decreti attuativi che vedono ampliate le possibilità di accedere a misure diverse dalla detenzione, che, pur non perdendo il carattere di sanzione, valorizzano la dimensione risocializzante e riparativa, favorendo il contenimento dei tassi di recidiva (che crolla dal 68,4%, al 19% per chi ha fruito di pena alternativa, per ridursi all'1% tra coloro che sono stati inseriti nel circuito produttivo) e garantendo così maggiore sicurezza alla collettività. Al tempo stesso si è voluto costruire un nuovo sistema di regole all'interno del carcere, che riconosca ai detenuti la pienezza dei diritti, ferme restando le esigenze di sicurezza legate a particolari condizioni soggettive, e valorizzi la professionalità della polizia penitenziaria sia nei compiti di custodia intramuraria che nelle attività di controllo nell'esecuzione penale esterna.

Nel settore della giustizia minorile, è rimasta ferma, indipendentemente dall'assetto ordinamentale, la scelta di conservare e valorizzare un modello specializzato di lavoro giudiziario altamente qualificato ed orientato alle politiche di prevenzione della devianza.

E' proseguita l'opera di complessiva revisione dei servizi minorili collegati alla gestione delle comunità pubbliche e di quelle gestite dal privato sociale, per assicurare la massima trasparenza delle scelte dell'Amministrazione.

Per effetto delle modifiche legislative già introdotte si è ottenuto un calo dell'indice di sovraffollamento carcerario, passato dal 146% del 2013 – anno in cui l'Italia vestiva la maglia nera europea – all'attuale 114%, inferiore a quello della Francia; parallelamente vi è stato un

deciso aumento delle misure alternative alla detenzione (circa 30.000 nel 2013, oltre 47.000 nell'anno appena concluso).

L'ampliamento dei presupposti per l'accesso alle misure alternative ha imposto un'azione amministrativa mirata a costruire un sistema di *probation* ampio ed effettivo, nel quale la rete dell'esecuzione penale esterna svolge un ruolo determinante, come avviene nei sistemi europei più avanzati. Per darvi attuazione è stata prevista l'assunzione di un consistente numero di assistenti sociali da impiegare negli uffici di esecuzione penale esterna.

Il crescente aggravarsi dei flussi migratori verso l'Europa, pur richiedendo misure di controllo, non è stato letto dal Ministero della Giustizia solo in chiave di minaccia: l'attenzione si è rivolta anche alla necessità di fornire adeguata risposta all'aumento dei procedimenti per il riconoscimento della protezione internazionale ed al correlato incremento delle procedure giurisdizionali avverso le decisioni delle Commissioni territoriali, investendo sulla specializzazione del giudice e sulla semplificazione del rito.

Sono state introdotte, poi, specifiche disposizioni a tutela dei minori stranieri non accompagnati, disciplinando, accanto al già previsto divieto di espulsione, anche il divieto di respingimento alla frontiera, l'assistenza legale gratuita ed un innovativo sistema di accoglienza e tutela. Grazie a tutto ciò, proprio questa settimana è stata chiusa la procedura di infrazione nei confronti dell'Italia in sede europea.

Ad 80 anni dalle leggi razziali del 1938, pregiudizi che sembravano superati dalla storia riemergono in modo preoccupante. Al profilarsi di nuove forme di intolleranza e discriminazione, che trovano terreno fertile

specie dove la protesta intercetta le aree di maggiore insicurezza economica e sociale, occorrerà che la magistratura in primo luogo, ed il legislatore, se necessario, prestino la massima attenzione.

Ultimo in ordine di citazione, ma non certo sotto il profilo dell'attenzione rivolta nel corso degli anni, è l'impegno del Ministero al rapporto fra giustizia e società, testimoniato da una serie di interventi che riguardano il mondo professionale, in particolare quello dell'avvocatura: così la recente introduzione dell'equo compenso, le norme volte a favorire la concorrenza e le disposizioni, contenute nella legge di bilancio 2018, che dettano una specifica disciplina per contemperare la tutela della gravidanza con l'esercizio della professione forense nel processo civile ed in quello penale.

Molto è stato fatto.

Abbiamo cercato di farlo al meglio.

Tutto è stato possibile grazie anche al costante impegno della magistratura, del personale amministrativo, dell'avvocatura e delle istituzioni, e per questo si ribadisce un forte e sentito ringraziamento,

Indietro non si può tornare e molto resta da fare, ma i processi di cambiamento avviati rappresentano una sfida per tutti gli attori del sistema giustizia, se e per quanto vorranno proseguire con spirito costruttivo nella direzione segnata.