Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2020, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12

Introduzione

1. Il *Recovery plan* e le *Country specific recommandations.*

La presente relazione intende esporre lo stato dell'amministrazione della giustizia.

In questa premessa, senza alcuna pretesa di esaustività si indicano alcuni elementi di focalizzazione su determinate tematiche quale, ad esempio, il possibile stimato impatto delle misure contenute nel Recovery plan in materia di giustizia. Si rinvia, per ogni approfondimento, alla parte successiva della relazione.

L'attenzione deve in primo luogo concentrarsi sul *Recovery plan,* all'interno del quale in questo momento sono previsti quasi tre miliardi di euro per il recupero di efficienza della risposta giudiziaria alla domanda di cittadini e imprese.

Nelle *Country Specific Recommendations* indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020, pur dando atto dei progressi compiuti negli ultimi anni, la Commissione Europea esorta:

a) ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile;

b) a favorire la repressione della corruzione, anche attraverso una minore durata dei procedimenti penali;

c) ad attuare tempestivamente e a favorire l'applicazione dei decreti di riforma in materia di insolvenza, al fine di velocizzare i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie e a rafforzare ulteriormente la resilienza del settore bancario.

La relazione dell'anno 2020 della Commissione Europea sottolinea la particolare rilevanza di questi fattori di criticità nel contesto dell'emergenza pandemica, osservando che "*un sistema giudiziario efficiente è fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà fondamentale nel processo di ripresa, anche mediante l'attivazione di quadri efficienti per il salvataggio e il rilancio […] L'efficacia nella prevenzione e nella repressione della corruzione può svolgere un ruolo importante nell'assicurare la ripresa dell'Italia dopo la crisi. In particolare, la trasparenza nel settore pubblico e il rafforzamento dei controlli per contrastare la corruzione possono evitare i tentativi della criminalità organizzata di infiltrarsi nell'economia e nella finanza, di turbare le procedure di aggiudicazione degli appalti pubblici e, più in generale, di distrarre le risorse pubbliche necessarie per gli investimenti*". Soffermandosi sullo stato dell'arte, la Commissione Europea evidenzia che "*i tempi di esaurimento dei procedimenti penali presso le*

corti di appello continuano a destare preoccupazione, ma sono attualmente in discussione al Parlamento riforme globali volte a snellire le procedure penali".

La proposta di Regolamento *Next Generation EU* (NGEU) e le *linee guida* in corso di elaborazione evidenziano come la soluzione delle questioni poste in risalto dalle cosiddette "Raccomandazioni Paese" costituisca il primo e più importante banco di prova dell'ammissibilità dei progetti candidati ad ottenere il *Recovery fund*.

Non soltanto gli investimenti richiesti dal Ministero della Giustizia, ma l'intero Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sarà scrutinato tenendo conto della capacità di affrontare con riforme normative, investimenti e misure organizzative i problemi del processo civile e penale e di apprestare un'efficace prevenzione della corruzione.

La *confidence* delle istituzioni europee verso le prospettive di rilancio del nostro Paese è dunque fortemente condizionata dall'approvazione di riforme e investimenti efficaci nel settore della giustizia.

Non può del resto sfuggire come qualsiasi progetto di investimento - anche estraneo al settore giustizia strettamente inteso - per essere reputato credibile dev'essere immunizzato dal rischio che un lungo contenzioso giudiziario ne ostacoli la realizzazione entro le scadenze stabilite dal Regolamento NGEU.

I progetti di riforma del processo penale, del processo civile e dell'ordinamento giudiziario, approvati dal Consiglio dei Ministri nell'anno 2019 e nel 2020, sono attualmente all'esame del Parlamento.

Si tratta, quindi, di misure elaborate prima della pandemia, della crisi economica e sociale che ne è conseguita e, dunque, prima che si aprissero le prospettive di ripresa incarnate dal Next Generation EU.

2. I progetti di investimento PNRR.

Nessuna riforma può essere efficace senza l'immissione di risorse umane e strumentali adeguate, senza mettere benzina nella macchina della giustizia.

2.1. Capitale umano per l'assorbimento dell'arretrato

Dei circa 3 miliardi di euro attribuiti dalla bozza di PNRR trasmessa al Parlamento al settore della giustizia, 2,3 miliardi sono destinati ad assunzioni a tempo determinato dedicate in larga parte al rafforzamento e alla riqualificazione del cd. "*Ufficio per il processo*", un modello organizzativo varato dall'art. 50 del d.l. n. 90/2014 che ha potuto contare finora su risorse insufficienti: potrà ora essere alimentato da 16.000 addetti all'Ufficio per il processo con contratto a tempo determinato

(8.000 per due cicli, ognuno dei quali della durata di due anni e mezzo) e da 2.000 magistrati onorari aggregati (1.000 per ogni ciclo, della durata di due anni e mezzo).

Si prevede che i primi supporteranno il giudice nello studio della controversia, dei precedenti giurisprudenziali e della dottrina pertinente e collaboreranno alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile, sul modello dei *clerks* presenti in altri Paesi. I magistrati onorari aggregati collaboreranno con i giudici professionali che operano nelle sedi gravate da arretrati significativi nel settore civile, elaborando bozze di sentenze.

Inoltre, 4.200 operatori a tempo determinato saranno chiamati a rafforzare la capacità amministrativa del sistema, su un duplice versante. Parte di questo personale integrerà le cancellerie per sostenere l'aumento di incombenze amministrative (tra le altre, notifiche, depositi e comunicazioni) che conseguirà all'incremento delle decisioni prodotte dai giudici assistiti dallo *staff* sopra descritto. Altri saranno selezionati nell'ambito di profili tecnici (tra i quali architetti, ingegneri, geometri, contabili, informatici, operatori di *data entry*, analisti dell'organizzazione, statistici), particolarmente importanti per attuare e monitorare le diverse linee di innovazione finanziate dal PNRR.

Un contingente di 100 magistrati onorari ausiliari supporterà la sezione tributaria della Corte di Cassazione, che è gravata da un numero di pendenze superiore al dato globale di tutte le altre sezioni civili della Corte di legittimità.

Gli investimenti in risorse umane hanno dunque un obiettivo puntuale che ne spiega la compatibilità con i vincoli dello strumento NGEU che, com'è noto, non può essere impiegato per sopperire ad ordinarie spese di funzionamento, né per l'assunzione di personale a tempo indeterminato.

Lo scopo è quello di assorbire, nell'orizzonte previsto (2026), l'arretrato che rappresenta il principale fattore di rallentamento dei processi e l'ostacolo *pratico* all'attuazione del diritto alla *ragionevole durata*.

Qualora tali linee di investimento trovassero il consenso del Parlamento e, successivamente, delle istituzioni europee, si prevede, secondo la pianificazione prospettata dal Ministero, che già nel 2021 circa 10.000 persone potrebbero entrare negli uffici per supportare la giurisdizione.

2.1.1. *Governance* e monitoraggio degli investimenti in capitale umano

In tema di *governance* e di monitoraggio del personale, l'impiego efficace delle nuove risorse presuppone oculate scelte distributive tra i diversi uffici e, all'interno di questi ultimi, tra i diversi settori e le diverse sezioni. Risulterà perciò essenziale la collaborazione dei vertici amministrativi e giudiziari di Tribunali e Corti con gli uffici ministeriali.

A tal fine, le competenti articolazioni del Dicastero sono impegnate nell'applicazione di indicatori affidabili per selezionare gli uffici che necessitano del contributo straordinario e per determinare razionalmente i contingenti da assegnare. Nel contempo, è stata avviata con il Consiglio Superiore della Magistratura, nella sede istituzionale del *Comitato Paritetico*, un'interlocuzione intesa, per esempio, a valorizzare nelle procedure di conferma dei dirigenti gli incrementi di produttività realizzati con le risorse assegnate. Il personale informatico e statistico assunto con il Piano e quello già incardinato presso gli uffici assisterà i dirigenti nell'analisi dei flussi di lavoro e nel monitoraggio dei risultati, trasferendo queste informazioni anche all'Amministrazione centrale e al Consiglio Superiore della Magistratura per consentire interventi tempestivi, secondo le rispettive sfere di competenza, tali da impedire che scelte organizzative inadeguate possano pregiudicare il tempestivo raggiungimento dei *target*.

Alcuni sistemi di intelligenza artificiale elaborati dalla Direzione Generale dei Sistemi Informativi e Automatizzati (DGSIA) con la collaborazione della Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), attualmente in fase di sperimentazione, supporteranno lo svolgimento di dette funzioni, attingendo al serbatoio di dati dei registri informatizzati.

2.2. Investimenti sull'edilizia giudiziaria.

Altro settore di particolare attenzione attiene all'obsolescenza degli edifici, al degrado degli spazi della giustizia e all'inadeguatezza dimensionale delle strutture, esasperata dalle esigenze di distanziamento imposte dalla pandemia. Una delle linee di finanziamento, dell'ammontare di circa 470 milioni di euro, è perciò dedicata alla realizzazione di nuove cittadelle giudiziarie e alla riqualificazione delle strutture esistenti, in un'ottica *green* e di sicurezza sismica.

2.3. La complementarietà del finanziamento straordinario NGEU con le politiche ministeriali di acquisizione delle risorse.

L'obbiettivo di risolvere, nell'orizzonte temporale del Piano, i problemi di tempestività e di efficacia della risposta giudiziaria rimarrebbe nella dimensione della temporaneità se non fosse supportato da investimenti a lungo termine.

È importante, dunque, inquadrare l'intervento straordinario nella cornice del **piano di assunzioni di personale amministrativo**, senza precedenti, finanziato e deliberato nel 2018 per circa 13.313 unità. In attuazione di tale piano sono state già assunte 4.836 persone mentre è in corso il reclutamento, entro il prossimo triennio, di 8.287 persone.

Sulla stessa linea si muove **l'incremento della dotazione organica dei magistrati**. Si tratta di 600 unità. Una parte di questa dotazione è stata già distribuita negli uffici di legittimità nell'anno 2019. Con il decreto ministeriale del 14 settembre 2020 sono state rideterminate le piante

organiche degli uffici giudiziari di merito, dei Tribunali, delle Corti d'appello, degli Uffici di sorveglianza e degli Uffici minorili, che pianificano la distribuzione di 422 unità aggiuntive.

Un'innovativa misura organizzativa è inoltre costituita dalla "**pianta organica flessibile**", un contingente di magistrati destinato ad ovviare alle "criticità di rendimento" rilevate in determinati uffici giudiziari, sulla base di indicatori che hanno riguardo anche all'accumulo delle pendenze, oltre che alle scoperture provvisorie. La proposta di distribuzione delle risorse flessibili, trasmessa nell'ottobre del 2020, attende di essere riscontrata dal parere del Consiglio Superiore della Magistratura, mentre l'ultima legge di bilancio ha già stanziato risorse per incentivare la copertura di tali posizioni.

Deve essere rilevato che la crisi sanitaria non ha interrotto l'attuazione pratica delle politiche ministeriali di reclutamento.

Nei giorni 25, 26 e 28 maggio del 2021 saranno espletate, nel rispetto di tutti i protocolli di sicurezza, le prove scritte del concorso per l'accesso alla magistratura bandito nell'ottobre 2019 e rinviato a causa dell'emergenza sanitaria.

È allo studio degli uffici ministeriali la pubblicazione nella prossima primavera di un nuovo bando di concorso, con prove scritte da espletarsi nell'autunno in modo da ridimensionare l'impatto negativo dell'epidemia sulle scoperture della pianta organica del personale di magistratura.

Per quanto riguarda il personale amministrativo, si evidenzia che le procedure semplificate previste dal d.l. n. 34/2020 sono state utilizzate per il reclutamento di 1000 operatori giudiziari a tempo determinato (bando pubblicato il 15 settembre 2020), di 400 direttori a tempo indeterminato (bando del 17 novembre 2020), di 150 funzionari giudiziari (bando del 27 novembre 2020) e di 2.700 cancellieri esperti (bando dell'11 dicembre 2020); mentre 1163 dipendenti sono stati assunti attraverso lo scorrimento della graduatoria dei candidati risultati idonei all'esito di un precedente concorso per assistenti giudiziari.

In ottica complementare devono leggersi anche **i finanziamenti destinati alla digitalizzazione**.

L'intento è di reingegnerizzare e rafforzare l'infrastruttura che sorregge i sistemi del processo civile (PCT) e del processo penale telematico (PPT), già interamente finanziati con risorse interne ed europee diverse dal NGEU e intensamente utilizzati da operatori interni (circa 40 mila tra magistrati, personale amministrativo e polizia giudiziaria) e utenti esterni abilitati (1milione e 200mila professionisti, di cui 250 mila avvocati).

I flussi telematici del settore civile sono cresciuti, nell'anno 2020 anche rispetto all'anno precedente: 21,2 milioni di depositi in PCT contro i circa 18 milioni del 2019; 2.502.084 depositi di professionisti esterni nel 2020 (avvocati, consulenti) in PCT contro gli 11.177.899 del 2019; 8.755.209 provvedimenti telematici depositati dai magistrati in PCT nel 2020 contro i 6.917.670 del 2019; 33,4 milioni di notifiche telematiche civili nel 2020 contro i quasi 28 milioni del 2019.

Sono stati infine dematerializzati nel 2020, anno di sostanziale avvio del processo penale telematico, circa 1.300.000 fascicoli; mentre sono stati acquisiti al gestore documentale (TIAP) dal portale delle notizie di reato 1.369.000 documenti digitali.

L'infrastruttura digitale, per rendere produttiva la modalità di lavoro a distanza (cd. *smart working*) finalizzata alla prevenzione del contagio, è stata modificata per consentire al personale amministrativo l'accesso da remoto ai registri amministrativi, a quelli della giustizia civile e, gradualmente, a quelli della giustizia penale, imponendo un ripensamento delle politiche di sicurezza.

Gli investimenti straordinari nell'edilizia giudiziaria sono anch'essi complementari alle **azioni ordinarie di monitoraggio, manutenzione e ampliamento degli spazi della giustizia condotte dal Ministero**.

L'ultima legge di bilancio, confermando il cambio di passo degli ultimi anni, destina 500 milioni di euro all'edilizia giudiziaria e penitenziaria, oltre che all'informatizzazione.

Anche in questo ambito, la resilienza dell'amministrazione rispetto alla pandemia è testimoniata, di recente, dalla realizzazione in tempi record (5 mesi) dell'*Aula bunker* di Lamezia Terme, con il fondamentale contributo del Commissario Arcuri, della Regione Calabria e dell'Agenzia del Demanio.

3. I progetti di riforma.

Un'altra condizione per il mantenimento a regime degli standard di efficienza e tempestività della risposta giudiziaria richiesti dai cittadini e dagli investitori è l'approvazione di riforme normative capaci di evitare che possano essere vanificati i risultati dell'intervento straordinario previsto nella proposta di PNRR, riproducendo a stretto giro arretrati insostenibili e attese irragionevoli.

3.1. La riforma del processo civile.

È stato trasmesso al Senato in data 8 gennaio 2020 il d.d.l. di riforma del **processo civile** finalizzato ad una razionalizzazione del processo, sia di primo grado sia di appello, attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione, ovviamente nella massima tutela di tutte le garanzie processuali.

Nel 2020 è stato emanato il decreto legislativo n. 147, correttivo **del codice della crisi d'impresa**, nella convinzione della necessità che l'amministrazione resti a fianco del mondo imprenditoriale con ancora più forza in questa fase di crisi economica.

3.2. La riforma del processo penale.

Il disegno di legge recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti di Appello", approvato al Consiglio dei Ministri del 13 febbraio 2020, è attualmente in corso di esame presso la Commissione Giustizia della Camera dei Deputati.

La riforma risponde principalmente alla esigenza di assicurare la ragionevole durata del processo penale e la piena garanzia del contraddittorio nell'ottica del migliore equilibrio tra accusa e difesa.

È ovviamente necessario assicurare un accertamento il più possibile ravvicinato rispetto al fatto reato in modo da soddisfare, con strumenti appropriati: il valore costituzionale e convenzionale (CEDU) della ragionevole durata del processo; la difesa dell'imputato dal rischio di perpetuazione della *servitus iustitiae*; la coerenza della pena, eventualmente irrogata, con le sue finalità rieducative; la credibilità del sistema in chiave general-preventiva.

3.3. La riforma dell'ordinamento giudiziario.

Il terzo pilastro della strategia di riforma riguarda l'ordinamento giudiziario e il funzionamento del Consiglio Superiore della Magistratura, per garantire un esercizio dell'autogoverno della magistratura libero da condizionamenti esterni e da logiche estranee all'interesse del buon andamento dell'amministrazione.

Le norme intese a scongiurare il deprecabile fenomeno delle nomine "a pacchetto" intendono assicurare che a dettare i tempi della copertura degli uffici direttivi sia esclusivamente la necessità di garantire la continuità e la qualità dell'azione organizzativa e non l'esigenza di favorire pratiche lottizzatorie, emblematiche delle degenerazioni del *correntismo*.

Alla medesima logica corrispondono le disposizioni che prevedono una permanenza minima negli uffici direttivi, tale da privilegiare la qualità dell'azione organizzativa rispetto alle aspettative carrieristiche.

La previsione di un diritto di tribuna degli esponenti dell'avvocatura nei Consigli Giudiziari e l'apertura dell'Ufficio Studi del Consiglio Superiore della Magistratura a qualificati esponenti dell'avvocatura e del mondo accademico perseguono la finalità di un maggiore coinvolgimento di queste competenze e sensibilità per innalzare ulteriormente la qualità del servizio giustizia.

Le limitazioni e le preclusioni che regolano la candidatura dei magistrati ad incarichi elettivi

e il loro ricollocamento all'esito dell'esperienza parlamentare o di governo, nazionale o locale, (il cd. blocco delle porte girevoli tra politica e magistratura) intendono affermare, anche sulla scorta delle raccomandazioni delle agenzie internazionali, il valore dell'imparzialità, rinsaldando la credibilità dell'azione giudiziaria e la fiducia dei cittadini.

3.4. Magistratura onoraria.

Per quanto attiene alla magistratura onoraria attualmente, come noto, pende in Senato (il 12 gennaio si è registrato il voto unanime sul testo, frutto del lavoro delle relatrici e sostenuto dal Governo, passato dalla sede deliberante alla Commissione Bilancio per il parere *ex* art. 81 Cost.) la proposta normativa volta a disciplinare, tra le altre previsioni: le cause di incompatibilità dei magistrati onorari, la possibilità di agevolazioni per garantire assistenza ad un familiare disabile, la permanenza in servizio fino al settantesimo anno di età, la gradualità nelle sanzioni disciplinari, la previsione di un intervento sull'indennità onnicomprensiva annuale.

Oltre a ciò si segnala che, durante la fase più critica della pandemia, è stato previsto dal Governo un contributo destinato ai magistrati onorari proprio in relazione alla sospensione dell'attività giurisdizionale ordinaria ed è stata inoltra chiarita la portata delle diverse modalità di celebrazione dell'udienza ai fini del compenso.

4. L'attività normativa.

I decreti-legge nn. 28/2020 e 29/2020 hanno previsto che, se la misura della detenzione domiciliare da adottare per motivi di salute riguarda condannati per delitti previsti dall'art. 51 commi 3 *bis* e 3 *quater* c.p.p., cioè - a titolo esemplificativo - per i reati di cui agli artt. 416 *bis*, 416 *ter* e 630 cp e per reati a scopo di terrorismo, il giudice della sorveglianza debba preventivamente chiedere, tra gli altri, il parere del Procuratore della Repubblica presso il Tribunale che ha emesso la sentenza e, nel caso di detenuti sottoposti al regime previsto dall'articolo 41 *bis* ord. pen., anche del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo in relazione all'attualità dei collegamenti con la criminalità organizzata e alla pericolosità del soggetto. È stata, altresì, prevista una rivalutazione periodica delle condizioni di salute del soggetto.

Il 25 febbraio 2020 è stata approvata dal Consiglio dei Ministri anche la riforma dei reati agroalimentari e per il **contrasto alle c.d. agromafie**, il cui disegno di legge "*Nuove norme in materia di tutela penale degli alimenti*", che ha visto come co-proponenti il Ministero della Giustizia e il Ministero delle Politiche Agricole Alimentari e Forestali, è stato presentato alla Camera dei Deputati il 6 marzo 2020 ed è stato approvato in Commissione.

La riforma opera una generale revisione delle misure di contrasto ai fenomeni illeciti nel campo agro - alimentare e della salute pubblica, seguendo due linee direttrici distinte ma convergenti: la prima, di tutela della salute pubblica e più in generale dell'integrità dei prodotti alimentari, tramite una riscrittura dei reati di pericolo contro la salute; la seconda, di tutela del consumatore e delle imprese contro le condotte fraudolente attraverso una nuova disciplina degli illeciti in materia di produzione e commercializzazione di prodotti alimentari. L'ambito di intervento è completato da un rinnovato sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari, ponendo particolare attenzione alle condotte tenute da organizzazioni complesse e alla responsabilità delle persone giuridiche.

Il contrasto ai fenomeni di **violenza urbana** può avvalersi, grazie al decreto-legge 21 ottobre 2020 n. 130 convertito con modificazioni dalla legge n. 173 del 18 dicembre 2020, di nuovi strumenti introdotti su impulso del Ministro della giustizia del Ministro dell'Interno; sono state inasprite le pene per la partecipazione alla rissa semplice e alla rissa aggravata; è stato allargato l'ambito di applicazione del cd. "daspo urbano".

Con la legge 28 febbraio 2020 n. 7, di conversione con modificazioni del decreto legge 30 dicembre 2019 n. 161 recante "*Modifiche urgenti alla disciplina delle* ***intercettazioni*** *di conversazioni o comunicazioni*", al fine di contemperare le esigenze di tutela della privacy delle persone comunque coinvolte nelle conversazioni o comunicazioni intercettate con quelle di conservazione del dato investigativo, si istituisce e disciplina (con riferimento ai procedimenti penali iscritti dopo il 31.8.2020 - cfr. l'art. 1 del d.l. n. 28/2020 -) l'archivio digitale delle intercettazioni "tenuto sotto la direzione e la sorveglianza del Procuratore della Repubblica", in cui sono custoditi i verbali, gli atti e le registrazioni delle intercettazioni cui afferiscono ed al quale possono accedere "il giudice che procede e i suoi ausiliari, il pubblico ministero e i suoi ausiliari, ivi compresi gli ufficiali di polizia giudiziaria delegati all'ascolto, e i difensori delle parti assistiti, se necessario, da un interprete" (cfr. l'art. 269 cpp e l'art. 89 *bis* disp. att. cpp).

Vengono fissate altresì precise regole per la selezione e la trascrizione delle conversazioni e comunicazioni oggetto di captazione elettronica, stabilendo che queste attività abbiano luogo "*anche nel corso delle attività di formazione del fascicolo per il dibattimento ai sensi dell'art. 431 cpp*" e siano comunque finalizzate all'inserimento delle trascrizioni nel medesimo fascicolo. Inoltre, il Pubblico Ministero, nel momento della esecuzione delle operazioni di intercettazione, dà indicazioni e vigila "*affinché nei verbali non siano riportate espressioni lesive della reputazione delle persone o quelle che riguardano dati personali definiti sensibili dalla legge, salvo che risultino rilevanti ai fini delle indagini*" e, corrispondentemente, al giudice di procedere

"*allo stralcio delle registrazioni e dei verbali di cui è vietata l'utilizzazione e di quelli che riguardano categorie particolari di dati personali, sempre che non ne sia dimostrata la rilevanza*" (cfr. l'art. 268 cpp). Sempre a tutela della privacy delle persone comunque coinvolte nelle conversazioni o comunicazioni intercettate, l'art. 114 comma secondo *bis* cpp stabilisce che "*è sempre vietata la pubblicazione, anche parziale, del contenuto delle intercettazioni non acquisite ai sensi degli artt. 268, 415 bis e 454 c.p.p.*".

Si segnala in proposito che il Ministero ha investito sulle nuove infrastrutture tecnologiche, con un intervento che nel complesso sfiora i 60 milioni di euro. Queste risorse sono state utilizzare, tra le altre cose, per l'allestimento di 140 sale deputate all'ascolto riservato delle intercettazioni da parte di tutti i soggetti legittimati.

5. La sfida della pandemia negli uffici giudiziari

In questo quadro di continuità, nella consapevolezza che tutto ciò che era stato pianificato e finanziato doveva essere necessariamente proseguito, l'amministrazione ha affrontato la gravissima emergenza epidemiologica seguendo una duplice direttiva: preservare la salute degli operatori; garantire che i servizi di giustizia risentissero il meno possibile delle disfunzioni collegate alle misure di "confinamento" succedutesi nelle diverse fasi della crisi.

Alla fornitura di dispositivi di protezione ha fatto seguito una nuova regolamentazione del lavoro da remoto, che ha permesso un impiego ridotto della forza lavoro "in presenza", in modo da limitare le occasioni di contagio sul posto di lavoro e nel corso degli spostamenti dei lavoratori da e verso gli uffici.

Ammonta a 31 milioni la spesa degli uffici per acquisto di dispositivi di protezione (mascherine, barriere para-fiato, sanificazioni, materiale igienizzante). Al fine di rendere effettivo il lavoro a distanza, 13 mila dipendenti sono stati autorizzati alla gestione da remoto dei sistemi amministrativi e giudiziari e riforniti di appositi PC (oltre 17.000 in corso di distribuzione), mentre è già interamente coperta la platea dei magistrati ordinari e onorari.

Sotto tale profilo è degno di nota come il personale amministrativo, la magistratura ordinaria e la magistratura onoraria abbiano continuato a svolgere il loro lavoro in condizioni difficili, non facendo mai mancare la loro professionalità.

I Tribunali e le Corti di appello nel settore civile hanno definito più di quanto sia stato iscritto: sia in primo che in secondo grado le pendenze del civile al 31.12.2020 sono diminuite anche rispetto al dato del 2019 (229.959 nel 2020 contro i 241.673 del 2019 per la Corte e 1.988.477 contro i circa 1.989.905 per i Tribunali).

Soprattutto nel secondo semestre dell'anno (fase 2 dell'emergenza sanitaria) la produzione degli uffici del settore civile è stata tale da determinare un indice di smaltimento dell'arretrato (*clearance rate*) di segno positivo: 1,12 nelle Corti d'appello; 1,08 nei Tribunali.

Naturalmente, la pandemia ha determinato un rallentamento dell'attività e i dati appena riportati testimoniano, tuttavia, che essa non si è mai interrotta.

6. La considerazione delle esigenze della difesa nelle norme emergenziali sul processo e il coinvolgimento dell'Avvocatura nei processi di digitalizzazione.

L'avvocatura, senza interrompere la sua fondamentale opera di tutela dei diritti dei cittadini, è stata anche un'interlocutrice delle Autorità Giudiziarie nella stesura di protocolli che hanno permesso di rispondere alle criticità, tenendo conto delle peculiarità delle realtà territoriali diversamente interessate dalla pandemia.

È stata avviata una vera e propria rivoluzione digitale che oggi investe anche il processo penale e la Corte di Cassazione.

Nel settore penale, il dialogo con l'Avvocatura ha preceduto l'elaborazione delle disposizioni che consentono la remotizzazione di alcune attività relative alla fase delle indagini preliminari.

I videocollegamenti sostitutivi della partecipazione non hanno mai interessato, al di fuori dei casi già previsti dall'ordinamento, le udienze deputate alla raccolta della prova dichiarativa. Le misure legislative di remotizzazione delle udienze di discussione - così come la cd. cartolarizzazione dei giudizi penali d'appello e di legittimità e la trattazione scritta di alcune fasi del giudizio civile - sono sempre state condizionate al fatto che le parti non abbiano manifestato la volontà di presenziare o trattare oralmente la controversia.

Il d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 (decreto "ristori"), convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020, all'art. 24 (rubricato "…*disposizioni per la semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze nella vigenza dell'emergenza epidemiologica da COVID – 19*…") consente alle parti il deposito telematico dell'atto di impugnazione.

In precedenza, l'art. 83 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. "cura Italia") aveva già introdotto la facoltà (comma 12 *quater*.1) di depositare in modalità telematica, presso gli uffici del Pubblico Ministero, "*memorie, documenti, richieste e istanze indicate dall'articolo 415 bis comma 3 del codice di procedura penale, secondo le disposizioni stabilite con provvedimento del Direttore Generale dei Sistemi Informativi e Automatizzati del Ministero della Giustizia*".

Nell'autunno del 2020, dinanzi alla recrudescenza della pandemia, l'applicazione delle nuove tecnologie al procedimento penale è stata riproposta e ampliata.

Ad esempio, il quarto comma dell'art. 24 del d.l. n. 137/2020 ammette, fino alla scadenza del periodo emergenziale, "…*il deposito con valore legale mediante posta elettronica certificata inserita nel Registro generale degli indirizzi di posta elettronica certificata*…" di "…*tutti gli atti, documenti e istanze comunque denominati diversi da quelli indicati nei commi 1 e 2*...".

Quest'ultima previsione, molto ampia e idonea a ricomprendere anche le impugnazioni, è stata oggetto di ulteriore implementazione in fase di conversione del decreto-legge n. 137/2020.

A gennaio 2021 il *Portale del processo penale telematico* si è arricchito di nuove funzionalità che consentono ai difensori di avvalersi di questa più agile modalità di trasmissione. Dal 25 gennaio si è inoltre avviata la sperimentazione di una funzione che consentirà ai difensori, non solo di trasmettere le proprie istanze ma anche di consultare e di estrarre copia digitale degli atti ostensibili del processo.

Dopo l'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020, che ha reso obbligatorio il deposito telematico degli atti relativi all'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415 *bis* cpp), 20.895 depositi sono stati effettuati con questa modalità tra il dicembre 2020 e il 21 gennaio 2021.

Questi depositi, insieme a quelli attinenti alle intercettazioni, segnano, dopo anni di attesa, l'avvio concreto del *Processo penale telematico*.

Naturalmente, l'incremento delle politiche di digitalizzazione e la loro implementazione comportano difficoltà di adattamento, temporanee disfunzioni, complicazioni non previste nelle fasi di progettazione e sperimentazione *in vitro* dei sistemi. Soltanto il confronto costante degli uffici ministeriali con gli utenti e gli operatori può risolvere *in progress* dette difficoltà. A tali finalità risponde lo *Sportello permanente per la giustizia digitale*, istituito nel luglio scorso sulla base di un protocollo stipulato con il Consiglio nazionale forense. Lo *Sportello* sta già producendo importanti risultati, raccogliendo, per esempio, le segnalazioni relative al Processo penale telematico e sta impegnando le articolazioni ministeriali nello studio delle modifiche evolutive necessarie.

È stata inoltre stipulata la Convenzione speciale con la Cassa forense per l'accesso agli archivi di giurisprudenza e legislazione "*Italgiure Web*".

Con l'ultima legge di bilancio, importanti sforzi finanziari sono stati messi in campo per la soddisfazione delle aspettative di compenso dei difensori di soggetti ammessi al patrocinio a spese dello Stato: 40 milioni di euro annui sono stati stanziati sul capitolo delle spese di giustizia, per il pagamento, oltre che degli ausiliari del giudice, dei compensi dovuti a predetti

professionisti. In loro favore già 92 milioni sono stati accreditati per la corresponsione degli arretrati 2019, con provvedimenti adottati nell'anno appena trascorso.

7. La pandemia negli istituti penitenziari.

Fin dai primi giorni della pandemia, l'amministrazione si è data l'obiettivo prioritario di evitare la diffusione del contagio tra coloro che lavorano e vivono all'interno degli istituti penitenziari.

Oltre a fornire i dispositivi di protezione, l'Amministrazione penitenziaria si è concentrata sui principali fattori di penetrabilità del contagio negli istituti.

Si è optato per i colloqui dei detenuti con modalità "a distanza", si sono costruite tensostrutture per il *triage* dei detenuti in entrata.

Con il "decreto Cura Italia" (d. l. 17 marzo 2020, n. 18, conv. in legge 24 aprile 2020, n. 27) sono state introdotte le seguenti disposizioni:

- l'art. 123 (*Disposizioni in materia di detenzione domiciliare*), a norma del quale, dalla data di entrata in vigore del decreto e sino al 30 giugno 2020, le pene detentive non superiori a diciotto mesi, anche se costituenti residuo di maggior pena, potevano eseguirsi presso luoghi di privata dimora; ad eccezione delle pene inferiori a sei mesi, la misura è stata accompagnata dalla contestuale applicazione di mezzi elettronici di controllo. Si è infine prevista l'esclusione dal beneficio di una serie di categorie di detenuti, tra cui i condannati per uno dei delitti di cui all'art. 4-*bis*, legge 26 luglio 1975, n. 354.
- l'art. 124 (*Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà*), laddove si è previsto che ai condannati già ammessi al regime di semilibertà potessero essere concesse licenze straordinarie con durata straordinaria, ovvero fino al 30 giugno 2020, salvo che il magistrato di sorveglianza ravvisasse gravi motivi ostativi.

Con il "decreto Ristori" (d. l. 28 ottobre 2020, n. 137, conv. in legge 18 dicembre 2020, n. 176), sono state introdotte le seguenti disposizioni:

- l'art. 28 (*Licenze premio straordinarie per i detenuti in regime di semilibertà*), secondo il quale ai condannati già ammessi al regime di semilibertà possono concedersi licenze con durata superiore a quella prevista dall'art. 52, co. 1 l. n. 354/1975 e fino al 31 gennaio 2021, salvo che il magistrato di sorveglianza ravvisi gravi motivi ostativi: anche in questo caso, all'obiettivo di attenuare il sovraffollamento si è unita l'esigenza di evitare - negli istituti penitenziari – flussi di ingresso e di uscita reiterati e ravvicinati, pericolosi nell'ottica del contenimento del contagio;

- l’art. 29 (*Durata straordinaria dei permessi premio*), a norma del quale, dalla data di entrata in vigore del decreto e sino al 31 gennaio 2021, ai condannati a cui siano già stati concessi i permessi di cui all’art. 30-*ter*, l. n. 354/1975, o che siano stati assegnati al “lavoro esterno”, o ammessi all’istruzione o formazione professionale “all’esterno”, i permessi di cui all’art. 30-*ter*, l. n. 354/1975 possono essere concessi anche in deroga ai limiti temporali previsti dalla norma, ciò sulla scorta della medesima valutazione teleologica che ha orientato l’articolo 28 sopra citato; si è prevista l’esclusione dal beneficio nei confronti dei detenuti per i reati indicati dall’art. 4-*bis*, l. n. 354/1975 e per quelli previsti dagli articoli 572 e 612 *bis* cod. pen., stabilendosi altresì che, con riferimento ai condannati per delitti commessi con finalità di terrorismo, nonché per i delitti di cui all’art. 416-*bis*, cod. pen., l’esclusione valga anche quando risulti espiata la parte di pena relativa a tali gravi reati (cd. “divieto di scioglimento del cumulo”);
- l’art. 30 (*Disposizioni in materia di detenzione domiciliare*), ai sensi del quale, dalla data di entrata in vigore del decreto e fino al 31 gennaio 2021, risulta reintrodotta la detenzione domiciliare straordinaria in favore dei detenuti che debbano espiare un residuo di pena non superiore a 18 mesi, con le esclusioni già sopra indicate e con l’introduzione del c.d. divieto di scioglimento del cumulo per i resti di criminalità organizzata.

Va richiamata sotto questo profilo un'importante iniziativa diretta a massimizzare le opportunità offerte dalle misure alternative in favore di soggetti che, pur presentando i requisiti giuridici per fruire di dette misure, ne sono esclusi in quanto privi di risorse economiche, alloggio e lavoro.

Si tratta del *Programma Nazionale per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19 negli Istituti penitenziari*, finanziato dalla Cassa delle Ammende, nello scorso aprile, con 5 milioni di euro, per favorire l'inclusione di 1.046 detenuti nei programmi di trattamento *extra-murario*. Il programma (che coinvolge le Regioni, i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione penitenziaria, gli Uffici Inter-distrettuali dell'esecuzione penale esterna e i Centri per la giustizia minorile) sta vivendo una fase di rilancio, anche in virtù dell’impulso del Procuratore generale della Corte di Cassazione.

L'ultima legge di bilancio ha poi destinato 4,5 milioni di euro alle case-famiglia protette, al fine di fronteggiare il fenomeno la presenza di bambini in carcere al seguito di genitori detenuti.

La pandemia ha inciso sulle attività della cd. esecuzione penale esterna.

Alla data del 31 dicembre 2019, i soggetti in carico per misure erano 60.372, mentre al 31 ottobre del 2020, il loro numero è pari a 57.991. Alla stessa data dell'anno precedente era invece pari a 60.184.

Per rafforzare questo settore, si è ottenuto, nell'ultima legge di bilancio, uno stanziamento per l'assunzione di 80 unità di personale presso il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

Le politiche di reclutamento sono proseguite anche in altri settori dell'amministrazione penitenziaria. Nell'anno appena trascorso sono stati immessi in servizio ben 1122 agenti di Polizia penitenziaria. Sono stati poi assegnati alle diverse sezioni gli allievi del 176° (247 uomini e 65 donne) e 177° (558 uomini e 256 donne) corso per allievi agenti del Corpo di polizia penitenziaria.

Altre procedure di reclutamento sono in corso. È stata inoltre prevista l'assunzione di 650 allievi agenti del Corpo di polizia penitenziaria (488 uomini e 162 donne), ai sensi dell'art. 259 *bis* del D.L. 19 maggio 2020, n. 34, proprio per far fronte all'emergenza sanitaria.

Analoga attenzione è stata dedicata al personale amministrativo, anche di livello dirigenziale.

A testimoniare l'attenzione per l'area trattamentale, la Legge di Bilancio per il 2021 stanzia risorse funzionali all'ampliamento della pianta organica dei funzionari giuridico-pedagogici (100 unità). È del pari finanziata l'assunzione di 200 unità di personale non dirigenziale.

Nel 2020 il Ministero ha poi elaborato la costituzione di una "*Commissione per l'architettura penitenziaria*", istituita con un decreto emesso nel gennaio di quest'anno.

La Commissione ha il compito di progettare l'allineamento dei luoghi dell'esecuzione penale alla funzione rieducativa e alle esigenze di responsabilizzazione del detenuto.

In considerazione del nesso inestricabile tra la qualità degli spazi detentivi e l'*umanità* della pena (riguardata non soltanto dal punto di vista delle condizioni igieniche e del decoro degli ambienti), si è inteso valorizzare l'esperienza avviata dal precedente Ministro della giustizia con gli *Stati Generali dell'esecuzione penale*, che aveva dedicato un apposito tavolo ai temi dell'architettura penitenziaria. Agli esperti è stato conferito il mandato di tradurre le dichiarazioni di intenti e le linee guida elaborate in quel contesto in *format* progettuali, prontamente canalizzabili nelle diverse linee di finanziamento di origine interna ed europea (per esempio, i Fondi di inclusione).

Nel settore delle misure alternative alla detenzione, nel 2020 è proseguita la costruzione di un sistema organizzativo che privilegia le misure di comunità come strumento di sicurezza sociale.

Per quanto concerne i **minori autori di reato**, si è ulteriormente valorizzata la messa alla prova e si è rinnovato l'impegno sui temi della *restorative justice* e della prevenzione della devianza minorile (in special modo quella di gruppo).

Grazie ad un'attività progettuale capillare e diversificata è stato perseguito l'obiettivo di garantire maggiore qualità ai percorsi trattamentali, in modo che essi possano aumentare la loro efficacia quali misure di ricongiunzione con la società civile.

8. Ingiusta detenzione

È continuata, in attuazione di una specifica indicazione programmatica del Ministro della Giustizia, l'attività di monitoraggio da parte dell'Ispettorato Generale delle domande di riparazione per ingiusta detenzione - avviata per la prima volta nel passaggio tra l'anno 2018 e l'anno 2019 - mediante acquisizione presso le Corti d'Appello dei dati di flusso relativi ai procedimenti iscritti ai sensi degli artt. 314 e ss. c.p.p. nell'ultimo triennio nonché di copia delle relative ordinanze di accoglimento non più soggette ad impugnazione.

In particolare, l'attività è stata ulteriormente rafforzata nel corso dell'anno 2020, mirando ad esiti di consolidamento dei risultati già ottenuti. A tal fine, sono state confermate le istruzioni già impartite ai Magistrati Ispettori tese ad ampliare lo spettro degli accertamenti in sede di verifica ispettiva ordinaria su tutte le ipotesi di ingiusta detenzione, integrando i controlli già previsti sulla applicazione e gestione delle misure custodiali e sull'indebita protrazione delle stesse in violazione dei termini di legge.

9. L'Alleanza contro la corruzione.

Sono partiti, nel dicembre 2020, i lavori dell'*Alleanza contro la corruzione*, una consultazione pubblica di esperti di diversa estrazione culturale, coordinata da un comitato scientifico composto dai vertici delle massime istituzioni giudiziarie (i Presidenti di Corte di Cassazione, Consiglio di Stato, Corte dei Conti, Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, Procuratore generale presso la Corte di Cassazione) ed economiche del Paese (il Governatore della Banca d'Italia) e da autorevolissimi esponenti del mondo accademico.

Si tratta quindi di un *patto* tra istituzioni, professioni e saperi diversi.

Un approccio realistico non consente infatti di reprimere la deviazione patologica di certe attività, senza aver prima definito il perimetro della loro fisiologica esplicazione.

Economisti, statistici, sociologi, criminologi, studiosi del diritto e del processo penale, esperti del diritto amministrativo, avvocati, magistrati, operatori della comunicazione e della Scuola sono chiamati a confrontarsi, con spirito analitico e propositivo, non soltanto sui classici temi del contrasto penale e delle strategie investigative propiziate dagli interventi normativi succedutisi negli ultimi anni (dalla legge n. 190 del 2012 alla legge n. 3 del 2019, passando per la legge n. 69 nel 2015).

Il progetto prevede l'approfondimento e la verifica dell'impatto delle misure di prevenzione amministrativa messe in campo dalla c.d. legge Severino, dai provvedimenti istitutivi dell'ANAC e da una serie di interventi successivi: i codici di comportamento dei pubblici dipendenti e i piani anticorruzione; la trasparenza e l'accesso "generalizzato" agli atti dell'amministrazione, nel problematico rapporto con le esigenze della privacy e della tutela dei dati sensibili; la tutela dei segnalatori di illecito (i cd. *whistleblower*) nel settore pubblico e nell'impresa privata, mentre è in corso il processo di adeguamento del nostro ordinamento ad un'importante direttiva dell'Unione europea. Si prevede inoltre un *focus* sulla dimensione internazionale della corruzione.

Il periodo attuale - caratterizzato dalla crisi sanitaria ma anche dalla prospettiva del sostegno finanziario pubblico alla ripresa e al rilancio –sollecita una riflessione sulla necessità di impedire la dispersione e l'accaparramento parassitario di queste risorse; ma rende anche urgente una valutazione sulla qualità delle regole e sulla "capacità amministrativa" delle nostre istituzioni.

Il progetto si articola in gruppi di lavoro dedicati alla qualità della regolazione dei contratti pubblici nel nostro Paese; alla semplificazione di regole e procedure; alla qualità dei controlli amministrativi e contabili; alle nuove prospettive offerte dalle tecnologie informatiche sui versanti della tracciabilità delle procedure amministrative e delle responsabilità; alle carenze regolatorie che riguardano l'attività di rappresentanza degli interessi particolari presso i decisori pubblici (il *lobbying*) e la problematica del conflitto di interessi.

L'obiettivo di scongiurare l'accaparramento parassitario delle risorse europee destinate al rilancio del Paese caratterizza anche la complessa attività di recepimento della direttiva europea dedicata alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea e **l'azione legislativa di adattamento dell'ordinamento interno al Regolamento istitutivo della Procura Europea**, il cui perimetro di azione è definito proprio dai reati che pregiudicano gli interessi finanziari dell'Unione e dalle fattispecie ad essi connesse. Il dialogo con la Procuratrice Kovesi e con il Consiglio superiore della magistratura ha condotto all'elaborazione di uno schema di decreto legislativo, recentemente trasmesso alla Presidenza del Consiglio, dopo il passaggio per le Commissioni parlamentari.

Sul versante della prevenzione interna, l'anno appena trascorso ha visto il Ministero dotarsi di **un portale informatico del *whistleblowing,*** per consentire ai dipendenti dell'amministrazione di segnalare condotte di *maladministration,* delle quali siano venuti a conoscenza nello svolgimento del proprio lavoro, con la garanzia della riservatezza dell'identità del segnalante e del trattamento confidenziale dei contenuti della segnalazione e della documentazione eventualmente allegata.

10. Il monitoraggio sull'attuazione del cd. *Codice rosso.*

La violenza sulle donne resta una piaga sociale di gravità inaudita. Il confinamento domestico imposto dalla pandemia ha aggravato la condizione delle donne esposte alle diverse forme di violenza familiare e di genere.

Per mantenere un approccio concreto a questo problema, il Ministero ha avviato un percorso di monitoraggio culminato in un Rapporto sul primo anno di applicazione del codice rosso, consegnato alla "Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere".

Si è inoltre proceduto alla ricognizione delle *best practices* degli uffici giudiziari, al fine di favorirne la diffusione.

* * *

1. Il consolidamento della politica sul personale verso il completamento delle piante organiche e la creazione di un ambiente di lavoro orientato al benessere organizzativo.

1.1 Il personale di magistratura ordinaria e onoraria.

Nonostante l'emergenza pandemica, che ha comportato l'adozione di inedite linee di intervento per perseguire l'obiettivo di costante crescita della qualità dell'organizzazione del servizio giustizia e ha inciso sulle modalità di azione amministrativa finora attuate, anche nel corso del 2020 è proseguita l'attività volta a consolidare le azioni di implementazione del personale, di magistratura e amministrativo, già avviate negli anni precedenti.

In particolare, le programmate politiche di rafforzamento degli organici del personale di magistratura hanno trovato attuazione nelle previsioni del relativo ampliamento, nella prosecuzione delle assunzioni e nell'introduzione delle cd. piante organiche flessibili, imperniate su innovativi criteri di duttilità nell'utilizzo delle risorse di magistrati ordinari, funzionali a fronteggiare efficacemente peculiari esigenze di alcuni uffici, in tema di smaltimento dell'arretrato o conseguenti ad eventi di carattere eccezionale.

Invero, nonostante la complessa situazione ancora in atto, l'incremento, di 600 unità, delle dotazioni organiche della magistratura di cui alla legge 30 dicembre 2018 n. 145 (c.d. legge di bilancio per il 2019), già approdato ad aprile 2019 al decreto ministeriale attuativo per la rideterminazione delle piante organiche degli uffici di legittimità, è stato portato a compimento con la rideterminazione di quelle degli Uffici Giudiziari di merito, dei Tribunali e degli Uffici di sorveglianza e minorili, operata con decreto ministeriale 14 settembre 2020 che, tenuto conto del parere reso dal Consiglio Superiore della Magistratura, ha previsto la distribuzione in aumento di 422 unità complessive e l'attribuzione del maggior numero dei nuovi posti di organico agli uffici giudicanti, cui è stato destinato complessivamente circa il 70 % delle risorse aggiuntive distribuite.

Particolare attenzione è stata inoltre riservata alle Corti di Appello, che hanno beneficiato dell'assegnazione di una quota pari a circa il 28 % dei posti complessivamente ripartiti, conseguendo, per effetto dell'intervento, un sensibile riequilibrio nel rapporto con le risorse assegnate agli uffici giudicanti di primo grado (specificamente da un magistrato di appello ogni 4,22 giudici di primo grado all'attuale rapporto di uno a 4,00 unità).

Uno dei più incisivi interventi riformatori del ruolo organico della magistratura, disposto dalla citata legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha inoltre trovato attuazione con la proposta di determinazione delle piante organiche flessibili distrettuali.

L'istituto in oggetto, introdotto dall'art. 1, comma 432, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 - che ha abrogato le disposizioni relative alla figura e alle attribuzioni del magistrato distrettuale - costituisce una importante innovazione organizzativa che consente di rendere più omogenee le *performance* tra gli uffici.

Si costituisce infatti in tal modo, a livello distrettuale, un contingente di pianta organica flessibile da potere destinare, secondo modalità assolutamente innovative, per rispondere con maggiore efficacia e tempestività a peculiari esigenze di alcuni uffici in tema di smaltimento dell'arretrato, o per eventi di carattere eccezionale, assegnando risorse aggiuntive alla dotazione organica fissa con l'obiettivo di assicurare un riequilibro sui territori interessati.

Quindi, in attuazione della normativa citata, il 30 ottobre 2020 è stata trasmessa al Consiglio Superiore della Magistratura, per il prescritto parere, la Relazione tecnica illustrativa, corredata dello schema di decreto ministeriale, concernente la proposta di determinazione delle piante organiche flessibili distrettuali che prevede, in conformità al quadro normativo di riferimento e in continuità con l'analisi e i criteri seguiti per la ridefinizione delle piante organiche fisse, la determinazione sia del contingente complessivo nazionale - fissato in 176

unità, di cui 122 con funzioni giudicanti e 54 con funzioni requirenti - sia dei contingenti destinati ai singoli distretti, individuati all'esito della valutazione di una combinazione di indicatori eterogenei di cui alcuni, aventi carattere prevalente, connessi all'assetto dimensionale dei distretti, e altri, di valenza integrativa e sussidiaria, inerenti ad aspetti specifici che connotano le diverse realtà territoriali.

Quanto alle politiche assunzionali, si è proceduto nel 2020 all'assunzione dei vincitori del concorso indetto con D.M. 31 maggio 2017, si è concluso l'esame degli elaborati scritti dei candidati al concorso indetto con D.M. 10 ottobre 2018 ed è iniziato lo svolgimento delle prove orali, nel rispetto delle misure anti-contagio.

Per una ulteriore procedura concorsuale (bando D.M. 29 ottobre 2019), le cui prove scritte non si sono potute ad oggi espletare per il sopravvenire dell'emergenza epidemiologica e delle relative normative di contenimento, sono in corso interlocuzioni con il Ministero della Salute e i diversi attori istituzionali coinvolti per consentire lo svolgimento delle prove nei giorni 25, 26 e 28 maggio prossimi.

Per quanto attiene alla magistratura onoraria attualmente, come noto, pende in Senato (il 12 gennaio si è registrato il voto unanime sul testo, frutto del lavoro delle relatrici e sostenuto dal Governo, passato dalla sede deliberante alla Commissione Bilancio per il parere *ex* art. 81 Cost.) la proposta normativa volta a disciplinare, tra le altre previsioni: le cause di incompatibilità dei magistrati onorari, la possibilità di agevolazioni per garantire assistenza ad un familiare disabile, la permanenza in servizio fino al settantesimo anno di età, la gradualità nelle sanzioni disciplinari, la previsione di un intervento sull'indennità onnicomprensiva annuale.

Oltre a ciò si segnala che, durante la fase più critica della pandemia, è stato previsto dal Governo un contributo destinato ai magistrati onorari proprio in relazione alla sospensione dell'attività giurisdizionale ordinaria ed è stata inoltra chiarita la portata delle diverse modalità di celebrazione dell'udienza ai fini del compenso.

1.2 Il personale dell'amministrazione giudiziaria.

Anche nel 2020 è proseguita l'attività di assunzione del personale a tempo indeterminato avviata negli anni precedenti e sono state avviate, mediante procedure concorsuali semplificate, ulteriori azioni di reclutamento in linea con i programmi assunzionali già approvati e programmati.

Nel corso dell'anno, infatti, sono state assunte complessivamente 1163 unità, nonostante la sospensione delle procedure di reclutamento disposta dall'articolo 87, comma 5, del decreto-

legge 17 marzo 2020, n. 18 e le altre difficoltà oggettive nella realizzazione della procedura di scelta della sede dei neoassunti e negli spostamenti degli stessi negli uffici giudiziari di destinazione, connessi all'emergenza pandemica.

Al fine di assicurare un rapido ed efficace reclutamento del personale degli uffici giudiziari anche durante il periodo emergenziale e contemperare le esigenze del personale interessato alle procedure selettive interne ed esterne con la necessità di fare fronte alle carenze e scoperture di organico amplificate dalla crisi stessa, si è introdotta la digitalizzazione delle procedure di reclutamento anche nella gestione dell'istruttoria da parte delle commissioni e nella scelta delle sedi.

In tal modo è stato possibile concludere definitivamente il concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di 800 assistenti giudiziari (area II - F2) nei ruoli del personale del Ministero della Giustizia, procedendo allo scorrimento per intero di tutta la graduatoria - di 4915 idonei - con l'assunzione di 708 unità complessive, parte delle quali hanno preso possesso durante questo mese di gennaio.

A tal proposito deve evidenziarsi che l'ulteriore assunzione di assistenti giudiziari mediante l'integrale scorrimento della graduatoria è stata consentita dalla rideterminazione della dotazione organica dei profili professionali dell'assistente giudiziario, dell'ufficiale giudiziario e dei conducenti di automezzi operata con decreto ministeriale 20 luglio 2020 che ha realizzato, in particolare, un incremento di 194 unità del contingente nazionale del profilo suddetto e proceduto, contestualmente, ad una parziale rimodulazione nella distribuzione delle risorse organiche del medesimo profilo, al fine di razionalizzarle e renderle più funzionali alle esigenze degli uffici giudiziari, sia in sede centrale sia sul territorio, in coerenza con i piani assunzionali e dei fabbisogni già delineati dall'Amministrazione.

Sono stati inoltre pubblicati 5 bandi per la selezione e l'assunzione, in particolare, di 7 funzionari giudiziari a tempo indeterminato per l'impiego negli Uffici giudiziari della Regione Autonoma della Valle d'Aosta (bando del 4 febbraio 2020), di 1000 operatori giudiziari a tempo determinato (bando del 15 settembre 2020), di 400 direttori a tempo indeterminato (bando del 17 novembre 2020), di 150 funzionari giudiziari (bando del 27 novembre 2020) e di 2.700 cancellieri esperti (bando dell'11 dicembre 2020).

Complessivamente, allo stato, sono in corso di svolgimento le procedure per l'assunzione in relazione ai profili professionali di seguito indicati:

- n. 97 ausiliari disabili, a tempo indeterminato (bando del 27 agosto 2019). La procedura avviene tramite i Centri per l'impiego e coinvolge 21 Distretti di Corte

di appello. Al momento sono state assunte 13 unità.

- Il reclutamento di 616 operatori giudiziari a tempo indeterminato (bando del 4 ottobre 2019). La procedura si attua per il tramite dei Centri per l'impiego e coinvolge 14 Distretti di Corte d'appello. Al momento sono state assunte 38 unità (24 nel Distretto di Ancona e 14 nel Distretto di Genova). Sono di prossima assunzione 11 e 27 unità, rispettivamente per il distretto di Firenze e per quello di Venezia.
- Il reclutamento di 7 funzionari giudiziari a tempo indeterminato per l'impiego negli Uffici giudiziari della Regione Autonoma della Valle d'Aosta (bando del 4 febbraio 2020). L'espletamento delle prove scritte della procedura è stato più volte bloccato dalle misure sanitarie nazionali di contrasto alla diffusione della pandemia.
- Il reclutamento di 1000 operatori giudiziari a tempo determinato (bando del 15 settembre 2020); la procedura, per titoli e colloquio, è stata prevista dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 255, ed è attualmente in corso di svolgimento, con convocazione dei candidati ammessi al colloquio di idoneità a partire dal 16 dicembre 2020.
- Il reclutamento di 400 direttori a tempo indeterminato (bando del 17 novembre 2020); la procedura, per titoli ed esame orale, è stata prevista dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 255, ed è attualmente in corso di svolgimento. Sono state indette analoghe procedure semplificate dirette al reclutamento di 150 funzionari giudiziari e di 2.700 cancellieri esperti.

È inoltre proseguita l'attività inerente all'accertamento dell'idoneità del personale della Polizia di Stato, della Polizia Penitenziaria e del Corpo Forestale dello Stato che ha chiesto il passaggio nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria ai sensi del D.P.R. n. 339/1982 e dei decreti legislativi n. 443/1992 e n. 201/1995, come integrato dal d.lgs. n. 85/2001. Hanno sostenuto e superato la prova di idoneità per le figure professionali dell'area II 23 unità, di cui 18 sono risultate idonee.

Analogamente, è continuata l'attività di trasferimento nei ruoli del Ministero della Giustizia del personale di cui al bando di mobilità compartimentale ed extracompartimentale,

ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. n. 165/2001 e dell'art. 3 del decreto-legge n. 101/2013, in relazione ai 1031 posti pubblicati, con l'immissione in servizio di 2 unità di personale.

Oltre a ciò, in forza dell'autorizzazione ad effettuare l'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato nel limite di 1300 unità di II e III area disposta con il decreto legge 28 gennaio 2019 n. 4, così come coordinato con le modifiche introdotte dalla legge di conversione 28 marzo 2019 n. 26 (recante "*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*"), sono state assunte 22 unità nella qualifica di funzionario tecnico area III - F1, mediante scorrimento delle graduatorie in corso di validità.

Allo stesso tempo, l'innesto di nuovo personale è stato affiancato da politiche di valorizzazione e riqualificazione del personale in servizio. La valorizzazione del personale è infatti proseguita nel 2020 con una ulteriore serie di procedure selettive interne per l'attribuzione della fascia economica immediatamente superiore, all'interno delle aree, riservate al personale dell'amministrazione giudiziaria (50 bandi per 6.928 posizioni disponibili che hanno interessato oltre 18.000 dipendenti) e con l'adozione di provvedimenti di riqualificazione di 1049 cancellieri esperti già presenti in graduatoria, per il passaggio nel profilo di funzionario giudiziario ai sensi dell'art. 21 *quater* del decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 132/2015 (PP.D.G. 6 dicembre 2019 e 11 agosto 2020).

Si è avviata la procedura per il rinnovo del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità, la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro le discriminazioni, ai sensi dell'art. 57 d.lgs. 165/2001, al fine di contribuire all'ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico migliorando il benessere organizzativo.

Nel contempo, si è fornito un contributo per l'avvio della procedura per la costituzione dell'Organismo Paritetico per l'innovazione, introdotto dall'articolo 6 del C.C.N.L. del 12 febbraio 2018, che dovrà monitorare sull'attuazione dei piani predisposti dal Comitato Unico di Garanzia ed esaminerà i progetti sul lavoro agile.

Meritano poi menzione alcuni importanti obiettivi raggiunti grazie al fattivo confronto con le Organizzazioni Sindacali, proseguito con le innovative modalità da remoto.

In particolare, il nuovo Accordo per la mobilità interna del personale giustizia, sottoscritto dall'Amministrazione e dalle OO.SS il 15 luglio 2020, che disciplina *ex novo* le procedure di trasferimento e ha novellato la disciplina delle applicazioni temporanee disposte dall'Amministrazione, introducendo il nuovo istituto dell'applicazione temporanea richiesta dal dipendente (art. 21 dell'Accordo), nonché l'accordo del 14 ottobre 2020, che disciplina i criteri di applicazione dello *smart working* in periodo emergenziale.

A tal proposito si segnala che, con la legge 30 dicembre 2020, n. 178 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*"), sono stati assegnati oltre 24 milioni di euro di incremento del Fondo risorse decentrate per il personale non dirigenziale del Ministero della Giustizia.

Nel corso del 2020, nonostante lo stato di emergenza sanitaria e malgrado le evidenti limitazioni allo svolgimento dell'attività didattica, sono proseguite le attività finalizzate a potenziare e sviluppare l'offerta formativa del personale dell'amministrazione, attuata mediante lo sviluppo di modelli formativi nuovi e moderni, dedicati ai vari profili professionali e prestando particolare attenzione alla digitalizzazione e all'inserimento delle nuove risorse.

Attraverso la piattaforma *e-learning*, fruibile a partire dal 2020 da tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria, sono stati resi disponibili, in particolare, manuali, guide, *webinar* e pillole formative in formato di videolezioni su specifici applicativi come *Teams*, utilizzato non solo quale "stanza virtuale" per le udienze, come "*repository* di atti e documenti" e come sistema di comunicazione per la gestione del lavoro in *team*, ma anche per le attività condivise e interventi formativi a distanza. Nella medesima piattaforma sono stati resi disponibili, a tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria, manuali e materiali informativi sui servizi di accesso remoto, con indicazioni operative dettagliate e sezioni per l'assistenza tecnica. Tra i servizi fruibili da remoto, sin dal primo trimestre 2020, i sistemi di Protocollo documentale -Uffici amministrativi e Uffici Giudiziari, SICOGE (Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria del Ministero dell'Economia e delle Finanze), SIAMM (Sistema Informativo Amministrativo) - e Spese di giustizia.

Tra le numerose iniziative si evidenziano, quali maggiormente significative nel contesto della digitalizzazione del sistema giustizia, le attività formative funzionali all'attuazione della nuova disciplina delle intercettazioni, entrata in vigore a partire dall'1 settembre 2020; quelle connesse all'introduzione a norma di legge del portale del processo penale telematico per il deposito di documenti, memorie, istanze e, più in generale, di tutti gli atti previsti dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari; gli interventi formativi promossi in vista dell'entrata in esercizio del sistema informativo in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali "Sistema Unico Nazionale Misure di Prevenzione"; il Corso di formazione *e-learning* sul sistema minorile SIGMA che ha coinvolto, in fase di progettazione ed elaborazione, un gruppo di lavoro composto da personale amministrativo, dirigenziale e tecnico in servizio presso le Procure e i Tribunali per i Minorenni e presso gli Uffici e Presidi C.I.S.I.A. L'attività avviata nell'anno 2019 si è concretizzata nel mese di aprile 2020 con la diffusione di un corso

pubblicato sulla piattaforma, che ha coinvolto ad oggi 694 utenti.

A partire dal 3 febbraio 2020 è stata inoltre avviata, a seguito degli ingressi nell'amministrazione giudiziaria di ulteriori idonei del concorso pubblico a 800 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di assistente giudiziario, la formazione in ingresso dapprima di 489 e successivamente di altre 500 unità di personale in tutti i distretti di Corte di Appello destinatari delle nuove risorse.

Si è realizzato un vero e proprio *network* dell'amministrazione giudiziaria, così permettendo che i neoassunti venissero avviati alle attività di servizio anche durante l'emergenza sanitaria.

La formazione che è stata di supporto a tali innovazioni, attraverso la rinnovata piattaforma *e-learning*, fruibile da tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria, sarà, ancora di più, strumento fondamentale per supportare ogni innovazione, informatica o di processo, anche nell'ottica della trasformazione della prestazione lavorativa del dipendente e della cosiddetta modalità di lavoro "agile".

L'introduzione dello *smart working* come modalità di lavoro agile nel periodo emergenziale di marzo - maggio 2020 ha tenuto conto delle specificità delle attività giudiziarie civili e penali nonché dei vincoli di sicurezza che accompagnano la gestione informatizzata dei registri del processo civile e penale, anche attraverso indicazioni ai responsabili degli uffici sulle modalità e sui contenuti delle attività da svolgere da remoto.

Si sono quindi integrati i progetti di lavoro in *smart working* con percorsi di formazione a distanza, proponendo contenuti formativi specifici focalizzati sulle professionalità dell'amministrazione giudiziaria. Sono stati realizzati all'interno della piattaforma *e-learning* spazi aperti, dedicati all'intero personale amministrativo e di magistratura, con uno specifico pacchetto di corsi individuato dagli 866 uffici giudiziari distribuiti sul territorio nazionale e dagli uffici dell'amministrazione centrale. L'ambiente di apprendimento *e-learning* ha costituito innanzitutto una base informativa sulle misure di prevenzione del contagio da Covid-19 da adottare negli uffici, sulle relative iniziative dipartimentali e sui servizi di accesso remoto, con approfondimenti sulle misure tecniche e le modalità di accesso per i soggetti in possesso della Carta Nazionale dei Servizi Giustizia.

Complessivamente nell'anno 2020 sono state erogate 461 ore di formazione in materia di applicativi civili e penali a beneficio di 1.056 unità di personale, con utilizzo della piattaforma di formazione *e-learning*.

Tra i corsi che hanno contribuito alla condivisione di buone pratiche tra uffici giudiziari

meritano una menzione lo spazio *e-learning* "*La Governance degli appalti di servizi e forniture negli uffici giudiziari*" e tre corsi dedicati all'ampio argomento delle spese di giustizia e alla gestione del foglio delle notizie in materia civile e penale. A tali spazi formativi sono stati abilitati circa 18.000 utenti (dato di novembre 2020).

La programmazione formativa nel 2020 non ha trascurato le esigenze di sviluppo delle competenze in materia di acquisizione di beni e servizi, nella cornice delle regole normative di cui al codice dei contratti pubblici. L'articolato programma formativo "*I contratti pubblici sotto le soglie europee: affidamenti e procedure negoziate: le nuove regole nel contesto dell'amministrazione giudiziaria*", che ha coinvolto dal suo avvio 944 unità di personale, è proseguito nel 2020 con la realizzazione di ulteriori interventi formativi a distanza che hanno visto la partecipazione di 380 unità.

Infine, in linea con la piattaforma operativa delineata con il P.C.D. 22 ottobre 2018, in relazione alla tematica inerente la rotazione degli incarichi dirigenziali nel corso del 2020 sono stati pubblicati due bandi di interpello (16 aprile 2020 e 7 ottobre 2020), che hanno interessato tutte le posizioni dirigenziali vacanti negli uffici giudiziari, oltre a quelle in scadenza rispettivamente al 30 giugno e al 31 dicembre 2020, e consentito la rotazione dei dirigenti con incarichi in scadenza più risalenti.

In particolare, con il primo interpello del 16 aprile 2020, non essendovi dirigenti c.d. "perdenti posto", sono stati conferiti 20 nuovi incarichi. Ulteriori 11 incarichi in scadenza al 30 giugno 2020 sono stati rinnovati.

Con il secondo interpello del 7 ottobre 2020, tutt'ora in lavorazione, saranno disposti 21 nuovi incarichi. Ulteriori 22 incarichi in scadenza alla data del 31 dicembre 2020 sono stati rinnovati.

Sono stati conferiti, inoltre, 2 incarichi a dirigenti neoassunti del VII corso-concorso della Scuola Nazionale di Amministrazione.

1.3 Il personale dell'amministrazione penitenziaria.

Anche nel corso dell'anno 2020 l'Amministrazione ha continuato nelle politiche di incremento delle dotazioni organiche nonché di miglioramento delle condizioni lavorative (sicurezza sul lavoro, benessere psicologico, equipaggiamento e formazione).

Corpo di Polizia Penitenziaria. Mobilità, procedure concorsuali in atto e concluse. Nel corrente anno, oltre ai provvedimenti di mobilità ordinaria collegata all'assegnazione di 247 uomini e 65 donne nonché di 558 uomini e 256 donne, rispettivamente, del 176° e del 177° corso

di allievi agenti del Corpo di polizia penitenziaria, sono in corso di perfezionamento le seguenti procedure:

- interpello indetto con nota 9 agosto 2019 n. 0248305, finalizzato all'incremento del servizio cinofili per un numero complessivo di n. 25 unità;
- assegnazione degli 11 vicecommissari del ruolo ad esaurimento del Corpo di polizia penitenziaria attualmente avviati alla frequenza del prescritto corso di formazione, giusta comunicazione del Direttore generale del personale e delle risorse del 27 ottobre 2020, n. 0379099;
- interpello per l'accesso al c.d. Nucleo di Polizia penitenziaria a supporto delle funzioni del Procuratore Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, previsto dall'art. 4 *ter* delle norme di attuazione del codice di procedura penale, introdotto dall'art. 15 *ter*, rubricato "*Funzioni del personale del Corpo di polizia penitenziaria in materia di sicurezza*", del c.d. Decreto sicurezza (decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con legge 1 dicembre 2018, n. 132). Si precisa che a seguito dell'espletamento di tale interpello, riservato al personale del Corpo di polizia penitenziaria non appartenente alla carriera dei funzionari, è stata formulata graduatoria (per titoli) delle unità risultate idonee all'espletamento dell'incarico oggetto dell'interpello stesso, nell'ambito della quale, a seguito di colloquio selettivo svolto direttamente dalla Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, sono state individuate le prime sette unità del Corpo distaccate (dal 10 settembre 2020) a prestare servizio presso tale Direzione;
- interpello rivolto agli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria con le qualifiche di dirigente e dirigente aggiunto, per il conferimento degli incarichi di comandante di reparto della scuola di formazione dell'amministrazione penitenziaria di Cairo Montenotte e degli istituti di istruzione dell'amministrazione penitenziaria di Castiglione delle Stiviere, Parma e Sulmona, giusto provvedimento del 13.8.2020, prot. n. 0286853;
- procedura di interpello rivolta agli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, con la qualifica di dirigenti e dirigenti aggiunti, finalizzata al trasferimento presso la casa circondariale di Foggia, istituto di primo livello, in qualità di comandante di reparto in forza del provvedimento dell'11.11.2020, prot. n. 0402150U;

Risultano, invece, già completate le seguenti procedure: 1) provvedimenti di trasferimento relativi alla procedura di mobilità straordinaria degli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, indetta con nota del 19 luglio 2018 n. 0236753, finalizzata ad assicurare il titolare del comando di reparto di Polizia penitenziaria negli istituti penitenziari, per adulti e per minori, che ne risultassero privi, nonché ad assicurare la presenza di funzionari del Corpo presso le altre strutture (in particolare, nei Centri per la giustizia minorile) del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità; 2) assegnazione di 69 (sugli 80 normativamente previsti) commissari del ruolo a esaurimento del Corpo di polizia penitenziaria nelle sedi dagli stessi prescelte in base alla posizione occupata nella graduatoria di merito di fine corso, in forza del provvedimento del 4.2.2020 n. 0038113; 3) conferimento degli incarichi agli Ufficiali del disciolto Corpo degli Agenti di Custodia indetti con provvedimento del 23 ottobre 2018, prot. GDAP.23/10/2018.0332631.U; 4) adozione dei provvedimenti di trasferimento relativi alla procedura di mobilità straordinaria degli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, indetta con nota 26 marzo 2020 n. 0102170, finalizzata al trasferimento di n. 10 unità presso gli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna; 5) stabilizzazione, in applicazione all'accordo con le OO.SS. di settore del 15.1.2020, di n. 1086 unità di Polizia penitenziaria, con riferimento all'art. 33, comma 5, della legge n. 104/1992; 6) stabilizzazione di n. 70 unità di personale di Polizia penitenziaria impiegate presso le Scuole di Formazione ed Istituti di Istruzione; 7) stabilizzazione di n. 10 unità di personale di Polizia penitenziaria impiegate presso gli Uffici centrali del DAP; 8) stabilizzazione di n. 34 unità di personale di Polizia penitenziaria in servizio presso la sede centrale del Gruppo Operativo Mobile; 9) stabilizzazione di n. 70 unità di personale di Polizia penitenziaria impiegate nei servizi aereoportuali, presso i Provveditorati Regionali dell'Amministrazione Penitenziaria.

Si segnala, altresì, l'immissione nel nuovo ruolo a esaurimento dei commissari del Corpo di 69 unità provenienti dal ruolo degli ispettori e, prossimamente, delle restanti 11 unità.

In secondo luogo, le iniziative intraprese mostrano come si sia provveduto ad attribuire agli Ufficiali del disciolto Corpo degli Agenti di Custodia incarichi coerenti con il grado da essi posseduto (Generali di brigata equiparati ai Dirigenti Superiori).

Per il Corpo di polizia penitenziaria si evidenzia quanto segue.

Nell'anno 2020 sono stati immessi in servizio 1122 agenti di Polizia penitenziaria a valere sull'assunzione straordinaria, ai sensi dell'art. 1, commi 382 e 383, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, mediante scorrimento delle graduatorie vigenti, attingendo in via

prioritaria a quelle approvate nell'anno 2017 e, per i posti residui, in parti uguali, a quelle approvate nell'anno 2018.

Nel mese di marzo 2020 sono state immesse in servizio le prime 311 unità, a conclusione del 176° corso di formazione, e nel mese di maggio 2020 le restanti 811 unità, a conclusione del 177° corso (con D. M. 12 marzo 2020 la durata del 177° corso è stata rideterminata da mesi nove in mesi sei, in ragione di sopraggiunti motivi connessi alla contingente e straordinaria necessità di mantenere l'ordine e la sicurezza negli istituti).

È in via di conclusione la procedura del concorso pubblico a complessivi 754 posti (elevati a 938) di allievo agente del Corpo di Polizia Penitenziaria maschile e femminile, indetto con P.D.G. 11 febbraio 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - IV serie speciale - n. 18 del 5 marzo 2019.

I candidati risultati idonei sono stati avviati alla frequenza del prescritto corso di formazione nel mese di dicembre 2020.

E' altresì prevista l'assunzione di 650 allievi agenti del Corpo di polizia penitenziaria, di cui 488 uomini e 162 donne, ai sensi dell'art. 259 *bis* del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, recante "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*" convertito con modificazioni dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, in via prioritaria mediante scorrimento della graduatoria degli idonei del concorso pubblico a 302 posti, elevati a 376, di allievo agente del Corpo di polizia penitenziaria maschile e femminile, indetto con P.D.G. 11 febbraio 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale, 4ª serie speciale, n. 18 del 5 marzo 2019, e per la parte residua mediante scorrimento della graduatoria della prova scritta del medesimo concorso. I candidati saranno sottoposti agli accertamenti psico-attitudinali a far data dal mese di febbraio 2021.

Ancora, con P.D.G. 10 settembre 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale IV Serie Speciale "Concorsi ed esami" n. 80 del 13 ottobre 2020, è stato indetto il concorso pubblico per 976 allievi agenti, riservato ai volontari in ferma prefissata, ai sensi dell'articolo 703, comma 1, lettera d), del codice dell'ordinamento militare.

In relazione al concorso straordinario interno per titoli a complessivi n. 2851 posti (2679 uomini e 172 donne), per la nomina alla qualifica iniziale del ruolo maschile e femminile dei sovrintendenti del Corpo di Polizia Penitenziaria (indetto con P.D.G. 19 dicembre 2017, in relazione alle vacanze disponibili nel periodo compreso fra il 31 dicembre 2008 e il 31 dicembre 2016), con decreti del 19 marzo 2020 sono stati nominati alla qualifica di vice sovrintendente i vincitori dell'aliquota A (823 unità) che hanno superato il corso di formazione.

Con P.D.G. 8 aprile 2020 si è proceduto agli scorrimenti delle graduatorie approvate con P.D.G. 29 agosto 2019 e alla conseguente nomina degli ulteriori vincitori dell'aliquota B) per i posti non coperti nell'aliquota A) chiamati a frequentare il prescritto corso di formazione con inizio dal 7 settembre 2020, secondo le modalità definite dalla direzione generale della formazione.

Con riferimento al concorso interno, per titoli, a n. 80 posti per la nomina alla qualifica di vicecommissario del ruolo a esaurimento del Corpo di polizia penitenziaria (indetto con P.D.G. 19 novembre 2018), con P.D.G. 31 gennaio 2020 i vincitori del concorso che hanno superato il corso di formazione sono stati nominati alla qualifica di Commissario del ruolo ad esaurimento del Corpo di polizia penitenziaria.

Con P.D.G. 9 settembre 2020 è stato disposto lo scorrimento della graduatoria (approvata con P.D.G. 24 settembre 2019) al fine di completare la dotazione organica prevista dall'art. 44, comma 14, D. Lgs. n. 95/2017 e coprire le nuove sedi rimaste vacanti all'esito della procedura, a seguito di decadenza dalla nomina di undici vicecommissari. Il corso di formazione, della durata di tre mesi, ha avuto inizio il 3.11.2020.

Con P.D.G. 12 maggio 2020, pubblicato in data 14 maggio 2020, è stato indetto il concorso interno per titoli a complessivi n. 691 posti (606 uomini e 85 donne) per la nomina alla qualifica iniziale del ruolo maschile e femminile degli ispettori del Corpo di Polizia Penitenziaria.

Con P.D.G. 2 ottobre 2020 sono state nominate la commissione esaminatrice e le sottocommissioni per la valutazione dei titoli.

Con P.C.D. 2 ottobre 2020 registrato alla Corte dei conti in data 28 ottobre 2020 al n. 2426 sono state definite le modalità di svolgimento dei concorsi (pubblico e interno) per l'accesso alla carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, ai sensi dell'art. 7, comma 8, del D.Lgs. n. 146/2000.

Con D.M. 13 maggio 2020 sono state individuate, ai sensi dell'articolo 7, comma 7, del medesimo D. Lgs. n. 146/2000, le classi di laurea per la partecipazione al concorso.

Infine, in materia sindacale si sono sottoscritti accordi con le OO.SS di settore sulla stabilizzazione del personale del Corpo di polizia penitenziaria assegnato da lungo tempo negli Istituti Penitenziari: 1) ai sensi del comma 5 dell'art. 33 della legge n. 104/1992, sottoscritto in data 15 gennaio 2020; 2) per motivi di servizio e per gravi motivi, sottoscritto in data 14 settembre 2020.

Inoltre si sono svolti incontri con le OO.SS dei vari Comparti, le RSU e RLS finalizzati alla sottoscrizione: 1) del Protocollo Quadro per la prevenzione e sicurezza nei luoghi di lavoro

in ordine all'emergenza sanitaria da COVID-19, sottoscritto dalla Direzione Generale del personale e delle Risorse, dal D.G.M.C. e dalle OO.SS. rappresentative del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria in data 23 ottobre 2020; 2) dell'Accordo sull'attuazione del lavoro agile presso il D.A.P. e il D.G.M.C. ai sensi della normativa eccezionale di contrasto alla pandemia da COVID-19, sottoscritto in data 4 novembre 2020.

Personale Comparto Funzioni Centrali. Ai sensi del D.P.C.M. 20 giugno 2019 e dell'art. 1, comma 301, lettera c) della legge n. 145/2018, l'Amministrazione è stata autorizzata alla effettuazione di procedure concorsuali e relative assunzioni per complessive 506 unità relative a vari profili professionali.

A tale riguardo sono state avviate le procedure del concorso per 15 posti elevati a 20 di Funzionario Mediatore Culturale e del concorso a 20 posti di Funzionario dell'Organizzazione e delle Relazioni (concorso unico con D.O.G. e D.G.M.C. a cura del Dipartimento della Funzione Pubblica - Commissione RIPAM per complessive 2329 unità). Con P.D.G. 5 maggio 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale - IV serie speciale, n. 42 del 29 maggio 2020 è stato indetto il concorso a 95 posti d Funzionario Giuridico Pedagogico e sono di prossima pubblicazione i concorsi per i profili professionali II area funzionale di Assistente Tecnico, Contabile e Assistente Informatico. È stata richiesta poi, quale *turn over* per il personale cessato al 31 dicembre 2019, una ulteriore autorizzazione a bandire procedure concorsuali e ad assumere complessivamente n. 262 unità per vari profili professionali.

In riferimento alle assunzioni delle categorie protette e speciali, in conformità alle disposizioni impartite nella Direttiva n. 1/2019 del Dipartimento per la Funzione Pubblica, si segnala che nell'anno 2020 sono state assunte 20 unità e sono in corso di definizione le procedure per l'assunzione di ulteriori 15 unità.

Riguardo al personale del Comparto Funzioni centrali sono stati definiti i seguenti procedimenti: 1) Funzionario dell'organizzazione e delle relazioni (mobilità straordinaria); 2) Interpello straordinario di assestamento di sede per f.g.p. e per funzionari contabili; 3) Interpello straordinario di assestamento di sede per f.g.p. presso la C.R. Porto Azzurro (in corso di definizione).

È stata proposta e realizzata una piattaforma informatica per la gestione delle procedure di interpello di mobilità del personale del comparto funzioni centrali. La procedura informatizzata costituisce condizione prioritaria per la semplificazione delle procedure e per la tracciabilità degli atti.

È stato proposta ed è in corso di realizzazione, la contrattazione per l'emanazione del nuovo Accordo Mobilità per il personale comparto funzioni centrali ai fini dell'adeguamento delle richieste del personale.

Dirigenti penitenziari e Dirigenti comparto funzioni centrali. Con P.D.G. 5 maggio 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – IV serie speciale, n. 39 del 19 maggio 2020 è stato indetto il concorso per l'accesso alla carriera Dirigenziale Penitenziaria per complessivi 45 posti di dirigenti di Istituto Penitenziario, di livello dirigenziale non generale.

È stato conferito l'incarico di direttore degli Istituti Penitenziari di Parma nonché 6 incarichi dirigenziali superiori a seguito di procedura di interpello e si è proceduto al rinnovo di 18 incarichi dirigenziali superiori (i provvedimenti sono al vaglio della Corte dei conti). Con la comunicazione di disponibilità, sono state avviate le procedure per il conferimento n. 10 incarichi dirigenziali ordinari.

Quanto ai Dirigenti del comparto funzioni centrali, all'esito delle procedure di affidamento degli incarichi dirigenziali avviate il 29 gennaio 2020, ai sensi del decreto ministeriale 15 maggio 2013, sono stati conferiti 17 incarichi. All'esito delle procedure di affidamento degli incarichi dirigenziali avviate il 25 giugno 2020, ai sensi del decreto ministeriale 15 maggio 2013, sono stati conferiti 4 incarichi.

È stata avviata la procedura relativa all'affidamento di un incarico di consulenza da attribuire ad un dirigente comparto funzioni centrali.

Inoltre è stato bandito l'interpello straordinario per ricoprire il posto di funzione "*ad interim*" per il P.R.A.P. Sardegna - Ufficio II Risorse materiali e contabilità.

Ciò premesso, il prospetto che segue riporta dettagliatamente i dati delle qualifiche dirigenziali e del personale delle aree funzionali alla data del 1 novembre 2020.

Dotazione organica complessiva del personale dirigente e delle aree funzionali		
Qualifiche dirigenziali	*Organico*	*Presenti*
Dirigenti generali penitenziari	16	14
Dirigenti istituti penitenziari	300	247
Dirigenti di Area 1	29	25
Totale qualifiche dirigenziali	345	286
Aree funzionali		
Terza area	2.219	1.797
Seconda area	2.377	1.936
Prima area	93	71
Totale aree	4.689	3.804
Totale generale (dirigenti + aree funzionali)	*5.034*	*4.090*

Il ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario registra attualmente una scopertura pari al 17,67 % con una presenza effettiva di 247 dirigenti a fronte di una previsione organica di n. 300 unità.

Per il personale del Comparto funzioni centrali, la situazione operativa degli istituti penitenziari presenta all'1.11.2020 una carenza di 944 unità con una scopertura organica complessiva pari al 18,75 %.

Alla luce dei posti impegnati per concorso, delle progressioni e delle assunzioni autorizzate per il triennio 2019-2021, la previsione dei posti vacanti del personale appartenente al Comparto funzioni centrali dell'Amministrazione, come risulta dalla tabella che segue, individua un **recupero di complessive 952 unità** di personale:

Previsione posti vacanti al 31 dicembre 2020 del personale appartenente al Comparto Funzioni centrali dell'amministrazione penitenziaria						
Profilo professionale	Area funzionale	Dotazione organica	Presenti al 31.12.2020	Posti impegnati per concorsi pubblici emanati e da emanare e assunzioni già autorizzate	Posti impegnati per concorsi pubblici emanati e da emanare e assunzioni da autorizzare	Posti vacanti al 31.12.2020
Funzionario organizzazione e relazioni	III	241	192	20	0	29
Funzionario giuridico pedagogico	III	999	836	95	47	21
Funzionario informatico	III	52	42	0	7	3
Funzionario contabile	III	739	602	0	117	20
Funzionario tecnico	III	116	110	0	0	6
Funzionario linguistico	III	5	5	0	0	0
Funzionario della professionalità di mediazione culturale	III	67	3	5	20	39
Psicologo (profilo soppresso *ex* D.P.C.M. 01/04/2008)	III	0	7	0	0	+7
Contabile	II	215	162	23	13	17

Operatore	II	453	427	0	20	6
Assistente amministrativo	II	1.012	1.032	0	0	+20
Assistente linguistico	II	3	2	0	0	1
Assistente informatico	II	230	133	45	0	52
Assistente tecnico	II	464	180	142	38	104
Ausiliario	I	93	71	0	0	22
Totale		4.689	3.804	330	262	293

E' stato elaborato e predisposto il Decreto di ripartizione di 50 unità di personale del comparto funzioni centrali ai sensi dell'art. 1, comma 422, della legge n. 160/2019, con nota 17 gennaio 2020, n. 1189, nonché predisposta la rimodulazione di una unità autorizzata con D.P.C.M. 20 giugno 2019, con nota 5 febbraio 2020, n. 39008.

Per quanto concerne la progressione in carriera del personale appartenente alla carriera dei Funzionari del Corpo di polizia penitenziaria - di cui al Decreto Legislativo n. 146/2000 - nonché le attività connesse alla redazione dei rapporti informativi del suddetto personale sono state poste in essere le attività di seguito indicate:

- scrutinio per merito comparativo per la promozione alla qualifica Commissario Coord. Sup. Penitenziario (ora Dirigente di Polizia Penitenziaria), di cui all'art. 13 *bis* del Decreto Legislativo n.146/2000. Le procedure relative al suddetto scrutinio risultano terminate con la pubblicazione della relativa graduatoria;
- scrutinio per merito comparativo per la promozione alla qualifica di Commissario Coord. (ora Dirigente Aggiunto di Polizia Penitenziaria) del Corpo di Polizia Penitenziaria - ai sensi dell'art. 42, comma 9, del Decreto Legislativo 29 maggio 2017, n. 95. Le procedure relative al suddetto scrutinio sono terminate con la pubblicazione della relativa graduatoria;
- scrutinio per merito comparativo per la promozione alla qualifica di Commissario Coord. (ora Dirigente Aggiunto di Polizia Penitenziaria) del personale della carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria, di cui all'art. 42, comma 5, del Decreto Legislativo 29 maggio 2017 n. 95. Le procedure relative al suddetto scrutinio risultano ancora in atto e saranno definite nel corrente anno;
- attività relativa alla rinnovazione della Commissione preposta ad esprimere pareri sulle questioni concernenti lo stato giuridico e la progressione in carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria;

Benessere del personale e politiche della formazione della Polizia penitenziaria.

Nell'anno 2020 e stata avviata una ricerca sul *burn out* degli operatori penitenziari, personale esposto a situazioni di tensione e di disagio lavorativo. La ricerca ha come *finality* generale quella di incoraggiare l'adozione di modelli operativi tesi a promuovere il benessere fisico e psicologico dei lavoratori, attraverso l'ausilio di attività formative specifiche. La fase preliminare ha previsto la ricognizione e l'analisi delle iniziative intraprese, negli Istituti penitenziari della Repubblica, al fine di fronteggiare e contrastare l'insorgenza del fenomeno.

I percorsi formativi sono stati pesantemente condizionati dalla emergenza sanitaria tutt'ora in atto. In questo contesto, con le opportune specifiche rimodulazioni, è stata data priorità e garantita la conclusione dei corsi finalizzati alle nuove assunzioni e per gli avanzamenti di qualifica.

Di seguito, le singole iniziative dell'anno 2020: 1) La conclusione dei corsi per l'immissione nel ruolo degli agenti del 176° e 177° corso che ha garantito l'inserimento al lavoro di 1122 agenti. È in programmazione il corso per i 938 nuovi vincitori del concorso che prenderà avvio entro l'anno. 2) La conclusione del corso per Commissari di Polizia penitenziaria (ruolo ad esaurimento) selezionati con scrutinio interno per titoli, realizzato in due sessioni; la prima si è conclusa nel febbraio 2020 e l'altra è in fase di realizzazione per un totale di 80 funzionari del Corpo.

Si è concluso il corso per i vincitori del concorso per sovrintendenti lettera a), avviato nel settembre 2019 e concluso nel febbraio 2020 con l'inquadramento nel nuovo ruolo di 824 unità.

Da settembre è in via di realizzazione il corso per i restanti 2018 vincitori del concorso per sovrintendenti lettera b). La contingente situazione sanitaria ha indotto la direzione generale della formazione a riformulare i programmi didattici e soprattutto le metodologie di insegnamento con il ricorso alla formazione a distanza e, a breve, con lezioni in *e-learning* che andranno a completare lo svolgimento dei corsi entro marzo 2021.

Tale contingenza ha permesso di introdurre e sperimentare programmi con metodologie *blended* e di innalzare le competenze del sistema formativo nel suo complesso nell'impiego di tecnologie e approcci didattici innovativi.

In tutti i percorsi formativi sopra rammentati, come da consolidata prassi, i temi della radicalizzazione violenta e del proselitismo sono stati previsti e sono stati oggetto di approfondita e capillare formazione. L'azione formativa poi ha avuto particolare sviluppo con riferimento alla gestione degli eventi critici, sia nei casi di formazione per l'inserimento al ruolo sia di aggiornamento.

Per la formazione del personale alla gestione degli eventi critici è stato utilizzato un materiale audiovisivo appositamente prodotto con la consulenza dei maggiori esperti di tecniche di negoziazione e di *de-éscalation* con l'esplicito obiettivo di promuovere la prevenzione degli eventi attraverso l'analisi di comportamenti, situazioni e approcci umani e professionali consapevoli.

Una vasta azione formativa ha visto l'impegno nel settore della difesa personale del Corpo. È stato completato il corso per incrementare di 50 unità il numero di istruttori di difesa personale del Corpo che ad oggi consta di oltre 100 istruttori e può garantire un addestramento più costante del personale in servizio per l'autodifesa nei casi di aggressioni e di altre situazioni violente.

La particolare e difficile situazione che il personale penitenziario ha affrontato in questo anno ha determinato la realizzazione di un progetto sperimentale, denominato "*Praticare la resilienza*". Il progetto, in via di completamento, si pone come azione di supporto personale e professionale e di rielaborazione di eventi lavorativi stressanti o comunque di impatto emotivo e professionale tali da porre gli operatori, di tutte le figure, in una condizione di stress lavoro correlato e di rischio *burn-out* con ripercussioni personali e spesso familiari.

Contrasto al terrorismo. L'Amministrazione penitenziaria, al fine di rendere più incisivo e capillare il contrasto al terrorismo e in ottemperanza alle indicazioni dettate dall'Unione Europea, ha iniziato, dal 2010, un'attività formativa del personale di Polizia penitenziaria affinché, all'interno delle strutture carcerarie, venissero individuati e valutati gli indicatori di un possibile processo di radicalizzazione violenta *in itinere*.

In un primo momento, l'attività formativa ha riguardato solo il personale di Polizia penitenziaria, i Comandanti e i Direttori degli Istituti che ospitavano detenuti ristretti per reati di terrorismo. Lo scopo principale della formazione consisteva nel realizzare una più consapevole gestione penitenziaria all'interno dei reparti AS2, fornendo ai discenti idonei indicatori per riconoscere un eventuale processo di radicalizzazione e nozioni di cultura islamica.

In un secondo momento tale attività è stata estesa, oltre che al personale di Polizia penitenziaria operante nei circuiti comuni, anche agli altri ruoli impegnati nell'interazione con l'utenza (funzionari giuridici pedagogici, assistenti sociali, esperti psicologi, ecc.), ivi compreso quello estraneo all'amministrazione, quali insegnanti e personale sanitario.

Tali percorsi formativi sono stati svolti nelle Scuole dell'Amministrazione penitenziaria dislocate sul territorio e sono stati articolati in tre giornate didattiche, durante le quali sono state trattate, con il contributo di analisti del Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.), mediatori

culturali, magistrati e esperti del settore, varie tematiche del settore. L'iniziativa, ripetuta in numerose edizioni, ha permesso di formare un cospicuo numero di operatori penitenziari. La formazione specialistica ha riguardato anche la realizzazione di corsi intensivi di lingua araba, la cui sperimentazione ha visto dieci unità di Polizia penitenziaria coinvolte.

Oltre a ciò, l'Amministrazione Penitenziaria, avvalendosi anche del Nucleo Investigativo Centrale della Polizia penitenziaria attesa l'esperienza maturata nel tempo attraverso l'analisi del fenomeno in ambito penitenziario, ha partecipato a diversi progetti europei. In particolare, si menziona il progetto *TRAinTRAINING*, co-finanziato dall'Unione Europea (programma Justice 2014-2020) il cui esito si è tradotto nella pubblicazione di una circolare, entrata in vigore il 2 gennaio 2020, che, in continuità con le strategie di prevenzione e contrasto messe in campo dall'Amministrazione penitenziaria, ha aggiornato le linee guida sull'attività di osservazione del fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in ambito penitenziario, rendendo le competenze maturate funzionali agli obiettivi prefissati.

E' tutt'ora in corso da parte dei Nuclei Regionali del N.I.C. la diffusione di *webinar* realizzati nel corso del progetto europeo *TRAinTRAINING* per la condivisione, anche mediante multivideoconferenza e con dedicati incontri informativi, con tutte le sedi penitenziarie.

Al fine di meglio indirizzare l'attività dei Nuclei Regionali e favorirli nelle loro attività di coordinamento dei referenti locali, il N.I.C. organizza frequenti incontri di coordinamento nei quali sono forniti aggiornamenti inerenti alla minaccia terroristica ed eventuali nuove modalità di osservazione nonché si discute di eventuali problematiche emerse nell'attività, valutando altresì nuove proposte operative.

1.4 Il personale dell'Amministrazione per la giustizia minorile e di comunità.

Il Ministero della giustizia, anche in questo settore, ha puntato all'efficienza dell'azione amministrativa, valorizzando il profilo delle risorse umane con l'implementazione delle politiche assunzionali.

Nell'anno 2020 si è proceduto, tramite interpello, al rinnovo degli incarichi dirigenziali in scadenza presso le sedi dirigenziali centrali e territoriali del Dipartimento.

Per la copertura delle sedi rimaste vacanti, sono stati disposti incarichi *ad interim*, nelle more di autorizzazione all'assunzione di due unità dirigenziali tramite corso-concorso SNA nonché di reclutamento di una unità dirigenziale mediante procedura di mobilità.

Sempre nel corso dell'anno si è proceduto, tramite interpello, al rinnovo degli incarichi dirigenziali superiori in scadenza presso gli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna.

Il 22 settembre 2020 è stato pubblicato il bando di concorso per l'assunzione di 18 dirigenti di livello dirigenziale non generale, appartenenti alla carriera dirigenziale penitenziaria ruolo di dirigente di esecuzione penale esterna, ai fini della copertura dei posti vacanti nel relativo organico dipartimentale.

Nel corso dell'anno il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità ha provveduto:

- alla pubblicazione degli interpelli per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale non generale presso gli Istituti Penali per i Minorenni dirigenziali di incarico superiore;
- alla pubblicazione dell'interpello per il conferimento degli incarichi di funzione dirigenziale non generale della dirigenza penitenziaria presso gli Istituti Penali per i Minorenni dirigenziali di primo livello.

Il 22 settembre 2020 è stato inoltre pubblicato il bando di concorso per l'assunzione di 5 dirigenti di livello dirigenziale non generale, appartenenti alla carriera dirigenziale penitenziaria ruolo di dirigente di istituto penale minorile, al fine di coprire i posti vacanti presso i sette istituti penali per minorenni qualificati di livello dirigenziale ai sensi dell'articolo 1, comma 311, della legge n. 145/2018.

Alla scadenza del bando sono pervenute 3.023 domande di partecipazione. L'emergenza sanitaria non consente, al momento, l'espletamento delle prove.

Nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali, la reggenza della direzione degli I.P.M. viene assicurata tramite dirigenti penitenziari appartenenti al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, con incarichi temporanei conferiti ai sensi della legge 21 febbraio 2014, n. 10, e successive modificazioni.

Si è provveduto alla rideterminazione delle dotazioni organiche del personale del Comparto Funzioni Centrali di cui al D. M. 11 aprile 2018 a seguito del D.P.C.M. 19 giugno 2019, riguardante "*Regolamento concernente l'organizzazione del Ministero della Giustizia con la quale è stata ridefinita la dotazione organica complessiva del personale amministrativo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità*".

Le nuove dotazioni organiche sono state elaborate con l'obiettivo di assicurare a ciascun ufficio i necessari livelli di efficienza attraverso una più adeguata e razionale ridistribuzione

del personale, al fine di rinforzare l'intervento dell'esecuzione penale esterna in relazione alle significative modifiche apportate con l'introduzione delle misure penali di comunità e recependo, per i servizi minorili, il d. lgs. 2 ottobre 2018 n. 121 nonché il D.M. 20 novembre 2020 ("*Individuazione dei Centri per la Giustizia minorile e servizi minorili*") di unificazione delle direzioni, finalizzato ad un impiego ottimale del personale pur nel pieno rispetto della specificità del servizio reso.

A seguito delle quote assunzionali determinatesi con la redazione del Prospetto informativo *on line* inviato al Ministero del Lavoro entro i termini prescritti (31 gennaio 2020), l'Ufficio ha provveduto ad assumere, ai sensi dell'art. 18 della legge n. 68/1999, 3 unità di personale di cui alla legge n. 407/1998 assegnate alla sede centrale del Dipartimento (1 contabile e 2 operatori). Sono state poi assunte, sempre nell'ambito delle categorie protette, 2 unità assegnate a uffici EPE. Sono stati regolarmente contattati, nei termini prescritti, i Centri per l'Impiego delle province interessate per l'assunzione di 18 unità di operatore presso Uffici EPE e Servizi Minorili, distribuiti sull'intero territorio nazionale. Una parte di queste assunzioni si sono definite entro il 2020.

Si è proceduto allo scorrimento della graduatoria e all'assunzione di 12 unità di funzionari della professionalità di servizio sociale, tra gli idonei del succitato concorso, che hanno assunto servizio nel periodo giugno - settembre 2020.

Sulla base di quanto autorizzato con la legge di Bilancio n. 160 del 27 dicembre 2019 sono in corso di definizione le procedure per l'assunzione di ulteriori 60 unità tramite scorrimento della graduatoria degli idonei del succitato concorso.

Infine, le procedure per il reclutamento di complessivi 28 funzionari dell'organizzazione da inquadrare nei ruoli del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità (GU n. 59 del 26 luglio 2019), autorizzato con la legge di Bilancio n. 145 del 30 dicembre 2018, sono in corso di completamento.

Con la legge 30 dicembre 2020, n. 178 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*"), è stata disposta l'assunzione di 80 unità di personale del comparto funzioni centrali per le esigenze del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, di cui 35 da inquadrare nell'Area III posizione economica F1 e 45 nell'Area II posizione economica F2.

Con riguardo al personale di Polizia Penitenziaria, nel mese di marzo 2020, all'esito del 176° corso di formazione, hanno preso servizio presso gli Istituti penali per minorenni 4 agenti (3 uomini e 1 donna). Nel mese di maggio 2020, all'esito del 177° corso di formazione, hanno

preso servizio presso gli Istituti penali per minorenni 36 agenti (27 uomini e 9 donne) e presso gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna 22 agenti uomini.

Per assicurare la piena funzionalità degli uffici e servizi, l'Amministrazione ha adottato iniziative tese a potenziare il personale di Polizia penitenziaria sia per lo svolgimento dei servizi legati alla sicurezza degli istituti e servizi penitenziari sia per la copertura dei posti di livello apicale; nel mese di marzo 2020 sono stati indetti due interpelli nazionali di mobilità per l'individuazione di:

- 10 funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria cui affidare le funzioni di Comandante dei Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna;
- 40 unità del ruolo Agenti/Assistenti da destinare ai nuclei di Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici Interdistrettuali e Distrettuali di Esecuzione Penale Esterna.

Nel mese di ottobre 2020 si è concluso l'interpello di mobilità per l'individuazione dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria cui affidare le funzioni di Comandante dei Nuclei di Polizia Penitenziaria presso gli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna. Il personale vincitore dell'interpello è stato trasferito presso le sedi scelte in data 16 novembre 2020.

1.5 Il personale dell'Ufficio centrale degli Archivi notarili.

Riguardo alle attività svolte dagli Archivi Notarili nel 2020, non si può non premettere il significativo condizionamento determinato dall'emergenza sanitaria da Covid 19 e la conseguente ridefinizione delle modalità e dei contenuti lavorativi, nel perseguimento del migliore equilibrio tra sicurezza di lavoratori e utenti ed erogazione dei servizi essenziali.

L'ufficio centrale, infatti, ha mantenuto contatti costanti con le articolazioni territoriali per impartire direttive sui tempi di apertura delle sedi, sulle modalità di erogazione dei servizi e per ricevere informazioni rilevanti. Inoltre, grazie all'attiva collaborazione del personale dedicato e alla predisposizione di tutte le misure di sicurezza sanitaria - dall'utilizzo dei presidi sanitari alla sistemazione di apposite soluzioni strutturali organizzative -, è riuscito a garantire l'attività pur nella situazione di emergenza.

Tra le misure di maggiore impatto cui si è fatto ricorso, per contrastare il diffondersi della pandemia, si iscrive sicuramente la generalizzata adozione di accordi di "lavoro agile".

Nel corso dell'anno, inoltre, sono state riviste più volte anche le procedure per lo svolgimento delle principali attività degli Archivi notarili, sia nei confronti dell'utenza sia del

Notariato stesso, mediante l'adozione di varie soluzioni che hanno consentito di fare fronte alla gran parte delle esigenze dell'utenza e agli adempimenti richiesti dalle normative.

Nello svolgimento delle attività istituzionali, infatti, sono stati previsti: il pagamento di tasse e contributi, da parte dei notai, soltanto con bonifici; il pagamento da parte dell'utenza solo mediante bonifici e pagamenti elettronici; la sostituzione dell'invio cartaceo delle copie mensili dei repertori con la trasmissione per posta elettronica dei frontespizi dei repertori degli atti tra vivi; il ricevimento da parte dei conservatori dei verbali di pubblicazione dei testamenti e altri atti pubblici senza la presenza delle parti private interessate.

Sul piano organizzativo, la prima iniziativa messa in campo da questa Amministrazione per fronteggiare la situazione emergenziale è consistita nella creazione, fin dall'inizio della crisi, di una *task force* che ha costantemente monitorato la situazione sul territorio, predisponendo le misure resesi di volta in volta necessarie per affrontare la delicata situazione e dando puntuali e tempestivi provvedimenti in linea con l'evolversi della situazione epidemiologica nel Paese, nel pieno rispetto della normativa primaria e secondaria intervenuta e delle disposizioni delle autorità governative, in particolare di quelle sanitarie.

Sono state predisposte numerose note finalizzate ad impartire direttive agli Archivi notarili e ai Servizi dell'Amministrazione Centrale, per assicurare adeguati livelli di sicurezza nello svolgimento della prestazione lavorativa, limitando la presenza alle sole attività indifferibili nonché installando strutture mobili divisorie tra i dipendenti addetti al pubblico e la relativa utenza.

Da ultimo, con circolare del 6 novembre 2020, si è ritenuto opportuno prevedere, in conformità alle prescrizioni del D.P.C.M. 3 novembre 2020, interventi differenziati in relazione ai tre diversi livelli di rischio delle Regioni, rimettendo direttamente ai Responsabili degli Uffici le determinazioni in merito al lavoro agile. Tutta la materia è stata poi disciplinata in maniera più organica e compiuta nell'accordo sull'attuazione del lavoro agile nell'attuale fase emergenziale, già inviato alle organizzazioni sindacali e in via di definizione. Inoltre, in conformità alla legge di conversione del cd. decreto rilancio n. 77 del 17 luglio 2020, nell'anno 2021 si provvederà alla predisposizione del Piano Organizzativo del lavoro agile (c.d. POLA) con l'indicazione delle modalità attuative del lavoro agile.

Quanto all'attuazione del regolamento europeo sul trattamento dei dati personali, nell'anno 2020, l'Amministrazione degli Archivi notarili ha continuato a mettere in atto misure tecniche e organizzative adeguate per garantire che i trattamenti dei dati personali, effettuati nell'ambito della propria attività istituzionale, siano conformi al Regolamento (UE)

n. 679/2016 del Parlamento Europeo e del Consiglio Europeo del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali nonché alla libera circolazione di tali dati.

Inoltre, nel 2020, un Protocollo d'intesa per Napoli è stato sottoscritto tra l'Amministrazione degli Archivi Notarili, il Ministro della Giustizia, il Comune di Napoli, l'Agenzia del Demanio, la Corte d'Appello di Napoli, la Procura Generale della Repubblica presso la Corte d'Appello di Napoli, il Tribunale di Napoli, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli e il Tribunale di Sorveglianza di Napoli, al fine di avviare gli interventi di ottimizzazione e potenziamento degli spazi utilizzati dagli Uffici Giudiziari di Napoli. In tal modo, con la partecipazione dell'Amministrazione degli Archivi Notarili, proprietaria degli Uffici della Procura di Napoli, e anche con il contributo finanziario dell'U.C.A.N., gli uffici giudiziari saranno dotati di nuovi spazi a supporto della giurisdizione, come sale di ascolto protette, postazioni dedicate ad avvocati e utenti, aree adeguate destinate all'accoglienza, parcheggi, servizi e percorsi pedonali, tra cui un collegamento sospeso tra gli uffici della Procura della Repubblica e quelli del Palazzo di Giustizia per migliorarne la fruizione e l'accessibilità, con una contestuale prospettiva di concreta rivalutazione del territorio urbano mediante l'accrescimento della fruibilità, anche per i cittadini, di nuovi spazi pubblici.

Con riferimento alle politiche in corso di attuazione si segnalano: l'iniziativa tesa alla dematerializzazione degli estratti repertoriali mensili e la loro trasmissione telematica, temporaneamente sospesa a causa della pandemia, per la quale sono in corso i dovuti approfondimenti tecnici e normativi; la soppressione di archivi notarili sussidiari, al momento quelli di Melfi e Lanciano (ma si sta lavorando in questa direzione anche per il 2021), in un'ottica di razionalizzazione e superamento dell'eccessiva frammentazione delle sedi sul territorio nazionale.

Nell'anno 2020, pur con i rallentamenti dovuti all'emergenza, sono proseguite le attività di controllo del notariato, mediante le ispezioni degli atti notarili e la redazione della prima bozza della "Linee guida per le ispezioni notarili", e quelle relative alla riscossione di tasse e contributi dovuti dai notai.

Nel settore della *performance*, trasparenza e anticorruzione, si rappresenta che nell'anno passato, oltre alla partecipazione al Piano della *Performance* per l'anno 2020, l'Amministrazione degli Archivi notarili, nell'ambito della partecipazione dei cittadini al

processo di misurazione della *performance*, ha avviato presso l'Archivio notarile di Roma la sperimentazione di un progetto di valutazione dei servizi resi all'utenza.

In merito agli adempimenti relativi alla "trasparenza", durante l'anno si è provveduto ad effettuare controlli sulla loro attuazione e a segnalare ai vari responsabili le ulteriori attività, secondo le tempistiche tracciate dal Piano Triennale.

In materia di anticorruzione sono in fase di completamento l'aggiornamento della mappatura delle attività e delle misure specifiche di prevenzione, il monitoraggio di quelle previste nel Piano triennale 2020 - 2022 con verifica della loro sostenibilità; si sta inoltre provvedendo, in vista della redazione del nuovo Piano triennale, a fissare la programmazione delle misure da attuare dal 2021.

In materia di gestione delle entrate, sono state di particolare importanza le attività svolte per l'introduzione del sistema di pagamento PAGOPA nell'Amministrazione. Si è lavorato con D.G.S.I.A. alla predisposizione di un apposito *software* e di un portale dell'Amministrazione degli Archivi notarili che permetta, tra l'altro, di rendere più efficiente il sistema di versamento delle somme all'Amministrazione mediante un pagamento diretto che consenta di superare l'attuale sistema di versamento al personale degli Archivi e da questo agli Uffici postali.

Sul piano delle politiche del personale, a fronte della limitazione nelle missioni del personale sul territorio nazionale, a causa dell'emergenza epidemiologica, ove possibile si è fatto ricorso al distacco di personale interno in uffici diversi da quelli di appartenenza senza oneri per l'Amministrazione. Inoltre, sarà definito anche il bando di mobilità per conservatori, indetto nel primo semestre di quest'anno, relativamente a ben tredici sedi. Tale interpello costituisce adempimento preliminare ai fini dell'attivazione di bandi di mobilità esterna per la copertura dei posti già autorizzati con D.P.C.M. 20 giugno 2019 e per quelli richiesti con il Piano triennale dei fabbisogni del personale. Per il resto, ci si è avvalsi degli istituti dell'assegnazione temporanea, delle applicazioni e delle reggenze di personale di altri Archivi o dei comandi da altre Amministrazioni.

Dall'inizio dell'anno sono stati emessi n. 384 decreti di applicazione per un totale di 2.532 giorni di impiego e 74 decreti di reggenza per un totale di 3.132 giorni. Le situazioni di reggenza, riguardanti principalmente gli archivi notarili distrettuali e sussidiari, hanno trovato una pressoché definitiva soluzione a livello centrale, con prospettiva di un più proficuo svolgimento dei compiti istituzionali.

Inoltre, la proficua collaborazione con altre Amministrazioni ha consentito di destinare all'Amministrazione degli Archivi notarili 36 unità in situazione di comando con oneri a carico dell'Amministrazione della Giustizia ed altre 7 distaccate da altre articolazioni di quest'ultima. Ulteriori procedure di comando sono state attivate per fare fronte alle rilevanti necessità segnalate da alcuni Archivi sul territorio e altre per l'ufficio centrale, interessato da 17 cessazioni nell'ultimo triennio. Attraverso il ricorso all'esternalizzazione del servizio di movimentazione degli atti si è fatto fronte anche alle specifiche criticità presentatesi in alcune sedi.

Il 2020 è stato un anno decisivo sul fronte delle assunzioni, grazie al reclutamento di dieci assistenti amministrativi, alla finalizzazione di una procedura di mobilità, alle procedure di comando e all'assunzione di tre Dirigenti.

Quanto al settore delle pensioni, il passaggio alla gestione delle posizioni assicurative dei dipendenti attraverso l'applicativo Nuova PassWeb e la nuova fisionomia assunta dall'Ufficio pensioni hanno garantito una pronta e efficace risposta alle nuove esigenze che si sono profilate, in particolare per il notevole incremento del volume di attività determinato anche dal D.L. 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con legge 28 marzo 2019, n. 26, che ha apportato rilevanti modifiche al previgente sistema pensionistico, con l'introduzione di istituti come la c.d. "quota cento" o il rinnovo di altri come "opzione donna".

Anche l'attività formativa del personale ha risentito delle forti limitazioni connesse all'emergenza epidemiologica, compendiatasi in attività didattica *on-line*. Inoltre, con risorse interne, è stata alimentata la banca dati di formazione a disposizione del personale dell'U.C.A.N. in modalità *e-learning*.

2. L'ulteriore avanzamento delle politiche di digitalizzazione.

Nel corso del 2020 è proseguita l'opera di ammodernamento del sistema giustizia, nel perseguimento degli obiettivi volti al consolidamento degli applicativi di supporto agli Uffici e all'efficientamento delle infrastrutture informatiche e delle dotazioni *hardware* in grado di sostenere dal punto di vista tecnologico i processi di riforma normativa in atto.

Questo percorso, direttamente correlato alle azioni di sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia e l'efficientamento del sistema giudiziario con particolare riferimento all'accelerazione del processo civile e penale telematico, si è concretizzato, nel corso dell'anno, in una serie di macroattività.

In particolare, con riguardo all'implementazione del processo civile telematico, è in corso l'esecuzione del contratto per la realizzazione del Progetto infrastrutturale "processo civile telematico" (progetto cofinanziato con fondi PON e fondi di bilancio).

Con riferimento all'attività di realizzazione del processo penale telematico, è in corso il contratto per la manutenzione e lo sviluppo del Sistema Informativo unitario Telematico del Processo Penale per l'ammontare complessivo di 129 milioni di euro.

Per quanto riguarda il percorso di consolidamento delle infrastrutture per il PCT e PPT, sono in fase di completamento i cablaggi degli Uffici dislocati su tutto il territorio nazionale, delle *sale server* con il potenziamento dei sistemi e delle procedure di *disaster recovery* nonché il potenziamento della banda di rete.

Sono state realizzate le nuove sale di videoconferenza e garantiti i servizi trasmissivi, è stata adeguata poi la piattaforma intercettazioni nonché realizzato lo sviluppo dei *software* dedicati alla gestione informatizzata delle intercettazioni e alla messa in sicurezza delle sale "CIT".

I sistemi di area civile, come già successo con il Processo Civile Telematico, sono in fase di profonda evoluzione, volti alla unificazione di tecnologie e funzionalità che consentiranno la condivisione di dati e documenti in maniera circolare dal Giudice di Pace alla Corte di Cassazione, con un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti abilitati esterni e in particolar modo della classe forense.

La reingegnerizzazione dei sistemi in corso prevede inevitabilmente un periodo transitorio durante il quale, parallelamente alla implementazione della nuova architettura, sono manutenuti i sistemi attuali, adeguati alle esigenze contingenti o alle modifiche normative degli uffici.

Durante l'emergenza sanitaria, la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati ha adottato specifiche misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da covid-19, come previsto dalle disposizioni dei decreti legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, contenente ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da covid-19.

In particolare, sulla base delle richiamate disposizioni di legge, la Direzione generale ha provveduto:

- all’adozione dei provvedimenti per la gestione da remoto delle udienze civili (ai sensi degli artt. 83, comma 7, lett. f) e h) *bis*, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, commi 6, 7 e 8, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77);
- alla gestione dei servizi di deposito telematico degli atti e dei documenti e del pagamento del contributo unificato negli uffici che ne hanno la disponibilità (ai sensi degli artt. 83, comma 11, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, comma 3, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77);
- alla gestione dei servizi di deposito telematico degli atti e dei documenti e del pagamento del contributo unificato nei procedimenti civili innanzi alla Corte di Cassazione (ai sensi degli artt. 83, comma 11 *bis*, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, comma 5, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77);
- all’adozione dei provvedimenti per la partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto (ai sensi degli artt. 83, comma 12, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27 e 23, comma 4, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137, che ha abrogato l’art. 221, comma 9, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77);
- all’adozione dei provvedimenti per la partecipazione da remoto alle udienze penali (ai sensi degli artt. 83, comma 12 *bis*, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 23, comma 5, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137);
- all’adozione dei provvedimenti per la gestione delle indagini preliminari da remoto (ai sensi degli artt. 83, comma 12 *quater*, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 23, comma 2, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 137);
- all’adozione dei provvedimenti, nei procedimenti civili e penali non sospesi, per la gestione delle deliberazioni collegiali (ai sensi degli artt. 83, comma 12 *quinquies*, del decreto

legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 23, comma nova, del decreto legge 28 ottobre 2020, n. 13);

- all'adozione dei provvedimenti relativamente alle comunicazioni e alle notificazioni relative agli avvisi e ai provvedimenti adottati nei procedimenti penali (ai sensi dell'art. 83, commi 13, 14 e 15, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27);
- alla gestione dei colloqui dei detenuti negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni (ai sensi degli artt. 83, comma 16, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, comma 10, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77);
- all'adozione dei provvedimenti per consentire il deposito telematico degli atti nella fase delle indagini preliminari (ai sensi dell'art. 221, comma 11, del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77).

Durante l'emergenza sanitaria un altro passaggio fondamentale per rendere possibile e proficuo il c.d. "lavoro agile" del personale amministrativo è stato l'accesso da remoto ad alcuni sistemi informativi che, fino all'emergenza, erano utilizzabili esclusivamente tramite postazioni di lavoro collegate alla Rete Unitaria della Giustizia (RUG).

Ciò ha imposto di rimodulare la programmazione degli anni 2020 e 2021 specie in relazione alle attività relative alle infrastrutture dei *data center* nazionali e la realizzazione del *virtual cloud*.

L'evoluzione dell'accesso da remoto ai sistemi, a partire dal PCT, era comunque basata sull'assunto cardine che il personale amministrativo lavorasse presso gli uffici giudiziari e, in tale contesto, avesse accesso ai registri di cancelleria e a tutti i servizi, per quanto digitalizzati.

Lo sviluppo in corso per il settore penale, per la Corte di Cassazione e per il giudice di pace era quindi stato indirizzato alla possibilità di deposito e di consultazione dall'esterno della rete unitaria giustizia (RUG) agevolando in tal modo e in diversa misura: gli utenti abilitati esterni (che non devono recarsi presso gli uffici per depositare e per consultare e ricevere copia degli atti); l'organizzazione degli uffici giudiziari (per il ridotto afflusso del pubblico); le cancellerie (che ricevono atti strutturati abbattendo i tempi del *data entry* nei registri); i magistrati (che laddove non impegnati in udienza, attività istruttoria o nei turni di ufficio possono scrivere e depositare atti senza necessità di essere fisicamente in ufficio).

La scelta attuale di abilitare l'accesso da remoto non solo in modalità consultazione o deposito ma consentendo l'accesso ai dati dei registri ha preliminarmente imposto la revisione delle politiche di sicurezza sottese al funzionamento dei sistemi informatici.

Sono stati pertanto necessari interventi sulle infrastrutture, acquisti di *hardware*, riconfigurazioni dei sistemi e modifiche di alcuni applicativi. Si è anche modificato l'approccio sulle dotazioni informatiche del personale, nella prospettiva di garantire a tutto il personale non più una postazione di lavoro fissa, ma mobile - debitamente configurata - che consenta di lavorare indifferentemente a casa o nelle forme previste dal lavoro agile. A tal fine, gli uffici ministeriali e giudiziari hanno potuto immediatamente abilitare i propri dipendenti ad una serie di applicativi cd. "amministrativi". Per tale ragione è stata implementata una piattaforma, sin dal 5 marzo 2020, per l'accesso da remoto, sulla quale sono state attivate ad oggi, su richiesta degli uffici, 9.782 utenze. La piattaforma supporta allo stato 2.000 accessi contemporanei e nel periodo emergenziale sono state rilevate sino a 750 sessioni contemporanee.

Sono, infine, in corso le attività di evoluzione dei sistemi per rendere utilizzabili da remoto, anche ai sensi dell'art. 31 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 ("*Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale*") e nel rispetto dei massimi *standard* di sicurezza per la protezione dei dati e delle reti, i registri di cancelleria civili degli uffici del Giudice di Pace, dei tribunali ordinari e delle corti di appello.

L'accesso da remoto ai registri, intendendo come tali i sistemi in cui vengono inseriti e modificati i dati dei procedimenti penali e civili, è stato subordinato alla realizzazione di specifiche politiche di sicurezza e alla diffusione di computer portatili dell'amministrazione. A tal fine sono in corso di consegna i portatili per il personale amministrativo di tutti i dipartimenti che hanno consentito, a partire dalla ripresa autunnale, di operare in *smart working* anche sui registri civili che sono stati resi accessibili da remoto.

Oltre alle ordinarie forniture *hardware* messe a disposizione anche nel corso dell'anno 2020, in seguito all'adozione del decreto-legge n. 11/2020 e poi del decreto-legge n. 18/2020, l'amministrazione si è trovata di fronte alla necessità di tentare di garantire forme di lavoro agile anche attraverso l'utilizzo differente degli strumenti informatici usualmente a disposizione del personale sia per le attività amministrative sia per le attività giurisdizionali.

In relazione a queste ultime, sulla base delle previsioni di cui all'art. 83 comma 12 del decreto legge n.18/2020 è stato ritenuto possibile adottare, in aggiunta alle ordinarie modalità della partecipazione a distanza ai sensi dell'art. 146 *bis* delle disposizioni di attuazione e alla

piattaforma Skype for Business (presso il data center ministeriale di Napoli), anche la piattaforma *TEAMS on cloud*, per garantire i videocollegamenti necessari in vista di un possibile aumento esponenziale degli stessi, come peraltro è avvenuto.

L'applicazione *Teams*, già utilizzata sperimentalmente nei Tavoli di lavoro composti da rappresentanti delle varie articolazioni del Ministero, è stata ulteriormente diffusa ad utenti qualificati della Giustizia (Magistrati, dirigenti, funzionari) dal febbraio 2020, sia come strumento di videoconferenza a distanza sia di condivisione di *file*.

Gli sviluppi nel settore civile. Meritano particolare menzione e approfondimento le misure di maggior rilievo adottate in materia di giustizia civile nel corso dell'anno 2020, animate dall'intento di proseguire nell'estensione dell'impiego dei sistemi elettronici per la gestione informatica dei registri degli Uffici giudiziari e delle attività dei magistrati, nonché nell'attività di aggiornamento e miglioramento degli applicativi già in uso per il processo civile telematico.

Quale dato di sintesi può indicarsi la circostanza che, dall'inizio nell'anno 2020, sono stati depositati telematicamente dai giudici civili di Tribunale e di Corte di appello circa 8 milioni provvedimenti trasmessi telematicamente e sottoscritti digitalmente.

L'infrastruttura telematica, che rende disponibili per tutti gli uffici giudiziari i servizi telematici ai professionisti e agli enti, è contattata da remoto ogni giorno da decine di migliaia di utenti.

Il servizio telematico di deposito degli atti, che consente all'avvocato o al consulente tecnico e in genere a tutti gli ausiliari del giudice di depositare telematicamente gli atti per mezzo della posta elettronica certificata, ha registrato nel 2020 il deposito di quasi 11 milioni di atti.

Il servizio di comunicazione telematica dei provvedimenti predisposto per le cancellerie dei tribunali, delle Corti di appello e della Corte di Cassazione, nonché per gli uffici dei Giudici di Pace che hanno già ottenuto il decreto per il valore legale, registra in media circa 2.650.000 comunicazioni al mese. Il messaggio, con allegato l'eventuale provvedimento del giudice redatto con la consolle del magistrato o scansionato dalla cancelleria, è inviato in automatico all'indirizzo elettronico del destinatario reperito sui pubblici elenchi senza che il cancelliere debba ricercare e inserire l'indirizzo.

L'obiettivo di ridurre i costi attraverso il servizio di comunicazioni telematiche fruibile da Tribunali e Corti d'Appello, è stato esteso anche alle comunicazioni degli uffici dei Giudici di Pace, man mano che questi ottengono il valore legale al termine della sperimentazione.

Con riferimento agli ambiti di intervento maggiormente significativi e innovativi, occorre partire da quelli relativi ai settori civili della Corte di Cassazione e della Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

Dallo scorso 26 ottobre 2020, infatti, è stata avviata la sperimentazione programmata dal Protocollo (sottoscritto dal Ministero della Giustizia con la Corte di Cassazione, l'Avvocatura Generale dello Stato, il CNF e l'Organismo Congressuale Forense) per il deposito telematico da parte degli avvocati, utilizzando un nuovo modulo gestione di tali depositi che integra le funzionalità degli attuali registri informatici di cancelleria della Corte.

Per i magistrati di legittimità è stato realizzato un applicativo denominato "*desk del magistrato di legittimità*" che consente la consultazione da remoto del fascicolo informatico del procedimento, la redazione dei provvedimenti e il conseguente deposito telematico.

L'uso del nuovo modulo per la gestione dei depositi e del *desk* sarà esteso anche al settore civile della Procura Generale della Corte di Cassazione, previo adattamento alle diverse funzioni svolte da questo ufficio. Nel corso di questo mese si definisce la gestione della fase di pubblicazione delle sentenze, ordinanze e decreti rese all'esito dell'udienza; entro il 31 maggio 2021, l'intero flusso di spoglio della sesta sezione civile della Corte di Cassazione. Sempre per la Corte si segnala che è in corso l'analisi dell'implementazione che consentirà di trasmettere, ai sensi dell'art. 388 c.p.c., la sentenza di legittimità alla cancelleria del giudice che ha pronunciato la sentenza oggetto di ricorso per cassazione.

Sono stati, inoltre, apportati alcuni miglioramenti, richiesti dagli utenti, sul nuovo applicativo utilizzato dall'Ufficio del Massimario civile della Corte di Cassazione. In particolare, sono stati implementati nuovi profili utenti e alcune evoluzioni migliorative, nonché nuove funzionalità e, in particolare, un nuovo modulo con le statistiche per l'ufficio.

Nel 2020 è proseguita nel settore civile l'attività di estensione dell'impiego dei sistemi elettronici per la gestione dell'informatica, così come l'attività di aggiornamento e miglioramento degli applicativi già in uso per il processo civile telematico. Si tratta di interventi, tra i quali vanno richiamati; l'aggiornamento del portale dei servizi telematici con cui il cittadino, le imprese e gli addetti ai lavori interagiscono con gli Uffici giudiziari, usufruendo di alcuni servizi online, accedendo ai servizi attraverso SPID, Carta nazionale dei servizi e Carta di identità elettronica, ai sensi delle nuove disposizioni del codice dell'amministrazione digitale.

Nel corso della prima ondata della pandemia, è stato abilitato sul portale il pagamento telematico dei diritti di copia, attraverso la piattaforma PagoPA, per gli uffici di Procura

Generale presso le Corti d'appello, per le Procure della Repubblica presso i Tribunali, per i Tribunali per i Minorenni e relativi uffici di Procure presso i Tribunali per i Minorenni, per i Tribunali e Uffici di Sorveglianza e per i Giudici di pace. Più in generale, è in corso la progettazione di nuovi servizi dedicati agli applicativi del dominio Giustizia, che hanno bisogno di attivare un pagamento telematico all'interno dello specifico flusso di servizio implementato.

È stata, poi, realizzata l'implementazione per le nuove procedure previste dalla *Class Action*. Il collaudo si è concluso positivamente il 19 novembre 2020. Le nuove funzioni riguardano non solo il registro ma anche il portale dei servizi telematici che ha due nuovi servizi: uno che consente all'utente di consultare i registri alla ricerca delle azioni di classe proposte nei tribunali italiani e di aderirvi inviando la domanda previa autenticazione con SPID, CNS e CIE; l'altro che consente di seguire l'*iter* della domanda una volta proposta.

Grande attenzione è stata dedicata alla diffusione e al miglioramento degli applicativi volti a consentire la partecipazione del pubblico ministero e della sua segreteria al processo civile telematico. Si tratta, per le segreterie, dell'applicativo SICID UAC, il Sistema per la gestione dei registri di segreteria riguardanti gli affari civili presso gli uffici di Procura di primo e secondo grado. Quanto, invece, all'altro registro utilizzato nei tribunali, il SIECIC, il Sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile inerenti le Procedure Concorsuali, le Esecuzioni Forzate, Mobiliari e Immobiliari, sono in avanzato stato di realizzazione le evolutive che consentiranno dal primo settembre del 2021 la gestione delle nuove procedure previste dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Per questo nuovo codice è in corso la realizzazione del registro dei gestori della crisi di impresa previsto dall'art. 125, co. 4, del medesimo testo normativo.

Sono attualmente in corso, sotto il profilo gestionale e operativo, le attività di miglioramento delle funzionalità della consolle del magistrato. Sono state implementate le modifiche evolutive per consentire l'autenticazione e la firma remota.

È, poi, in stadio avanzato l'analisi per una nuova funzionalità, che consentirà ai magistrati di conoscere l'esito delle impugnazioni avverso i propri provvedimenti, mentre l'applicativo da alcune settimane è già stato reso compatibile con Office 365, in modo da consentire l'utilizzo della funzionalità di dettatura vocale, utile per la redazione di provvedimenti.

In virtù di un progetto condotto con il CNF e il CSM volto a standardizzare, come già avvenuto per altre giurisdizioni, le intestazioni e la forma dei provvedimenti, sono stati

realizzati modelli di atti che saranno inseriti all'interno della Consolle (anche di quella del P.M.) e attivabili a discrezione dell'utente magistrato. Attualmente l'evoluzione è pronta per il collaudo.

Sempre nella direzione della semplificazione delle procedure di lavoro agile, per consentire lo *smart working* del personale è stato realizzato l'accesso da remoto con *smart card* e computer portatili arruolati nel dominio giustizia al Sistema per la gestione dei registri di cancelleria di contenzioso civile, volontaria giurisdizione e controversie di lavoro, in uso presso i tribunali e le corti di appello.

Continua il percorso intrapreso con gli Uffici del Giudice di pace, considerato che più di duecento uffici hanno effettuato la sperimentazione prevista dalla legge e chiesto l'emissione del decreto per il riconoscimento del valore legale alle notificazioni effettuate. Ad oggi 145 uffici dei Giudici di Pace hanno concluso l'*iter* amministrativo per il riconoscimento del valore legale e sono operativi con le notificazioni telematiche a valore legale.

Gli sviluppi nel settore penale. L'avvio delle attività di progettazione e i primi sviluppi del Processo Penale Telematico (PPT) sono coincisi con il sopraggiungere dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha impresso una accelerazione significativa alle attività già in corso. In tale contesto si è cercato di assicurare la indispensabile rapidità di intervento imposta dalla pandemia senza compromettere il disegno complessivo del PPT in gestazione.

La scelta fondamentale che ha guidato l'impianto progettuale ha riguardato la individuazione dei portali nel PPT quali unico punto di accesso per i soggetti cd "qualificati esterni". Tale opzione ha un significato fortemente strategico in quanto nell'immediato futuro condurrà alla bidirezionalità di tali strumenti con la possibilità non solo di trasmettere ma anche di consultare e ricevere gli atti.

Nell'ambito dei portali interni al perimetro giustizia è stato introdotto il Portale Deposito Atti Penali (PDP). Da maggio 2020 con la prima normativa dell'emergenza, sia attraverso il portale notizie di reato sia attraverso il portale deposito atti penali, è stato possibile depositare con valore legale le comunicazioni di notizie di reato e i cd. seguiti, nonché gli atti di cui all'art. 415 *bis*, comma 3, cpp.

Durante la fase di emergenza epidemiologica è stato consentito il ricorso alla PEC nei casi in cui l'esigenza di provvedere tempestivamente alla soluzione di problemi contingenti ha avuto la precedenza (articolo 24 del decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137, c.d. Decreto Ristori, convertito dalla legge n. 176/220); e infatti dal 9 novembre 2020 sono state abilitate circa 1.100 caselle di posta elettronica certificata al cui utilizzo sono in corso di abilitazione

circa 4.500 soggetti per consentire il deposito ai difensori degli atti non ancora previsti dal PDP. Pertanto, tutti gli atti, dopo essere stati validati e accettati dal personale di segreteria, alimentano in modo diretto il gestore documentale TIAP-Document@.

È stato completato il flusso della ricezione delle notizie di reato per tutti gli Uffici della Procura della Repubblica prevedendo la trasmissione delle notizie di reato con i rispettivi allegati PADES e CADES. Al fine di avviare la completa digitalizzazione per il Processo Telematico è stata prevista la piena interoperabilità tra il Portale Notizie di Reato, il registro SICP - RegeWeb e il gestore documentale TIAP-Document@. È in corso di diffusione l'aggiornamento dell'*upgrade* del SICP, che migliora le *performance* dell'applicativo e ne innalza i livelli di sicurezza.

È stato installato, e ne è in corso la diffusione, il modulo del portale ARES "SecurDrive", attraverso il quale sarà possibile gestire in modo sicuro cartelle personali in rete e cartelle condivise fra utenti. Il modulo ARES SecurDrive, che coinvolgerà inizialmente gli Uffici di Procura, sarà progressivamente esteso a tutti gli Uffici. Nell'ambito del sistema unitario delle infrastrutture dedicate ai sistemi della giustizia è in corso di collaudo la consolle "My.Giustizia" che rappresenta un portale centralizzato, attraverso il quale gli utenti possono accedere ai servizi ad essi riservati per le varie applicazioni, tra cui inizialmente i servizi di Attivazione (lancio di applicazioni e/o funzioni) e i servizi di pubblicazione di *news*. L'applicazione è stata realizzata con le moderne tecnologie a microservizi ed è stato implementato il meccanismo del "*Single Sign On*", che consente all'utente di autenticarsi una sola volta attraverso l'instradamento delle credenziali alle applicazioni cui di volta in volta accede.

Prosegue la diffusione del modulo GIADA, attualmente in uso nella quasi integralità degli uffici, per consentire l'assegnazione dei processi nella fase dibattimentale con modalità automatiche all'esito della configurazione dei parametri tabellari. L'applicativo consente di individuare il giudice monocratico o il collegio competente in relazione alle tabelle approvate, sulla base dei canoni di attribuzione univoci impostati sul sistema all'atto della configurazione. Lo strumento è in grado di assegnare l'udienza con modalità automatiche, consentendo di eliminare i tempi di attesa tra la "richiesta data" per le citazioni dirette e l'emissione del decreto di citazione e consente l'automatica assegnazione tra GIP/GUP e dibattimento ottimizzando i carichi di lavoro e i numeri di procedimenti assegnati ai singoli collegi o giudici monocratici.

È in via di completamento la diffusione del nuovo sistema unico nazionale delle misure di prevenzione che prevede anche nuove funzionalità in grado di consentire il monitoraggio dei flussi di dati riguardanti i beni oggetto delle procedure in questione. In particolare, tra le altre, è stata messa a disposizione degli uffici la funzione che consente l'annotazione delle spese forfettizzate e la numerazione dei decreti nonché l'invio dei flussi delle relative risultanze verso l'Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati, ove è stata introdotta la ricezione automatica del decreto di destinazione.

Sono state, altresì, attivate le funzioni che consentono l'inoltro automatico delle comunicazioni e la trasmissione automatica dei dati al Fondo Unico Giustizia.

Nel corso del 2020 tra le attività più rilevanti deve essere annoverata la diffusione alle procure e ai tribunali per i minorenni del gestore documentale TIAP-document@, nonché dell'Archivio Multimediale delle intercettazioni. Si tratta di un primo passo per il raggiungimento della uniformità dei sistemi della cognizione penale, dopo la diffusione dell'unico sistema della esecuzione penale.

In ambito penale, ad aprile 2020 è stata avviata l'analisi della migrazione di Sigma Penale verso il sistema della cognizione penale per la completa informatizzazione dell'intero processo penale minorile di primo e secondo grado.

Contestualmente è stata assicurata la manutenzione degli attuali sistemi minorili mediante l'attivazione dei necessari interventi correttivi/adeguativi (nell'ultimo anno sono stati rilasciati 12 aggiornamenti applicativi ed è stato pubblicato sul sistema *e-learning* del Ministero un corso sul sistema Sigma interamente progettato e realizzato dal personale dell'Amministrazione Giudiziaria con il coordinamento del personale tecnico-informatico); sono state infine curate iniziative progettuali di collaborazione con altri enti, e in particolare per la interoperabilità con i sistemi del MEF, per consentire l'attivazione delle esenzioni *ticket* per minori privi di sostegno familiare; è stato offerto supporto per le rilevazioni statistiche relative all'indagine sulle Crisi Adottive promossa dalla Commissione per le Adozioni Internazionali. Infine, è stata completata, anche a seguito della normativa di emergenza che ha reso obbligatorie per tutti gli uffici giudiziari le notifiche telematiche, la diffusione del sistema SNT.

Di rilievo è l'adeguamento dei sistemi in seguito alla riforma delle intercettazioni. Sono stati sviluppati applicativi preesistenti e costruiti *ex novo* sistemi informativi automatizzati per la gestione dell'archivio delle intercettazioni, che include tanto materiale documentale digitale quanto multimediale. È stato altresì sviluppato un sistema di "*disaster recovery*", di prossima

installazione, che consentirà di mantenere, in regime di assoluta sicurezza, i contenuti già inseriti negli archivi digitali dei singoli uffici sui sistemi interdistrettuali, sempre sotto il controllo del titolare dell'ufficio. La trattazione integralmente digitale del subprocedimento delle intercettazioni includerà anche la trattazione informatica della liquidazione dei compensi dovuti alle società incaricate delle operazioni di intercettazione e ai gestori dei servizi di telecomunicazione, anche alla luce dell'adozione dei provvedimenti generali con i quali si è dato corso alla individuazione di tariffe semplificate per la determinazione di compensi e ristori.

Sotto altro profilo, l'emergenza pandemica ha impresso una accelerazione al potenziamento dei programmi deputati all'accesso da remoto ai sistemi degli utenti abilitati esterni, attualmente consentito alle Forze di Polizia e ai difensori. In futuro lo sarà anche ai consulenti, ausiliari e ad altre articolazioni della Pubblica Amministrazione.

Nel settore penale particolarmente significativa è stata l'apertura del Sistema delle Notifiche Telematiche (SNT) che ha consentito al personale, collocato in *smart working*, di fare fronte alla rilevante mole di notifiche generate dalla sospensione delle udienze penali ai sensi dei decreti-legge 8 marzo 2020 n. 11 e 17 marzo 2020 n. 18.

Con l'arrivo della seconda ondata della pandemia la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati si è preparata ad assicurare l'apertura da remoto dei registri penali in condizioni di sicurezza. Sempre nel contesto dell'emergenza epidemiologica, è stata sviluppata una nuova applicazione allo scopo di semplificare e automatizzare il processo di prenotazione delle aule per la celebrazione di udienze in videoconferenza. Il Portale di Prenotazione in parola (MVC1) consente il tracciamento delle richieste di aule e ottimizza le interazioni tra gli attori coinvolti: autorità giudiziaria, DAP e Sala di Regia. Sono state allestite in totale 271 aule con il nuovo sistema in 142 uffici giudiziari. Nel 2021 è previsto l'allestimento di ulteriori 60 aule. Sono state altresì allestite 418 salette in 81 sedi carcerarie diverse. Nel 2021 è previsto l'allestimento di ulteriori 65 salette. Nel mese di giugno 2020 si è raggiunto il numero significativo di 2.706 procedimenti tenuti in Multi Video Conferenza (MVC), con una media di 123 al giorno, per un totale di 8519 aule/sale collegate, con punte di 146 procedimenti al giorno. L'incremento rispetto allo stesso mese del 2019 è stato del 211%. Rispetto alla media da ottobre 2019 a febbraio 2020 (cioè nei 5 mesi "pre-COVID", pari a 1.419) l'incremento è stato del 91 %.

Sicurezza e *datacenter* quali elementi connessi allo sviluppo delle infrastrutture. Definita la nuova architettura dei sistemi applicativi del Ministero della Giustizia, se ne è assicurato il

costante aggiornamento in termini di coerenza sia con le novità delle soluzioni tecnologiche offerte dal mercato sia con le disposizioni normative nazionali ed europee, sempre più esigenti in punto di sicurezza informatica e accessibilità dei dati e servizi.

In linea con quanto indicato nei piani triennali per l'informatica della Presidenza del Consiglio - AGID, oltre che nel documento "*Politiche per la sicurezza dei sistemi informativi della Giustizia*", il Ministero ha avviato sul tema della sicurezza una serie di attività mirate sia ad obiettivi immediati sia ad obiettivi di medio/lungo periodo. In particolare, nel periodo 2019 - 2020 sono stati erogati percorsi formativi mirati in materia di sicurezza a tutto il personale tecnico - informatico e a circa 7000 unità di personale di tutti gli uffici Centrali e Giudiziari, in collaborazione con il CINI e con CINECA e tenendo conto delle conoscenze e delle competenze dei partecipanti.

È stata, inoltre, predisposta e inviata la documentazione per l'accesso ai finanziamenti del Dipartimento per le Informazioni di Sicurezza (DIS) in materia di sicurezza, con particolare riferimento alla realizzazione di un *Security Operation Center* (SOC) della Giustizia e per la sicurezza delle postazioni di lavoro (End Point), di particolare interesse in questo periodo di *smart working*.

Per fare fronte alle esigenze di accesso agli strumenti di lavoro da remoto, quale elemento di lotta alla diffusione del contagio relativo alla pandemia in corso, è stata realizzata, ed è in fase di sperimentazione avanzata, una infrastruttura per il collegamento sicuro ai registri di area penale.

In relazione ai *Data Center*, che consente di detenere i dati non solo dell'attività amministrativa ma anche dell'attività giurisdizionale, è stato creato un nuovo ufficio non dirigenziale per il coordinamento delle sale server e la sicurezza informatica, in base al nuovo D.M. 23 aprile 2020 di riorganizzazione. In tale ambito nel corso del presente anno è stato creato il primo nucleo del *Cloud on premise* della Giustizia, presso i datacenter di Milano, Napoli e Roma, con la messa in opera delle attività di progettazione, configurazione e relativa formazione del personale assegnato ai presidi delle sale server e all'ufficio sala server e sicurezza informatica.

Si evidenzia come le attività fin qui svolte facciano parte di un progetto per l'adeguamento dei *datacenter* della Giustizia alle direttive AgID e all'attuazione delle Politiche per la sicurezza dei sistemi informativi della Giustizia, anche in considerazione dell'imminente inclusione nel Perimetro Nazionale di Sicurezza.

L'Amministrazione ha, nell'emergenza sanitaria, perseguito l'attività di razionalizzazione del patrimonio ICT tesa al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

· incremento della qualità dei sistemi trasmissivi, della capacità e della ridondanza di banda trasmissiva a disposizione degli utenti, anche in considerazione dei nuovi flussi di dati, dettati dalle nuove modalità lavorative. Tali interventi si sono concretizzati in una serie di progetti mirati al potenziamento della banda presso i datacenter nazionali (Milano, Napoli, Palermo e Roma), dando priorità al punto di accesso alla rete Internet, e con l'avvio del progetto del raddoppio del punto di accesso alla rete Internet. Tutti i progetti, alcuni in via di conclusione, sono stati realizzati utilizzando gli strumenti resi disponibili dall'accordo quadro SPC2;

· completamento delle attività per l'aggiornamento e ampliamento degli impianti di rete locale presso gli uffici, sia con il completamento dei progetti avviati tramite la convenzione CONSIP Reti Locali 6 sia tramite la predisposizione di nuovi progetti da avviare con la nuova convenzione CONSIP Reti Locali 7, da poco attiva;

· avvio dello studio per la rete proprietaria della Giustizia, per la realizzazione di una infrastruttura di base in grado di consentire la realizzazione dei progetti per la continuità operativa ai sensi dell'ora soppresso Art. 50 *bis* del Codice dell'Amministrazione Digitale, già oggetto di parere favorevole da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale;

· il consolidamento delle sale server in 4 datacenter nazionali (Roma, Napoli, Milano e Palermo) e un *data center* di *business continuity*. Le attività di spostamento dei sistemi presso i *data center* nazionali sono in corso di ripresa;

· incremento della disponibilità di servizi di interoperabilità, firma digitale e di cooperazione applicativa con le altre Amministrazioni; in particolare, per quanto concerne il servizio di posta elettronica ordinaria, è stato reso disponibile ai referenti degli uffici un nuovo strumento di provisioning del servizio che permette, nella maggior parte dei casi, la creazione in tempo reale delle caselle richieste.

Attività internazionale. L'utilizzo delle tecnologie dell'informatica in area transnazionale ha consentito la partecipazione del Ministero della Giustizia, attraverso D.G.S.I.A., presso il Consiglio dell'Unione Europea ai gruppi di lavoro sulla giustizia elettronica ("*e-Justice*") e sull'informatica giuridica ("*e-Law*") nonché ai gruppi di esperti su temi specifici del Piano di Azione per la Giustizia Elettronica 2019 - 2023 attualmente attivi, ossia:

· e-COD*EX* (coordinatore: Olanda), relativo ai nn. 21 e 22 del Piano di Azione. La Commissione ha annunciato il passaggio all'agenzia EU-Lisa a metà 2023, con proposta legislativa presentata il 2.12.2020;

· Aste Giudiziarie Fase 2 (coordinatore: Italia), che sviluppa il n. 5 del Piano di Azione. Al riguardo è stato approvato il progetto finanziato denominato LEILA;

· Nuovi utilizzi della tecnologia - intelligenza artificiale e altre (coordinatore: Commissione e Francia), relativo ai nn. 11, 12, 18 e 24 del Piano di Azione. La Commissione ha pubblicato lo studio ricognitivo sull'utilizzo delle tecnologie innovative presso gli Stati Membri.

Il Ministero della Giustizia ha partecipato, inoltre, alle seguenti iniziative della Commissione Europea:

· *e-Evidence Digital Exchange System* (e-EDES), per l'applicazione della direttiva sull'Ordine di Investigazione Europea e la mutua assistenza legale in ambito penale. Si è attualmente in fase di test del sistema realizzato dalla Commissione per lo scambio di prove elettroniche.

· EPPO (European Public Prosecutor's Office): realizzazione del *Case Management System*. Si è in contatto con i tecnici dell'EPPO per realizzare l'interoperabilità con i nostri sistemi.

· ECRIS-TCN, per l'attuazione del Regolamento n. 816/2019, che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (ECRIS-TCN) e integrare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali.

· *Find a Bailiff* (fase III): integrazione delle informazioni contenuti in Giustizia Map con il motore di ricerca europeo degli ufficiali giudiziari.

Deve richiamarsi anche il coinvolgimento del Ministero nei seguenti progetti finanziati:

· IRI ("*Insolvency Registers Interconnection*"), con l'obiettivo di collegare il registro nazionale con il portale europeo della giustizia elettronica, in applicazione del Regolamento UE n. 848/2015.

· "*Strengthening data collection and court organization regarding insolvency and enforcement*", con l'obiettivo di supportare le iniziative delle autorità italiane verso il completamento del processo che porta a un quadro legislativo e tecnico uniforme relativamente ai regimi di esecuzione forzata e insolvenza.

· "*Connecting EPO*", con l'obiettivo di attivare l'ordine di pagamento europeo in tutti i tribunali (estendendo e-CODEX oltre il tribunale di Milano).

· LEILA, con l'obiettivo di sviluppare un prototipo funzionante del motore di ricerca europeo sui beni immobili all'asta negli Stati Membri e integrarlo con *provider* nazionali.

· EVIDENCE2e-CODEX, relativo alla sperimentazione dello scambio transnazionale di prove in formato elettronico ("*e-evidence*"), utilizzando la piattaforma "e-CODEX", nel contesto dell'ordine europeo di indagine penale e della mutua assistenza legale.

Sempre in tema di digitalizzazione e, in particolare, quanto all'attività di digitalizzazione operata dall'Ufficio Centrale Archivi Notarili si segnala che, per le attività riconducibili al Registro Generale dei Testamenti (acquisizione schede, rilascio certificati e microfilmatura), connotate da una significativa sopravvenuta carenza di personale su cui ha inciso anche l'emergenza pandemica, si prospettano gli effetti positivi dell'imminente avvio del progetto di invio telematico delle schede RGT da parte dei notai e la possibile esternalizzazione dell'attività di *data entry* per l'acquisizione ottica delle schede.

Anche con riferimento alle attività ascrivibili ai processi di digitalizzazione, alla gestione dei sistemi informatizzati e all'assistenza prestata ai singoli archivi in campo informatico l'Amministrazione ha assicurato un'adeguata assistenza agli Archivi e ha avviato un parziale rinnovo delle dotazioni che proseguirà anche nel 2021 con il rinnovo dei pc *desktop* e degli altri strumenti utili per l'attività.

Sul piano della contabilità si è avviato ed è in corso di miglioramento il sistema dei pagamenti, con l'adozione di un sistema POS da parte di un numero sempre crescente di Archivi e con il probabile avvio, nel prossimo anno, del sistema di pagamento tramite la piattaforma PagoPA; un'opera di efficientamento di questo settore, con il coinvolgimento della Direzione per i sistemi informatizzati, è poi tra le prospettive di questa Amministrazione.

Infine, in attuazione della direttiva n. 29/2012 si sta procedendo alla costruzione di un Portale telematico informativo a tutela delle vittime di reato, in grado di raccogliere le informazioni sullo stato della rete di assistenza esistente, implementandone l'efficienza sul territorio attraverso informazioni, ricognizione dei servizi presenti sul territorio e raccolta di buone prassi. Il progetto si sviluppa nell'ambito dei lavori portati avanti dal Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato istituito presso il Ministero.

3. Il miglioramento della qualità amministrativa.

3.1 La *performance* organizzativa, la vigilanza sugli ordini professionali, la tutela dei dati personali.

***Performance* organizzativa.** Nella prospettiva di una cultura dell'amministrazione volta a collocare il cittadino fruitore del servizio giustizia al centro del sistema, individuando azioni di miglioramento in grado di garantire risultati immediati in termini di semplificazione, efficacia ed economicità, è in corso di svolgimento il ciclo della *performance* 2020, adottato secondo le previsioni della normativa di riferimento. In data 20 febbraio 2020 l'Amministrazione ha emesso la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione. Il 9 marzo 2020 ha fatto seguito l'adozione del Piano della *Performance* 2020-2022.

Per effetto della pandemia Covid-19, nel corso del 2020, le attività di monitoraggio intermedio degli obiettivi sono state riferite ai primi 8 mesi dell'anno anziché al semestre. Per l'espletamento delle suddette attività è stato impiegato il portale della Ragioneria Generale dello Stato dedicato alla predisposizione dei contenuti di programmazione in fase di disegno di bilancio, all'aggiornamento a seguito dell'approvazione della legge di bilancio e alla raccolta dei dati in fase di rendiconto, mentre le altre rilevazioni sono avvenute tramite la piattaforma "Valutazione dei risultati".

L'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (d'ora in avanti O.I.V.) ha inoltre svolto nel corso dell'anno le attività di contabilità economica per quanto di competenza e ha predisposto, con il contributo dei Centri di Responsabilità Amministrativa, la Relazione sullo stato della spesa, c.d. "*Rapporto di performance*" e ha recepito le considerazioni proposte dalla Corte dei Conti all'esito dell'indagine sull'Amministrazione degli Archivi Notarili.

Secondo quanto previsto dal Sistema di misurazione e valutazione della *performance*, anche nel 2020 l'O.I.V. ha predisposto un documento ricognitivo del grado di soddisfazione dell'utenza, rilevato con apposite schede nell'ambito della procedura di valutazione dei dirigenti di livello non generale.

Con D. M. 24 giugno 2020 è stato approvato il "*Manuale operativo per il controllo di gestione*" che disciplina lo svolgimento delle attività di controllo di gestione nel Ministero della Giustizia e prevede lo sviluppo di un sistema informatico a supporto delle relative funzioni (SICG); il medesimo decreto ha introdotto nuove competenze per l'O.I.V., tra cui la partecipazione al "tavolo di coordinamento per il controllo di gestione" e la possibilità di accedere ai sistemi informativi dell'amministrazione, ivi compreso il SIGC.

In relazione al ciclo della *performance*, l'O.I.V. ha predisposto i documenti previsti dalla normativa e dalle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica, redigendo la Relazione sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della *performance* 2019 e, successivamente, ha proceduto alla Validazione della Relazione sulla *performance* 2019.

In occasione dell'avvio della programmazione per l'anno 2021, l'O.I.V. ha elaborato un documento contenente indicazioni metodologiche per la formulazione degli obiettivi introducendo, oltre ai principi dell'analisi SWOT (già oggetto della nota per il 2020), anche il tema del *risk management,* richiamato dal Dipartimento della Funzione Pubblica quale strumento per migliorare l'efficacia del ciclo della *performance*.

Sono altresì in corso le attività del Laboratorio con il Dipartimento della Funzione Pubblica volte alla sperimentazione per l'introduzione della valutazione partecipativa come elemento di approfondimento dell'analisi della *performance* organizzativa.

In data 17 gennaio 2020 sono state avviate le attività di programmazione per il ciclo di valutazione 2020 per i dirigenti di livello non generale e generale; come per gli anni passati per la gestione di tali attività l'O.I.V. ha utilizzato la piattaforma informatica di ausilio nei processi di definizione, monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi denominata "valutazione risultati" (tale piattaforma consente infatti di predisporre on line il prospetto per la valutazione dei risultati nonché di visualizzare ed effettuare il *download*, in qualsiasi momento, dei prospetti relativi agli anni precedenti). L'accesso alla piattaforma, riservato al personale Giustizia abilitato, da effettuarsi tramite utenza ADN e raggiungibile dalla rete ministeriale nel corso del 2020 è stato esteso anche al di fuori della rete ministeriale, consentendo dunque agli utenti dirigenti di svolgere le relative attività da remoto.

Anche i servizi per il controllo di gestione presenti nelle diverse articolazioni dipartimentali possono accedere alla piattaforma mediante un profilo di visualizzazione dei dati che consente di raccogliere le informazioni relative allo stato di avanzamento dei progetti dei dirigenti dell'amministrazione, in modo da potere fornire agli organi di vertice una visione delle attività svolte e dei risultati ottenuti.

Vigilanza sugli Ordini professionali.

Sono state completate le operazioni di competenza con l'adozione del decreto ministeriale di nomina dei vincitori e di assegnazione delle sedi in relazione al concorso, per esame, a 300 posti di notaio indetto in data 2 ottobre 2017, mentre in relazione al concorso indetto in data 16 novembre 2018, concluse le operazioni di correzione degli elaborati scritti

da parte della commissione, sono in procinto di essere espletate le prove orali; in relazione al concorso indetto in data 3 dicembre 2019 sono pervenute circa 2770 domande di partecipazione, ma non sono ancora state fissate le date per lo svolgimento delle prove scritte a causa delle misure restrittive adottate in ragione dello stato di emergenza sanitaria ancora in atto. A seguito del forzato differimento di tale ultima procedura, le date di esame sono state pubblicate nella Gazzetta Ufficiale del 18 dicembre 2020.

Sin dall'inizio della situazione emergenziale sono emerse criticità riguardo alle operazioni di correzione degli elaborati scritti in corso, considerato che tali attività presuppongono la contemporanea presenza in un unico ambiente dei membri della commissione e del segretario. Anche in considerazione della necessità di limitare al massimo gli spostamenti dei commissari, e coerentemente con le misure restrittive e di contenimento della diffusione dell'epidemia adottate dal Governo in molteplici settori, sono state adottate misure volte a sospendere nella fase di emergenza le operazioni di correzione degli elaborati scritti (dapprima, in forza dell'art. 1, lett. m), del D.P.C.M. 8 marzo 2020, degli artt. 1 e 2 del D.P.C.M. 9 marzo 2020 e dell'art. 1 del D.P.C.M. 1 aprile 2020 e successivamente mediante il combinato disposto dell'art. 87, comma 5, del decreto legge 17 marzo 2020, n. 18, e degli artt. 4 e 5 del decreto legge 8 aprile 2020, n. 22); in ragione della cessazione del periodo di sospensione e considerata la possibilità di svolgere le operazioni di correzione da remoto, in forza dell'art. 254 del decreto legge 19 maggio 2020, n. 34 a partire dalla seconda metà del mese di maggio 2020 la commissione ha ripreso la sua attività.

In osservanza di quanto disposto dalla legge 30 aprile 1976, n. 197, anche nel corso del 2020 sono stati banditi tre concorsi per trasferimento dei notai in esercizio e sono stati emessi i conseguenti decreti di trasferimento (nonché numerosi decreti di proroga del termine per consentire ai notai di prendere possesso nella sede ove sono stati trasferiti); sono stati inoltre emessi decreti di dispensa dalle funzioni notarili per raggiunti limiti di età e di dispensa a domanda, un decreto di destituzione dalle funzioni notarili e un decreto di revoca della nomina a notaio.

È inoltre proseguito lo sviluppo del programma informatico volto a velocizzare le procedure che riguardano i trasferimenti e la nomina dei notai; l'utilizzo di tali applicativi informatici ha reso possibile l'espletamento delle procedure di trasferimento in tempi notevolmente più rapidi rispetto al passato, pur a fronte di un più limitato utilizzo di personale.

Si è reso necessario intervenire sulle denominazioni delle residenze notarili, al fine di adeguarle al mutamento di vari territori comunali disposti con legge regionale.

Quanto al settore delle libere professioni, giova ricordare che il Ministero della Giustizia esercita la vigilanza e l'alta vigilanza su 17 Ordini e Collegi professionali, attività che si concretizzano in interventi volti a verificare il regolare funzionamento degli Ordini e Collegi nelle loro articolazioni, costituite dai Consigli nazionali e territoriali.

Nel corso del 2020 si sono svolte diverse sessioni elettorali, di rinnovo e suppletive, sia a livello locale sia a livello nazionale, rispetto alle quali si è proceduto, a seconda del sistema elettorale proprio di ciascun Ordine professionale, all'indizione o alla ricezione dei risultati delle elezioni, fatto salvo il controllo di legalità sulle operazioni che compete all'amministrazione.

L'emergenza sanitaria da Covid-19 in atto ha determinato ripercussioni anche su profili nevralgici relativi agli Ordini professionali, con specifico riferimento alla possibilità di tenere, alla stregua delle misure restrittive di matrice normativa per il contenimento del rischio epidemiologico, le assemblee per l'approvazione dei bilanci, da effettuare entro il 30 aprile di ogni anno, e per il rinnovo degli organi consiliari.

Il miglioramento della situazione sanitaria nel mese di giugno 2020 ha tuttavia consentito la regolare approvazione dei bilanci consuntivi degli Ordini professionali.

Riguardo alle elezioni di rinnovo di alcuni ordini professionali, che si sarebbero dovute tenere nel periodo della recrudescenza della pandemia, sono state differite avvalendosi della previsione contenuta nell'art. 31, comma 3, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137. La norma, al primo e secondo comma, ha peraltro introdotto una significativa innovazione in materia elettorale, prevedendo per gli Ordini vigilati dal Ministero della Giustizia la possibilità di svolgere le operazioni di rinnovo da remoto con voto telematico, previa adozione di un regolamento sottoposto all'approvazione ministeriale.

Anche durante l'anno 2020 sono pervenuti dai Consigli locali e nazionali numerosi quesiti riguardanti le modalità di applicazione del D.P.R. n. 169/2005 per i rinnovi dei consigli; sono state fornite risposte nelle ipotesi in cui le questioni elettorali poste non fossero riservate dalla legge alla competenza dei Consigli nazionali quali organi di giurisdizione domestica.

È stata inoltre curata l'attività prodromica all'adozione del decreto ministeriale di approvazione di quelle modifiche regolamentari adottate dagli Ordini professionali che rientrano nella competenza dell'amministrazione vigilante (ad esempio nella materia della formazione professionale o in quella elettorale).

Riguardo al corretto funzionamento degli Ordini professionali, nel corso dell'anno 2020 si sono profilate diverse situazioni di criticità territoriali che hanno dato luogo all'adozione di provvedimenti di scioglimento del Consiglio o collegio locale o del consiglio distrettuale di disciplina interessato, con nomina di un commissario straordinario, le cui funzioni si sostanziano in tale caso nell'esercizio diretto delle funzioni disciplinari anche mediante la nomina di professionisti di supporto fino alla scadenza del mandato consiliare.

In un'ottica di maggiore contenimento della spesa e di efficienza dell'azione amministrativa a tutela degli iscritti sono state affrontate e superate le difficoltà di funzionamento rappresentate da taluni Collegi locali e ne è stata disposta la fusione.

Ulteriore e rilevante materia attribuita alla competenza del settore è costituita dal riconoscimento dei titoli professionali acquisiti all'estero, disciplinata dal d.lgs. 9 novembre 2007 n. 206, come modificato dal d. lgs. 28 gennaio 2016, n. 15. In particolare, l'Amministrazione esercita un'attività che si articola in una complessa istruttoria, la quale richiede l'indizione periodica di una conferenza di servizi, cui partecipano i rappresentanti dei Ministeri e dei Consigli nazionali interessati. All'esito della conferenza di servizi (o, comunque, a seguito di ogni necessario approfondimento istruttorio) la richiesta di riconoscimento è accolta, ovvero rigettata, con decreto adottato dal Direttore generale degli affari interni.

Sempre nell'ambito della vigilanza, particolare rilevanza assumono i compiti spettanti al Ministero della Giustizia rispetto alla complessa organizzazione dell'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense che comprende, ogni anno, un'attività molto articolata: l'emanazione del bando di esame; la nomina della Commissione centrale e di quelle istituite presso le sedi di corte d'appello (che variano, numericamente, secondo il numero dei candidati presenti presso ciascuna corte); la formulazione delle tracce delle prove d'esame; la gestione dell'elevato numero di ricorsi proposti dai candidati che non superano le prove d'esame; l'eventuale esecuzione delle pronunce dei giudici amministrativi, di primo o secondo grado, che accolgano i ricorsi dei candidati.

Per quanto riguarda la correzione delle prove scritte dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense relative alla sessione 2019, nel corso dell'anno 2020, in ragione dell'emergenza epidemiologica, le sottocommissioni d'esame hanno incontrato le medesime difficoltà logistiche e organizzative della commissione notarile, con rallentamento delle attività; con l'introduzione della possibilità di procedere alla revisione degli elaborati da

remoto, i lavori sono comunque celermente ripresi e l'intera procedura di correzione delle prove scritte si è conclusa entro il mese di agosto 2020.

Le prove scritte per la sessione di esame 2020, bandita con D. M. 14 settembre 2020, sono state programmate inizialmente dal 15 al 17 dicembre 2020. In ragione dell'attuale situazione di emergenza sanitaria, le cui risultanze, ai fini dell'organizzazione delle prove di esame, sono state tenute sotto costante monitoraggio da parte di questo Ministero, il D.P.C.M. del 3 novembre 2020 e il successivo D.P.C.M. del 3 dicembre 2020 hanno sospeso gli esami di abilitazione; alla stregua dell'andamento dei contagi e della curva epidemiologica, tenuto conto delle interlocuzioni svolte con il Ministero della Salute e del parere del Comitato Tecnico Scientifico istituito presso il Dipartimento della protezione civile della Presidenza del Consiglio dei Ministri, con decreto del 10 novembre 2020 è stato disposto il rinvio della procedura di esame prevista per il mese di dicembre, stante l'impossibilità di gestire con adeguati *standard* di sicurezza una procedura molto complessa e articolata, che prevede la partecipazione di oltre 20.000 candidati sull'intero territorio nazionale. Le nuove date sono state individuate nei giorni 13, 14 e 15 aprile 2021.

Rientrano tra le competenze del Ministero della Giustizia anche l'emanazione del bando di esame per il patrocinio davanti alla Corte di Cassazione e alle altre giurisdizioni superiori, la nomina della commissione d'esame, l'organizzazione dello stesso e l'emanazione del decreto di nomina dei candidati risultati idonei. Nel corso dell'anno 2020 le prove scritte dell'esame si sono tenute nei giorni 26, 28 e 30 ottobre 2020, in locali ampi e areati che potessero consentire il contenimento del rischio epidemiologico, tenuto conto anche del ridotto numero di candidati presenti. In tale contesto organizzativo l'amministrazione ha messo in atto i protocolli di sicurezza per lo svolgimento dell'esame (rilevazione della temperatura ai candidati, ai commissari d'esame e al personale amministrativo tramite *termoscanner*, autodichiarazioni dei candidati in base alla vigente normativa anti Covid-19, distanziamento di sicurezza tra i candidati, controllo sull'impiego delle mascherine protettive e igienizzazione dei locali e relativo materiale igienizzante a disposizione in appositi flaconi).

In relazione ai suddetti concorsi ed esami, il Ministero anche nel corrente anno ha gestito i fondi per le attività che comportano spese, occupandosi in particolare di esaminare le istanze di rimborso spese presentate dai componenti delle commissioni esaminatrici, adottando i relativi ordini di pagamento, di raccogliere le richieste di fondi da parte delle Corti di Appello per l'organizzazione dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense, provvedendo a richiedere la trasmissione di tutta la documentazione a supporto, a effettuare

le valutazioni di competenza e ad adottare gli ordini di accreditamento dei fondi spettanti e di tenere i rapporti con l'Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero per la risoluzione di ogni questione connessa agli impegni di spesa assunti per fare fronte alle citate esigenze.

Il Ministero ha inoltre il compito di prestare assistenza tecnico-giuridica ai Consigli Nazionali delle libere professioni vigilate dal Ministero della Giustizia, occupandosi, per quei Consigli che anche a seguito della introduzione del D.P.R. 7 agosto 2012 n. 137 possono svolgere funzioni disciplinari, dell'*iter* dei procedimenti disciplinari dei singoli Consigli nazionali nei confronti di loro appartenenti.

Tutela della *privacy*. Nell'anno 2020 tanto negli uffici centrali quanto negli uffici territoriali si è consolidata ed è aumentata l'attenzione alla protezione dei dati personali; a livello ministeriale tale fenomeno è stato soprattutto l'effetto dell'istituzione del registro del titolare del trattamento e della designazione dei responsabili del trattamento (entrambe avvenute con decreti del 15 ottobre 2019), con cui si è fatta chiarezza su ruoli, strumenti e responsabilità.

Durante l'emergenza sanitaria, da un lato, gli strumenti di contrasto al coronavirus hanno posto con urgenza il tema della riservatezza e della sicurezza dei dati (data la necessità di significativi interventi organizzativi a tutela degli utenti e dello stesso personale), dall'altro lato, sono stati potenziati i contatti sulla piattaforma *Teams*, oltre che a mezzo e-mail e per via telefonica.

Anche se non sono mancate delle criticità (come per gli accessi in luoghi privati da parte del personale UNEP), in linea generale è stato compiuto uno sforzo per bilanciare la tutela della sicurezza e della salute con la tutela dei diritti e della libertà personale, nel contesto e sulla base dei provvedimenti emergenziali.

Sono stati inoltre affrontati casi di potenziali *data breach* cautelativamente denunciati al Garante, ma che sono poi rientrati senza violazioni (come per l'incendio presso il Tribunale di Milano di fine marzo, gestito dalla Presidente della Corte d'Appello).

L'attività di consulenza si è arricchita nel 2020 di più frequenti contatti con gli Uffici, anche periferici, che spesso non hanno richiesto veri e propri pareri (così per esempio per l'adeguamento dell'informativa ai sensi degli artt. 13 e 14 GDPR).

L'interlocuzione con il Garante per la protezione dei dati personali è stata continua sia per ottemperare ad obblighi di legge (così, per esempio, per la procedura, tuttora in corso, finalizzata all'approvazione di una convenzione ai sensi dell'art. 492 *bis* cpc e 155 disp. att. cpc tra il Ministero della Giustizia e l'Agenzia delle Entrate, per la quale è stato richiesto il

prescritto parere del Garante), sia per quanto attiene a singole pratiche poste dagli interessati all'attenzione dell'Autorità di controllo; tali pratiche sono state tutte allo stato definite senza sanzioni a carico del Ministero.

Si è registrato poi un aumento delle richieste di protezione dati finalizzate alla tutela, alla cancellazione o alla rettifica di dati personali, provenienti sia da privati sia dal personale.

Il 2020 ha visto il Ministero impegnato in altri progetti di particolare rilevanza che hanno richiesto e richiedono un approfondimento sotto il profilo della protezione dei dati personali, tra cui il Progetto (che ha ricevuto un cospicuo finanziamento europeo) relativo agli Uffici di Prossimità, che promuove un servizio più vicino ai cittadini, realizzando una rete di Uffici in grado di offrire servizi in materia di volontaria giurisdizione. Sotto il profilo dei dati personali la discussione, tuttora in corso, è finalizzata a chiarire il ruolo delle Regioni e degli Enti locali e la titolarità (con conseguente responsabilità) dei dati trasmessi al Ministero dagli Uffici di Prossimità. Altro progetto avviato e in fase di esecuzione è quello relativo al Sistema europeo di informazione sui casellari giudiziali e sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi (ECRIS-TCN).

Va poi richiamato, per i problemi connessi alla protezione dei dati degli utenti dei servizi *on line*, il Portale "Aldricus" per la cooperazione giudiziaria civile, attivato nell'ambito del progetto EJNita, cofinanziato dall'UE e guidato dal Ministero della Giustizia.

I dati relativi ai flussi documentali e ai nuovi fascicoli aperti confermano un aumento della sensibilizzazione degli operatori della giustizia sull'argomento. Ciò è dimostrato dal fatto che, a differenza dell'anno 2019, in cui il 50 % della corrispondenza è stata interlocutoria e dedicata alla stesura dei Registri del titolare e dei responsabili del trattamento, nel 2020 tutti gli atti pervenuti e le conseguenziali risposte sono stati relativi all'esposizione di problematiche reali sul delicato tema del trattamento dati.

3.2 La prevenzione della corruzione, il *whistleblowing* e la trasparenza.

Nel solco dell'azione intrapresa negli anni precedenti, per l'anno 2020 il Ministero ha ribadito il ruolo che l'attuazione delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza riveste nell'individuazione degli obiettivi strategici per il perseguimento dell'efficienza dell'attività amministrativa.

Alleanza contro la corruzione. Come già evidenziato in premessa l'emergenza pandemica e la correlata prospettiva del sostegno finanziario pubblico al rilancio e alla resilienza dei Paesi colpiti dalla crisi sanitaria hanno accelerato l'esigenza di una riflessione multicorale sulla

qualità delle regole e sulla "capacità amministrativa" delle nostre istituzioni di impedire la dispersione e l'accaparramento criminale di queste risorse.

In siffatto contesto si inserisce l'iniziativa denominata "Alleanza contro la corruzione", consultazione pubblica di esperti di diversa provenienza professionale e di varia estrazione disciplinare - economisti, statistici, studiosi del diritto e del processo penale, esperti del diritto amministrativo, magistrati requirenti e giudicanti e operatori della comunicazione e della scuola - avviata con la costituzione del comitato scientifico avvenuta con D. M. del 7.12.2020 per fare il punto sull'infrastruttura messa in campo dal nostro Paese nei settori della prevenzione e del contrasto alla corruzione e sulle lacune che ancora ci tengono lontani dal traguardo di una società libera dalle diverse forme di "cattura" dell'interesse pubblico che, penalizzando la concorrenza e la qualità dei servizi erogati ai cittadini, ostacolano la piena realizzazione dello Stato di diritto e intralciano il cammino del nostro Paese sulla strada dello sviluppo sostenibile.

Al comitato scientifico, composto dai vertici delle massime istituzioni giudiziarie ed economiche del Paese, da autorevolissimi esponenti del mondo accademico da tempo impegnati nello studio delle cause del fenomeno e dei suoi antidoti e da protagonisti di alcune tappe miliari della storia del contrasto legislativo e operativo alla corruzione, è affidato il compito di coordinare i lavori degli esperti, articolati in diversi tavoli tematici che si propongono di approfondire, secondo un'analisi ricognitiva in funzione propositiva, gli aspetti relativi alla qualità della disciplina dei contratti pubblici nel nostro Paese; alla semplificazione di regole e procedure; alla qualità dei controlli amministrativi; agli assetti e al ruolo preventivo della responsabilità contabile; alle nuove prospettive offerte dalle tecnologie informatiche sui versanti della tracciabilità delle procedure amministrative e delle responsabilità, non trascurando la dimensione internazionale del fenomeno.

Raccogliendo l'invito all'approccio olistico raccomandato dagli studiosi più avveduti e dalle più autorevoli organizzazioni internazionali, gli esperti si confronteranno anche sulle carenze regolatorie che riguardano l'attività di rappresentanza degli interessi particolari presso i decisori pubblici (il *lobbying*) e la problematica del conflitto di interessi: carenze che, oltre a incidere sull'efficacia delle strategie di prevenzione, possono complicare l'applicazione di alcune fattispecie penali recentemente riformate, come il traffico di influenze previsto dall'art. 346 *bis* c.p. o l'abuso d'ufficio di cui all'art. 323 c.p.

Prevenzione della corruzione e *whistleblowing*.

Il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha redatto la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta e l'ha trasmessa al Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione e all'organo di vertice in conformità al disposto normativo; tale relazione è stata inoltre pubblicata sul sito istituzionale. Il Responsabile ha posto in essere tutte le attività prodromiche alla stesura del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza (d'ora in avanti P.T.P.C.) contenente le azioni strategiche e programmatiche in materia. Il Piano è stato adottato con D. M. del 29 gennaio 2020.

Il processo di formazione del Piano è stato caratterizzato da procedure che hanno permesso la più ampia e consapevole conoscenza e condivisione delle misure nella fase della loro individuazione; l'adozione del Piano è stata, infatti, preceduta da una procedura di consultazione "aperta", nell'ottica di una maggiore condivisione dei contenuti con i portatori di interesse. La bozza dello schema di aggiornamento del Piano è stata posta in consultazione sul sito web istituzionale, dal 16 gennaio al 26 gennaio 2020, unitamente ad un avviso corredato da apposito modulo con il quale sono stati invitati tutti gli *stakeholders*, i dipendenti e collaboratori, le associazioni sindacali interne e esterne, tutti coloro che fruiscono delle attività e dei servizi erogati dal Ministero e, più in generale, i cittadini, ad esprimere eventuali osservazioni e proposte di correzione o integrazione, sia delle parti descrittive del documento sia delle misure di prevenzione ivi delineate.

Il Piano ha proseguito e implementato l'attività di ricognizione e di analisi delle aree e dei procedimenti a rischio corruzione e ha fissato gli indirizzi e gli obiettivi operativi del Ministero, confermando la centralità che le misure amministrative di prevenzione rivestono nella lotta integrata ai fenomeni corruttivi. Sono state adottate iniziative finalizzate alla mappatura dei processi, valutazione del rischio e identificazione e programmazione delle misure di prevenzione, in ottemperanza al cronoprogramma espressamente predisposto nel P.T.P.C. Successivamente alle attività di analisi e mappatura, che hanno coinvolto i gruppi costituiti presso ciascuna articolazione ministeriale, si è provveduto ad effettuare i monitoraggi correlati all'attuazione delle seguenti misure: rotazione del personale, conflitto di interessi, inconferibilità e incompatibilità, formazione, incarichi extraistituzionali e trasparenza.

Sono state, inoltre, attuate le iniziative necessarie per la costituzione del gruppo deputato a redigere un rapporto avente lo scopo di fornire un quadro di insieme dei procedimenti disciplinari che vedono coinvolti dipendenti del Ministero della giustizia (sia con riguardo a

fatti dotati di disvalore penale sia a fattispecie configuranti violazioni dei Codici di comportamento, pur non costituenti reato), delle sanzioni cui hanno dato luogo e delle aree di rischio cui sono riconducibili. Il monitoraggio costante dei procedimenti disciplinari, penali e di responsabilità amministrativa può infatti rappresentare la base conoscitiva per approfondire l'analisi delle aree maggiormente esposte al rischio corruttivo e per consentire ai dirigenti responsabili di calibrare con tempestività misure di prevenzione più efficaci ed efficienti.

Il Ministero della Giustizia si è inoltre dotato di un portale informatico protetto per consentire ai dipendenti dell'amministrazione di segnalare eventuali condotte illecite di cui i dipendenti hanno avuto notizia o sono venuti a conoscenza svolgendo il proprio lavoro; sono state ad oggi ultimate tutte le attività volte alla realizzazione di tale sistema informatico dedicato alla ricezione e gestione delle segnalazioni effettuate dai dipendenti ai sensi dell'art. 54 *bis* d. lgs. n. 165/2001, con garanzia di tutela della riservatezza.

Il Portale *Whistleblowing* è un *software open source* protetto configurato per il Ministero della Giustizia e manutenuto da risorse interne all'Amministrazione, destinato a raccogliere le segnalazioni di whistleblowing. La piattaforma (*https:\\whistleblowing.giustizia.it*) permette la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nel rispetto di tutte le tutele previste dalla legge. Il portale utilizza infatti un protocollo di crittografia in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata. Attraverso tale sistema possono effettuare segnalazioni tutti coloro che, in ragione del loro rapporto di lavoro, siano venuti a conoscenza di condotte illecite: in primo luogo, dunque, i dipendenti del Ministero, ma anche chi opera all'interno di imprese fornitrici di beni o servizi oppure che realizzano opere in favore dell'amministrazione. Per assicurare l'efficace attuazione del disposto normativo e proteggere gli autori delle segnalazioni, il Ministero ha poi costituito un apposito "*Gruppo di lavoro a tutela del whistleblower*", a supporto del RPCT.

Da segnalare è anche la sottoscrizione dell'Accordo quadro tra il Ministero della Giustizia e l'Autorità nazionale anticorruzione su "*Cooperazione in materia di prevenzione della corruzione*", che mira a strutturare la cooperazione tra le Parti con specifico riguardo al monitoraggio delle misure di prevenzione della corruzione contenute nel Piano triennale 2020 - 2021 e all'attività di indirizzo svolta dal Ministro sugli enti controllati circa l'attuazione del sistema della prevenzione della corruzione, della trasparenza e dell'integrità degli atti.

È stata inoltre assicurata la partecipazione in videoconferenza alla sesta giornata nazionale svoltasi in data 18 giugno 2020 presso l'ANAC con i Responsabili di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.

Trasparenza. In tema di trasparenza si segnala che, in data 27 ottobre 2020, è stato predisposto un contributo in ordine agli adempimenti connessi agli obblighi di pubblicazione in materia di contratti pubblici; tale contributo contiene indicazioni giuridiche per la pubblicazione degli atti di gara sul sito Giustizia, anche al fine di fornire una opportuna ricognizione del quadro normativo di riferimento.

Va inoltre segnalato lo svolgimento, da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.) della funzione di riesame prevista dall'art. 5, comma 7, del d. lgs. n. 33/2013 nei confronti di dinieghi o mancate risposte ad istanze di accesso civico generalizzato.

A seguito dell'avvio del Tavolo Tecnico inerente gli obblighi di pubblicazione relativi a Bandi di gara e Contratti, sono stati forniti al R.P.C.T. i contributi richiesti, diretti a individuare alcune regole condivise per la definizione di un manuale descrittivo delle norme e delle procedure da utilizzarsi per adempiere agli obblighi di pubblicazione, agli obblighi informativi delle stazioni appaltanti verso l'autorità da pubblicare sul portale ANAC in adempimento dell'art. 1, comma 32, della legge n. 190/2012, conformemente alle raccomandazioni contenute nella deliberazione n. 39 del 2 gennaio 2016, e agli obblighi di pubblicazione sul sito giustizia in presenza di acquisizione centralizzata (Convenzione Consip).

Sempre in tema di trasparenza si segnala che, presso il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi - Direzione generale delle Risorse materiali e delle Tecnologie -, è in uso dal 2016 il sistema S.I.G.E.G. (Sistema Informativo della Gestione degli Edifici Giudiziari) in cui sono inserite le informazioni riguardanti gli immobili utilizzati dal Ministero e dagli Uffici giudiziari, la relativa manutenzione, i contratti di acquisizione di beni e servizi con fondi della Direzione Generale delle Risorse materiali e delle Tecnologie e la programmazione triennale prevista dal Manutentore Unico. L'immissione dei dati avviene a livello decentrato in base all'Ufficio destinatario della procedura di acquisizione del bene e/o del servizio; attraverso tale sistema la Direzione Generale delle Risorse materiali e delle Tecnologie mantiene il controllo della qualità delle informazioni da chiunque inserite e provvede a dare riscontro alla pubblicazione dei dati, richiesti dal decreto legislativo n. 33/2013 oltre che dalla legge n. 190/2012, riguardanti tutte

le attività contrattuali. Con particolare riferimento ai principi contenuti nella sentenza n. 12/2020 emessa dall'Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, è opportuno evidenziare che in tempo reale i dati e i documenti inseriti dagli Uffici sono resi disponibili sul sito http://sigeg.giustizia.it/home.aspx, accessibile via Internet da qualsiasi utente anche esterno al Ministero della Giustizia, consentendo pertanto la rapida decorrenza dei termini per le eventuali impugnazioni degli atti oggetto di pubblicazione da parte dei soggetti legittimati nonché la limitazione delle richieste di accesso civico in relazione ai documenti, informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria (articolo 5, comma 1, del decreto legislativo n. 33/2013).

A seguito di una ricognizione dell'assolvimento degli obblighi di pubblicazione particolarmente rilevanti sotto il profilo dell'uso delle risorse pubbliche, eseguita dall'Organismo Indipendente di Valutazione, si è proceduto a verificare la corretta pubblicazione delle informazioni relative al patrimonio immobiliare e ai canoni di locazione o affitto.

Riguardo al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, in materia di trasparenza si segnala la partecipazione ai lavori interforze volti all'adozione di una nuova disciplina transitoria, concernente la pubblicazione di taluni dati di alcune categorie di dirigenti pubblici. In particolare, presso il Dipartimento della Pubblica Sicurezza, Ufficio coordinamento e pianificazione delle Forze di Polizia, è stato costituito un apposito Gruppo di lavoro Interforze allo scopo di esaminare le nuove disposizioni di cui all'art. 1, commi 7 e 7 *bis* del decreto legge 30 dicembre 2019 n. 162, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020 n. 8. Sono state così individuate linee interpretative pienamente condivise sui punti principali della nuova normativa, sulla base delle quali sono stati predisposti dei lavori preliminari, contenenti le ipotesi di esenzione dai suddetti obblighi di pubblicazione; si stanno dunque ponendo le condizioni affinché i successivi decreti presentino una *ratio* e una portata applicativa coerente tra le varie Amministrazioni, pur con i necessari adattamenti legati all'organizzazione di ciascuna Forza Armata o di Polizia. I lavori sono stati poi rimessi all'attenzione degli Uffici Legislativi per la stesura dello schema di decreto di ciascun Ministero.

Anche l'Amministrazione penitenziaria sta partecipando al Tavolo tecnico sugli obblighi di pubblicazione concernenti i bandi di gara e i contratti, all'esito del quale è stato prodotto un contributo riguardante gli obblighi di pubblicazione degli atti di gara ai sensi dell'art. 29 e le relative informazioni ai sensi dell'art. 76 del d.lgs. n. 50 del 2016 nella sezione

"Amministrazione trasparente", gli obblighi informativi delle stazioni appaltanti da pubblicare sul portale dell'A.N.A.C. ai sensi dell'art. 1, comma 32, della legge n. 190 del 2012, gli obblighi di pubblicazione sul sito giustizia.it in caso di acquisizione centralizzata in base a convenzione Consip e l'eventuale aggiornamento della "tabella flussi" pubblicata nella Sezione "Trasparenza" del sito ministeriale.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità nel corso del 2020 ha adempiuto a tutti gli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza (d.lgs. n. 33/2013). In relazione agli obblighi di pubblicazione dei titolari degli incarichi dirigenziali ha dato esecuzione alla circolare n. 5/2019 del R.P.C.T. e alle specifiche tecniche sulle modalità di compilazione della scheda trasparenza da parte di ciascun dirigente. In relazione al monitoraggio delle situazioni di incompatibilità e inconferibilità per l'anno 2020, si sta procedendo ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive di cui all'art. 20 d.lgs. n. 39/2013 dei dirigenti in servizio presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. In materia di prevenzione della corruzione sono stati inoltre adottati i Patti di integrità, quale misura di prevenzione specifica afferente l'area di rischio dei contratti pubblici, preannunciata nell'aggiornamento al Piano dello scorso anno; sono stati introdotti attraverso una specifica clausola inserita nei bandi di gara, per tutte le procedure di affidamento, sopra e sotto soglia (l'adozione di tale misura è stata richiesta a tutte le stazioni appaltanti con circolare del Capo Dipartimento della giustizia minorile e di comunità n. 1 del 20.2.2020).

In merito agli adempimenti relativi alla "trasparenza", l'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili durante l'anno ha provveduto ad effettuare controlli sugli adempimenti e a segnalare ai vari responsabili le ulteriori attività secondo le tempistiche tracciate dal Piano Triennale; sono in fase di completamento l'aggiornamento della mappatura delle attività e delle misure specifiche di prevenzione, il monitoraggio di quelle previste nel Piano triennale 2020-2022 con verifica della loro sostenibilità e si sta provvedendo, in vista della redazione del nuovo Piano triennale, a fissare la programmazione delle misure da attuare dal 2021.

In attuazione di quanto previsto dalla delibera n. 213 del 4 marzo 2020 e dal comunicato del Presidente dell'Autorità Nazionale Anticorruzione del 12 marzo 2020 recante disciplina in tema di "*Attestazioni OIV sull'assolvimento degli obblighi di pubblicazione al 30 giugno 2020 e attività di vigilanza dell'Autorità*", in materia di trasparenza, l'O.I.V. ha adempiuto al rilascio dell'attestazione sugli obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni.

3.3 L'attività ispettiva e disciplinare.

I meccanismi di verifica della regolarità nella gestione delle attività amministrative e giurisdizionali degli uffici giudiziari e dell'osservanza, da parte dei magistrati appartenenti all'ordine giudiziario, dei doveri deontologici previsti dalla legge sono assicurati, per la parte di competenza di questo dicastero, rispettivamente dall'Ispettorato generale e dal Gabinetto del Ministro, quali uffici di "diretta collaborazione" del Ministro della Giustizia nonché, sotto il profilo dell'amministrazione attiva, dalla Direzione Generale dei Magistrati incardinata presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

Deve premettersi che l'attività ispettiva ordinaria per l'anno 2020, programmata dall'Ispettorato Generale in data anteriore al verificarsi dell'emergenza epidemiologica da COVID-2019, ha calibrato la propria attività in relazione alla crisi determinata dalla pandemia.

Appare opportuno segnalare in proposito che, in data 13 novembre 2020, il Ministro della Giustizia ha delegato l'Ispettorato Generale di svolgere un'inchiesta amministrativa tesa a verificare che le attività giurisdizionali proseguissero nel pieno rispetto delle misure di prevenzione stabilite a tutela della salute dei cittadini e, in particolare, degli utenti del servizio giustizia e ad accertare la rispondenza delle soluzioni organizzative a tal fine adottate dai Capi degli Uffici ai provvedimenti amministrativi emessi dal Ministero della Giustizia e alle disposizioni di cui ai decreto legge n. 137/2020 e n. 149/2020.

Vale osservare che l'attività svolta dall'Ispettorato Generale nel 2020 si colloca all'interno di un più ampio processo di innovazione e modernizzazione, iniziato nell'ultimo quadriennio e diretto a rendere la funzione ispettiva più efficiente e duttile a fronte delle costanti evoluzioni del "pianeta giustizia".

Tale processo si è articolato in molteplici aspetti e attività, che tuttavia trovavano tutti il proprio fulcro nella informatizzazione del servizio ispettivo. Per questo motivo, grazie ai passi già compiuti, è stato possibile focalizzare in corsa, proprio in occasione della crisi sanitaria da COVID-2019, l'obiettivo di rendere possibile la conduzione delle verifiche ispettive ordinarie secondo un nuovo modello sempre più remotizzato.

È stata dunque rafforzata, nel corso del 2020, l'attività di remotizzazione della raccolta dei dati da parte dell'Ispettorato Generale, in fase preispettiva, razionalizzando la rilevazione dei flussi degli affari del settore civile in primo e secondo grado e demandandola al «*datawarehouse*» della giustizia civile in luogo dei singoli uffici giudiziari. Tale attività assicura, da un lato, uno sgravio per i singoli uffici e, dall'altro lato, consente una raccolta di

dati sempre più omogenei, tale da consentire un più reale e oggettivo raffronto tra i diversi uffici; ciò nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo della creazione di una base dati unitaria nella quale far confluire tutti i risultati delle singole ispezioni.

Allo scopo di favorire un ulteriore miglioramento nella *governance* del sistema giustizia e, al contempo, al fine di semplificare il contributo richiesto agli uffici giudiziari nella fase preispettiva e di rendere l'attività ispettiva sempre più mirata alla risoluzione delle criticità accertate, l'Ispettorato Generale ha svolto le seguenti attività:

1) elaborazione di proposte di approfondimento nella revisione e riduzione delle "richieste standardizzate", assicurando una maggiore corrispondenza tra i dati acquisiti e la struttura della relazione ispettiva e, quindi, evitando l'acquisizione dei dati non funzionali alle specifiche esigenze ispettive, razionalizzando e riducendo all'essenziale le richieste di informazioni agli uffici ispezionati, onde concentrare gli sforzi su una verifica sul campo della funzionalità dei servizi e sui contributi propositivi che possono essere dati;

2) elaborazione di proposte di rivisitazione dello schema di relazione ispettiva (e delle relative "istruzioni") al fine di rendere la stessa più snella e di facile lettura, omettendo tutte le informazioni non funzionali alle esigenze ispettive e che possono essere facilmente acquisite dal Ministero mediante la consultazione di altre fonti conoscitive di accesso immediato;

3) approfondimento delle criticità più complesse e frequenti riscontrate negli uffici giudiziari al fine di assicurare, durante le verifiche ispettive, approcci alle problematiche e modalità operative uniformi.

Le innovazioni nell'ambito dell'attività ispettiva che scaturiranno dai suindicati interventi comporteranno la graduale contrazione dei tempi dell'attività ispettiva, già peraltro avviata nell'anno 2019.

È stato inoltre intrapreso un processo di modifica dei *report* ispettivi relativi agli uffici di secondo grado, al fine di potere garantire, nel breve termine, la pubblicazione dei "quadri sintetici" di tutte le relazioni ispettive e la loro omogeneità strutturale.

È, infine, in fase di elaborazione un progetto che permetterà di svolgere gran parte della verifica ordinaria degli uffici giudiziari da remoto, dando la possibilità agli ispettori di consultare, anche in regime di lavoro agile, gran parte dei registri informatici del settore civile, nonché predisponendo per ciascun ispettore una postazione di lavoro con collegamento alla rete giustizia presso l'ufficio giudiziario più vicino al luogo di residenza (in regime di *co-working*), al fine di assicurare l'accesso da remoto ai restanti registri informatici dell'ufficio da verificare, ferme restando le indispensabili attività da svolgere *in loco*.

Sempre nell'ottica della collaborazione con gli uffici giudiziari è stato riorganizzato l'"Ufficio studi e innovazioni", il quale ha provveduto al popolamento e all'aggiornamento di una bacheca virtuale, creata sul sito pubblico dell'Ispettorato Generale, nella quale saranno raccolti i quesiti e le relative risposte rese agli uffici giudiziari nonché le criticità che hanno dato luogo a prescrizioni/raccomandazioni di maggior rilievo e ricorrenza, per singoli servizi verificati negli uffici distrettuali, ordinati e distinti per argomenti e tematiche al fine di una rapida e facile consultazione. A tal fine è stato disposto che, durante la verifica ispettiva, siano massimate tutte le prescrizioni e raccomandazioni impartite, al fine di facilitare il compito di raccolta e pubblicazione sulla bacheca virtuale da parte del personale addetto all'Ufficio Studi.

Parallelamente anche gli Uffici amministrativi interni dell'Ispettorato sono stati coinvolti nel processo di ammodernamento. Quasi tutta l'attività interna è stata, infatti, digitalizzata e, ordinariamente, i documenti ispettivi vengono trasmessi e lavorati tramite supporto digitale.

L'analisi tracciata delle coordinate entro le quali si è orientata la rotta dell'innovazione dell'attività ispettiva, svolta in stretta coerenza e sintonia con i propositi enunciati dal Ministro della Giustizia nei suoi atti programmatici, dà conto anche del progressivo superamento dell'attività ispettiva quale mero momento di controllo di regolarità dell'attività degli uffici per divenire momento di verifica trasparente delle *performance* del complesso apparato giudiziario.

L'azione dell'Ispettorato si è, infatti, da un lato, focalizzata sulle attività più strettamente correlate alle linee di intervento strategiche dell'amministrazione della giustizia nel suo complesso e, dall'altro lato, ha inteso perseguire obiettivi ulteriori rispetto a quelli degli anni passati. In particolare, le verifiche ispettive sono divenute sempre più lo strumento per mettere a fuoco le criticità organizzative e funzionali degli Uffici giudiziari e indirizzare la dirigenza amministrativa e i capi degli Uffici verso l'adozione di più virtuosi moduli organizzativi, assumendo l'Ispettorato Generale anche una posizione di supporto tecnico qualificato per la risoluzione dei problemi evidenziati o segnalati dagli uffici.

Deve sottolinearsi che, all'esito dell'attività ispettiva ordinaria svolta nell'anno 2020, sono stati riscontrati casi di irregolarità che hanno dato origine, oltre che a istruzioni e regolarizzazioni immediate, a raccomandazioni scritte e, nei casi più significativi, a prescrizioni agli uffici, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 1311 del 1962. In relazione a dette raccomandazioni e prescrizioni sono state, quindi, aperte procedure di monitoraggio delle attività di regolarizzazione poste in essere dagli uffici, riferite a quelle impartite nell'anno o

all'esito di precedenti ispezioni. Tale attività, che sempre più si caratterizza per i suoi connotati di stimolo e impulso diretto ad elevare la qualità dei servizi interessati, riveste una particolare importanza sia sotto il profilo della rimozione delle singole criticità, sia sul più generale piano del miglioramento della funzionalità ed efficienza degli Uffici giudiziari.

In conclusione, il processo di trasformazione in atto, dettato soprattutto da un mutamento in termini culturali dell'approccio all'attività ispettiva, ha consentito di raggiungere un avanzamento del processo di modernizzazione. Tali trasformazioni impongono maggior impegno e determinazione da parte del suddetto Ufficio Generale, al fine di proseguire nel processo in corso, in vista del definitivo adeguamento ai moderni *standard* di qualità ed efficienza voluti dall'Unione Europea.

Il Servizio per i Rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura, nel corso dell'anno 2020, ha proseguito nell'attuazione del processo di dematerializzazione procedendo allo scarto della documentazione cartacea contenuta nei fascicoli creati negli anni 2010 - 2015 a seguito di Ispezioni Ordinarie. Oltre a ciò, i documenti originali analogici sono stati convertiti in informatici, preservandone il valore giuridico, probatorio e archivistico, poiché ogni singolo atto è stato protocollato, scansionato e custodito digitalmente in un sistema di gestione sicuro, per garantire una conservazione essenziale e permanente dell'attività amministrativa esercitata al fine di attuare una condivisione telematica delle comunicazioni e delle informazioni con le altre articolazioni del Gabinetto e del Ministero della Giustizia.

4. I Luoghi della giustizia. Efficientamento delle strutture penitenziarie e giudiziarie. Una giustizia diffusa sul territorio e vicina ai bisogni dei cittadini.

4.1. Edilizia penitenziaria.

Per affrontare la tematica del sovraffollamento penitenziario e in un'ottica di miglioramento del profilo trattamentale, è stato statuito (decreto-legge n. 135/2018 e decreto-legge n. 162/2019) che all'attività di realizzazione di strutture detentive concorra, fino al 2022, anche il Ministero della Giustizia. In proposito si segnala che, con il decreto legge 31 dicembre 2020 n. 183 ("*Disposizioni urgenti in materia di termini legislativi, di realizzazione di collegamenti digitali, di esecuzione della decisione (UE, EURATOM) 2020/2053 del Consiglio, del 14 dicembre 2020, nonché in materia di recesso del Regno Unito dall'Unione europea*", pubblicato sulla G.U. n. 323 del 31 dicembre 2020), è stata disposta la proroga dei limiti temporali entro cui è destinata ad operare l'assegnazione straordinaria di funzioni in materia di edilizia penitenziaria in favore del personale tecnico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Infatti, sino al 31 dicembre 2022, le nuove funzioni in tema di progettazione, gestione delle procedure di affidamento e delle procedure

di formazione dei contratti, nonché di individuazione di immobili dismessi e idonei alla riconversione, sono assegnate al personale tecnico del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. È stabilito inoltre che, fino alla scadenza del predetto termine, le competenze del personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in materia di edilizia penitenziaria sono esercitate limitatamente alle opere individuate secondo la programmazione dei lavori da eseguire come approvata d'intesa con il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, le cui procedure di affidamento siano avviate entro il 30 settembre 2020.

L'Amministrazione penitenziaria, oltre a proseguire nell'espletamento delle attività finalizzate alla riqualificazione del patrimonio edilizio ad essa concesso in uso governativo, è fortemente impegnata in un programma teso all'aumento del numero effettivo e al miglioramento qualitativo dei posti detentivi mediante il recupero d'agibilità di quelli indisponibili per carenze manutentive nonché nell'edificazione di nuovi padiglioni in penitenziari già attivi, come pure nella riconversione ad uso detentivo di strutture demaniali dismesse, in particolare caserme, aventi caratteristiche tali da poterne prefigurare - con prevalenti interventi di manutenzione ordinaria e/o straordinaria - un possibile adattamento ad istituto penitenziario.

Tale attività istituzionale persegue così il duplice obiettivo di contrastare il fenomeno dell'affollamento e di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti (anche sotto il profilo trattamentale) e agli operatori in carcere. L'attività dell'amministrazione si è pertanto concentrata sull'aumento dei posti effettivi in tutta Italia, sia attraverso gli interventi di completamento dei padiglioni detentivi già in corso di costruzione sia dando impulso e finanziando le attività manutentive degli istituti, per l'avvio di significative iniziative per il recupero di strutture inutilizzate e/o sottoutilizzate, soprattutto nelle aree geografiche di criticità maggiore, cogliendo le opportunità offerte da tali esercizi finanziari che sono stati caratterizzati da rilevanti aumenti di risorse sul capitolo della manutenzione ordinaria, corrispondenti a circa 25 milioni di euro per il 2019 e a circa 35 milioni di euro per il 2020, al netto delle assegnazioni suppletive intervenute per sostenere le necessità impreviste scaturite dall'emergenza Covid 19 e in conseguenza dei disordini del marzo 2020 sui quali si rinvia integralmente alle informative già rese al Parlamento.

Con la legge 30 dicembre 2020 n. 178 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*") sono stati previsti interventi straordinari per il potenziamento infrastrutturale delle articolazioni penitenziarie del Ministero della Giustizia per un importo complessivo di 80 milioni di euro, così ripartiti: 25 milioni di euro per l'anno 2021; 15 milioni di euro per l'anno 2022; 10 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2023 al 2026.

Tali interventi conservativi hanno consentito e consentiranno di recuperare i posti inagibili per problemi edili e impiantistici, con l'obiettivo del conseguimento - entro l'anno 2021 - di un abbattimento di tali posti a circa 2.200, di modo da tendere al raggiungimento della soglia fisiologica del 5 % di posti non disponibili, quota percentuale legata all'espletamento dei normali cicli di manutenzione ordinaria dei fabbricati (cadenza ventennale).

Il *trend* crescente dei posti detentivi è confermato dall'attivazione, nel 2020, dei nuovi padiglioni presso gli istituti di Parma, Lecce e Trani e la prossima attivazione del nuovo padiglione da 200 posti presso la Casa Circondariale di Taranto e quello di pari capienza di Sulmona, previsto entro il 2021.

Più in generale deve segnalarsi che, a seguito dell'attribuzione di competenze all'Amministrazione Penitenziaria ai sensi dell'art. 7 del decreto-legge 14 dicembre 2018 n. 135, nel marzo 2019 è stato varato un piano finanziario per la progettazione e la realizzazione di 25 nuovi padiglioni modulari media sicurezza, che si stima determinino un aumento di circa 2.000 posti detentivi, da costruire in aree libere disponibili *intra moenia* presso complessi penitenziari già attivi. Tali interventi mirano ad assicurare una più razionale collocazione degli spazi detentivi in modo da garantire un sensibile miglioramento del trattamento dei detenuti secondo le indicazioni provenienti dallo stesso Parlamento. In base alle disponibilità finanziarie sul pertinente capitolo, l'Amministrazione sta concentrando le proprie attività tecnico - amministrative sui procedimenti relativi ai suindicati moduli; al momento risultano in via di ultimazione i progetti di fattibilità di 8 padiglioni dei quali è in corso la progettazione definiva.

Sempre nell'ottica di potenziare l'offerta trattamentale va segnalato che, con D. M. 12.1.2021, è stata istituita presso l'ufficio di gabinetto, con un approccio multidisciplinare, la "*Commissione per l'architettura penitenziaria*" con il preciso mandato di predisporre progetti finalizzati ad allineare i luoghi dell'esecuzione penale alla funzione costituzionale di rieducazione e responsabilizzazione del detenuto, in una reale visione di reinserimento sociale e di recupero personale.

Per quanto concerne l'ulteriore potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario, si è data attuazione al piano avviato, in proficua collaborazione con l'Agenzia del Demanio e il Ministero della Difesa, per l'acquisizione e riconversione in istituti penitenziari di una serie di complessi militari, caratterizzati da una configurazione di tipo modulare, che potrebbero essere convenientemente trasformati in istituti penitenziari a trattamento avanzato, ottenibili con investimenti e tempi sicuramente e notevolmente inferiori rispetto alla realizzazione *ex novo* di un pari numero di complessi e posti detentivi.

Tali interventi di recupero si palesano inoltre aderenti al requisito di mantenimento delle strutture penitenziarie in ambienti urbani.

Questa attività consentirà considerevoli economie di tempi e costi rispetto alle onerose procedure di destinazione urbanistica e acquisizione, per esproprio, di aree fabbricabili nonché di progettazione e realizzazione di strutture penitenziarie, recuperando peraltro aree urbane, spesso abbandonate, in contesti già urbanizzati ed evitando l'ulteriore consumo di suolo; a tale riguardo, sono già stati avviati una serie di procedimenti e in particolare: 1) per la Caserma "Bixio" di Casale Monferrato è stata eseguita la gara per affidare il rilievo architettonico dei fabbricati propedeutico al confronto con la competente Soprintendenza per i Beni Culturali sul progetto di recupero conservativo e riconversione del compendio demaniale ad istituto penitenziario per 400 posti; 2) per la Caserma "Battisti" di Napoli si sta ultimando la documentazione da sottoporre al Comune e alla Soprintendenza di Napoli, secondo le richieste formulate dai due Enti nella riunione del tavolo tecnico convocata dall'Agenzia del Demanio e tenutasi in data 26.2.2020, per un progetto di riconversione a istituto da 200 posti; 3) per la Caserma "Barbetti" di Grosseto, è in corso di attivazione il tavolo tecnico con l'Agenzia del Demanio per gli adempimenti necessari alla presa in consegna del complesso, da riconvertire in istituto da 400 posti.

Meritevole di menzione è l'altra rilevante attività espletata per l'implementazione di sale per videoconferenze giudiziarie (partecipazione al dibattimento a distanza) nei 62 istituti penitenziari ospitanti detenuti in regime di alta sicurezza con investimenti per circa 3,5 milioni di euro; è stato inoltre progettato e realizzato da personale tecnico dell'Amministrazione, l'ampliamento, in regime di amministrazione diretta, della sala già funzionante presso la sede della Scuola di Formazione e Aggiornamento di Via di Brava in Roma.

L'estensione di tale sistema sul territorio nazionale, avviata nel 2018 e proseguita nel biennio successivo, ha consentito importanti economie di risorse umane e finanziarie nel settore delle traduzioni di detenuti in udienza nei tribunali.

Oltre a ciò, e sempre al fine di assicurare al meglio il benessere del personale, si è continuato a finanziare lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria delle caserme e degli alloggi di servizio, secondo le priorità stabilite dai Provveditorati Regionali.

Da evidenziare anche l'attività di collaborazione dell'Ufficio Tecnico con programmi di ricerca universitaria nel campo dell'Architettura Penitenziaria con varie facoltà sul territorio nazionale, nell'ambito dello specifico Tavolo di lavoro istituito con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane.

Si segnala, in particolare, il progetto M.A.MA., moduli per l'affettività e la maternità, con la progettazione e la realizzazione, in collaborazione con il Dipartimento di Architettura dell'Università "La Sapienza" di Roma, del prototipo di edificio modulare in legno per colloqui e rapporti affettivi tra detenuti e detenute con bambini e familiari, realizzato in economia presso la Casa Circondariale Femminile di Rebibbia, la cui componentistica è stata prodotta dalla falegnameria della Casa Circondariale di Viterbo.

Con la legge 30 dicembre 2020 n. 178 ("*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*") è stato istituito un fondo per il finanziamento dell'accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia, pari a 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023.

Quanto alle azioni intraprese sul versante della razionalizzazione dei consumi e dell'efficientamento energetico e all'utilizzo di fonti sostenibili o rinnovabili, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha continuato a svolgere, anche nel 2020, una rilevante attività nel settore dell'efficientamento energetico dei complessi demaniali in uso governativo all'Amministrazione.

4.2. Edilizia giudiziaria.

Nell'anno 2020 il Ministero, al fine di garantire un maggiore efficientamento della gestione degli immobili, ha sviluppato un piano di azione - progettazione ed esecuzione degli interventi richiesti, avendo come obiettivo quello di garantire l'efficientamento del singolo edificio nel suo complesso.

Tale attività si pone in un'ottica di continuità con quanto fatto negli ultimi anni e fino ad oggi, essendo stata avviata una azione di razionalizzazione in termini di spazi ma soprattutto in termini di maggiore fruibilità delle strutture, al fine di migliorare il benessere organizzativo del servizio giustizia.

Del resto, come noto, per effetto del trasferimento delle competenze relative all'edilizia giudiziaria dai Comuni al Ministero della Giustizia, quest'ultimo ha assunto la gestione diretta di oltre 900 immobili, in parte demaniali, in parte comunali e in parte in locazione da privati o altri enti in favore dell'edilizia giudiziaria. In relazione a tali beni, le richieste di interventi in materia di edilizia giudiziaria posti a carico del Ministero della Giustizia sono cresciute in maniera esponenziale.

Per tali cespiti il Ministero provvede ad una serie di attività edili e impiantistiche per le quali, ai soli fini di dare contezza della dimensione del fenomeno, si evidenzia che la copertura

finanziaria assicurata per le opere riguardanti la messa a norma impiantistica e l'adeguamento al decreto legislativo n. 81/2008 ammonta ad euro 129.934.081,23.

Pertanto, al fine di garantire la corretta gestione degli immobili in virtù di quanto disposto dalla legge n. 190/2014, è stato sviluppato un sistema digitale (S.I.G.E.G. - Sistema Informativo Gestione Edifici Giudiziari) finalizzato alla raccolta informatizzata della enorme mole di dati e documenti afferenti tutte le attività inerenti agli immobili. Le richieste di intervento trasmesse nel corrente anno 2020 dagli Uffici Giudiziari e inserite nel Portale S.I.G.E.G. sono state pari a n. 593. Il menzionato sistema informativo, strutturato come *software* gestionale specifico, assicura l'annotazione di informazioni e documenti secondo il flusso delle attività che attengono a tale gestione.

Sul sistema vengono pertanto annotati gli interventi strutturali sugli immobili destinati a sedi giudiziarie e alle sedi ministeriali, con particolare riguardo agli adeguamenti richiesti dal rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 81/2008 nonché della normativa antisismica.

Il Ministero della Giustizia ha la gestione diretta di 926 immobili così individuati:

- n. 149 sono beni demaniali in concessione uso governativo;
- n. 473 beni comunali concessi per uso giustizia;
- n. 261 sono beni in locazione passiva da privati o enti;
- n. 22 in locazione passiva da enti;
- n. 13 in comodato d'uso da altri enti;
- n. 1 immobile in indennità di requisizione;
- n. 7 cittadelle giudiziarie.

Si è proceduto ad una attività di interlocuzione con i Provveditorati OO.PP., al fine di potere definire modalità operative e di interazione necessarie ad una programmazione basata sull'esigibilità dei pagamenti e non più sull'assegnazione di somme bensì sulla c.d. spesa delegata. L'esame degli interventi, la loro programmazione e la descrizione dei tempi di esecuzione mediante il diagramma di Gantt e il monitoraggio sulla tempistica e completezza delle fasi della procedura amministrativa costituiscono un punto di partenza per migliorare l'efficienza operativa finalizzata ad assicurare la piena operatività degli edifici giudiziari.

L'analisi degli interventi gestiti dal Ministero sugli immobili amministrati ha condotto in particolare alla individuazione di due macroaree di intervento, identificate nelle grandi manutenzioni di impianti e di edilizia. Tale operazione, nel lungo e medio periodo, comporterà

la realizzazione di interventi organici sul manufatto, con conseguente riduzione della spesa e dei tempi di esecuzione.

Grazie, infatti, alla collaborazione tra gli Uffici Giudiziari e il Provveditorato alle Opere Pubbliche, in occasione di un evento contingente e imprevisto rappresentato dall'incendio avvenuto nel Palazzo di Giustizia di Milano nei primi mesi del 2020, è stato possibile avviare un intervento strutturale integrato che ha consentito anche di rivalutare i diversi interventi programmati negli anni precedenti, in un'ottica di funzionale efficientamento della parte dell'immobile interessato dall'evento, sia dal punto di vista impiantistico sia strutturale. È stato assicurato un adeguato finanziamento, riprogrammando gli interventi anche sotto il profilo finanziario.

Il confronto ha evidenziato la necessità di approdare alla predisposizione di rapporti su base convenzionale tra le due Amministrazioni della Giustizia e delle Infrastrutture e Trasporti.

Nell'anno 2020, quindi, sulla base dell'attività di interlocuzione già avviata nel 2019 sono stati elaborati documenti che disciplinano su base convenzionale i rapporti tra Ministero della Giustizia, Demanio e Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, con riferimento alla rifunzionalizzazione di edifici demaniali allo scopo di dare corso alla realizzazione di cittadelle giudiziarie concepite come strutture pienamente integrate con il tessuto urbano e recuperando in alcuni casi zone periferiche, in cui la testimonianza di legalità assume un significato pregnante.

Sono già stati sottoscritti Protocolli di Intesa con gli Enti coinvolti per le "cittadelle giudiziarie" di Roma, Bari, Perugia, Lecce, Vercelli, Trani, Messina, Catania, Milano, Velletri, Venezia, Bologna, Catanzaro, Sassari, Udine, Taranto e Foggia; sono di prossima sottoscrizione i Protocolli di Bergamo, Napoli e Genova.

È opportuno rilevare che la realizzazione delle "cittadelle giudiziarie" rientra tra le ipotesi escluse dalla disciplina del Manutentore Unico, nella categoria "nuova edilizia e ampliamenti". In merito, non è rinvenibile una normativa *ad hoc* che regolamenti unitariamente la fattispecie in esame. La realizzazione delle "cittadelle giudiziarie", infatti, è frutto di una cooperazione istituzionale tra più Enti, di volta in volta diversamente coinvolti, in ragione delle singole e specifiche competenze.

Tra queste vanno evidenziate: la competenza di carattere generale prevista in capo al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti in materia di edilizia statale affidata al Dipartimento per le Infrastrutture - Direzione Generale per l'Edilizia Statale e Interventi

Speciali, con particolare riferimento all'attuazione delle procedure finalizzate alla realizzazione degli interventi edilizi; la competenza di carattere generale dell'Agenzia del Demanio in merito alla cura della gestione di iniziative di valorizzazione sui beni del patrimonio immobiliare dello Stato nonché di razionalizzazione e cura dei fabbisogni logistici delle Pubbliche Amministrazioni.

Di fatto, l'Agenzia del Demanio ha il compito di promuovere intese e accordi finalizzati alla realizzazione e ottimizzazione del patrimonio pubblico. A ciò si è aggiunta, con la legge di bilancio per il 2019, l'ulteriore funzione quale Centrale Unica di Progettazione per gli interventi statali. In tale contesto l'Amministrazione della Giustizia, in quanto pubblica amministrazione, partecipa al Piano di Azione finalizzato all'ottimizzazione e razionalizzazione del patrimonio pubblico, anche facendosi parte attiva ai fini del reperimento, in tutto o in parte, dei necessari finanziamenti per la realizzazione delle opere di proprio interesse.

Proprio per l'esigenza di un complessivo riordino nel settore e per predisporre piani e programmi occorrenti per richiedere l'accesso ai fondi necessari, anche grazie al personale tecnico di recente assunzione, si è, da un lato, intensificata l'interlocuzione con le strutture del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e, dall'altro lato, sviluppato un percorso per avanzare con maggior decisione nei progetti di "cittadelle giudiziarie". A quest'ultimo riguardo possono essere citati, a titolo esemplificativo, gli sviluppi dei progetti delle cittadelle di Bari - con la sottoscrizione della Convenzione attuativa con l'Agenzia del Demanio e il conseguente avvio delle procedure di gara - nonché quelle di Napoli - con la sottoscrizione del protocollo di intesa con gli enti interessati - e di Bologna - anche in quest'ultimo caso con la sottoscrizione della convenzione attuativa.

Sempre in termini di razionalizzazione sia degli spazi sia dei costi relativi all'organizzazione giudiziaria, si segnala che è stato sottoscritto il contratto di comodato d'uso gratuito dell'immobile denominato "Torre" di proprietà del comune di Lecco da destinare a sede degli Uffici del Giudice di Pace, dell'UNEP e del Consiglio dell'ordine degli Avvocati di Lecco; è stato, poi, preso in consegna l'immobile già denominato "Convento di San Procolo (*ex* Maternità)" destinato a sede del Polo penale del Tribunale di Bologna.

Si è inoltre dato corso alla stipula della Convenzione per la realizzazione del secondo lotto relativo alla Cittadella Giudiziaria di Venezia, che si realizzerà attraverso il recupero dell'immobile *ex* Manifattura Tabacchi, per il quale questa Amministrazione ha già assicurato la copertura economica. L'attività di interlocuzione con le amministrazioni interessate

prosegue al fine di stipulare apposita convenzione per il recupero di altra porzione di immobile *ex* Manifattura Tabacchi per la realizzazione del terzo lotto.

Un risparmio di spesa è stato realizzato anche nei casi di rinegoziazione del canone ai sensi dell'art.1, commi da 616 a 619, della legge n. 160 del 27.12.2019, che hanno interessato immobili locati per gli Uffici Giudiziari di Udine, Brescia, Monza e Ferrara.

Va, infine, evidenziato che tutte le transazioni economiche relative alle locazioni passive degli immobili avvengono nel rispetto della normativa vigente in tema di tracciabilità dei flussi economici (art. 1, commi da 209 a 214, della legge 24 dicembre 2007, n. 244; D. M. 13 aprile 2013 n. 55).

5. Una giustizia vicina alle esigenze degli utenti.

L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha imposto il perseguimento, da parte del Ministero della giustizia, dell'obiettivo di garantire per quanto possibile una giustizia vicina alle esigenze degli utenti, anche attraverso la valorizzazione di ogni strumento utile a ridurre la distanza, non solo burocratico-amministrativa, con tutti gli attori, cittadini, professionisti, associazioni, ordini vigilati, che ad esso si rivolgono per ricevere un servizio ovvero per offrire sinergie per la promozione di pratiche virtuose di buona amministrazione.

Di seguito si passeranno in rassegna gli interventi realizzati in ambiti considerati particolarmente sensibili sia in relazione agli interessi presidiati (tutela dei crediti vantati nei confronti della P. A., tutela della dignità delle prestazioni professionali in relazione alla determinazione del compenso e controllo di legalità dell'*agere* amministrativo) sia in relazione alla rilevanza sociale e culturale delle tematiche trattate.

Si segnala, quanto ai rapporti con gli ordini professionali, la Convenzione speciale con la Cassa Forense per l'accesso agli archivi di giurisprudenza e di legislazione "*ItalgiureWeb*", in fase di ultimazione quanto alle modalità di accesso alla piattaforma da parte degli iscritti. Tale accordo, volto a consentire agli iscritti alla Cassa il libero accesso alla banca dati contenente le sentenze della Corte di Cassazione, mira al duplice obiettivo di apportare, soprattutto per i giovani professionisti, un enorme patrimonio informativo nella predisposizione delle loro difese e, al contempo, a diffondere la giurisprudenza della Corte di Cassazione in un'ottica di certezza del diritto.

È proseguita, anche nel 2020, l'attività del Protocollo in materia di equo compenso istituito con l'obiettivo della doverosa protezione costituzionale del contraente/professionista che non ha potere contrattuale bilanciato con il suo interlocutore impresa o parte pubblica, inteso quale contraente forte. Lo scopo del Protocollo, stipulato tra CNF e Ministero della

Giustizia, è quello di garantire l'applicazione "virtuosa" della disciplina in materia di equo compenso evitando, attraverso una capillare attività di monitoraggio, il verificarsi di abusi di posizione contrattuale. Il Protocollo prevede un sistema di raccolta dati e segnalazione dei comportamenti di soggetti pubblici o privati che contrattano con i professionisti che non rispettano le fonti normative vigenti, ovvero di sollecitazione dei grandi committenti ad adeguare le prassi contrattuali al rispetto della disciplina vigente. La creazione di un organismo centrale presso il Ministero, presieduto dal Ministro, che svolga i predetti compiti ed eventualmente proponga iniziative legislative sul tema consente di creare un continuo flusso di informazioni utili a fare emergere i comportamenti contrattuali non conformi alla disciplina sull'equo compenso.

È stato inoltre sottoscritto in data 15 luglio 2020 un Protocollo di intesa tra il Ministero e la Rete delle Professioni Tecniche per la istituzione del Nucleo centrale di monitoraggio della disciplina dell'equo compenso per le professioni tecniche sottoposte alla vigilanza del dicastero, allo scopo di acquisire una migliore e capillare conoscenza del fenomeno della (corretta) applicazione della normativa in tema di equo compenso nei settori di mercato interessati e di formulare eventuali proposte, anche legislative, tese ad assicurare effettività al principio dell'equo compenso.

Al fine di rendere ancora più efficace e funzionale l'attività di collaborazione tra il Ministero della Giustizia e il CNF in data 23 luglio 2020 è stato sottoscritto un protocollo d'intesa volto alla realizzazione, presso il DGSIA, di uno sportello permanente per la giustizia telematica, con la funzione di condividere le criticità che potrebbero riscontrarsi nell'applicazione del processo telematico, civile e penale, individuando conseguentemente possibili soluzioni.

Nel corso dell'anno 2020 è stato impresso un forte impulso all'attività di liquidazione e di pagamento delle fatture giacenti emesse a seguito di prestazioni rese nell'ambito delle c.d. spese di giustizia allocate sull'apposito capitolo di bilancio (1360). Con la legge di bilancio per il triennio 2021 - 2023 è stato stanziato un incremento di risorse per ulteriori quaranta milioni di euro l'anno, ai quali si potrà dunque attingere per soddisfare la liquidazione dei compensi maturati per le prestazioni professionali rese dai difensori delle parti meno abbienti.

Inoltre, nell'ottobre 2020, con l'accreditamento effettuato da parte del Ministero dell'Economia e Finanze, si sono rese disponibili le risorse finanziarie necessarie a saldare interamente il debito per le spese di giustizia relativo al 2019, pari a 92 milioni di euro. Per effetto di tale disponibilità, il Ministero della Giustizia ha diramato una circolare a tutti gli

Uffici giudiziari, comunicando di avere provveduto all'emissione degli ordini di accreditamento a saldo delle esposizioni debitorie, con l'invito ad adottare ogni intervento organizzativo dal punto di vista amministrativo-contabile e a profondere il massimo sforzo possibile per consentire il tempestivo pagamento agli aventi diritto, così da evitare ulteriormente l'allungamento dei tempi. L'importo complessivo stanziato è frutto di più provvedimenti adottati nel corso dell'anno: 20 milioni dal cd. decreto rilancio (decreto-legge n. 34/2020), 35 milioni attraverso la legge di assestamento (legge n. 128/2020) ai quali si aggiungono 37 milioni prelevati dal Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine.

Parallelamente è proseguita l'attività di vigilanza e controllo sull'attività di recupero delle pene pecuniarie e delle spese di giustizia e sulla regolare attuazione della convenzione stipulata con Equitalia Giustizia s.p.a. mediante l'attiva partecipazione dei competenti uffici ministeriali alle riunioni del gruppo di lavoro per la "*reingegnerizzazione dei processi di liquidazione*" costituito presso l'Ufficio di Gabinetto con lo scopo di effettuare una valutazione delle ricadute organizzative sul nuovo assetto della predetta società conseguenti all'emanazione del decreto legge n. 193 del 22 ottobre 2016, soprattutto in relazione ai processi lavorativi connessi alla fase di liquidazione delle spese di giustizia.

È inoltre in corso l'attività del gruppo di lavoro con la collaborazione della D.G.S.I.A., del personale di alcuni Uffici giudiziari e di Equitalia Giustizia spa, al fine di realizzare il collegamento tra i dati contenuti nei registri relativi alle spese di giustizia tenuti presso gli Uffici giudiziari e il "*foglio delle notizie*" sulle spese di giustizia, al fine di ottenere un riversamento automatico delle spese annotate nei registri *Mod. 1/A/SG* (registro spese pagate dall'erario) e *Mod. 2/A/SG* (registro spese prenotate a debito) nel registro *Mod. 3/SG* (registro dei crediti da recuperare) e quindi sul foglio delle notizie; ciò al fine di evitare la duplicazione di attività e velocizzare la successiva procedura di recupero delle spese.

Nell'ambito delle iniziative adottate per risolvere il problema costituito dai ritardi nei pagamenti degli indennizzi a sensi della legge Pinto è stato attivato un confronto con il Consiglio nazionale forense. In tale contesto sono stati affrontati i temi relativi ad alcune disfunzioni che l'esperienza lavorativa ha messo in evidenza e che si è ritenuto potessero essere contenute attraverso l'individuazione di buone prassi operative da parte degli avvocati. È stato pertanto predisposto e trasmesso al Consiglio nazionale forense un documento riassuntivo di tali prassi per la diffusione capillare ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati e la messa a disposizione di tutti gli iscritti.

Per fronteggiare la situazione derivante dai ritardi nell'emissione dei decreti di pagamento degli indennizzi, sono inoltre proseguiti nei primi mesi dell'anno 2020 i contatti diretti avviati nel 2019 con il Dipartimento mercati e sistemi di pagamento - Servizio tesoreria dello Stato della Banca d'Italia finalizzati alla stipula di un nuovo accordo di collaborazione ai sensi dell'articolo 15, comma 1, della legge 7 agosto 1990, n. 241 tra Ministero della Giustizia e Banca d'Italia per l'attività di liquidazione degli indennizzi per equa riparazione in caso di violazione del termine di durata ragionevole del processo. Tali interlocuzioni hanno permesso di arrivare alla predisposizione di un testo finale che è stato sottoscritto in data 18 febbraio 2020 dal Capo del Dipartimento per gli affari di giustizia e dal Direttore generale della Banca d'Italia.

È inoltre allo studio un progetto volto a semplificare e velocizzare i processi lavorativi del Settore Pinto con l'ausilio di un sistema di intelligenza artificiale che permetterà di abbattere considerevolmente i tempi di lavorazione delle pratiche.

È proseguita poi, in attuazione di una specifica indicazione programmatica del Ministro della Giustizia, l'attività di monitoraggio da parte dell'Ispettorato Generale delle domande di riparazione per ingiusta detenzione - avviata per la prima volta nel passaggio tra l'anno 2018 e l'anno 2019 - mediante acquisizione presso le Corti d'Appello dei dati di flusso relativi ai procedimenti iscritti ai sensi degli artt. 314 e ss. c.p.p. nell'ultimo triennio nonché di copia delle relative ordinanze di accoglimento non più soggette ad impugnazione. L'attività di monitoraggio ha così permesso di valutare l'incidenza delle domande indennitarie su base distrettuale, oltre che nazionale e aggregata per macroaree omogenee.

Il monitoraggio in oggetto e in particolare l'acquisizione e l'esame dei provvedimenti di accoglimento definitivi -oltre ad avere ampliato lo spettro degli accertamenti dell'Ispettorato Generale sulla applicazione e gestione delle misure custodiali, estendendo la verifica a tutte le ipotesi di ingiusta detenzione e non soltanto a quelle collegate all'assenza del requisito temporale (c.d. scarcerazioni tardive)- ha permesso di fornire supporto all'attività di monitoraggio imposta dalla legge n. 103 del 2017 (art. 1, comma 37) che, ad integrazione dell'obbligo di relazione annuale del Governo al Parlamento concernente informazioni e dati relativi alle misure cautelari di cui dall'art. 15 della legge n. 47 del 2015, ha richiesto che nella suddetta relazione siano comunicati anche "*…i dati relativi alle sentenze di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, pronunciate nell'anno precedente, con specificazione delle ragioni di accoglimento delle domande e dell'entità delle riparazioni,*

nonché i dati relativi al numero di procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione dell'esito, ove conclusi...".

Detta attività è stata ulteriormente rafforzata nel corso dell'anno 2020, mirando ad esiti di consolidamento dei risultati già ottenuti. A tal fine, sono state confermate le istruzioni già impartite ai Magistrati Ispettori tese ad ampliare lo spettro degli accertamenti in sede di verifica ispettiva ordinaria su tutte le ipotesi di ingiusta detenzione, integrando i controlli già previsti sulla applicazione e gestione delle misure custodiali e sull'indebita protrazione delle stesse in violazione dei termini di legge.

Tra le esperienze più virtuose del Ministero della Giustizia nella direzione della conservazione della memoria e della ricostruzione della coscienza civile del nostro Paese deve annoverarsi l'attività svolta nell'ambito del Protocollo d'Intesa siglato tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dei beni, delle attività culturali e del turismo avente ad oggetto l'"*individuazione di progetti di digitalizzazione di processi di interesse storico a cura della Rete degli archivi per non dimenticare*".

L'intesa, nata per garantire la conservazione, la valorizzazione e la fruibilità al vasto pubblico della documentazione giudiziaria di fondamentale importanza per la ricostruzione del recente passato del nostro Paese, vive attualmente una nuova stagione, particolarmente proficua per l'ulteriore sviluppo degli obiettivi che il Protocollo si propone.

Nel corso del presente anno, infatti, in data 15 luglio 2020 sono stati approvati gli atti integrativi del Protocollo che vedono nuovi *partner* istituzionali aderire agli obiettivi programmati. La Cassa delle Ammende e l'Archivio Flamigni erano già presenti e operativi per il Protocollo con il differente ruolo di componenti del Comitato scientifico e tecnico e hanno voluto acquisire la qualità di sottoscrittori del Protocollo per aggiungere forza operativa agli interventi che hanno potenziato l'attività del tavolo.

In particolare, la collaborazione con la Cassa delle Ammende ha inteso ulteriormente valorizzare il profilo del lavoro dei detenuti nell'ambito del percorso portato avanti dal Protocollo attivando canali formativi con opzioni professionalizzanti per offrire concrete possibilità di reinserimento sociale. Il legame tra l'attività dei detenuti e la trasformazione digitale delle carte giudiziarie assume un valore altamente simbolico per l'attività del Ministero che intende preservare la memoria in chiave moderna con il contributo del lavoro di chi sta ricucendo il proprio rapporto con la società civile. L'attività del Protocollo è cresciuta dopo l'esperienza maturata con il primo progetto (Moro) iniziato nel 2017, attualmente in corso con la digitalizzazione del processo cd. "Moro *bis*", e si è sviluppata

attraverso i percorsi progettuali degli Uffici Giudiziari di Milano e Firenze che stanno per avviare la loro fase esecutiva (sono attualmente in corso i bandi per la selezione degli archivisti). Tale valore simbolico risulta accentuato anche considerato che, proprio nel 2020, cadeva il quarantennale della strage alla stazione di Bologna, della strage di Ustica e dell'assassinio del giudice Mario Amato.

L'intensificazione delle attività del tavolo è derivata da una grande prova di sinergia istituzionale e ha costituito, altresì, l'occasione di un salto di qualità nell'offerta di reinserimento per i detenuti. Questi ultimi vengono formati dagli archivisti di Stato e partecipano alla ricostruzione digitale dei processi di interesse storico.

Altro aspetto centrale del lavoro del tavolo riguarda il metodo. Si realizza una meticolosa attività di preparazione della documentazione da digitalizzare; si numera, si scheda, si riordina per consentire una attività ragionata di collegamento in funzione della successiva ricerca anche con inserimento di metadati. L'obiettivo è realizzare la fruibilità massima per l'utenza con gradi di accesso qualificato.

In relazione ai progetti in corso, oggi si sta procedendo alla digitalizzazione del procedimento denominato Moro *bis*. La digitalizzazione dei procedimenti per il sequestro e l'assassinio di Aldo Moro è parte di un più ampio lavoro che parte dalla descrizione analitica e lo studio delle carte con l'obiettivo della valorizzazione di quei documenti attraverso la loro consultazione *on line*.

Quanto al progetto avviato presso il Tribunale di Milano, saranno coinvolti anche studenti universitari in tirocinio curriculare nei settori del trattamento penitenziario per le tecniche di digitalizzazione e procedure di archiviazione; i temi scelti sono quelli relativi al processo del 1981 sulla morte del banchiere Roberto Calvi, da cui nel 1985 è scaturito un altro filone d'indagine sui collegamenti tra criminalità organizzata e Banco Ambrosiano. Nel prosieguo del progetto, che avrà la durata di 24 mesi, saranno inseriti i processi sull'attività terroristica delle Brigate Rosse e di Prima Linea. Il periodo preso in esame si conclude con la prima parte del processo "Mani Pulite".

Il progetto relativo al Tribunale di Firenze riguarda nello specifico il riordino, la schedatura e la digitalizzazione dei processi per le stragi degli anni 1993 - 1994 (via Fauro, Roma 14.5.1993; via dei Georgofili in Firenze, 27.5.1993; via Palestro in Milano, 27.7.1993; Basilica di San Giovanni in Laterano e della Chiesa di San Giorgio al Velabro in Roma, 28.7.1993; Stadio Olimpico, viale dei Gladiatori, in Roma, 23.1.1994; Formello, 14.4.1994).

Proprio di recente, con l'approvazione del progetto avvenuta nella seduta del tavolo tecnico dello scorso mese di dicembre, il Protocollo prosegue la sua attività con il "Progetto Roma" che coinvolge gli Uffici Giudiziari della Capitale. I progetti approvati riguardano i procedimenti ad Ordine Nuovo, Avanguardia Nazionale e Nar; il procedimento a Licio Gelli; il fascicolo delle indagini e del dibattimento per la strage di Ustica.

Il Ministero sta conducendo con notevole impegno il percorso progettuale sulla digitalizzazione dei processi storici con l'aiuto prezioso di tutti i componenti del Protocollo di Intesa. L'obiettivo ambizioso è quello di implementare sempre di più l'attività del protocollo anche attraverso la sensibilizzazione degli Uffici Giudiziari che vogliono intraprendere questa esperienza di così grande spessore culturale.

Prosegue così l'impegno del Ministero per realizzare una complessa operazione di conservazione della memoria in chiave moderna e di inclusione sociale, un impegno sempre più alimentato dalla condivisa sensibilità di continuare a perseguire gli obiettivi del tavolo.

Nell'ambito delle attività di rafforzamento della tutela delle vittime, nel 2020 è stato dato un particolare impulso ai lavori del Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato, insediatosi il 29 novembre 2018. In particolare, nella riunione del 21 luglio 2020 è stata approvata la proposta di realizzazione di un Portale di Informazione per le vittime di reato, ovvero una piattaforma digitale *on line* ad uso dei cittadini diretta a garantire un accesso diretto alle informazioni sulle reti di assistenza alle vittime. Nel quadro di un'azione sinergica di sostegno alla vittima di reato si potrà ipotizzare anche il coinvolgimento degli Uffici Giudiziari in seno ai quali potranno essere istituiti degli *help desk* deputati all'ascolto delle persone offese/vittime al fine dell'indirizzamento verso percorsi istituzionali di sostegno (con il coinvolgimento di associazioni a ciò deputate) ovvero allo scopo, puramente informativo, sulle opzioni procedurali a disposizione delle stesse.

Come già anticipato in premessa sul tema della lotta contro la violenza di genere, si è voluto dare avvio ad un ampio monitoraggio sull'attuazione della legge 19 luglio 2019, n. 69, c.d. Codice Rosso (GU 25.7.2019), ad un anno dalla sua entrata in vigore. È stata, infatti, intrapresa una articolata osservazione sul fenomeno della violenza domestica e di genere, con particolare attenzione alla verifica degli esiti della prima applicazione delle misure introdotte dalla legge, che reca modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e ad altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere. L'indagine ha consentito di acquisire elementi concreti sull'impatto delle nuove disposizioni, in particolare

avuto riguardo alla risposta delle diverse realtà giudiziarie. Inoltre, essa ha dato impulso ad una raccolta mirata di dati statistici per fotografare i risultati ottenuti in particolare con l'introduzione di fattispecie di reato prima inesistenti come il cd. *revenge porn* o il matrimonio forzato.

Tale ricerca consentirà anche di valutare adeguatamente la necessità di inserire eventuali modifiche e/o integrazioni della legislazione vigente, partendo dall'idea che solo un metodo di lavoro multilivello e aperto al dialogo con i diversi interlocutori coinvolti in questo delicato settore possa ritenersi costruttivo. A tal fine sono stati somministrati a Procura e Tribunali specifici quesiti, volti ad acquisire dati qualitativi ed esperienziali relativi alla efficacia degli strumenti di contrasto alla violenza di genere e alle criticità eventualmente riscontrate nella tutela delle vittime di violenza domestica nel periodo di emergenza sanitaria da Covid 19 e più in generale dati relativi alle *best practice* messe in campo per dare attuazione alle previsioni della legge (di tipo organizzativo, formativo e investigativo) 19 luglio 2019 n. 69, che ha creato una corsia preferenziale per rendere più dinamica e efficace la risposta giudiziaria di fronte alla commissione di reati contro le donne.

Come suggerito dalla prospettiva sovranazionale, un'efficace azione di contrasto richiede infatti azioni concrete a tutela delle vittime, riconoscendo priorità di trattazione ai reati di questa tipologia. In questa cornice si è dato corso ad attività di monitoraggio volta a valutare l'incidenza delle misure di contenimento - cd. *lockdown* - approntate dal Governo in relazione alla crisi pandemica sui casi di violenza domestica verificatisi nel periodo dell'emergenza sanitaria.

Gli esiti dell'indagine sono stati convogliati, previa loro selezione e rielaborazione, nel documento intitolato "*Rapporto sulla legge Codice Rosso ad un anno dalla sua entrata in vigore*", reso pubblico dal Ministro in occasione della Giornata internazionale per l'eliminazione della violenza contro le donne (25 novembre 2020) e da allora consultabile sul sito del Ministero della Giustizia.

Esso si articola in diverse parti. Il primo livello esplorato è stato quello regolativo, prima internazionale e poi nazionale, ciò in quanto il "Codice Rosso" è parte integrante di una legislazione e di un assetto di tutela, già esistente, che la nuova normativa ha inteso rafforzare e migliorare. Le altre parti del Rapporto proseguono poi con l'analisi dei dati statistici sui procedimenti trattati e definiti nel periodo esaminato, la verifica delle modalità con cui gli Uffici Giudiziari si sono organizzati per fare fronte all'applicazione della legge n. 69/2019, per fornire infine un quadro sintetico anche sul tema del trattamento penitenziario e delle misure di sicurezza e prevenzione introdotte dal Codice rosso.

6. Un nuovo modello di esecuzione penale tra certezza della pena, rieducazione e dignità della detenzione.

6.1 Esecuzione penale esterna.

Nel corso dell'ultimo anno si è dato seguito al processo di rafforzamento delle sanzioni e misure di comunità come strumento di costruzione della sicurezza sociale e prevenzione della recidiva.

Particolare attenzione è stata dedicata all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell'imputato adulto, che ha aggiunto un altro tassello alla costruzione del sistema di *probation* in Italia. A tale riguardo, appare utile evidenziare la progressiva crescita del ricorso a questo istituto, favorita dall'impegno degli uffici giudiziari sul territorio e, a livello centrale, dalle molteplici iniziative del Ministero, concretizzatesi nella stipula di convenzioni e protocolli per i lavori di pubblica utilità, così da agevolare il ricorso all'istituto anche nei territori che possono contare su più esigue risorse e opportunità di inserimento lavorativo.

Sotto il profilo strutturale, nel corso del 2020 si è proseguito nella costruzione di un sistema organizzativo che privilegi le misure di comunità come strumento di sicurezza sociale, favorendo al contempo una organizzazione degli uffici nel segno della multidisciplinarietà; in quest'ottica si colloca la costituzione dei nuclei di polizia penitenziaria all'interno degli U.E.P.E. L'attribuzione di nuovi compiti e l'inserimento stabile dei nuclei nel sistema dell'esecuzione penale esterna sono ulteriori segnali importanti della imprescindibilità del contributo e dell'importanza del lavoro svolto dal Corpo di polizia penitenziaria. Nel medesimo solco si pone l'aumento del numero di funzionari del servizio sociale e di altre figure professionali, che garantiscono una maggiore diversificazione delle professionalità all'interno degli uffici. Invero gli U.E.P.E. vedranno, nel prossimo futuro, la presenza, accanto ai funzionari del servizio sociale, anche di funzionari giuridico pedagogici, esperti in criminologia, psicologia e mediatori culturali.

Al fine di favorire uno sviluppo del complesso delle attività inerenti alla esecuzione penale esterna, è proseguita l'attività di individuazione delle finalità e degli obiettivi del Ministero, già scolpite nelle "Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna", attraverso l'emanazione di ulteriori direttive e indicazioni dipartimentali.

Si è così delineato un sistema organico e organizzato che, pur apprezzando e valorizzando le differenze tra giustizia minorile ed esecuzione penale esterna, ne favorisse le interazioni, attraverso l'enucleazione di obiettivi e risultati comuni; l'adozione di nuove modalità organizzative, la previsione di procedure di interconnessione delle funzioni e delle competenze e la creazione di momenti di comune operatività risultano finalizzati a creare modelli stabili di

collaborazione tra i Centri per la giustizia minorile, i Servizi Minorili e gli U.E.P.E per adulti in tutte le loro articolazioni.

A due anni dalla entrata in vigore dell'Ordinamento penitenziario minorile (d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 121) che ha delineato un quadro sistematico della esecuzione della pena intramuraria per i minori di età e i "giovani adulti," si registra un progressivo miglioramento della qualità della progettazione trattamentale condivisa tra settore minorile ed esecuzione penale esterna. Si è intensificata l'azione congiunta tra le articolazioni territoriali dei rispettivi settori, a cominciare dal comune impegno per favorire percorsi di recupero per quella fascia di utenza, di età compresa tra i 18 e i 25 anni, trasversale ai due sistemi; un lavoro congiunto che condivide risorse, metodologie e obiettivi.

Parimenti, si registra la proficua e costante interazione tra il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e l'Amministrazione penitenziaria, gli Uffici di Sorveglianza e i tribunali ordinari e minorili, al fine di rimuovere gli ostacoli all'accesso all'esecuzione penale esterna da parte dei potenziali beneficiari, le cui istanze sono frustrate da criticità di tipo pratico, quali la mancanza di alloggio o di opportunità lavorative.

L'esigenza di rendere maggiormente effettivo il ricorso al sistema di esecuzione penale esterna è stata perseguita, altresì, rafforzando le attività di volontariato e aumentandone il coinvolgimento nelle attività di competenza del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, anche in considerazione dei positivi risultati riscontrati nel precedente triennio.

Particolare attenzione è stata dedicata all'attività di prevenzione; è stato completato il processo di monitoraggio su base nazionale dei fenomeni di devianza minorile di gruppo ed è in corso uno studio finalizzato a raffinare le strategie di intervento che in quest'ambito, così come nel più complessivo impegno nel settore della prevenzione, rappresentano una *mission* di primaria importanza.

L'attuale sistema di esecuzione penale esterna rappresenta un punto di svolta nell'approccio dell'ordinamento al contrasto al crimine, sul versante delle concrete modalità di gestione della risposta sanzionatoria. A ciò si aggiunga che le misure alternative alla detenzione, essendo connotate dalla loro esecuzione sul territorio, possono fornire un contributo fattivo a beneficio della collettività, favorendo direttamente e indirettamente il riavvicinamento tra il condannato e il tessuto sociale di appartenenza.

Le statistiche relative al numero di soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità al 31 ottobre 2020, pari a 57.991 unità, cui si aggiungono 43.388 soggetti in carico per indagini e

consulenze, forniscono un dato obiettivo e concreto della recente evoluzione del sistema di esecuzione penale.

Al tempo stesso ciò comporta, sul versante organizzativo, una ristrutturazione amministrativa, fondata sulla riprogrammazione delle azioni territoriali e sulla centralità della figura degli U.E.P.E., coordinati dal lavoro del Ministero. Invero il richiamato sistema di *probation* di stampo europeo richiede la trasformazione degli U.E.P.E. in strutture in grado di garantire il collegamento con i territori e con le capacità che ciascun territorio, a seconda delle proprie peculiarità, è in grado di mettere a disposizione al fine di favorire i concreti progetti di esecuzione della pena all'esterno delle strutture carcerarie. Il lavoro posto in essere è stato, pertanto, funzionale anche a favorire il raccordo tra U.E.P.E. e attori istituzionali, agenzie pubbliche e private del territorio, in modo da offrire all'utenza reali opportunità di reinserimento sociale.

Il processo di implementazione dell'esecuzione penale esterna per l'anno 2020 è stato delineato sulla scorta di tre principali strumenti/modelli di sviluppo: gli sportelli di prossimità, la coprogettazione e gli accordi con i committenti istituzionali.

Sotto il primo profilo, l'attenzione del Ministero si è focalizzata sul potenziamento degli sportelli e delle funzionalità offerte all'utenza; i vari settori di intervento degli uffici sono sviluppati attraverso gli strumenti dell'accordo con i committenti istituzionali e della coprogettazione con i servizi territoriali nonché con l'istituzione di sportelli di prossimità, tanto presso i tribunali quanto presso gli uffici territoriali (c.d. SP.IN.). Questi ultimi, attraverso il contatto diretto tra più attori istituzionali, velocizzano l'*iter* procedurale.

La necessità di dare vita ad una programmazione congiunta con enti pubblici e privati del territorio e con gli altri servizi della giustizia minorile, al fine del reperimento di risorse da destinare all'ampliamento delle misure e sanzioni di comunità e alla realizzazione di progetti di reinserimento sociale e lavorativo, ha indirizzato il Ministero nell'utilizzo di uno strumento innovativo, in linea con gli Uffici di *probation* di stampo europeo e funzionale agli scopi, quale quello della coprogettazione.

Una concretizzazione di tale strumento è rappresentata dai progetti della Cassa delle Ammende; ai progetti ordinari già finanziati nel corso del 2019, in via di realizzazione, si aggiunge il programma di interventi per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 negli Istituti Penitenziari. Tali progettualità, pur in un momento di generale difficoltà organizzativa ed esecutiva, sono in corso, con modalità diversificate nelle diverse aree del Paese.

Al fine di strutturare azioni di sistema che garantiscano effetti nel lungo periodo nonché di assicurare la costruzione di reti stabili di collegamento istituzionale tra tutti i referenti territoriali - con effetti positivi e permanenti anche una volta terminati i finanziamenti- il Ministero, anche nel corso del 2020, è stato impegnato nella valorizzazione dei fondi strutturali nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (P.O.N.). In particolare, è in fase di realizzazione il Progetto *"Innovazione sociale dei servizi per il reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali"*, finanziato attraverso il Programma Operativo Nazionale Legalità F.E.S.R./F.S.E. 2014-2020. Il progetto consiste in un programma di inserimento sociale e professionale a favore di soggetti in uscita dal circuito penitenziario e in esecuzione penale esterna, o sottoposti a sanzioni di comunità, in carico agli U.E.P.E. delle regioni del mezzogiorno; ciò al preordinato fine di offrire agli stessi nuove opportunità e nuove prospettive di vita, fornendo una alternativa effettiva rispetto al modello criminale, in grado di allontanarli definitivamente dai circuiti connotati da illiceità. Le attività di gestione del progetto sono proseguite anche nella fase di emergenza epidemiologica e le azioni previste sono state, per la gran parte, realizzate.

Il Ministero proseguirà l'azione di promozione e coordinamento delle iniziative per il reinserimento socio - lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna, partecipando anche all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali (P.O.R.), cofinanziati con il fondo sociale europeo nell'ambito della programmazione 2014 – 2020, e a quelli previsti nel nuovo quadro finanziario pluriennale 2021 - 2027, in fase di approvazione.

La collaborazione con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha consentito, nel corso dell'anno, l'organizzazione di corsi di formazione sulla coprogettazione che hanno coinvolto tutte le figure professionali degli U.E.P.E. Una conferma della importanza primaria di tale impostazione si rinviene nel documento di programmazione triennale elaborato dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, nel quale la coprogettazione viene espressamente indicata quale strumento imprescindibile per la reale implementazione delle misure e sanzioni di comunità, funzionale al fine ultimo di ridurre il rischio di recidiva.

È parimenti proseguita l'attività di interlocuzione con i committenti istituzionali, attraverso il largo ricorso allo strumento dell'accordo, da declinarsi nelle sue diverse forme quali protocolli, convenzioni e intese. Tale attività si è sviluppata sia nella pianificazione di percorsi che consentano di ampliare la platea dei soggetti sottoposti a misure di comunità sia nella semplificazione delle procedure e delle comunicazioni.

Gli strumenti e le metodologie di lavoro sopra descritti consentiranno agli U.E.P.E., anche nel 2021, di procedere nel complesso delle attività di competenza, suddivise in tre grandi macroaree di azione: 1) l'area delle misure alternative e dei rapporti con la magistratura di sorveglianza; 2) l'area dei rapporti con gli istituti penitenziari e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria; 3) l'area della messa alla prova, dei lavori di pubblica utilità e dei rapporti con i tribunali ordinari.

Nell'ambito delle predette categorie si persegue un approccio condiviso con la magistratura e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in vista dell'individuazione delle procedure che, in ciascun territorio, consentano di ottimizzare i tempi eliminando gli adempimenti inutili nel tentativo di elaborare i contenuti delle relazioni d'indagine ai fini della concessione di misure alternative e della messa alla prova. Parimenti, gli accordi con gli istituti e i provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria sono finalizzati alla enucleazione di aree e strumenti di lavoro comuni, soprattutto con riferimento alla categoria dei detenuti *dimittendi* e, più in generale, di coloro che sono nei termini per accedere alle misure alternative. È così possibile procedere alla valorizzazione della presenza dei funzionari dei servizi sociali all'interno degli istituti, favorendo la collaborazione tra questi e gli operatori dell'area pedagogica.

Diretta conseguenza di tale impostazione è l'avvio di una fase di sperimentazione di nuove metodologie di lavoro all'interno degli uffici, nell'ottica della specializzazione dei funzionari di servizio sociale per tipologia di sanzione o per materia, con l'obiettivo di ottimizzare i tempi di lavoro e migliorare la qualità del servizio.

TABELLA 1- SOGGETTI IN CARICO ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2020, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INCARICO

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	51.595	6.396	57.991
Indagini e consulenze	38.265	5.123	43.388
Totale soggetti in carico	**89.860**	**11.519**	**101.379**

La tabella 1 riporta il totale complessivo dei soggetti in carico agli U.E.P.E alla data del 31 ottobre 2020 per l'esecuzione di misure e per le attività di consulenza e indagini svolte a supporto della magistratura di sorveglianza e ordinaria nei procedimenti istruttori di ammissione alle misure e sanzioni di comunità e in quelli relativi all'applicazione, modifica o revoca delle misure di sicurezza; sono ricomprese in questa voce anche le attività di collaborazione al trattamento penitenziario richieste dagli istituti penitenziari. Il numero totale dei soggetti in carico per le

attività di indagine e consulenze, alla data sopra indicata, è risultato pari a 43.388. Il totale dei soggetti in carico agli Uffici è quindi pari a 101.379.

TABELLA 2 - SOGGETTI IN CARICO ALLA FINE DELL'ANNO, SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA. ANNI DAL 2014 AL 2019 E SITUAZIONE AL 31.10.2020.

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione			Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova	Detenzione domiciliare	Semilibertà	Semidetenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU - Violazione legge stupefacenti	LPU - Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	12.011	9.453	745	6	168	3.373	268	5.338	503	31.865
31/12/2015	12.096	9.491	698	7	192	3.675	365	5.589	6.557	38.670
31/12/2016	12.811	9.857	756	5	157	3.794	386	6.061	9.090	42.917
31/12/2017	14.535	10.487	850	6	168	3.769	447	6.673	10.760	47.695
31/12/2018	16.612	10.552	867	9	143	4.018	478	7.110	15.144	54.933
31/12/2019	18.191	10.338	1.028	2	109	4.154	617	7.706	18.227	60.372
31/10/2020	16.226	11.244	772	3	89	4.215	696	7.947	16.799	57.991

La tabella 2 evidenzia il numero dei soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità secondo la situazione alla fine dell'anno nel periodo dal 2014 al 2019. Al 31 dicembre 2019 i soggetti in carico per misure erano 60.372. Al 31 ottobre 2020 il loro numero è pari a 57.991. Alla stessa data dell'anno precedente era invece pari a 60.184. La diminuzione riguarda in particolare le misure più importanti: affidamento in prova, semilibertà e messa alla prova. Raffrontando i dati della situazione alla fine del mese di ottobre degli ultimi due anni, si rileva che gli affidamenti in prova sono scesi da 17.771 a 16.226, le semilibertà da 1.025 a 772. La messa alla prova è passata dai 17.989 soggetti in carico al 31 ottobre 2019 ai 16.779 del 31 ottobre di quest'anno. Soltanto la detenzione domiciliare segna un incremento rispetto al mese di ottobre dell'anno precedente: 11.244 soggetti in carico contro i 10.694 registrati al 31 ottobre 2019.

Nelle successive tabelle 3 e 4 viene dettagliato il numero delle misure in corso al 31 ottobre 2020 nonché il numero dei soggetti in carico per attività di consulenza e indagine, secondo la diversa tipologia.

TABELLA 3 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2020, SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA.

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure alternative alla detenzione			

Affidamento in prova al servizio sociale	14.876	1.350	16.226
Detenzione domiciliare	10.084	1.160	11.244
Semilibertà	754	18	772
Totale	*25.714*	*2.528*	*28.242*
Sanzioni sostitutive			
Semidetenzione	3	0	3
Libertà controllata	79	10	89
Totale	*82*	*10*	*92*
Misure di sicurezza			
Libertà vigilata	*3.926*	*289*	*4.215*
Sanzioni di comunità			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	619	77	696
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	7.131	816	7.947
Totale	*7.750*	*893*	*8.643*
Misure di comunità			
Messa alla prova	*14.123*	*2.676*	*16.799*
Totale soggetti in carico per misure	**51.595**	**6.396**	**57.991**

TABELLA 4 - SOGGETTI IN CARICO PER INDAGINI E CONSULENZE ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2020, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INDAGINE O CONSULENZA.

Tipologia di indagine e consulenza	**Sesso**		**Totale**
	maschi	**femmine**	
Attività di consulenza			
Per detenuti	10.569	526	11.095
Per ospiti R.E.M.S./casa lavoro	328	14	342
Totale	*10.897*	*540*	*11.437*
Attività di indagine			
Indagini per misure alternative	6.025	629	6.654
Indagini per misure di sicurezza	492	39	531
Indagini per messa alla prova	19.475	3.795	23.270
Indagini per altri motivi	1.143	83	1.226
Totale	*27.135*	*4.546*	*31.681*
Attività di trattamento			
Assistenza post-penitenziaria	99	13	112
Collaborazioni con altri U.E.P.E. per misure	45	3	48
Assistenza familiare	89	21	110
Totale	*233*	*37*	*270*
Totale soggetti in carico per indagini e consulenze	**38.265**	**5.123**	**43.388**

L'affidamento in prova al servizio sociale continua ad essere la misura alternativa maggiormente applicata, mentre la messa alla prova risulta essere oggi la misura di comunità maggiormente eseguita.

Nel corso del 2020 è proseguita l'azione di fattiva collaborazione con la magistratura di sorveglianza, al fine di migliorare la qualità della interazione degli U.E.P.E. con i predetti uffici giudiziari. Anche in tale ambito si è fatto largo uso dello strumento dell'accordo per rafforzare i rapporti interistituzionali ritagliati sulle specificità di ciascun territorio.

Tali accordi disciplinano, in particolare, i seguenti aspetti:

- le modalità di collaborazione tra gli uffici e gli impegni reciproci;
- i tempi di realizzazione delle indagini sociali e familiari per i condannati in libertà (cd. liberi sospesi);
- il limite di pena sotto il quale non viene richiesto, di massima, l'intervento dell'U.E.P.E.;
- i casi in cui non viene richiesta l'indagine socio familiare all'U.E.P.E.;
- i contenuti necessari delle indagini socio familiari;
- gli aspetti relativi alla comunicazione tra U.E.P.E. e magistratura, prevedendo anche incontri periodici per il miglioramento della qualità del lavoro e la condivisione di buone prassi.

Dall'analisi dei dati sulle misure e sanzioni di comunità, alla data del 31 ottobre 2020 il totale dei soggetti in carico per misure alternative alla detenzione è di n. 28.242 (tabelle 3 e 5) pari al 49 % di tutte le misure e sanzioni di comunità che ammontano, complessivamente, a 57.991.

TABELLA 5 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2020, SECONDO LO STATO DEL SOGGETTO.

Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Affidamento in prova al servizio sociale			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	7.290	819	8.109
Misura provvisoria	601	43	644
Misura per tossico/alcoldipendenti	751	73	824
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	32	1	33
Misura per affetti da AIDS	3	0	3
Misura per militari	1	0	1
Totale	**8.678**	**936**	**9.614**
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	2.442	179	2.621
Misura provvisoria	783	73	856
Misura per tossico/alcoldipendenti	1.435	62	1.497
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	680	25	705
Misura per affetti da AIDS	9	1	10
Totale	**5.349**	**340**	**5.689**
Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari			
Misura ordinaria	536	65	601
Misura per tossico/alcoldipendenti	265	7	272
Misura per affetti da AIDS	48	2	50
Totale	**849**	**74**	**923**
Totale soggetti in affidamento in prova al servizio sociale	**14.876**	**1.350**	**16.226**
Detenzione domiciliare			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	2.542	342	2.884
Misura provvisoria	203	39	242
Misura per affetti da AIDS	13	1	14
Misura per madri/padri	2	0	2

Totale	**2.760**	**382**	**3.142**
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	3.906	374	4.280
Misura provvisoria	940	162	1.102
Misura per affetti da AIDS	55	8	63
Misura per madri/padri	18	38	56
Totale	**4.919**	**582**	**5.501**
Ex art.656 c.p.p.			
Misura provvisoria	2.405	196	2.601
Totale	**2.405**	**196**	**2.601**
Totale soggetti in detenzione domiciliare	**10.084**	**1.160**	**11.244**
Semilibertà			
Condannati dalla libertà			
Misura ordinaria	45	0	45
Misura provvisoria	1	0	1
Totale	**46**	**0**	**46**
Condannati dalla detenzione			
Misura ordinaria	706	18	724
Misura provvisoria	2	0	2
Totale	**708**	**18**	**726**
Totale soggetti in carico per semilibertà	**754**	**18**	**772**
Totale soggetti in carico per misure alternative alla detenzione	**25.714**	**2.528**	**28.242**

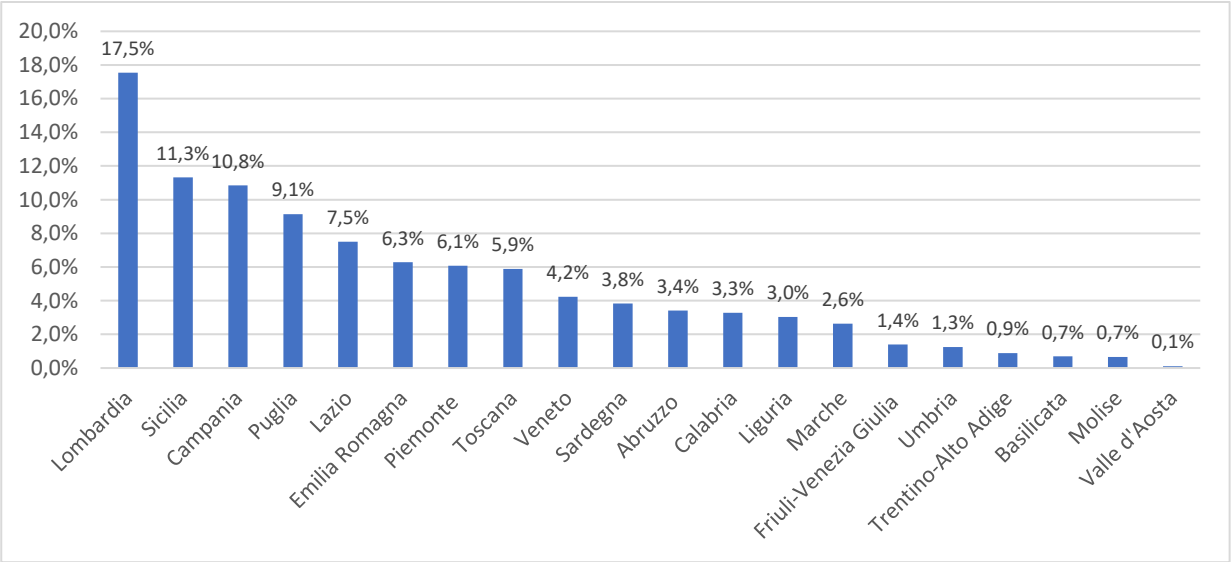
Con riguardo alla detenzione domiciliare, le linee direttive del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità operano nell'ottica di supportare le articolazioni territoriali nella individuazione di elementi di risocializzazione, anche al fine di ridurre i rischi di recidiva, rafforzando la sicurezza della collettività. In aggiunta, la valorizzazione delle risorse di volontariato, professionalizzato e adeguatamente formato, da impiegare a supporto delle attività degli uffici favorisce l'effettiva inclusione delle persone condannate. Nel corso degli ultimi anni, infatti, sono stati sperimentati diversi progetti di socializzazione a favore dei detenuti domiciliari, supportate da un incremento degli interventi domiciliari e da un maggiore coinvolgimento delle associazioni di volontariato, attraverso: *mentoring* domiciliare, supporto alle attività quotidiane e all'esercizio dei diritti di cittadinanza, sostegno alla genitorialità e inserimento dei detenuti domiciliari in gruppi di discussione.

I soggetti in carico per le attività di consulenza al 31 ottobre 2020 (tab. 4) risultano 11.437, di cui 11.095 detenuti e 342 ospiti R.E.M.S.

Per quanto attiene alla misura di sicurezza della libertà vigilata, invece, si osserva un lieve incremento: i soggetti in carico sono passati da 4.154 al 31.12.2019, a 4.215 al 31.10.2020 (tab. 2).

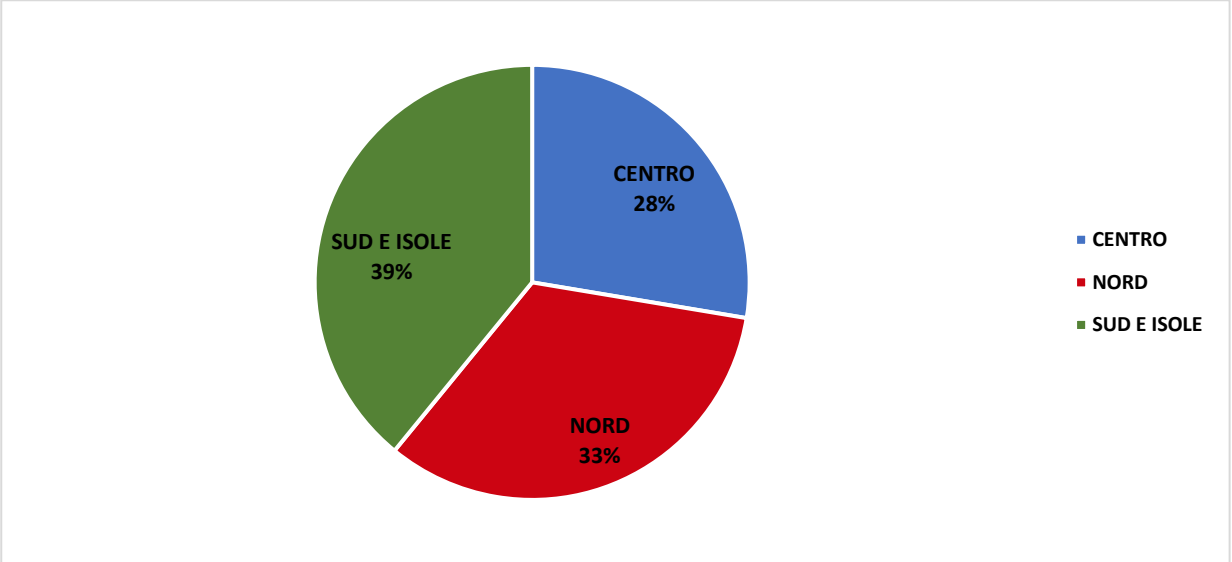
Nelle tabelle e figure successive è mostrata la distribuzione delle misure alternative per regione e nelle diverse aree geografiche del Paese.

GRAFICO N.1. MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/10/2020.



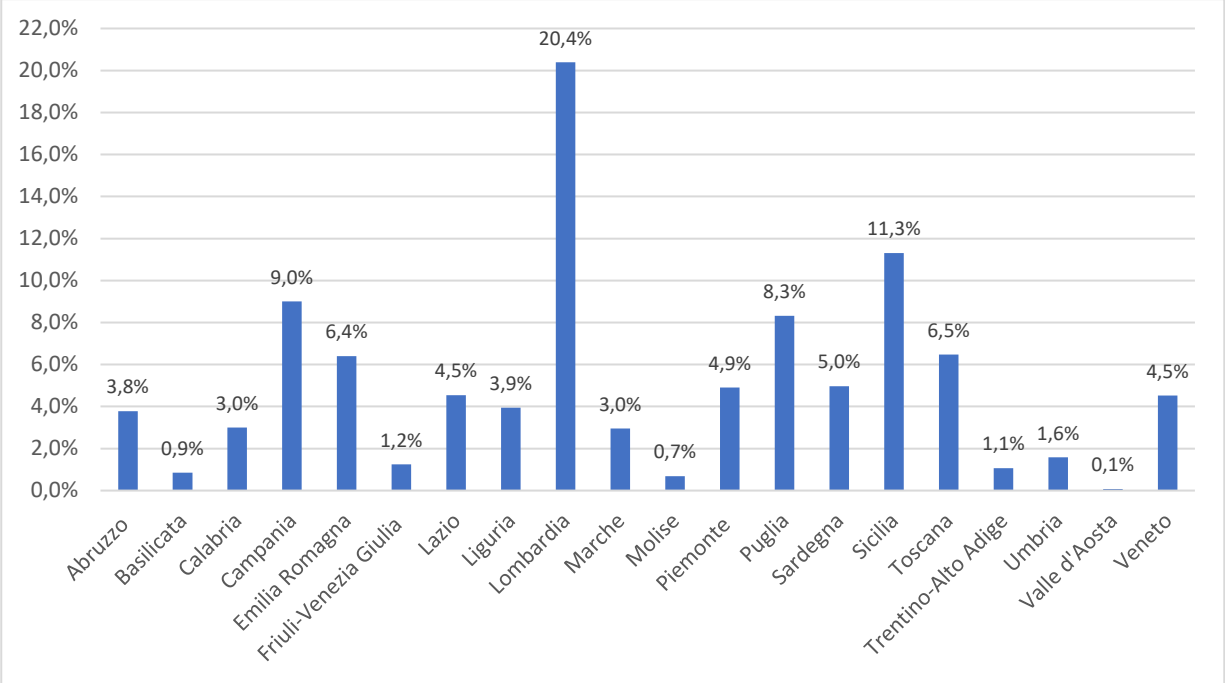
Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N.2. MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE. DISTRIBUZIONE PER AREE GEOGRAFICHE.



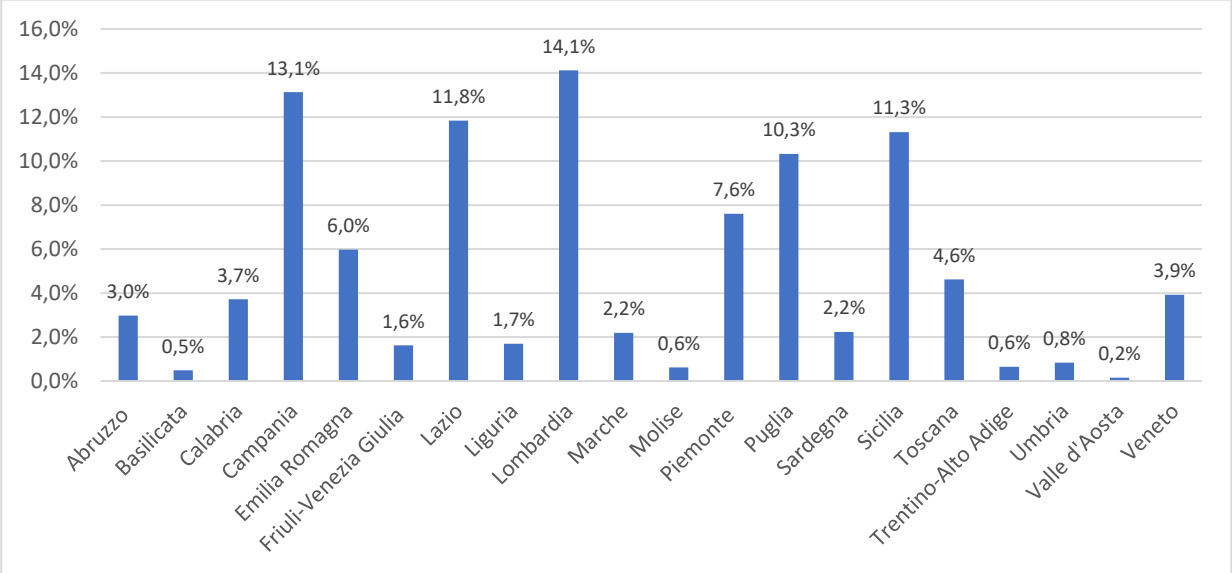
Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N.3 AFFIDAMENTI IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/10/2020.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N.4. DETENZIONE DOMICILIARE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/10/2020.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

Sotto il profilo della analisi territoriale, la Lombardia rappresenta la regione con un più alto numero di misure alternative in termini percentuali, sia per il totale (pari al 17,5 %), sia per la differenziazione per singola misura, affidamento in prova (20,4 %) e detenzione domiciliare (14,1 %); seguono la Sicilia e la Campania per l'affidamento in prova (rispettivamente 11,3 % e 9 %) e la Campania (13,1 %) e il Lazio (11,8 %) per la misura della detenzione domiciliare.

In generale, si osserva un miglioramento dell'attività di collaborazione al trattamento penitenziario. L'attività di collaborazione tra il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è stata rafforzata per il tramite dell'attività degli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna e dei provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria che, nei territori di propria competenza, hanno elaborato linee guida interregionali per la migliore collaborazione tra istituti penali e U.E.P.E. Tale sinergia, nell'anno 2020, è stata influenzata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 che, almeno nella fase del *lockdown*, ha determinato un rallentamento degli ingressi dei funzionari dei servizi sociali negli istituti per lo svolgimento dei colloqui con i detenuti. Sono stati pertanto adottati tutti gli strumenti tecnici idonei a ridurre le criticità, ovviando attraverso l'utilizzo dei video colloqui con i detenuti e la partecipazione da remoto alle riunioni del gruppo di osservazione e trattamento negli istituti penitenziari. Il ricorso al collegamento da remoto è stato utilizzato anche per garantire il rapporto tra l'utenza e l'Amministrazione, mediante l'utilizzo di colloqui di sostegno, individuali e di gruppo, in video conferenza, rivolti anche ai soggetti sottoposti alla misura della detenzione domiciliare.

Concordemente con le strategie governative messe in atto per tutelare il diritto alla salute, è stata rafforzata la collaborazione con gli istituti di pena, supportando i percorsi di dimissione dei detenuti. In particolare, le più recenti disposizioni normative per l'emergenza hanno affrontato la pandemia da COVID-19 prevedendo, tra l'altro, il ricorso a misure alternative con procedure semplificate rispetto alla disciplina ordinaria. Pertanto, a decorrere dal mese di marzo 2020, al fine di garantire il ricorso ai detenuti in possesso dei requisiti per l'accesso alle misure alternative, ma privi di idonei riferimenti esterni, è stato avviato il "*Progetto di inclusione sociale per detenuti senza fissa dimora in misura alternativa*". In linea di continuità con l'analogo progetto della Cassa delle Ammende, è stato dato l'avvio ad un lavoro volto a favorire il ricorso alla detenzione domiciliare "di emergenza" presso enti gestori di strutture di accoglienza.

Quanto ai rapporti con le R.E.M.S., prosegue l'attività di monitoraggio delle persone in carico agli U.E.P.E. e inserite nelle R.E.M.S. e il supporto agli uffici locali per la definizione dei progetti terapeutici individuali finalizzati al reinserimento sociale degli affidati. Tuttavia,

l'analisi delle attività che gli U.E.P.E. hanno realizzato dà conto di una diffusa difficoltà operativa connessa anche al numero insufficiente di R.E.M.S. rispetto alle concrete esigenze. È inoltre emersa una ulteriore criticità, legata alla difficoltà dei servizi di salute mentale territoriali nel percorso di elaborazione di progetti di inclusione sociale che siano funzionali alle dimissioni degli ospiti.

In merito ai rapporti con i tribunali ordinari e agli interventi di implementazione della messa alla prova il Ministero, per il tramite del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, ha sollecitato le strutture territoriali ad avviare nei vari distretti un'attività di costante raccordo con i presidenti dei tribunali ordinari per la stipula di protocolli d'intesa. Ad oggi se ne contano 101 e sono volti ad assicurare una rapida, omogenea e corretta applicazione della messa alla prova.

Si evidenzia inoltre l'attivazione, presso gli stessi tribunali, di sportelli per la messa alla prova/lavori di pubblica utilità, quali servizi di prossimità al cittadino, volti a facilitare l'accesso degli indagati/imputati all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova. Ad oggi ne sono stati attivati 12 e altri, in procinto di essere attivati, hanno subito un arresto a causa della pandemia in atto. I tribunali ove già oggi sono presenti gli sportelli MAP/LPU sono: Roma, Cassino, La Spezia, Enna, Caltanissetta, Gela, Termini Imerese, Palermo, Genova, Chiavari, Bari e Catanzaro.

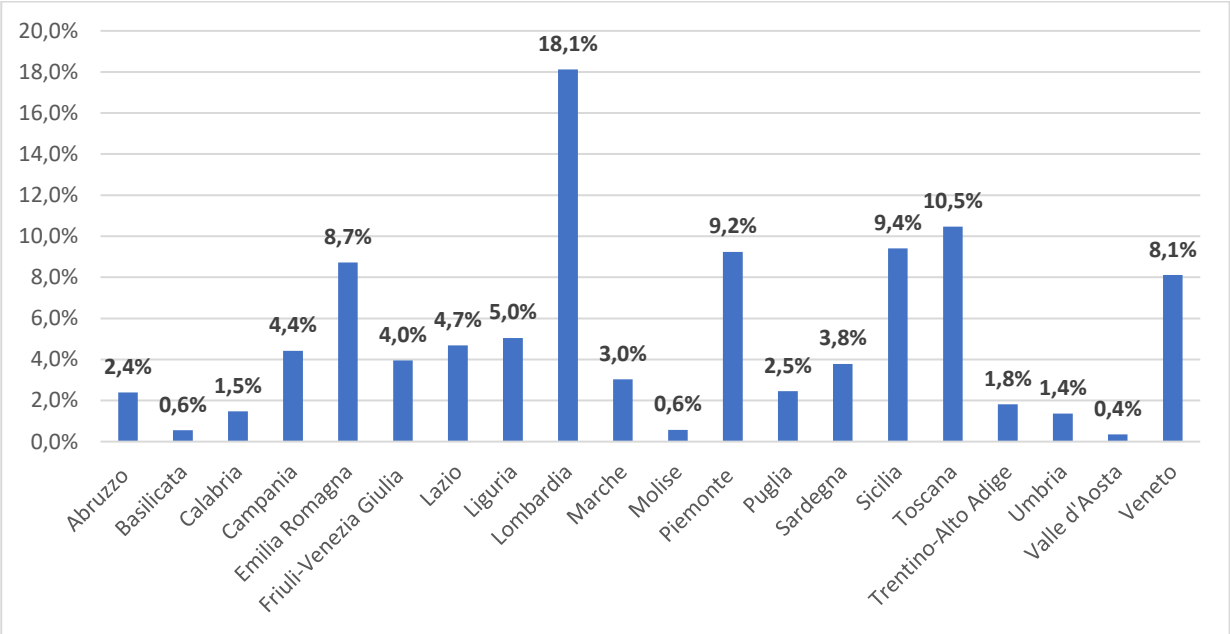
Sono proseguite anche nell'anno 2020 le azioni volte al rafforzamento dell'istituto della messa alla prova, potenziandone la valenza riparativa, con azioni volte tanto a stimolare gli uffici che ad affinare gli strumenti operativi. In particolare, per quel che concerne la messa alla prova, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha orientato gli U.E.P.E. verso la specializzazione, allo scopo di plasmare un nuovo tipo di organizzazione all'interno della quale implementare una diversa e rinnovata metodologia di presa in carico dell'imputato, che presenta caratteristiche diverse da quelle dei condannati.

Sempre in tema di messa alla prova, particolare attenzione è stata dedicata alla valorizzazione dei percorsi di orientamento alla legalità e di guida sicura, prevedendo lavori di gruppo per accrescere la consapevolezza e la responsabilizzazione dei partecipanti. In tali iniziative progettuali sono state coinvolte associazioni specializzate in educazione e sicurezza stradale, ma anche la prefettura, la questura, la polizia municipale, i servizi pubblici per le dipendenze e le comunità specializzate nel trattamento della dipendenza.

Ulteriore iniziativa ministeriale diretta all'innalzamento qualitativo dell'istituto è costituita dall'avvio della sperimentazione di un nuovo modello d'indagine per la messa alla

prova, incentrato sull'aspetto riparativo - risarcitorio più che su quello socio-riabilitativo, tipico delle misure alternative alla detenzione, anche in considerazione delle diverse caratteristiche dell'utenza. Tale modello, adottato da numerosi uffici d'intesa con la magistratura attraverso accordi operativi, permette di snellire il procedimento, ottimizzandone i tempi e rendendo più efficace il servizio fornito al cliente istituzionale.

GRAFICO N. 6 MESSA ALLA PROVA. PROCEDIMENTI AL 31/10/2020 DISTRIBUITI PER REGIONE.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

La crescente richiesta di posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, ai fini della messa alla prova, ha indotto il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità a proseguire, anche nel corso del 2020, nell'azione di promozione della stipula di convenzioni e protocolli con enti e organizzazioni pubbliche e private senza scopo di lucro, sia a livello centrale sia locale.

A livello centrale, alle 9 convenzioni già in essere si sono recentemente aggiunte quelle con l'ANF - Associazione Nazionale Forense, la S.O.G.IT. Croce di S. Giovanni e l'AVIS - Associazione Volontari Italiani Sangue. Tutte le convenzioni nazionali rendono disponibili ben 1.305 posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività, registrando rispetto allo scorso anno un incremento pari al 16 %, ben oltre il risultato del 7 % registrato nell'anno 2019.

Tali dati evidenziano un incremento significativo, agevolato dalla nomina presso ciascun ufficio di un funzionario referente per i lavori di pubblica utilità. Inoltre, la recente introduzione

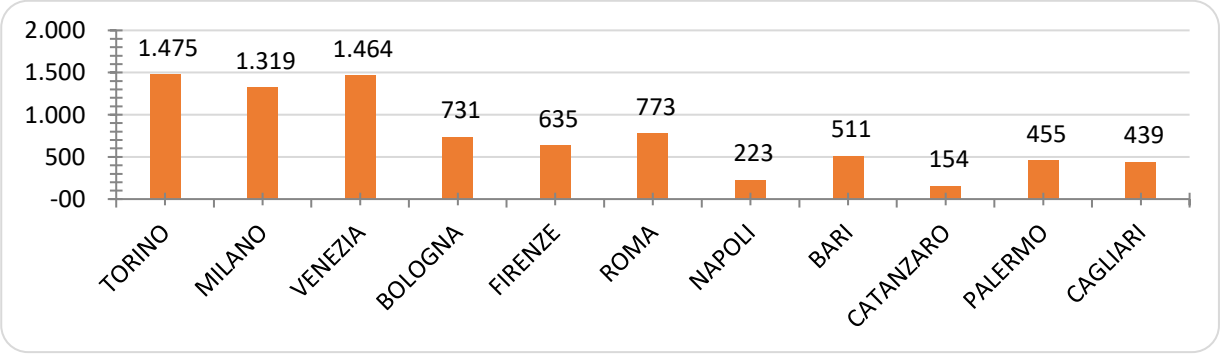
di un aggiornamento al programma informatico per il protocollo in uso presso gli U.E.P.E. consente di avere conferma in tempo reale del dato di flusso e di *stock* relativo al numero effettivo di imputati in messa alla prova che hanno beneficiato delle singole convenzioni stipulate a livello centrale.

Dall'analisi dei dati così estrapolati è stato possibile determinare che, dal 30 giugno 2019 al 31 ottobre 2020, circa 1.084 imputati hanno potuto svolgere il lavoro di pubblica utilità presso le strutture e i servizi locali degli enti che hanno stipulato, a livello centrale, una convenzione direttamente con il Ministero della Giustizia. Nel prossimo futuro sarà ultimata la fase di sperimentazione e di perfezionamento di tale sistema informatico, che consentirà la rilevazione dell'andamento dell'implementazione delle convenzioni stipulate a livello nazionale.

Sempre a livello centrale, nel corso del 2020 è poi proseguita l'azione ministeriale di promozione e stipula di protocolli nazionali tesi a pervenire localmente alla stipula di convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da parte dei tribunali.

Per quanto concerne, invece, le convenzioni stipulate dai presidenti dei tribunali a livello locale, ad oggi ne risultano 8179. Il grafico che segue (GRAFICO N. 7) mostra, in particolare, il numero e la distribuzione delle convenzioni per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità monitorate dalla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

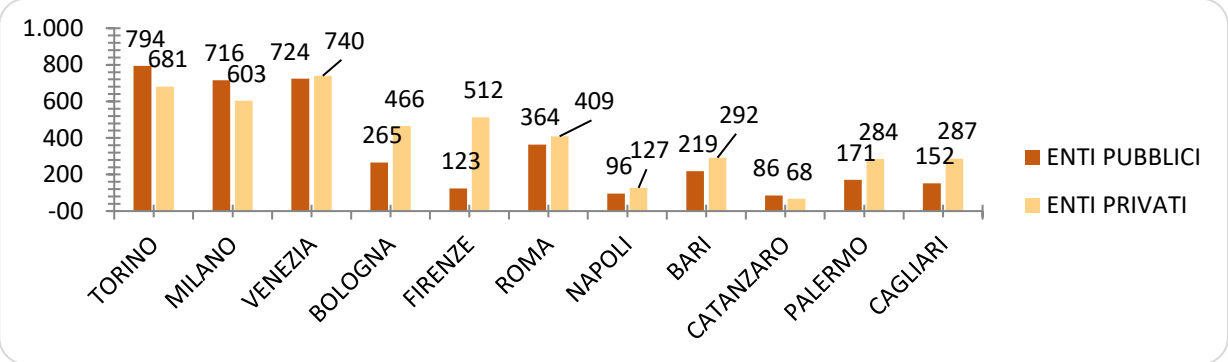
GRAFICO N. 7 NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. COME OBBLIGO DELL'IMPUTATO IN STATO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA E NEL CASO DELLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA. DATI AL 31.10.2020.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

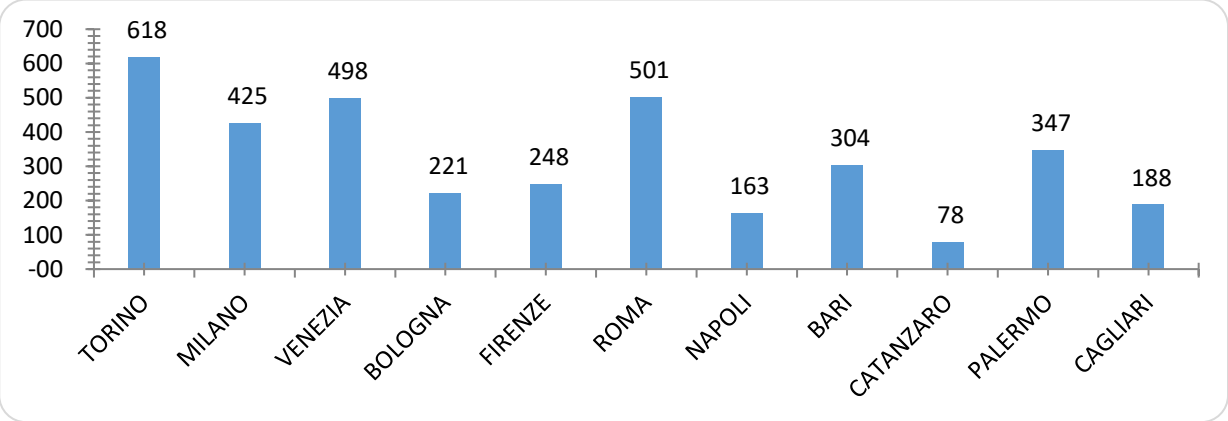
Fra gli enti convenzionati, così come si evince dal GRAFICO N. 8, si rileva una leggera prevalenza di enti privati (4.469) rispetto agli enti pubblici (3.710), rilevandosi, tra questi ultimi, una netta prevalenza dei Comuni.

GRAFICO N. 8. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. COME OBBLIGO DELL'IMPUTATO IN STATO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA E NEL CASO DELLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA. DATO RIPARTITO PER ENTI PUBBLICI E ENTI PRIVATI. DATI AL 31.10.2020.



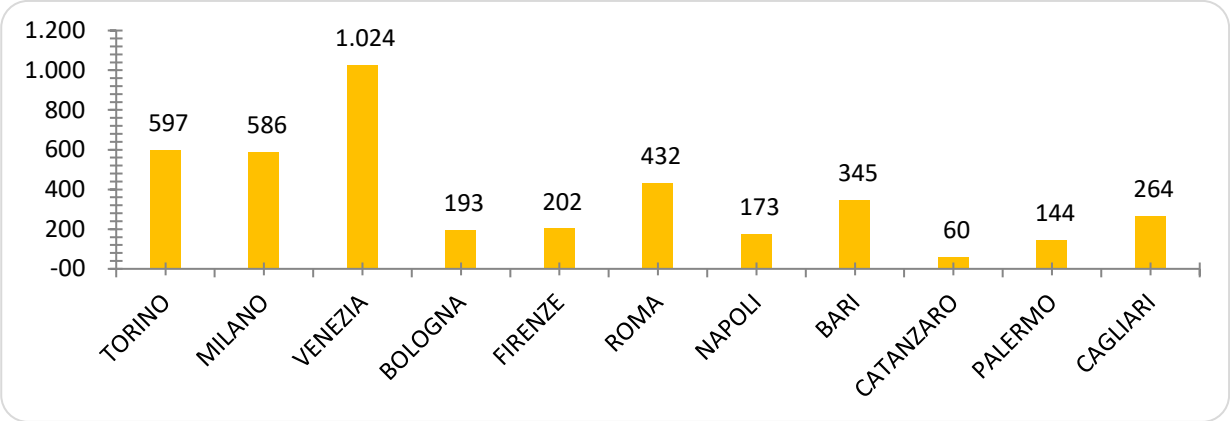
Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N. 9. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. COME OBBLIGO DELL'IMPUTATO IN STATO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA. (PRESSO ENTI PUBBLICI E PRIVATI). DATI AL 31.10.2020.



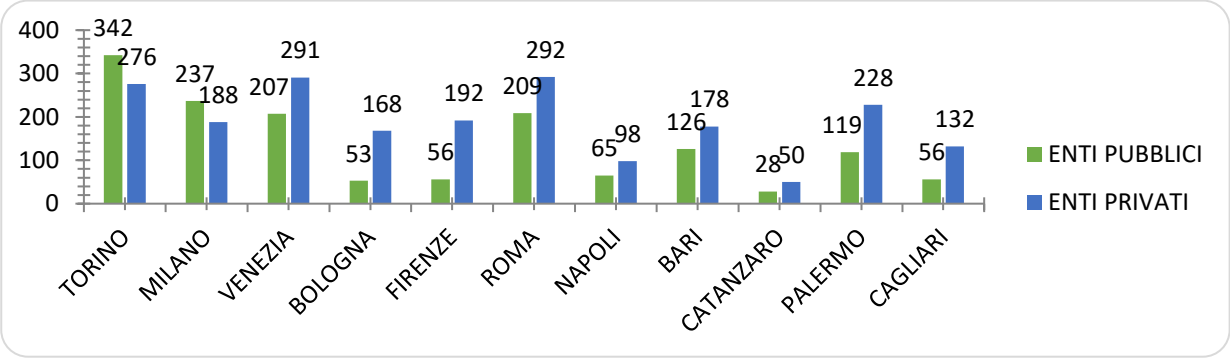
Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N. 10. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. NEL CASO DELLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA. (PRESSO ENTI PUBBLICI E PRIVATI). DATI AL 31.10.2020.



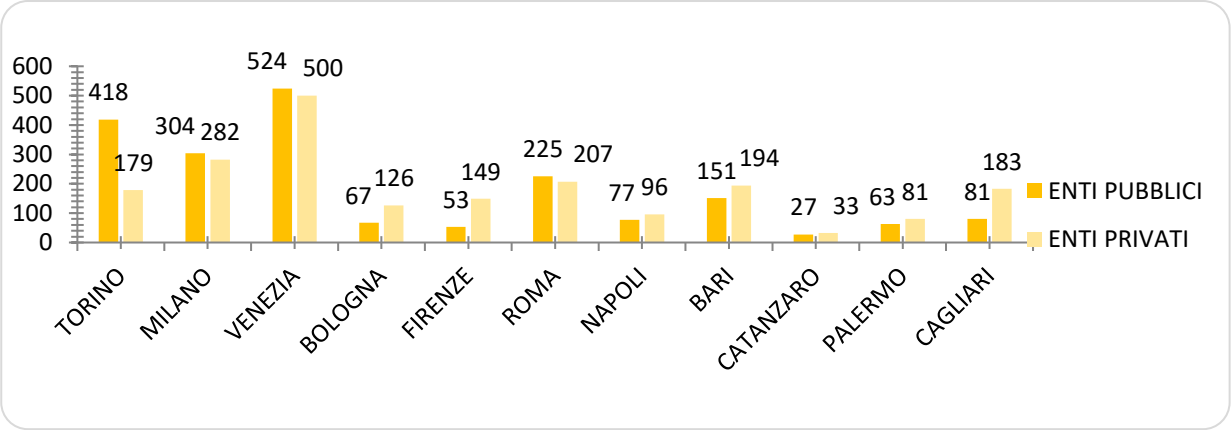
Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N. 11. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. COME OBBLIGO DELL'IMPUTATO IN STATO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER ENTI PUBBLICI E PRIVATI. DATI AL 31.10.2020.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N. 12. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. NEL CASO DELLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA. DATO RIPARTITO PER ENTI PUBBLICI E PRIVATI. DATI AL 31.10.2020.



Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

Anche a livello locale si rileva un costante aumento della stipula di apposite convenzioni.

Tale implementazione è stata favorita in particolare da due fattori: da un lato, l'individuazione presso ciascun ufficio di esecuzione penale esterna di un referente per i lavori di pubblica utilità; dall'altro lato il finanziamento, con la legge di bilancio 2018, per gli anni 2018 e 2019 del Fondo istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, nonché la successiva stabilizzazione dello stesso, avvenuta ad opera del d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 124.

È stata già sottolineata l'attenzione riservata dal Ministero all'attività di volontariato, la cui funzione rappresenta una risorsa integrativa e di supporto ai professionisti degli U.E.P.E nei percorsi di reinserimento sociale dei soggetti autori di reato. Dalla ricognizione territoriale sull'attività svolta dai volontari ai sensi dell'art. 78 O. P., realizzata nell'anno 2020, emerge che nelle articolazioni territoriali sono stati costituiti i cd. poli di coordinamento inter-distrettuale per le attività di volontariato che vedono il coinvolgimento degli U.E.P.E., dei servizi della giustizia minorile e delle associazioni di volontariato locali. L'obiettivo dei poli, oltre alla valorizzazione delle iniziative dei singoli volontari ai sensi dell'art. 78 O. P., è quello di fare confluire e mettere a sistema le varie risorse di volontariato del territorio per la rilevazione e la condivisione di progettualità comuni e per lo scambio e la implementazione delle *best practice.*

Le funzioni svolte dai volontari all'interno dei servizi della giustizia minorile e di comunità sono molteplici, concretizzandosi principalmente in: attività di informazione capillare sulle misure e sanzioni di comunità; mappatura dei servizi che offrono lavori di pubblica utilità e servizi di inclusione sociale; sensibilizzazione del territorio sui temi della giustizia di comunità; sostegno ai programmi di trattamento dei condannati; attività di supporto amministrativo agli U.E.P.E.

Il Progetto nazionale per il Servizio civile *"SEGUICI: per un impegno responsabile nella giustizia di comunità"*, finanziato del Dipartimento per le politiche giovanili e per il servizio civile universale presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri, ha consentito nel 2020 di impiegare presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e presso gli 11 uffici inter-distrettuali dell'esecuzione penale esterna 42 giovani volontari di età non superiore ai 28 anni.

Inoltre, nell'anno 2020 è stato presentato il nuovo progetto *"Percorsi: per la promozione di reti delle giustizia di comunità"*, articolato in tre aree di intervento: la prima si propone di valorizzare il sistema dell'accoglienza e del segretariato sociale negli U.E.P.E.; la seconda è finalizzata allo sviluppo ulteriore della rete di risorse presenti sul territorio per lo svolgimento della messa alla prova e dei lavori di pubblica utilità; la terza mira a potenziare l'accesso alle misure alternative della detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 47 *ter* O. P. e della detenzione domiciliare ai sensi della legge 26 novembre 2010 n. 199, nonché a sostenere i detenuti domiciliari nel corso dell'esecuzione della misura al fine di prevenire il rischio di recidiva e di favorirne il reinserimento sociale.

6.2 Esecuzione penale intramuraria.

Il Ministero della Giustizia è costantemente impegnato nell'individuare e attuare specifiche politiche di trattamento dei detenuti, avendo riguardo all'organizzazione dei diversi circuiti penitenziari, ai criteri adottati nell'attuazione dei provvedimenti ai sensi dell'art. 41 *bis* ord. pen., al trattamento delle tossicodipendenze e delle persone affette da patologie psichiatriche, alle esigenze delle detenute madri nonché alla prevenzione della radicalizzazione**.**

Per la prevenzione dell'affollamento degli istituti penitenziari sono stati individuati, nell'ambito delle disponibilità esistenti, spazi immediatamente utilizzabili e progettati nuovi Istituti; sotto il versante gestionale occorre sottolineare che, al fine di realizzare i predetti interventi, si è provveduto a potenziare l'Applicativo Spazi Detenuti, così consentendo di controllare in tempo reale il rispetto dei parametri C.E.D.U.

In particolare, nell'ambito del monitoraggio degli spazi detentivi, è risultata di fondamentale importanza l'attività svolta da un apposito Gruppo di Lavoro, sul quale grava l'incombenza di monitorare, mediante l'applicativo in esame, le presenze giornaliere dei detenuti negli Istituti di pena nonché di rilevare gli spazi detentivi a disposizione di ciascuno, con l'esatta indicazione della metratura delle camere.

Nel dettaglio, al 31 dicembre 2020, erano presenti un totale di 53.364 detenuti (di cui 17.344 stranieri), distinti in 51.109 uomini e 2.255 donne, rilevandosi una flessione delle presenze pari a complessivi 7.405 soggetti rispetto ai 60.769 ristretti al 31 dicembre 2019.

Si rilevano le seguenti posizioni giuridiche:

- Attesa di primo giudizio: 8.655
- Appellanti: 4.078
- Ricorrenti: 3.065
- Misti senza definitivo: 1.012
- Definitivi: 36.183
- Internati: 341
- Da impostare[1]: 30

L'Amministrazione penitenziaria, in concomitanza con l'emergenza epidemiologica scaturita dalla diffusione del *virus*, ha emanato numerose circolari già a partire dal 22 febbraio 2020 tese a disciplinare tra l'altro le modalità di entrata e di uscita dagli istituti penitenziari; i meccanismi di *pre triage* e di isolamento sanitario volti e limitare occasioni di contagio all'interno delle carceri; le modalità di acquisto dei prodotti necessari per fronteggiare l'emergenza; le modalità inerenti i colloqui visivi dei detenuti nonché quelli telefonici e video colloqui sia con i propri cari sia con i difensori, sempre assicurando la sicurezza delle conversazioni; le modalità inerenti la tutela del diritto allo studio; l'elaborazione di protocolli operativi con le A.S.L.; le indicazioni da adottare in caso di sospetto contagio e di esecuzione del tampone; le segnalazioni all'Autorità Giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza, dei nominativi dei detenuti dalle cui relazioni sanitarie emergessero particolari patologie; le procedure sul numero di apparecchi elettronici disponibili e da rendere disponibili per l'esecuzione della detenzione domiciliare; i meccanismi finalizzati a garantire protezione e sostegno economico agli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria e al personale tutto dell'Amministrazione penitenziaria.

Nel dettaglio, si segnalano alcune circolari:

- circolare del Capo del Dipartimento 22 febbraio 2020 n. 61554 "*Raccomandazioni organizzative per la prevenzione del contagio del coronavirus*" - con la quale si sensibilizzano le direzioni degli

[1] Soggetti per i quali non è possibile, allo stato, inserire la posizione giuridica, in quanto non sono ancora disponibili tutti gli atti ufficiali necessari.

istituti penitenziari e il personale ad attenersi alle indicazioni del Ministero della Salute; si invitano le direzioni ad attuare uno stretto coordinamento con le autorità sanitarie locali; si istituisce una unità di crisi presso gli uffici della Direzione generale dei detenuti e del trattamento;

- circolare del Capo del Dipartimento 25 febbraio 2020 n. 65630 "*Ulteriori indicazioni per la prevenzione del contagio da coronavirus*" - con la quale si raccomanda alle direzioni di uniformarsi al contenuto della circolare 22 febbraio 2020 del Ministero della Salute, declinando, in accordo con le Autorità sanitarie locali, tali indicazioni nel contesto penitenziario di riferimento; si danno disposizioni alle direzioni affinché siano individuati spazi di isolamento sanitario, effettuati *pre triage* per detenuti nuovi giunti e controlli sulle persone esterne che fanno ingresso in istituto; nonché forniti presidi sanitari;

- circolare del Capo del Dipartimento 26 febbraio 2020 n. 67298 "*Indicazioni specifiche per la prevenzione del contagio da coronavirus – regioni Piemonte, Lombardia, Liguria, Veneto, Friuli Venezia Giulia, Trentino Alto Adige, Emilia Romagna, Marche, Toscana e Sicilia*" , con la quale si sensibilizzano le direzioni affinché sia avviata una capillare attività di informazione nei confronti della popolazione detenuta; si invitano i Provveditori ad adottare per singoli e limitati periodi di tempo iniziative dirette a limitare le occasioni di possibile contagio all'interno degli istituti;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 12 marzo 2020 n. 84702 "*Colloqui a distanza per motivi di studio e utilizzo della posta elettronica. Attuazione negli istituti penitenziari delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19*", con la quale si consente lo svolgimento di esami di laurea, esami universitari e colloqui didattici tra docenti e studenti detenuti di media e alta sicurezza; si autorizza anche il ricorso alla posta elettronica tra detenuti di media e alta sicurezza con i propri familiari;

- circolare del Capo del Dipartimento 13 marzo 2020 n. 87186 "*Ulteriori indicazioni operative per la prevenzione del contagio da coronavirus negli istituti penitenziari*", con la quale si rinnova l'appello alle direzioni per l'elaborazione di protocolli operativi condivisi con le Aziende sanitarie locali; si raccomanda l'adozione di determinate cautele nei confronti della popolazione detenuta; si danno disposizioni sull'adozione dei protocolli sanitari previsti anche in caso di traduzioni;

- circolare del Capo del Dipartimento 20 marzo 2020 n. 95149 "*Indicazioni per la prevenzione della diffusione del contagio da coronavirus (Sars-CoV 2). Seguito circolare del Capo del Dipartimento 13 marzo 2020 n. 87186*", con la quale si riportano ulteriori indicazioni da adottare in caso di sospetto contagio ed esecuzione del tampone;

- circolare del Capo del Dipartimento 21 marzo 2020 n. 96018 "*Colloqui detenuti con i propri familiari*", con la quale, in ossequio al D.P.C.M. 9 marzo 2020 che aveva esteso a tutto il territorio

nazionale il divieto di spostamento previsto dal D.P.C.M. 8 marzo 2020, si dettano disposizioni sulla sostituzione dei colloqui tra i detenuti e i loro familiari con le videochiamate; si chiede ai Direttori e Comandanti di operare la massima informazione nei confronti della popolazione detenuta, evidenziando le misure attuate dal Dipartimento per alleviare il disagio;

- circolare 21 marzo 2020 n. 95907 del Direttore generale dei detenuti e del trattamento recante: "*Segnalazione all'Autorità giudiziaria*", con la quale è stato disposto che le direzioni degli istituti penitenziari segnalassero all'Autorità giudiziaria, per le eventuali determinazioni di competenza, i nominativi dei ristretti rispetto ai quali, in conseguenza dell'emergenza sanitaria, per patologie o condizione era possibile riconnettere un elevato rischio di complicanze. Con circolare 16 giugno 2020 n. 209709 del Capo e del vice Capo del Dipartimento, recante "*Nota n. 95907 del 21 marzo 2020: segnalazione all'autorità giudiziaria*", è stata sospesa l'efficacia delle disposizioni impartite con la nota 21 marzo 2020 n. 95907. La disposizione di sospensione è stata assunta in considerazione dei sopraggiunti provvedimenti normativi, organizzativi e amministrativi, finalizzati alla prevenzione del rischio di diffusione del contagio in ambito penitenziario e in particolare la previsione, in tutti gli istituti penitenziari, di protocolli di prevenzione, assunti di concerto con le Aziende sanitarie di riferimento;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 25 marzo 2020 n. 99833 "*Disposizioni in materia di ricezione pacchi ai sensi dell'art. 14, commi 5 e 6, del d.p.r. n. 230 del 2000*", con la quale si dettano disposizioni operative sull'acquisizione da parte degli istituti dei pacchi provenienti dall'esterno indirizzati ai detenuti;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 27 marzo 2020 n. 102543 "*Concessione straordinaria di un ulteriore colloquio telefonico, in aggiunta a quello sostitutivo spettante, per i detenuti sottoposti al regime speciali di cui all'art. 41 bis, 2° comma, O.P.*", con la quale si dettano disposizioni affinché le direzioni consentano ai detenuti sottoposti al regime ai sensi dell'art. 41 *bis* o.p. di fruire di due colloqui telefonici mensili vista l'impossibilità di effettuare il previsto colloquio di persona in ragione delle restrizioni legate all'emergenza pandemica. I familiari dei detenuti, se non residenti in luogo ove insiste un istituto penitenziario, grazie ad accordi con il Comandante generale dell'Arma dei Carabinieri possono recarsi presso il più vicino presidio dei Carabinieri;

- provvedimento del Capo del Dipartimento d'intesa con il Capo della Polizia - Direttore generale della pubblica sicurezza – del 27 marzo 2020, con il quale ai sensi dell'art. 123, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020 n. 18 si individuano le procedure programmatiche sul numero di

apparecchi elettronici disponibili e da rendere disponibili per l'esecuzione della detenzione domiciliare;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 28 marzo 2020 n. 104063 "*Adempimenti esecutivi in ordine alla detenzione domiciliare di cui all'art. 123 del decreto legge n. 18 del 17.3.20*", con la quale si dettano disposizioni operative per l'attuazione di quanto previsto nella norma citata;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 30 marzo 2020 n. 105410 "*Progetto di inclusione sociale, in misura alternativa, per persone senza fissa dimora*", con la quale si trasmettono alla Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità i dati relativi ai detenuti che possono accedere ai benefici previsti dall'art. 123 del decreto legge 17 marzo 2020 n. 18 ma che non hanno fissa dimora; si sensibilizzano, altresì, le direzioni ad assumere contatti con gli uffici di esecuzione penale esterna al fine di assicurare la più rapida applicazione della norma;

- circolare del Capo del Dipartimento 1 aprile 2020 n. 107675 "*Corrispondenza telefonica e dei colloqui - Circolare 21 marzo 2020, n. 96018*", con la quale si diramano ulteriori indicazioni sulla corrispondenza telefonica e sui video-colloqui tra detenuti e familiari;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 8 aprile 2020 n. 115693 "*Seguito nota del 30.3.20 prot. 105410.U. progetto D.G.M.C. di inclusione sociale per persone senza fissa dimora in misura alternativa*", con la quale si trasmette il progetto di inclusione sociale per persone senza fissa dimora in misura alternativa della Direzione generale dell'esecuzione penale esterna e di messa alla prova del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità;

- circolare del Capo del Dipartimento 10 aprile 2020 n. 119865 "*Individuazione di spazi per la gestione emergenza sanitaria*", con la quale si invitano i Provveditori e i Direttori a individuare, anche in accordo con le autorità sanitarie competenti, ulteriori spazi all'interno degli istituti penitenziari per la gestione di un eventuale aggravamento dell'emergenza;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 16 aprile 2020 n. 125401 "*Colloqui audiovisivi e telefonici tramite utenza mobile tra difensore e assistito-avvocato*", con la quale si stabilisce che le direzioni potranno autorizzare colloqui sia audiovisivi sia telefonici tra assistito e difensore per il tramite di utenza mobile previamente comunicata da quest'ultimo, precisando che tale disposizione non riguarda le persone sottoposte al regime di cui all'art. 41 *bis*, comma secondo, o. p.;

- circolare del Capo del Dipartimento per gli Affari di giustizia e del Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria 16 aprile 2020 "*Art. 123 d.l. 17 marzo 2020 n. 18. Disposizioni*

in materia di detenzione domiciliare – Necessità di tempestiva e piena attuazione. Circolare informativa", con la quale si forniscono chiarimenti ai Presidenti dei Tribunali di Sorveglianza sullo stato di emergenza e le finalità della norma, sugli elementi della fattispecie e sua specialità, sul procedimento e sui mezzi elettronici di controllo e sulla fase attuativa dei provvedimenti giudiziari;
- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 20 aprile 2020 n. 129394 "*Detenzione domiciliare ai sensi dell'art. 123 del decreto legge n. 18 del 2020 - disponibilità degli strumenti di controllo elettronico*", con la quale si forniscono chiarimenti e linee operative ai Provveditori e ai Direttori di istituto penitenziario rispetto all'applicazione degli strumenti di controllo, significando che tale applicazione appartiene alla fase esecutiva di competenza del D.A.P. e del Dipartimento di pubblica sicurezza;
- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 24 aprile 2020 n. 136587 "*Nota GDAP 21.3.20 n. 95907.U segnalazione all'Autorità giudiziaria*", con la quale si stabilisce che le direzioni degli istituti penitenziari, oltre alle informazioni già indicate con la circolare del 21 marzo 2020, provvedano tempestivamente a trasmettere direttamente alla Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo copia delle segnalazioni/istanze relative a detenuti sottoposti al regime di cui all'art. 41 *bis*, comma secondo, o. p. o assegnati al circuito dell'alta sicurezza;
- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 2 maggio 2020 n. 144407 "*Nota GDAP 24.4.2020 136587.U - segnalazione all'Autorità giudiziaria*", con la quale si dispone che copia delle segnalazioni/istanze, anche di quelle già trasmesse, corredate dalla relazione sanitaria, siano inviate, oltre che all'Autorità giudiziaria, anche alla Direzione generale dei detenuti e del trattamento, al fine di approntare, nell'immediato, la conseguente attività di analisi finalizzata a verificare il tipo di assistenza sanitaria necessaria e, conseguentemente, la possibilità di una migliore allocazione intramuraria;
- circolare del Direttore Generale del personale e delle risorse 8 maggio 2020 n. 153792 "*Modificazioni temporanee sale colloqui per misure di distanziamento sanitario*", con la quale, in relazione alla necessità di assicurare il distanziamento sociale durante la fruizione dei colloqui tra detenuti e familiari, si trasmettono gli schemi grafici planimetrici assonometrici di una sala colloqui tipo al fine di consentire ai Provveditori e ai Direttori di istituto penitenziario di adattare gli ambienti;
- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 12 maggio 2020 n. 156964 "*Ripresa dello svolgimento dei colloqui di cui agli artt. 18 legge n. 354 del 1975 e 37 del d.P.R. 230 del 2000*", relativamente alla ripresa dei colloqui con "modalità in presenza" e alle conseguenti precauzioni da assumere;

- circolare del Direttore generale dei detenuti e del trattamento 30 giugno 2020 n. 230491 "*Linee per gestione della vita degli II.PP. nel tempo successivo al 30 giugno 2020*", diramata allo scopo di individuare delle linee guida per il controllo e la gestione della vita all'interno degli istituti penitenziari successivamente al 30 giugno 2020. Nella nota si fa espresso riferimento alla necessità di isolamento precauzionale di 14 giorni per coloro che fanno ingresso negli istituti penitenziari provenienti da altro luogo e si indicano linee operative in ordine agli spazi e al tempo dell'isolamento. Si dettano disposizioni in tema di colloqui tra detenuti e familiari da svolgersi in presenza, osservando le regole di contenimento e di distanziamento sociale, e a distanza attraverso le piattaforme e i dispositivi già in uso. Si forniscono informazioni di carattere generale sulla ripresa delle attività trattamentali e si fa riserva di emanare un atto di indirizzo unitario allo scopo di razionalizzare e semplificare i trasferimenti dei detenuti;
- circolare del Direttore Generale dei detenuti e del trattamento 16 luglio 2020 n. 253626 "*Movimentazione dei ristretti*";
- circolare del Direttore Generale dei detenuti e del trattamento 24 luglio 2020 n. 265484 "*Movimenti dei ristretti. Chiarimenti*";
- circolare del Direttore Generale dei detenuti e del trattamento 7 agosto 2020 n. 281718 "*Movimenti dei ristretti*".

Con le citate circolari si dispone la ripresa delle traduzioni dei detenuti, chiarendo la necessità della certificazione del medico e di disporre l'isolamento in ossequio ai protocolli sanitari regionali;
- circolare 22 ottobre 2020 n. 373655 recante "*monitoraggio dei casi di Covid-19 e misure da adottare*", con la quale è stata data ribadita l'assoluta necessità di attenersi alle specifiche indicazioni inerenti a: detenuti cc.dd. "nuovi giunti"; immediato aggiornamento dei piani organizzativi regionali di individuazione dei reparti e, all'interno di questi, dei posti concretamente disponibili per accogliere i detenuti che risultino positivi al virus; immediata registrazione nell'applicativo eventi critici in uso alla Sala situazioni di una nuova positività, sia relativa alla popolazione detenuta sia al personale in servizio in tutte le strutture penitenziarie; individuazione, in stretto coordinamento con le Autorità sanitarie locali e sulla scorta dei dati epidemiologici regionali, di possibili opzioni organizzative che si rivelino necessarie per ridurre e/o sospendere temporaneamente le occasioni di contatto tra la popolazione detenuta e le persone provenienti dall'esterno; massimo scrupolo nell'osservare tutte le misure sanitarie di prevenzione del contagio, in particolare si è nuovamente sensibilizzato tutti a indossare i DPI e a provvedere alla frequente sanificazione delle mani;

- nota 10 novembre 2020 n. 401524 recante "*Monitoraggio dei casi di Covid-19 e nuove misure da adottare*", con la quale è stata ribadita la vigenza delle indicazioni già fornite con la circolare 22 ottobre 2020 n. 373655, richiamando l'inderogabile necessità che ogni Provveditore regionale, sulla base delle caratteristiche territoriali dei presidi sanitari, degli istituti di pena e della popolazione detenuta presente, formuli e aggiorni, periodicamente, in accordo con le autorità sanitarie, uno specifico e accurato piano di intervento.

Per quanto concerne, più nel dettaglio, la materia della c.d. gestione sanitaria dei detenuti positivi e/o con pregressi stati patologici, proseguono le interlocuzioni tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e alcune Regioni (data la notoria competenza dei servizi sanitari regionali nella materia *de qua*), volte a stimolare il potenziamento della disponibilità di posti/reparti di medicina protetta che si rivelassero necessari nel corso dell'emergenza; allo stesso modo, prosegue l'interlocuzione con il Commissario straordinario per l'emergenza Covid-19 finalizzata al reperimento di ambulatori mobili polidiagnostici da adibire al servizio degli istituti collocati nella medesima area territoriale. Proprio quest'ultima ha consentito, peraltro, la fornitura di un numero rilevante di test rapidi nonché di camici monouso destinati a soddisfare il fabbisogno mensile dei cc.dd. "reparti Covid".

Per quanto attiene, poi, agli interventi di assistenza sanitaria adottati per la cura dei detenuti affetti da Covid-19, si evidenzia che in ogni sede penitenziaria la direzione e il direttore della ASL, di concerto con le Autorità locali della Protezione civile, hanno concordato le linee operative e i protocolli volti a contrastare il contagio da coronavirus ritenuti più idonei da adottare, seguendo le indicazioni del Governo, del Ministero della Salute e delle regioni.

Relativamente ai protocolli messi in atto dalle direzioni degli istituti penitenziari, essendo gli stessi sovrapponibili, possono riassumersi come segue:

a) Tutti i detenuti nuovi giunti, rientranti da eventuali permessi o che hanno avuto contatti con persone affette da Covid-19, dopo un *pre- triage*, in assenza di sintomi, vengono allocati in stanze all'uopo predisposte per evitare un eventuale possibile contagio. Gli stessi vengono monitorati dal personale sanitario e sottoposti, ove il sanitario lo ritenga opportuno, al tampone. Dopo un congruo periodo di tempo, stabilito dal sanitario stesso, in assenza di sintomi, ovvero in caso di due tamponi negativi, il detenuto viene destinato in sezione comune.

b) In caso di accertato o forte sospetto di contagio da Covid-19, il detenuto viene immediatamente isolato in una delle stanze di pernottamento, allo scopo predisposte in ogni

sede penitenziaria, e sottoposto all'*iter* diagnostico stabilito dai sanitari. Sempre su disposizione sanitaria, il detenuto viene eventualmente ricoverato in ospedale.

c) Tutto il personale che accede in istituto viene di norma sottoposto alla misurazione della temperatura corporea.

d) Tutto il personale che, a qualsiasi titolo, potrebbe avere avuto contatti con altre persone affette dal *virus* viene demandato alle Autorità sanitarie per le determinazioni del caso.

e) Tutto il personale in servizio negli istituti penitenziari deve indossare la mascherina di tipo chirurgico.

f) Il personale che, in ragione del proprio servizio, ha contatti ravvicinati con detenuti affetti da Covid-19 deve sempre indossare i dispositivi di protezione individuale (guanti monouso, mascherine FFP2, occhiali o visiera e camici di protezione, da smaltire secondo le direttive localmente emanate).

g) In tutti gli istituti penitenziari è costantemente raccomandato alla popolazione detenuta e al personale in servizio la prassi, ormai a tutti nota, della distanza di sicurezza tra le persone, del frequente e accurato lavaggio delle mani e l'uso obbligatorio della mascherina fuori dalle stanze di pernottamento (fruizione dei passeggi, socialità, attività varie, ecc.).

h) Gli ambienti vengono costantemente sanificati, in special modo quelli più a rischio quali le stanze di pernottamento adibite ai casi a rischio o a isolamento da Covid-19 sopra citate, le infermerie, le cucine, ecc.

Il trattamento delle tossicodipendenze e delle persone affette da patologie psichiatriche. Nel corso dell'anno 2020, nell'armonizzare le attività sanitarie con le azioni trattamentali e le esigenze di sicurezza l'Amministrazione ha continuato a assicurare il massimo impegno nel campo della tutela del diritto alla salute delle persone detenute, cercando di migliorare e implementare sempre più l'offerta sanitaria, circostanza che ha richiesto la concentrazione di tutte le energie e le risorse disponibili per contrastare quanto più possibile la diffusione del Covid 19 nella comunità penitenziaria.

Nel premettere che i Dipartimenti di Salute Mentale delle A.S.L. hanno il compito di assicurare la tutela della salute mentale di tutti i soggetti ristretti negli istituti penitenziari, predisponendo anche temporaneamente programmi terapeutici personalizzati, si rappresenta che in tutti gli istituti penitenziari è assicurata la presenza di uno psichiatra o di un servizio psichiatrico

diversamente articolato in relazione alla tipologia dell'istituto e ai bisogni di salute della popolazione detenuta presente.

L'obiettivo perseguito è di individuare, possibilmente fin dall'ingresso, le persone con disagio, con patologia psichiatrica o con rischio suicidiario, per attivare immediate azioni di sostegno e per promuovere e concordare con l'Azienda Sanitaria Locale gli interventi sanitari, sociali, psicologici, educativi, culturali e informativi di cui il detenuto può usufruire nell'ambito penitenziario in continuità con il territorio o anche all'esterno per il reinserimento nei contesti sociali di appartenenza.

Nell'ottica degli interventi a favore delle persone tossicodipendenti detenute negli istituti penitenziari, l'Amministrazione agisce in sinergia con il Servizio Sanitario Nazionale, in linea con le indicazioni contenute nelle Convenzioni delle Nazioni Unite, per la ricerca di soluzioni esterne per i detenuti tossicodipendenti in possesso dei requisiti per l'ammissione a programmi ambulatoriali presso i Sert o presso le Comunità Terapeutiche.

Le azioni intraprese e progettate con riferimento all'esecuzione carceraria e ai programmi trattamentali, all'istruzione, alla salute e al lavoro dei detenuti.

Istruzione e formazione. In data 19 ottobre 2020 è stato rinnovato per la terza volta il Protocollo d'intesa tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Istruzione, al fine di proseguire la collaborazione tra i due Dicasteri mediante la cooperazione interistituzionale. Obiettivo dell'intesa è quello di dare continuità al Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei Servizi Minorili della Giustizia.

Detto questo occorre sottolineare come nell'anno scolastico 2019-2020, pur con le difficoltà dovute alla fase di emergenza epidemiologica da COVID-19, sono stati attivati un totale di 986 corsi di primo livello frequentati da 11.494 soggetti in esecuzione pena e 751 corsi di secondo livello frequentati da 8769 allievi. In totale i corsi attivati sono stati 1734 con una frequenza di 20.263 persone in esecuzione pena.

Per quel che concerne la formazione professionale, momento fondamentale per l'acquisizione di competenze specifiche che possano aiutare la persona reclusa in un corretto reinserimento nel mondo lavorativo esterno al carcere, la stessa viene attuata in collaborazione anche con i competenti assessorati regionali.

Al 30 giugno 2020 erano stati attivati 92 corsi professionali, frequentati da 758 persone in esecuzione pena.

L'offerta istruttivo/formativa in favore dei soggetti in esecuzione pena si completa con i corsi di livello universitario, i quali - seppur destinati ad un numero minoritario di persone - sono il

frutto di formali accordi tra l'Amministrazione Penitenziaria e le Università, determinando, in alcune sedi, la creazione di "poli universitari interni", cioè di specifiche sezioni detentive destinate ai reclusi iscritti a corsi universitari. In ogni caso, tutti i soggetti reclusi in possesso dei requisiti di legge possono iscriversi ad un corso universitario, anche in assenza di un "polo universitario interno".

Sempre con riferimento alle attività istruttive di livello universitario, è in vigore un protocollo d'intesa (siglato in data 11 settembre 2019) tra l'Amministrazione penitenziaria e la Conferenza Nazionale Universitaria Poli Penitenziari (CNUPP), finalizzato al miglioramento della collaborazione tra le due istituzioni, anche mediante l'emanazione di linee guida che rendano omogenei i criteri e i principi di collaborazione tra Università e mondo penitenziario, sia per ampliare le opportunità formative in favore dei soggetti reclusi sia per dare avvio ad iniziative di studio e ricerca su temi di comune interesse.

In collaborazione con il Servizio Informatico Penitenziario della Direzione Generale del Personale e delle Risorse, è in corso di sperimentazione un modello tecnico di collegamento ad *internet* che consentirà -in maniera sicura e controllata- l'utilizzo della rete *web* da parte dei detenuti per attività di formazione a distanza, espletamento di pratiche burocratiche ed effettuazione di sessioni d'esame a distanza.

Sempre sotto il versante trattamentale occorre ribadire che sono proseguite le azioni intraprese e programmate nell'ambito della cooperazione istituzionale con le Regioni, gli enti territoriali ed altre pubbliche amministrazioni, ai fini del trattamento dei detenuti.

In particolare: 1) si è concluso il Tirocinio curriculare, svoltosi presso quest'Ufficio, per studenti di lingue straniere dell'Università degli Studi Internazionali di Roma (UNINT). Tale iniziativa scaturisce dalla sottoscrizione di una Convenzione *ad hoc* e ha rappresentato una vantaggiosa opportunità per i giovani studenti che confrontandosi direttamente con il "mondo lavorativo" hanno potuto verificare le competenze acquisite con gli studi universitari e potranno meglio orientare le future scelte professionali; 2) nell'ambito della Convenzione Quadro, sottoscritta tra il Ministero della Giustizia e la Conferenza dei Rettori delle Università italiane (C.R.U.I), è in corso una interlocuzione al fine di realizzare in collaborazione con i Dipartimenti delle facoltà di Architettura del territorio nazionale interessate alla creazione di Master di II livello sulla Architettura penitenziaria (corsi professionalizzanti) dottorati di ricerca sull'architettura penitenziaria, con previsione di *stage* presso questo Dipartimento e Tirocini da attivare presso i Provveditorati sedi degli Atenei interessati.

Tali collaborazioni potranno efficacemente contribuire ad arricchire i temi dell'edilizia penitenziaria, sia per soddisfare le esigenze di sicurezza sia per garantire condizioni dignitose alle persone ristrette insieme al personale che vi opera.

Attività culturali, ricreative e sportive. Per quel che riguarda le attività culturali, oltre ai numerosi concorsi letterari di prosa e poesia che vengono diffusi su scala nazionale su proposta di enti e soggetti pubblici e privati, da circa un decennio è presente una collaborazione con l'Associazione "*Medfilm Festival Onlus",* nata allo scopo di incentivare la conoscenza, la comprensione e il rafforzamento delle relazioni sociali ed umane tra i Paesi euro - mediterranei. Gli Istituti penitenziari coinvolti nel corso delle diverse edizioni del Festival partecipano sia come "giuria interna" sia con materiali audiovisivi di propria produzione, i quali - fuori concorso - sono stati proiettati presso le sedi del festival nella città di Roma, in una speciale rassegna denominata "*Corti dal carcere*".

In tema di valorizzazione degli aspetti culturali dei soggetti in esecuzione pena si segnala anche come sia in corso di definizione un Protocollo d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome per la promozione e gestione delle attività di teatro in carcere.

Rispetto alle iniziative volte a promuovere la pratica sportiva all'interno degli istituti penitenziari - quale esperienza trattamentale in grado di promuovere il benessere e l'integrità psico fisica dei soggetti in esecuzione di pena mediante la valorizzazione della corporeità, l'acquisizione di abilità motorie e sportive e la valorizzazione delle potenzialità soggettive e relazionali - si segnala che sono stati sottoscritti due nuovi Protocolli d'intesa con la Federazione Italiana Rugby e la Federazione Italiana Giuoco Squash. I sopra citati Protocolli si aggiungono a quelli già in essere, sempre nel settore sportivo, con il CONI, il Centro Sportivo Italiano, l'AICS e l'Unione Sportiva ACLI (di prossimo rinnovo).

Lavoro. Il lavoro è ritenuto dall'Ordinamento penitenziario l'elemento fondamentale per dare concreta attuazione al dettato costituzionale che assegna alla pena una funzione rieducativa. In questo senso il Ministero della Giustizia è costantemente impegnato ad offrire nuove opportunità lavorative per la popolazione detenuta.

Oltre a garantire il lavoro per le necessità di sostentamento dei detenuti e delle loro famiglie, lo sforzo maggiore che l'Amministrazione oggi sta compiendo è quello di fare in modo che le persone detenute possano acquisire un'adeguata professionalità. Infatti, l'acquisizione di capacità e competenze specifiche consente a coloro che hanno commesso un reato di introdursi in un mercato del lavoro che necessita sempre più di caratteristiche di specializzazione e flessibilità.

In tal senso l'Amministrazione opera d'intesa e in accordo con i maggiori consorzi del mondo della cooperazione, nell'ambito di percorsi di collaborazione e integrazione delle risorse, per garantire il diritto al lavoro delle persone detenute, impegnandosi a fare coincidere gli interessi imprenditoriali delle cooperative e/o delle imprese con i valori sociali ed etici relativi all'attività di recupero della persona in esecuzione penale.

Il lavoro all'interno degli istituti penitenziari può essere svolto sia alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria in attività agricole, industriali, di manutenzione ordinaria dei fabbricati e nei servizi vari d'istituto, sia alle dipendenze di soggetti terzi (imprese o cooperative) che possono gestire lavorazioni presenti all'interno delle strutture detentive.

È particolarmente attenta l'opera di sensibilizzazione rivolta ai Provveditorati Regionali, sottolineando la necessità di tenere stretti contatti con il territorio, ponendo attenzione alle realtà imprenditoriali locali, al fine di valutare la possibilità di offrire in gestione a terzi gli impianti produttivi che hanno particolari difficoltà a mantenere o sviluppare le proprie attività con la gestione diretta.

La presenza di imprese esterne permette di ricreare, all'interno degli istituti penitenziari, le stesse condizioni del mercato del lavoro esterno, preparando i detenuti lavoranti alla complessità del mondo libero e offrendo la possibilità, per chi avesse dato dimostrazione di impegno e capacità, di proseguire il rapporto di lavoro anche dopo la scarcerazione.

Al 30 giugno 2020 il numero totale dei detenuti lavoranti era di 17.115 unità di cui 707 impiegati alle dipendenze dell'amministrazione.

È proseguito, inoltre, l'impegno per la promozione, nell'ottica della riqualificazione del lavoro penitenziario, di progetti per lo sviluppo delle produzioni nel settore agricolo. I detenuti impegnati in attività di tipo agricolo e zootecnico presso le colonie penali di Is Arenas, Isili, Mamone, Gorgona e presso numerosi tenimenti agricoli annessi ad istituti penitenziari risultano essere 299 al 30 giugno del 2020.

Presso l'istituto di Biella è stata ultimata la struttura industriale presso cui, grazie alla collaborazione senza oneri per l'Amministrazione con l'azienda Ermenegildo Zegna, saranno realizzate divise per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria. L'accordo rinnovato il 3 novembre 2020 prevede l'intervento della ditta Zegna per la definizione dei cicli e dei tempi di produzione e il trasferimento del *know how* di base alle persone che saranno impiegate nelle attività di sartoria. L'obiettivo è garantire percorsi professionalizzanti per le persone detenute nel settore tessile, finalizzato a creare opportunità occupazionali con l'acquisizione di competenze spendibili anche dopo l'esecuzione della pena.

Lavori di pubblica utilità. Con riferimento specifico ai c.d. lavori di pubblica utilità, si rappresenta che nell'ottobre 2019 è stata istituita la Sezione "*Mi riscatto per il futuro*" alla diretta collaborazione del Capo del Dipartimento, con il mandato di assicurare la piena valorizzazione del lavoro dei detenuti quale strumento fondamentale di rieducazione e leva trattamentale imprescindibile nel processo di reinserimento sociale della persona ristretta, così come previsto dall'art. 20 *ter* o.p.

L'azione istituzionale della Sezione persegue lo scopo di sviluppare occasioni di impiego lavorativo a favore della collettività, attraverso il coinvolgimento sinergico delle istituzioni e dei diversi soggetti pubblici e privati presenti sul territorio nazionale.

I modelli collaborativi di *partnership*, avviati sotto forma di protocolli d'intesa per l'implementazione di specifici percorsi lavorativi di pubblica utilità, hanno reso possibile l'impiego di un numero cospicuo di detenuti in servizi a favore della collettività e ad elevato impatto sociale.

Le azioni di promozione del lavoro penitenziario hanno previsto anche una serie di interventi in favore dell'istruzione, della formazione e dell'integrazione negli istituti penitenziari, nell'obiettivo di realizzare un programma formativo qualificante per i detenuti finalizzato all'acquisizione di competenze utilmente spendibili nel mondo del lavoro in prospettiva della auspicabile reintegrazione sociale del soggetto.

I profili assolutamente innovativi del modello "Lavori di pubblica utilità" sperimentato in Italia ha attirato l'attenzione dell'Ufficio UNODC delle Nazioni Unite che lo ha validato come buona prassi esportabile in ambito internazionale, avviando un percorso di collaborazione che è tuttora in via di sviluppo e implementazione nel Messico, sotto l'egida dell'Ufficio UNODC Messico.

Orbene, a partire dal 2018, anno di entrata in vigore della novella di cui al d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 124 che ha modificato il *corpus* ordinamentale di cui alla legge n. 354/1975 e ha previsto all'art. 20 *ter* la possibilità per i detenuti e gli internati "*di essere ammessi a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito, nell'ambito di progetti di pubblica utilità, tenendo conto anche delle specifiche professionalità e attitudini lavorative*" risultano siglati oltre 70 protocolli d'intesa.

Produzione mascherine. Sempre sotto il profilo dell'implementazione delle occasioni di lavoro dei detenuti si è agevolata la produzione delle mascherine negli istituti penitenziari. A titolo esemplificativo si segnala che presso la Casa di Reclusione di Massa, a decorrere dal 19 marzo 2020, è stata sospesa l'attività della sartoria e della stireria e si è provveduto a predisporre una produzione continuativa di mascherine chirurgiche.

In data 26 maggio 2020 è stato siglato l'accordo di collaborazione tra il Commissario straordinario del Governo per l'emergenza covid e il Ministero della Giustizia - Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria denominato *"#RICUCIAMO – Per la promozione del lavoro penitenziario nel contrasto all'emergenza epidemiologica covid-19*" per la produzione industriale di mascherine all'interno degli istituti penitenziari ad opera dei detenuti. La struttura del Commissario straordinario del Governo ha acquistato otto macchine per la produzione di mascherine concesse a titolo gratuito all'Amministrazione penitenziaria che sono state dislocate negli istituti penitenziari di Milano - Bollate, Salerno e nel polo di Roma Rebibbia presso il Servizio di approvvigionamento e distribuzione armamento e vestiario (SADAV). Tale produzione ha avviato al lavoro circa 300 detenuti. A breve saranno installate ulteriori due macchine per la produzione di mascherine presso la Casa Circondariale di Palermo. La produzione servirà a soddisfare prioritariamente il fabbisogno di dispositivi protettivi in dotazione al personale che opera negli istituti penitenziari su tutto il territorio nazionale e ai detenuti in base alle indicazioni delle autorità sanitarie.

Allo stato vengono prodotte negli istituti penitenziari circa 500.000 mascherine al giorno.

Il 3 giugno 2020 è stato siglato un protocollo interdipartimentale per consentire la distribuzione delle mascherine prodotte a tutto il personale del Ministero della Giustizia.

È stato, inoltre, siglato il Protocollo Italia Camp con la finalità di coordinare i soggetti coinvolti nel Progetto #RICUCIAMO al fine di attivare i siti di produzione e portare a regime il processo di produzione industriale di mascherine chirurgiche; progettare ed erogare percorsi di formazione nei confronti dei detenuti coinvolti; ideare, progettare, coordinare e diffondere notizie e informazioni sul Progetto anche attraverso l'attivazione di canali di diffusione *ad hoc*.

Volontariato. Numerosa è la presenza di assistenti volontari che frequentano gli istituti penitenziari, autorizzati sia ai sensi dell'art. 78 O. P. dai Provveditorati Regionali sia ai sensi dell'art. 17 O. P. dai Magistrati di Sorveglianza competenti per territorio.

Numerosi sono i volontari appartenenti ad associazioni di carattere religioso o, comunque, socio - umanitario. Le associazioni, tramite i loro membri, operano quotidianamente negli istituti penitenziari di tutto il territorio nazionale con iniziative che vanno dal sostegno alle attività scolastiche e di formazione professionale, alle attività lavorative, fino ad attività di sostegno alla persona. L'attività di volontariato è svolta in stretta collaborazione con gli operatori penitenziari.

È da precisare che l'attività dei volontari, come tutte le altre attività trattamentali, ha subito un rallentamento nel periodo del *lockdown* dal 10 marzo al 30 giugno 2020.

Sostegno della genitorialità. Nell'ambito delle attività a sostegno della genitorialità in carcere ha preso avvio il 20 novembre 2020 il Progetto "*Il carcere alla prova dei bambini e della loro famiglie*" con l'associazione "bambinisenzasbarre".

Il progetto finanziato dalla società "Con i Bambini impresa sociale" prevede una serie di azioni progettuali: la realizzazione in 6 Istituti penitenziari di ulteriori e nuovi "*spazi gialli*" che sono quelle aree poste all'interno dei settori colloqui dove i bambini in visita possono avere l'opportunità di intrattenersi giocando da soli, in compagnia di volontari - formati a questo tipo di accoglienza -, con altri minori ma anche con i loro genitori, superando i limiti di luogo e le restrizioni. Attività teatrali tra genitori detenuti e figli, gruppi di parola e incontri con i papà e infine una attività formativa in favore del personale di Polizia penitenziaria sul tema dell'accoglienza in carcere dei minori con genitore detenuto e sull'importanza di tutelare la genitorialità in carcere.

Le azioni avviate per incrementare la socialità dei detenuti ed il mantenimento dei rapporti familiari, specie con riferimento alle detenute madri e alla presenza dei figli minori all'interno degli istituti. Nel corso dell'anno 2020, per effetto dell'incremento delle misure alternative/sostitutive della detenzione concesse dalla Magistratura di Sorveglianza e dalle Autorità Giudiziarie durante l'emergenza COVID, il numero delle detenute ristrette con minori al seguito all'interno di Icam e sezioni Nido si è sensibilmente ridotto.

Al 31.12.2020 le detenute ospiti di strutture detentive specializzate o di nidi erano 30, con 33 bambini conviventi, a fronte di 49 madri e 52 bambini presenti all'interno del circuito detentivo il 31.12.2019.

Il mantenimento delle relazioni tra detenuti e familiari è stato assicurato, durante l'epidemia, tramite direttive modulate in base all'andamento dei dati del contagio.

A tale proposito si ricorda che, con la legge di bilancio per il 2021, è stato stanziato un fondo di 4,5 milioni destinato alle case-famiglia protette per diminuire la presenza di bambini in carcere al seguito di genitori detenuti.

In sostituzione dei colloqui visivi nelle modalità ordinarie, in conseguenza delle misure di restrizione e contenimento e del divieto di spostamento tra regioni diverse, è stato previsto, durante il primo *lockdown*, lo svolgimento di video colloqui a distanza, anche tramite telefoni cellulari messi a disposizione dall'Amministrazione, e l'incremento della corrispondenza telefonica oltre i limiti numerici prescritti dall'ordinamento penitenziario.

Ferma restando la possibilità di svolgere colloqui a distanza su richiesta dell'interessato, i colloqui visivi ordinari sono ripresi dal 18 maggio 2020 in numero contenuto (almeno un colloquio mensile con la presenza di un congiunto), variabile in base alle condizioni logistico strutturali di

ciascuna sede e alle determinazioni adottate dalla direzione penitenziaria e dalla Autorità Sanitaria locale.

La possibilità di svolgere colloqui a distanza mediante apparecchiature e collegamenti messi a disposizione dall'Amministrazione è stata poi raccomandata e formalizzata con l'introduzione dell'art. 221, comma 10, del decreto-legge 19 maggio 2020 n. 34 convertito nella legge n. 77/2020.

Limitazioni allo svolgimento di colloqui in presenza sono state poi previste in ragione dell'appartenenza dell'Istituto alle aree regionali di rischio individuate con D.P.C.M. del 3.11.2020 e alle conseguenti restrizioni alla mobilità delle persone sul territorio.

È in corso di completamento la ricognizione del fabbisogno finanziario necessario alla realizzazione/miglioramento delle aree verdi presso gli Istituti, allo scopo di facilitare lo svolgimento di colloqui all'aperto tra detenuti e familiari, in linea con l'impegno assunto dal Governo di stanziare *ad hoc* risorse aggiuntive.

Detenzione femminile. Nel corso del 2020 sono proseguite le azioni per il miglioramento delle condizioni di detenzione della popolazione detenuta femminile (pari al 31.12.2020 a 2.255 unità su un totale di 53.364 detenuti).

Le donne detenute costituiscono una porzione esigua della popolazione detenuta complessiva, circa il 4 % dei detenuti presenti negli istituti, ristrette in 4 Istituti esclusivamente femminili e in 35 sezioni annesse ad Istituti maschili.

Nonostante l'esiguo numero, le donne partecipano in modo massivo alle attività istruttive e lavorative; nell'anno scolastico 2019-2020 erano iscritte a corsi scolastici di primo e secondo livello 994 detenute, delle quali 546 hanno superato il corso ottenendo la promozione, mentre il totale delle lavoranti all'interno degli Istituti, al 30 giugno 2020, era di 810 unità occupate alle dipendenze dell'Amministrazione e di 119 unità non dipendenti dell'Amministrazione.

All'attività di formazione e orientamento delle detenute hanno contribuito diverse Associazioni del privato sociale, tra le quali si rammenta l'impegno profuso dalle socie di Soroptimist International d'Italia, in attuazione del Protocollo di Intesa sottoscritto con il D.A.P. per agevolare l'occupabilità delle detenute firmato per la prima volta nel 2017 e successivamente rinnovato per il biennio 2019-2021.

Prevenzione della radicalizzazione. Particolare attenzione è rivolta al fenomeno della prevenzione della radicalizzazione; viene infatti attivata, nei confronti dei detenuti di media sicurezza che mostrino segni di radicalizzazione, una procedura di monitoraggio che prevede l'acquisizione di dati che riguardino i quotidiani aspetti della vita penitenziaria del singolo soggetto,

al fine di approntare ogni intervento ritenuto più opportuno, di concerto con il Nucleo Investigativo Centrale per la condivisione degli elementi di conoscenza derivanti dall'attività di analisi condotta e dallo scambio delle informazioni condivise nelle riunioni del C.A.S.A.

Oltre a ciò è risultato particolarmente proficuo l'utilizzo presso gli istituti penitenziari di figure accreditate, quali gli Imam e/o i mediatori culturali, individuate di concerto con il Ministero dell'Interno, al fine di contrastare e di evitare il diffondersi di potenziali fenomeni di radicalismo di matrice confessionale. Del resto, anche il Parlamento europeo con Risoluzione del 5 ottobre 2017 ha sottolineato che l'ambiente penitenziario costituisce uno dei contesti più a rischio e che, quindi, per contribuire a prevenire la radicalizzazione violenta doveva raccomandarsi agli Stati di impegnare i propri sforzi nella formazione del personale, nell'intelligence penitenziaria e nell'attivare il dialogo interreligioso e l'assistenza psicologica.

A tale riguardo, con lettera circolare 11 novembre 2020 recante "*Assistenti volontari e ministri di culto. Precisazioni e aggiornamento della circolare 20 novembre 2000, n. 3534/5984*" a firma congiunta di Capo e Vice Capo del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, si è inteso ribadire e riaffermare integralmente le indicazioni già fornite in modo organico con la circolare 20 dicembre 2019 n. 388766, ove sono delineate le procedure da osservare puntualmente al fine anzitutto di individuare con tempestività i detenuti connotati da maggiore rischio di radicalizzazione ovvero coloro che già in concreto abbiano intrapreso percorsi di radicalizzazione. Contestualmente, l'attività di scrupoloso monitoraggio di eventuali iniziative di illegale fidelizzazione, o comunque a rischio, dovrà essere adeguatamente ponderata con l'esigenza, di pari rilievo, di assicurare il pieno esercizio della libertà di culto all'interno degli istituti.

Considerato il numero di detenuti ristretti per tale particolare tipologia di reati si rende altresì opportuno individuare nuovi spazi detentivi anche al fine di consentire le adeguate separazioni fra soggetti appartenenti a medesime ovvero contrapposte organizzazioni terroristiche, evitando deleterie concentrazioni di soggetti nel medesimo istituto, così da permettere una migliore ed efficace attività di osservazione e mirate attività trattamentali.

L'Amministrazione penitenziaria, oltre alle linee programmatiche in materia di prevenzione e contrasto all'Islam radicale, ha dedicato particolare attenzione, per assolvere al mandato istituzionale della rieducazione e del recupero del detenuto, anche alle misure di disimpegno, inteso come programma di de-radicalizzazione che conduca all'abbandono dell'ideologia e della prassi terroristica.

I programmi di depotenziamento e de-radicalizzazione sono realizzati attraverso percorsi che non guardano solo alla prevenzione e al contrasto del fenomeno terroristico ma più in generale alla rieducazione e al recupero del reo.

Per completezza di informazione, si fa presente che alla data del 31.12.2020 risultano presenti 79 soggetti ascritti al circuito "AS2".

Al riguardo si forniscono i seguenti dati.

		U	D	Totale
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO INTERNAZIONALE	1	0	1
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO INTERNAZIONALE DI MATRICE ISLAMICA	44	2	46
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO NAZIONALE	22	10	32
TOTALE PER TIPOLOGIA		**67**	**12**	**79**

Organizzazione dei diversi circuiti penitenziari e criteri adottati nell'attuazione dei provvedimenti ai sensi dell'art. 41 *bis* ord. pen. Alla data del 31.12.2020 risultano presenti 759 soggetti sottoposti al regime speciale di cui all'art. 41 *bis* O. P. di cui 746 uomini e 13 donne.

Nel corso del 2020 sono stati 25 i provvedimenti di prima applicazione, 16 i D. M. di ri-applicazione del regime speciale e 294 i provvedimenti di proroga.

Di seguito sono riportate specifiche tabelle della dislocazione dei soggetti sottoposti al regime di cui all'art. 41 *bis* O. P. sul territorio nazionale, per posizione giuridica, per pena, per tipologia di organizzazione e per tipologia di reati.

Tabella suddivisa per dislocazione territoriale

Istituto penitenziario	Numero
Cuneo CC	45
L'Aquila CC	152
L'Aquila CCF	13
Novara CC	69
Opera (MI) CR	100
Parma CR	65
Roma Rebibbia CCNC	46
Sassari CC	91
Spoleto CR	81
Terni CC	27
Tolmezzo CC	10
Tolmezzo CL	5
Viterbo CC	48
Nuoro CC	6

Tabella suddivisa per posizione giuridica

Posizione giuridica	Numero
Condannati	395
Internato	5
Non definitivi di cui:	
In attesa di primo giudizio	36
Appellanti	52
Ricorrenti	36
Posizione giuridica mista con definitivo	199
Posizione giuridica mista senza definitivo	36
Totale	**759**

Tabella dei condannati alla pena dell'ergastolo

Posizione giuridica	Numero
Condannati	203
Appellanti	5
Posizione giuridica mista con definitivo	86
Posizione giuridica mista senza definitivo	10
Totale	**304**

Tabella per organizzazione criminale

Organizzazione	Numero
Cosa nostra	203
Camorra	266
'Ndrangheta	210
Sacra corona unita	19
Mafia altre pugliese	24
Mafia altre siciliana	26
Mafia stidda	2
Mafia altre lucana	3
Altre	3
Terrorismo	3
Totale	**759**

Tabella per tipologia dei reati più gravi previsti dall'art. 4 bis O. P., in relazione all'applicazione del regime di cui all'art. 41 bis

Tipologia di reati	Numero
416 *bis* c.p.	147
416 *bis*, co.2 c.p.	566
270 *bis* c.p.	3
422 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	2
575 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	16
575 c.p., commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art.416 bis	3
56, 575 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	2
629 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	2
56, 629 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	1

74 d.P.R. 309/90	17
Totale	**759**

Fondamentale, ai fini della gestione dei detenuti sottoposti a tale regime speciale, è l'attività svolta dal Gruppo Operativo Mobile che provvede anche alla vigilanza e alla osservazione di 5 detenuti A.S., 2 per reati di terrorismo internazionale di matrice islamica e di un detenuto che collabora con la Giustizia di prima fascia, ovvero con massima esposizione a rischio.

Al 31 dicembre 2020 i piantonamenti eseguiti dal G. O. M. in strutture ospedaliere ammontano a 71 (di cui 6 effettuati all'interno di reparti aperti al pubblico e 65 in reparti detentivi ospedalieri) per un totale di 1.377 giorni di degenza.

Nello stesso lasso temporale sono stati, altresì, effettuati 46 trasferimenti per assegnazioni definitive e temporanee, 7 traduzioni per colloqui tra detenuti ai sensi dell'art. 41 *bis*, 13 permessi ai sensi dell'art. 30 O. P. e 1 visita ai sensi dell'art. 21 *ter* O. P. Tali dati risentono delle restrizioni imposte ai movimenti sul territorio dallo stato di emergenza nazionale dichiarato in data 31.1.2020 in conseguenza del rischio sanitario connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili.

Nella prima fase dell'emergenza epidemiologica (esattamente dal 31 marzo al 24 giugno 2020) personale G.O.M. e N.T.P. ha assicurato supporto alle Stazioni CC su tutto il territorio nazionale per lo svolgimento di 1240 colloqui telefonici straordinari e di altri 802 nella seconda fase (dal 5 novembre 2020).

Sul piano delle garanzie di sicurezza -vista la prerogativa dei soggetti affidati al G.O.M. e l'intrinseco alto livello di esposizione al rischio- per un'adeguata tutela degli operatori, anche in linea con il Piano Nazionale Anticorruzione, si è provveduto alla costante movimentazione del personale fra i vari reparti.

Appare opportuno ribadire che, al fine di assicurare una implementazione dell'efficienza operativa di sicurezza e di operare una semplificazione delle procedure, si è ritenuto necessario provvedere alla modifica del decreto del Ministro della giustizia 28 luglio 2017 -nella parte in cui sono definite le funzioni del G.O.M. e disciplinati gli aspetti amministrativo contabili dell'ufficio- attraverso la pubblicazione del nuovo decreto ministeriale 30 luglio 2020 recante "*Misure di razionalizzazione dell'organizzazione e di efficientamento delle funzioni e delle attribuzioni del Gruppo operativo mobile, quale reparto specializzato del Corpo di polizia penitenziaria*".

In particolare, il nuovo decreto ministeriale del 30.7.2020:

- riconosce il G.O.M. come Reparto specializzato del Corpo di polizia penitenziaria e gli assegna nuove attribuzioni: attività di controllo della corrispondenza, dei colloqui visivi e telefonici, del

sopravvitto, della ricezione pacchi, nonché di ogni altro servizio riguardante i detenuti ai sensi dell'art. 41 *bis*;

- attribuisce al Direttore il coordinamento del personale e l'utilizzo delle risorse assegnate secondo le direttive del Capo del Dipartimento, disponendone l'impiego anche con provvedimenti amministrativi secondo la necessità richiesta dai servizi assegnati (art. 4);
- attribuisce all'Ufficio centrale la gestione amministrativa e contabile del personale dipendente (art. 5);
- innalza il limite di età per potere partecipare all'interpello per fare accesso e modifica il periodo di permanenza in servizio al G.O.M., 4 anni rinnovabile per una sola volta per un periodo di ulteriori 4 anni (artt. 8 e 9);
- riconosce al personale impiegato una maggiorazione del punteggio annuale per la mobilità ordinaria proporzionale al tempo di permanenza, purché di durata minima di 4 anni continuativi, il cui coefficiente non può essere inferiore al punteggio massimo supplementare previsto per altre sedi e servizi (art. 9);
- restituisce al Direttore l'autonomia contabile, che con il precedente decreto 28 luglio 2017 era stata esclusa; introduce i nuovi segni distintivi da apporre sull'uniforme del personale assegnato al G.O.M. (art. 10).

Nucleo Investigativo Centrale. Ai sensi dell'art. 3 del decreto ministeriale 28 luglio 2017 recante "*Misure per la riorganizzazione delle strutture e delle funzioni del Nucleo investigativo centrale e delle sue articolazioni territoriali, in attuazione dell'articolo 11, comma 2, lettera b), del Decreto del Ministro della giustizia 2 marzo 2016*", il Nucleo investigativo centrale, oltre a condurre attività di polizia giudiziaria in sinergia con i Nuclei regionali, interregionali e i Reparti territoriali, svolge funzioni di impulso e coordinamento delle attività di analisi dei fenomeni della criminalità organizzata, del terrorismo anche internazionale e della eversione dell'ordine costituzionale, con particolare riferimento al fenomeno del rischio di proselitismo e radicalizzazione violenta di matrice confessionale.

Si riportano di seguito i dati riferiti alle principali attività condotte dal N.I.C. nel corso dell'anno 2020:

- deleghe ricevute nell'anno 2020: 507
- deleghe in corso di esecuzione: 499
- operazioni N.I.C.: 180
- operazioni in co-delega con altra Forza di polizia: 33

- sequestri: 174
- sequestro stupefacenti: 10,915 kg
- sequestro denaro: 116.305 euro
- perquisizioni nel corso di attività di P.G.: 57
- attività tecniche: 957
- ore attività tecniche: 698.231
- persone denunciate e indagate: 87
- reati perseguiti: 578
- persone arrestate e/o misure cautelari eseguite: 79
- cattura evasi: 15
- sessioni di analisi al C.A.S.A.: 55
- detenuti espulsi su segnalazioni del N.I.C.: 28
- controlli di prevenzione e sicurezza per rischio radicalizzazione: 793
- detenuti monitorati per rischio radicalizzazione e terrorismo internazionale: 389
- detenuti monitorati per eversione e terrorismo interno: 68

Allo stato, risultano impiegati presso la sede centrale del N.I.C. **53** unità di Polizia penitenziaria, mentre presso le sedi regionali risultano operare complessive **144** unità del Corpo.
Si evidenzia, da ultimo, che è in corso di elaborazione una bozza di decreto ministeriale contenente le disposizioni di adeguamento dell'organizzazione e delle funzioni del Nucleo investigativo centrale e delle sue articolazioni territoriali, al fine di adeguare l'assetto organizzativo e le funzioni del N.I.C. all'evoluzione delle competenze svolte e delle attività a esso attribuite con il decreto ministeriale 28 luglio 2017.

6.3 Giustizia minorile.

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, in data 15 gennaio 2020, ha diffuso le Linee d'Indirizzo per l'applicazione del decreto legislativo 121/2018 con l'obiettivo di offrire uno strumento univoco e di supporto ai Servizi per affrontare le problematiche operative più rilevanti poste dalla nuova disciplina che prevede una riorganizzazione degli Istituti Penali per i Minorenni, imponendo una rivisitazione delle metodologie d'intervento e un adeguamento dei profili strutturali.

L’anno 2020 è stato caratterizzato dalla complessa gestione dell’emergenza pandemica, particolarmente delicata in relazione alle competenze del Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità perché afferente, oltre che ai temi della organizzazione quotidiana del lavoro centrale e al coordinamento con gli uffici periferici, anche alla sicurezza del personale in presenza per garantire la prosecuzione delle attività trattamentali e assolvere alle richieste dell’autorità giudiziaria, oltre che alla tutela della popolazione detenuta e del personale che opera negli Istituti penali per i minorenni.

Al fine di fronteggiare le problematiche legate alla predetta emergenza è stata istituita, presso il Dipartimento, una Unità di crisi con compiti di monitoraggio e coordinamento dei servizi minorili in relazione alle prescrizioni impartite dal Governo.

Contestualmente è stata portata avanti la riforma organizzativa avviata con le “*Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna*” emanate dal Capo del Dipartimento nel mese di gennaio 2017 nonché con le successive direttive e indicazioni dipartimentali attraverso: l’adozione di nuove modalità organizzative, la previsione di procedure di interconnessione delle funzioni e delle competenze, la creazione di momenti di comune operatività finalizzati a creare modelli stabili di collaborazione tra i Centri per la Giustizia minorile, i Servizi Minorili e gli Uffici di esecuzione penale esterna per adulti in tutte le loro articolazioni.

A due anni dalla entrata in vigore dell’Ordinamento penitenziario minorile (d.lgs. n. 121/2018) si è proseguito nel percorso volto allo sviluppo di una progettazione trattamentale condivisa tra settore minorile ed esecuzione penale esterna.

A riguardo del processo di integrazione tra adulti e minori si evidenziano i progetti della Cassa delle Ammende che si inseriscono in un sistema di progettazione congiunta con enti pubblici e privati del territorio e si concretizzano attraverso la sottoscrizione di accordi con la Conferenza delle Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone - adulti e minori - in esecuzione penale.

Nell’anno appena trascorso, il dialogo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità con l’Amministrazione penitenziaria, gli Uffici di Sorveglianza e i Tribunali ordinari e minorili, si è mosso nel comune intento di rimuovere gli ostacoli all’accesso all’esecuzione penale esterna e alle misure di comunità, con particolare riferimento agli utenti minorenni e giovani adulti.

A livello centrale si è proceduto alla stipula di convenzioni e protocolli per i lavori di pubblica utilità così da agevolare il ricorso all'istituto anche nei territori che possono contare su più esigue risorse e opportunità di inserimento lavorativo.

Nello scorso anno è stato portato a compimento il monitoraggio su base nazionale sugli allarmanti fenomeni di devianza minorile "di gruppo" ed è in corso uno studio finalizzato a raffinare le strategie di intervento che in quest'ambito, così come nel più complessivo impegno nel settore della prevenzione.

Le attività dell'Osservatorio nazionale sulla recidiva, le politiche di prevenzione del rischio di radicalizzazione violenta, i progetti in materia di contrasto ai fenomeni di bullismo e cyberbullismo, la valorizzazione dei diritti delle vittime di reato e ogni attività tesa ad implementare percorsi di responsabilizzazione dei minori autori di reato con azioni improntate a concretezza ed effettività nel campo dell'istruzione, dell'avviamento al lavoro, della cura delle relazioni (attività sportive, culturali etc.) hanno visto impegnati gli operatori tutti, anche attraverso la partecipazione alle iniziative di formazione professionale.

L'impegno sul tema della giustizia riparativa è divenuto sempre più consistente e concreto, anche a seguito dell'emanazione delle "*Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato*" che individuano concrete modalità operative e forniscono precise indicazioni affinché le relative pratiche abbiano reale applicazione su tutto il territorio con strutture di riferimento altamente qualificate e adeguatamente selezionate.

Sul versante del personale, nell'ultimo anno, l'aumento del numero di funzionari dei servizi sociali e di altre figure professionali, pur non avendo del tutto colmato le carenze di organico, ha contribuito a rafforzare il nuovo assetto organizzativo, disciplinato con il D. M. del 17 novembre 2015 e, nel febbraio scorso, ulteriormente arricchito dall'inserimento della figura del Vice Capo del Dipartimento (art. 2 D.P.C.M. n. 99 del 19 giugno 2019).

Nel corso del 2020 si è proceduto poi alla costituzione dei Nuclei di polizia penitenziaria all'interno degli uffici di esecuzione penale esterna.

Con specifico riferimento all'attività trattamentale, nonostante l'emergenza e nel rispetto delle limitazioni imposte dalle misure di prevenzione e contenimento del contagio da Covid-19, è stata assicurata la predisposizione del Progetto Educativo d'intervento, che contiene tutti gli elementi indicati nella normativa di riferimento: la vita di gruppo, le relazioni con il mondo esterno, la cittadinanza responsabile e le attività di istruzione, formazione professionale, inserimento lavorativo, tirocini formativi e professionalizzanti, percorsi di

giustizia riparativa e di mediazione penale orientati all'assunzione di responsabilità nei confronti della vittima e della collettività, anche attraverso concrete azioni di riparazione e di conciliazione.

Nella direzione della costruzione di progetti individualizzati, i Centri per la giustizia minorile e gli Istituti Penali per Minorenni hanno attivato protocolli e/o accordi operativi con enti e associazioni presenti sul territorio che favoriscono processi di inclusione sociale per i ragazzi ristretti.

Grazie a tale rete di collaborazioni, all'interno degli Istituti è stato possibile organizzare attività scolastiche, di formazione professionale e avviamento al lavoro e di animazione culturale, sportiva e ricreativa.

Le attività trattamentali in presenza, fortemente limitate nei mesi di marzo/aprile 2020 per ridurre il rischio di contagio, sono state riattivate progressivamente a partire dai mesi di maggio/giugno 220 con la scrupolosa applicazione delle misure di prevenzione igienico-sanitarie, ma purtroppo nuovamente rallentate a fine anno per la severa recrudescenza della pandemia.

I programmi trattamentali messi in campo hanno continuato a puntare su attività e interventi integrati e sinergici in grado di garantire opportunità di reinserimento sociale e lavorativo, favorendo un processo di responsabilizzazione, di valorizzazione dei talenti e anzitutto consapevolezza degli effetti dei propri agiti e del danno procurato alla vittima garantito anche attraverso il supporto delle risorse messe a disposizione dalle altre Amministrazioni, dagli Enti locali, dalle Fondazioni, dal Volontariato e dal Privato Sociale.

Nel rispetto delle previsioni di cui al d.lgs. 121/2018 la costruzione del progetto trattamentale ha puntato all'individualizzazione e alla territorialità, previo ascolto del minore, nel rispetto delle attitudini personali, con il coinvolgimento familiare e con modalità operative flessibili durante l'esecuzione.

Inoltre, in un'ottica di prevenzione della recidiva, molte delle attività trattamentali sono pensate, di concerto con gli interlocutori territoriali competenti istituzionali e non, per facilitare un cammino adeguatamente orientato al momento della remissione in libertà e/o dell'uscita dal circuito penale.

Si segnala, tra i progetti trattamentali di maggiore rilevanza nell'ambito dell'educazione alla legalità e della cittadinanza attiva, il progetto "Legalità e Merito" realizzato dall'Università L.U.I.S.S Guido Carli con l'obiettivo di diffondere la cultura della legalità presso istituti scolastici dislocati su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione a

quelli ubicati in aree a rischio, caratterizzate da condizioni di svantaggio economico e sociale. Il progetto ha previsto il coinvolgimento, nel corso del 2020, degli Istituti Penali per i Minorenni di Palermo e Airola ed è proseguito, in modalità a distanza, anche nel periodo del cd. "*lockdown*". Quale riconoscimento per la partecipazione al progetto, la L.U.I.S.S ha offerto a entrambi gli Istituti la realizzazione di specifiche *Summer School*, il cui avvio ha tuttavia risentito dell'emergenza sanitaria in corso, poiché le attività programmate prevedevano la presenza negli Istituti del personale dell'Università coinvolto nella progettualità.

Sul fronte della tutela della salute l'emergenza sanitaria ha reso prioritaria e indispensabile l'adozione di disposizioni finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione sanitaria per la protezione dell'utenza ristretta e del personale tutto. Considerati il livello di esposizione al rischio di contagio del contesto detentivo e la fascia di età dell'utenza, le Direzioni degli II.PP.MM, unitamente al personale medico, hanno promosso un'azione di sensibilizzazione e di informazione costante della popolazione ristretta e dei familiari sulle cautele da adottare, i rischi di contagio, i comportamenti ai quali conformarsi e le motivazioni alla base delle indicazioni fornite dall'Autorità Sanitaria.

Dall'inizio dell'emergenza si è avviata una più efficiente rete di collaborazione con le Regioni e le Aziende Sanitarie Territoriali che ha consentito l'installazione di strutture mobili sanitarie per *pre-triage*, la definizione di protocolli di ingresso del nuovo giunto e gli accertamenti diagnostici con tamponi molecolari.

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità continua ad essere componente del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria costituito, ai fini del coordinamento nazionale, presso la Conferenza Unificata fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali.

Il lavoro svolto in tale ambito ha prodotto, in seno alla Conferenza Unificata, in data 9 luglio 2020, l'Accordo recante "*Linee di indirizzo per la prevenzione e il controllo dell'infezione da SARS-Covid 19 nelle comunità residenziali e del privato sociale che accolgono minorenni che hanno compiuto il 14 anno di età e i giovani adulti e per la gestione delle attività trattamentali negli Istituti Penali per Minorenni*" in tale particolare periodo.

Costante è rimasta l'azione di sollecitazione e confronto con tutti i servizi socio - sanitari del territorio per l'identificazione precoce dei fattori di rischio, al fine di attivare concreti programmi di prevenzione e di intervento nei confronti dell'utenza sottoposta ai provvedimenti penali indipendentemente dal luogo di esecuzione della misura.

È proseguito l'impegno volto alla definizione degli Accordi operativi tra i Servizi Minorili e i Servizi Sanitari territoriali e alla loro concreta applicazione, così come alla completa attuazione del "*Piano Nazionale per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario nei servizi residenziali minorili del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità*", trasmesso alle Direzioni dei Centri per la Giustizia Minorile e ai Servizi Minorili.

Sotto il profilo dell'istruzione l'organizzazione delle attività scolastiche durante l'anno appena trascorso è stata fortemente condizionata dall'emergenza epidemiologica in corso, in conseguenza della quale nella prima fase dell'epidemia tutti i corsi scolastici, compresi quelli tenuti negli II.PP.MM, sono stati sospesi ed è stata attivata la didattica a distanza.

Ogni sforzo è stato profuso per sostenere le iniziative volte a favorire la continuità didattica, specie per i giovani impegnati negli esami di fine corso per l'acquisizione del titolo di studio. Le Direzioni degli I.P.M. hanno rafforzato il raccordo con gli Uffici Scolastici Regionali e i C.P.I.A. di riferimento, anche attraverso la definizione di intese formali e informali per l'attivazione di iniziative di didattica a distanza. Sono stati agevolati i colloqui da remoto tra studenti e docenti, anche tramite l'utilizzo delle apparecchiature disponibili per garantire i video colloqui con i congiunti, con particolare attenzione agli studenti in procinto di sostenere esami di fine ciclo. Sono state attivate esperienze di *peer education* e di tutoraggio e rafforzata la collaborazione con le Istituzioni scolastiche. È stata, altresì, assicurata, a valere sul *budget* ordinario, la copertura finanziaria per eventuali spese necessarie alla realizzazione delle attività didattiche, qualora non assicurate dall'Istituzione scolastica, anche con riferimento ai costi per garantire l'utilizzo da parte degli studenti di eventuali piattaforme/strumentazione tecnologica indicate dagli Istituti scolastici di riferimento per la fruizione della didattica a distanza.

L'emergenza ha riproposto, infatti, la necessità di una dotazione informatica e di piattaforme dedicate sulla quale sono già in atto valutazioni per l'individuazione di rapide soluzioni, anche nella prospettiva che si debba attivare una didattica a distanza integrata. In tale contesto, è stato rinnovato in data 19 ottobre 2020 il Protocollo d'intesa con il Ministero dell'Istruzione recante "*Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della Giustizia*". Il Protocollo e le azioni dallo stesso previste potranno costituire la cornice entro la quale le istituzioni coinvolte, tramite il Comitato attuativo, potranno lavorare congiuntamente per porre in essere tutte le iniziative volte a perseguire il comune obiettivo di garantire l'esercizio del diritto/dovere all'istruzione.

Il tema della formazione professionale e del lavoro è al centro della costruzione dei percorsi trattamentali. Di conseguenza in tutti gli I.P.M. sono attivi corsi di formazione e collaborazioni con istituti scolastici alberghieri (Roma e Bologna) e proseguono le collaborazioni con Enti accreditati. Continuano le attività, in forma sperimentale, gestite da soggetti terzi in convenzione con l'Amministrazione.

È proseguita l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio lavorativo dei minori e giovani adulti in esecuzione penale esterna, con particolare riferimento all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali, cofinanziati con il Fondo Sociale Europeo nell'ambito della programmazione 2014-2020. In tale contesto una delle formule di maggiore successo è quella del tirocinio formativo, che abbina una attività di formazione con la sperimentazione del ragazzo nel mondo del lavoro, consentendo di acquisire titoli spendibili e, al contempo, di fruire di un'indennità che ha un valore formativo estremamente pregnante. In quasi tutti i contesti regionali sono presenti programmi per l'avvio di tirocini formativi.

Per ampliare ulteriormente tale offerta l'Amministrazione sta portando avanti le procedure per l'affidamento delle attività relative al progetto "*Una rete per l'inclusione*", approvato e ammesso al finanziamento nell'ambito del Programma Operativo Nazionale (PON) Legalità 2014 - 2020, per un importo di euro 1.600.000,00, dal Ministero dell'Interno, Autorità di Gestione del Programma. Il progetto si propone di attuare, nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia una serie di azioni integrate inerenti alla sperimentazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo rivolti ad almeno 200 minorenni e giovani adulti presi in carico dai Servizi della Giustizia minorile e di comunità.

Un importante contributo è stato offerto dalla Cassa delle Ammende che il 6 aprile 2020, in attuazione dell'Accordo stipulato in data 26 luglio 2018 con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale e in considerazione della necessità di intervenire con urgenza per porre in essere misure per fronteggiare l'emergenza, ha deliberato un finanziamento, pari a complessivi 5 milioni di euro, per favorire l'accesso alle misure non detentive di persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale, con il reperimento di alloggi pubblici o privati di cura, di assistenza o accoglienza ove possano essere alloggiati sia coloro che abbiano i requisiti giuridici per accedere a misure non detentive sia coloro che, per motivi sanitari, non siano compatibili con la permanenza in ambito penitenziario. Tale iniziativa si aggiunge allo stanziamento,

deliberato nel 2019, di 10 milioni di euro per progetti di reinserimento socio-lavorativo e di euro 500.000,00 per servizi di sostegno alle vittime di reato e attività di giustizia riparativa.

Le Direzioni dei Centri per la Giustizia Minorile, unitamente alle Regioni, agli UEPE, ai PRAP, oltre che, in alcuni territori, agli Uffici dei Garanti Regionali per le persone private della libertà personale, sono stati impegnati, nel corso dell'anno 2020, nella messa a punto dei progetti approvati dalla Cassa delle Ammende, finalizzati alla realizzazione di percorsi di sostegno, di inclusione sociale e/o di inserimento lavorativo, di servizi pubblici per il sostegno delle vittime di reato, per la giustizia riparativa e per la mediazione penale, di interventi a sostegno dei nuclei familiari, di percorsi di rimpatrio assistito per giovani stranieri detenuti e di servizi di accoglienza abitativa e di reinserimento rivolti a giovani adulti detenuti presso le strutture minorili in condizioni di fruire di misure di comunità ma privi di risorse alloggiative, economiche e lavorative.

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità ha consolidato ulteriormente l'impegno già in atto per assicurare una piena attuazione al principio di territorialità, individuando soluzioni strutturali che consentano ai minori e giovani in carico di potere permanere, durante la detenzione, nel proprio contesto di appartenenza.

Sono proseguiti, e costituiscono un obiettivo della massima importanza anche per l'anno 2021, gli interventi di ristrutturazione del padiglione E dell'Istituto Beccaria di Milano per giungere alla completa ristrutturazione dello stesso. Sono giunte a completamento le attività tecniche progettuali per la ristrutturazione del complesso demaniale sede dell'*ex* Casa Circondariale di Rovigo. Sono proseguite le interlocuzioni con il Provveditorato alle Opere Pubbliche per giungere alla completa ristrutturazione dell'I.P.M. di Firenze. Nel corso del 2020 sono arrivati a definizione gli atti tecnici necessari per l'avvio dei lavori di riqualificazione e adeguamento impiantistico dell'Istituto Penale di Casal del Marmo di Roma, attraverso la riattivazione di una palazzina detentiva in disuso e la manutenzione di quelle attualmente in funzione.

Nel rispetto delle indicazioni dell'autorità giudiziaria, si è sempre assicurata una particolare attenzione a garantire la vicinanza territoriale del detenuto alla famiglia nonché la vicinanza del giovane detenuto genitore ai propri figli valorizzando tutti i momenti di contatto tra il ristretto e i suoi cari.

Le nuove disposizioni legislative hanno innovato profondamente la precedente disciplina relativa al numero e alla durata dei colloqui, sia diretti sia telefonici; gli istituti ora devono assicurare l'effettuazione di otto colloqui diretti mensili, in luogo dei precedenti sei,

di cui uno da svolgersi in una giornata prefestiva o festiva, per una durata che va da un minimo di 60 ad un massimo di 90 minuti.

Sono stati realizzati progetti per il sostegno alla genitorialità con l'obiettivo di favorire il processo di responsabilizzazione al ruolo genitoriale. A tal fine si è posta particolare attenzione alle modalità di realizzazione degli incontri. Inoltre, al detto sostegno sono stati predisposti spazi di ospitalità alle famiglie, anche al di fuori dei consueti colloqui settimanali e anche al di fuori delle strutture.

Nell'ambito del citato Protocollo d'intesa, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità è componente del Tavolo Permanente, che ha compiti di monitoraggio periodico dell'attuazione del protocollo, di promozione della cooperazione tra i soggetti istituzionali e non coinvolti e di promozione dello scambio delle buone prassi, delle analisi e delle proposte a livello nazionale ed europeo.

L'insorgere dell'emergenza pandemica e le misure disposte per prevenire la diffusione del contagio da COVID-19 hanno imposto limitazioni allo svolgimento in presenza dei programmi realizzati negli I.P.M. Dapprima, il decreto-legge n. 9 del 2.3.2020 per le aree del nord più colpite ha temporaneamente stabilito che i colloqui di cui all'art. 19 del decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 121 fossero svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti nella disponibilità dell'amministrazione o mediante corrispondenza telefonica, autorizzabile oltre i limiti di cui all'articolo 19, comma 1, del predetto decreto legislativo n. 121 del 2018. Con il decreto-legge n.11 dell'8.3.2020 tale disposizione è stata estesa a tutto il territorio nazionale. Allo scadere di tali specifiche disposizioni normative, il generale divieto di spostamento ha comunque costituito un impedimento oggettivo alla possibilità di fruizione dei colloqui in presenza. Difficoltà riemersa appieno nell'autunno per le Regioni caratterizzate da scenari di elevata o massima gravità oltre che da un livello di rischio alto, di cui al D.P.C.M. 3.11.2020.

Rimane ferma la possibilità di assicurare video colloqui, attualmente disciplinati dall'art. 221, commi 2 e 10, del decreto legge n. 34/2020 convertito con modificazioni dalla legge n. 77/2020 che, nel testo attualmente vigente, prevede che i colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati, "su richiesta dell'interessato o quando la misura è indispensabile per salvaguardare la salute delle persone detenute o internate" possono essere svolti a distanza, mediante, ove possibile, apparecchiature e collegamenti nella disponibilità dell'amministrazione o mediante corrispondenza telefonica che può essere autorizzata oltre i limiti stabiliti dall'art. 19, comma

1, del d. lgs. n. 121/2018. In tale contesto l'Amministrazione, sin dall'inizio di marzo 2020, è intervenuta mettendo in campo una serie di azioni tra cui: l'installazione del sistema Skype for business e l'autorizzazione di corrispondenza telefonica oltre i limiti di cui all'articolo 19, comma 1, del decreto legislativo n. 121 del 2018. Inoltre, sono state predisposte presso gli istituti postazioni idonee per la realizzazione dei colloqui a distanza con l'acquisto di supporti informatici dedicati senza oneri a carico dei detenuti per i video colloqui. Tale intervento è stato accompagnato da un'azione di chiarificazione e sostegno svolta in ogni Istituto per fare comprendere ai ragazzi presenti le ragioni delle limitazioni. Per taluni l'introduzione dello strumento del video colloquio ha costituito l'opportunità per rivedere dopo mesi, se non anni, familiari lontani o malati, che erano comunque impossibilitati a recarsi in Istituto.

Considerato, peraltro, l'indiscusso valore dei colloqui in presenza per assicurare la concreta attuazione dei principi di tutela dell'affettività e del mantenimento delle relazioni familiari, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha assicurato il più ampio supporto alle strutture detentive, allorquando, con il decreto-legge n. 29 del 10.5.2020, è stata prevista la progressiva ripresa dei colloqui in presenza. A tal fine è stata definita una dettagliata disciplina, diffusa con circolare prot. n. 23395 del 12.5.2020, nell'ambito della quale sono state fornite prescrizioni sulla continuità dei video colloqui, sul numero massimo dei colloqui in presenza e sul numero massimo dei visitatori contemporaneamente presenti, sull'utilizzo preferenziale delle aree verdi, sui percorsi di entrata e di uscita, sul distanziamento, sugli arredi, sull'istituzione di un meccanismo di prenotazione e calendarizzazione, sul *pre triage* all'ingresso, sui D.P.I., sulla sanificazione degli ambienti, etc. Quanto sopra per individuare soluzioni che consentissero di contemperare la tutela dei diritti soggettivi degli utenti con la salvaguardia della salute degli stessi e degli operatori, soprattutto tenuto conto della specificità dell'utenza in relazione all'età. Tali disposizioni sono tuttora vigenti e operative, fermo restando il necessario ricorso al solo strumento del video colloquio, salvo casi eccezionali, nelle aree dove opera il generale divieto di spostamento.

È stato, inoltre, avviato un progetto per adottare un sistema di gestione automatizzato delle conversazioni telefoniche dei detenuti, unico per tutti gli istituti, finalizzato a contemperare gli obiettivi di garanzia del diritto con gli obiettivi di sicurezza.

I servizi minorili hanno continuato ad incrementare la rete di collaborazione con gli Enti territoriali e il terzo settore nella prospettiva di un concreto percorso di reinserimento sociale per i minori detenuti.

Nel corso del 2020 sono state attivate/rinnovate, a titolo esemplificativo, le seguenti collaborazioni:

- Accordo di collaborazione con la Facoltà di Architettura dell'Università "La Sapienza" di Roma. Sottoscritto in data 18 febbraio 2020, l'accordo ha avviato una collaborazione multidisciplinare finalizzata alla messa a punto di idee progettuali, relative alle strutture detentive minorili, da parte di laureandi della Facoltà. Oggetto dell'accordo è lo studio del patrimonio edilizio esistente e la ricerca di soluzioni innovative di carattere spaziale atte a favorire il benessere dei ristretti e del personale. Nell'opera di riflessione e ideazione progettuale saranno coinvolti i ragazzi ristretti, quali "abitanti dei luoghi", attraverso la forma del laboratorio.
- Protocollo "Liberi di scegliere". Il Protocollo è stato rinnovato nel mese di luglio 2020 con la partecipazione del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno, della Presidenza del Consiglio - Dipartimento per le Pari Opportunità e la Famiglia, del Ministero dell'Istruzione, del Ministero dell'Università e della Ricerca, della Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, della Conferenza Episcopale Italiana, del Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, della Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, della Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria e dell'Associazione Libera. Tale protocollo ha l'obiettivo di creare una rete di supporto educativa, psicologica, logistica, scolastica, economica e lavorativa per garantire concrete alternative di vita ai minori e giovani adulti e, spesso, anche ad altri componenti del nucleo familiare inseriti in contesti di criminalità organizzata.
- Protocollo d'intesa con il Premio Internazionale "Giuseppe Sciacca" e la Fondazione "Giuseppe Sciacca". Siglato il rinnovo il 25 agosto 2020, prevede la partecipazione di minori e giovani adulti sottoposti a procedimento penale e in carico ai Servizi Minorili della Giustizia nella sezione speciale del Premio Sciacca denominata "Cultura della pace e tutela dei minori - Santi Francesco e Giacinta di Fatima". La collaborazione, che prosegue sin dal 2006, ha permesso l'attribuzione di borse di studio, con la valorizzazione dell'impegno e delle competenze dei ragazzi.
- Protocollo d'Intesa con l'Associazione Teatri e Giustizia Minorile. Siglato in data 28 settembre 2020, ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo delle attività teatrali e artistiche rivolte a minori e giovani adulti in carico ai servizi minorili della Giustizia, ampliando le opportunità trattamentali e i percorsi educativi. L'Associazione Teatri e

Giustizia Minorile, i cui soci sono attivi in sei regioni (Emilia - Romagna, Lombardia, Lazio, Toscana, Puglia e Campania), è costituita dalle maggiori esperienze italiane, alcune delle quali ventennali, che operano con progetti teatrali negli Istituti Penali Minorili e in Area Penale Esterna, realizzando laboratori artistici e produzioni di spettacoli aperti alla cittadinanza.

Nel 2020 sono proseguite, sempre a titolo esemplificativo, le seguenti collaborazioni avviate negli anni precedenti:

- Protocollo d'intesa Teatro in carcere. Sottoscritto il 5 giugno 2019 dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, dal Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, dal Presidente del Coordinamento Nazionale Teatro Carcere e dal Direttore del Dipartimento di Filosofia, Comunicazione e Spettacolo dell'Università Roma Tre. Obiettivo del Protocollo è quello di diffondere e sostenere la valenza dell'attività teatrale nei processi di conoscenza, di acquisizione di competenza e di reinserimento sociale dei minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili della Giustizia.
- Protocollo d'intesa con il Centro Sportivo Italiano. Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità e il Centro Sportivo Italiano, a fronte della positiva esperienza condivisa negli anni e in attuazione del protocollo triennale siglato in data 15.3.2018, con la collaborazione delle rispettive articolazioni territoriali proseguono nell'attuazione di progetti, programmi, attività e percorsi di educazione alla legalità, orientamento, inserimento e accompagnamento lavorativo, servizio civile volontario a favore dei minorenni e giovani adulti a rischio di emarginazione sociale, sottoposti a provvedimenti penali dell'Autorità giudiziaria minorile.
- Accordo di collaborazione con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia. Si protrae tutt'ora l'accordo di collaborazione tra il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità e la Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia, sottoscritto il 9 giugno 2017, finalizzato a favorire la stipula di convenzioni per lo svolgimento di attività non retribuite a beneficio della collettività da parte di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria eseguiti in area penale esterna e a promuovere programmi di accoglienza residenziale per persone che altrimenti non avrebbero la possibilità di accedere a misure e sanzioni di comunità.

Sono, infine, in corso di istruttoria i seguenti accordi:

- Accordo con l'Associazione Libera. La precedente sottoscrizione è del 14 ottobre 2016 ed è in via di rinnovo. A livello territoriale la collaborazione si è rafforzata nel tempo, attraverso la promozione di percorsi di legalità, azioni di utilità sociale, attività di rieducazione, laboratori, manifestazioni unitarie come la partecipazione alla giornata nazionale in ricordo delle vittime di mafia. Tali attività hanno contribuito a consolidare nei minorenni e giovani adulti dell'area penale il senso di partecipazione alla vita comunitaria. In vista del rinnovo del Protocollo verrà avviato un monitoraggio tra i vari Servizi per una valutazione riguardo alle ricadute delle attività sull'utenza penale, per mettere a regime le varie iniziative e per individuare le buone pratiche che hanno arricchito di significato gli interventi sul territorio.
- Protocollo d'intesa con UISP. In relazione alla positiva esperienza condivisa negli anni con la UISP, con la quale sono in corso numerose esperienze e progettualità a livello locale, con specifico riferimento alla realizzazione di attività sportive e agonistiche, è in corso di definizione un nuovo testo di protocollo, finalizzato a rafforzare le sinergie esistenti tra i servizi periferici dell'Amministrazione e le articolazioni territoriali della UISP.
- Il Comitato italiano per l'UNICEF ha proposto la sottoscrizione di un protocollo finalizzato alla promozione di attività educative, formative e di reinserimento sociale, nonché al reinserimento sociale dei minorenni sottoposti a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria.

La prevenzione della devianza, in linea con le Linee guida sulla prevenzione della delinquenza minorile (Regole di Riyad, 1990), rappresenta uno degli obiettivi più importanti e ambiziosi del Dipartimento con riferimento all'ambito minorile, perché intende incidere su destinatari diversi: i giovani, la comunità, i minori autori di reato e su fattori di rischio di devianza diversi a seconda che sia stato posto in essere o meno il fatto reato (fragilità personali, economiche, familiari o sociali che espongono il giovane al rischio di delinquere o di essere cooptato in attività criminali o che lo determinano, se già autore di reato, a riproporre azioni criminose). L'aspetto della prevenzione mira al ripristino o all'acquisizione dei valori e dei principi positivi dell'ordinamento e all'obiettivo ultimo di una riduzione della recidiva. Gli ambiti di intervento su cui il sistema della Giustizia minorile e di comunità sta lavorando per il rafforzamento delle competenze, la sensibilizzazione dei territori e delle comunità e la costruzione di interventi integrati di sistema interistituzionali, riguardano, in particolare,

l'educazione alla legalità, l'attenzione a forme di aggregazione criminale e affiliazioni alla criminalità organizzata e radicalismo violento, l'educazione al rispetto dell'altro, la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo e la costruzione di cittadinanza attiva.

In questa cornice anche per l'anno 2020 la Giustizia Minorile ha seguito due direttrici: l'una, a livello centrale, con l'obiettivo di lavorare per la proposizione e la condivisione di una politica di intervento integrata e interistituzionale per pervenire a strategie di rafforzamento delle azioni di sistema, l'altra, a livello territoriale, volta a sostenere le iniziative promosse a livello locale per favorire il diffondersi dei temi della prevenzione dando impulso alle articolazioni del Dipartimento e ai servizi minorili per attuare con gli altri attori delle politiche sociali locali iniziative nei territori di competenza.

In tale *policy* sono state pianificate e condotte diverse iniziative progettuali a livello sovranazionale, aderendo a varie iniziative in materia di prevenzione, tra le quali si specificano:

- Programma Operativo Nazionale (PON) Ministero dell'Interno - Dipartimento della Pubblica Sicurezza "Legalità" 2014 - 2020 "Liberi di scegliere" - Asse 4 "Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità" - Azione/Sotto-azione - 4.1.2. "Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari soggetti a rischio devianza" - Beneficiario Ministero della Giustizia. Il progetto si muove in una prospettiva di educazione alla legalità e di definizione della filiera educativa per rafforzare l'inclusione sociale di minori devianti e a rischio e intende attuare nelle Regioni Calabria e Campania una strategia innovativa di intervento che promuove forti azioni di accompagnamento educativo, anche con eventuali interventi in ambito civile, per consentire l'elaborazione autonoma di un progetto di vita libero e sganciato dalle dinamiche criminali fortemente presenti nelle due Regioni con il supporto genitoriale. A seguito di rimodulazione, approvata da PON Legalità, è stata prorogata la scadenza a marzo 2021.
- Progetto "*Hash Tag*" (Dipartimento Pari Opportunità) - Progetto di sensibilizzazione contro le discriminazioni di genere nelle comunicazioni digitali che vede coinvolto il D.G.M.C. in qualità di partner del Dipartimento di Psicologia dell'Università di Roma "Sapienza", della Polizia Postale del Dipartimento della Pubblica Sicurezza e dell'Associazione Educal. La scadenza del progetto è stata prorogata fino a giugno 2021.
- Progetto "Violenza zero!" - Dipartimento Pari Opportunità - "Per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione

della Convenzione di Istanbul". Il progetto è mirato a rafforzare, promuovendo un dialogo costante degli operatori con il mondo accademico, le competenze, le capacità di agire in maniera specifica sui minori e giovani adulti autori di reato sessuale, violenza di genere e maltrattamenti in carico ai Servizi della Giustizia minorile nel territorio italiano. La scadenza del progetto è stata prorogata a giugno 2021.

- Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017 - 2020. Tavolo Tematico n. 4 - Sviluppo di progettualità e strumenti in favore di vittime e autori. Il compito del gruppo è quello di sviluppare le azioni previste dal Piano, sia con riferimento alla protezione e assistenza delle vittime sia relativamente al trattamento degli autori di reati sessuali a danno dei minori, con la messa a punto di programmi specifici tesi al contrasto del fenomeno.

L'Ufficio Ispettivo ha focalizzato l'esame e la valutazione degli eventi critici occorsi negli Istituti penali minorili sull'individuazione delle cause di innesco della conflittualità interna. È stata sollecitata l'adozione di linee di azione specifiche ritenute più idonee a garantire un trattamento personalizzato nei casi di coinvolgimento di giovani in agiti violenti. Del pari, gli operatori dell'area educativa delle strutture detentive sono stati interpellati sulle misure di sostegno e accompagnamento dei minori adottate al fine di offrire il necessario aiuto per la maturazione di una diversa consapevolezza rispetto agli atti di prevaricazione.

L'amministrazione, anche nell'anno 2020, ha curato le attività istituzionali orientate all'implementazione di un modello di Giustizia penale di tipo riparativo che, affiancandosi alla cultura giuridica italiana in cui si coniugano i concetti di sicurezza e riabilitazione. Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha pertanto potenziato l'impegno istituzionale attivando una pianificazione fortemente orientata all'attuazione di tre livelli di direzione: costruzione e messa a regime di una capillare rete istituzionale di referenti per la giustizia riparativa e mediazione penale; riorganizzazione sistematica della materia con l'emanazione delle "Linee di indirizzo per la giustizia minorile e di comunità in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato in ambito dell'esecuzione penale e in materia minorile" e la definizione del nuovo modello di "Accordo di collaborazione per attività di volontariato a valenza riparativa" al fine di rendere condiviso l'approccio alla "comunità" nella rinnovata configurazione del Dipartimento, intesa anche nel prendersi cura del disagio e della sofferenza che il reato genera; sostegno alle realtà territoriali in questo delicato passaggio di paradigma. L'impegno appena descritto si è tradotto in diverse attività:

- un "*Percorso di ascolto nazionale in materia di giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime*" attraverso la realizzazione di n. 21 audit. Dall'8 giugno al 13 luglio 2020 si è svolto un ciclo di incontri con le strutture distrettuali e interdistrettuali del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (DGMC) per fare il punto sullo stato dell'arte della Giustizia riparativa nei territori;
- Partecipazione alle iniziative promosse dal "*Tavolo Interistituzionale di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato*", organismo attivato a seguito del protocollo ministeriale siglato il 29 novembre del 2018 che si propone di contribuire a migliorare il sistema di assistenza alle vittime disciplinato dal d. lgs. n. 212/2015, assicurando un'attuazione uniforme e adeguata in tutto il territorio nazionale e, contestualmente, promuovendo la conoscenza dei diritti delle vittime e degli strumenti a disposizione. Tra le progettualità in corso di definizione la realizzazione di un "Portale informativo" che intende configurarsi quale volano di coinvolgimento di una quanto più estesa platea di interlocutori, istituzionali e non, per fornire un concreto supporto e sostegno alle vittime attraverso un'informazione corretta, trasparente, coordinata e accessibile sui propri diritti e sulle risorse disponibili, messe in campo da parte di tutti i soggetti istituzionali e del privato sociale;
- assegnazione di risorse finanziarie ai Centri per la Giustizia minorile e agli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna volte a favorire percorsi di Giustizia riparativa e mediazione per le vittime di reato. In particolare, sono state approvate 17 progettualità in materia di giustizia riparativa da realizzarsi presso tutti gli Istituti Penali per i Minorenni e 50 analoghe progettualità da realizzarsi presso le altre articolazioni territoriali dei Servizi del DGMC;
- una semestrale azione di monitoraggio delle attività di giustizia riparativa e mediazione penale, interessando tutte le articolazioni territoriali dipartimentali;
- supporto ai territori nelle azioni locali, dando riscontro a richieste di pareri e valutazioni in merito a protocolli e accordi di intesa promossi nell'ambito dei 22 interdistretti;
- sostegno all'integrazione delle iniziative progettuali con Cassa delle Ammende sull'area dello "Sviluppo di servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reato, per la giustizia riparativa e la mediazione penale";

- supporto agli Uffici dipartimentali nella definizione di atti e incontri istituzionali in materia di Giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime [tra queste: documento di discussione in tema di contrasto alla violenza di genere - Riunione Gruppo Vendôme organizzata dal Ministro della Giustizia - 14 settembre 2020 - Incontro con i Garanti dei Detenuti del 5 ottobre 2020 - Elementi conoscitivi finalizzati all'attività di referto al Parlamento della Corte dei Conti, Rendiconto generale dello Stato 2019: Iniziative intraprese per il perseguimento dell'obiettivo di "*Restorative Justice e tutela delle vittime di reato*" - Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato (17 febbraio 2020);
- cura dell'impianto e coordinamento dei servizi dipartimentali per la stesura del "Secondo Rapporto Nazionale per la Giustizia riparativa e mediazione penale".

Il Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità ha inoltre pianificato una ricognizione e un'indagine conoscitiva orientata alla conoscenza degli organismi che, in raccordo con le strutture territoriali del Dipartimento, realizzano attività di Giustizia riparativa avvalendosi del supporto dell'Università degli Studi Roma Tre. Inoltre, ha promosso nuovi obiettivi e portato avanti i progetti già avviati come:

- "PRO.VI . Protecting Victims' Rights" (Proteggere i diritti delle vittime), conclusosi con la conferenza finale del 23 ottobre 2020 che ha affrontato, in particolare, il tema del rapporto vittime di reato e autore di reato minore d'età.

- "E-protect II", iniziativa coordinata da Defense for Children. La progettualità, efficacemente realizzata con modalità operative gestite in streaming e webinar per la realizzazione di kick off - meeting, monthly meeting e riunioni operative di staff nazionale e azioni operative, proseguirà per complessivi 24 mesi, con l'obiettivo di qualificare il supporto che ricevono i minorenni vittime di reato in Europa, attraverso il potenziamento delle capacità dei professionisti e degli operatori che lavorano nell'ambito della protezione dei minorenni;

-"SeRV- Servizi e diritti per le vittime di reato", iniziativa coordinata dall'Università di Tartu (Estonia) e sostenuta finanziariamente dalla Commissione Europea - DG Giustizia. L'iniziativa, che si articolerà nel corso di 24 mesi, intende migliorare la comprensione e la conoscenza dei servizi di supporto alle vittime e sostenere la creazione e/o il rafforzamento di reti comunitarie, locali e nazionali.

Infine, si segnala la partecipazione agli incontri webinar del 12 maggio, 26 giugno e 22 luglio 2020 promossi nell'ambito del progetto *Restorative Justice: strategies for Change*,

iniziativa promossa dallo *European Forum for Restorative Justice* unitamente alla National University of Ireland Maynooth e a Restorative Justice Nederland orientata a sostenere lo sviluppo di "strategie di cambiamento" per incentivare una corretta diffusione della Giustizia riparativa secondo i principi contenuti nelle direttive e raccomandazioni europee, ivi inclusa la Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/REC(2018)8 nell'ottica di un confronto di ampio respiro nel perseguimento dell'efficacia degli obiettivi perseguiti.

7. La giustizia civile.

7.1 Gli interventi normativi e organizzativi.

La necessità di garantire l'esercizio della giurisdizione nell'ambito della gestione dell'emergenza sanitaria da Covid-19, in condizioni di sicurezza per tutti gli operatori, ha imposto di predisporre una serie di interventi legislativi.

Vale in primo luogo osservare che le misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di giustizia civile, di rinvio delle udienze e di sospensione dei termini in ordine al "*compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali*" (art. 18, comma secondo, del decreto legge n. 18/2020), così come le misure dirette a organizzare l'attività giudiziaria e l'attività difensiva, sono state calibrate secondo un criterio di proporzionalità diretto a privilegiare la soluzione meno incidente tra quelle idonee al raggiungimento dello scopo di contenimento dei rischi di contagio.

L'esigenza di evitare assembramenti e spostamenti non indispensabili delle persone, o comunque di promuovere prassi compatibili con l'emergenza epidemiologica da COVID-19 a tutela della salute "*fondamentale diritto dell'individuo e interesse della collettività*" (art. 32 Cost.), è stata bilanciata con l'esigenza di garantire continuità nell'accesso alla giustizia, lasciando intatto il diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 24 Cost.), seppure in forme parzialmente e temporaneamente derogatorie ma rispettose del contraddittorio e, in generale, dei princìpi del giusto processo, incluso, nei limiti del possibile, quello della sua ragionevole durata (art. 111 Cost.).

La situazione epidemiologica, in costante e continua evoluzione, ha determinato peraltro la necessità di intervenire in rapida successione, oltre che sui contenuti, sulla periodizzazione della normativa derogatoria, spostando in avanti più di una volta il termine finale delle misure temporanee in precedenza stabilite.

Per esigenze di chiarezza espositiva si passeranno in breve rassegna le misure adottate, nel corso dei mesi di emergenza epidemiologica per il processo civile, come elaborate con riferimento ad un "primo periodo" (dal 9 marzo all'11 maggio 2020) e ad un "secondo periodo"

(dal 12 maggio al 31 luglio 2020), per poi passare alle eccezioni e alle disposizioni comuni ad entrambi i periodi. Infine, si esamineranno i principali interventi operati per la fase autunnale nel corso della quale si è verificata la cd. "seconda ondata" epidemiologica.

La cornice normativa dei giudizi civili nel periodo dell'emergenza epidemiologica dovuta al COVID-19 è contenuta nell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, norma di carattere generale sul processo civile che resta ancor oggi il contenitore di tutte le norme d'emergenza sul processo civile, pur con le modifiche apportate in sede di legge di conversione (legge n. 27/2020) e ad opera dei successivi decreti-legge nn. 23/2020 e 28/2020.

Per il "primo periodo" (9 marzo - 11 maggio 2020) le misure predisposte sono state, anzitutto, il differimento d'ufficio delle udienze a data successiva all'11 maggio e la sospensione *ex lege* di tutti i termini processuali in ordine al "compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e penali". Tali termini, ove abbiano inizio durante il periodo di sospensione, cominceranno a decorrere "alla fine di detto periodo", vale a dire dal 12 maggio 2020 (art. 83 comma secondo del decreto-legge n. 18/2020). Le misure anzidette (differimento delle udienze e sospensione dei termini procedurali) non operano per le ipotesi eccezionali - connotate in vario modo da ragioni di urgenza - enumerate dall'art. 83 comma terzo del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020. Si tratta di procedimenti civili che, sia per la natura degli interessi coinvolti (implicati nella dichiarazione giudiziale di adottabilità, sottesi alla domanda di alimenti, collegati alla cura della persona in varia misura incapace di provvedere alla cura di sé, nonché ai trattamenti sanitari obbligatori, alla richiesta di interruzione della gravidanza, alla protezione contro gli abusi familiari e alle espulsioni di cittadini stranieri) sia per la esigenza di tutela immediata che mirano a soddisfare, non consentono un differimento della loro trattazione e decisione (trattasi sostanzialmente di procedimenti "urgenti per legge"). Vi è poi una previsione generale circa la possibilità che sia il giudice ad emettere una dichiarazione di urgenza in relazione a specifici procedimenti civili.

Tra i termini sospesi non rientrano quelli sostanziali relativi a prescrizione o decadenza del diritto, mentre si devono intendere sospesi anche i termini per l'impugnazione e i processuali esterni alla pendenza della lite e posti a pena di decadenza per la proposizione della domanda giudiziale in primo grado, qualora l'azione giudiziale sia l'unico modo in cui sia possibile fare valere il diritto.

Il comma quinto dell'art. 83 prevede che, nel periodo di sospensione dei termini e solo per i casi in cui le udienze non sono sospese (ipotesi eccezionali di cui al comma terzo), i capi degli uffici possano adottare misure organizzative di limitazione dell'accesso del pubblico agli

uffici giudiziari e di svolgimento delle udienze da remoto o in forma scritta mediante scambio di scritti difensivi con relativo deposito telematico.

Il comma ventesimo dell'art. 83 del decreto-legge n. 18 del 17 marzo 2020 prevede che in questo primo periodo sono altresì sospesi i termini per lo svolgimento di qualunque attività nei procedimenti di mediazione ai sensi del d. lgs. 4 marzo 2010 n. 28, nei procedimenti di negoziazione assistita ai sensi del decreto-legge 12 settembre 2014 n. 132 convertito con modificazioni dalla legge 10 novembre 2014 n. 162 nonché in tutti i procedimenti di risoluzione stragiudiziale delle controversie regolati dalle disposizioni vigenti, quando i predetti procedimenti siano stati promossi entro il 9 marzo 2020 e quando costituiscono condizione di procedibilità della domanda giudiziale. Sono conseguentemente sospesi i termini di durata massima dei medesimi procedimenti.

La sospensione di questi termini, peraltro, opera solo con riferimento a quei casi in cui la mediazione o la negoziazione assistita siano condizione di procedibilità della domanda giudiziale e solo quando detti procedimenti obbligatori siano già stati instaurati al 9 marzo 2020.

Nel secondo periodo (12 maggio - 31 luglio 2020), connotato dalla ripresa delle udienze, il legislatore ha previsto che possano essere adottate dai capi degli uffici giudiziari ulteriori misure (contemplate dall'art. 83 comma settimo) volte ad "*evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone*". Ai capi degli uffici giudiziari è attribuito il potere di limitare e regolare l'accesso del pubblico agli uffici anche quanto agli orari, adottando ogni accorgimento atto a evitare forme di assembramento. Spetta loro di definire "*linee guida vincolanti per la fissazione e la trattazione delle udienze*", disponendo la celebrazione a porte chiuse delle udienze pubbliche (che nel processo civile sono, ai sensi dell'art. 128 c.p.c., quelle "in cui si discute la causa", mentre, come noto, secondo l'art. 84, comma primo, disp. att. c.p.c. le udienze del giudice istruttore non sono pubbliche).

I capi degli uffici possono altresì stabilire lo "*svolgimento delle udienze civili che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori e dalle parti mediante collegamenti da remoto*", assicurando in ogni caso che il giudice sia presente in ufficio e con modalità che rispettino il diritto al contraddittorio fra le parti, la cui partecipazione, per essere "effettiva", presuppone una appropriata informazione anche in ordine alle stesse modalità di collegamento. A questo proposito è previsto che il processo verbale di udienza "*deve contenere l'indicazione delle persone intervenute e delle circostanze di luogo e di tempo nelle quali gli atti che documenta sono compiuti*" nonché la descrizione delle attività svolte, delle rilevazioni fatte e

delle dichiarazioni ricevute; il giudice deve dare atto "*delle modalità con cui si accerta dell'identità dei soggetti partecipanti e, ove trattasi di parti, della loro libera volontà*".

Quanto invece alle udienze civili "*che non richiedono la presenza di soggetti diversi dai difensori delle parti", il capo dell'ufficio può adottare misure che ne consentano lo svolgimento "mediante lo scambio e il deposito in telematico di note scritte contenenti le sole istanze e conclusioni e la successiva adozione fuori udienza del provvedimento del giudice*".

In questo modo, è resa possibile la eliminazione stessa della udienza tramite un provvedimento del capo dell'ufficio. È, altresì, possibile disporre il rinvio delle udienze a data successiva al 31 luglio 2020 (facoltà di cui si è avvalso il Primo Presidente della Corte di Cassazione, consentendo le udienze nel mese di luglio solo per le cause urgenti - cfr. decreto n. 76/2020 -), ferme le eccezioni di cui al comma terzo.

Sempre con riferimento al cd. "secondo periodo" va evidenziata la previsione contenuta nel comma ottavo dell'art. 83 in forza della quale, per il periodo di efficacia dei provvedimenti adottati dai capi degli uffici "*che precludano la presentazione della domanda giudiziale*", ai fini di mantenere l'integrità dei diritti "*è sospesa la decorrenza dei termini di prescrizione e decadenza dei diritti che possono essere esercitati esclusivamente mediante il compimento delle attività precluse dai provvedimenti medesimi*". Il comma decimo prevede che i due periodi di fase emergenziale non siano conteggiati ai fini del computo della durata ragionevole del processo, la cui violazione comporta il risarcimento del danno sotto forma di equa riparazione (Legge Pinto).

Il legislatore ha altresì previsto che per entrambi i periodi i depositi degli atti avvengano esclusivamente in modalità telematica così come il pagamento degli oneri fiscali connessi all'attività giudiziaria (comma undicesimo). Detta modalità è prevista sino al 31 luglio 2020 in via facoltativa anche per i procedimenti civili innanzi alla Corte di Cassazione, prima d'ora sottratti alla gestione telematica e trattati in forma esclusivamente cartacea (comma undicesimo *bis*).

Inoltre, sempre avuto riguardo ad entrambi i periodi, nei procedimenti civili non sospesi le deliberazioni collegiali in camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Ministero della Giustizia. Il luogo da cui si collegano i magistrati è considerato camera di consiglio a tutti gli effetti di legge.

In detto periodo anche gli incontri di mediazione possono svolgersi in via telematica con il preventivo consenso di tutte le parti coinvolte nel procedimento. Anche successivamente a tale periodo gli incontri potranno essere svolti, con il preventivo consenso di tutte le parti

coinvolte nel procedimento, in via telematica mediante sistemi di videoconferenza. In caso di procedura telematica l'avvocato, che sottoscrive con firma digitale, può dichiarare autografa la sottoscrizione del proprio cliente collegato da remoto e apposta in calce al verbale e all'accordo di conciliazione. Il verbale relativo al procedimento di mediazione svoltosi in modalità telematica è sottoscritto dal mediatore e dagli avvocati delle parti con firma digitale ai fini dell'esecutività dell'accordo (comma ventesimo *bis*).

Fino alla cessazione delle misure di distanziamento previste dalla legislazione emergenziale in materia di prevenzione del contagio da COVID-19, nei procedimenti civili la sottoscrizione della procura alle liti può essere apposta dalla parte anche su un documento analogico trasmesso al difensore, anche in copia informatica per immagine, unitamente a copia di un documento di identità in corso di validità, anche a mezzo di strumenti di comunicazione elettronica. In tal caso, l'avvocato certifica l'autografia mediante la sola apposizione della propria firma digitale sulla copia informatica della procura. La procura si considera apposta in calce, ai sensi dell'articolo 83 c.p.c., se è congiunta all'atto cui si riferisce mediante gli strumenti informatici individuati con decreto del Ministero della Giustizia (comma ventesimo *ter*).

In vista della successiva fase emergenziale sono poi intervenute altre misure con incidenza sul processo civile.

Il decreto-legge n. 34/2020 (Decreto rilancio), come convertito dalla legge 17 luglio 2020 n. 77, all'art. 221 ha modificato le disposizioni dell'art. 83 del decreto legge n. 18/2020 (cd. decreto "Cura Italia") prorogando fino al 31 ottobre 2020 la modalità di trattazione alternativa in forma scritta o da remoto delle udienze civili e l'obbligatorietà ove possibile del deposito telematico degli atti e del pagamento del contributo unificato in modalità telematiche.

Il decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137 (Decreto ristori), convertito con la legge 18 dicembre 2020 n. 176, ha introdotto ulteriori misure riguardanti il processo civile: l'art. 4 contiene una proroga della sospensione delle procedure esecutive immobiliari relative alla prima casa, già prevista all'articolo 54 *ter* comma primo del decreto legge n. 18/2020 (convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020 n. 27), fino al 31 dicembre 2020; tale norma dispone inoltre l'inefficacia di ogni procedura esecutiva per il pignoramento immobiliare, di cui all'articolo 555 c.p.c., che abbia ad oggetto l'abitazione principale del debitore, effettuata dal 25 ottobre 2020 alla data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto legge stesso. L'art. 23, comma terzo, consente di disporre che le udienze pubbliche dei procedimenti civili si celebrino a porte chiuse, ai sensi dell'art. 128 c.p.c. L'art. 23 comma

sesto conferisce al giudice la possibilità di disporre che le udienze civili in materia di separazione consensuale e di divorzio congiunto siano sostituite dal deposito telematico di note scritte, nel caso in cui tutte le parti vi rinuncino espressamente per iscritto confermando le conclusioni rassegnate nel ricorso e, nei giudizi di separazione e divorzio, affermino di non volersi conciliare. È stata poi prevista la possibilità per il giudice di partecipare all'udienza anche da un luogo diverso dall'ufficio giudiziario. Infine, si è previsto che nei procedimenti civili (così come in quelli penali) le deliberazioni collegiali in camera di consiglio possono essere assunte mediante collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia.

Le ulteriori iniziative normative nel settore civile, improntate da tempo al perseguimento dell'obiettivo di assicurare un recupero di efficienza e di fiducia nel sistema giustizia, sono state inevitabilmente condizionate, nel corso del 2020, dalla preminente necessità di effettuare gli interventi emergenziali, sopra sinteticamente descritti.

Il riferimento è, in primo luogo, al disegno di legge recante "*Delega al governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*" attualmente in corso di esame in commissione al Senato. In questa sede preme ribadire che si tratta di un provvedimento finalizzato ad una decisa semplificazione del processo, tanto di primo grado quanto di appello, attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione. Obiettivo dell'intervento è, inoltre, l'introduzione di strumenti di istruzione stragiudiziale, affidata agli avvocati, diretta ad anticipare l'acquisizione del materiale probatorio alla fase della negoziazione assistita.

Tra gli ulteriori interventi si segnala il decreto legislativo 26 ottobre 2020 n. 147 recante disposizioni integrative e correttive a norma dell'articolo 1, comma primo, della legge 8 marzo 2019 n. 20 al decreto legislativo 12 gennaio 2019 n. 14 (cd. codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza).

La legge n. 20 del 2019 assegna il termine fino a due anni dall'entrata in vigore dell'ultimo dei decreti legislativi adottati in attuazione della legge n. 155 del 2017 per emanare disposizioni correttive ed integrative del codice.

Con il decreto legislativo n. 147/2020 si è inteso esercitare la delega di cui alla legge n. 20 del 2019, in particolare:

1) emendando il testo del d. lgs. n. 14 del 2019 da alcuni refusi ed errori materiali;
2) chiarendo il contenuto di alcune disposizioni;

3) apportando alcune modifiche dirette a meglio coordinare, innanzitutto sotto un profilo logico - giuridico, la disciplina dei diversi istituti previsti dal codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza;

4) integrando la disciplina del predetto codice, in coerenza con i principi e i criteri già esercitati di cui alla legge delega n. 155 del 2017, anche al fine di consentire una migliore funzionalità degli istituti.

A questi fini si è tenuto conto, tra l'altro, dei numerosi contributi dottrinali apparsi sulle riviste giuridiche nei primi mesi successivi all'emanazione del d.lgs. n.14 del 2019 e delle segnalazioni e sollecitazioni di rappresentanti delle categorie interessate.

Alcune delle primarie linee direttrici dell'intervento in esame sono:

1) una serie di ampi interventi sulle definizioni preliminari e sulla cd. fase dell'allerta, cominciando dalla individuazione degli indicatori e indici della crisi, proseguendo con una significativa revisione dell'allerta cd. esterna (Agenzia delle Entrate) e intervenendo anche sul meccanismo di designazione del collegio di esperti OCRI;

2) un'ampia serie di interventi sulla disciplina del procedimento unitario, in tema di ruolo del pubblico ministero, individuazione degli obblighi di documentazione che gravano sul debitore, procedimenti di accesso e omologazione di accordi di ristrutturazione e concordato preventivo e, in particolare, riscrittura in termini più chiari delle norme relative alle misure cautelari e protettive;

3) interventi sulla transazione fiscale (nell'accordo di ristrutturazione) e sul trattamento dei crediti tributari e contributivi (nel concordato preventivo) che viene estesa ai crediti degli enti gestori di forme di assistenza e assicurazione per l'invalidità, la vecchiaia e obbligatorie;

4) modifica di alcune norme in tema di concordato minore, allo scopo di allineare maggiormente la disciplina di quest'ultimo a quella del concordato preventivo e di disciplinarne in modo più approfondito la fase esecutiva;

5) modifiche in tema di concordato preventivo relativamente a: individuazione delle finalità, regime dei contrati pendenti, cd. "*finanziamenti - ponte*", risoluzione;

6) limitate modifiche alla liquidazione giudiziale, primariamente in tema di disciplina dei rapporti di lavoro e modalità della liquidazione;

7) interventi sulla liquidazione controllata e sull'esdebitazione;

8) modifiche - di carattere chiarificatore - alla disciplina degli assetti organizzativi societari.

Non meno importanti sono poi i provvedimenti regolamentari in materia forense, tra i quali assume una posizione di primario rilievo il decreto ministeriale 1 ottobre 2020 n. 163 "*Regolamento concernente modifiche al decreto del Ministro della Giustizia 12 agosto 2015 n. 144, recante disposizioni per il conseguimento e il mantenimento del titolo di avvocato specialista, ai sensi dell'articolo 9 della legge 31 dicembre 2012, n. 247*" Pubblicato sulla G. U. n. 308 del 12 dicembre 2020.

Il regolamento introduce modifiche alla disciplina regolamentare delle specializzazioni forensi prevista dall'articolo 9 della legge n. 247 del 2012 a seguito della sentenza del Consiglio di Stato, Sez. IV, n. 5575, depositata il 28.11.2017, con la quale sono state confermate alcune censure relative all'elenco dei settori di specializzazione e alla disciplina del colloquio diretto ad accertare la comprovata esperienza necessaria per ottenere il titolo di specialista anche in assenza del compimento dei previsti percorsi formativi specialistici.

Varie e complesse sono state inoltre le misure organizzative adottate in materia di giustizia civile nel corso dell'anno 2020, animate dall'intento di proseguire nell'estensione dell'impiego dei sistemi elettronici per la gestione informatica dei registri degli Uffici giudiziari e delle attività dei magistrati nonché nell'attività di aggiornamento e miglioramento degli applicativi già in uso per il processo civile telematico.

Quale dato di sintesi può indicarsi la circostanza, già ricordata precedentemente, che, dall'inizio dell'anno sino al 23 novembre 2020, sono stati depositati telematicamente dai giudici civili di Tribunale e di Corte di Appello circa otto milioni di provvedimenti trasmessi telematicamente e sottoscritti digitalmente. L'infrastruttura telematica, che rende disponibili, per tutti gli uffici giudiziari i servizi telematici ai professionisti e agli enti, è contattata da remoto ogni giorno da decine di migliaia di utenti. Il servizio telematico di deposito degli atti che consente all'avvocato o al consulente tecnico ed in genere a tutti gli ausiliari del giudice di depositare telematicamente gli atti di parte per mezzo della posta elettronica certificata ha registrato nel 2020 il deposito di quasi undici milioni di atti.

Il servizio di comunicazione telematica dei provvedimenti predisposto per le cancellerie dei tribunali, delle Corti di Appello e della Corte di Cassazione nonché per gli uffici dei Giudici di Pace che hanno già ottenuto il decreto per il valore legale registra in media circa 2.650.000 comunicazioni al mese.

7.2. Dati e analisi della giustizia civile.

Il totale dei fascicoli pendenti del settore civile nel 2020 risulta complessivamente stabile rispetto al 2019. Nel dettaglio, presso la Corte di Cassazione, in linea con la tendenza registrata negli anni

precedenti, si mantiene un andamento crescente (+2,9%); in Corte d'Appello prosegue il *trend* decrescente degli ultimi anni (-4,8%); i Tribunali ordinari presentano un dato stabile rispetto allo scorso anno, i Tribunali per i Minorenni mostrano una decrescita pari all'1,3% e, da ultimo, la pendenza dei Giudici di Pace evidenzia una lieve crescita (+1,2%).

Al 31 dicembre 2020 il numero totale di fascicoli civili pendenti era pari a 3.292.218 (al netto dell'attività del Giudice Tutelare, degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazioni giurate in Tribunale). Se si considerano i soli procedimenti di area SICID (al netto quindi delle procedure concorsuali e delle esecuzioni), alla fine del 2020 le pendenze erano pari a 2.818.575, con una variazione positiva dello 0,4% rispetto al minimo registratosi nel 2019 (che rappresentava il dato migliore dal 2003), connessa al rallentamento dell'attività dovuta all'emergenza epidemiologica.

In media, nel 2020 il *clearance rate* complessivo (rapporto tra procedimenti definiti e iscritti) è stato pari a 1,01, un valore di sostanziale stabilità. Tuttavia, occorre considerare che l'andamento è il risultato di una riduzione sia dei procedimenti sopravvenuti (-18%) che di quelli definiti (-20%) rispetto al dato del 2019.

L'erosione dell'arretrato cosiddetto "patologico" o "a rischio Pinto" si arresta nel 2020, con un incremento marcato in Corte di Cassazione, pari al 12,2%, una crescita evidente anche in Tribunale (+3,1%) e più contenuta in Corte d'Appello (+1,1%). Rispetto al 2013, tuttavia, la contrazione è pari al 46% in primo grado ed al 50% in secondo grado.

Si rimette una breve rassegna ragionata dei dati indicatori per tipologia d'ufficio giudiziario.

La **Corte di Cassazione** mostra un aumento stimato delle pendenze (120.473 al 31 dicembre 2020) sia pure lieve rispetto allo stesso periodo del 2019 (117.033).

Il dettaglio delle materie trattate in **Corte d'Appello** permette di evidenziare la riduzione stimata a 10.892 procedimenti pendenti in tema di pubblico impiego che costituisce una marcata riduzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (11.732). Di rilievo la riduzione delle pendenze in materia di contenzioso commerciale (65.913 stimata al 31 dicembre 2020 rispetto ai 73.372 del 31 dicembre 2019) e di contenzioso ordinario (92.121 alla data del 31 dicembre 2020 rispetto a 95.144 al 31 dicembre 2019).

Presso i Tribunali ordinari, nell'ultimo anno giudiziario si osserva un calo dei procedimenti pendenti per il contenzioso commerciale (325.732 stimato al 31 dicembre 2020 rispetto ai 351.944 del 31 dicembre 2019) ancor più accentuato nei procedimenti esecutivi immobiliari (184.033 stimato al 31 dicembre 2020 rispetto ai 204.602 del 31 dicembre 2019). Calano, alla data del 31 dicembre 2020, le iscrizioni di tutti i procedimenti del settore civile.

8. La giustizia penale.

8.1 Gli interventi normativi e organizzativi.

Anche nel settore della giustizia penale l'azione governativa è stata influenzata dalla sopravvenienza della pandemia da COVID-19. Gli interventi legislativi infatti sono stati affiancati da una costante azione di miglioramento dei profili organizzativi e di efficienza del sistema giudiziario, attraverso investimenti strutturali in grado di garantire il rafforzamento delle risorse tecnologiche e del personale amministrativo e di magistratura con l'obiettivo di: limitare la possibilità di contagio all'interno degli uffici; mantenere la pubblicità delle udienze in maniera tale da renderne la celebrazione compatibile con la garanzia delle condizioni di sicurezza degli operatori giuridici; ridurre i contatti personali e gli affollamenti; stabilire priorità nella trattazione dei procedimenti; assicurare la produttività degli uffici nonostante la riduzione del personale addetto; promuovere il lavoro a distanza; consentire la partecipazione alle udienze da remoto.

Il perseguimento di tali obiettivi ha richiesto il ricorso alle risorse tecnologiche di ultima generazione e alle procedure digitali, da cui è derivata una necessità di adeguare i protocolli normativi e regolamentari alle nuove esigenze tecniche, indispensabili per garantire l'efficienza del sistema riducendo, contestualmente, i contatti ravvicinati tra le persone. Complessivamente, l'anno 2020 ha visto, nel campo processual-penalistico, l'adozione di nove decreti-legge contenenti disposizioni derogatorie della normativa codicistica, allo scopo di fronteggiare la situazione emergenziale.

Un primo intervento è stato posto in essere con il decreto legge 2 marzo 2020 n. 9 "*Misure urgenti di sostegno per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", con l'elaborazione di un ampio articolato, confluito nell'art. 10, la cui impostazione si raccordava alla modalità di gestione dell'emergenza pandemica seguita, in quel frangente, dalle autorità sanitarie competenti e dal Governo, che aveva condotto all'imposizione di limitazioni ai movimenti solo rispetto al territorio di alcuni comuni.

Considerata la rapida evoluzione e diffusione dell'epidemia virale, è stato necessario elaborare un nuovo decreto-legge 8 marzo 2020 n. 11 "*Misure straordinarie ed urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenere gli effetti negativi sullo svolgimento dell'attività giudiziaria*", dedicato a contenere gli effetti negativi dell'emergenza epidemiologica sullo svolgimento dell'attività giudiziaria. Il nuovo provvedimento è stato connotato dalla necessità di adeguare la risposta alla pandemia, nel campo giudiziario, alla nuova realtà, che vedeva il Governo impegnato in una gestione dell'emergenza elevatasi a livello nazionale; ciò ha comportato l'adozione di una soluzione di portata generale, che disciplinasse

la giustizia penale nel periodo d'emergenza in tutto il Paese e, al contempo, tenesse conto del fatto che la diffusione dell'epidemia non era uniforme sul territorio statale e gli interventi di limitazione agli spostamenti e alle attività erano differenziati in riferimento all'ambito regionale.

Il terzo decreto legge (17 marzo 2020 n. 18 c.d. "Cura Italia", convertito con modificazioni nella legge 24 aprile 2020 n. 27), ha disciplinato ulteriormente il settore, sempre su base nazionale, ma con un intervento molto più ampio e strutturato, le cui previsioni sono state successivamente estese per effetto di un quarto decreto (decreto legge 8 aprile 2020 n. 23 "*Misure urgenti in materia di accesso al credito e di adempimenti fiscali per le imprese, di poteri speciali nei settori strategici, nonché interventi in materia di salute e lavoro, di proroga di termini amministrativi e processuali*", art. 36) e modificate nuovamente da due successivi decreti legge (decreto legge 30 aprile 2020 n. 28 "*Misure urgenti per la funzionalità dei sistemi di intercettazioni di conversazioni e comunicazioni, ulteriori misure urgenti in materia di ordinamento penitenziario, nonche' disposizioni integrative e di coordinamento in materia di giustizia civile, amministrativa e contabile e misure urgenti per l'introduzione del sistema di allerta Covid-19*", art. 3, e decreto legge 19 maggio 2020 n. 34 c.d. "Rilancio" contenente "*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonche' di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19*", art. 221).

Misure particolari per la fase dell'esecuzione penale sono state poi introdotte con il decreto legge 10 maggio 2020 n. 29 "*Misure urgenti in materia di detenzione domiciliare o differimento dell'esecuzione della pena, nonche' in materia di sostituzione della custodia cautelare in carcere con la misura degli arresti domiciliari, per motivi connessi all'emergenza sanitaria da COVID-19, di persone detenute o internate per delitti di criminalita' organizzata di tipo mafioso, terroristico e mafioso, o per delitti di associazione a delinquere legati al traffico di sostanze stupefacenti o per delitti commessi avvalendosi delle condizioni o al fine di agevolare l'associazione mafiosa, nonche' di detenuti e internati sottoposti al regime previsto dall'articolo 41-bis della legge 26 luglio 1975, n. 354, nonchè, infine, in materia di colloqui con i congiunti o con altre persone cui hanno diritto i condannati, gli internati e gli imputati*".

Le disposizioni maggiormente incidenti sul sistema processual-penalistico, successivamente riprese e sviluppate in ulteriori interventi normativi, sono contenute nell'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 24/2020, il cui impianto costituisce l'architrave della legislazione emergenziale in ambito processuale. L'articolo in questione ha introdotto un regime bifasico per i procedimenti penali nel periodo emergenziale: per una prima fase, corrispondente al periodo 9 marzo-15 aprile 2020 (termine successivamente

posticipato all'11 maggio 2020 dal decreto legge n. 23/2020), sono state predisposte una serie di misure di portata generale e obbligatoria; per una seconda fase, individuata nel periodo 16 aprile - 30 giugno 2020 (termini rispettivamente rimodulati al 12 maggio e al 31 luglio 2020 dai decreti legge nn. 23/2020 e 28/2020 e poi, quanto al termine finale, ricondotto al 30 giugno 2020 in sede di conversione del decreto-legge n. 28/2020) sono state introdotte ulteriori misure, applicabili discrezionalmente dai capi degli Uffici giudiziari.

In relazione alla prima fase, l'art. 83 del decreto-legge n. 18/2020 ha previsto le seguenti misure:

1. rinvio d'ufficio delle udienze e sospensione dei termini per il compimento di qualsiasi atto (art. 83 comma primo). In questa fase, pertanto, tutte le udienze innanzi a qualsiasi ufficio giudiziario sono state rinviate d'ufficio a data successiva all'11 maggio 2020. Alla regola sono stati sottratti una serie di casi indicati al comma terzo dello stesso art. 83 del decreto-legge n. 18/2020, riguardanti udienze connotate da urgenza e indifferibilità, da tenersi con l'adozione di cautele speciali (come la celebrazione delle udienze a porte chiuse o, in alcuni casi, mediante collegamenti telematici da remoto), al fine di garantire la distanza personale e le condizioni di sicurezza. Trattasi di procedimenti specificamente previsti dall'art. 83 comma terzo lett. b);
2. sospensione dei termini previsti per il compimento di qualsiasi atto, compresi quelli stabiliti per la fase delle indagini preliminari, per l'adozione di provvedimenti giudiziari e per il deposito della loro motivazione, per la proposizione degli atti introduttivi del giudizio e dei procedimenti esecutivi, per le impugnazioni e, in genere, di tutti i termini procedurali, con la precisazione che quando il termine è computato a ritroso e ricade in tutto o in parte nel periodo di sospensione è differita l'udienza o l'attività da cui decorre il termine in modo da consentirne il rispetto (art. 83 comma secondo). Una integrazione successivamente apportata con l'art. 221 del decreto-legge n. 34 del 19 maggio 2020 ha chiarito che la sospensione si applica anche al termine per la proposizione della querela. È stato poi previsto che, nei procedimenti penali in cui opera l'indicata sospensione dei termini, è altresì sospeso, per lo stesso periodo, il corso della prescrizione. Nessuna sospensione è stata prevista, invece, nei procedimenti a trattazione urgente, nei casi indicati al comma terzo dello stesso art. 83 (sempre che il difensore o l'imputato abbiano chiesto di procedere nei casi previsti dall'art. 83 comma terzo lett. b);
3. sospensione dei termini di durata massima delle misure cautelari di cui agli articoli 303 e 308 cpp nei procedimenti penali in cui opera la sospensione dei termini e del corso della prescrizione (art. 83 comma quarto);

4. per i procedimenti non sospesi, l'attribuzione ai capi degli uffici degli stessi poteri organizzativi previsti per la fase successiva, al fine di assicurare la sicurezza delle parti e del personale coinvolto nella trattazione dei procedimenti e di arginare la diffusione del *virus*.

La seconda fase che, come anticipato, racchiude il periodo compreso dall'11 maggio al 30 giugno 2020, ha comportato un deciso cambio di paradigma: abbandonata la tecnica delle regole obbligatorie e dei rinvii *ex lege*, si è puntato su una disciplina normativa connotata da flessibilità, centrata sulla individuazione di strumenti e facoltà da attribuire ai capi degli uffici, da adottare a seconda della situazione locale. In tal modo, prevedendosi misure in grado di adattarsi alla concreta situazione emergenziale cui far fronte nei relativi territori, è stato possibile conciliare il diritto all'accesso alla giustizia e la salvaguardia delle regole dello Stato di diritto - incluso il diritto di difesa e il diritto al giusto processo - con la tutela costituzionale della salute.

Quale risultato di questo diverso approccio metodologico, i commi sesto e settimo dell'art. 83 del decreto legge n. 18/2020 prevedono che i capi degli uffici giudiziari, sentiti l'autorità sanitaria regionale e il Consiglio dell'ordine degli avvocati, adottano le misure organizzative, anche relative alla trattazione degli affari giudiziari, necessarie per consentire il rispetto delle indicazioni igienico-sanitarie fornite dal Ministero della Salute, dal Dipartimento della funzione pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri, dal Ministero della Giustizia e delle prescrizioni adottate, in materia, con decreti del Presidente del Consiglio dei ministri, al fine di evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone.

La valutazione discrezionale, in questa seconda fase, è effettuata caso per caso, in ragione del grado di diffusione del contagio e delle condizioni concrete degli uffici. Conseguentemente, anche nella seconda fase è stato previsto che i termini di durata massima della custodia cautelare e i termini perentori in materia di impugnazione delle misure cautelari e in materia di misure di confisca di prevenzione rimangano sospesi per il tempo in cui il procedimento è rinviato a seguito delle misure all'uopo adottate dal capo dell'ufficio e, in ogni caso, non oltre il 30 giugno 2020 (art. 83 comma nono).

In ultimo l'art 83 del decreto-legge n. 18/2020 contiene alcune disposizioni comuni ad ambedue le fasi:

1. sospensione del corso della prescrizione nei procedimenti pendenti dinanzi alla Corte di Cassazione pervenuti alla cancelleria della Corte nel periodo dal 9 marzo al 30 giugno 2020; la sospensione opera sino alla data dell'udienza fissata per la trattazione e, in ogni caso, non oltre il 31 dicembre 2020 (comma terzo *bis*, inserito dalla legge di conversione 24 aprile 2020 n. 27);

2. partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto, con possibilità per il difensore di scegliere se presenziare negli uffici giudiziari o nel luogo da cui si collega l'assistito (comma dodicesimo);

3. possibilità di celebrazione mediante collegamenti da remoto delle udienze penali che non richiedono la partecipazione di soggetti diversi dal pubblico ministero, dalle parti private e dai rispettivi difensori, dagli ausiliari del giudice, da ufficiali o agenti di polizia giudiziaria, da interpreti, consulenti o periti; partecipazione degli imputati non detenuti dalla medesima postazione da cui si collega il difensore (comma dodicesimo *bis*, inserito dalla legge di conversione n. 27/2020);

4. esclusione della possibilità di collegamento da remoto, salvo che le parti vi acconsentano, per le udienze di discussione finale, in pubblica udienza o in camera di consiglio e per quelle nelle quali devono essere esaminati testimoni, parti, consulenti o periti (comma dodicesim *bis*, inserito dalla legge di conversione n. 27/2020 come successivamente modificato dall'art. 3 comma primo lett. d) del decreto legge n. 28/2020, convertito con modificazioni dalla l. 25 giugno 2020 n. 70);

5. regole speciali per le udienze innanzi alla Corte di Cassazione; dal 30 aprile al 31 luglio 2020 (termine successivamente arretrato al 30 giugno 2020 con emendamento, in sede di conversione, del decreto legge n. 28/2020) per la decisione sui ricorsi proposti per la trattazione a norma degli articoli 127 e 614 cpp, la Corte di Cassazione procede in camera di consiglio senza l'intervento del procuratore generale e dei difensori delle altre parti, sulle richieste scritte delle parti trasmesse con atto spedito a mezzo di posta elettronica certificata, salvo che una delle parti private o il procuratore generale faccia richiesta di discussione (comma dodicesimo *ter*, inserito dalla legge di conversione n. 27/2020);

6. possibilità per pubblici ministeri e, rispettivamente, giudici di avvalersi di collegamenti a distanza per svolgere atti di indagine o per riunirsi in camera di consiglio (commi dodicesimo *quater* e dodicesimo *quinquies*, inseriti dalla legge di conversione n. 27/2020);

7. comunicazioni e notificazioni telematiche dei rinvii delle udienze (commi tredicesimo, quattordicesimo e quindicesimo) e, in alcuni casi, possibilità di deposito telematico di atti per difensori e polizia giudiziaria (commi dodicesimo *quater*.1 e *quater*.2, inseriti dalla legge di conversione n. 27/2020);

Nell'autunno 2020, contestualmente alla recrudescenza della pandemia, è stata necessaria l'adozione di ulteriori atti normativi urgenti. In particolare, l'art. 23 del decreto-legge 28 ottobre

2020 n. 137 (cd. decreto "Ristori"), convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176, introduce disposizioni volte a regolare lo svolgimento dei procedimenti giurisdizionali, sia nel settore penale sia nel settore civile, nel periodo decorrente dall'entrata in vigore dello stesso decreto-legge fino alla cessazione dello stato di emergenza. Si tratta di disposizioni che in gran parte ripropongono, con qualche modifica, quanto previsto dai commi dodicesimo e ss. dell'art. 83 del decreto legge n. 18/2020, ossia le norme in tema di processo a distanza vigenti nel periodo di maggiore gravità dell'epidemia, quali: a) le indagini compiute con collegamenti da remoto (art. 23 comma secondo); b) la possibilità di celebrare le udienze a porte chiuse (art. 23 comma terzo); c) l'istituto della partecipazione delle persone detenute a qualsiasi udienza penale tramite mezzi di collegamento audiovisivi individuati dal direttore della D.G.S.I.A. (art. 23 comma quarto); d) la possibilità di celebrare una serie di udienze in forma virtuale con tutti i soggetti, salvo il solo ausiliario giudiziario, collocati in luoghi diversi dai palazzi di giustizia (art. 23 comma quinto); e) le camere di consiglio (anche in Corte di Cassazione) telematiche (art. 23 comma nono).

L'art. 24 del decreto legge 28 ottobre 2020 n. 137 prevede innovative misure di semplificazione e dematerializzazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze nel processo penale; per la fase inerente alla chiusura delle indagini preliminari (art. 415 *bis* c.p.p.) si stabilisce che il deposito avvenga, esclusivamente, mediante il portale del processo penale telematico; per tutti gli altri atti, documenti e istanze viene consentito il deposito con valore legale tramite PEC presso gli indirizzi PEC degli uffici giudiziari destinatari, indicati in apposito provvedimento. La disposizione deroga espressamente alla disciplina vigente in materia di deposito di atti, documenti e istanze nel processo penale, contenuta nell'art. 221 comma undicesimo del decreto-legge n. 34/2020.

Un ulteriore elemento di novità, rispetto alla normativa pregressa, è la durata temporale dell'insieme di previsioni processuali speciali, atteso che gli art. 23 comma primo e 24 comma primo del decreto-legge n. 137/2020 hanno legato la scadenza di tali norme al termine ultimo dello stato di emergenza.

Infine, le misure necessarie e urgenti adottate in materia di giustizia per fronteggiare l'emergenza determinata dal diffondersi della pandemia da COVID 19 sono state ulteriormente integrate con il decreto-legge 9 novembre 2020 n. 149 (cd. "*Ristori bis*"), abrogato dalla legge 18 dicembre 2020 n. 176 che ha disposto che restano validi gli atti e i provvedimenti adottati e sono fatti salvi gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base del medesimo decreto-legge con disposizioni concernenti, in particolare, il giudizio di appello. Per tale segmento

processuale, l'art. 23 del decreto-legge introduce un meccanismo analogo a quello già sperimentato per il giudizio innanzi alla Corte di Cassazione, prevedendo la cartolarizzazione dell'udienza di decisione degli appelli, salvo che per le udienze nelle quali sia necessario procedere a rinnovazione del dibattimento. È comunque salvaguardato il diritto delle parti di ottenere, a semplice richiesta, la discussione orale, così come il diritto dell'imputato di presenziare personalmente all'udienza, qualora lo richieda.

Si tratta di disposizioni dettate dalla necessità di diminuire gli accessi fisici negli uffici giudiziari e nelle relative cancellerie e di consentire lo svolgimento dell'attività giurisdizionale nel grado di appello, notoriamente il più critico per l'accumulo di arretrato, nonostante le limitazioni e le cautele imposte dalla normativa primaria e secondaria per impedire il contagio, riducendo i contatti personali ed evitando gli affollamenti o, comunque, la compresenza per lungo tempo delle persone nelle aule di udienza.

L'art. 24 del decreto-legge n. 149/2020 detta, inoltre, disposizioni sulla sospensione del corso della prescrizione e dei termini di custodia cautelare nei procedimenti penali, nonché sulla sospensione dei termini nel procedimento disciplinare nei confronti dei magistrati, per i casi di rinvio per l'impedimento dei testi o di altre persone citate a comparire per ragioni connesse alle restrizioni imposte dalla normativa emergenziale. Il decreto-legge n. 149/2020 è confluito, come emendamento, nel disegno di legge di conversione del decreto-legge n. 137/2020, nel cui ambito sono stati proposti alcuni emendamenti che contengono, fra l'altro, una disciplina di dettaglio del deposito telematico degli atti di impugnazione.

Ulteriori interventi normativi e organizzativi. Con il disegno di legge recante "*Nuove norme in materia di tutela penale degli alimenti*", approvato dal Consiglio dei Ministri il 25 febbraio 2020, presentato alla Camera dei Deputati il 6 marzo 2020 e attualmente in corso di esame in commissione, si è deciso di operare una generale revisione delle misure di contrasto ai fenomeni illeciti nel campo agro - alimentare e della salute pubblica, sviluppando quanto predisposto dalla "*Commissione per l'elaborazione di proposte di intervento sulla riforma dei reati in materia agroalimentare*" (cd. Commissione Caselli), istituita con decreto del Ministro della Giustizia 20 aprile 2015.

L'idea di fondo del disegno di legge è rappresentata dalla presa di coscienza di una diffusa quanto nociva opera di inquinamento ambientale che, inevitabilmente, determina l'avvelenamento dei prodotti alimentari che si trovano alla fine del sistema produttivo. Parimenti, si è inteso aggredire il proliferare di fenomeni illeciti, innovativi e in costante evoluzione, che

disorientano il consumatore, generando confusione sulla qualità, provenienza e genuinità dei prodotti.

L'intervento normativo, pertanto, segue due linee direttrici distinte ma convergenti: la prima, di tutela della salute pubblica e più in generale della integrità dei prodotti alimentari, tramite una riscrittura dei reati di pericolo contro la salute; la seconda, di tutela del consumatore e delle imprese contro le condotte fraudolente, attraverso una nuova disciplina degli illeciti in materia di produzione e commercializzazione di prodotti alimentari che, pur senza mettere in pericolo la salute pubblica, tuttavia comportano effetti nocivi per il consumatore oppure integrano il rischio di effetti nocivi. L'ambito di intervento è completato da un rinnovato sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari che integra la disciplina previgente ponendo, altresì, particolare attenzione alle condotte tenute da organizzazioni complesse e alla responsabilità delle persone giuridiche.

Quanto ai primi due profili, il disegno di legge determina, anzitutto, una rimodulazione delle denominazioni in uso, superando l'attuale partizione interna al Titolo VI tra "delitti di comune pericolo mediante violenza" (Capo I) e "delitti di comune pericolo mediante frode" (Capo II), sostituendola con la distinzione tra "delitti di comune pericolo contro l'incolumità pubblica" (Capo I) e "delitti di comune pericolo contro la salute pubblica e la sicurezza degli alimenti e dei medicinali" (Capo II). Tale modifica risponde all'esigenza di razionalizzare e unificare fattispecie come quelle degli art. 440, 442 e 444 c.p., la cui applicazione pratica è stata compressa dalla preferenza accordata, in concreto, alle fattispecie previste dalla normativa complementare, idonee a garantire un intervento immediato ma non a far fronte all'effettiva entità del fenomeno, soprattutto per i casi in cui assuma livelli più ampi di quelli delle mere condotte proprie del consumo al dettaglio. La novella legislativa, in questa stessa prospettiva, mira anche a riordinare i rapporti tra codice penale e leggi complementari, a partire dalla principale norma anticipatoria della tutela, quella dell'illecito di rischio o di prevenzione. Le principali opzioni politico - criminali sono, in sostanza, condotte su due binari, il codice penale e la legge n. 283 del 1962, operando su molteplici livelli: nei delitti contro la salute pubblica (artt. 439 e ss. c.p.), nei delitti anticipati di rischio (art. 5, commi primo e secondo, della legge n. 283/1962) e nelle contravvenzioni (art. 5, comma terzo, della legge n. 283/1962) previste nella legge complementare, oltre che nelle altre contravvenzioni in materia nonché nel delitto di disastro sanitario, operante sia rispetto al delitto alimentare di cui all'art. 5 della legge n. 283/1962 sia rispetto ai delitti di pericolo contro la salute pubblica.

Sempre nella prospettiva di integrale risistemazione della materia, è stata colmata una tra le più significative lacune dell'attuale legislazione penale, relativa all'assenza di una fattispecie omissiva che incriminasse l'omesso ritiro di alimenti pericolosi per la salute, disciplinandone anche i casi in cui le violazioni previste dall'art. 5 della legge n. 283/1962 abbiano ad oggetto disposizioni date dalle autorità competenti volte ad attuare il principio di precauzione. A tale specifico riguardo, è stata implementata la disciplina preventiva riguardante gli alimenti vietati in quanto non sicuri, ma non ancora scientificamente verificati come nocivi per la salute, optandosi, nell'ottica della gradazione della risposta ordinamentale, per la previsione di un illecito amministrativo.

La novella legislativa ha, dunque, operato secondo il seguente livello ascendente di offensività:

- le condotte di mero rischio sono previste come fattispecie amministrative;
- le condotte di danno colpose, ove non concretizzino un pericolo per la salute pubblica, sono costruite come fattispecie contravvenzionali;
- le condotte dolose, invece, assurgono a figura delittuosa, con l'ulteriore suddivisione fra quelle connotate dalla presenza di un elemento concreto come la nocività del prodotto e quelle nelle quali si manifesta anche un pericolo per la salute pubblica.

Si è anticipato che l'ulteriore ambito di intervento è rappresentato dalla repressione e prevenzione delle frodi. Sotto tale profilo, il codice è stato arricchito da un complesso sistema di norme incriminatrici, in grado di ricomprendere tutte le condotte idonee a trarre in inganno il consumatore sulla qualità, effettiva consistenza e provenienza dei prodotti alimentari, condotte che nel vecchio sistema sanzionatorio potevano divenire oggetto di vaglio giurisdizionale soltanto attraverso una difficoltosa opera interpretativa e nei limiti propri dei canoni ermeneutici, con altrettante criticità in punto di univocità delle scelte e delle soluzioni.

Attraverso la ristrutturazione delle fattispecie incriminatrici, si definisce un apparato sanzionatorio finalizzato al contrasto dei seguenti fenomeni:

a. vendita di alimenti con segni mendaci;
b. fabbricazione e commercio di beni realizzati usurpando titoli di proprietà industriale;
c. contraffazione di alimenti a denominazione protetta.

Così declinate, le norme valgono a prevenire in senso lato la salute dei consumatori, ma puniscono in sé ogni condotta ingannevole, anche sotto il profilo della tutela dei marchi e in particolare di quelli di provenienza geografica e di garanzia di qualità di determinati prodotti alimentari. In particolare, il nuovo reato di agro-pirateria, integrato dalla previsione di un ricco

sistema di circostanze aggravanti, è volto a reprimere più gravemente le condotte realizzate in maniera sistematica e organizzata nonché a colmare un vuoto di tutela, laddove la realtà registra fenomeni malavitosi complessi e articolati sul piano strutturale. Complementare a tale forma di intervento, volto alla massima tutela della salute, è quella che focalizza la sua attenzione sulle frodi in materia alimentare.

Viene modificato il titolo VIII del libro II del codice penale denominato "*Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio ed il patrimonio agroalimentare*", inserendo all'interno di tale titolo un inedito capo II *bis*, denominato "*Delle frodi in commercio di prodotti alimentari*".

La rinnovata oggettività giuridica mira, tra l'altro, a dare visibilità alle lacune della preesistente normativa; invero le condotte incriminate dai vigenti art. 515, 516 e 517 c.p. si incentrano su fenomeni dalla minima capacità offensiva, anche in virtù della ridotta dimensione degli scambi. Ne deriva la necessità di estendere la risposta punitiva a frodi massive, di obiettiva e rilevante gravità, messe a punto in contesti organizzati, che fanno leva sulla lunghezza e complessità delle filiere e sulla disintermediazione delle fasi di produzione allestite in aree geografiche anche molto distanti.

L'impostazione metodologica sottesa al disegno di riforma, dunque, mira a introdurre disposizioni idonee a contrastare i diversi fenomeni criminali che rientrano nell'ampia area delle frodi in commercio di alimenti, sia sotto il profilo sanzionatorio sia sotto il profilo dell'estensione della sfera repressiva, a fronte di attività illecite che, oggi, o non risultano punibili o lo sono solo grazie ad interventi giurisprudenziali che hanno esteso al massimo i confini del tentativo punibile per i reati di cui agli artt. 515 e 516 c.p.

Sono stati quindi introdotti gli articoli 517 *sexies* e 517 *septies* c.p. e sono state previste specifiche aggravanti. L'ambito punitivo dell'art. 517 *sexies* c.p. si estende a condotte prodromiche rispetto alla consegna vera e propria, che prescindono dalla fase di negoziazione e riguardano l'esercizio di un'attività commerciale, agricola od industriale, in modo da allargarne il campo d'applicazione.

L'art. 517 *septies* c.p. incrimina una particolare ipotesi consistente nella "vendita di alimenti con segni mendaci" che ricalca la attuale previsione della "*vendita di prodotti industriali con segni mendaci*" ovvero la ipotesi in cui la frode viene attuata inducendo, con segni diversi dai marchi registrati, l'acquirente - da qualificarsi, in termini più moderni, come consumatore - a ritenere una diversa qualità del bene acquistato. Particolare tutela è accordata dall'art. 517 *quater* c.p. agli alimenti a denominazione protetta.

Si introduce poi il reato di agro-pirateria, volto a punire le condotte fraudolente commesse con modalità ripetitive e organizzate, onde reprimere le forme di aggressione più pericolose.

È previsto un comune sistema di pene accessorie, anche di natura interdittiva, e di misure patrimoniali (confisca obbligatoria anche per equivalente e confisca estesa) volte a recuperare il profitto dei reati realizzati.

Parallelamente all'introduzione delle nuove previsioni è stata adeguata la normativa di cui al d.lgs. n. 231/ 2001, relativa alla responsabilità penale degli enti ove i reati siano commessi nel loro interesse. In tal modo si è voluto certificare la capacità di tali forme di illecito di assurgere a vere e proprie modalità di gestione ordinaria di imprese illecite, dando vita a specifiche forme di criminalità economica di tipo professionale.

Sul piano processuale, è stata introdotta la possibilità di accedere all'istituto dell'incidente probatorio, in funzione acceleratoria, per lo svolgimento di accertamenti sui beni alimentari. Al fine di adeguare l'istituto alle nuove esigenze sono state operate le seguenti modifiche al procedimento: a) in tema di accesso all'incidente probatorio (la perizia costituisce una delle prove principali nei procedimenti in materia e la sua anticipazione in fase predibattimentale consente di realizzare un sicuro principio di economia processuale); b) prevedendo espressamente attività di campionamento e prelievo in sede di sequestro, secondo quanto già riconosciuto dalla giurisprudenza.

La recente recrudescenza di fenomeni di intolleranza, amplificati dall'uso di tecnologie telematiche, ha favorito l'approvazione al Consiglio dei Ministri del 13 febbraio 2020 del disegno di legge recante "*Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003, e modifica all'articolo 604-bis del codice penale*".

Quanto alle modifiche all'art. 604 *bis* c.p., il disegno di legge si compone di cinque articoli. Al riguardo, si evidenzia che con la legge 16 giugno 2016 n. 155 si è attribuita rilevanza penale alle affermazioni negazioniste della Shoah, dei fatti di genocidio, dei crimini contro l'umanità e dei crimini di guerra, come definiti rispettivamente dagli articoli 6, 7 e 8 dello Statuto di Roma istitutivo della Corte penale internazionale, con l'introduzione di una specifica circostanza aggravante, che corrisponde al terzo comma del vigente art. 604 *bis* c.p. A seguito dell'introduzione della suddetta circostanza aggravante, la disciplina nazionale risulta allineata con quanto previsto dal Protocollo in merito alla incriminazione delle condotte di distribuzione e diffusione di materiale razzista o xenofobo o di materiale che nega, minimizza in modo grave,

approva o giustifica i crimini di genocidio o contro l'umanità, con la conseguenza che non sono necessarie specifiche norme di adattamento. L'articolo 3 del disegno di legge, pertanto, si limita semplicemente a chiarire l'ambito operativo del precetto penale contenuto alla lettera a) del primo comma dell'articolo 604 *bis* c.p., senza introdurre nuove fattispecie criminose, prevedendo che i fatti ivi previsti possano essere commessi con qualsiasi mezzo, anche informatico o telematico.

Quanto al precipuo contenuto del Protocollo addizionale, esso è strutturato in 16 articoli, preceduti da un ampio preambolo. L'articolo 1 fissa lo scopo del Protocollo addizionale, ovvero il completamento delle disposizioni della Convenzione sulla criminalità informatica in ordine alla criminalizzazione dei comportamenti di natura razzista e xenofoba diffusi tramite l'utilizzo di sistemi informatici.

L'articolo 2 riporta alcune definizioni dei termini essenziali per il Protocollo in esame: in particolare, la definizione di materiale razzista e xenofobo indica qualsiasi materiale scritto, di immagine o di altra rappresentazione relativa a idee o teorie che incitino all'odio, alla discriminazione o alla violenza contro una o più persone, con la motivazione della razza, del colore, dell'origine nazionale o etnica o della religione.

Gli articoli da 3 a 7 riguardano i provvedimenti da adottare a livello nazionale, a cura delle parti del Protocollo, che concernono le modalità di contrasto alla diffusione di condotte di nuova emersione, incitanti all'odio, alla discriminazione e alla violenza. In particolare, l'art. 4 concerne l'introduzione del reato della minaccia tramite sistemi informatici - se commessa intenzionalmente e senza autorizzazione - nei confronti di una o più persone, in ragione della loro appartenenza a un gruppo caratterizzato in base alla razza, al colore, all'origine nazionale o etnica o alla religione. Parimenti si prevede, all'art. 5, la criminalizzazione, con normativa interna, della fattispecie dell'insulto pubblico - se commessa intenzionalmente e senza autorizzazione - per il tramite di un mezzo informatico, nei confronti di una o più persone, in ragione della loro appartenenza a un gruppo caratterizzato in base alla razza, al colore, all'origine nazionale o etnica o alla religione. L'art. 6, ancora, prevede la introduzione, sempre con atto normativo interno a cura delle Parti del Protocollo, della fattispecie penale che sanzioni la diffusione per via informatica - commessa intenzionalmente e senza autorizzazione - di materiale che riguardi la negazione, la palese minimizzazione, l'approvazione o la giustificazione del genocidio o dei crimini contro l'umanità. Anche in questo caso, come nei due già indicati, ciascuna delle Parti, prima di procedere alla qualificazione penale di un comportamento ai sensi del comma precedente, può subordinarla al fatto che la negazione o la minimizzazione palese siano stati

commessi con l'intenzione di incitare all'odio, alla discriminazione o alla violenza nei confronti di una o più persone, in ragione della loro appartenenza a un gruppo caratterizzato in base alla razza, al colore, all'origine nazionale o etnica o alla religione.

In tema di contrasto ai fenomeni di violenza, ulteriori strumenti di rafforzamento della tutela delle vittime sono stati introdotti su impulso del Ministro della Giustizia con il decreto legge 21 ottobre 2020 n. 130, convertito con modificazioni dalla legge 18 dicembre 2020 n. 173, recante "*Disposizioni urgenti in materia di immigrazione, protezione internazionale e complementare, modifiche agli articoli 131-bis, 391-bis, 391-ter e 588 del codice penale, nonché misure in materia di divieto di accesso agli esercizi pubblici ed ai locali di pubblico trattenimento, di contrasto all'utilizzo distorto del web e di disciplina del Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale*".

Ai sensi dell'art. 10 del decreto-legge, è aumentata la pena per la partecipazione alla rissa semplice, di cui all'art. 588 comma primo c.p., elevandosi il massimo da 309,00 a 2000,00 euro di multa. Parimenti, muta la cornice edittale per l'ipotesi di rissa aggravata di cui all'art. 588, comma secondo, c.p.: nell'ipotesi in cui nel corso della rissa qualcuno riporti lesioni personali o resti ucciso, la pena comminabile si inasprisce sia nella soglia minima sia in quella massima, passando dalla reclusione da tre mesi a cinque anni alla reclusione da sei mesi a sei anni.

Inoltre, con l'art. 11, che modifica l'art. 13 del decreto legge 20 febbraio 2017 n. 14 convertito con modificazioni dalla legge 18 aprile 2017 n. 48, si aumentano i poteri del questore in relazione al "daspo urbano", strumento di contrasto alla cosiddetta movida violenta, prevedendosi la possibilità di irrogare la misura amministrativa - consistente nel divieto di accesso a locali o a esercizi analoghi, ovvero di stazionamento nelle immediate vicinanze degli stessi - anche nei confronti delle persone che abbiano riportato una o più denunce o condanne anche con sentenza non definitiva nel corso degli ultimi tre anni per la vendita o la cessione di sostanze stupefacenti o psicotrope, qualora i fatti siano stati commessi all'interno o nelle immediate vicinanze di scuole, plessi scolastici, sedi universitarie, locali pubblici o aperti al pubblico, ovvero in uno dei pubblici esercizi di cui all'articolo 5 della legge 25 agosto 1991 n. 287.

Peraltro, per effetto del medesimo articolo 11, la violazione dei divieti sopraindicati assume la qualifica di condotta penalmente rilevante, punita con la reclusione da sei mesi a due anni e con la multa da 8.000,00 a 20.000,00 euro, in luogo della precedente riconducibilità alle violazioni amministrative che determinava il pagamento di una correlata sanzione ammnistrativa.

Occorre segnalare, altresì, sempre nel corpo del medesimo testo normativo, il disposto di cui all'art. 9, che introduce nel codice penale l'articolo 391 *ter* in materia di contrasto all'introduzione e all'utilizzo di dispositivi di comunicazione in carcere. Tale norma, rubricata "*Accesso indebito a dispositivi idonei alla comunicazione da parte di soggetti detenuti*", prevede che, al di fuori dei casi già disciplinati dall'articolo 391 *bis* c.p. (per i quali è previsto nello stesso intervento normativo un aumento di pena), chiunque indebitamente procura a un detenuto un apparecchio telefonico o altro dispositivo idoneo ad effettuare comunicazioni o comunque consente a costui l'uso indebito dei predetti strumenti o introduce in un istituto penitenziario uno dei predetti strumenti al fine di renderlo disponibile a una persona detenuta, è punito con la pena della reclusione da uno a quattro anni. Tale pena è aumentata (reclusione da due a cinque anni) se il fatto è commesso da un pubblico ufficiale, da un incaricato di pubblico servizio ovvero da un soggetto che esercita la professione forense. Si precisa altresì che, salvo che il fatto costituisca più grave reato, la pena prevista dal primo comma si applica anche al detenuto che indebitamente riceve o utilizza un apparecchio telefonico o altro dispositivo idoneo ad effettuare comunicazioni.

La legge 28 febbraio 2020 n. 7, di conversione in legge con modificazioni del decreto-legge 30 dicembre 2019 n. 161, recante "*Modifiche urgenti alla disciplina delle intercettazioni di conversazioni o comunicazioni*", risponde alle esigenze di innovazione della disciplina delle intercettazioni telefoniche, apportando gli idonei correttivi a tutela della riservatezza delle persone. Al tempo stesso, con la novella legislativa si introducono modifiche tecniche finalizzate a eliminare alcuni effetti negativi, incidenti in particolare sul piano della tutela delle garanzie difensive e della funzionalità delle indagini preliminari. Il testo di legge riconosce, quale ineludibile, la necessità di un passaggio giurisdizionale per l'acquisizione delle intercettazioni al fascicolo del pubblico ministero; al tempo stesso è fatto salvo il meccanismo che prevede la destinazione all'archivio digitale, istituito presso ciascuna Procura della Repubblica, del materiale intercettato.

Al medesimo fine di contemperare le esigenze di riservatezza con quelle di conservazione del dato investigativo viene rimodulato il procedimento di trascrizione e conservazione: tramite il ripristino del procedimento di stralcio già regolato dall'art. 268 c.p.p., la cui disciplina viene integralmente recuperata, vengono eliminati i rigidi divieti di trascrizione, imposti dal decreto legislativo 29 dicembre 2017 n. 216, stabilendo che le registrazioni inutilizzabili o manifestamente irrilevanti, al pari di quelle afferenti a categorie di dati sensibili come definite dalla legge in materia, ove non necessarie alle indagini restino custodite in archivio a seguito

dello stralcio. La necessaria tutela della riservatezza anche nella fase della verbalizzazione, tuttavia, ha indotto a sostituire il meccanismo di selezione da parte della polizia giudiziaria delle intercettazioni non utilizzabili con un dovere di vigilanza del pubblico ministero, affinché non siano trascritte in sede di verbalizzazione conversazioni o comunicazioni contenenti espressioni lesive della reputazione delle persone o quelle che riguardano dati personali definiti sensibili dalla legge, purché non si tratti di intercettazioni rilevanti ai fini delle indagini.

Sempre in tema di intercettazioni telefoniche e di conversazioni, è stato predisposto lo schema di D.M. recante "*Misure per la definizione delle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazioni e le corrispondenti tariffe ai sensi dell'articolo 1, comma 89, della legge 23 giugno 2017, n. 103*", attualmente all'esame del Ministero dell'Economia e delle Finanze per il concerto. Il provvedimento è frutto della previsione di cui all'art. 1 commi 88, 89, 90 e 91 della legge 23 giugno 2017 n. 103 recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e all'ordinamento penitenziario*", che disciplina l'adozione di nuove disposizioni per la ristrutturazione e la razionalizzazione delle spese relative alle prestazioni di cui all'art. 5, comma 1, lett. i *bis*, del DPR n. 115 del 2002.

Sul piano del contenuto lo schema di D.M., elaborato da uno specifico gruppo di lavoro incaricato di effettuare la complessa opera di ricognizione e analisi ai fini dell'adozione dei decreti interministeriali sia per le prestazioni obbligatorie sia per le funzionali, risponde alla necessità di garantire una maggiore omogeneità sul territorio nazionale delle spese per le intercettazioni, assicurando l'elevazione del livello prestazionale, da un lato, e il contenimento dei costi, dall'altro lato, tramite l'aggancio a indicatori che consentano il rispetto di effettivi parametri di mercato.

Con riguardo alle prestazioni funzionali alle operazioni di intercettazione, lo schema di decreto elaborato, pertanto, in primo luogo individua le prestazioni funzionali e determina le tariffe per ogni singola tipologia di prestazione; in secondo luogo, detta norme specifiche dirette a guidare l'operatore nell'attività di liquidazione e specifica gli obblighi dei fornitori delle prestazioni, in relazione ai livelli qualitativi e quantitativi minimi dei servizi offerti e alle modalità di conservazione e gestione dei dati raccolti.

Sul versante processuale, il disegno di legge recante "*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d'appello*" approvato al Consiglio dei Ministri del 13 febbraio 2020 e attualmente in corso di esame in commissione, risponde all'esigenza di procedere ad una incisiva e sistematica riforma del processo penale attraverso la introduzione di una serie di disposizioni

finalizzate alla semplificazione dei riti e all'efficienza delle procedure, secondo una tecnica mista. Alcune innovazioni, difatti, hanno portata immediatamente precettiva; altre, invece, sono oggetto di delega e necessitano, pertanto, di successiva adozione di uno o più decreti legislativi da parte del Governo.

Il testo è articolato in quattro capi, aventi rispettivamente ad oggetto: deleghe al Governo per l'efficienza del processo penale; norme immediatamente precettive di modifica delle disposizioni del codice penale in materia di disciplina della prescrizione; norme immediatamente precettive che prevedono misure straordinarie per la celere definizione e per il contenimento della durata dei procedimenti pendenti presso le Corti di Appello; disposizioni finanziarie.

I criteri di delega di cui al capo I, relativi alla semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo penale, nel rispetto delle garanzie difensive, contemplano tra l'altro:

a) interventi sul procedimento di notificazione con implementazione del sistema di notificazione a mezzo posta elettronica certificata o altre soluzioni tecnologiche;

b) radicale modifica del criterio di cui all'articolo 125 delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale, prevedendo che il pubblico ministero non eserciti l'azione penale quando gli elementi acquisiti non consentano una ragionevole previsione di accoglimento della prospettazione accusatoria in giudizio;

c) modifica dei termini di durata delle indagini preliminari di cui all'articolo 405 del codice di procedura penale, con previsione dell'obbligo per il pubblico ministero, se entro la scadenza di detti termini non ha compiuto le scelte conseguenti circa l'archiviazione o l'esercizio dell'azione penale, di depositare la documentazione relativa alle indagini espletate e, una volta ricevuta una richiesta di definizione del procedimento, di provvedervi nel termine di giorni trenta. Si introduce, altresì, una specifica previsione di illecito disciplinare in caso di mancato deposito degli atti o di mancata adozione del provvedimento definitorio;

d) previsione organizzativa per gli uffici del pubblico ministero di selezionare le notizie di reato da trattare con precedenza rispetto alle altre sulla base di criteri di priorità trasparenti e predeterminati, indicati nei progetti organizzativi delle procure della Repubblica e redatti periodicamente dai dirigenti degli uffici;

e) interventi sul rito abbreviato e di applicazione della pena su richiesta, con modifica dei presupposti allo scopo di ampliarne l'ammissibilità;

f) interventi sul decreto penale per ampliarne i casi di ammissibilità, con estensione del termine oggi esistente;

g) intervento di semplificazione sulla problematica della rinnovazione degli atti in caso di mutamento del giudice;

h) introduzione nei procedimenti a citazione diretta di cui all'articolo 550 del codice di procedura penale di un'udienza innanzi al tribunale in composizione monocratica nella quale il giudice sulla base degli atti contenuti nel fascicolo del pubblico ministero possa accertare, *in limine*, l'infondatezza dell'azione penale nonché definire il procedimento con l'accesso ai riti alternativi;

i) interventi sui procedimenti di appello.

Con la previsione di cui al capo II si interviene attraverso la rimodulazione dell'art. 159 del codice penale così come novellato dall'articolo 1 della legge 9 gennaio 2019 n. 3.

Infine, il capo III contiene misure straordinarie, di immediata applicazione, per la definizione dell'arretrato nonché per il contenimento della durata dei procedimenti, consistenti: nella estensione, anche al settore penale, dell'utilizzo dei giudici ausiliari presso le Corti di Appello; nella implementazione degli organici, con la previsione di assunzione di ulteriore personale, anche in sovrannumero rispetto alla dotazione organica.

Tra gli interventi che hanno investito il settore penale si ricorda inoltre il D.L. 16 luglio 2020, n. 76, convertito con legge 11 settembre 2020, n. 120 (c.d decreto Semplificazioni), che ha modificato il reato di abuso d'ufficio *ex* art. 323 c.p., precisando l'area di punibilità del reato *de quo*, introducendo fattori di maggiore precisione e determinatezza della fattispecie incriminatrice.

Da segnalare è anche il decreto legislativo 14 luglio 2020 n. 75 che dà attuazione alla direttiva (UE) 1371/2017 relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale. La *ratio* del suddetto atto unionale è racchiusa nel Considerando 3) della direttiva, dove si afferma che: "*Per garantire l'attuazione della politica dell'Unione in detta materia, è essenziale proseguire nel ravvicinamento del diritto penale degli Stati membri completando, per i tipi di condotte fraudolente più gravi in tale settore, la tutela degli interessi finanziari dell'Unione ai sensi del diritto amministrativo e del diritto civile, evitando al contempo incongruenze sia all'interno di ciascuna di tali branche che tra di esse*".
In linea con le indicazioni della direttiva, si sono operate le seguenti modifiche:

- al codice penale, al fine di garantire che i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea che producono danni o vantaggi considerevoli, ovvero superiori ad euro 100.000, siano puniti con pena massima non inferiore a quattro anni di reclusione;

- al decreto legislativo n. 74/2000, al fine di rendere punibile il tentativo di delitto ove siano lesi gli interessi finanziari della Unione, introducendo una deroga al principio di non punibilità del tentativo nei delitti tributari di natura dichiarativa;
- in materia di contrabbando, essendo i diritti di confine entrata fiscale di diretta pertinenza del bilancio dell'Unione europea, al fine di garantire la pena massima non inferiore a 4 anni di reclusione ove il danno sia considerevole;
- al decreto legislativo 231/2001, al fine di garantire che la responsabilità da reato delle persone giuridiche sia prevista per tutti i reati lesivi degli interessi finanziari dell'Unione europea.

In relazione a tale ultimo intervento, in accoglimento di due delle osservazioni formulate dalle Commissioni parlamentari, si è proceduto ad emendare il testo approvato in via preliminare. In particolare, l'estensione della responsabilità amministrativa degli enti ai delitti di peculato di cui agli art. 314 e 316 del codice penale è stata circoscritta ai soli casi in cui tali condotte delittuose cagionino un danno agli interessi finanziari dell'Unione europea. Inoltre, quanto ai reati tributari, in aderenza al testo dell'articolo 3 paragrafo 2 lettera b) della direttiva, si è precisata la necessità che tali reati - presupposto siano commessi "nell'ambito di sistemi fraudolenti transfrontalieri", provvedendo correlativamente ad eliminare l'originario, più generico, riferimento alla circostanza che le condotte delittuose risultassero poste in essere "*anche in parte nel territorio di altro Stato membro dell'Unione europea*".

Ulteriori interventi legislativi, che hanno una incidenza diretta o indiretta sul diritto penale, sostanziale e processuale, sono contenuti nei decreti legislativi di attuazione delle direttive comunitarie nonché nei disegni di legge europea e di delegazione europea (per i quali si rinvia al capitolo relativo alle attività internazionali).

8.2. Dati e analisi della giustizia penale.

Nel corso dell'ultimo anno il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari è rimasto stabile, attestandosi a 2.676.750 procedimenti alla data del 30 settembre 2020.

Nei primi nove mesi del 2020, in relazione con il rallentamento delle attività dovuto all'emergenza epidemiologica, il totale dei procedimenti penali pendenti presso gli uffici giudicanti è cresciuto del 4,3%. Nello stesso periodo si è, invece, ridotto il numero di procedimenti pendenti dinanzi agli uffici requirenti (-2,7%).

L'analisi dinamica su scala nazionale del dato -elaborata comparando il periodo 1.10.2019-30.09.2020 al periodo 1.1.2019-31.12.2019- mostra che ad un generalizzato calo del

numero delle nuove iscrizioni (-11,71% sul totale), corrisponde un altrettanto generale calo delle definizioni (pari al -16,40%). Globalmente, si registra un aumento delle pendenze pari all'1,51%.

Si riportano di seguito i dati relativi ai diversi uffici del settore penale.

Procura della Repubblica: i procedimenti con autore noto iscritti nell'anno giudiziario 2019/2020 sono diminuiti del 2,57% rispetto all'anno precedente con un andamento diversificato: analogamente a quanto registrato negli anni passati, crescono i procedimenti di competenza della DDA (+2,74%), mentre diminuiscono quelli ordinari (-2,11%) e quelli di competenza del giudice di pace (-5,63%). Il *trend* delle definizioni, fortemente influenzato dalla situazione pandemica, evidenzia una generalizzata riduzione pari, rispettivamente, al 17,59% per i reati di competenza della DDA, al 10,74% per i reati ordinari e al 17,29% per i reati di competenza del giudice di pace.

Tribunale: per gli uffici di Tribunale, nel complesso, l'anno giudiziario 2019/2020, rispetto al precedente, evidenzia una diminuzione delle iscrizioni (in calo del 14,35%) e delle definizioni (in calo del 19,43%).

Giudice di Pace: anche per questi uffici è confermato l'andamento generale con la diminuzione di procedimenti iscritti e definiti nel dibattimento nella misura del 15,55% e del 25,51%.

Parimenti per la **Corte di Cassazione** si registra una diminuzione delle iscrizioni e delle definizioni, rispettivamente nella misura del 18,62% e del 28,78%.

Corte di Appello: anche presso tali uffici il dato tra iscrizioni e definizioni segue un *trend* convergente. Ad un calo delle iscrizioni pari al 15,79% corrisponde una riduzione delle definizioni nella misura del 25,08%.

9. Ordinamento giudiziario.

Con il disegno di legge recante "*Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura*", approvato al Consiglio dei Ministri il 7 agosto 2020, presentato alla Camera dei deputati il 28 settembre 2020 (AC 2681) e attualmente in corso di esame in commissione, si è inteso incidere profondamente sul sistema giustizia, introducendo sia previsioni immediatamente precettive sia princìpi e criteri di delega che dovranno orientare l'operato del Governo nell'emanare i correlati decreti legislativi.

L'esigenza di innovazione dell'ordinamento giudiziario ha richiesto molteplici interventi, nei seguenti campi:

- accesso alla magistratura;

- validità delle tabelle organizzative degli uffici giudicanti;
- organizzazione dell'ufficio del pubblico ministero;
- permanenza dei magistrati nei singoli uffici;
- procedure per l'adozione delle valutazioni di professionalità dei magistrati;
- funzionamento dell'ufficio del massimario e del ruolo presso la Corte di Cassazione.

Allo stesso modo, l'aggiornamento e la razionalizzazione dell'organizzazione degli uffici giudiziari hanno comportato interventi su molteplici profili e, in particolare, nel campo del settore penale. Tali finalità sono state perseguite:
- introducendo anche per il settore penale l'istituto dei programmi di gestione;
- prevedendo uno specifico onere in capo ai dirigenti delle sezioni e degli uffici di monitorare e risolvere le situazioni di criticità, sia dei singoli magistrati sia delle sezioni o dell'intero ufficio;
- innovando il settore disciplinare, nel quale, peraltro, si segnala la previsione dell'istituto della riabilitazione del magistrato sanzionato.

In ultimo, il delicato settore dei rapporti tra magistratura e politica è stato oggetto di una elaborazione normativa dettagliata, di immediata applicabilità, cui è dedicato il capo III della novella legislativa, che contiene disposizioni in materia di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale, regionale o locale.

In sintesi, le innovazioni introdotte con la tecnica della delega hanno riguardato i seguenti ambiti operativi, alla luce delle criticità e inefficienze in essi riscontrate:

1) trasparenza, partecipazione ed efficienza del sistema di conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi (art. 2 comma 1), attraverso:

2) controllo, da parte del Consiglio Superiore della magistratura, delle scelte organizzative del procuratore della Repubblica (art. 2, comma 2), attraverso l'approvazione da parte del Consiglio del progetto organizzativo, così come già previsto per gli uffici giudicanti, e la previsione di un contenuto minimo;

3) semplificazione della procedura di adozione delle tabelle (art. 2, comma 2) organizzative degli uffici giudicanti e del progetto organizzativo delle procure;

4) semplificazione del sistema delle valutazioni di professionalità (art. 3) per limitare l'oneroso lavoro dei capi degli uffici, del Consiglio Giudiziario e - in ultima analisi - del Consiglio Superiore della Magistratura, contenendo l'intervento di questi ultimi ad una attività di completamento e revisione dell'autorelazione del magistrato, allorché non vi siano profili problematici e, al

contempo, fissando il principio per cui le vicende disciplinari incidono anche sulle valutazioni di professionalità;

5) valorizzazione del ruolo dell'avvocatura, attraverso il riconoscimento del diritto di partecipare alle discussioni (art. 3) ai componenti non togati in relazione alle pratiche relative alla progressione in carriera trattate dal consiglio giudiziario;

6) ridefinizione del sistema di accesso alla magistratura (art. 4), attraverso il ritorno ad un concorso di primo grado, aperto ai neolaureati, con incentivazione dell'effettiva preparazione pratica dei giovani, anticipando l'esperienza dei tirocini formativi presso gli uffici giudiziari;

7) previsione della possibilità che la Scuola superiore della magistratura organizzi corsi di preparazione al concorso (art. 4) per giovani meritevoli che hanno già manifestato interesse per la carriera in magistratura effettuando tirocini formativi presso gli uffici giudiziari;

8) adeguamento degli assetti fondamentali dell'ordinamento giudiziario militare (art. 39), in aderenza, salvo il limite della compatibilità, alle disposizioni che saranno introdotte con i decreti delegati e a quelle immediatamente precettive in materia di ordinamento della magistratura, al fine di assicurare il necessario coordinamento fra le due discipline e, dunque, efficienza, funzionalità e coerenza al sistema complessivo.

Quanto, invece, alle innovazioni introdotte con la previsione di norme immediatamente precettive, i campi di intervento, gli strumenti adoperati e le relative finalità sono i seguenti:

1) la responsabilizzazione della figura del dirigente dell'ufficio;

2) l'estensione, da tre a quattro anni, della validità delle tabelle organizzative degli uffici giudicanti e del programma organizzativo delle Procure (art. 7), per adeguarle ad un orizzonte temporale più ampio e ridurre l'impegno per tutti i soggetti coinvolti nella procedura di approvazione delle nuove tabelle;

3) l'estensione dell'obbligo di permanenza dei magistrati per quattro anni (art. 7) nei singoli uffici anche alle posizioni apicali, salvo che per la partecipazione al concorso per l'assegnazione dei posti di primo presidente della Corte di Cassazione e di procuratore generale presso la Corte di Cassazione; al contempo, stabilizzazione della minor durata, pari a tre anni, per i magistrati di prima nomina;

4) la riforma del funzionamento dell'ufficio del massimario e del ruolo presso la Corte di Cassazione (art. 6), allo scopo di ricondurlo alle funzioni originarie, con connessa riduzione del suo organico;

5) la riforma del sistema disciplinare con introduzione (oltre che degli illeciti già visti) dell'istituto della riabilitazione per le sole sanzioni dell'ammonimento e della censura (art. 9);

6) la riduzione a due sole volte (rispetto alle quattro attuali) della possibilità di passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa (art. 10);
7) l'ampliamento della possibilità di collocare in aspettativa il magistrato affetto da infermità anche prima della conclusione del procedimento diretto ad accertare la natura permanente dell'infermità (art. 8);
8) la definizione di un più rigoroso limite di demarcazione tra funzioni giurisdizionali e attività di rappresentanza politica o di governo, anche locale, nonché di collaborazione con organi di governo (artt. 12 ss.), definendo, in particolare, i confini della ineleggibilità del magistrato con riferimento a tutte le cariche elettive e di governo;
9) la riforma del CSM (artt. 20 ss);

Particolare importanza, in tema di innovazioni di immediata applicabilità, riveste il citato Capo III del disegno di legge, in materia di eleggibilità, di assunzione di cariche politiche e di incarichi presso organi politici da parte dei magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari. L'intervento normativo, in questo settore, impone al legislatore un attento bilanciamento tra interessi costituzionalmente rilevanti, al fine di garantire che la regolamentazione dei rapporti tra magistratura e politica si realizzi nel rispetto dei fondamentali principi di indipendenza e imparzialità della magistratura.

A norma dell'articolo 12, i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari, inclusi quelli collocati fuori dal ruolo organico ed esclusi quelli in servizio presso le giurisdizioni superiori, non sono eleggibili alla carica di membro del Parlamento europeo, senatore o deputato o a quella di presidente della giunta regionale, consigliere regionale, presidente delle province autonome di Trento e di Bolzano o consigliere provinciale nelle medesime province se prestano servizio, o lo hanno prestato nei due anni precedenti la data di accettazione della candidatura, presso sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente, in tutto o in parte, nella circoscrizione elettorale.

I medesimi magistrati non sono altresì eleggibili alla carica di sindaco in comuni con più di centomila abitanti se prestano servizio, o lo hanno prestato nei due anni precedenti la data di accettazione della candidatura, presso sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente, in tutto o in parte, nel territorio della provincia in cui è compreso il comune.

Tali limitazioni riguardano anche l'assunzione dell'incarico di assessore e sottosegretario regionale e di assessore di comuni capoluogo di regione, avendo riguardo a sedi o uffici giudiziari con competenza ricadente in tutto o in parte nel territorio della regione.
Ai fini della eleggibilità, è inoltre richiesto che, all'atto dell'accettazione della candidatura, il magistrato sia in aspettativa, senza assegni, da almeno due mesi.

Il successivo articolo 13 statuisce che i magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari non possono assumere incarichi di governo statale, regionale o locale se, all'atto dell'assunzione dell'incarico, non sono collocati in aspettativa senza assegni; l'aspettativa, che deve durare l'intero periodo di svolgimento del mandato o dell'incarico, comporta il collocamento fuori ruolo del magistrato.

In conseguenza dell'aspettativa il magistrato, ai sensi dell'art. 14, è collocato fuori ruolo e conserva il trattamento economico in godimento, ma senza possibilità di cumularlo con l'indennità corrisposta in ragione della carica, salva la possibilità di optare per la corresponsione della sola indennità di carica.

Per l'ipotesi di mancata elezione a seguito di candidatura, l'articolo 15 scolpisce una disciplina articolata per il ricollocamento in ruolo del magistrato. Al riguardo, con esclusione dei magistrati in servizio presso le giurisdizioni superiori o presso gli uffici giudiziari con competenza territoriale a carattere nazionale, è preclusa la ricollocazione in ruolo con assegnazione ad un ufficio avente competenza, anche parziale, sul territorio di una regione compresa in tutto o in parte nella circoscrizione elettorale in cui sono stati candidati; è preclusa, altresì, la ricollocazione in ruolo con assegnazione ad un ufficio del distretto nel quale esercitavano le funzioni al momento della candidatura.

Ulteriore limite riguarda le funzioni espletabili a seguito di ricollocamento in ruolo: è invero disposto il divieto di esercizio delle funzioni di giudice per le indagini preliminari e dell'udienza preliminare o di quelle di pubblico ministero, nonché il divieto di ricoprire incarichi direttivi o semidirettivi o di conseguire qualifiche direttive.

I limiti e i divieti di cui alle previsioni ora analizzate hanno una durata di tre anni, fermo, per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica, quanto previsto dall'articolo 8, secondo comma, del decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361.

Diversamente è disciplinato, ai sensi dell'articolo 16, il ricollocamento dei magistrati a seguito della cessazione di mandati elettivi e incarichi di governo.

In tali ipotesi, ove le cariche elettive abbiano avuto una durata superiore ad un anno, alla cessazione del mandato i magistrati saranno inquadrati in un ruolo autonomo del Ministero della Giustizia, di altro Ministero o della Presidenza del Consiglio dei ministri, nei limiti delle dotazioni finanziarie delle diverse amministrazioni. Le concrete modalità operative, le mansioni funzionali all'interno dell'amministrazione e il relativo trattamento economico sono demandate ad un regolamento *ad hoc*, da adottarsi ai sensi dell'art. 17, comma 1, della legge 23 agosto 1988, n. 400.

Una disciplina differente è, invece, prevista per l'assunzione di cariche elettive o di governo in enti territoriali diversi da quelli indicati agli articoli 12 e 13, con esclusione, peraltro, della carica di sindaco o componente di consigli o giunte di comuni con meno di 5.000 abitanti: per tali ipotesi, si dispone che, per l'intera durata del mandato, il magistrato consegua l'aspettativa obbligatoria senza assegni.

Alla cessazione della carica, diversamente da quanto disposto per gli incarichi di cui agli artt. 12 e 13, è previsto il ricollocamento in ruolo, con alcune limitazioni: esso dovrà avvenire in ufficio appartenente a distretto diverso da quello nel quale il magistrato ha esercitato il mandato amministrativo, limitazione che verrà meno dopo che siano trascorsi tre anni dal rientro in ruolo. Queste limitazioni, coerentemente a quanto previsto all'articolo 15, non si applicano al magistrato appartenente alle giurisdizioni superiori o proveniente da uffici giudiziari con competenza sull'intero territorio nazionale.

Al fine di regolamentare situazioni già in atto, è stata introdotta una norma transitoria, in forza della quale la nuova disposizione non si applicherà alle cariche in corso di svolgimento all'entrata in vigore della presente legge.

Ulteriori limitazioni sono state previste per il ricollocamento dei magistrati collocati fuori ruolo per l'assunzione di incarichi di capo e vicecapo presso uffici di diretta collaborazione, di segretario generale della Presidenza dei Consiglio dei ministri o dei Ministeri, e di capo e vicecapo di dipartimento presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e i Ministeri, nonché presso i consigli e le giunte regionali. A coloro che ricoprono queste posizioni, in forza dell'articolo 19, è preclusa la domanda per accedere a incarichi direttivi o a qualifiche direttive, per un periodo di due anni, decorrente dal giorno di cessazione dell'incarico.

Anche per questo ricollocamento si è ritenuto necessario dettare una norma transitoria, al fine di escludere che la disposizione relativa alla preclusione alla proposizione di domande per posti direttivi o al conseguimento di qualifiche direttive operi nei confronti di magistrati che abbiano assunto tali incarichi prima della data di entrata in vigore della legge.

Il Capo IV del disegno di legge illustrato contiene disposizioni immediatamente precettive, con le quali si riforma il sistema elettorale del Consiglio Superiore della Magistratura, la sua costituzione e il suo funzionamento.

Nel dettaglio, il nuovo modello è ispirato a:

- garantire la possibilità di scelta tra un'ampia platea di aspiranti ai quali sia dato proporsi come candidati senza la necessità di una designazione da parte di gruppi associativi;
- assicurare la prossimità del candidato all'elettorato;

- articolare un sistema elettorale a doppio turno, basato su collegi uninominali, con previsione della facoltà per l'elettore di votare, nell'ambito del collegio uninominale, sino a quattro candidati di genere diverso, diversamente pesati, secondo l'ordine di indicazione del voto di preferenza sulla scheda, ai fini del passaggio al secondo turno, nel caso in cui nessun candidato ottenga al primo turno di votazione almeno il sessantacinque per cento dei voti validamente espressi;
- assicurare, comunque, la rappresentanza delle categorie di magistrati (legittimità e merito) prevedendo che, nell'apposito collegio costituito dai magistrati della Corte di Cassazione, della Procura Generale presso la stessa Corte, della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo e del Tribunale superiore delle acque pubbliche siano eletti i due magistrati che hanno ottenuto il maggior numero di voti;
- assicurare equità e contenimento della spesa pubblica, mediante l'adeguamento del trattamento economico dei componenti, anche di diritto, del Consiglio Superiore ai limiti di retribuzione previsti per i titolari di rapporti con le pubbliche amministrazioni e per i componenti e vertici delle autorità amministrative indipendenti.

In particolare, l'articolo 20 contiene modifiche al numero dei componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, di cui all'articolo 1 della legge n. 195 del 1958, riportandolo a trenta complessivi, di cui venti magistrati ordinari e dieci eletti dal Parlamento.

In tal modo si ripristina una composizione che consente all'organo un funzionamento più celere ed efficiente, secondo la fisionomia che il Consiglio aveva prima delle modifiche introdotte dalla legge 28 marzo 2002 n. 44.

Unitamente agli ulteriori interventi sul funzionamento - segnatamente quelli riguardanti la sezione disciplinare - tale modifica consentirà al Consiglio di svolgere le funzioni costituzionalmente ad esso assegnate con maggiore tempestività e rigore.

L'articolo 21 reca due modifiche di rilievo alla composizione delle commissioni (articolo 3 della legge n. 195 del 1958), stabilendo: da un lato, e quale principio generale, la regola del sorteggio per stabilire la composizione di tutte le commissioni; dall'altro, in considerazione della funzione nevralgica della sezione disciplinare, l'incompatibilità dei membri effettivi di quest'ultima rispetto a quella di componente di alcune specifiche commissioni (ossia, quella per il conferimento degli incarichi direttivi e semidirettivi e per il conferimento delle funzioni di consigliere e di sostituto procuratore generale presso la Corte di cassazione; quella per le valutazioni della professionalità, nonché in materia di incompatibilità nell'esercizio delle funzioni giudiziarie).

Con le modifiche apportate dall'articolo 22 al numero dei componenti supplenti della sezione disciplinare e ai meccanismi di funzionamento della stessa (articolo 4 della legge n. 195 del

1958), si dà vita ad una sezione disciplinare altamente specializzata e organizzativamente autonoma rispetto all'attività delle altre commissioni.

La disposizione aumenta a cinque, da quattro, il numero dei componenti supplenti della predetta sezione, anche al fine di garantire l'indefettibilità dell'organo nelle ipotesi di incompatibilità nella composizione; individua i componenti effettivi e i componenti supplenti e disciplina in modo innovativo le modalità di funzionamento della sezione, prevedendo che essa deliberi mediante collegi composti da tre membri, dei quali uno eletto dal Parlamento, che lo presiede, e due eletti dai magistrati. Inoltre, introduce un meccanismo di rotazione, prevedendo che, trascorso un biennio dal momento dell'insediamento, vi sia un avvicendamento tra componenti effettivi e componenti supplenti.

Il successivo articolo 23 reca modifiche al meccanismo di validità delle deliberazioni del Consiglio Superiore della Magistratura, conseguenziali all'indicato aumento del numero dei componenti: viene modificato il *quorum* costitutivo e si prevede che per la validità delle deliberazioni del Consiglio sia necessaria la presenza di almeno quattordici magistrati e sette consiglieri laici.

Con l'articolo 24 si pongono alcune modifiche alla originaria disciplina di cui all'art. 7 della legge n. 195 del 1958, che scolpisce la disciplina relativa alla segreteria del Consiglio Superiore della Magistratura.

Nello specifico, al fine di favorire la trasparenza, l'imparzialità e la buona amministrazione che connota anche l'attività di alta amministrazione cui il Consiglio è deputato, si statuisce che tutti i magistrati addetti alla segreteria, dal segretario ai collaboratori, siano selezionati tramite una procedura selettiva, le cui modalità saranno stabilite dallo stesso Consiglio. La pubblicità della selezione e la predisposizione di criteri di selezione, adeguati all'alto valore tecnico degli incarichi conferiti, costituiscono un importante strumento di garanzia di un'azione amministrativa trasparente.

Parimenti, un medesimo meccanismo - per perseguire le stesse finalità - è introdotto, con le modifiche previste all'articolo 25, in relazione all'ufficio studi.

A tal riguardo, viene codificata la prassi, già attuata dal CSM, di chiamare all'esercizio delle funzioni di collaborazione in questo organo magistrati, da collocare fuori ruolo, aggiungendovi anche un'apertura all'esterno della magistratura, con la previsione di conferire l'incarico, previa procedura selettiva, anche a professori di ruolo di prima fascia e avvocati iscritti all'albo speciale per il patrocinio davanti alle giurisdizioni superiori, fino ad un numero massimo di otto componenti esterni.

L’articolo 27 contiene due modifiche all’art.11 della legge n. 195 del 1958: da un lato, si conferma il principio generale in precedenza introdotto, precisando che anche la commissione che si occupa del conferimento degli incarichi direttivi è formata tramite sorteggio; dall’altro lato si introduce il divieto di costituzione di gruppi all’interno del Consiglio Superiore, con ciò affermandosi il principio per cui i componenti operano in piena indipendenza e imparzialità e, di converso.

Con l’art. 28 si introducono limitazioni alla eleggibilità dei componenti di estrazione parlamentare, disponendo che gli stessi non siano componenti del Governo o non lo siano stati negli ultimi due anni, non siano componenti delle giunte delle Regioni e delle province autonome di Trento e Bolzano o non lo siano stati negli ultimi due anni.

L’articolo 29 disciplina, modificando la disposizione dell’articolo 23 della legge 24 marzo 1958 n. 195, il nuovo meccanismo per l’elezione dei componenti togati: il sistema prescelto è quello di un modello elettorale a doppio turno, basato su collegi uninominali di dimensione distrettuale, pluridistrettuale o subdistrettuale (ad eccezione del collegio di legittimità ove è previsto che siano eletti due componenti), che presentino una composizione sostanzialmente omogenea della base elettorale.

Sono stabiliti in primo luogo i criteri di individuazione dei diciannove collegi, stabilendo che ciascuno comprenda un numero di elettori che si avvicini ad un diciassettesimo del corpo elettorale (esclusi, pertanto, i magistrati del collegio speciale di legittimità e del collegio che comprende i magistrati fuori ruolo) e che sia rispettato, ove possibile, il principio di continuità territoriale. Al fine di favorire la creazione di collegi omogenei e territorialmente contigui, secondo i criteri stabiliti, si precisa che i collegi siano composti da uno o più distretti di corte di appello, ai quali ove necessario sono sottratti o aggregati i magistrati appartenenti ad uffici di uno o più circondari.

In virtù delle rispettive peculiarità, sia dimensionali sia di composizione, sono previsti due collegi dalla composizione eccezionale rispetto ai criteri generali, in vigore per gli altri diciassette collegi: il primo è costituito dai magistrati della Corte di Cassazione, della Procura Generale presso la stessa Corte e del Tribunale superiore delle acque pubbliche; il secondo, per ragioni di omogeneità dimensionali, è costituito dai magistrati collocati fuori ruolo, dai magistrati della Corte di appello di Roma e della Procura Generale presso la medesima Corte, dai magistrati dell’ufficio del massimario e del ruolo della Corte di Cassazione e dai magistrati della Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo.

Alcune limitazioni sono introdotte in materia di elettorato passivo, prevedendosi ulteriori ipotesi di ineleggibilità, segnatamente per i magistrati che fanno parte del comitato direttivo della Scuola Superiore della magistratura o ne abbiano fatto parte nel quadriennio precedente alla data di convocazione delle elezioni per il rinnovo del Consiglio Superiore.

L'articolo 35 rimodula l'articolo 39 della legge 24 marzo 1958 n. 195, strutturando un articolato sistema per la sostituzione dei componenti eletti dai magistrati, che per qualsiasi motivo cessino dalla carica prima della scadenza del Consiglio Superiore della Magistratura, secondo una serie di criteri ad applicazione progressiva: nello specifico, in primo luogo si prevede il subentro a favore del magistrato che segue colui che è cessato dall'incarico per numero di voti al secondo turno, nello stesso collegio; per il caso in cui il secondo turno non si sia svolto, subentra il magistrato che segue colui che è cessato dall'incarico nell'ambito dello stesso collegio, ma in relazione al numero di voti computati a norma dell'articolo 23, comma 9, terzo periodo (ossia valorizzando anche le preferenze successive alla prima).

Le stesse regole si applicano in caso di cessazione dalla carica del magistrato subentrato. Esaurita la possibilità di subentro a norma del primo e secondo periodo, entro un mese vengono indette elezioni suppletive con le modalità previste dagli articoli da 23 a 27, per l'assegnazione del seggio o dei seggi divenuti vacanti.

L'articolo 36 contiene modifiche alla disciplina in materia di assegni e indennità ai componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, di cui all'articolo 40 della legge 24 marzo 1958 n. 195, prevedendosi, nel rispetto dell'autonomia finanziaria del Consiglio e con gli strumenti normativi di autoregolazione di cui dispone (regolamento di amministrazione e contabilità), che il Consiglio provveda a modulare gli importi delle indennità previste dall'articolo 40 della legge n. 195 del 1958 e di ogni altro emolumento in modo che siano ricompresi nel massimale onnicomprensivo di euro 240.000 di cui all'articolo 13 del decreto legge n. 666 del 2014.

L'articolo 37 contiene modifiche in materia di ricollocamento in ruolo dei magistrati componenti del Consiglio Superiore della Magistratura, di cui all'articolo 30 del decreto del Presidente della Repubblica n. 916 del 1958.

Si prevedono, dal momento della cessazione della carica, limiti temporali per la presentazione di una domanda per incarico direttivo o semidirettivo (pari ad anni quattro) - salvo se trattasi di ricollocamento in posizione già rivestita prima dell'elezione - e, altresì, per una nuova collocazione fuori ruolo (pari ad anni due).

10. Il rilancio di una cooperazione internazionale rafforzata.

10.1 La cooperazione giudiziaria ed il rafforzamento degli strumenti di assistenza giudiziaria.

Nel corso del 2020, nonostante la gravissima emergenza sanitaria, non è cessato l'impegno, sempre prioritario per il Ministero, dedicato al rafforzamento della cooperazione giudiziaria nel contesto dell'Unione europea e verso i Paesi terzi. La lotta ai fenomeni criminosi più complessi tra cui quelli di matrice transnazionale richiede infatti un efficace incremento delle forme di collaborazione giudiziaria con il più alto numero di Paesi.

Nelle diverse procedure di cooperazione giudiziaria internazionale in materia civile e penale (principalmente estradizioni, mandati di arresto europeo, trasferimento dei detenuti e assistenza giudiziaria, quest'ultima sia nel campo civile sia in quello penale), il Ministero della Giustizia riveste il ruolo di Autorità Centrale, come statuito dal codice di procedura penale, da vari strumenti normativi euro - unitari e da numerose convenzioni multilaterali e bilaterali. Il Ministro in particolare può assumere decisioni di straordinaria importanza e delicatezza in ragione della loro diretta incidenza sulla libertà personale del ricercato e del rilievo politico che molte di queste procedure assumono (si pensi alla diffusione all'estero di ricerche internazionali, alle richieste di arresto provvisorio a fini estradizionali, alle richieste di mantenimento di misure cautelari personali nonché alle domande e ai decreti di estradizione).

Nell'anno 2020 sono state aperte, ad oggi, poco meno di 1800 nuove procedure, sia in attivo sia in passivo, di estradizione e mandati di arresto europei.

Nell'ambito della assistenza giudiziaria penale (cfr. gli artt. 723 e ss. c.p.p.) nello stesso periodo sono state aperte più di 3300 nuove procedure, sia in attivo sia in passivo. Nel campo dell'assistenza giudiziaria civile nel periodo in questione sono state aperte circa 750 nuove procedure, sia in attivo sia in passivo.

In materia di trasferimento dei detenuti dall'inizio dell'anno sono state aperte 500 nuove procedure, sia in attivo sia in passivo. In tale importante settore sono stati significativamente incrementati i contatti operativi con l'Albania e la Romania, finalizzati alla risoluzione dei fattori di rallentamento delle procedure e all'adozione di buone prassi per concludere i trasferimenti in tempi più rapidi.

Nel 2020, infine, sono state aperte diverse centinaia di procedure di cui agli artt. 9, 10 e 11 c.p., che assegnano al Ministro della Giustizia il potere di chiedere il perseguimento penale per i delitti comuni commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero. Analogo è il dato che riguarda le procedure aperte per i reati commessi da militari NATO sulla base della

Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico sullo statuto delle loro forze armate, firmato a Londra il 19.6.1951.

Quanto alla attività di negoziazione di Accordi bilaterali di cooperazione giudiziaria penale, dall'inizio del 2020 a oggi, essa si è concentrata soprattutto sull'avvio di nuovi negoziati e sulla prosecuzione di quelli già in corso. Infatti, nonostante le più che rilevanti difficoltà causate dalla pandemia, il Ministero ha intensamente portato avanti le attività di negoziazione di trattati bilaterali in materia di cooperazione giudiziaria penale, così come le relative attività prodromiche (contatti preliminari; redazione delle bozze dei testi proposti; esame delle bozze dei testi controproposti) e preparatorie alla sottoscrizione finale degli accordi stessi. Le attività in questione hanno riguardato 20 Paesi, per un totale di 48 trattati (nel 2019 erano stati 27).

Sono stati intrapresi anche i negoziati relativi al recesso dall'Unione Europea del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, e quelli riguardanti l'accordo multilaterale (circa 70 Stati partecipanti) sulla cooperazione giudiziaria penale relativa ai cosiddetti core international crimes (crimini di guerra e contro l'umanità, oltre al genocidio), in vista della partecipazione alla conferenza negoziale di Lubiana nel mese di giugno 2020, poi rinviata a data da destinarsi a causa dell'emergenza epidemiologica COVID-19.

La conclusione mediante la parafatura di accordi di cooperazione è stata invece enormemente pregiudicata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19. A partire dalla metà di febbraio 2020, la pandemia ha infatti comportato l'azzeramento del corposo programma delle missioni da e per l'estero, palesemente indispensabili per realizzare la fase negoziale conclusiva della procedura.

Nonostante le restrizioni del periodo, è stato tuttavia parafato l'importante trattato di assistenza giudiziaria col Marocco, a Rabat, il 6.2.2020. Alla fine del 2019, più precisamente il 13.12.2019, a Banjul erano stati parafati i trattati di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento detenuti tra Italia e Gambia.

Al fine di mantenere attiva la cooperazione con tale area strategica, sono proseguiti i contatti col *West African Network of Central Authorities and Prosecutors against organized crime* (WACAP), già sfociati, nel novembre 2018, nella firma di una *Partnership Declaration* in materia di cooperazione giudiziaria penale tra l'Italia e gli Stati membri della *Economic Community of West African States* (ECOWAS), per la cui rilevanza sia sufficiente segnalare che tra tali Stati vi sono paesi quali Senegal, Mali, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria e Niger.

A questo proposito si segnala che il disegno di legge recante "*Ratifica ed esecuzione del Trattato di assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana ed il Governo della Repubblica del Senegal, fatto a Dakar il 4 gennaio 2018*" è stato approvato al Consiglio dei Ministri il 5 ottobre 2020.

Va poi segnalata la partecipazione, soprattutto per videoconferenza, a una nutrita serie di riunioni del COPEN, comitato del Consiglio dell'Unione europea che si occupa della materia della cooperazione giudiziaria penale e del Gruppo di lavoro DROIPEN (Diritto penale sostanziale), che opera nel campo del riavvicinamento delle legislazioni nazionali, al fine di creare uno spazio omogeneo europeo di libertà, sicurezza e giustizia.

Ancora, il Ministero ha proseguito l'attività di sistematica copertura e/o preparazione dei contributi per le riunioni del Comitato C.A.T.S., che coordina l'attività svolta dall'Unione Europea in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia.

Merita menzionare, nell'ambito dell'attività normativa in corso, alcuni schemi di decreto legislativo e disegno di legge recanti importanti disposizioni di rilievo internazionale all'esame del Parlamento:

a) "*Disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della Decisione Quadro 2020/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo e alle procedure di consegna tra Stati membri*". Approvato in esame preliminare al Consiglio dei Ministri del 30 ottobre 2020.

b) "*Disposizioni per l'adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del regolamento (UE) 2017/1939, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione della Procura europea - "EPPO" (204)*". Approvato in esame preliminare al Consiglio dei Ministri del 30 ottobre 2020, di esso si dirà più diffusamente nel prosieguo.

c) "*Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica, riguardante la criminalizzazione degli atti di razzismo e xenofobia commessi a mezzo di sistemi informatici, fatto a Strasburgo il 28 gennaio 2003, e modifica all'articolo 604-bis del codice penale*". Approvato al Consiglio dei ministri del 13 febbraio 2020.

d) "*Ratifica ed esecuzione del Protocollo addizionale alla Convenzione penale sulla corruzione, fatto a Strasburgo il 15 maggio 2003*". Il 27.1.2020 il Ministero Affari Esteri ha trasmesso testo e relazioni al DAGL per l'iscrizione all'ordine del giorno del Consiglio dei ministri. Il Protocollo estende il campo di applicazione della Convenzione agli arbitri in materia commerciale, civile e di altro tipo, nonché ai giurati, integrando, in tal modo, le disposizioni

della Convenzione penale sulla corruzione, volte a proteggere le autorità giudiziarie dalla corruzione.

Nessuno dei precedenti interventi normativi nella materia aveva specificamente riguardato la tutela penale dell'arbitrato, sebbene la giurisprudenza abbia ritenuto che le figure di reato previste dall'ordinamento italiano per i pubblici ufficiali, anche stranieri, non si applichino all'arbitro, considerato che l'art. 813 secondo comma cpc ne esclude la qualifica di pubblico ufficiale o di incaricato di pubblico servizio.

L'articolo 3 del presente disegno di legge introduce la disciplina della responsabilità penale degli arbitri, in attuazione degli articoli 2, 3 e 4 del Protocollo, i quali impongono agli Stati parte l'incriminazione della corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri.

Il disegno di legge pone definitivamente in chiaro, in conformità alla scelta compiuta con la previsione di cui all'art. 813 comma secondo cpc, che per gli arbitri è da escludere la qualifica di pubblico ufficiale o incaricato di pubblico servizio, in quanto l'attività arbitrale si colloca al di fuori dell'esercizio di una pubblica funzione giudiziaria, per come definita nell'art. 357 c.p.

e) "*Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013*".

Il 12 gennaio 2021, il Senato ha approvato il seguente disegno di legge, d'iniziativa del Governo, già approvato dalla Camera dei deputati: "*Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013*". Il Protocollo n. 15, in particolare, oltre a prevedere un esplicito riferimento al principio di sussidiarietà e al margine di apprezzamento, rafforzando quindi il ruolo degli Stati quali primi garanti dei diritti e delle libertà fondamentali, contiene norme sulle condizioni di esercizio delle funzioni dei giudici della Corte. Sono poi previsti tempi ridotti per agire davanti alla Corte EDU, con abbreviazione a quattro mesi dell'attuale termine di sei mesi previsto dal vigente articolo 35, par. 1, per ricorrere alla Corte.

Le limitazioni dovute al periodo di emergenza sanitaria non hanno condizionato la prosecuzione degli incontri, i tavoli di lavoro, i meeting internazionali bilaterali o multilaterali intervenuti con le delegazioni delle ambasciate e con i magistrati di collegamento. Tra questi si segnalano:

- 6/8.10.2020 – Videoconferenza. *Criminal and Legal Affairs Sub-Group* (CLASG) del Rome-Lyon Group. Si tratta di un gruppo di lavoro costituito dai Paesi del G7, che si occupa di criminalità organizzata e terrorismo ed è articolato in vari sotto-gruppi, tra i quali per l'appunto

il CLASG, al quale partecipano i rappresentanti dei vari enti che nei paesi in questione svolgono il ruolo di autorità centrale in materia di cooperazione giudiziaria penale. Le sessioni di lavoro hanno normalmente luogo in due incontri annuali della durata di due/tre giorni ciascuno, che ordinariamente si svolgono in primavera e autunno in preparazione delle riunioni dei Capi di Stato e/o Governo degli Stati del G7. Il luogo dei meeting cambia annualmente, seguendo la presidenza di turno del G7. Tra un meeting e l'altro si svolge un intenso e qualificato lavoro inter-sessionale.

- 21.10.2020 - Videoconferenza. Meeting bilaterale con l'ufficio del magistrato di collegamento del Regno Unito e alcuni rappresentanti delle autorità giudiziarie e centrali britanniche per la discussione delle problematiche relative all'impatto della Brexit sulla cooperazione giudiziaria penale tra Italia e Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord.
- 22.10.2020 - Videoconferenza. *Experts' Meeting della DG JUSTICE* della Commissione UE. Analisi delle disposizioni del Regolamento 1805/2018 su sequestri e confische in vista della sua prossima entrata in vigore.
- 16/18.11.2020 - Videoconferenza. Meeting della Rete Giudiziaria Europea in materia civile e commerciale sui Regolamenti in materia di obbligazioni alimentari e divorzio, custodia dei figli e sottrazione internazionale di minori. Si rimanda a quanto sottoindicato per la descrizione dell'attività svolta dall'Ufficio nell'ambito della Rete Giudiziaria Europea in materia civile e commerciale (*European Judicial Network in civil and commercial matters*).
- 18.11.2020 - Videoconferenza. Meeting bilaterale per la soluzione delle problematiche riscontrate nei rapporti di cooperazione giudiziaria tra Italia ed Emirati Arabi Uniti, con particolare riferimento alle procedure di estradizione e assistenza giudiziaria promosse dalle autorità giudiziarie italiane.
- 8.12.2020 - Videoconferenza. Meeting della Rete Giudiziaria Europea in materia penale sulla cooperazione giudiziaria con i Paesi dei Balcani Occidentali.
- 10.12.2020 - Videoconferenza. Meeting del *working group on peer-evaluation* della Rete Giudiziaria Europea in materia penale.

Uno dei risultati più significativi dell'anno 2020 è costituito dal Protocollo relativo alle attività di identificazione e individuazione della nazionalità del detenuto straniero e all'esecuzione dei provvedimenti di espulsione. Esso è stato preceduto, nel settembre 2019, dall'istituzione del Nucleo Operativo Interdipartimentale DAG-DAP (Dipartimento per gli affari di giustizia e Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria) per il coordinamento delle

procedure relative alle espulsioni ai sensi dell'art. 16, V comma, d.lgs. 286/1998, con l'obiettivo principale di velocizzare la fase istruttoria del procedimento di espulsione.

All'esito di numerose interlocuzioni con il Ministero dell'Interno, in data 22.7.2020 è stato sottoscritto dai Capi Dipartimento degli Affari di Giustizia e dell'Amministrazione penitenziaria e dal Capo del Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno il "*Protocollo relativo alle attività di identificazione ed individuazione della nazionalità del detenuto straniero ed all'esecuzione dei provvedimenti di espulsione*". Al fine di rendere operativo il protocollo, in collaborazione con i tecnici della Polizia di Stato, è stato realizzato un complesso interfaccia digitale ad uso esclusivo del Nucleo Operativo Interdipartimentale per l'inserimento sul SIA/Gestionale rimpatri del Ministero dell'Interno i dati necessari alle procedure di identificazione dei detenuti. Il Servizio Immigrazione della Direzione Centrale dell'Immigrazione e della Polizia delle Frontiere ha espressamente specificato che l'interfaccia operativo costituisce, a partire dal 4 gennaio 2021, il canale prioritario di avvio delle richieste di identificazione di cui all'art. 16, V comma. In buona sostanza, dal 4.1.2021 le attività finalizzate all'identificazione ai sensi dell'art. 16, V comma, d. lgs. 286/1998 vengono avviate e trattate da due strutture centralizzate presso il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell'Interno, poste in comunicazione da un'interfaccia operativo e con la creazione di un database comune alimentato e aggiornato in tempo reale da entrambe le Amministrazioni. Ciò, a distanza di 22 anni dall'entrata in vigore della norma, consente finalmente di porre in essere, in modo efficace, quegli "strumenti di coordinamento" previsti dal D. lgs. 286/1998.

Dal confronto tra i dati in possesso delle due Amministrazioni, è emerso come in epoca antecedente all'implementazione del Protocollo fosse stata avviata la procedura di identificazione mediamente solo dell'11% dei cittadini extracomunitari detenuti a titolo definitivo negli istituti penitenziari italiani.

Questi i numeri dell'attività posta in essere dal Ministero della Giustizia:

- richieste di identificazione detenuti extracomunitari inoltrate alla Direzione Centrale Immigrazione:

Anno 2019	N.	240
Anno 2020	N.	1.542
Gennaio 2021	N.	4.318

10.2 Le Politiche internazionali.

Nel corso del 2020, l'attività del settore internazionale del Ministero della Giustizia, nonostante il forte impatto dell'emergenza pandemica, è ininterrottamente avanzata nel perseguimento degli

obiettivi prefissati e del compimento di tutte le attività tese a rafforzare l'assolvimento degli obblighi internazionali nel settore della giustizia, la produzione normativa sovranazionale e la presenza dell'Italia e del suo sistema giuridico nei consessi internazionali.

Il rilancio di una cooperazione giudiziaria si è dispiegato su molteplici piani.

Nel contesto dell'Unione Europea varie e differentemente declinate sono state le attività tese allo scopo.

In primo luogo, preme evidenziare che l'emergenza pandemica ha inciso significativamente, oltre che sulle modalità di lavoro, trasformate in attività da remoto, anche sulle tematiche esaminate dagli Stati, che, chiamati a confrontarsi con situazioni senza precedenti, hanno cercato un reciproco confronto sulle azioni intraprese nel settore della giustizia. Pertanto, soprattutto nella prima fase dell'emergenza sanitaria, all'attività "ordinaria" si è aggiunta la predisposizione di risposte a richieste di contributi e la partecipazione a incontri virtuali sul tema delle misure adottate in ambito giudiziario interno e internazionale durante il *lockdown* e nelle fasi successive. Ciò allo scopo di favorire lo scambio di *best practice* e di utili elementi informativi per fronteggiare le esigenze sanitarie e al tempo stesso garantire i diritti fondamentali dei cittadini e lo stato di diritto.

Su tali tematiche, divenute di prioritario interesse per la Comunità internazionale, il Ministero della Giustizia ha preso parte al dibattito internazionale condividendo la propria linea di intervento - sul piano normativo, giudiziario, processuale, penitenziario, organizzativo e di cooperazione - e diventando punto di riferimento per i partner internazionali nel corso di consessi unionali, come i Consigli "Giustizia e affari interni" (GAI) e le riunioni dei Ministri del Gruppo Vendome e anche in altri contesti, come il CoE, l'OCSE e le Nazioni Unite.

Merita altresì rilevare che una delle riunioni del Gruppo Vendome, nel settembre 2020, è stata ospitata dal Ministro italiano (con modalità da remoto) scegliendo e ponendo sul tavolo del confronto le delicate e innovative tematiche della violenza di genere e della armonizzazione delle norme di diritto penale in ambito europeo

Nel corso del 2020 si è proceduto con ritmo intenso per la completa attuazione del Regolamento n. 1939/2017 e verso la finalizzazione della operatività della Procura Europea (EPPO). Come noto, essa è destinata ad avere competenza sulle attività criminose lesive degli interessi finanziari dell'Unione, come ulteriore presidio di tutela dell'economia dell'Europa e di contrasto alla dissipazione dei finanziamenti europei, inclusi quelli provenienti dal *Recovery Fund*. Nel mese di luglio si sono concluse le procedure per la nomina dei Procuratori europei e a settembre si è insediato, a Lussemburgo, il Collegio dei procuratori.

Il Ministero, al fine di predisporre la migliore confluenza del nuovo sistema EPPO nel vigente quadro ordinamentale e l'organizzazione degli uffici dei Procuratori Europei Delegati (PED), ha direttamente seguito e approfondito tutti gli aspetti tecnico - giuridici coinvolti nel nuovo assetto ordinamentale e necessari al raccordo con il sistema precedente, facendone oggetto del decreto legislativo attuativo della legge di delegazione Europea n. 117 del 4 ottobre 2019. Ciò è avvenuto partecipando ai gruppi di lavoro in ambito europeo e all'esito di attività ministeriali dedicate alla discussione dei temi più complessi: lo *status* dei Procuratori Europei, le condizioni di impiego dei Procuratori europei delegati, il *budget*, lo sviluppo del CMS (*Case Management System*), i rapporti con le Convenzioni del Consiglio d'Europa, l'adattamento dei sistemi giuridici nazionali al regolamento EPPO, il riconoscimento dell'EPPO come autorità giudiziaria nel quadro della Convenzione europea del 1959 sull'assistenza giudiziaria in materia penale e dei suoi protocolli.

A complemento della predetta attività, nel corso dell'anno, anche la Direttiva (UE) n. 1371/2017 del Parlamento europeo e del Consiglio del 5 luglio 2017 (c.d. Direttiva PIF), relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, che individua i reati di competenza della Procura Europea, è stata trasposta nel sistema interno con l'emanazione del d.lgs. n. 75 del 14 luglio 2020.

In ambito GAI il Ministero, anche nel corso dell'anno passato, ha continuato a seguire il dibattito internazionale relativo alle Proposte legislative della Commissione europea sull'acquisizione transfrontaliera della prova elettronica (*e-evidence*) tese alla disciplina del processo di acquisizione delle prove elettroniche conservate e/o detenute da prestatori di servizi stabiliti in un'altra giurisdizione. Raggiunto l'orientamento generale del Consiglio UE sulle proposte il 7 dicembre 2018, dopo il recente voto del Parlamento Europeo, nei prossimi mesi, in pendenza della Presidenza portoghese, avranno luogo i triloghi, che il Ministero seguirà con la consueta massima attenzione per il perseguimento di uno strumento efficace e al tempo stesso rispettoso dei diritti fondamentali. In stretta correlazione con le menzionate proposte di Regolamento in materia di *e-evidence*, a partire da marzo 2019, è stata seguita, inoltre, la discussione per l'adozione di una Decisione del Consiglio che autorizza la partecipazione dell'U.E. ai negoziati per un Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica (STCE n. 185 - Convenzione di Budapest) e di una Decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati in vista di un Accordo tra l'Unione Europea e gli Stati Uniti d'America sull'accesso transfrontaliero alle prove elettroniche per la cooperazione giudiziaria in materia penale.

Sempre nel campo, di grande attualità, della "giustizia digitale", va segnalata la partecipazione dell'Italia alla realizzazione di E- CODEX, infrastruttura tecnologica decentralizzata per lo scambio di informazioni e atti giudiziari transfrontalieri destinata alla futura veicolazione di tutte le comunicazioni giudiziarie tra gli Stati membri, sia in ambito civile sia penale (*e-evidence*, tra le altre), per la cui base legale si stanno avviando i negoziati in questi giorni.

L'Italia ha poi, anche nell'anno passato, continuato a mantenere alta l'attenzione e il suo ruolo proattivo di sostegno alla Strategia UE sulla protezione dei diritti delle vittime dei reati per il periodo 2020 - 2025 affinché a tutte le vittime di reato, e in particolare alle vittime di crimini violenti, siano garantiti, tra l'altro, adeguate tutele, ambiente sicuro, sostegno ed efficace accesso alla giustizia e al risarcimento; ciò quale proiezione internazionale dell'elevata attenzione che il Ministero della Giustizia ha sempre dedicato al tema, anche mediante le attività dello specifico Tavolo di coordinamento. Con riferimento alla tutela dei soggetti vulnerabili, è stata pertanto sempre assicurata nel corso del 2020 la partecipazione alle riunioni del gruppo COPEN sui diritti delle vittime e favorita la creazione del Punto di contatto nazionale per le vittime di terrorismo presso il Ministero dell'Interno.

Il Ministero della Giustizia ha, poi, nell'ambito dei consessi Vendome e GAI, dato il proprio significativo contributo anche ai dibattiti europei sul fenomeno dell'"antisemitismo" e dei "discorsi d'odio", in pieno parallelismo all'impegno dedicato a queste problematiche a livello nazionale, dispiegato mediante l'attiva partecipazione di un proprio rappresentante ai lavori sia del Gruppo tecnico per la ricognizione sulla definizione di antisemitismo approvata dall'IHRA, costituito (con Decreto della Presidenza del Consiglio del 16 giugno 2020) con l'obiettivo di elaborare una strategia nazionale contro l'antisemitismo, che al Gruppo di lavoro sul fenomeno dell'odio *on line*, istituito nel febbraio 2020 presso il Gabinetto del Ministro della innovazione tecnologica e della digitalizzazione di concerto con il Ministro della Giustizia e con il sottosegretario di Stato alla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

A questo proposito, non può che essere menzionato che il Ministero ha anche ampiamente supportato l'iniziativa, di straordinaria rilevanza, della Commissione europea di predisposizione di una proposta normativa, c.d. "*Digital Service Act*", che, insieme al *Digital Market Act*, sono state finalmente licenziate, il 15 dicembre scorso, nella forma di Regolamento. Tra i temi affrontati dalla proposta: la responsabilità dei fornitori di servizi di intermediazione; gli obblighi di *due diligence* per un ambiente *online* trasparente e sicuro; garantire la parità di condizioni nel mercato digitale e ridurre la frammentazione normativa.

In ambito europeo, l'azione ministeriale si è sviluppata anche intervenendo proficuamente al dibattito su tematiche del settore civile e digitale.

Sono stati infatti trattati nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'Unione europea e hanno costituito oggetto dei Consigli GAI i seguenti *dossier*: a) Regolamento sulla legge applicabile all'opponibilità ai terzi della cessione dei crediti; b) La revisione dei regolamenti (ce) n. 1393/2007 sulle notificazioni e comunicazioni di atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile, n.1206/2001 sull'assunzione delle prove in materia civile; c) Proposte di regolamento di istituzione del "PROGRAMMA DIRITTI E VALORI" e del "PROGRAMMA GIUSTIZIA" che, nell'ambito del più ampio Quadro Finanziario Pluriennale 2021 - 2027, prevedono una dotazione di risorse destinata a finanziare i progetti in ambito giudiziario e di tutela dei diritti fondamentali che verranno proposti dagli Stati membri.

Nel corso del 2020, il "Ciclo di valutazione sullo Stato di Diritto" (*Rule of Law Mechanism*) lanciato dalla Commissione Europea è stato oggetto di altissima attenzione da parte del Ministero, che pur non essendo *focal point* dell'esercizio, ha fornito un significativo contributo di elementi informativi e di dati per la redazione della prima relazione della Commissione sul sistema Paese, negli aspetti attinenti *inter alia* al funzionamento dell'apparato giudiziario, dell'indipendenza della magistratura e della lotta alla corruzione. Il rapporto sull'Italia, pubblicato il 30 settembre 2020, ha riconosciuto il forte impegno profuso nel corso del 2019 per rafforzare il quadro istituzionale e legislativo nella lotta alla corruzione. Ha valutato positivamente le due importanti riforme del processo penale e civile, attualmente all'esame del Parlamento, che insieme al forte incremento di risorse umane e alla digitalizzazione, potranno avere un impatto positivo sulla limitazione della durata dei procedimenti. Nel 2021 proseguirà con pari slancio il dialogo con le istituzioni europee verso un costante miglioramento dei *rule of law standard*.

Sul piano dell'armonizzazione dei sistemi nazionali, per il più efficace contrasto al crimine transazionale, il Ministero della Giustizia ha proseguito la sua attività tesa alla costruzione, a livello europeo, di un indice dei cittadini appartenenti a Paesi terzi condannati in via definitiva nei Paesi Membri (ECRIS-TCN *Third Country Nationals*).

Nel contesto della Convenzione di Palermo sul crimine organizzato e dei suoi Protocolli sulla tratta di esseri umani, sul traffico di migranti e sul traffico illecito di armi da fuoco (UNTOC), l'Italia ha profuso il suo massimo impegno nel contrasto al crimine organizzato anche a livello internazionale nella piena convinzione dell'importanza dell'armonizzazione della normativa contro le organizzazioni criminali, della cooperazione internazionale e della valorizzazione dell'esperienza

italiana nella lotta alla mafia, al riciclaggio, alla corruzione e alle diverse forme emergenti di crimine transnazionale.

Il Ministero, infatti, si è attivamente adoperato nella preparazione della più efficace partecipazione dell'Italia alla X sessione della Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale del 2000 (UNTOC - Convenzione di Palermo), tenutasi dal 12 al 16 ottobre, in formato videoconferenza, con una delegazione guidata dal Ministro della Giustizia e composta anche dalle più alte rappresentanze della magistratura nazionale. Nell'occasione è stato lanciato un messaggio di sostegno all'UNTOC e di rinnovato impegno alla sua attuazione, quale strumento globale di cooperazione giudiziaria e lotta alle più gravi forme di crimine organizzato. Sono state inoltre preparate due Risoluzioni, entrambe adottate nel corso della Conferenza, una sul Meccanismo di Riesame e l'altra sul contrasto alla dimensione economica del crimine organizzato (c.d. Risoluzione Falcone).

Nell'ambito del Meccanismo di Riesame dell'UNTOC appena avviato, l'Italia si appresta al duplice ruolo di Paese valutato e di Paese valutatore di altri Stati e alla predisposizione della migliore rappresentazione del sistema italiano di contrasto al crimine organizzato. Con questa prospettiva, e al fine di dare efficace attuazione agli impegni assunti con la Convenzione, quest'anno il Ministero ha anche realizzato un'approfondita attività di raccolta della normativa aggiornata in materia di lotta alla criminalità grave e organizzata, al fine di alimentare la banca dati SHERLOC, che costituisce uno degli strumenti principali nell'espletamento del meccanismo di revisione della Convenzione.

In tema di contrasto alla corruzione, in continuità con le priorità di politica interna, le linee di azione ministeriali sono state particolarmente significative anche nei fori tematici internazionali. Nel contesto della Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC), concluso con successo il Secondo Ciclo di valutazione e dopo avere contribuito all'adozione di importanti Risoluzioni (la risoluzione sull'*asset recovery*, su cui ha ottenuto l'inserimento del modello italiano del social re-use dei beni confiscati, la risoluzione sui rapporti tra corruzione e sport e la risoluzione sulla misurazione della corruzione), l'Italia ha assunto il ruolo di Paese valutatore nel secondo ciclo di valutazione di Israele. In aggiunta, nel marzo 2020 il Servizio Affari Internazionali ha fornito all'UNODC l'apprezzatissimo contributo di una raccolta delle *best practice* adottate dalle Procure italiane nella predisposizione di modelli investigativi di contrasto ai fenomeni corruttivi, dando prova di essere, sul piano normativo ed attuativo, in linea con i principi della Convenzione ed esempio di riferimento internazionale.

A dimostrazione dell'impegno costante del Dicastero nella lotta alla corruzione, è proseguita la partecipazione alle assemblee Plenarie (in modalità da remoto) del Gruppo GRECO del Consiglio

d'Europa del 2020, da parte dei membri della delegazione italiana, della quale il Ministero della giustizia è capofila.

Si è inoltre alacremente lavorato alla predisposizione della "relazione Paese", raccogliendo i contributi delle istituzioni coinvolte ed elaborando una risposta in linea con i principi del Greco, illustrativa dei progressi fatti per ottemperare alle residue raccomandazioni elevate nell'ambito dell'ultima verifica sul IV ciclo di valutazione (prevenzione della corruzione dei membri del parlamento e dei magistrati). Per quanto attiene alla parte della prevenzione della corruzione dei magistrati, si sono rappresentati i notevoli passi avanti fatti in questo ambito (si pensi ad es., nell'ambito del disegno di legge di riforma del Csm, alle disposizioni che vietano il fenomeno delle c.d. *revolving doors*).

Nel marzo 2021 l'Italia sarà chiamata a presentarsi in sede di assemblea plenaria innanzi a tutti gli Stati partecipanti per la discussione formale e l'adozione del II Rapporto di ottemperanza sul IV ciclo.

Anche in ambito OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), e in particolare nel gruppo di lavoro sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali (c.d. *Working Group on Bribery*) di cui l'Italia continua a detenere la vice - presidenza, l'azione ministeriale è stata particolarmente attiva nella partecipazione al dibattito anche in relazione al trasferimento di dati personali ad organizzazioni internazionali. Su questo tema è in corso, con il coinvolgimento della Responsabile della Protezione dei Dati personali del Ministero, un'attività di studio avente ad oggetto l'impatto delle norme sulla protezione dei dati personali sulle attività di trasferimento degli stessi richieste al Ministero dalla partecipazione ad organizzazioni internazionali.

In ambito G 20, in cui l'Italia ha assunto il prestigioso ruolo di Presidente, il Ministro della Giustizia, nel corso della Conferenza dell'*Anticorruption Working Group,* ha illustrato i temi caratterizzanti il programma della nostra Presidenza: una migliore comprensione del fenomeno della corruzione da conseguire attraverso metodi di misurazione ancorati al *Rule of Law* e uno sguardo ai rischi di corruzione collegati all'emergenza Covid e alle possibili infiltrazioni della criminalità organizzata nella pubblica amministrazione e nell'economia legale.

Nel quadro di un'azione sempre più incisiva nell'approccio al fenomeno corruttivo, il Ministero della Giustizia sta lavorando all'attuazione della direttiva UE 1937/2019 sulla protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione, nel settore pubblico e privato (c.d. *Whistleblowing*).

L’attività internazionale ministeriale dello scorso anno si è articolata anche in una serie di incontri bilaterali e multilaterali del vertice politico.

Meritano al riguardo un particolare riferimento:

- L’incontro bilaterale, il 27 febbraio 2020, con l’omologa francese Nicole Belloubet, nell’ambito del 35° Vertice intergovernativo italo - francese, svoltosi a Napoli, ove sono stati trovati punti di intesa sulle tematiche della tutela ambientale, compreso il traffico illecito di rifiuti, dei flussi finanziari illeciti, della migrazione dei minori non accompagnati, delle buone prassi penitenziarie e sulla confisca di beni provenienti da attività criminali a fini sociali.
- L’incontro bilaterale, in data 10 giugno 2020, con l’Ambasciatore della Federazione Russa Razov, focalizzato su un maggior rafforzamento della cooperazione bilaterale e sulle questioni relative alle estradizioni tra i due Paesi;
- L’incontro, in data 10 giugno 2020, con l’Ambasciatore degli Stati Uniti d’America Lewis M. Eisenberg, durante il quale si è discusso di cooperazione bilaterale in materia di giustizia, del delicato tema della tratta degli esseri umani e della figura dei magistrati di collegamento.
- L’incontro bilaterale del 25 giugno 2020 con la Ministra della Giustizia francese Nicole Belloubet svoltosi a Roma, nel quale si è ribadita la positiva collaborazione tra i due Paesi sui temi come la confisca e la destinazione dei beni confiscati, la particolare rilevanza dei reati ambientali e l’opportunità della costituzione di una rete europea di procuratori specializzati sul tema;
- L’incontro, in data 30 giugno 2020, con l’Ambasciatore tedesco a Roma Viktor Elbling, durante il quale si è discusso di cooperazione bilaterale in materia di giustizia.
- La partecipazione del Sottosegretario Ferraresi, il 6 luglio 2020, alla Conferenza di alto livello sulla lotta alla corruzione organizzata dalla Presidenza albanese dell’OSCE, nella quale sono stati richiamati l'importanza degli strumenti di assistenza internazionali e della cooperazione in materia di recupero dei beni, il Memorandum bilaterale siglato con il Ministero della Giustizia albanese, le varie attività di assistenza e cooperazione investigativa e giudiziaria promosse dal nostro Paese, in particolare nella regione dei Balcani.
- La partecipazione del Sottosegretario Ferraresi alla riunione straordinaria in videoconferenza dei Ministri del Gruppo Vendôme (composto da Italia, Francia, Spagna, Belgio, Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo) svoltasi il 30 ottobre 2020, organizzata dalla Francia a seguito degli eventi terroristici accaduti nel mese di ottobre, sui temi del terrorismo on line e sul rafforzamento della cooperazione internazionale.

• L’incontro virtuale con il Presidente della Croce Rossa Peter Maurer, che ha avuto luogo il 6 novembre 2020 durante il quale è stato discusso il ruolo della Croce Rossa Internazionale nelle carceri italiane;

• L’intervento alla Ministeriale del Consiglio d’Europa lanciata dalla Presidenza Greca sul tema “Come rinforzare la fiducia dei cittadini nella giustizia”, tenutasi il 9 novembre 2020;

• Il colloquio con l’omologo del Regno Unito di Gran Bretagna S.E. Robert Buckland il 26 novembre 2020 su tematiche di comune interesse del settore giustizia, quali le misure adottate in occasione della pandemia, il contrasto alla radicalizzazione nei penitenziari e i vari aspetti della tecnologia applicata alla giustizia;

La partecipazione ai progetti finanziati dall’Unione europea ha costituito un’area di crescente interesse per il Ministero della Giustizia. In tale contesto si annoverano, infatti:

- il progetto in favore dell’America Latina denominato “EL PAcCTO”, nell’ambito del programma regionale UE per l’America Latina “Sicurezza dei cittadini e Stato di Diritto”. Il Ministero della Giustizia, che opera unitamente al MAECI, al Ministero dell’Interno e all’Istituto Italo - Latino Americano - IILA, per la realizzazione di un programma articolato in tre componenti principali, cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria e cooperazione nel settore penitenziario, è capofila della parte penitenziaria e ha assicurato la partecipazione al progetto della sua task force di esperti dedicati alle azioni di assistenza, compendiatesi nel 2020 in una serie di incontri in videoconferenza di personale di magistratura e penitenziario con esiti di grande apprezzamento da parte delle autorità locali. Perdurante impegno e interesse del Ministero alla realizzazione degli obiettivi di progetto sono stati espressi alla recente riunione dello Steering Committee a Bruxelles;

- il progetto di cooperazione giudiziaria con il Perù, finanziato dall’Unione Europea per circa 12 milioni di euro, aggiudicato all’Italia in consorzio con Francia e Spagna; un magistrato italiano è ivi distaccato per le attività di progetto;

- il progetto EJNita, del quale il Ministero è uno dei principali attori e ideatori, unitamente alle Università degli Studi di Ferrara e Cattolica di Milano, il Consiglio nazionale del notariato, la Scuola Superiore della magistratura, realizzato anche col finanziamento della Commissione UE. Nato allo scopo di costituire, tramite la realizzazione di un portale, un servizio telematico a supporto di autorità giudiziarie e addetti ai lavori, nella materia della cooperazione civile e commerciale, il portale, denominato Aldricus, è stato presentato il 27 ottobre 2020.

Anche nell’anno 2020 è continuato l’assiduo impegno dei rappresentanti del Ministero nel coadiuvare lo svolgimento di tutte le attività del Comitato Interministeriale dei Diritti Umani

istituito presso il Ministero degli Affari Esteri; in particolare è stata garantita la partecipazione alle riunioni e la predisposizione di contributi alle riunioni per l'attuazione di specifiche convenzioni sui diritti umani quali: la Convenzione internazionale sui diritti economici, sociali e culturali (ICESCR); il Piano Nazionale d'Azione su Donne, Pace e Sicurezza, la Convenzione per l'eliminazione della discriminazione contro le donne (CEDAW); il Piano d'Azione Nazionale di Implementazione delle Raccomandazioni (PIR) formulate al nostro Paese nel terzo Ciclo della Revisione Periodica Universale (UPR), essendosi nel febbraio 2020 formalmente conclusa la procedura di approvazione del rapporto sulla trentaquattresima sessione della Revisione Periodica Universale - Terzo ciclo, dell'Italia, discusso nel marzo del 2019 a Ginevra. Su altro fronte è proseguita la collaborazione con il C.I.D.U. nella formulazione delle risposte nell'ambito delle c.d. Procedure speciali e sulle misure adottate dall'Italia a causa dell'emergenza pandemica come richiesto dall'Agenzia Fra e da altri organismi che vigilano sul rispetto dei diritti fondamentali.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa il contributo del Ministero è stato particolarmente attivo nei gruppi di lavoro operanti in tale consesso, come nel Comitato Europeo per i Problemi Criminali (C.D.P.C.), che coordina l'intera attività del Consiglio d'Europa in materia penale e penitenziaria, e attraverso specifici delegati, nel Comitato sulla criminalità informatica, in particolare ai negoziati per l'approvazione di un Secondo Protocollo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sul cybercrime (Convenzione di Budapest), in stretto coordinamento con i lavori pure seguiti in ambito UE per la definizione di una posizione euro - unitaria nel medesimo negoziato.

Nel quadro del contrasto al terrorismo e alla radicalizzazione, il Ministero ha assicurato la sua attiva partecipazione al Comitato di esperti sul terrorismo del Consiglio d'Europa (CDCT) con un suo rappresentante, il quale è altresì membro del Gruppo della Conferenza delle Parti che si occupa dell'applicazione e del monitoraggio della Convenzione di Varsavia del 2005 sulla prevenzione del terrorismo.

L'azione del Ministero si è dispiegata anche attraverso la partecipazione di un *focal point* alle attività in corso presso i competenti organismi dell'O.N.U., del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea che, pur con gli effetti determinati dall'emergenza pandemica, hanno avuto luogo nei consessi internazionali anche nel 2020.