

**Sintesi della Relazione del Ministro sull'amministrazione della giustizia per
l'anno 2019, ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n.12**

Sommario

- 1. Premessa**
- 2. Il rilancio di una politica sul personale, verso una piena copertura ed
ampliamento delle piante organiche**
- 3. Il miglioramento della qualità amministrativa ed i luoghi della giustizia**
- 4. Le risorse**
- 5. L'avanzamento delle politiche di digitalizzazione**
- 6. La giustizia civile**
- 7. La giustizia penale**
- 8. Un nuovo modello di esecuzione penale tra certezza della pena e dignità della
detenzione**
- 9. Il quadro internazionale**

1. Premessa.

Nel corso dell'anno 2018, nell'ambito delle attribuzioni costituzionalmente demandate al Ministero della giustizia in ordine all'organizzazione ed al funzionamento dei servizi giudiziari, l'attività dell'amministrazione è stata in primo luogo improntata all'adozione di nuovi modelli di semplificazione strutturale, essendosi sostenuti i processi di rinnovamento dei relativi assetti organizzativi e lo sviluppo delle tecnologie in tutti i servizi dell'amministrazione della giustizia.

Quello che è cambiato in corso d'anno, in conseguenza del mutamento dell'assetto governativo, è stata indubbiamente la prospettiva politica che si è riverberata nelle conseguenziali scelte in merito alle modalità di attuazione dei processi di riforma di cui il sistema giustizia abbisogna.

In tal senso, nell'indispensabile continuità amministrativa propria della Pubblica Amministrazione, nessun percorso riformatore avviato negli anni precedenti è stato acriticamente accantonato, preferendosi, al contrario, porre in essere un approccio pragmatico, legato ai temi, finalizzato a verificare l'utilità e la rispondenza dei progetti avviati alla legittima domanda di giustizia della collettività.

In quest'ottica, sin dall'inizio del mandato governativo, la stella polare dell'agire politico-amministrativo è stata rappresentata dalla ferma volontà di ritenere i cittadini non più, come tradizionalmente intesi, quale destinatari ultimi dei servizi giudiziari, come tali esterni al sistema, ma al contrario, come perno attorno al quale far ruotare l'intero sistema giustizia. A tal fine, proprio per dare il segnale dell'intenzione di essere il più possibile vicino alle esigenze degli operatori della giustizia, ma anche degli utenti tutti del servizio, è stata avviata, subito dopo l'estate, l'iniziativa *"Il Ministro Ascolta"*, uno spazio aperto a chi vuole segnalare criticità e partecipare attivamente con proposte a una nuova fase dell'amministrazione della giustizia del Paese.

L'efficienza della giustizia è, invero, un fattore decisivo per la ripresa economica del Paese e per rinnovare nei cittadini la fiducia nella legalità. Le due direttrici fondanti dell'impegno a rendere l'amministrazione della giustizia un servizio efficiente e capace di produrre decisioni in tempi congrui e ragionevoli sono state quindi costituite, già dai primi mesi dell'azione di Governo, in interventi finalizzati alla semplificazione normativa e alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali, contestualmente ricercando strumenti organizzativi idonei a garantire servizi sempre più efficienti per il cittadino che si rivolge alla giustizia.

Nella consapevolezza che il successo di nessuna innovazione legislativa potrebbe mai prescindere da un sistema organizzato, efficace e dotato delle necessarie risorse umane e materiali, nel corso dell'anno 2018 una particolare attenzione è stata rivolta, in primo luogo, all'adozione di indispensabili investimenti strutturali per il tramite di adeguati stanziamenti in bilancio, in modo da poter far fronte alle carenze di organico del personale amministrativo e magistratuale, carenze che rappresentano uno dei maggiori ostacoli al raggiungimento degli obiettivi prefissati.

Con particolare riferimento al personale di magistratura, si è operato anzitutto sul versante degli organici, mantenendone costante la copertura o variando in aumento le piante organiche degli uffici.

Con riguardo al personale amministrativo, nell'anno appena trascorso si è parallelamente proceduto a porre le condizioni per consentire l'ingresso di nuove

professionalità che rivestono un ruolo strategico negli assetti organizzativi dell'Amministrazione e che consentono di assicurare servizi di qualità all'utenza e, in un'ottica di razionalizzazione ed efficientamento delle risorse, a rendere effettiva la riqualificazione del personale in servizio, la sua formazione e le progressioni economiche, azioni queste coniugate al perseguimento dell'obiettivo del benessere organizzativo del personale.

Molteplici sono stati, inoltre, gli interventi posti in essere nel corso dell'anno per proseguire nel processo di informatizzazione della giustizia, attraverso un'ampia diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. L'obiettivo indicato è stato condotto attraverso una complessiva revisione delle scelte al fine di migliorare l'affidabilità e le prestazioni dei sistemi informatici nonché l'adozione di metodologie di analisi, sviluppo, distribuzione e manutenzione dei *software* incidenti sull'implementazione degli applicativi nell'ottica del miglioramento sia della qualità e dell'utilizzabilità dei sistemi. Di particolare valore tecnologico ed in linea con una cultura moderna del processo sono poi i progetti in corso di definizione dedicati alla multivideoconferenza, telemedicina, intercettazioni.

Analogo impegno è stato rivolto alla razionalizzazione e modernizzazione del patrimonio edilizio destinato ad uso giudiziario e penitenziario, mediante il reimpiego dei risparmi di spesa realizzati in virtù della gestione diretta dei costi di funzionamento e della tempestiva utilizzazione delle risorse finanziarie disponibili, allo scopo di ridurre il debito dell'amministrazione nei confronti dei privati. Particolare attenzione è stata inoltre prestata alla gestione del recupero delle spese di giustizia. Incisiva è stata inoltre l'attività svolta in relazione al pagamento delle condanne per la legge Pinto, che, grazie al Piano straordinario di rientro, ha consentito la contrazione del relativo debito.

L'azione strategica portata avanti dal Ministero si è articolata in differenti direzioni, prima fra tutte quella rivolta all'adeguamento degli uffici con priorità assoluta alla messa in sicurezza degli immobili. E' stato messo in campo, in tutta evidenza, un modello virtuoso di amministrazione che può essere ancora migliorato

con la scelta di soluzioni logistiche sempre più adeguate alle esigenze dei singoli uffici del territorio, considerata la finalità perseguita dal Ministero di elevare gli *standards* organizzativi dei luoghi nei quali si esercita la giurisdizione.

Analoga attenzione è stata rivolta all'edilizia penitenziaria in cui l'azione di questo Dicastero è proseguita lungo la direzione della riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso all'Amministrazione penitenziaria, con l'obiettivo sia di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti e agli operatori in carcere, sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento. Il medesimo obiettivo di razionalizzazione è stato perseguito anche per le strutture di pertinenza del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Sempre nell'ottica di un complessivo riammodernamento dei modelli organizzativi e di funzionamento degli uffici, più aderenti alle esigenze dei cittadini, grande impegno è stato profuso per consentire la più ampia diffusione dell'Ufficio per il Processo, strumento che appare essenziale per realizzare una maggiore efficacia e qualità del complessivo servizio giustizia.

A conferma dell'assoluta necessità di porre il cittadino al centro del sistema giustizia vi è, poi, l'avvio dell'operatività sul territorio di una serie di Uffici di prossimità, strumenti di straordinaria importanza al fine di assicurare una maggiore vicinanza della giustizia alla cittadinanza. In tali strutture sarà, infatti, possibile per tutti i cittadini e secondo un modello tendenzialmente uniforme sviluppato "dal basso" ricevere informazioni relative ai procedimenti giudiziari, inviare atti telematici, ritirare comunicazioni e notificazioni, ricevere consulenza e aiuto specialmente nei contesti della volontaria giurisdizione, senza doversi necessariamente recare presso gli Uffici giudiziari.

Ad una nuova logica di trasparenza e di conoscibilità per l'utenza della macchina giudiziaria è finalizzato anche il ripensamento dell'attività dell'Ispettorato Generale. In coerenza con gli atti d'indirizzo di questo Ministro, l'azione svolta dall'Ispettorato Generale non si è risolta in attività di mero controllo della regolarità degli uffici giudiziari, ma si è caratterizzata quale verifica trasparente delle relative *performances*,

al fine di offrire un supporto agli uffici in termini di efficienza e regolarità. In siffatta ottica, nel corso dell'attività ispettiva espletata nel 2018, si è prestata particolare attenzione al profilo dell'effettività dell'azione giudiziaria, connessa alla definitività della decisione e alla sua effettiva esecuzione e, nel ricorso a prescrizioni, raccomandazioni e rilievi, si è data particolare considerazione alle irregolarità o alle lacune che più direttamente incidono sulla qualità del servizio.

Sul piano normativo un nuovo ed incisivo intervento è richiesto, innanzitutto, per quanto riguarda la giustizia civile, ove, nonostante varie iniziative di riforma adottate negli ultimi anni, diffuse permangono le inefficienze. In tale ambito si è evidenziata da un lato la necessità, improcrastinabile, di aggredire l'eccessiva durata dei tempi del procedimento, dall'altra l'opportunità che gli obiettivi di semplificazione fossero realizzati con interventi calibrati, senza operare stravolgimenti sistemici. I risultati raggiunti nell'anno 2018, con il conforto delle statistiche a consuntivo, attestano che, se alla fine del 2017 erano circa 3.572.870 le cause civili pendenti, alla data del 31 dicembre 2018 il totale nazionale dei fascicoli pendenti -secondo l'analisi dei dati forniti dagli Uffici, raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale di Statistica nell'ambito di un monitoraggio periodico pubblicato mensilmente sul sito istituzionale- risulta, al netto dell'attività del giudice tutelare, degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazioni giurate, pari a 3.460.764

La diminuzione dei procedimenti pendenti, elemento di per sé positivo, non significa però che la giustizia in Italia sia migliorata, potendo, viceversa essere fungere da spia di un'aumentata disaffezione del cittadino verso il sistema giudiziario. Proprio sulla base di questo convincimento, negli ultimi mesi è stato avviato uno studio analitico sull'impatto che hanno avuto gli interventi normativi posti in essere negli ultimi anni e tesi a deflazionare le cause in ingresso mediante le procedure di composizione stragiudiziale della controversia, studio dal quale si è verificato che, se in alcuni settori, come quello della famiglia, questi strumenti hanno avuto un impatto

importante in termini di deflazione del processo, in altri, come quello bancario, il loro effetto è stato praticamente nullo.

Nel merito, dall'analisi della durata media dei procedimenti effettuata, è emerso che la dilatazione dell'attività istruttoria nei processi civili trattati con rito ordinario (che costituiscono quantitativamente la maggior parte del contenzioso) rappresenta uno dei punti rispetto ai quali debbono essere incentrate le azioni, in quanto, valutando le macro aree del contenzioso ordinario -rito ordinario e rito del lavoro- la durata delle controversie trattate con quest'ultimo, cioè il rito del lavoro, risulta inferiore di circa il 40% (785 giorni a fronte di 1295 giorni di un procedimento di primo grado trattato con rito ordinario).

In ragione della stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile, si è deciso, a pochissimi mesi dall'avvio del mandato governativo, di elaborare un testo di riforma del rito civile, che propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico, sostituendo, per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, al procedimento ordinario di cognizione un rito semplificato, modellato sullo schema procedimentale del rito sommario di cognizione, con alcune integrazioni ispirate all'ormai rodato rito del lavoro. Il rito ordinario di cognizione è conservato per le cause in cui il tribunale giudica in composizione collegiale.

Ferma è la convinzione che l'intervento in esame, inteso come punto di avvio di un più ampio disegno di legge delega di riforma del processo civile da realizzarsi entro il prossimo mese di febbraio, possa incidere immediatamente sulla durata dei procedimenti civili. Il generalizzato passaggio dal rito ordinario di cognizione al rito sommario risponde inoltre in pieno alle richieste derivanti dalle rilevazioni internazionali e, in particolare, dal rapporto *doing business* della Banca mondiale.

Centrale è stato, nell'anno appena trascorso, il tema del diritto fallimentare. La riforma organica della materia delle procedure di insolvenza e delle procedure concorsuali –approvata in via definitiva dal Consiglio dei Ministri il 10 gennaio 2019- assume un ruolo strategico per l'intero sistema Paese, nella prospettiva di rilanciare la

competitività delle imprese nazionali e di restituire, al contempo, fiducia negli investitori esteri e negli osservatori internazionali. Uno dei tratti più significativi dell'intervento risiede nella sostituzione del fallimento con la procedura di liquidazione giudiziale: si tratta di una inversione di prospettiva, anche lessicale, volta ad evitare l'aura di stigmatizzazione sociale che storicamente si accompagna alla parola "fallimento". E' stato dimostrato, peraltro, che gli imprenditori dichiarati falliti hanno maggiori probabilità di successo la seconda volta. Tale differente approccio può quindi meglio esprimere una nuova cultura del superamento dell'insolvenza, vista come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio.

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

Anche in tale contesto la stella polare che ha mosso l'iniziativa di questo Dicastero è costituita dalla necessità di riportare il cittadino al centro del sistema giudiziario. Tale innovativa prospettiva si è associata ad una diversa impostazione metodologica, finalizzata a dare vita a percorsi di riforma condivisi con gli operatori del diritto, nell'ottica del perseguimento di un miglioramento complessivo del sistema giustizia. L'azione governativa nel delicato settore della giustizia penale è stata caratterizzata dalla consapevolezza di dover procedere, sotto il profilo organizzativo, ad un progressivo innalzamento dei livelli di efficacia, efficienza ed economicità del sistema giudiziario, attraverso investimenti strutturali e costanti nel tempo sulle risorse tecnologiche e sul personale amministrativo e della magistratura.

Parimenti, sotto il profilo sostanziale e processuale, le principali direttrici di intervento sono state individuate nella necessità di dover garantire il rispetto dei principi costituzionali della certezza della pena e della ragionevole durata del processo, nonché nel riordino di talune categorie di reati ed, in particolare, di quelli contro la pubblica amministrazione, nella convinzione che l'effettivo perseguimento da parte

dello Stato garantisca una fondamentale funzione di deterrenza e, conseguentemente, il progressivo recupero di fiducia da parte dei cittadini e degli osservatori internazionali nel sistema giudiziario italiano.

Si è dunque partiti dalla convinzione che il settore penale necessiti di un incisivo processo riformatore che richieda misure organizzative, indispensabili per potenziare l'efficienza del sistema, ed iniziative legislative, relative sia al settore sostanziale che processuale. Peraltro, il percorso riformatore è stato connotato da un approccio pragmatico, funzionale al perseguimento degli obiettivi così individuati, sicché ai procedimenti legislativi avviati *ex novo* – segnatamente incentrati sul riordino dei reati contro la pubblica amministrazione e dell'istituto della prescrizione – si sono associate modifiche normative che, anche qualora siano derivate da iniziative del precedente Governo, sono state valutate ed affrontate tenendo in massima considerazione il risultato finale di maggiore soddisfacimento delle esigenze dei cittadini.

Tali obiettivi sono stati raggiunti – come primo passo, sotto il profilo dell'adeguamento normativo - mediante l'approvazione, il 18 dicembre scorso, della Legge “spazzacorrotti”. In tema di lotta alla corruzione, il provvedimento opera sotto un duplice profilo, incidendo sia sugli istituti di diritto sostanziale sia sugli aspetti processuali connessi alla repressione dei reati contro la pubblica amministrazione. Invero, la legge prevede il generale riordino della disciplina di detti reati, l'inasprimento del trattamento sanzionatorio primario nonché accessorio – con particolare riguardo alle sanzioni dell'interdizione dai pubblici uffici e del divieto a contrarre con la pubblica amministrazione - e l'introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione.

Parimenti, sul presupposto che l'azione preventiva e repressiva richiedano adeguati ed idonei strumenti investigativi al fine di permettere l'emersione dei fenomeni corruttivi ed il loro successivo perseguimento in sede penale, la normativa prevede una serie di modifiche al codice di procedura penale. In particolare è stata estesa ai reati contro la pubblica amministrazione l'utilizzabilità della disciplina dell'agente sotto copertura, prevista dall'art. 9 della Legge 16 marzo 2006, n. 146 e

sono stati ampliati i poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, nei casi di estinzione del reato per prescrizione o amnistia, ai fini della decisione sulla confisca *ex art. 322-ter*.

In ordine alla prescrizione, il Governo ha dovuto far fronte ad un tendenziale aumento dei processi che si estinguono per prescrizione (9,4% nel 2017 a fronte dell'8,7% nel 2016). Tali dati hanno confermato che una riforma seria ed equilibrata della prescrizione costituisca una priorità sia al fine di incrementare il grado di fiducia dei cittadini nel servizio giustizia, riducendo gli spazi di impunità, sia al fine di garantire il rispetto del canone costituzionale della durata ragionevole del processo e della certezza della pena che al fine di adempiere alle richieste provenienti dall'Europa. Per tali ragioni, si è deciso di dar luogo ad una rivisitazione complessiva dell'istituto, non limitata ai reati contro la pubblica amministrazione, attraverso la modifica dell'art. 159 c.p. e l'introduzione di una nuova ipotesi di sospensione dei termini di prescrizione, *“dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna”*. A fronte di detta incisiva ed attesa riforma si rileva la necessità di sviluppare una serie di interventi coordinati sul processo penale al fine di garantire una effettiva riduzione della durata dei processi.

Per quanto concerne il fenomeno del sovraffollamento carcerario, anche nell'anno 2018 sono proseguite le azioni improntate ad un ripensamento complessivo del sistema penitenziario, tramite l'adozione di misure di carattere strutturale, normative ed organizzative. I dati statistici come da rilevazione al 31 dicembre 2018, dimostrano che nelle carceri italiane risultano ristrette 59655 persone, di cui 57079 uomini e 2576 donne con un tasso di sovraffollamento totale pari a 126,84%.

L'esecuzione penale intramuraria è stata contraddistinta dai decreti legislativi n. 123 e n. 124 di riforma dell'ordinamento penitenziario, adottati il 2 ottobre scorso. Tra gli aspetti di maggiore rilevanza della novella legislativa occorre senz'altro rimarcare il miglioramento delle condizioni di vita carceraria, l'incremento del lavoro detentivo ed il potenziamento dell'assistenza sanitaria.

Sul piano sanitario vanno annoverati, a titolo esemplificativo, il riconoscimento del diritto del detenuto ad una costante informazione sulle proprie condizioni cliniche durante l'intero percorso carcerario e la particolare attenzione riservata da questo Dicastero al trattamento delle tossicodipendenze e delle patologie di natura psichiatrica.

Quanto al profilo didattico, anche nel corso del 2018 è proseguita la collaborazione con il M.I.U.R. allo scopo di promuovere il nuovo assetto didattico/organizzativo del sistema di educazione degli adulti e di favorire l'integrazione tra i diversi sistemi formativi, anche con riferimento alle attività artistico/ricreative e sportive, promosse attraverso molteplici iniziative interistituzionali.

Particolare attenzione, come detto, viene altresì riservata ai margini di potenziamento del lavoro dei detenuti, sia rafforzando i contatti fra gli istituti di pena e le imprese locali, la cui presenza nelle strutture detentive consente di ricreare condizioni di lavoro similari a quelle esterne, sia agevolando esperienze lavorative esterne, come avvenuto con la stipula di protocolli d'intesa che prevedono l'impiego di detenuti in lavori di pubblica utilità.

Anche la tutela della genitorialità è stata al centro dell'esecuzione penale intramuraria attraverso una serie di iniziative volte a fornire strumenti utili per lo svolgimento del ruolo genitoriale e per ricevere supporto nel mantenimento del legame con i figli, quali l'attivazione di gruppi di auto-aiuto, di gruppi di riflessione genitori e figli, di sportelli per le famiglie e di pregevoli progetti che prevedono il coinvolgimento di genitori e figli in laboratori culturali, ricreativi ed espressivi.

L'assoluta proficuità dei risultati raccolti dall'esecuzione penale esterna - modello particolarmente idoneo a coniugare la risposta *stricto sensu* sanzionatoria con le non meno rilevanti istanze di reinserimento sociale – è confortata dal modestissimo tasso di incidenza delle revoche legate a fenomeni di recidiva. Ciò ha indotto il Ministero della Giustizia ad incentivarne l'applicazione con la recente istituzione (D.M. 20 giugno 2018) dell'Osservatorio permanente sulla recidiva, avente l'obiettivo

primario della verifica dell'efficacia degli interventi trattamentali posti in essere nel corso della esecuzione penale. Tale strumento costituisce un ulteriore stimolo ed un concreto ausilio per gli U.E.P.E. al fine di affinare sempre di più i programmi trattamentali, attagliandoli ai profili personologici degli utenti, anche attraverso il potenziamento dell'interlocuzione con enti, pubblici e privati, al fine di implementare le opportunità di impiego dell'utenza.

Nel solco della medesima chiave di lettura si prestano ad essere inquadrati i risultati ugualmente lusinghieri sortiti dall'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova, tenuto conto del *trend* applicativo in costante e progressiva ascesa e dalla scarsità della percentuale delle revoche. La rilevanza in chiave riabilitativa rivestita dalla socializzazione ha indotto inoltre all'adozione di iniziative di *mentoring* anche a favore di detenuti domiciliari.

Anche nell'anno 2018 la cooperazione internazionale ha visto l'impegno del Ministero ad orientare e dare impulso alle politiche in ordine al trasferimento dei detenuti stranieri verso i paesi di origine, in coerenza con le finalità rieducative della pena e della riduzione dell'affollamento carcerario. E' stato intensificato altresì l'impegno di questo Dicastero nella cooperazione giudiziaria nel contesto dell'Unione europea, costituendo punti cardine dell'azione ministeriale, la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, per contrastare con efficacia sempre maggiore i fenomeni criminosi di matrice transnazionale. Tra i più significativi risultati dell'attività di questo dicastero, va menzionato il recente arresto del latitante Cesare Battisti, condannato in via definitiva alla pena dell'ergastolo. Egli è stato consegnato al nostro Paese dalle autorità Boliviane, così ponendo fine alla lunga e complessa procedura attivata dalle nostre autorità per assicurare il suo rientro in Italia.

Fondamentale tappa raggiunta altresì in questi mesi è stata l'adozione del Regolamento istitutivo della nuova Procura europea (EPPO), con competenza sulle frodi ai danni del bilancio dell'Unione, costituendo l'Ufficio del Procuratore europeo un passo decisivo nel complessivo disegno di costruzione di uno spazio europeo di giustizia.

Ciò detto, nel prosieguo della relazione, saranno affrontati nel dettaglio i tratti salienti del programma realizzato nel corso dell'anno 2018.

2. Il rilancio di una politica sul personale, verso la piena copertura ed ampliamento delle piante organiche.

Le direttrici di carattere politico-istituzionale cui è stata improntata l'azione amministrativa, forti dell'impulso derivante dalle azioni programmate nell'atto di indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2019, hanno consentito di dare concreta attuazione alle disposizioni normative nel frattempo emanate, declinandole in modo da garantire l'efficienza del sistema giudiziario e da renderle funzionali allo sviluppo di un rinnovato modello di giustizia.

La complessiva azione di questo Dicastero, in ossequio alle citate priorità, ha valorizzato, anzitutto, le politiche del personale e degli organici della magistratura, il funzionamento degli uffici giudiziari, la razionalizzazione delle risorse e di contenimento della spesa, oltre all'innovazione organizzativa e tecnologica.

2.1 Il personale di magistratura.

Un significativo impegno è stato profuso dal Ministero della Giustizia nella gestione degli organici della magistratura e del funzionamento degli uffici giudiziari, tradottosi nello studio e nell'adozione di misure finalizzate a realizzare una più efficiente distribuzione e allocazione delle sedi giudiziarie e delle risorse di organico disponibili. In tale ottica, in necessaria correlazione con gli obiettivi politici in materia di giustizia di questa Amministrazione, si è operato sul versante degli organici della magistratura, non solo mantenendone costante la copertura, ma anche variando in aumento le piante organiche degli uffici.

Quanto alle dotazioni degli uffici di primo e secondo grado, all'esito della definizione del complessivo progetto di rideterminazione ed in considerazione delle specifiche esigenze rappresentate dai responsabili degli uffici giudiziari, sono state modificate le piante organiche della Corte di appello di Palermo e l'assetto organizzativo della Corte di appello di Napoli, prevedendo l'istituzione di una quinta

sezione in funzione di corte di assise di appello senza, peraltro, determinare alcuna variazione della consistenza e dell'articolazione della pianta organica dell'ufficio.

E' stata, inoltre, condotta un'intensa attività di reclutamento della magistratura ordinaria, portando a compimento le prove di concorso a 360 posti indetto con D.M. 19 ottobre 2016, rendendo possibile l'assunzione dei vincitori all'inizio del 2019 e garantendosi la celere prosecuzione delle prove orali del concorso a 320 posti indetto con D.M. 31 maggio 2017 destinate a concludersi nella primavera del 2019. Si sono poi espletate le prove scritte del concorso speciale ad 11 posti di magistrato ordinario riservato agli uffici giudiziari della provincia di Bolzano indetto con D.M. 15 giugno 2018, anch'esso destinato a concludersi nella primavera del 2019 mentre, con D.M. 10 ottobre 2018, è stato bandito un nuovo concorso a 330 posti di magistrato ordinario.

Nel perseguimento di obiettivi di efficientamento delle procedure e di trasparenza dell'azione amministrativa è stata, inoltre, implementata una procedura *online* che consente la gestione e la relativa acquisizione da remoto delle istanze di accesso agli atti ed ai documenti amministrativi dei candidati.

Sempre in un'ottica di implementazione dell'efficienza del sistema giustizia si è proceduto alla ricognizione delle cd sedi disagiate di cui alla legge 4 maggio 1998, n. 133, poi effettivamente individuate dal Consiglio Superiore della Magistratura, in conformità alla proposta ministeriale, nel successivo interpello.

Mette conto evidenziare inoltre che, in attuazione delle linee programmatiche di questa Amministrazione, è stata elaborata la legge di bilancio, che prevede l'aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria di complessivi 600 magistrati, 530 dei quali con funzioni giudicanti e requirenti di merito, 65 con funzioni giudicanti e requirenti di legittimità e 5 con funzioni giudicanti e requirenti direttive di legittimità, mediante lo stanziamento di maggiori risorse per 90,78 milioni di euro nel triennio 2020-2022.

Per questo ambizioso progetto è stata prevista la possibilità di bandire, a partire dall'anno 2019, procedure concorsuali ed assumere conseguentemente un contingente massimo annuo di 200 magistrati ordinari per il medesimo triennio, nei limiti delle

autorizzazioni di spesa previste nel bilancio di previsione per l'anno 2019 e per il triennio 2019-2021.

Nel dar conto di quanto il Ministero della Giustizia, nel corso della precedente legislatura, ha disposto in tema di magistratura onoraria –ovvero una procedura culminata con la nota del 27 aprile 2018 contenente la proposta di determinazione delle nuove piante organiche degli Uffici del Giudice di Pace e degli Uffici di collaborazione del Procuratore della Repubblica- si sottolinea l'intenzione di questo Dicastero riconoscere che la stessa costituisce un imprescindibile componente del sistema giustizia e si precisa che, allo stato, sono allo studio possibili iniziative volte a rendere più efficienti ed equi gli interventi in tema, anche attraverso l'interlocuzione con gli operatori del diritto interessati.

E', inoltre, proseguita l'attività di monitoraggio sullo stato di funzionalità e sulle capacità operative degli uffici del giudice di pace mantenuti con oneri a carico degli enti locali, anche attraverso lo svolgimento di indagini mirate e l'esame e la valutazione delle relazioni dei referenti circondariali e distrettuali cui è conseguita, nel corso dell'anno, la chiusura di 3 presidi giudiziari gestiti dagli enti locali.

In recepimento delle istanze provenienti dalla magistratura di legittimità ed in linea con la necessità di assicurare la ragionevole durata dei processi in taluni settori, quali quello tributario, è stato inoltre bandito, con D.M. 19 marzo 2018, il concorso per i posti di Giudice ausiliario presso la Corte di Cassazione, definito con la nomina di 24 magistrati.

Prezioso è stato il contributo offerto inoltre dalla Direzione Generale Magistrati in materia di *status* giuridico dei magistrati ordinari, che ha contato l'adozione di 4.485 provvedimenti, e dei magistrati onorari, in relazione ai quali sono stati adottati 3.853 provvedimenti; in materia di trattamento dei magistrati ordinari ed onorari, che ha portato all'emissione complessivamente n. 9460 provvedimenti; in materia di aspettative e congedi, con l'adozione di n. 847 provvedimenti; in materia di tabelle, nella quale sono stati emessi 85 decreti ed in materia di matricola ed archivio, in sono state trattate complessivamente n. 5382 pratiche.

Indubbio rilievo riveste poi la risoluzione della questione relativa all'applicazione del massimale contributivo, di cui all'art. 2 comma 18 legge 335/1995, che ha consentito, previa ricognizione di tutti i magistrati assunti a partire dal 1° gennaio 1996 che abbiano presentato domande di riscatto o si trovino a godere di contributi figurativi, ed interlocuzione interistituzionale con INPS, MEF ed ANM, di avviare e portare a regime il corretto sistema previdenziale declinato *ad personam*.

Elevato è l'indice di smaltimento conseguito nella definizione delle pratiche inerenti il settore disciplinare e contenzioso, amministrativo, economico ed inerente il concorso in magistratura, pur in un periodo di sensibile contrazione delle unità addette allo specifico settore.

Quanto alla materia disciplinare, in particolare, nel corso dell'anno 2018 sono state iscritte e trattate 2164 nuove pratiche e ne sono state definite 2142, conseguendosi così un elevato indice di smaltimento. Sono state altresì iscritte 52 interrogazioni parlamentari e ne sono state definite 42.

Le pratiche di contenzioso iscritte sono: 100 relative al contenzioso amministrativo, 64 relative al contenzioso economico e 6 di contenzioso inerente al concorso in magistratura.

I pareri espressi ai fini del concerto del Ministro, in relazione ai conferimenti e alle conferme degli incarichi direttivi, sono stati complessivamente 112.

Le pratiche di dimissioni dei magistrati e quelle inerenti alla cessazione dall'ordine giudiziario per cause diverse dal collocamento a riposo definite nell'anno in corso sono state 122.

Costante impegno è stato inoltre profuso da questo Dicastero nell'implementazione dell'Ufficio del processo ed in tema di tirocini formativi ex art. 73 d.l. n. 69/2013, che ha portato all'approvazione della graduatoria degli aventi diritto e all'assegnazione delle borse di studio per l'attività svolta durante l'anno 2017. Va sottolineato l'impegno nel perfezionamento dell'apposito sistema informatico, al fine di assicurare la puntuale rilevazione dei dati, quantitativi e qualitativi, relativi ai

soggetti ammessi al periodo di formazione teorico–pratica di cui all’articolo 73 del decreto legge n. 69 del 2013, funzionale alla determinazione della dotazione di spesa.

2.2 Il personale dell’amministrazione giudiziaria.

Una prioritaria attenzione è stata riservata da questo Dicastero al tema delle politiche del personale amministrativo.

Appare necessario premettere, a tal fine, come nella legge di bilancio n. 145/2018 sia prevista l’assunzione a tempo indeterminato di 3000 unità di personale amministrativo giudiziario della III e della II area funzionale, di cui 97 unità di personale della giustizia minorile e di comunità, con maggiori risorse per 224,77 milioni di euro nel triennio 2019/2021, nonché la possibilità di attingere dalle liste di collocamento e di attribuire punteggi aggiuntivi determinati dall’amministrazione giudiziaria per favorire l’assunzione dei tirocinanti della giustizia ex articolo 37 del D.L. 98/2011.

Nel corso del 2018, per corrispondere alle indifferibili e prioritarie necessità assunzionali e di immediata copertura delle carenze di organico del personale amministrativo, si è proceduto nel corso del 2018 all’assunzione dei primi vincitori del concorso per l’assunzione nei ruoli del personale del Ministero della Giustizia, di 800 assistenti giudiziari, i quali hanno preso possesso l’8 gennaio 2018 ed allo scorrimento della graduatoria dei candidati idonei, che ha portato all’assunzione di ulteriori 2044 unità, i quali hanno preso possesso tra il 9 febbraio ed il 19 settembre 2018, ripartiti tra gli uffici centrali e periferici dell’Amministrazione giudiziaria.

Si è, inoltre, provveduto al reclutamento di 131 funzionari giudiziari e di 13 dirigenti di seconda fascia, che hanno sottoscritto il contratto individuale di lavoro il 2 ottobre scorso, e ad ulteriori assunzioni nell’ambito delle categorie protette. E’ proseguita poi l’attività di trasferimento nei ruoli del Ministero della giustizia del personale in mobilità, con l’immissione in servizio di 29 unità di personale.

Suddette assunzioni costituiscono un primo passo per consentire agli uffici giudiziari di recuperare efficienza, messa in crisi dalle cessazioni dal servizio non compensate da un adeguato *turn over*, che ha consentito di passare da una copertura

di organico nazionale al 31 dicembre 2017 del 23,25% a quella attuale del 20,25%. Tale scopertura sarà progressivamente colmata sia dal completamento della procedura per l'assunzione di ulteriori 50 funzionari contabili e 30 funzionari informatici, sia con la richiesta di assunzione di 7000 unità di personale contenuta nel piano dei fabbisogni di personale per il triennio 2019/2021 trasmessa nell'agosto del 2018 al Dipartimento della funzione pubblica.

Riqualificazione del personale, progressioni economiche e rinnovo del Comitato Unico di Garanzia per le pari opportunità costituiscono ulteriori misure messe in atto nel corso del 2018, finalizzate ad attuare una seria politica di valorizzazione del personale, priorità anch'essa contenuta nell'atto di indirizzo politico per l'anno 2019.

A tal proposito occorre ricordare come si sia proceduto alla selezione interna, finalizzata alla riqualificazione del personale per il passaggio di 1148 cancellieri all'area funzionari giudiziari e di 622 ufficiali giudiziari all'area funzionari UNEP; alla selezione interna per l'attribuzione della fascia economica immediatamente superiore, riservata al personale dell'Amministrazione giudiziaria, che ha interessato circa 29.432 dipendenti per un numero complessivo di 9.091 posti disponibili per le singole progressioni appartenenti ai diversi profili.

L'adeguamento delle competenze è stato attuato anche attraverso attività formative di valorizzazione e sviluppo professionale delle risorse stesse, che ha visto la rivisitazione delle metodologie formative, indirizzate verso un più elevato livello di efficienza ed attraverso processi di innovazione tecnologica e modalità dinamiche e partecipate della formazione a distanza, come aule virtuali, sistemi di produzione e condivisione delle conoscenze e lavoro collaborativo, così da potenziare l'offerta formativa a livello sia centrale che periferico.

Sempre maggiore è stato il ricorso alla piattaforma *e-learning*, con proposte formative che hanno riguardato anche la diffusione degli applicativi informatici, in particolar modo in ambito penale, ove, allo scopo di raggiungere l'uniformità dei registri informatici, vi è stata un'opera di allineamento dei vari sistemi applicativi in essere su tutto il territorio nazionale, accompagnata da azioni di formazione e

informazione, volti a diffondere le potenzialità e le funzionalità dei sistemi che costituiscono un fondamentale elemento di vantaggio organizzativo per gli uffici.

Così, l'attività formativa ha interessato il sistema per il Trattamento informatico degli atti processuali (TIAP) e il Sistema informativo della cognizione penale (SICP), nonché il Sistema informativo misure di prevenzione (SITMP), il Sistema Integrato Esecuzioni e Sorveglianza per i due sottosistemi (SIGE e SIEP) ed il sistema Consolle Siris in materia statistica.

La programmazione formativa nel 2018 non ha trascurato le esigenze di sviluppo delle competenze in materia di acquisizione di beni e servizi, già completata per dirigenti, RUP e personale addetto allo specifico settore, sia presso l'Amministrazione centrale sia presso le Corti d'appello e le Procure Generali dei distretti giudiziari, e destinata a completarsi, nel 2019, con la formazione destinata a dirigenti, RUP e personale degli altri Uffici Giudiziari.

E' inoltre proseguita la collaborazione istituzionale con la Scuola Superiore della Magistratura, che ha previsto numerose partecipazioni di personale amministrativo, dirigenziale e non dirigenziale, funzionale ad incrementare l'efficienza dell'attività giurisdizionale grazie al confronto e l'interazione tra i diversi protagonisti del sistema giudiziario, e l'adesione all'offerta formativa della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione.

2.3 Il personale dell'amministrazione penitenziaria.

In relazione al personale dell'amministrazione penitenziaria, la legge di bilancio recentemente approvata consentirà l'assunzione a tempo indeterminato di 35 dirigenti di istituto penitenziario, di livello dirigenziale non generale mediante lo stanziamento di maggiori risorse per 8,8 milioni di euro nel triennio 2019/2021; l'assunzione a tempo indeterminato di 260 unità di personale tecnico e amministrativo della III e della II Area dei ruoli del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, con maggiori risorse per 25,9 milioni di euro nel triennio 2019/2021, le assunzioni di 1300 unità del Corpo di polizia penitenziaria nell'anno 2019 e di 577 unità nel periodo 2020/2023 al fine di incrementare l'efficienza degli istituti penitenziari, nonché per le indifferibili

necessità di prevenzione e contrasto della diffusione dell'ideologia di matrice terroristica in ambito carcerario, con maggiori risorse per 71,5 milioni di euro per il triennio 2019/2021.

Il personale dell'amministrazione penitenziaria complessivamente inteso, in attesa dei suddetti incrementi di organico, consta di n. 40.616 unità in servizio effettivo, a fronte di una previsione di organico pari a n. 45.891 unità, per una scopertura di 5.275 unità.

Nella tabella di seguito riportata vengono analiticamente indicati i dati relativi all'attuale situazione organica di tutti i profili professionali di cui si compone il personale amministrato, suddiviso per ruolo o comparto.

Situazione complessiva del personale del Corpo di polizia penitenziaria aggiornata in data 2 gennaio 2019:

- Dotazione organica prevista n. **41202;**
- Personale effettivo in servizio effettivo n. **36545;**
- Totale di unità mancanti n. **- 4657;**
- Tassodi scopertura pari al **-11,30%.**

Situazione complessiva delle qualifiche dirigenziali e del personale delle aree funzionali alla data del 1 gennaio 2019:

Qualifica dirigenziale	Organico	Presenti	Unità mancanti	Scopertura organica
Dirigenti generali penitenziari	16	16	0	0,00
Dirigenti istituti penitenziari	300	263	37	12,33
Dirigenti di Area 1	29	27	2	6,90
Totale qualifiche dirigenziali	345	306	39	19,23
Aree funzionali				
Terza area	2219	1795	424	19,11
Seconda area	2377	2195	182	7,66
Prima area	93	81	12	12,90
Totale aree	4689	4071	618	13,18

Relativamente al personale delle qualifiche dirigenziali, va detto che il ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario registra attualmente un tasso di scopertura pari al

11,67%, con una presenza effettiva di n. 265 dirigenti a fronte di una previsione organica di n. 300 unità. Va comunque rimarcato che sono in fase di imminente ultimazione le procedure per il conferimento degli incarichi non superiori per n. 253 posti di funzione.

L'organico nazionale del Comparto Funzioni Centrali presenta, allo stato, una carenza di n. 553 unità, con un tasso di scopertura complessiva che si attesta sul 11,79%. La precaria situazione dei ruoli organici di tale personale è particolarmente avvertita in alcune aree del centro-nord e investe principalmente le professionalità dell'area trattamentale, contabile e tecnica. In relazione a tale aspetto mi preme segnalare che, con D.P.C.M. 10 ottobre 2017, sono state autorizzate procedure concorsuali per n. 31 unità del Comparto Funzioni Centrali relative a vari profili professionali. Nel corso del 2018 sono stati, inoltre, espletati tre dei concorsi pubblici autorizzati e sono, altresì, state completate le procedure di progressione economica del personale interno per complessivi n. 718 posti.

Si segnala, altresì, che, per una sempre maggiore specializzazione del corpo, l'art. 15 ter del "cd decreto sicurezza" ha previsto la costituzione di un nucleo della Polizia Penitenziaria, composto di un numero fino a venti unità, presso la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, con compiti di ausilio rispetto all'acquisizione, all'analisi ed all'elaborazione delle informazioni e dei dati provenienti dall'ambito penitenziario, in particolare dai circuiti del regime detentivo speciale di cui all'art. 41 bis o.p. e del circuito alta sicurezza.

E' in fase di definizione la procedura finalizzata all'immediata assunzione di n. 37 unità per il profilo di Funzionario pedagogico, dopo che con D.P.C.M. 15 novembre 2018, pubblicato sulla G.U. del 24 Dicembre 2018 il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria è stato autorizzato all'assunzione di personale appartenente al Comparto funzioni centrali in relazione alla richiesta di accesso al *turn over* 2018 (cessati 1^a gennaio -31 dicembre 2017).

E' di tutta evidenza che la copertura degli organici, oltre ad essere essenziale per sopperire alle molteplici problematiche che contraddistinguono il complesso

sistema penitenziario, è propedeutica a qualsivoglia iniziativa di ottimizzazione e razionalizzazione delle risorse sul territorio. Si segnala, a tal riguardo, che è in corso di predisposizione il piano triennale dei fabbisogni di personale per il periodo 2019-2021 in cui saranno evidenziate, per ciascun anno, le gravi carenze e le conseguenti necessità assunzionali sia del personale delle qualifiche dirigenziali sia del personale del Comparto Funzioni Centrali.

Per quanto attiene al Corpo di Polizia penitenziaria, la Direzione generale del personale e delle risorse, nel corso del 2018, ha adottato i provvedimenti riguardanti l'applicazione del decreto legislativo 29 maggio 2017 n. 95. L'attuazione di tale decreto costituisce il completamento dell'unitaria attuazione dei principi di delega sulla riorganizzazione degli stessi Corpi di polizia, conseguente alla razionalizzazione e al potenziamento dell'efficacia delle relative funzioni.

La revisione dei ruoli delle forze di polizia permette, altresì, di realizzare un modello di organico che migliori la funzionalità dell'organizzazione per rendere più efficace tutto il sistema ai fini dello svolgimento dei compiti istituzionali, nell'ambito della razionalizzazione delle medesime forze. In tale direzione, sono state perseguite politiche di reclutamento di nuovo personale, mediante l'espletamento di quattro concorsi pubblici per allievo agente, per complessivi n. 1.438 posti, con assunzione dei vincitori nei mesi di novembre e dicembre 2018. Sempre nel corso del 2018, n. 1.331 allievi agenti hanno frequentato e terminato il corso di formazione con l'immissione in servizio e n. 977 unità di personale, selezionate con concorso interno, sono state avviate al corso di formazione per la nomina alla qualifica di vice ispettore del Corpo, la cui conclusione è prevista nel mese di marzo 2019.

Insieme ai provvedimenti di mobilità ordinaria collegata all'assegnazione dei nuovi allievi agenti, gli uffici centrali hanno provveduto a emettere provvedimenti di distacco del personale di Polizia penitenziaria presso:

- Città giudiziaria di Roma e di Napoli (rispettivamente n. 43 e n. 49 unità);
- Uffici Giudiziari del territorio della Repubblica (n. 51 unità);
- Procure, Tribunali, Uffici e Tribunali di Sorveglianza (n. 67 unità);

- Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità (n. 248 unità, distaccate e successivamente stabilizzate);
- Uffici centrali dipartimentali (n. 225 unità distaccate e stabilizzate);
- Nucleo investigativo centrale (n. 29 unità stabilizzate);
- U.S.Pe.V. Via Arenula (proroga distacco per n. 156 unità, per le quali sono in corso le procedure di stabilizzazione)
- Provveditorati regionali dell'Amministrazione (n. 434 unità stabilizzate).

Per quanto riguarda il ruolo direttivo del Corpo di Polizia penitenziaria, sono in atto le procedure di interpello straordinario per la copertura di posti di comando.

Il complessivo riordino strutturale dell'amministrazione penitenziaria ha investito il personale anche con riferimento al profilo disciplinare. Con decreto ministeriale 22 marzo 2018, è stato, infatti, istituito l'Ufficio XI-Disciplina del personale, attraverso cui si è addivenuti all'unificazione, in un unico centro, delle competenze disciplinari riguardanti il personale penitenziario, appartenente a diversi comparti e profili giuridici. Questa nuova struttura consentirà di evitare duplicazioni dei processi decisionali razionalizzando anche il monitoraggio dei procedimenti penali, unitamente all'ottimizzazione del lavoro degli addetti che attualmente operano in due distinti uffici (Ufficio II – Personale del Corpo di Polizia penitenziaria e Ufficio III – Personale dirigenziale, amministrativo e non di ruolo).

Un'accorta politica di gestione del personale, passa anche attraverso la costante attenzione alla formazione professionale. Al riguardo, con specifico riferimento al Corpo di Polizia penitenziaria, occorre rimarcare che, nel corso dell'anno 2018, sono stati programmati i seguenti corsi:

- 173° Corso di formazione per n. 1346 allievi agenti del Corpo di Polizia penitenziaria 28 dicembre 2017 - luglio 2018;
- II° Corso di formazione iniziale per n. 976 Allievi viceispettori interni del Corpo di Polizia penitenziaria 10 settembre 2018 – marzo 2019;
- II° Corso di formazione iniziale per n. 30 Allievi ruoli tecnici del Corpo di Polizia penitenziaria 20 ottobre 2017 - ottobre 2018;

- 174° Corso di formazione per n. 246 allievi agenti del Corpo di Polizia penitenziaria 12 novembre 2018 - maggio 2019;
- Corso di formazione al “*tutoring*”, due edizioni da n. 30 partecipanti ciascuno;
- Corso di formazione per il personale di Polizia penitenziaria neoassunto e assegnato agli istituti penali per minorenni della “*Giustizia Minorile*” (n. 30 unità, due edizioni di due settimane ciascuna);
- Corso di formazione iniziale per n. 7 istruttori cinofili antidroga del Corpo di Polizia penitenziaria (giugno-dicembre 2018);
- Corso di aggiornamento interprofessionale per istruttori di difesa personale, di tiro e di guida (due edizioni da n. 45 partecipanti ciascuno).

Le politiche di gestione del personale, specie in un settore particolarmente delicato e complesso, come quello penitenziario, richiedono altresì un elevato livello di attenzione rispetto al benessere psicofisico dei dipendenti che, si badi, rappresenta uno dei primari obiettivi da perseguire nel contesto di linee programmatiche generali di questo Dicastero, animate dalla consapevolezza della posizione preminente rivestita dalla dignità del lavoratore, anche tenuto conto dei riverberi positivi che ne discendono in punto di efficienza e produttività. A conferma di quanto si sostiene è sufficiente richiamare le numerose criticità che spesso si manifestano negli istituti penitenziari a causa di frequenti episodi di violenza, di aggressione, nonché dei gesti autolesionistici che non di rado sfociano in suicidi, talvolta anche da parte degli stessi operatori di polizia penitenziaria. Ne derivano situazioni di grave ed oggettivo disagio lavorativo con ricadute pregiudizievoli innanzitutto sulla stabilità psicologica degli operatori.

Al riguardo, deve darsi atto di un’attività, che interessa trasversalmente tutte le categorie di personale, finalizzata al rafforzamento delle iniziative indirizzate al benessere psicologico e al contenimento del disagio lavorativo ai fini della prevenzione del rischio *burn out*; in tale direzione si muove innanzitutto il rinnovo del Protocollo d'Intesa stipulato dall’Amministrazione Penitenziaria con il Consiglio Nazionale dell'Ordine degli Psicologi nel 2013. L'iniziativa si propone di potenziare le attività di assistenza e protezione sociale realizzate dall'Amministrazione nei confronti del

proprio personale con l'offerta organica e qualificata di prestazioni psicologiche e psicoterapeutiche sul territorio nazionale a tariffe agevolate per tutto il personale dipendente, senza distinzione di appartenenza contrattuale, in servizio e in congedo, come anche per i rispettivi familiari e conviventi.

Viene prevista, inoltre, la possibilità di concordare fra i Provveditorati regionali dell'Amministrazione penitenziaria e i Consigli regionali dell'Ordine degli psicologi, l'organizzazione di convegni e conferenze divulgative in favore del personale su temi riguardanti il benessere psico-sociale e la prevenzione del disagio lavorativo. Oltre a ciò sono in via di organizzazione varie iniziative a livello territoriale. Si segnalano, a tal proposito, le interlocuzioni intercorse tra il Provveditorato regionale per la Toscana e l'Umbria ed il Consiglio dell'Ordine degli psicologi di Firenze in vista dell'istituzione di un *“servizio per la prevenzione del suicidio”* rivolto al personale di Polizia penitenziaria. Anche il Provveditorato di Roma ha avviato i necessari contatti con le sedi regionali degli Ordini degli psicologi ed è attivamente impegnato nella verifica della disponibilità alle auspiccate intese.

Inoltre, a seguito del grave episodio di infanticidio, occorso nel settembre 2018 presso la Casa circondariale femminile *“Germana Stefanini”* di Rebibbia, al fine di fronteggiare il disagio psicologico che ne è derivato per il personale del Polo di Rebibbia, il Provveditorato di Roma ha prontamente attivato ulteriori canali di cooperazione interistituzionale con la Direzione generale dell'A.s.l. Roma 2, grazie ai quali il suddetto personale potrà avvalersi di supporto psicologico individuale, per mezzo dei servizi territoriali del Dipartimento di Salute Mentale. Sempre in conseguenza di tale gravissimo episodio, va rimarcato che presso la suddetta Casa circondariale è stato costituito un gruppo di supporto psicoterapeutico che effettuerà, con le unità di personale che vorranno aderire, incontri quindicinali della durata di due ore ciascuno per almeno due mesi.

Va altresì fatta menzione della recente attivazione, di concerto con il Ministero dell'Interno–Dipartimento della Pubblica Sicurezza, di un progetto volto alla costituzione di un Osservatorio permanente su tale fenomeno suicidiario tra gli

appartenenti al Corpo della Polizia penitenziaria, teso ad un duplice obiettivo di analisi e prevenzione.

Il potenziamento dell'efficienza del sistema organizzativo generale, in linea con le coordinate operative trasfuse nell'atto di indirizzo politico-istituzionale per l'anno 2019 di questo Dicastero, passa anche attraverso il perseguimento di politiche gestionali orientate a contrastare decisamente i fenomeni corruttivi. Tali politiche devono necessariamente essere coltivate anche nell'ambito della gestione del personale amministrativo. Con specifico riferimento al personale dell'amministrazione penitenziaria, va detto che dall'analisi compiuta sui contenuti di n. 26 sessioni di *Focus group* è emersa la mappa del rischio da cui si evince che il maggior numero di misure di prevenzione appartiene alle aree relative al personale ed ai contratti, che sommano rispettivamente 65 e 54 misure di prevenzione. Tra queste due aree, quella dei contratti ha una maggiore incidenza di misure di prevenzione legate ad eventi ad alto rischio corruttivo, mentre solo le aree della previdenza, degli automezzi e della disciplina sono attualmente prive di eventi ad alto rischio.

Con riferimento alle misure generali di prevenzione della corruzione, sono state completate le tabelle relative alla mappatura dei processi ed alle misure di prevenzione delle aree di rischio, come definitivamente riportato nel Piano triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza 2018/2020, adottato con decreto ministeriale 22 febbraio 2018 e come ribadito ed ulteriormente sviluppato dal piano dall'aggiornamento allo stesso già consultabile sul sito internet di questo Ministero al fine di assicurare il pieno coinvolgimento di tutti i soggetti dell'amministrazione e degli *stakeholders* esterni e di migliorare la strategia complessiva di prevenzione della corruzione nell'amministrazione. In tale ambito è stata definita quale area di rischio settoriale quella dei “*Servizi penitenziari a contatto con la popolazione detenuta*”, che è stata inserita tra le “*aree di rischio specifiche*”, strettamente connesse alla peculiarità del contesto in cui opera il Ministero della giustizia. L'identificazione degli eventi rischiosi collocati in tale contesto ha consentito di evidenziare i principali fattori di criticità e rischio connessi alla stretta e quotidiana vicinanza dei dipendenti del

Comparto sicurezza dell'Amministrazione penitenziaria, per ovvie ragioni di servizio, a soggetti criminali.

In ordine alle sanzioni disciplinari irrogate al personale per fatti connessi a eventi corruttivi si riportano, di seguito, i dati distinti per comparto contrattuale e riassunti nella tabella che segue.

Comparto sicurezza

	art. 314 c.p.	art. 317 c.p.	art. 318 c.p.	art. 319 c.p.	art. 320 c.p.	art. 323 c.p.
Procedimenti penali pendenti	6	0	0	7	0	8
Procedimenti penali archiviati	0	0	0	0	0	0
Condanne	0	0	0	0	0	0
Assoluzioni	0	0	0	0	0	0
Procedimenti disciplinari pendenti	0	0	0	0	0	0
Destituzioni	4	1	0	2	0	0
Sospensioni	0	0	0	1	0	0
Non doversi procedere disciplinarmente	0	0	0	0	0	0
Demandate al Prap	0	0	0	0	0	0

Comparto Funzioni Centrali

	Art. 314 c.p.	Art. 317 c.p.	Art. 318 c.p.	Art. 319 c.p.	Art. 320 c.p.	Art. 323 c.p.
Procedimenti penali pendenti	2	0	0	0	0	0
Non doversi procedere per intervenuta prescrizione	0	2	0	0	0	0
Condanne	1*	0	0	0	0	0

Assoluzioni	0	0	0	0	0	0
Procedimenti disciplinari pendenti	0	0	0	0	0	0
Licenziamenti	0	0	0	0	0	0
Sospensioni dal servizio	0	0	0	0	0	0
Non doversi procedere disciplinarmente	0	0	0	0	0	0
Procedimento disciplinare sospeso per penale	2	0	0	0	0	0

Da ultimo, va rimarcato che tra le principali misure di prevenzione della corruzione deve essere annoverata anche la formazione del personale. La Direzione generale della formazione, anche in relazione all'attuazione del piano annuale della formazione 2018, include i temi della prevenzione della corruzione e della trasparenza nella Pubblica Amministrazione tra le discipline formative. I programmi formativi sul tema hanno ripercorso i contenuti dei corsi organizzati dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione con i relativi docenti, qualificati esperti e professori ordinari. La Direzione generale della formazione, inoltre, autorizza i dirigenti e i funzionari dell'Amministrazione alla partecipazione dei corsi generici e specifici sulla materia anticorruzione e trasparenza programmati dalla Scuola Nazionale delle Amministrazioni.

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

In relazione al personale dell'Amministrazione per la giustizia minorile e di comunità appare opportuno sottolineare come la legge di bilancio approvata il 31 dicembre scorso abbia previsto, oltre all'assunzione, nel 2019, di 97 unità di personale amministrativo non dirigenziale, un incremento della dotazione organica della carriera dirigenziale penitenziaria del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità di 7 unità, per far fronte alle eccezionali esigenze gestionali di istituti penali per minorenni,

con lo stanziamento di maggiori risorse per 1,77 milioni di euro nel triennio 2019-2021.

Nel corso del 2018 è stato ulteriormente consolidato il nuovo assetto organizzativo, introdotto nel 2015, che ha consentito, pur con significative carenze di organico, particolarmente rilevanti con riferimento alle posizioni dirigenziali per gli Uffici di esecuzione penale esterna, di raccogliere soddisfacenti risultati nel processo di progressiva integrazione delle due componenti del nuovo Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sia a livello centrale che a livello territoriale. Le “*Linee di indirizzo per i servizi minorili e per l'esecuzione penale esterna*”, emanate dal Capo del Dipartimento e via via integrate in relazione alle emergenti necessità, hanno delineato, in un quadro organico, gli obiettivi specifici della nuova organizzazione.

Con particolare riguardo al personale dirigenziale, deve innanzitutto richiamarsi la copertura degli incarichi dirigenziali di Area 1 presso gli Uffici centrali e territoriali dell'Amministrazione, le cui procedure si sono concluse nell'anno 2017, attuando la piena rotazione dei dirigenti. Nell'anno 2018 è stato poi bandito apposito interpello per le due sedi rimaste vacanti di Bologna e Catanzaro, il cui esito negativo ha imposto di attribuire tali incarichi *ad interim*. Egualmente, a seguito di interpello andato deserto, è stato attribuito l'incarico *ad interim* per la copertura del posto di funzione dirigenziale presso il C.G.M. di Venezia, resosi vacante a seguito del collocamento a riposo del dirigente titolare.

Con riferimento ai dirigenti penitenziari dell'esecuzione penale esterna, va detto che, nei primi mesi del 2018, sono state definite le procedure di conferimento degli incarichi dirigenziali per la copertura degli Uffici distrettuali dipartimentali e territoriali. A tal proposito si segnala che, su un organico di 34 dirigenti di esecuzione penale esterna, sono presenti 20 unità.

Per assicurare la direzione degli Uffici interdistrettuali e distrettuali di esecuzione penale esterna attualmente privi di un dirigente titolare si sta provvedendo pertanto con incarichi aggiuntivi in regime di missione ad alcuni dirigenti di esecuzione penale esterna ovvero con incarichi temporanei a direttori penitenziari conferiti dal

Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ai sensi della legge 21 febbraio 2014, n. 10 e successive modificazioni.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, avuto riguardo all'attuale forte scopertura di organico, ha intrapreso, inoltre, interlocuzioni con i competenti Organi per avviare procedure finalizzate a bandire un concorso per l'assunzione di nuovi dirigenti penitenziari di esecuzione penale esterna.

Nel corso del 2018 il Dipartimento ha, altresì, provveduto alla predisposizione dei decreti di rideterminazione del trattamento economico dei dirigenti di esecuzione penale esterna in applicazione del decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95 di riordino delle Forze di Polizia.

Per quanto attiene al personale del Comparto Funzioni Centrali, con decreto ministeriale 11 aprile 2018, è stata approvata la nuova dotazione organica del personale appartenente alle aree funzionali ed ai profili professionali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità. I criteri adottati nella redazione delle piante organiche hanno tenuto conto dell'attuale organizzazione degli Uffici/Servizi minorili, della nuova organizzazione degli Uffici dell'esecuzione penale esterna (D.M. 23 febbraio 2017), dei carichi di lavoro degli uffici, della tipologia di interventi e della complessità del territorio.

E' stato, inoltre, completato il percorso di acquisizione di nuovo personale dagli Enti di Area Vasta, Croce Rossa Italiana e Corpo Forestale dello Stato, secondo quanto previsto dalla legge 190/2014 e dalla successiva circolare del Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione e del Ministro per gli affari regionali e le autonomie n. 1/2015. Nel dettaglio sono state assunte in mobilità, nei ruoli del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, complessive 6 unità.

Si è conclusa poi la procedura per l'assunzione di 15 unità di personale ai sensi dell'art. 7 del D.P.C.M. 4 aprile 2017, assorbendo gli idonei del concorso pubblico per esami a 80 posti di educatore area terza C1 (attualmente funzionario della professionalità pedagogica area terza F1. Ulteriori 2 unità di personale assunte sono quelle risultate vincitrici del concorso pubblico per esami a tre posti di esperto

linguistico, terza area, fascia retributiva F1 (*ex* area funzionale C1), indetto con provvedimento del 31 luglio 2008 n. 24582 e pubblicato sulla Gazzetta ufficiale IV Serie Speciale – concorsi ed esami n. 65 del 22 agosto 2008.

In ottemperanza a quanto stabilito dall'art. 13 della legge 13 febbraio 2017 n. 46 - che ha autorizzato il Ministero della Giustizia ad assumere, nel biennio 2017/2018, un numero massimo di n. 60 unità di personale da inquadrare nell'Area terza nei profili di Funzionario della professionalità pedagogica, Funzionario di servizio sociale nonché di mediatore culturale e, comunque, nell'ambito della dotazione organica del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità- il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha concluso apposite intese con l'INAIL, IPAB IRAS Roma Capitale ed il Comune di Tarquinia per l'utilizzo delle graduatorie definitive di merito dei vincitori del concorso pubblico, con l'assunzione di 38 unità con profilo di Funzionario della professionalità di servizio sociale area III F1 assegnate agli Uffici di esecuzione penale esterna e dislocati su tutto il territorio nazionale.

E' stata espletata, inoltre, la fase preselettiva del Concorso pubblico, per esami, a 250 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di Funzionario della professionalità di servizio sociale, III Area funzionale, fascia retributiva F1, autorizzato con decreto del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in data 12 gennaio 2018, le cui prove scritte sono state espletate nello scorso mese di ottobre. Si è provveduto, inoltre, a nominare 43 Funzionari della professionalità di servizio sociale area III, tramite interpello nazionale e selezionati in base all'esito della valutazione comparativa dei curricula, come Direttori degli Uffici Locali di esecuzione penale esterna, secondo quanto previsto dall'art. 13 comma 1 del D.M. 23 febbraio 2017.

Quanto a personale affetto da disabilità nel corso dell'anno 2018 il Dipartimento ha provveduto, ai sensi della legge 12 marzo 1999, n. 68, ad assumere a tempo indeterminato 7 unità di personale in qualità di centralinisti non vedenti destinati ad altrettanti Uffici di Esecuzione Penale Esterna ed una unità appartenente alle categorie protette.

In relazione ai profili retributivi pare doveroso segnalare come siano state definite e pubblicate le graduatorie per il passaggio economico all'interno delle Aree, finanziate con il FUA 2017 e con decorrenza economica dal primo gennaio 2017, che ha riguardato 487 unità di personale.

E', inoltre, in fase di perfezionamento l'accordo in materia di mobilità interna riguardante il personale al fine di procedere ad una razionale distribuzione dello stesso sul territorio nazionale e corrispondere, laddove possibile, alle aspirazioni di sede.

Con specifico riferimento al personale di Polizia penitenziaria, previa concertazione con le Organizzazioni Sindacali di categoria, si è provveduto alla definizione delle piante organiche di sede delle 1.390 unità del personale del corpo assegnate alla Giustizia minorile e di comunità (D.M. 2 ottobre 2017).

A seguito del D.M. 1 dicembre 2017 di istituzione dei Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli U.E.P.E. interdistrettuali e distrettuali, è stata attivata la concertazione con le OO.SS. del comparto Sicurezza per l'individuazione dei criteri e delle modalità da impiegare nell'assegnazione del personale di Polizia penitenziaria ai predetti Nuclei.

In tema di mobilità del personale del Corpo di Polizia penitenziaria, sono stati banditi interPELLI nazionali di mobilità per il ruolo direttivo e per i ruoli non direttivi per la copertura delle carenze di organico nelle sedi minorili. Nel mese di luglio 2018, all'esito del previsto corso di formazione, hanno preso servizio presso gli Istituti Penali per i minorenni 31 neo agenti (27 uomini e 4 donne) del 173° corso.

In relazione alla formazione ed all'aggiornamento professionale, va detto che, ai sensi del regolamento di organizzazione del Ministero, lo svolgimento di tale attività è rimesso alla competenza della Direzione generale della formazione del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria (D.A.P.), in raccordo, per le scelte gestionali, con il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. In particolare, il ruolo rivestito in tale settore dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità attiene ai contributi specifici che tale articolazione fornisce per la stesura del Piano annuale, così da garantire corsi specifici per la formazione del personale di Polizia penitenziaria

presso gli Istituti e servizi minorili e presso gli Uffici di esecuzione penale esterna. In proposito si segnala che, tra i mesi di giugno e ottobre 2018, tutti i Comandanti di Reparto dei 17 II.PP.MM. (compresi gli ultimi Commissari che hanno preso servizio nel mese di settembre 2018) hanno partecipato al corso di formazione per Direttori, Comandanti e Responsabili dell'area pedagogica degli Istituti penali per i minorenni. Sono stati organizzati, inoltre, corsi di formazione *Focal-point SDI* a cui hanno partecipato 30 unità di Polizia penitenziaria degli istituti e servizi minorili.

2.5 Il personale dell'Ufficio centrale degli Archivi notarili.

Nel corso del 2018, l'Amministrazione degli Archivi notarili, articolazione connotata in modo peculiare da un'autonomia gestionale e di bilancio, ma saldamente inserita nell'ambito del Ministero della giustizia, ha destinato una particolare attenzione a progetti tesi a valorizzare il proprio personale e, al contempo, ad accrescerne il benessere organizzativo, con la sicura consapevolezza che, in tal modo, si sia ottenuto anche l'ulteriore risultato perseguito, quello, cioè, di garantire un complessivo miglioramento della qualità del servizio reso ai cittadini.

Al riguardo, giova precisare che il personale dell'Amministrazione degli Archivi notarili ha subito, negli ultimi anni, una decrescita costante su tutto il territorio nazionale a causa dei pensionamenti non compensati da un adeguato turn over e della progressiva contrazione degli organici, normativamente prevista. Basti considerare che le 827 unità previste nel 2002, si sono ridotte alle attuali 520 e che tale dato è idoneo ad incidere in modo evidente laddove si consideri che la stessa Amministrazione in oggetto si compone, in larga prevalenza, di articolazioni piccolissime (in media 3 o 4 unità).

Occorre, quindi, rilevare che l'attuale dimensionamento degli organici si presentava estremamente problematico a fronte dei delicati e complessi adempimenti che ordinariamente fanno capo agli uffici, anche in ragione del consistente aumento dei relativi carichi di lavoro. Fino a questo momento, per supplire alla carenza di personale, ove possibile, si è fatto ricorso al distacco interno, in uffici diversi da quelli di appartenenza e ciò ha consentito l'utilizzo di ulteriori 34 unità di personale – di cui

alcune con profilo di conservatore – senza costi di missione. In altri casi sono stati utilizzati istituti straordinari come le applicazioni – con cui si è dotata la struttura centrale di un ufficio di staff-, le reggenze, o il comando di personale proveniente da altre Amministrazioni. Al riguardo, si osserva che circa il 50% dei conservatori in servizio in Archivi notarili ha almeno un incarico di reggenza, così come tre dei quattro Servizi dell'Ufficio Centrale sono affidati in reggenza a dirigenti dell'Amministrazione che ricoprono altro incarico. Si è dato, inoltre, seguito a diversi procedimenti di assegnazione temporanea di personale proveniente da altre Amministrazioni, per assicurare la piena funzionalità di uffici caratterizzati da pesanti scoperture di organico. Dunque, proprio per affrontare la difficile fase che l'Amministrazione stava attraversando, deve evidenziarsi che, all'inizio dell'anno, è stato definito il Piano triennale dei fabbisogni di personale, con contestuale richiesta di autorizzazione ad assumere personale di area terza e di area seconda. Con l'emanazione del DPCM 24 aprile 2018 l'Amministrazione degli Archivi Notarili è stata autorizzata ad assumere, a tempo indeterminato, dieci conservatori, attingendo a una pregressa graduatoria in corso di validità ed un assistente amministrativo, attraverso lo scorrimento della graduatoria di un recente concorso dell'Amministrazione giudiziaria.

Con D.M. del mese di novembre 2018, poi – nel rispetto della direttrice portante contenuta nell'atto di indirizzo relativa al rilancio di una politica sul personale e tenuto conto del Piano della performance 2018-2020 – è stato adottato il Piano dei fabbisogni del personale dell'Amministrazione degli Archivi notarili, per il triennio 2019-2021. In particolare, è stato programmato il reclutamento delle professionalità (essenzialmente conservatori e assistenti amministrativi) che rivestono, in ragione delle mansioni svolte, un ruolo strategico negli assetti organizzativi dell'Amministrazione e che, in definitiva, risultano necessarie ad assicurare servizi di qualità all'utenza. E' stato, inoltre, pubblicato un atto di interpello volto a favorire prioritariamente la mobilità interna del personale dell'Amministrazione.

Ne consegue che dopo diversi anni, per la prima volta, si è dato avvio a procedure di autorizzazione alle assunzioni, nella consapevolezza che fosse l'unico sistema

efficace per garantire in maniera definitiva il superamento delle problematiche legate all'efficienza dell'azione amministrativa degli Archivi Notarili.

Ma l'obiettivo di colmare le gravi carenze di personale che da tempo affliggevano l'UCAN è stato perseguito anche attraverso altre modalità. Così, il 9 maggio 2018, è stato sottoscritto un Protocollo d'Intesa tra l'Amministrazione degli Archivi Notarili, la Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile e la Direzione Generale per i sistemi informativi automatizzati, al quale si è inteso dar seguito. In base a tale protocollo, volto, in primo luogo a realizzare l'acquisto di un immobile sito in Roma, che verrebbe concesso in uso gratuito alla DGSIA ed al Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, la Direzione Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile e la Direzione Generale per i sistemi informativi automatizzati, si sono impegnate ad attuare iniziative, in favore della Direzione Generale archivi notarili, volte a garantire l'ulteriore incremento delle risorse umane. In particolare, l'Amministrazione della Giustizia minorile attiverà procedure di interpello rivolte al distacco presso l'Amministrazione degli Archivi notarili di almeno quattro unità lavorative di Area II e di Area III e la DGSIA attiverà procedure di interpello rivolte al distacco di almeno due unità, tra cui un analista di organizzazione e un assistente informatico.

Rilevanti risorse umane, sia a livello centrale che locale, inoltre, saranno liberate a seguito dell'adozione del sistema di trasmissione telematica via PEC, da parte dei notai e degli archivi notarili, delle richieste di iscrizione in formato .xml, prevista normativamente già dalla legge istitutiva del Registro Generale dei Testamenti.

Nella stessa direzione, infine, si segnala che, allo scopo di ridurre i carichi di lavoro, le applicazioni del personale, l'eccessiva frammentazione degli uffici sul territorio nazionale e i costi di esercizio, sono proseguite le attività per la soppressione degli archivi notarili sussidiari di Imperia e Mondovì; si sono assunte iniziative per la soppressione dell'Archivio Notarile sussidiario di Massa e per valutare la possibilità

della soppressione di altri archivi notarili sussidiari (Melfi, Lagonegro ecc.), che conservano materiale a bassissima consultazione da parte dell'utenza.

Si segnalano anche interventi orientati ad assicurare la stabilizzazione del personale comandato da altre Amministrazioni, così perseguendosi l'obiettivo di continuare ad avvalersi della professionalità già acquisita da tali dipendenti a seguito del servizio prestato negli Archivi, con un immediato ritorno in termini di efficienza e produttività.

Sotto il diverso profilo della cura e della valorizzazione del personale, poi, deve evidenziarsi l'avvenuta intensificazione, nel corso del 2018, dell'attività formativa, presso i tre Uffici Formazione (a Bologna, Roma e Napoli), dotati di ambienti e strumentazioni logistiche efficaci e funzionali. La formazione dei dirigenti e dei funzionari appartenenti all'area terza è stata, peraltro, curata anche attraverso l'accoglimento delle richieste individuali di formazione specifica concernenti sia le tematiche giuridiche in materia notarile, sia quelle di interesse economico-amministrativo. In questa direzione, si colloca anche l'adesione, da parte del Direttore Generale e di due Dirigenti dell'Amministrazione centrale, al progetto SMARTAPLAB, nato dalla collaborazione tra la SNA e la SDA Bocconi *School of Management* per offrire ai protagonisti dell'innovazione e dell'attuazione delle riforme della Pubblica Amministrazione (Direttori Generali, Direttori di servizio), uno spazio di approfondimento dei processi di rinnovamento necessari ad affrontare questa nuova stagione di riforme, con particolare attenzione al tema della performance.

Prosegue poi l'attività formativa, erogata per l'alfabetizzazione informatica dei dipendenti appartenenti alla prima area, a cui hanno partecipato n. 14 ausiliari e sono state realizzate quattro edizioni del Corso generale sulla sicurezza dei lavoratori, destinato a tutti i profili delle diverse aree, al quale hanno partecipato 76 dipendenti dell'Ufficio centrale e dell'Archivio notarile di Roma.

E' stata, inoltre, avviata la formazione del personale che si occupa dell'attività contrattuale e della informatizzazione delle procedure, privilegiandosi quei funzionari con incarichi di reggenza negli Archivi notarili privi di titolare.

Quanto, poi, allo specifico settore della formazione informatica del personale, la maggior parte del personale dell'amministrazione appartenente alle Aree Seconda e Terza è stata portata negli anni ad un livello di formazione più approfondito nell'utilizzo del word processor e del foglio di calcolo, nonché nella configurazione dei collegamenti ad Internet e degli account di posta elettronica grazie alla fruizione di corsi in aula ed in modalità e-learning (Word, Excel, Access). Stante il sempre maggiore utilizzo degli strumenti informatici anche per lo svolgimento di mansioni accessorie alle varie attività d'ufficio (come ad esempio la riproduzione digitale degli atti notarili), è stata svolta l'istruttoria per l'organizzazione di due corsi di informatica di base da effettuare in aula e rivolti al personale appartenente all'Area Prima.

L'Amministrazione ha aderito, altresì, alle iniziative formative organizzate dalla SNA in materia di protezione dei dati personali in attuazione del nuovo Regolamento UE, nonché in materia di controlli di regolarità amministrativo-contabile e di bilancio e, a seguito della Convenzione stipulata dal Ministro della Giustizia con l'Università LUISS, si è provveduto ad attivare due tirocini curriculari con studenti provenienti da tale Ateneo.

Quanto all'ulteriore fondamentale aspetto del benessere organizzativo dei dipendenti, si rileva che, nell'anno 2018, si è provveduto alla pitturazione ed alla ristrutturazione di molti ambienti, sia presso gli Archivi distrettuali, sia presso l'Ufficio centrale. Inoltre, in relazione a quest'ultimo Ufficio, è stato ultimato un progetto, volto alla costituzione di spazi salute e sale comuni per la pausa pranzo, che contempla anche un miglioramento dell'illuminazione interna ed esterna, con posa di telecamere e fari per accrescere la sicurezza della sede, la riqualificazione degli atri di ingresso, la realizzazione di biblioteche e totem per lo scambio di libri, la cura delle aree verdi e la ristrutturazione dei servizi igienici. Tra le iniziative dispiegate nelle articolazioni

territoriali al fine di migliorare complessivamente la qualità del lavoro del personale, merita, poi, di essere segnalato il lavoro svolto presso l'Archivio notarile di Napoli, dove, dopo il restauro dell'antico pozzo cinquecentesco ottagonale in marmo bianco, ubicato al centro del chiostro dell'Archivio, è stato acquisito uno splendido ex Oratorio del 1500, che l'Amministrazione avrà in disponibilità per 30 anni a titolo gratuito, sostenendo esclusivamente le spese correnti e che accoglierà attività formative, convegnistiche e espositive.

Merita, infine sottolineare come, in perfetta convergenza e aderenza con le sollecitazioni del Ministero dell'Ambiente e della tutela del territorio e del mare, l'Amministrazione degli Archivi notarili ha stabilito di agevolare la riduzione dei rifiuti plastici, nonché, nell'ottica di un coerente sostegno alle politiche di rispetto dell'ambiente e di utilizzo responsabile delle fonti energetiche non rinnovabili, di installare impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica.

Dunque, seguendo la strada dell'efficienza energetica e del ricorso alle energie alternative – tracciata a livello comunitario principalmente dalla Direttiva 2009/28/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, che ha previsto come obiettivo obbligatorio la produzione di energia elettrica da fonti rinnovabili a copertura di minimo il 20% del consumo complessivo – già alcune sedi di Archivi notarili hanno acquisito dei preventivi di spesa per la installazione di impianti fotovoltaici volti alla produzione di energia elettrica, mentre le trattative per l'acquisizione di nuove sedi prevedono sempre la dotazione di impianti fotovoltaici.

2.6 Le relazioni sindacali.

Tra le numerose attività svolte dal Ministero in tema di relazioni sindacali nel corso del 2018, si segnalano quelle di indirizzo e di consulenza, attraverso risposte a specifici quesiti, finalizzate alla corretta applicazione degli istituti sindacali, anche a seguito della sottoscrizione, in data 12 febbraio 2018, del nuovo Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro 2016-2018, in sede ARAN.

Merita, inoltre, un richiamo specifico l'incontro con le Organizzazioni Sindacali sulle questioni afferenti il personale amministrativo del Dipartimento

dell'Organizzazione Giudiziaria, avvenuto in data 11 ottobre 2018, al quale ha fatto seguito, nei giorni successivi, la sottoscrizione dell'Accordo sull'utilizzazione del Fondo Unico di Amministrazione nell'anno 2017; il 30 ottobre 2018, poi, si è raggiunto un accordo anche sui criteri di utilizzazione del Fondo di sede destinato all'Amministrazione Centrale per l'anno 2016. Ulteriori incontri in materia di contrattazione integrativa con le Organizzazioni sindacali hanno avuto ad oggetto i criteri sull'utilizzazione del Fondo Unico di Amministrazione per l'anno 2018, i criteri per la corresponsione ai dirigenti di seconda fascia della retribuzione di risultato per l'attività resa negli anni 2015 e 2016 -per la quale è pervenuta certificazione positiva da parte degli Organi di controllo-, nonché i criteri di distribuzione della retribuzione di risultato per l'attività resa dai dirigenti nell'anno 2017 ed, infine, i criteri sugli sviluppi economici all'interno delle aree per l'anno 2018.

Particolarmente intensa è stata anche l'attività dell'Ufficio centrale degli Archivi notarili, in materia di relazioni sindacali. Più specificatamente, nel mese di gennaio è stato sottoscritto con le OO.SS. il Protocollo sulla mappatura delle sedi per la costituzione delle R.S.U., propedeutica al rinnovo di queste ultime, avvenuto con le elezioni del 17, 18 e 19 aprile 2018. Inoltre, a seguito della circolare dell'Aran del 12 dicembre 2017, nel corso dell'anno 2018, si è proceduto alla capillare raccolta dei dati associativi ed elettorali, ai fini della misurazione della rappresentatività sindacale, ai sensi dell'art.43 del d. lgs. 165/2001. A seguito dell'accordo intervenuto il 21 dicembre 2017, nell'aprile 2018 si è, poi, svolta, su indicazione dell'Ufficio centrale, la contrattazione decentrata per l'attribuzione al personale del F.U.A. relativo all'anno 2016. Il 16 aprile 2018 è stata, inoltre, sottoscritta con le OO.SS. l'ipotesi di accordo concernente ulteriori sviluppi economici all'interno delle aree che riguarderà 45 posizioni e, nel successivo mese di settembre, infine, è stato sottoscritto con le OO.SS. l'accordo definitivo per la definizione dei criteri di corresponsione della retribuzione di risultato ai dirigenti di seconda fascia relativa al biennio 2013-2014.

3. Il miglioramento della qualità amministrativa ed i luoghi della giustizia.

3.1 La *performance* organizzativa. Trasparenza, prevenzione della corruzione.

L'insediamento del nuovo Governo e il parziale avvicendamento nei vertici amministrativi del Ministero non hanno comportato una revisione sostanziale dei contenuti di pianificazione definiti per l'anno 2018 che, piuttosto, sono stati implementati, senza discontinuità, nel dichiarato intento di sostenere 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 dei processi, efficacia ed economicità.

Nell'ottica della semplificazione e della trasparenza delle procedure, si è, dunque, posta attenzione, già nella fase di programmazione e progettazione, alla verifica delle fasi procedimentali e delle relative tempistiche e all'individuazione e alla valorizzazione di indicatori di risultato da associare agli obiettivi, privilegiando, come raccomandato dal Dipartimento di Funzione Pubblica, la fissazione di obiettivi chiari, specifici e misurabili e assicurando altresì il massimo coordinamento tra i documenti di individuazione degli obiettivi strategici ed i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica per centri di responsabilità.

L'individuazione di siffatti obiettivi costituisce, infatti, una condizione essenziale, in sede di controllo, per una corretta valutazione della rispondenza dei risultati raggiunti agli obiettivi così precedentemente individuati, consentendosi in tal modo il riconoscimento nei casi concreti degli eventuali meriti e demeriti nonché l'attribuzione delle relative responsabilità. A ciò si aggiunga che, con decreto del 10 maggio 2018, l'amministrazione si è dotata di un nuovo Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), al termine di un percorso intrapreso con l'istituzione di un tavolo tecnico, al quale hanno partecipato tutte le articolazioni ministeriali e l'Organismo Indipendente di Valutazione: nel nuovo Sistema di Misurazione sono state recepite le impostazioni che proprio il Dipartimento della Funzione Pubblica ha fornito alle amministrazioni centrali, emanando specifiche linee guida in materia.

Nel 2018, inoltre, sono state anche riavviate le attività propedeutiche all'aggiornamento del "Manuale operativo per il sistema di controllo di gestione", finalizzato all'integrazione del ciclo della performance e allo sviluppo del sistema dei controlli interni, tuttora disciplinato dal decreto legislativo n. 286 del 1999.

Per quanto riguarda la valutazione della *performance* individuale dei dirigenti di I e di II fascia, con D.M. 11 aprile 2018 sono state concluse le attività relative all'anno 2017; è stata altresì avviata la procedura di valutazione dei dirigenti di livello generale e non generale per il 2018. La programmazione degli obiettivi di risultato per l'anno 2018, inoltre, è transitata dal formato cartaceo all'impiego di una piattaforma informatica dedicata, i cui contenuti sono consultabili dagli uffici del controllo di gestione di articolazione organizzativa.

Il Responsabile in parola è il *dominus* delle strategie definite dal legislatore per contrastare il rischio corruttivo all'interno della pubblica amministrazione ed è tenuto a realizzare un sistema di misure idonee a ridurre i fenomeni degenerativi e afflittivi della buona amministrazione, in un'ottica di efficienza e razionalizzazione dell'azione della P.A.

Nell'anno 2018, dunque, l'azione del Ministero è stata volta ad innalzare i livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario ed amministrativo.

Più specificatamente, in punto di trasparenza e prevenzione della corruzione, con D.M. 22 febbraio 2018 è stato adottato il Piano triennale di prevenzione della corruzione (PTPC), come detto in fase di aggiornamento normativo e funzionale, nonché di implementazione, finalizzato a formulare una strategia di prevenzione del fenomeno corruttivo, che detta una disciplina specifica che tiene conto del nuovo assetto organizzativo introdotto dal "*Regolamento di organizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche*". A seguito dell'emanazione dei relativi decreti attuativi è stato, quindi, completato un incisivo intervento di riorganizzazione degli apparati amministrativi del Ministero, al fine di aumentare l'efficienza e la trasparenza dell'azione amministrativa, contenendosi

al contempo la spesa di gestione, tramite il recupero di risorse e la razionalizzazione delle attività di servizio. Il documento in esame tiene conto delle indicazioni del Piano nazionale anticorruzione (PNA 2016), che individua i principali rischi di corruzione con i relativi rimedi e costituisce atto di indirizzo per le pubbliche amministrazioni, ai fini dell'adozione dei propri piani triennali: si tratta, quindi, di un "modello" concepito nell'ottica di assicurare uniformità nel perseguimento di effettive misure di prevenzione della corruzione, pur nel rispetto dell'autonomia organizzativa delle singole amministrazioni. Il Piano triennale, poi, si pone in linea con i nuovi interventi normativi e con le linee guida adottate da ANAC, in esito agli importanti cambiamenti introdotti dal decreto legislativo n. 97/2016 alla normativa sulla trasparenza, rafforzata nei termini quale "valore di principio" che caratterizza l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni e i rapporti con i cittadini.

La redazione e pubblicazione del Piano triennale ha, inoltre, consentito la sistematizzazione di una procedura di verifica dell'insussistenza di situazioni di conflitto di interesse in relazione ai titolari di incarichi di collaborazione o consulenza, ai fini dell'adempimento degli obblighi di comunicazione e pubblicazione dei dati previsti dall'art. 15 d.lgs. n. 33/2013. Nello specifico, il procedimento di accertamento e verifica deve essere avviato dal direttore dell'ufficio che ha conferito l'incarico, che inoltra le previste dichiarazioni alla redazione del sito per il tramite dei rispettivi referenti dipartimentali, ai fini dell'adempimento degli obblighi di comunicazione e pubblicazione dei dati previsti dall'art. 15 d.lgs. n. 33/2013, nonché al fine di consentire la supervisione del Responsabile PCT. I direttori degli uffici che conferiscono gli incarichi (es. i direttori degli istituti penitenziari, per gli incarichi agli psicologi e il direttore dell'Ufficio II della Direzione generale penale del DAG, per quelli agli interpreti), poi, per poter emettere l'attestazione dell'avvenuta verifica dell'insussistenza di situazioni, anche potenziali, di conflitto di interessi (di cui all'art. 53, comma 14 del d.lgs. n. 165/2001, come richiamato dall'art.15 comma 2, d.lgs. n. 33/2013), quale condizione per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi, sono tenuti a verificare le autocertificazioni tramite

casellario giudiziario e tramite l'interrogazione del portale di infocamere "Telemaco" (<https://telemaco.infocamere.it/>), che consente all'amministrazione di estrarre documenti ufficiali. La pubblicazione degli estremi degli atti di conferimento di incarichi di collaborazione o di consulenza a soggetti esterni a qualsiasi titolo per i quali è previsto un compenso (completi di indicazione dei soggetti percettori, della ragione dell'incarico e dell'ammontare erogato) e la comunicazione alla Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della funzione pubblica dei relativi dati ai sensi dell'art. 53, comma 14, secondo periodo, del d.lgs. n. 165/2001 e successive modificazioni costituiscono condizione necessaria per l'acquisizione dell'efficacia dell'atto e per la liquidazione dei relativi compensi. I direttori degli uffici, inoltre, sono tenuti ad inviare al Responsabile della prevenzione una relazione sul rinnovo della procedura di richiesta al personale delle dichiarazioni in materia di inconferibilità o incompatibilità ed a effettuare verifiche a campione.

In ragione della natura e peculiarità dell'attività del Ministero della giustizia, si è, poi, proceduto all'individuazione e all'analisi delle aree di rischio. Più dettagliatamente, alle quattro macro aree obbligatorie previste dal PNA e a quelle di rischio generali (nello specifico "acquisizione e progressione del personale"; "contratti pubblici"; "gestione delle entrate, delle spese e del patrimonio") sono state aggiunte ulteriori quattro aree di rischio specifiche. Si tratta, in particolare, delle aree "affari legali e contenzioso", "servizi di supporto alla giurisdizione", "area penitenziaria a contatto con la popolazione detenuta" e "servizi minorili della giustizia - attuazione dei provvedimenti giudiziari".

Nel corso del 2018, tutti i dipartimenti hanno individuato, per ciascuna area, il possibile evento rischioso ed hanno predisposto le singole misure di prevenzione idonee ad incidere sulla riduzione del rischio di casi di corruzione. Nelle predette aree, inoltre, i responsabili delle strutture organizzative hanno programmato attività di affiancamento per i dirigenti neo-incaricati ed i loro collaboratori e sono stati forniti percorsi formativi continui ed annuali a tutti i soggetti che partecipano, a vario titolo, alla formazione e attuazione delle misure (Responsabile della Prevenzione, referenti,

organi di indirizzo, titolari di uffici di diretta collaborazione), potenziandosi così l'attività di formazione del personale coinvolto a vario titolo nei processi decisionali dell'amministrazione e quindi ad alto rischio di corruzione, al fine di ulteriormente consolidare una "cultura della trasparenza e dell'integrità. Sono stati, inoltre, attuati gli adempimenti previsti dal d.lgs. n. 33/2013 per quanto riguarda il profilo della prevenzione della corruzione, del miglioramento dei servizi resi al pubblico e dell'efficienza ed efficacia dei processi amministrativi.

I vertici dell'amministrazione hanno altresì partecipato attivamente al processo finalizzato a rendere "trasparente" l'azione dell'amministrazione ed hanno concorso, in ragione della specifica conoscenza dei settori di competenza, ad individuare e ad attuare azioni di miglioramento. Sono stati innalzati i sistemi di monitoraggio destinati ad assicurare il rispetto da parte delle diverse articolazioni ministeriali degli obblighi di pubblicazione previsti per legge, oltre che delle ulteriori misure di trasparenza e sono stati nominati i referenti dipartimentali per la prevenzione della corruzione e della trasparenza, con compiti di impulso dell'attività del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, di coordinamento dell'attività della struttura di competenza, di monitoraggio e verifica dell'andamento delle attività svolte in materia di prevenzione della corruzione e della trasparenza per ciascun dipartimento nonché di segnalazione delle criticità eventualmente rinvenute. A conferma dei risultati ottenuti, l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) ha attestato l'adempimento da parte del Ministero della giustizia degli obblighi relativi alla trasparenza previsti dal d.lgs. n. 33/2013, al 30 marzo 2018, dando altresì atto che il Ministero della giustizia ha attribuito l'opportuno rilievo al tema della trasparenza.

Con D.M. 23 febbraio 2018, è stato, inoltre pubblicato il codice di comportamento per i dipendenti dell'amministrazione della Giustizia, previsto esplicitamente dal Piano nazionale anticorruzione come una delle principali misure di prevenzione della corruzione, in attuazione delle strategie di prevenzione della corruzione prescritte dal Piano triennale di prevenzione. Dall'adozione del Codice discende l'obbligo per l'amministrazione, contestualmente alla sottoscrizione del

contratto di lavoro o, in mancanza, all'atto di conferimento dell'incarico, di consegnare e fare sottoscrivere ai nuovi assunti, con rapporti comunque denominati, copia del Codice di comportamento. Il codice definisce, ai sensi dell'art. 54, comma 5 del d.lgs. 165/2001 e in conformità a quanto previsto dal Piano nazionale anticorruzione, i doveri di diligenza, lealtà, imparzialità e buona fede dei dipendenti e del personale con qualifica dirigenziale del Ministero della giustizia. Gli obblighi di condotta previsti nel Codice sono estesi a tutti i collaboratori o consulenti, titolari di qualsiasi tipologia di contratto o incarico nonché nei confronti dei collaboratori a qualsiasi titolo di imprese fornitrici di beni o servizi che realizzano opere in favore del Ministero della giustizia.

Giova qui ribadire che, all'attività profusa nel 2018 da questo Dicastero in tema di anticorruzione, ha fatto seguito un preciso impegno per il 2019 con la pubblicazione dell'aggiornamento del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021 volto ad assicurare un sempre maggiore contrasto ai fenomeni corruttivi che possano annidarsi nel amministrativo.

3.2 L'attività ispettiva.

Nel complesso delle azioni finalizzate a migliorare il servizio giustizia, assume particolare rilievo l'azione svolta dall'Ispettorato Generale che, in coerenza con gli atti d'indirizzo di questo Ministro, si è caratterizzata non solo quale attività di mero controllo della regolarità degli uffici giudiziari, ma soprattutto quale verifica trasparente delle relative *performances*, al fine di offrire un supporto in termini di efficienza e regolarità degli uffici. In siffatta ottica, nel corso dell'attività ispettiva espletata nel 2018, si è prestata particolare attenzione al profilo dell'effettività dell'azione giudiziaria, connessa alla definitività della decisione e alla sua effettiva esecuzione e, nel ricorso a prescrizioni, raccomandazioni e rilievi, si è data particolare considerazione alle irregolarità o alle lacune che più direttamente incidono sulla qualità del servizio.

Le verifiche effettuate si sono concentrate, quindi, nel settore civile, sul rispetto della ragionevole durata dei procedimenti (attraverso la gestione dei ruoli e la tempistica dei depositi) e sul numero delle impugnazioni, laddove invece nel settore

penale l'attenzione è stata diretta soprattutto alla verifica dell'incidenza della prescrizione, delle modalità e delle tempistiche del passaggio dei fascicoli da un ufficio all'altro, nonché dell'effettività dell'esecuzione della pena, con particolare riguardo a quelle pecuniarie.

Per favorire il miglioramento della programmazione dell'attività dei singoli uffici giudiziari ed al contempo assicurare la tempestiva individuazione dei settori in sofferenza, nel settore civile si è elaborato un protocollo operativo di estrazione dei dati e si è riorganizzata la rilevazione dei flussi degli affari demandandola al *datawarehouse* della giustizia civile (cd. DWGC) in luogo dei singoli uffici giudiziari, sì da assicurare, tra l'altro, la raccolta di dati sempre più omogenei e consentire un più reale e oggettivo raffronto degli stessi tra i diversi uffici. L'acquisizione ed il raffronto di dati omogenei consente all'evidenza la corretta ed uniforme applicazione dei criteri elaborati in tema di ritardi nel deposito dei provvedimenti e favorisce un approccio meno formalistico al relativo problema, nella consapevolezza che il valore fondamentale, di rilevanza costituzionale, sotteso alla sanzione del ritardo nel deposito, non è tanto quello del rispetto della tempistica della redazione dei provvedimenti in sé quanto quello della ragionevole durata del procedimento nel suo complesso.

Nel corso dell'anno 2018 sono state inoltre condotte penetranti verifiche in quei settori in cui l'attività giurisdizionale si interseca con filiere di interessi professionali economicamente significativi e nei quali l'attività degli uffici giudiziari più fortemente incide sul tessuto economico locale, dedicandosi particolare attenzione all'attività delle sezioni fallimentari, delle esecuzioni civili, delle misure di prevenzione, in parallelo con la tematica dei criteri di nomina e di retribuzione degli ausiliari del giudice, anche in ossequio alle significative modifiche di normazione primaria e secondaria succedutesi.

In ambito penale l'attività ispettiva si è concentrata in modo particolare sulla violazione dei termini massimi di custodia cautelare e si è esplicata con l'acquisizione di tutte le informazioni ed elementi di valutazione per ricostruire le singole vicende di tardiva scarcerazione. La particolare attenzione rivolta da questa Amministrazione al

tema della libertà personale ha portato ad inaugurare il monitoraggio dei procedimenti iscritti presso le Corti d'Appello ai sensi degli artt. 314 ss. cod. proc. pen., con la verifica da remoto dei dati comunicati dalle Corti D'Appello, aventi ad oggetto il numero dei procedimenti per riparazione per ingiusta detenzione iscritti nell'ultimo triennio, il numero dei procedimenti definiti nello stesso periodo sopra indicato, distinguendosi le ipotesi di accoglimento della domanda da quelle di rigetto, il numero dei procedimenti conclusi con ordinanza di accoglimento non più soggetta ad impugnazione. Si è altresì ampliato lo spettro degli accertamenti in sede di verifica ispettiva ordinaria a 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

E', infine, proseguita l'attività di rilevazione delle inerzie investigative, con riferimento all'intero ufficio o al ruolo di singoli sostituti, nelle ipotesi di significativo accumulo di procedimenti giacenti da lungo tempo senza che sia stata svolta per essi alcuna attività istruttoria, tenendosi conto della tipologia dei procedimenti, della situazione complessiva dell'ufficio, del raffronto tra i ruoli dei singoli sostituti e dei rispettivi settori di competenza.

Con riferimento alle corti d'appello, rivelaesi essere il vero punto dolente nell'effettività di una risposta adeguata di giustizia, per le difficoltà nella fissazione dei processi, nel compimento degli adempimenti predibattimentali e postdibattimentali, nella tenuta degli scadenziari delle custodie cautelari e, dunque, per l'eccessiva durata dei processi stessi, è stato costituito un gruppo di lavoro, denominato "Ufficio studi ed innovazioni" composto da magistrati dell'Ispettorato, cui, attraverso l'analisi delle criticità più rilevanti riscontrate e la comparazione dei dati raccolti nel corso dell'attività ispettiva, sono demandate, tra l'altro, l'elaborazione di proposte di miglioramento della funzionalità degli uffici, da attuare nel corso di successive attività ispettive ovvero da proporre ad altre articolazioni del Ministero della Giustizia e la promozione e diffusione delle prassi virtuose riscontrate in sede ispettiva negli altri uffici giudiziari.

In applicazione della descritta metodologia e dei citati obiettivi, nell'anno 2018 sono state definite due ispezioni mirate, di cui una disposta nel corso del 2018 ed un'altra pendente dal precedente anno; sono state programmate ed effettuate ispezioni ordinarie che hanno riguardato 185 uffici giudiziari distribuiti in 20 circondari e 49 uffici di mediazione, all'esito delle quali sono state trasmesse al Capo dell'Ispettorato 121 segnalazioni preliminari, finalizzate a prospettare eventuali responsabilità disciplinari; 52 sono ancora in corso, 23 sono state concluse con proposte di archiviazione; 1 è stata conclusa con riunione ad altro fascicolo; 3 sono state concluse con proposte di azione disciplinare; 40 sono state concluse con trasmissione degli atti agli organi di vigilanza, 25 sono relative alla magistratura onoraria; 2 sono state concluse con proposta di ispezione mirata.

Nel corso dell'anno, sono state inoltre esaurite 252 procedure di monitoraggio delle attività di regolarizzazione poste in essere dagli uffici, riferite a prescrizioni e raccomandazioni 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

Particolare attenzione è stata infine dedicata alla tematica della cooperazione giudiziaria e delle attività multilaterali delle organizzazioni internazionali, a fronte della crescente dimensione transnazionale della criminalità organizzata e delle sfide poste dal terrorismo internazionale. Nell'ambito di questo contesto è stato costituito un Gruppo di lavoro che promuova e consolidi, in sinergia e su delega specifica dell'ufficio di Gabinetto, le iniziative sussistenti con riferimento al settore internazionale, prime tra tutte quelle attualmente in corso ed aventi ad oggetto la cooperazione giudiziaria civile e la realizzazione di una rete europea degli Ispettorati (RESIJ).

3.3 Uffici di prossimità.

L'idea di giustizia che si vuole fornire sul punto ai cittadini è quella di un bene presente sul territorio, in modo da venire incontro all'esigenza, avvertita specialmente dalle fasce deboli e soprattutto nei territori fortemente delocalizzati rispetto a quelli ove hanno sede gli uffici giudiziari ovvero a quelli in cui la domanda di tutela è preponderante per l'esistenza di fattori di criticità sociale, di poter ottenere tutela di diritti, accedendo ad un unico luogo ove convergono gli enti che, a diverso titolo, partecipano alla costruzione del sistema delle tutele.

Questa è la visione che ha ispirato il progetto degli Uffici di prossimità, azione di sistema promossa da questa amministrazione, che prevede la dislocazione in tutte le Regioni di punti di contatto e di accesso al sistema giudiziario, per ricevere informazioni relative ai procedimenti giudiziari, inviare atti telematici, ritirare comunicazioni, notificazioni, ricevere consulenza ed aiuto, specialmente nei contesti della volontaria giurisdizione, senza doversi necessariamente recare presso gli uffici giudiziari. Gli Uffici di prossimità potranno garantire un servizio completo e integrato di orientamento e consulenza, specialmente alle fasce più deboli, per la trasmissione degli atti che non richiedono l'ausilio di un legale, quali ricorsi, istanze, allegati e rendiconti. In questo modo i cittadini avranno un punto di riferimento "sotto casa", dove potranno sbrigare tutte le pratiche che prima potevano avviare solo in tribunale e, allo stesso tempo, avere a disposizione tutti i servizi collegati forniti dalle altre Istituzioni coinvolte nel progetto, ossia Regioni, Comuni e Uffici giudiziari.

A tal proposito il Ministero della Giustizia metterà a loro disposizione le risorse economiche stabilite, i modelli da adottare, il piano di formazione ed i relativi materiali, oltre ai *software* di gestione degli sportelli aperti al pubblico. Utilizzando i fondi resi disponibili dal Ministero, le Regioni provvederanno a coinvolgere i Comuni disponibili a ospitare gli Uffici di prossimità, fornendo le dotazioni materiali necessarie, ad attivare i percorsi formativi, a garantire la diffusione ed eventualmente la personalizzazione dei supporti informatici messi a disposizione del progetto, a curare il piano di diffusione e comunicazione, a supportare la digitalizzazione dei procedimenti in materia di volontaria giurisdizione. Grazie agli Uffici di prossimità i cittadini avranno, quindi, un

filo diretto con chi amministra la giustizia e potranno avere risposte più veloci alle loro domande su questioni che riguardano la sfera familiare e personale.

Negli ultimi mesi del 2018 si è dato celere impulso alla fase operativa di tale iniziativa, avviandosi, in collaborazione con i tribunali e gli enti locali e territoriali, tre progetti pilota iniziati, con una scelta di assoluto valore simbolico, dalla città di Genova con l'inaugurazione dello sportello di Bolzaneto avvenuta lo scorso 21 novembre; a seguire sono stati inaugurati: il 3 dicembre scorso, gli Uffici di prossimità nel quartiere 3 di Firenze e ad Empoli; il 6 dicembre gli sportelli di Pinerolo e di Moncalieri; lo scorso 11 dicembre 2018, l'ufficio di Roma.

Si tratta di un progetto strutturale su larga scala, che prevede la possibile apertura, grazie alla sinergia tra le istituzioni a livello nazionale, regionale e locale, di mille uffici di prossimità, con una dotazione finanziaria complessiva di 36.764.941,00 euro. Tale strumento consentirà di creare una rete presente in modo diffuso sull'intero territorio nazionale idonea a rendere una giustizia più efficiente e accessibile, ad avvicinare i cittadini alle Istituzioni ed, nel contempo, a decongestionare ed alleggerire il carico di lavoro dei tribunali.

3.4 Edilizia giudiziaria.

Il Ministero della Giustizia, attuando una politica di razionalizzazione dei costi e di ripristino dell'efficienza del sistema, ha fatto confluire rilevanti risorse economiche ed organizzative nella specifica direzione dell'adeguamento e funzionalità dei luoghi della giustizia. L'azione programmata si è articolata su diversi *steps* di intervento, favorendosi in una prima fase una attività conoscitiva delle condizioni logistiche degli uffici giudiziari del territorio, per poi accedere alla attività di programmazione e di esecuzione delle opere necessarie. Contestualmente, il Ministero ha cercato di monitorare il flusso continuo dei dati riguardanti le sedi degli uffici giudiziari, così da destinare al meglio le risorse e ripensare a moduli organizzativi efficienti per il sistema complessivamente inteso. A tal proposito si sono privilegiate soluzioni organizzative performanti che mirassero a risultati omogenei e coerenti sul territorio, ritenendosi imprescindibile partire dalla raccolta ed analisi del dato da gestire.

Sulla scia di questa consapevolezza, sono stati avviati una importante mappatura ed un costante monitoraggio degli immobili sede degli uffici giudiziari, prima non esistente. Di grande supporto nell'attività di gestione anzidetta risulta essere stata l'attività di raccolta dei dati degli uffici giudiziari attraverso il S.I.G.E.G., Sistema Informativo Gestione Edifici Giudiziari, finalizzato alla gestione informatizzata della enorme mole di dati e documenti afferenti tutte le attività inerenti agli immobili. La gestione informatizzata, oltre a garantire la completa archiviazione in sicurezza di tutti i dati e documenti telematici relativi al funzionamento degli uffici giudiziari, ha determinato una semplificazione dell'attività di informazione, permettendo il reperimento e l'analisi di dati e documenti da parte di tutti gli utenti. L'utilizzo del menzionato sistema informativo nell'ambito della programmazione della manutenzione degli immobili ha fatto emergere numerose richieste di interventi strutturali sugli stabili destinati a sedi giudiziarie, con particolare riguardo agli adeguamenti richiesti dal rispetto delle disposizioni di cui al decreto legislativo del 9 aprile 2008 n. 81, nonché dalla normativa antisismica.

L'ambizioso progetto di adeguamento e funzionalità delle strutture logistiche dislocate sul territorio si è giovato, inoltre, del sistema della gestione diretta delle relative spese di funzionamento. La possibilità di scendere in campo direttamente a governare la spesa, senza alcun passaggio burocratico o procedimentale, ha reso maggiormente efficace l'attività di intervento svolta nel corso del presente anno, creando economie e risparmi poi confluiti nel settore giustizia. Di conseguenza, le direttrici sulle quali si è mossa l'attività del Ministero sono state: il recupero dell'immediatezza negli interventi programmati e segnalati dagli uffici giudiziari, la gestione trasparente e circolare del dato di riferimento, la razionalizzazione degli spazi da destinare alle sedi giudiziarie, il risparmio di spesa derivante dal progressivo azzeramento delle locazioni passive in atto, la tempestiva attività di manutenzione degli uffici richiedenti, il riutilizzo di immobili demaniali aventi una destinazione originaria diversa.

I risultati ottenuti sono da considerarsi il frutto di una sempre più attenta analisi delle esigenze di spesa per il funzionamento degli uffici giudiziari, degli strumenti di acquisizione di beni e servizi offerti da Consip, delle scelte strategiche assunte a livello centrale, nonché dell'accurata gestione dei fondi disponibili sul capitolo di bilancio 1550, al fine di evitare una dispersione di risorse e realizzare una migliore riallocazione delle stesse, in un'ottica complessiva di razionalizzazione dei costi.

L'azione strategica portata avanti dal Ministero si è quindi articolata in differenti direzioni, prima fra tutte quella rivolta all'adeguamento degli uffici con priorità assoluta alla messa in sicurezza degli immobili. Il fabbisogno relativo agli interventi manutentivi di tal specie è cresciuto nell'anno 2018 in maniera esponenziale, per effetto del trasferimento delle competenze dai Comuni al Ministero della Giustizia, avendo quest'ultimo assunto la responsabilità per la gestione diretta di circa 930 nuovi immobili, in parte demaniali ed in parte comunali.

Anche per gli immobili in locazione, per i quali permangono di competenza del Ministero una serie di attività edili ed impiantistiche, si sono registrati nel corrente anno numerosi interventi che, essendo riconducibili al d.lgs. n. 81/2008, restano fuori dal meccanismo del cd. Manutentore Unico e dalla conseguente competenza dell'Agenzia del Demanio, rimanendo nella competenza dell'Amministrazione usuaria.

Riflettendo sulla dimensione del fenomeno in termini quantitativi ed economici una prova tangibile della mole di lavoro svolta è rappresentata dal fatto che l'importo per le opere riguardanti la messa a norma impiantistica e l'adeguamento al Testo Unico in materia di tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro ammonta ad € 257.000.000, di cui oltre € 249.000.000 per edifici demaniali e comunali (con esclusione quindi degli immobili in locazione passiva). Il numero di interventi corrispondenti realizzati ammonta a 641, valore significativamente alto in assoluto considerato il periodo temporale di riferimento.

A quelli appena menzionati si sono accompagnati altri numerosi interventi per la conservazione degli immobili adibiti a sedi giudiziarie, per l'efficientamento

energetico ed il contenimento dei relativi costi, per l'ottimizzazione dell'uso degli archivi, degli spazi per uso ufficio nonché per il miglioramento dell'ambiente di lavoro.

Passaggio ulteriore dell'opera di razionalizzazione dell'edilizia giudiziaria nazionale, all'esito della preventiva attività di monitoraggio compiuta sul territorio di cui si è detto, è stato quello di pensare a modelli innovativi di gestione. Si è scelta la strada della collaborazione tra istituzioni, che ha consentito sia di recuperare e riqualificare immobili di proprietà pubblica in disuso da molti anni, che di destinarli, previa acquisizione a titolo gratuito, ad usi giudiziari, con conseguente abbattimento dei connessi costi per le ingenti spese locative esistenti.

Lo strumento tecnico attraverso il quale si è raggiunto il risultato programmato è stato quello della stipulazione di protocolli di intesa che hanno consentito la strutturazione di un piano di interventi condivisi con la Cassa Depositi e Prestiti, con l'Agenzia Nazionale del Demanio nonché con l'Amministrazione centrale degli Archivi Notarili, al fine di procedere alla dismissione delle locazioni passive in atto degli Uffici giudiziari centrali e periferici. Nel 2018 sono stati stipulati ben nove protocolli di intesa per la realizzazione delle cittadelle giudiziarie di Bari, Bologna, Santa Maria Capua Vetere, Velletri, Vercelli, Perugia, Lecce, Trani, Milano.

Con il medesimo spirito di collaborazione, in considerazione dell'inadeguatezza degli spazi attualmente utilizzati da alcuni uffici giudiziari, delle condizioni di alcuni edifici dagli stessi occupati e della considerevole spesa connessa ai diversi contratti di locazione passiva, il Ministero della giustizia si è impegnato a partecipare, previa assicurata copertura finanziaria, alla costruzione di immobili o alla riqualificazione ed adeguamento di immobili demaniali da adibire ad uffici giudiziari. La scelta in questione è in più occasioni caduta su *ex* caserme oggi riutilizzate come sedi di uffici giudiziari o archivi. L'ipotesi appena descritta si è verificata per alcuni degli uffici giudiziari del distretto di Napoli, per i quali si è programmata la relativa delocalizzazione chiudendo le locazioni in corso. Si tratta in particolare delle sedi del Tribunale penale, della Procura della Repubblica e del Giudice di pace di Santa Maria Capua Vetere nonché degli Uffici del Tribunale e Procura di Napoli Nord.

L'obiettivo perseguito, quindi, non è stato soltanto quello di procedere alla sistemazione e messa a norma di tutti gli edifici utilizzati dagli uffici giudiziari ma, contestualmente e coerentemente con gli obiettivi del Governo, di attuare consistenti risparmi di spesa che sono stati e potranno continuare ad essere ciclicamente riutilizzati nel sistema giustizia. Si tratta, in tutta evidenza, di un modello virtuoso di amministrazione che può essere ancora migliorato con la scelta di soluzioni logistiche sempre più adeguate alle esigenze dei singoli uffici del territorio, considerata la finalità perseguita dal Ministero di elevare gli *standards* organizzativi dei luoghi nei quali si esercita la giurisdizione.

Sempre perseguendo una politica di efficienza e funzionalità dei luoghi della giustizia, sono stati effettuati interventi di razionalizzazione degli spazi, cui ha fatto seguito il rilascio di sedi non più utilizzate. L'insieme degli interventi appena descritti ha consentito una ricognizione concreta della condizione logistica complessiva delle sedi ed una mappatura reale delle stesse determinando ricadute positive sulla rilevante posizione debitoria maturata in relazione al mancato o non puntuale pagamento della relativa tassa comunale sui rifiuti (c.d. TARSU) oggetto di ruoli esattoriali collegati ai codici fiscali dei singoli Uffici Giudiziari e della Amministrazione centrale. Si è proceduto, ove possibile, alla definizione agevolata dei carichi relativi alla tariffa/tassa smaltimento rifiuti affidati all'agente della riscossione dal 1° gennaio 2000 al 30 settembre 2017, estinguendo il debito senza corrispondere le sanzioni e gli interessi di mora. All'esito, si è provveduto al pagamento della somma complessiva di € 1.538.279,56 a fronte di un debito originario per tassa smaltimento rifiuti di € 2.969.333,92, con un risparmio di spesa pari ad € 1.431.054,36 ed alla definizione agevolata delle cartelle esattoriali per mancato o non esatto pagamento della tassa rifiuti su immobili sedi degli Uffici Giudiziari dislocati sul territorio, con l'accredito della somma complessiva per di € 2.076.113,42 a fronte di un debito originario di € 4.093.399,00, assicurando un risparmio di spesa pari ad € 2.017.285,58.

L'attività di monitoraggio continuo ha riguardato e riguarda, inoltre, il settore specifico degli immobili in locazione passiva. Questa particolare condizione nella

quale versano alcuni immobili è stata oggetto della specifica attenzione del Ministero nel corso dell'anno 2018. Il dato in questione è attualmente elevato, pari a 380 contratti per oltre 300 immobili ed è in verifica ai fini dello *screening* attivato sui contratti in essere. Tale censimento risulta di particolare utilità, avendo consentito di valutare le situazioni concernenti le occupazioni *sine titolo*, pure esistenti sul territorio. L'efficace monitoraggio compiuto ha permesso di individuare le criticità rilevate da alcune sedi giudiziarie che sono state affrontate pubblicando delle mirate indagini di mercato finalizzate alla ricerca di nuovi immobili idonei rispetto alle esigenze espresse dalle stesse strutture territoriali per fare cessare gravose condizioni di spesa sul Ministero, in assenza di peculiari bisogni logistici non altrimenti gestibili. Allo stato, infatti, risultano in itinere 11 indagini di mercato che riguardano le sedi di Foggia, Catania (2 indagini), Modena, Udine, Latina, Benevento, Pistoia, Venezia, Messina, Civitavecchia, Tivoli.

La ricerca attivata mediante le attività di osservazione e controllo in corso è stata orientata sia alla sostituzione di immobili in occupazioni *sine titolo*, con evidente risparmio per l'Amministrazione in considerazione della notevole attuale riduzione degli importi dei canoni di locazioni, sia all'utilizzo di nuovi immobili per finalità di archivio. A quest'ultima necessità il Ministero intende attualmente provvedere attraverso l'acquisizione della disponibilità degli edifici in uso agli Uffici giudiziari soppressi ed ancora parzialmente occupati con il materiale di archivio. La continua ricognizione territoriale dei beni, in tutte le direzioni in questa sede riepilogate, ha consentito di garantire il soddisfacimento delle esigenze manifestate dagli uffici giudiziari in gestione e di programmare l'ulteriore attività del Ministero verso una sempre più adeguata organizzazione logistica nell'interesse degli addetti ai lavori e dell'utenza.

Particolare attenzione è stata dedicata a diversi uffici giudiziari e tecnici collocati nel distretto di Napoli, ove sono stati realizzati gli interventi tecnici di ripristino delle infrastrutture della sede DGSIA CISIA. Sempre nel medesimo distretto si è provveduto alla delegata gestione delle attività contrattuali manutentive degli

edifici dove hanno sede gli Uffici Giudiziari Minorili di Napoli. Per i suddetti uffici sono stati gestiti, inoltre, tutti i procedimenti relativi ad appalti di lavori, servizi e forniture. Il Ministero si è attivato ancora, nell'ambito delle attività condivise con l'Agenzia del Demanio, nella ricerca di soluzioni tecnico allocative per gli uffici giudiziari della Corte di Appello di Napoli. Allo stesso modo, notevole impegno è stato profuso con particolare riferimento alla rimodulazione logistica degli Uffici Giudiziari del Tribunale di S. Maria Capua Vetere. Del pari questo Dicastero, sempre in un'ottica di razionalizzazione della spesa pubblica destinata, ha agevolato il trasferimento - ancora in corso alla data del presente documento - degli Uffici del Giudice di Pace del detto comune nella sede dell'ex Tribunale di via Grafer a Caserta, in un immobile di proprietà demaniale, franco da oneri di locazione che gravavano sull'Amministrazione per l'utilizzo della precedente sede.

Un progetto ambizioso è stato portato a termine anche per i nuovi archivi della Procura della Repubblica di Napoli, considerata l'intensa l'attività svolta per allocarli presso la sede dell'ex aula Bunker di via Cappuccini in Santa Maria Capua Vetere. L'attività in questione ha assunto pregnante significato proprio in relazione alle annose questioni relative alla collocazione dei fascicoli in archivio, oramai in via di risoluzione, che avevano di fatto paralizzato l'ufficio della Procura della Repubblica di Napoli. Il Ministero ha attivato, quindi, le procedure per la rifunzionalizzazione degli spazi esistenti, riconvertendo praticamente le aree disponibili in nuovi spazi da destinare ad archivi. Ancora occorre segnalare i lavori di rifacimento strutturale a seguito del prodursi di fenomeni di dissesto delle strutture della antica sede del Tribunale di Napoli Nord, nonché quelli di ristrutturazione dell'antica Sede di Castelcapuano portati a termine rispettando la vocazione originaria dell'edificio, curati dal MIBAC in stretta collaborazione con il Ministero.

Quello appena tracciato è stato un percorso allo stesso tempo gravoso e stimolante per essere stato questo Dicastero impegnato su più fronti e nella risoluzione di problematiche di matrice disomogenea sempre in considerazione dell'obiettivo finale che può dirsi conseguito con successo per il corrente anno. Si pensi, infatti, anche alla

imminente inaugurazione della Cittadella giudiziaria di Salerno, oltre che alla risoluzione della vicenda riguardante il Polo penale del Tribunale di Bari.

Il Ministero ha, infatti, destinato notevole e costante impegno nel corso del presente anno nella procedura di recente definita con l'acquisizione in locazione dell'immobile sito in Bari, via Dioguardi n. 1, per le necessità degli uffici giudiziari baresi precedentemente allocati nel Palazzo di Giustizia di via Nazariantz. A seguito dell'ordinanza di sgombero che ha interessato tale ultima sede, si è dovuto procedere ad una riallocazione degli Uffici della Procura della Repubblica e del Tribunale ivi presenti presso altre sedi individuate dal Ministero, previa redazione di progetti di fattibilità e sopralluoghi per verificare gli spazi da destinare al Polo penale in trasferimento. Tale vicenda ha impegnato l'Amministrazione in una attività di ricerca della nuova sede in tempi contingentati e resi ancor più ridotti dalla complessità della indagine da svolgere considerata la quantità di uffici, di risorse e personale da allocare. Di conseguenza, il risultato conseguito con la recente stipula del contratto per la nuova sede prescelta non può che costituire fonte di forte gratificazione per il Ministero che ha profuso ogni sforzo necessario al fine di garantire la continuità dell'attività giurisdizionale che, *medio tempore*, aveva subito momenti di *impasse* divenuti fonte di forte preoccupazione per tutti gli operatori della giustizia.

In conclusione va sottolineato che, per quanto riguarda il piano quindicinale, le risorse assegnate dal 2017 ammontavano a 80,5 milioni di euro, mentre dal 2018 ammontano a 264 milioni di euro. A ciò si aggiungono 25 milioni di euro di FUG già assegnati nonché con la Legge di bilancio sono stati stanziati 505 milioni di investimenti (tendenzialmente per il personale), 56 milioni per le riforme normative e 150 milioni per le spese di giustizia.

Si dà inoltre conto della richiesta avanzata da questo Dicastero, sulla base delle risorse assegnate in legge di bilancio, di uno stanziamento pari a 380 milioni di euro per l'edilizia giudiziaria dal 2019 e per la durata di 15 anni.

3.5. Edilizia penitenziaria.

L'analisi del tema deve prendere le mosse da una considerazione di base in punto di competenze sul patrimonio edilizio. All'azione di questo Ministero relativamente alla gestione tecnica ed alla manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili assegnati in uso all'Amministrazione (istituti penitenziari, caserme del personale, alloggi di servizio), si affianca quella del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti nell'espletamento delle attività finalizzate alla realizzazione di nuovi istituti penitenziari.

Questo Dicastero, per il tramite del D.A.P., nell'ambito delle sue competenze, ha proseguito nel corso dell'anno 2018 la sua attività istituzionale volta alla riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria, con l'obiettivo sia di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti e agli operatori in carcere, sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento. In questa direzione si iscrivono la prosecuzione degli interventi per il completamento dei padiglioni detentivi in corso di realizzazione e la focalizzazione dell'attività della competente Direzione generale del personale e delle risorse del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sull'incremento dei posti regolamentari in tutti gli Istituti del territorio nazionale. Tale attività è stata supportata mediante l'assegnazione ai Provveditorati regionali della gran parte delle risorse disponibili sui capitoli 1687 (manutenzione ordinaria), 7301 (manutenzione straordinaria) e 7300 (investimenti), per l'avvio di significative iniziative di recupero di risorse immobiliari inutilizzate e/o sottoutilizzate, soprattutto nelle aree di maggiore criticità rispetto alla situazione emergenziale in atto. In tale quadro, caratterizzato da rilevante carenza di risorse sul capitolo della manutenzione ordinaria (che ammonta nel 2018 a circa il 20% del fabbisogno), la suddetta Direzione generale ha continuato nell'opera di impulso e finanziamento delle attività manutentive degli Istituti, svolte anche con l'impiego di manodopera detentiva, nonché mediante utilizzo di fondi disponibili presso la Cassa delle Ammende. Tali interventi conservativi hanno consentito e consentiranno di sopperire, seppur non completamente, alla situazione emergenziale, costituendo importanti occasioni per il recupero di posti nonché, al

contempo, una consistente offerta di occupazione e di formazione per detenuti e/o internati nello spirito delle direttive ministeriali ricevute e impartite.

Continua anche l'attività riavviata dal Commissario Straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie, con il trasferimento di 50 procedure di intervento iniziate dal Piano Carceri e assegnate sia al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti che all'Amministrazione Penitenziaria, nonché l'opera del Comitato Paritetico interministeriale per l'edilizia penitenziaria, costituito da rappresentanti di questo Ministero e del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti. In particolare la riattivazione dell'attività di questo organo interministeriale ha consentito l'avvio di una serie di interventi di recupero e adeguamento al D.P.R. 230/2000 di istituti e reparti detentivi nonché il recupero e la realizzazione *ex novo* di nuovi spazi per il lavoro e il trattamento. In tale ottica la competente Direzione generale del personale e delle risorse sta seguendo i procedimenti relativi, tra gli altri, per le nuove strutture in ampliamento dell'istituto di Brescia Verziano, opere di cui è prevista la realizzazione, a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in proseguimento dell'attività del Piano Carceri. Si sta procedendo, inoltre, all'attivazione dei tre padiglioni da 200 posti presso gli istituti di Trani, Lecce e Parma, avviati dal Piano Carceri, mentre sono stati completamente attivati il padiglioni da 200 posti presso la Casa circondariale di Saluzzo, nonché quello da 97 posti presso la Casa circondariale di Nuoro.

Per quanto attiene all'ulteriore potenziamento del patrimonio immobiliare penitenziario un ruolo di primario rilievo è poi rivestito dal decreto legge 14 dicembre 2018, n. 135, recante *“Disposizioni urgenti in materia di sostegno e semplificazione per le imprese e per la pubblica amministrazione”*, in virtù del quale il personale del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria potrà effettuare progetti e perizie per la ristrutturazione e la manutenzione, anche straordinaria, degli immobili in uso governativo all'amministrazione penitenziaria, nonché per la realizzazione di nuove strutture carcerarie; l'amministrazione potrà anche individuare immobili nella disponibilità dello Stato o di enti pubblici territoriali e non territoriali, al fine della loro valorizzazione per la realizzazione di strutture carcerarie. Il richiamato decreto ha

favorito il rilancio e l'attivazione di un progetto embrionale concepito anni addietro, ma poi arenatosi nel corso del tempo, essendo stato avviato, in proficua collaborazione con l'Agenzia del Demanio e il Ministero della Difesa, un piano per l'acquisizione e riconversione in istituti penitenziari di una serie di complessi *ex* militari, caratterizzati da una configurazione di tipo modulare, che potrebbero essere convenientemente trasformati in istituti penitenziari a trattamento avanzato, ottenibili con investimenti e tempi notevolmente inferiori alla realizzazione *ex novo* di un pari numero di complessi e posti detentivi. Tali interventi di recupero risponderebbero, peraltro, al requisito di mantenimento delle strutture penitenziarie in ambienti urbani e contestualmente all'esigenza, sotto il profilo ambientale, di non sacrificare ulteriori suoli agricoli per una nuova edilizia pubblica.

Sotto il profilo dell'ammodernamento degli istituti penitenziari e dell'espansione delle attività trattamentali, sono proseguite le attività dell'Amministrazione per l'impulso alla valorizzazione delle cosiddette colonie agricole di Isili, Is Arenas e Mamone in Sardegna e Gorgona in Toscana.

Nel campo della ricognizione delle risorse è continuata l'opera di rilievo e accatastamento dei complessi demaniali, finanziata con i fondi sui piani di gestione dei relativi capitoli di bilancio, mentre, nel campo della gestione e del controllo, è proseguita l'attività, in collaborazione con il Servizio Informatico Penitenziario, volta all'implementazione degli applicativi 15 e 3 del sistema Monitoraggi.

Vanno, altresì, menzionati gli interventi migliorativi, finanziati con investimenti per oltre 400.000 euro promossi da questo Ministero, per il tramite dell'Amministrazione penitenziaria e finalizzati alla manutenzione ordinaria e straordinaria delle caserme con reparti del Gruppo Operativo Mobile, secondo le priorità stabilite dai Provveditorati regionali che hanno ricevuto in assegnazione le somme loro ripartite.

Ulteriori investimenti di rilievo attengono alla realizzazione di oltre 250 sale per videoconferenze giudiziarie (partecipazione al dibattimento a distanza) in 62 istituti penitenziari ospitanti detenuti in regime di alta sicurezza, rispetto a cui si registra uno

stanziamento di circa 3,5 milioni di euro; è stata inoltre progettata e realizzata, da personale tecnico dell'Amministrazione penitenziaria, la sala regia nazionale, in regime di amministrazione diretta, presso la sede della Scuola di Formazione e Aggiornamento del personale del Corpo e dell'Amministrazione penitenziaria di Via di Brava in Roma.

Le politiche ministeriali in tema di edilizia penitenziaria, inoltre, sono sempre più protese alla razionalizzazione ed al contenimento dei consumi energetici mediante orientamenti progettuali volti a dotare le strutture detentive di sistemi autonomi di produzione di energia elettrica e/o acqua calda sanitaria. Più nel dettaglio, va detto che il competente Ufficio tecnico ha continuato a svolgere una rilevante attività di tipo specialistico nel settore dell'efficientamento energetico dei complessi demaniali in uso governativo all'Amministrazione penitenziaria, con la proposta al M.I.S.E. di otto progetti preliminari predisposti dai tecnici del D.A.P. e dei Provveditorati regionali, promuovendo appositi corsi di formazione dei propri tecnici. Tali iniziative mirano ad un miglioramento dell'efficienza degli edifici e degli impianti mediante l'applicazione di sistemi di coibentazione dei fabbricati, che consentano l'abbattimento dei consumi termici, nonché l'installazione di pannelli fotovoltaici, per l'autoproduzione di energia elettrica. Sotto tale profilo le linee strategiche si snodano lungo le linee direttrici costituite:

- da un'opera di sensibilizzazione delle Direzioni dei complessi demaniali sul corretto uso degli impianti e delle risorse nonché procedendo, ove possibile, al sezionamento degli impianti per ridurre l'utilizzo all'orario di effettivo necessario funzionamento;
- dall'abbattimento delle rilevanti perdite idriche, evidenziate dai consumi *pro capite* fuori norma emersi nell'analisi statistica dei dati, con campagne di indagini diagnostiche e consequenziali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria sulle tubazioni e sui serbatoi di accumulo idrico nonché mediante progettazione per l'installazione di impianti di recupero e riutilizzo di acque piovane e/o depurate e

valorizzazione di eventuali pozzi attivi nei complessi demaniali, utilizzando i fondi disponibili sui capitoli di bilancio.

Di particolare interesse, inoltre, è l'adesione, da parte dell'Amministrazione Penitenziaria, al progetto *POI ENERGIA FESR 2007-2013*, a cura e con fondi del Ministero dello sviluppo economico, per la realizzazione di impianti fotovoltaici, solari e termici negli istituti di Catanzaro, Rossano Calabro, Santa Maria Capua Vetere, Napoli Secondigliano, Foggia, Lecce, Agrigento e Augusta, nei quali, con la messa in funzione dei predetti impianti, sono state raggiunte consistenti diminuzioni nei consumi delle forniture di energia elettrica e gas metano.

Sempre a cura del Ministero dello sviluppo economico, l'Amministrazione penitenziaria, nell'ambito del programma di interventi per il miglioramento della prestazione energetica degli immobili della Pubblica Amministrazione centrale, ai sensi dell'art. 5, comma 2, del decreto legislativo n. 102/2014 e dell'art. 9, comma 1, del decreto ministeriale 16 settembre 2016, ha presentato, nel mese di luglio 2018, otto progetti relativi agli istituti di Agrigento, Benevento, Bergamo, Castrovillari, Oristano, Potenza, Spoleto e Vicenza. L'esame dei predetti progetti risulta attualmente in corso da parte degli Enti verificatori per l'accesso ai relativi finanziamenti.

Infine, a cura del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, con parte delle risorse finanziarie scaturite dalla cessazione delle funzioni istituzionali dell'Ufficio del Commissario straordinario del Governo per le infrastrutture carcerarie (c.d. Piano carceri), sono stati previsti in alcuni istituti penitenziari delle Regioni Toscana e Umbria interventi finalizzati al contenimento energetico.

Con specifico riferimento al settore della giustizia minorile e di comunità, giova ricordare che il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità nel corso dell'anno 2018, nell'ambito dell'attività di gestione degli immobili destinati ai servizi residenziali minorili, ha proseguito gli interventi di revisione e riadattamento dei propri beni immobiliari, al fine di aumentare la funzionalità dei servizi attraverso la ristrutturazione degli immobili e la riattivazione di locali ed immobili in disuso; al contempo si è cercato di ricostituire l'identità storico-architettonica dei complessi di maggior

interesse, di razionalizzare gli spazi ed elevare gli *standard* di igiene e sicurezza, di introdurre sistemi tecnologici avanzati per l'ottimizzazione delle attività di controllo e gestione degli istituti penali, così da consentire anche migliori forme di impiego delle risorse umane e di introdurre apparati di produzione di energia alternativa complementari alle attuali fonti tradizionali, per il risparmio energetico con conseguente contenimento dei costi.

In particolare, gli interventi più rilevanti sono consistiti nella prosecuzione della ristrutturazione del padiglione “E” del complesso “*Cesare Beccaria*” di Milano, nella prosecuzione della ristrutturazione delle aree amministrative dell'I.P.M. “*Meucci*” di Firenze e nell'avvio delle procedure amministrative per la riqualificazione e l'adeguamento impiantistico che interesserà l'I.P.M. di Roma, attraverso la riattivazione di una palazzina detentiva in disuso da circa dieci anni e la manutenzione di quelle utilizzate attualmente in funzione.

Questo Dicastero, manifestando particolare attenzione al tema della cd. “*territorializzazione*” della pena, a cui il tema dell'edilizia penitenziaria è intuitivamente avvinto, oltre a garantire una scrupolosa gestione delle ri-assegnazioni dei minori alle varie strutture distrettuali, avvenuta nel rispetto dei parametri definiti a livello nazionale assicurando a tutta l'utenza interessata la continuità dei contatti e delle relazioni familiari, sta comunque intervenendo incisivamente nelle singole realtà per accelerare la riapertura delle sezioni temporaneamente sospese, per assicurare il rapido avanzamento degli altri cantieri e, comunque, per tamponare al meglio le problematiche contingenti. In particolare, con riferimento agli interventi di ristrutturazione del secondo padiglione dell'Istituto Beccaria di Milano, che costituiscono un obiettivo primario del 2019, va detto che i detenuti presenti sono stati trasferiti in una parte del complesso già ristrutturata, con notevole miglioramento delle condizioni detentive, seppure a fronte di una consistente diminuzione della capienza dell'Istituto (da 50 a 30 unità). In ragione dell'insufficienza degli spazi detentivi in rapporto alle esigenze di giustizia, al fine di potenziare la capienza della struttura e contenere il numero dei trasferimenti, si sono autorizzati lavori di adeguamento dell'ex

sezione femminile precedentemente dismessa. Considerate le caratteristiche strutturali di tale sezione e la sua collocazione in un diverso edificio, si è optato per l'utilizzo di alcune delle stanze detentive della sezione per ubicarvi detenuti che usufruiscono di misure sostitutive alla detenzione o in regime di lavoro all'esterno. Sempre nel corso del 2018, a seguito di sopralluogo effettuato presso l'I.P.M. di Firenze si è richiesta la riattivazione di alcune stanze detentive, destinate temporaneamente ad altro uso, in modo da aumentare la capienza dell'istituto da 9 a 14 posti, in attesa di concludere i lavori di ristrutturazione del complesso, anch'essi sopra menzionati, e quindi giungere alla completa riapertura dell'istituto. E' stata, altresì, sollecitata la procedura per il completamento dei lavori necessari al totale utilizzo del secondo piano dell'I.P.M. di Bologna, destinato a sezioni detentive, mentre è tuttora in corso di valutazione il progetto di ristrutturazione del complesso demaniale sede dell'ex Casa circondariale di Rovigo, acquisito dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e che verrà destinato a sede del nuovo I.P.M. del Triveneto, al fine di risolvere definitivamente l'annosa problematica dell'I.P.M. di Treviso da sempre carente in termini di spazi. Da ultimo, sono stati autorizzati i lavori di adeguamento dell'I.P.M. di Potenza per consentire un diverso utilizzo degli spazi destinati in precedenza alla disattivata Comunità Pubblica, in modo da potenziare la capacità ricettiva dell'istituto.

In materia di efficientamento energetico è stata avviata una diagnosi energetica sia per l'I.P.M. di Torino, al fine realizzare un innovativo progetto di efficientamento per l'istituto stesso, che per gli I.P.M. di Bari e Roma finalizzata a partecipare ai programmi PREPAC (Programma per la Riqualificazione Energetica degli edifici della Pubblica Amministrazione Centrale) o Conto Termico 2.0 per l'anno 2019. Inoltre è in fase di valutazione l'attuazione della diagnosi energetica per l'Istituto di Airola e sono state concluse le diagnosi energetiche per i complessi di Acireale, Caltanissetta, Catania e Palermo. Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha altresì collaborato con il *“Tavolo Tecnico Interdipartimentale in materia di efficientamento Energetico”*, alla presentazione della richiesta progettuale di avvalersi del programma *Structural Reform Support Service* (SRSS) della Commissione Europea per la

realizzazione di una strategia sostenibile, di medio-lungo termine, per l'efficientamento energetico delle varie sedi di propria pertinenza.

In materia di videosorveglianza, l'Amministrazione, per dotare gli istituti penitenziari minorili di impianti aventi caratteristiche tecnologiche più avanzate e maggiormente rispondenti alle attuali esigenze, ha programmato un piano di ammodernamento degli stessi, alcuni dei quali già in fase avanzata di realizzazione. In particolare, è stato realizzato l'impianto di videosorveglianza presso l'Istituto penale per i Minorenni di Quartucciu (Cagliari), già collaudato e funzionante, mentre sono in fase di completamento gli impianti di videosorveglianza per l'Istituto Penale per i Minorenni di Bari (previsione collaudo entro inizio 2019) e per quello di Airola (previsione collaudo entro inizio 2019).

Per quanto riguarda l'approvvigionamento dei beni e dei servizi, nonché per le attività di funzionamento, è proseguita la politica di contenimento delle spese. Nel corso dell'anno 2018 sono state, infatti, reiterate ed implementate le disposizioni per la riduzione dei costi e delle posizioni debitorie. Particolare attenzione nelle forniture di attrezzature e impianti è stata riservata agli Uffici dell'esecuzione penale esterna del territorio nazionale favorendo l'installazione di impianti di nuova generazione (di allarme e telefonici con la possibilità di utilizzo da parte di operatori non vedenti).

Proseguirà anche nell'anno 2019, di concerto con l'Agenzia del Demanio e gli Enti territoriali, l'attuazione del piano di riduzione delle locazioni passive con l'obiettivo di individuare, laddove possibile, stabili demaniali dove allocare alcuni uffici di esecuzione penale esterna e servizi minorili. Nel corso del 2018 si sono concluse positivamente le procedure di trasferimento in nuovi locali demaniali per le sedi U.E.P.E. di Bolzano, Torino, Perugia e Terni e per l'U.S.S.M. di Bolzano.

Per quanto riguarda gli I.P.M., in particolare, la verifica delle presenze in rapporto alle capienze viene effettuata quotidianamente. Eventuali segnalazioni di sovraffollamento vengono immediatamente riscontrate e affrontate con provvedimenti operativi in genere entro l'arco della giornata o comunque entro pochi giorni dal ricevimento. Vi è da segnalare, infine, che i posti a disposizione per l'utenza in tutto il

territorio nazionale coprono le richieste di inserimento provenienti dalle Autorità Giudiziarie, assicurando, in via quanto meno tendenziale, il rispetto del principio di territorialità.

In definitiva le somme stanziare per l'edilizia penitenziaria consistono in: 80 milioni di euro residui presso il MIT del piano carceri precedente; per quanto riguarda il piano quindicinale, 95 milioni di euro dal 2018; 7 milioni di euro già assegnati per il FUG; 43 milioni di euro previsti per la riforma del processo penale; 190 milioni dal 2019 per 7 anni per effetto del decreto sicurezza. Analogamente a quanto sopra detto, si sottolinea che anche in ordine all'edilizia penitenziaria è stato richiesto, sulla base delle somme appostate in legge di bilancio, lo stanziamento della somma di 30 milioni di euro a partire dal 2019.

Tutti i fondi sopra indicati, tranne allo stato il residuo stanziamento relativo al piano carceri, possono essere investiti tramite le agevolazioni procedurali previste nel decreto "semplificazione" all'art. 7 che, nel dettaglio, per ovviare agli aspetti problematici connessi alla eccessiva lunghezza dei tempi intercorrenti tra la progettazione e la disponibilità delle nuove strutture, assegna, per un biennio (dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020), al personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria (DAP) anche le seguenti ulteriori funzioni, quali: l'effettuazione di progetti e perizie (per la ristrutturazione e la manutenzione anche straordinaria degli immobili in uso governativo all'amministrazione penitenziaria, nonché per la realizzazione di nuove strutture carcerarie, ivi compresi alloggi di servizio per la polizia penitenziaria, ovvero per l'aumento della capienza delle strutture esistenti); la gestione delle procedure di affidamento dei suddetti interventi (e di quelle di formazione dei contratti e di esecuzione degli stessi in conformità alla normativa vigente in materia); l'individuazione di immobili (nella disponibilità dello Stato o di enti pubblici territoriali e non territoriali, dismessi e idonei alla riconversione, alla permuta, alla costituzione di diritti reali sugli immobili in favore di terzi al fine della loro valorizzazione per la realizzazione di strutture carcerarie).

4. Le risorse.

Sotto tale profilo appare necessario indicare preliminarmente le risorse assegnate a questo Ministero con la legge di bilancio n. 145/2018. Nel dettaglio, oltre alle risorse previste per il personale amministrativo, giudiziario e penitenziario sopra indicate, occorre rilevare che sono state appostate maggiori risorse, pari a 50 milioni di euro annui, rispetto allo stanziamento previsto a legislazione vigente, da destinare alle “spese di giustizia”. Oltre a ciò è stata prevista l’ampliamento della possibilità di utilizzo delle risorse del “Fondo per l’attuazione della riforma del processo penale e dell’ordinamento penitenziario”, originariamente destinato alla sola attuazione della legge 103/2017, per il finanziamento di interventi urgenti per la funzionalità delle strutture e dei servizi penitenziari e minorili. In particolare si prevede che le risorse non utilizzate per la copertura dei decreti legislativi di riforma del processo penale e dell’ordinamento penitenziario, possano essere destinate ad interventi urgenti di edilizia penitenziaria e manutenzione ordinaria e straordinaria sugli immobili dell’amministrazione penitenziaria e minorile. Nel disegno di legge di bilancio tale fondo reca uno stanziamento di euro 8.031.020 per l’anno 2019 e di euro 17.997.224 per ciascuno degli anni 2020 e 2021. E’ stata poi prevista l’iscrizione nel bilancio 2019/2021 delle risorse attribuite all’Amministrazione Penitenziaria in applicazione del DL 113/2018 (c.d. “Sicurezza”), che assegna alla medesima amministrazione (oltre ai 2 milioni di euro per l’anno 2018) 15 milioni di euro per l’anno 2019 e 25 milioni di euro annui dal 2020 al 2026 (per complessivi 190 milioni di euro) da destinare ad interventi per favorire la piena operatività del Corpo di polizia penitenziaria, nonché l’incremento degli standard di sicurezza e funzionalità delle strutture penitenziarie. E stato garantito il rifinanziamento del Fondo speciale di parte corrente, destinato alla copertura dei provvedimenti legislativi di iniziativa della giustizia che si prevede possano essere approvati nel triennio 2019-2021, determinato dalla Tabella A allegata alla Legge di bilancio 2019, con i seguenti stanziamenti:

Tabella A - Fondo speciale di parte corrente

anno 2019 euro 15.633.187

anno 2020 euro 16.105.377

anno 2021 euro 24.653.460

Altre risorse di interesse non iscritte nel bilancio della Giustizia sono quelle, pari a 5 milioni di euro annui, finalizzate ad incrementare le dotazioni del *“Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici”* da destinare specificamente alle vittime di violenza domestica. Una quota pari a 2 milioni di euro è destinata all’erogazione di borse di studio in favore degli orfani per crimini domestici e al finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e sostegno per l’inserimento dei medesimi nell’attività lavorativa secondo le disposizioni previste dalla legge. La restante quota, pari a 3 milioni di euro, è destinata a misure di sostegno e di aiuto economico in favore delle famiglie affidatarie dei minori. Ulteriore intervento è il rifinanziamento del *“Fondo di rotazione per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell’usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici”*, dell’importo di 10 milioni di euro a decorrere dall’anno 2019. Sono state previste modifiche alla disciplina per l’accesso al Fondo per le vittime di reati intenzionali violenti, con l’ampliamento della platea dei beneficiari, la riapertura dei termini per la presentazione delle istanze per le vittime dei reati degli anni precedenti all’entrata in vigore della legge di riferimento, la rideterminazione delle misure degli indennizzi e la conservazione delle risorse non utilizzate nell’ultimo biennio. Altra misura è data dal contributo straordinario di euro 4.725.000, per lavori di recupero, risanamento conservativo e di straordinaria manutenzione dell’edificio demaniale Palazzo Firenze, sede del Casellario Giudiziale Centrale, nonché l’istituzione di un fondo da ripartire, con una dotazione iniziale di 740 milioni di euro per l’anno 2019, di 1.260 milioni di euro per l’anno 2020, di 1.600 milioni di euro per l’anno 2021, di 3.250 milioni di euro per ciascuno degli anni 2022 e 2023, di 3.300 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2028 e di 3.400 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2029 al 2033, finalizzato al rilancio degli

investimenti delle amministrazioni centrali dello Stato e allo sviluppo del Paese, dal quale potranno essere attinte nuove risorse da destinare ad interventi in favore della Giustizia.

Altre risorse da iscrivere nel bilancio della Giustizia provenienti da esercizi precedenti sono le seguenti:

- Sul fronte delle spese per l'edilizia giudiziaria e per l'informatizzazione della giustizia, risultano iscritte nel disegno di legge di bilancio 2019 le risorse rivenienti dalla ripartizione del Fondo per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'articolo 1, comma 140, della legge 232/2016 (legge di bilancio 2017) che prevede l'assegnazione di maggiori risorse per l'edilizia giudiziaria pari complessivamente ad oltre 80,5 milioni di euro e per l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria ad oltre 1.246,6 milioni di euro nel periodo dal 2017 al 2032.

- è previsto il perfezionamento del DPCM che ripartisce le risorse di cui al suddetto Fondo, come rifinanziato dall'articolo 1, comma 1072, della legge 205/2017 (legge di bilancio 2018), con cui saranno assegnate in bilancio maggiori risorse all'amministrazione giudiziaria, penitenziaria e minorile per complessivi 725,4 milioni di euro nel periodo 2018-2033, di cui 171,4 milioni di euro per l'informatizzazione della giustizia, 264,5 milioni di euro per interventi di edilizia giudiziaria, 280 milioni di euro per interventi connessi all'adeguamento e all'ammodernamento delle strutture penitenziarie e per la realizzazione di nuovi istituti nonché 9 milioni di euro per il potenziamento delle infrastrutture e dei mezzi della giustizia minorile e di comunità. Infine il bilancio di previsione per il 2019 nell'area giustizia prevede un importo di euro 8.565.000.000, con un aumento rispetto al bilancio di previsione del precedente governo (per il 2018) di oltre 300 milioni.

Detto questo si rileva che, in linea con gli obiettivi di innalzamento dei livelli di efficienza, razionalizzazione e di contenimento della spesa, questa Amministrazione ha posto in essere molteplici azioni finalizzate a ridurre la spesa corrente e migliorare gli *standard* qualitativi dell'edilizia giudiziaria nazionale, mantenendo una costante e

proficua sinergia con gli altri soggetti istituzionali coinvolti nella gestione dei beni mobili e immobili a servizio del sistema giustizia.

Anche quest'anno, vincente, in termini di notevole risparmio di spesa, si è confermata la soluzione innovativa della gestione "diretta" delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari, impostata su un sistema di spesa decentrata, che affida le funzioni gestionali dei contratti nei quali il Ministero della Giustizia è subentrato ai Comuni direttamente ai Dirigenti degli uffici giudiziari destinatari dei servizi, in tal modo evitando una dispersione di risorse e realizzando una migliore riallocazione delle stesse.

Al contempo, si è incrementato l'accentramento della gestione delle procedure contrattuali aventi ad oggetto beni e servizi di funzionamento degli uffici giudiziari, quali utenze, carburanti, locazioni di immobili, manutenzioni ordinarie di immobili e impianti, custodia, sorveglianza non armata ed armata, servizi di centralino, pulizia, facchinaggio, disinfestazioni ed altri servizi ausiliari, sorveglianza non armata ed armata, servizi di centralino, pulizia, facchinaggio, disinfestazioni e altri servizi ausiliari, così da assicurare una tendenziale uniformità delle relative spese e sgravare progressivamente gli uffici giudiziari dalle incombenze conseguenti.

Le economie realizzate attraverso le procedure centralizzate e aggregate sinora attuate hanno difatti consentito all'amministrazione nel suo complesso di conseguire notevole risparmio nell'impiego di risorse umane e dei tempi di messa in esercizio degli impianti, assicurando al contempo l'omogeneizzazione della qualità delle prestazioni e dei prezzi, l'uniformità di qualità e tipologie di beni e servizi sul territorio nonché la realizzazione di significativi risparmi di spesa, con i quali si porteranno a completamento ulteriori e molteplici interventi su tutto il territorio nazionale, senza assegnazione di risorse aggiuntive. Tanto è avvenuto, ad esempio, grazie al progetto per la realizzazione dei sistemi di videosorveglianza e servizi connessi, attuato da questa Amministrazione con riferimento alle problematiche connesse alla sicurezza negli uffici giudiziari, che ha consentito di realizzare un numero elevatissimo di interventi con un contenimento dei costi dal 30 al 50% in meno rispetto alla media di

mercato, avendo riferimento al numero di telecamere installate. Grazie al risparmio di spesa ottenuto, il progetto potrà essere portato a compimento e perfezionamento, nel corso degli anni 2019 e 2020, in circa 200 ulteriori sedi, mentre il relativo costo, pari complessivamente ad oltre € 25.000.000,00, verrà sopportato utilizzando, per l'appunto, il risparmio sul corrispondente capitolo di spesa.

Il complesso degli interventi effettuati, utilizzando le Convenzioni Consip ovvero, per gli acquisti di beni e servizi in assenza di Convenzione Consip, facendo ricorso generalizzato al MePa con l'obbligo di rispettare, ai sensi dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, i parametri di qualità prezzo previsti nelle Convenzioni Consip cui non si è potuto fare ricorso, ha comunque comportato una spesa complessiva ben inferiore a quella sostenuta e rendicontata precedentemente dai Comuni ed è altresì destinato a ridurre il numero dei contenziosi promossi da molti di questi ultimi Enti Locali nei confronti del Ministero della Giustizia.

Particolare attenzione è stata inoltre prestata alla gestione del recupero delle spese di giustizia, sia attraverso interlocuzione costante con Equitalia giustizia S.p.A., sia con la redazione di una serie di circolari che hanno dettato le indicazioni operative, agli uffici giudiziari, sugli adempimenti delle procedure connesse al recupero dei crediti di giustizia.

Significativo è stato altresì l'apporto di questa Amministrazione nelle azioni poste in essere in attuazione dell'art. 299 c.p.p. e 98 disp. att. c.p.p., con particolare riferimento alle attività di adeguamento e messa in sicurezza dei centri per le intercettazioni telefoniche (CIT) e dei locali per le allocazioni delle postazioni sicure riservate (sale di ascolto). Sono stati adeguati, secondo prescrizione, tutti i protocolli operativi nonché le strutture destinate funzionalmente a tale attività alle prescrizioni in tema di sicurezza delle sale CIT, prevedendo tanto misure di sicurezza fisica che informatica ed è stata altresì disciplinata nel dettaglio l'attività di remotizzazione dell'ascolto e di registrazione, secondo le dettagliate disposizioni del Garante.

Altrettanto incisiva è stata, poi, l'attività svolta in relazione al pagamento delle condanne per la legge Pinto, voce annualmente considerevole del passivo del bilancio

della Giustizia, la cui eliminazione costituisce prioritario obiettivo dell'amministrazione per la sua incidenza anche sulla valutazione di efficienza ed affidabilità dello Stato e dei suoi poteri.

Per far fronte al forte accumulo di arretrato del debito Pinto, che alla fine dell'anno 2014 ammontava a circa 456 milioni di euro e ridurre il contenzioso creatosi, negli anni, a causa dei ritardi nei pagamenti degli indennizzi da parte del Ministero, è stato prorogato fino al dicembre 2018 il Piano straordinario di rientro dal debito *ex lege* n. 89/2001, con l'accordo di collaborazione con la Banca d'Italia, che prevede che il pagamento dei decreti di condanna sopravvenuti avvenga in sede centrale, sì da permettere alle Corti di Appello di concentrarsi nello smaltimento del debito pregresso ed evitare che, anche per le condanne di nuova emissione, si creassero ulteriori ritardi nei pagamenti, circostanza che è fonte di ulteriori costi per l'erario a causa delle relative procedure contenziose instaurate sia in ambito nazionale che presso la Corte Edu.

Siffatte iniziative hanno condotto a risultati lusinghieri tanto che, al 1° luglio 2018, il debito "Pinto" ammonta a complessivi 328 milioni di euro ed è pertanto diminuito di circa 126 milioni di euro rispetto al gennaio 2015, confermandosi quindi l'andamento di riduzione del debito, con un'inversione di tendenza rispetto all'aumento sempre crescente verificatosi nei precedenti anni, ed una speculare riduzione, pari a quasi l'80% rispetto all'anno 2015, dei ricorsi in ottemperanza, azionati dai creditori "Pinto" davanti ai Tribunali amministrativi.

Analoga flessione, in tema di ottemperanza per l'adempimento di provvedimenti emessi dall'Autorità Giudiziaria Ordinaria riguarda anche gli altri settori del contenzioso, quali quelli per l'esecuzione dei decreti ingiuntivi e dei provvedimenti di accoglimento di opposizione a liquidazione compensi, grazie anche all'attento monitoraggio delle competenti articolazioni ministeriali volto al rapido pagamento per la parte di competenza ed al sollecito degli uffici giudiziari per la restante parte, il che ha consentito di evitare un aggravio di costi per le conseguenti spese legali, nella maggior parte dei casi addirittura ben superiori al credito azionato.

5. L'avanzamento delle politiche di digitalizzazione.

Nell'ambito del più generale sforzo di razionalizzazione ed orientamento delle risorse destinate al settore in questione, ha avuto un ruolo cruciale l'implementazione dei sistemi automatizzati e dei percorsi telematici già intrapresi. L'obiettivo indicato è stato condotto attraverso una complessiva revisione delle scelte al fine di migliorare l'affidabilità e le prestazioni dei sistemi informatici, nonché l'adozione di metodologie di analisi, sviluppo, distribuzione e manutenzione dei *software* incidenti sull'implementazione degli applicativi nell'ottica del miglioramento sia della qualità e dell'utilizzabilità dei sistemi.

Si è confermata una scelta di metodo che è partita dalla considerazione prioritaria che l'implementazione informatica costituisce componente essenziale nel perseguimento dell'interesse del cittadino ad una giustizia efficace, efficiente e di qualità. Nelle determine opzionate per l'evoluzione tecnologica per il Ministero, la sfida è stata quella di riportare in linea con una politica di efficienza e velocità della risposta del sistema alla domanda di giustizia un assetto che aveva evidenziato alcune criticità dovute alla parziale inadeguatezza dei sistemi applicativi e delle dotazioni informatiche.

L'avvio di una gestione rivolta all'ammodernamento tecnologico non ha potuto fare a meno di partire dal consolidamento e messa in sicurezza dei sistemi in esercizio per poi, a risorse date, arrivare a progettare il nuovo assetto. Sono state a tal fine proseguite le attività di potenziamento e razionalizzazione delle sale *server* nazionali, interdistrettuali e distrettuali ed il rafforzamento delle politiche di sicurezza in attesa dell'adozione del piano programmatico della sicurezza. Tali obiettivi si sono accompagnati a quelli relativi all'ammodernamento del parco hardware ed a quelli concernenti l'adeguamento delle dotazioni informatiche degli Uffici Giudiziari nonché degli Uffici dell'amministrazione centrale, mediante l'acquisto di n. 1395 postazioni complete di PC, 5473 stampanti multifunzione per il PPT e 9.968 stampanti in B/N per il PCT.

Gli investimenti sono stati rivolti anche agli obiettivi perseguiti con le tre gare in corso ovvero quella per i sistemi dell'area civile, dell'area penale e quella per un nuovo modello di assistenza.

Le politiche di reingegnerizzazione dei sistemi passano necessariamente attraverso una attività progettuale rivolta alla costruzione di una architettura sulla quale si svilupperanno le evoluzioni di quelli degli uffici giudiziari ed amministrativi. Architettura che avrà la sua struttura portante nella condivisione dei dati e nella circolarità delle informazioni. La scelta di valorizzazione del dato e della sua aggregazione si tradurrà nella progettazione, realizzazione ed evoluzione di *datawarehouse* sempre più performanti. La gestione del dato, nella prospettiva futura e più aderente alle attuali tecnologie, secondo la rinnovata visione del sistema complessivamente inteso, deve infatti superare la dicotomia di sistemi registro-centrici o documento-centrici. In particolare gli sviluppi in corso tendono al superamento della integrazione delle informazioni da evento con le informazioni da atto ed alla costruzione di sistemi di rappresentazione cognitiva. L'obiettivo è ottenere una piattaforma comune di informazioni, collegate tra loro ed interdipendenti le une dalle altre in una unica catena del valore del processo: sistemi informativi sviluppati sia per gestire procedure interne, sia per includere le attività collocate a monte e a valle del processo.

Passaggio necessario di tale processo di miglioramento radicale è stato quello di mettere in atto un piano di rafforzamento infrastrutturale, che ha visto l'acquisto e l'installazione di apparati *server* in tecnologia iperconvergente presso le sale adibite delle Procure della Repubblica, lo sviluppo di apposito *software* per la fruizione sicura delle conversazioni e la progettazione di un sistema per garantire la messa in sicurezza e il controllo delle attività operate dai fornitori esterni.

Medio tempore nel corso dell'anno gli obiettivi perseguiti sono stati concentrati sul completamento delle attività di potenziamento dei sistemi in essere. In particolare nel settore civile l'impiego dei sistemi elettronici di gestione dei registri, già diffusi su tutto il territorio nazionale per quanto riguarda gli uffici di Tribunale e di Corte

d'Appello, è stato esteso agli uffici dei Giudici di Pace (GdP) e agli Uffici Notificazione e Protesti (UNEP) con una componente residuale di 41 uffici non informatizzati per i Giudici di Pace e di 45 uffici in fase di completamento per gli uffici Notificazioni e Protesti, di cui 5 non informatizzati. L'opera di potenziamento in corso nell'anno 2018 ha fatto registrare un forte incremento dell'utilizzo dei sistemi informatici per l'accesso ai servizi giustizia in tal modo offerti. Basti pensare che l'infrastruttura telematica, che rende disponibili, per tutti gli uffici giudiziari, i servizi telematici ai professionisti e agli enti, ha registrato circa 10 milioni di accessi giornalieri. Il servizio telematico di deposito degli atti, che consente all'avvocato o al consulente tecnico di depositare telematicamente dal suo studio privato gli atti di parte e dell'ausiliario del giudice, per mezzo della posta elettronica certificata, ha consentito l'effettuazione di circa 8.600.000 depositi annui (inclusi gli atti di parte con pieno valore legale in quanto sostitutivi dell'originale cartaceo). Il servizio di comunicazioni telematiche di cancelleria, che consiste nell'invio automatico di un messaggio di posta elettronica certificata dagli uffici giudiziari agli avvocati o ai consulenti tecnici, ha registrato circa 19 milioni di comunicazioni telematiche annue. L'obiettivo raggiunto con il servizio di comunicazioni telematiche fruibile da Tribunali e Corti d'Appello ha consentito di ridurre a zero i tempi di comunicazione, annullando i costi di notifica e i costi del personale UNEP, riducendo significativamente il tempo di lavoro del personale di cancelleria nonché i costi di stampa ed i rischi di mancata notifica.

Nel 2018 sono state investite risorse anche per l'ottimizzazione del sistema di gestione telematica dei pagamenti delle spese di giustizia che consente all'utente esterno (avvocato) di pagare *on-line* il contributo unificato e i diritti di segreteria per il processo civile. Con l'obiettivo di una sempre maggiore diffusione del processo civile telematico si è investito sulle componenti esistenti, migliorandone ed ampliandone gli applicativi e le funzionalità in una direzione di semplificazione delle operazioni per accedervi e conseguire risultati conoscitivi od operativi in tempi congrui. È sufficiente ricordare l'evoluzione del SICID (sistema che gestisce i registri di cancelleria) dotato di nuove funzionalità per la ricerca (maschera archivio giurisprudenziale) e per il

reperimento di documenti da stampare con l'obiettivo di una sempre migliore gestione dei flussi documentali e delle comunicazioni tra cancellerie ed uffici che si avvalgono di differenti sistemi.

Il medesimo discorso può essere sviluppato per il SIECIC (sistema di gestione dei registri di cancelleria civile inerenti le procedure concorsuali, le Esecuzioni forzate, Mobiliari ed immobiliari) che si è arricchito di eventi e di opzioni prima non esistenti con specifico riferimento alla sezione "Avvisi di vendita", con l'introduzione nelle procedure concorsuali delle ipotesi di sovraindebitamento e con la previsione di uno specifico flusso di informazioni debitamente veicolate per consentire una aggiornamento continuo della fascicolo della singola procedura.

Sono stati implementati le attività realizzabili con la consolle del Magistrato e con la Consolle del Pubblico Ministero nonché il Portale dei servizi telematici con riferimento alla verifica dei pagamenti effettuati dagli avvocati ed ai depositi multipli.

Considerato che a partire dal 19 febbraio 2018 è divenuta obbligatoria la pubblicità degli annunci di vendita giudiziaria sul Portale delle Vendite, mentre a partire dal 10 aprile 2018 è obbligatoria la vendita telematica, c'è stato il fisiologico incremento della pubblicazione degli avvisi di vendita relativi alle procedure esecutive e concorsuali nonché agli altri procedimenti per i quali la pubblicazione è prevista dalla legge, a cura dei creditori, dei delegati alle vendite, degli organi delle procedure concorsuali e degli altri soggetti a ciò abilitati. È stata, inoltre, rilasciata la prima implementazione del "Registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi" (nel seguito anche "Registro delle Procedure" o semplicemente "Registro") come da previsioni normative dell'art. 3 D.L. 59/2016 e dall'art. 24 del Regolamento UE 848/2015 relativo alle procedure di insolvenza.

Secondo le indicazioni reperite sul portale di Banca d'Italia (sezione albi ed elenchi di vigilanza), è stata recepita l'anagrafica dei gruppi bancari a cui sono ricondotti i relativi intermediari finanziari. Ad ogni gruppo bancario sono state in seguito associate tutte le procedure presenti sul registro in base al codice fiscale del

creditore intervenuto. L'imponente mole di dati disponibile sul Registro delle Procedure ha reso necessaria la realizzazione di una sezione del Portale in cui tali dati vengono rappresentati in forma grafica consentendo la visualizzazione di un primo insieme di aggregazioni cognitive quali, ad esempio, il totale dei crediti azionati dai singoli intermediari finanziari. Con particolare riferimento agli enti INPS e Agenzia delle Entrate, è possibile la visione aggregata delle procedure pendenti, per anno e tipologia di privilegio.

Le nuove politiche di investimento nel settore della digitalizzazione si sono orientate su un doppio binario in cui l'attività di reingegnerizzazione è passata attraverso la verifica degli strumenti esistenti ed il loro miglioramento anche in termini di infrastrutture e lo studio di opzioni nuove di sistema volte a garantire gli obiettivi finali di una sistema di informatizzazione performante al servizio della giustizia. E' infatti allo studio del Ministero un esame preliminare di fattibilità finalizzato ad introdurre i servizi telematici negli uffici del giudice di pace parallelamente a tutti i percorsi già intrapresi e volti al miglioramento ed alla diffusione dei servizi esistenti oltre che la formazione del personale con specifico riferimento ai Tribunali e Corti d'Appello in cui non è stata effettuata la sperimentazione dei nuovi applicativi.

Nel settore penale nel corso del presente anno è proseguita l'azione di allineamento dei sistemi applicativi in essere nella prospettiva di giungere all'uniformità dei registri informatici, sempre nella direzione della circolarità ed uniforme lettura del dato. Si è dato notevole impulso alla interoperabilità tra i SICP distrettuali e TIAP/Documenta e sta proseguendo lo studio di fattibilità per la realizzazione di un *datawarehouse* per la migliore estrazione dei dati statistici dei sistemi penali. Sono stati altresì implementati i servizi connessi al gestore documentale, al Sies. Inoltre, è in corso di diffusione sul territorio il sistema ARES, un motore per l'esecuzione delle *query*, che al suo interno annovera il modulo "Avvocati". Tale funzionalità permette agli avvocati (opportunamente accreditati) tramite postazioni dedicate installate presso gli uffici giudiziari, di ottenere le informazioni (data udienza, numero sentenza, impugnazione, etc.) sui processi da loro seguiti, sgravando in tal

modo il personale di cancelleria. Il modulo è attualmente utilizzato in via sperimentale presso i Tribunali di Velletri e Padova. Nella stessa direzione di semplificazione si attestano le attività svolte per divulgare l'applicativo che permette ai difensori di richiedere il certificato di iscrizione del registro notizie di reato attraverso un link per il download tramite posta elettronica certificata.

Queste appena elencate sono soltanto alcune delle più significative attività già svolte o in corso di esecuzione, tra le quali assume particolare rilievo anche la intervenuta predisposizione di infrastrutture per l'avvio del Processo civile telematico presso la Suprema Corte di Cassazione.

Con particolare riferimento al sistema informativo della amministrazione penitenziaria si è garantita anche per l'anno in corso la rilevazione sistematica, attraverso il sistema SIAP/AFIS 2.0, del numero dei figli presenti insieme alle detenute. Nel corso dell'anno si è dato ulteriore impulso al progetto della Telemedicina avviato in collaborazione con la Direzione generale dei servizi informativi automatizzati e Federsanità A.N.C.I., che persegue l'obiettivo di attivare sull'intero territorio nazionale un diario clinico informatizzato e un sistema informatico di trasmissione dei dati sanitari dei detenuti, volto a garantire standard assistenziali più elevati, ottimizzare le risorse di Polizia penitenziaria per le traduzioni in luogo esterno di cura, garantire la maggiore sicurezza globale del sistema. Nel corso del 2018 si è implementato costantemente l'Applicativo spazi detentivi (A.S.D.), che ha consentito di rilevare le violazioni dei livelli minimi dei tre metri quadrati nonché gli spazi detentivi inutilizzati, evidenziandone la relativa motivazione.

Altro percorso intrapreso nell'anno in corso ha riguardato la diffusione di una nuova piattaforma di multivideoconferenza in concomitanza al passaggio del servizio già in essere in capo alla DGSIA. Gli obiettivi principali connessi al progetto si sono concentrati in direzione dell'integrazione della attuale rete dedicata con la Rete Unitaria Giustizia, del *refresh* tecnologico con introduzione della modalità remotizzata di gestione e regia e del miglioramento del servizio di assistenza in aula con conseguenti economie di spesa.

All'innovazione tecnologica appena descritta si è accompagnata quella strutturale in considerazione dei lavori effettuati. Invero, sono state in parte rinnovate ed in parte realizzate presso i Tribunali le aule destinate alla partecipazione del dibattimento a distanza e le salette negli istituti penitenziari. Attualmente si sta procedendo alla migrazione del servizio in essere ed al trasferimento delle apparecchiature presso le nuove sale destinate.

Anche con riguardo al tema delle intercettazioni le politiche di digitalizzazione attuate hanno garantito da un lato l'acquisto, distribuzione ed installazione del *server e-storage* presso le sale CIT delle Procure e dall'altro l'acquisto del *software* per la sicurezza dei sistemi dei fornitori. Tra l'altro, si avvia alla definizione progettuale preliminare la previsione di una completa ristrutturazione del servizio intercettazioni delle Procure con conseguente razionalizzazione della distribuzione delle installazioni e della loro securizzazione.

Il Ministero, sotto il profilo delle garanzie di gestione, ha portato avanti la definizione e applicazione di puntuali politiche di sicurezza nella implementazione delle infrastrutture e dei sistemi: nel rispetto delle direttive della Presidenza del Consiglio dei Ministri in tema di sicurezza dello spazio cibernetico e delle specifiche esigenze della giurisdizione, in particolare nell'ambito della Direzione Nazionale Antimafia e antiterrorismo e delle relative Direzioni Distrettuali.

Le strutture centrali e amministrative, le strutture penitenziarie fondano grande parte della propria attività ordinaria sulla sicurezza e quindi sull'affidabilità della infrastruttura telematica e dei servizi informativi a supporto della giurisdizione e dell'attività amministrativa. Questa affidabilità deve essere garantita pure in un quadro organizzativo e operativo mutevole, in conseguenza della riforma della geografia giudiziaria e della attuazione del nuovo regolamento di organizzazione del Ministero della Giustizia. La vicinanza della giustizia al cittadino che in questo momento storico si esprime anche attraverso la creazione degli Uffici di prossimità per garantire il ripristino del contatto con l'utenza ha imposto la ricerca continua dell'adeguatezza e della velocità dei sistemi informatici utilizzati al fine di evitare disservizi attraverso

l'incremento della qualità dei sistemi trasmissivi, dei servizi di interoperabilità, della firma digitale e della cooperazione applicativa con le altre Amministrazioni.

6. La giustizia civile

6.1 Gli interventi normativi ed organizzativi. La riforma del processo fallimentare e civile.

Sin dagli esordi di questo mandato governativo, particolare attenzione è stata dedicata al tema delle riforme, anche a quelle precedentemente avviate (come quella delle procedure fallimentari), senza mai distogliere lo sguardo dalla dimensione centrale del cittadino e dalla conseguente esigenza, avvertita tanto nel campo della giustizia civile che in quello della giustizia penale, che solo un significativo processo di semplificazione e di velocizzazione delle procedure può consentire di presidiare efficacemente i diritti degli utenti del “servizio giustizia” e di restituire competitività e credibilità, anche internazionale, all'intero sistema Paese.

In questa linea di azione si collocano, pertanto, gli interventi legislativi di riforma sistematica nel campo del processo civile e delle procedure di insolvenza. Dal punto di vista metodologico, ciò che ha ispirato l'avvio (nel primo caso) e l'avanzamento (nel secondo caso) della riflessione sul processo di cambiamento e di riforma sistematica nei citati settori nevralgici della giustizia e dell'economia è stato il continuo confronto e dialogo con i principali attori della giurisdizione.

E', in questa direttrice, sempre più avvertita l'esigenza di intervenire sul tema del diritto fallimentare in una dimensione unitaria e non frammentaria, per ridurre al massimo le incertezze interpretative e dunque il contenzioso che inevitabilmente ne deriverebbe; al contempo, l'adozione di un sistema lineare, chiaro e moderno nel quale vengono delineati i principi giuridici comuni al fenomeno della crisi di impresa, contribuisce alla semplificazione e velocizzazione della gestione, anche giudiziale, delle procedure concorsuali, abbattendone la durata.

Come noto, l'11 ottobre 2017 è stata approvata la legge (19 ottobre 2017 n. 155) contenente la “*Delega al Governo per la riforma delle discipline della crisi di impresa e dell'insolvenza*”. L'adozione del decreto legislativo di attuazione della suddetta

delega, il cui schema è stato approvato dal Consiglio dei Ministri in via definitiva in data 10 gennaio 2019, andrà a sostituire integralmente l'attuale legge fallimentare nonché la legge n. 3 del 2012 (che disciplina la composizione della crisi da sovraindebitamento).

Passando, nel dettaglio, all'esame della riforma delle procedure di insolvenza, occorre evidenziare che l'obiettivo è quello della realizzazione di un moderno sistema dell'insolvenza, che, incentivando l'emersione tempestiva della crisi anche mediante il ricorso a misure premiali, agevolando l'esdebitazione anche dei piccoli imprenditori e dei consumatori e favorendo soluzioni della crisi incentrate sulla prosecuzione dell'attività aziendale, consenta nel suo complesso una migliore tutela del ceto creditorio ed offra all'imprenditore una seconda opportunità.

Questi, in sintesi, i tratti più significativi dell'intervento:

- 1) sostituzione del fallimento con la liquidazione giudiziale: il nuovo approccio lessicale, volto ad evitare l'aura di stigmatizzazione sociale, anche personale, che storicamente il termine "fallimento" evoca, esprime una nuova cultura del superamento dell'insolvenza vista come evenienza fisiologica nel ciclo vitale di un'impresa, da prevenire ed eventualmente regolare al meglio;
- 2) imprenditore agricolo: nell'attuare la delega, si è ritenuto, tenendo conto della specificità dell'attività che costituisce oggetto dell'impresa agricola, soggetta oltre che al rischio (comune anche alle altre tipologie di imprese) legato all'andamento del mercato, a quello derivante dalle incertezze dell'ambiente naturale, di assoggettare l'imprenditore agricolo alle procedure di sovraindebitamento, compresa, in particolare, la liquidazione controllata, che è una procedura liquidatoria semplificata sotto il profilo procedurale che può essere aperta, oltre che su istanza del debitore, anche su istanza dei creditori e del pubblico ministero;
- 3) misure di allerta: si tratta di uno degli aspetti più qualificanti della riforma, che consiste nell'introduzione di una fase preventiva di «allerta», volta ad anticipare l'emersione della crisi ed intesa come strumento di sostegno alle imprese, diretto ad una rapida analisi delle cause del malessere economico e finanziario dell'imprenditore

e destinato a risolversi all'occorrenza in un vero e proprio servizio di composizione assistita della crisi, offerto da organismi appositamente costituiti presso ciascuna camera di commercio (individuata in rapporto alla sede legale dell'impresa), funzionale alle trattative per il raggiungimento dell'accordo con i creditori o, eventualmente, anche solo con alcuni di essi. Si tratta di procedure di natura non giudiziale e confidenziale, finalizzate a incentivare, anche attraverso una serie di misure premiali, operanti anche sul piano della responsabilità penale, l'emersione anticipata della crisi e ad agevolare lo svolgimento di trattative tra debitore e creditori e l'attuazione di misure finalizzate a incentivare il ricorso agli accordi di ristrutturazione dei debiti, i piani attestati di risanamento e le convenzioni di moratoria. Sono state inoltre introdotte modifiche al codice civile, con la previsione, a carico dell'imprenditore, di dotare la propria impresa di un sistema informativo interno idoneo, nella sostanza, a far emergere tempestivamente i primi sintomi di crisi e la reintroduzione dell'obbligo, per le s.r.l. che raggiungano determinati limiti dimensionali, di dotarsi del collegio sindacale. Si tratta, anche in questo caso, di una novità nel diritto societario di rilievo sistematico ed anche un costo per l'impresa, ma presenta grande utilità nell'ottica di aiutare l'imprenditore a cogliere tempestivamente l'esistenza di «fondati indizi di crisi»;

4) un giudice specializzato per le procedure concorsuali: nell'ottica di valorizzare la specializzazione dei giudici addetti alla gestione delle procedure concorsuali, è stata attribuita ai tribunali sede delle sezioni specializzate in materia di imprese la competenza per le procedure di amministrazione straordinaria e per le procedure che riguardano gruppi di imprese di rilevanti dimensioni;

5) razionalizzazione dell'istituto del concordato preventivo: la riforma mira a favorire il ricorso al concordato in continuità aziendale, quale strumento di conservazione dell'impresa, mentre il concordato liquidatorio diviene ammissibile nei soli casi in cui è previsto l'apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori. In particolare, al fine di agevolare la partecipazione dei creditori ai processi decisionali nell'ambito della procedura di

concordato preventivo, è stata eliminata l'adunanza dei creditori e sono state previste modalità telematiche di espressione del voto; è stata prevista, in alcuni casi, la formazione obbligatoria delle classi, in modo da rendere evidenti le situazioni di possibile conflitto di interessi; è stata prevista la necessità, nei piani di concordato, di prevedere, in modo dettagliato, i tempi di esecuzione del piano e le misure da adottare nel caso in cui, in corso di esecuzione, si verificassero scostamenti rilevanti tra obiettivi programmati e obiettivi realizzati;

6) accordi di ristrutturazione: viene esteso l'ambito applicativo dell'istituto dell'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari, che ha fatto il proprio debutto nel D.L. n. 83 del 2015 e che ha dato fino ad ora buona prova di sé. Si prevede che il debitore possa avvalersi di tale strumento anche con riguardo a creditori diversi da quelli finanziari, purché portatori di interessi omogenei, allo scopo di favorire un processo decisionale più rapido e di impedire la "dittatura della minoranza".

7) un più facile accesso all'esdebitazione: si prevede, per le insolvenze di minor portata, che la liberazione dai debiti abbia luogo di diritto – cioè senza la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice - ferma la possibilità per i creditori di opporsi;

8) interventi sulla procedura di sovraindebitamento: la rivisitazione sistematica delle procedure di regolamentazione dell'insolvenza e della crisi di impresa non poteva prescindere dalla revisione della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento; tale consapevolezza discende dalla presa d'atto della quasi totale disapplicazione dell'istituto, che in Italia – a differenza che in altri paesi europei ed extraeuropei – non sembra ancora avere incontrato il favore degli operatori e dei soggetti destinatari, così fallendo il suo obiettivo di concorrere, attraverso l'esdebitazione, alla ripresa dell'economia. In questa prospettiva, si è ritenuto di conferire maggior peso al fenomeno esdebitatorio, che rappresenta il vero obiettivo perseguito dal soggetto destinatario della normativa, al fine di consentirgli nuove opportunità nel mondo del lavoro, liberandolo da un peso che rischia di divenire insostenibile e di precludergli ogni prospettiva futura. Poiché alla determinazione di una situazione di sovraindebitamento del consumatore concorre spesso il creditore,

mediante la violazione di specifiche regole di condotta, si è previsto di responsabilizzare il soggetto concedente il credito attraverso la predisposizione di sanzioni principalmente di tipo processuale (limitando, in particolare, le sue facoltà di opposizione);

9) misure per la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese: la riforma si propone di colmare una grave lacuna dell'attuale legge fallimentare che ignora del tutto il fenomeno dell'insolvenza dei "gruppi" d'impresa, attraverso disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione della crisi e dell'insolvenza delle plurime imprese del gruppo, individuando, ove possibile, un unico tribunale competente nonché un assetto unitario degli organi della procedura.

Il sistema normativo creato è derivato dalla necessità di rispondere alla esigenza sociale prima che del tessuto imprenditoriale, di fornire una sistema unitario e coerente, in linea con la contestuale risposta volta a garantire forme di composizione della crisi che rendano l'insolvenza una fase e non una strada senza ritorno.

Questo Ministero ha investito idee e risorse nella direzione prescelta, inaugurando una stagione normativa aperta a nuove sfide che incideranno sulla struttura del processo civile e penale nell'unica direzione utile dell'efficienza del sistema giustizia inteso come servizio e garanzia di tutela del diritto al giusto processo. In linea con quanto testè indicato, al fine di fornire una pronta risposta all'esigenza, avvertita come non più procrastinabile, del cittadino di ottenere una giustizia in tempi certi e ragionevoli, in coerenza con gli obiettivi programmati nell'Atto di indirizzo politico ed istituzionale, si segnala anche la proposta di riforma del processo civile.

È infatti in fase avanzatissima l'elaborazione di un testo di riforma del rito civile, che si propone una radicale semplificazione del processo civile monocratico. Entro la fine di febbraio 2019 sarà dunque depositato un disegno di legge avente ad oggetto la riforma del rito monocratico. Il disegno di legge conterrà anche la delega al Governo per la riforma complessiva del codice di procedura civile, al fine di introdurre analoghi meccanismi semplificatori per le cause riservate alla decisione del tribunale

in composizione collegiale e per il giudizio dinanzi al giudice di pace e di secondo grado.

La delega sarà esercitata con l'adozione dei relativi decreti legislativi entro giugno 2019. L'intervento oggetto del preannunciato disegno di legge si impernia sulla sostituzione, per le cause in cui il tribunale giudica in composizione monocratica, del procedimento ordinario di cognizione, con un rito semplificato, modellato sullo schema procedimentale del rito sommario di cognizione, con alcune integrazioni ispirate all'ormai rodato rito del lavoro. Rispetto al procedimento sommario già esistente, vi sono due significative novità, che costituiscono l'asse portante dell'intervento: per un verso, si prevede l'eliminazione della possibilità di conversione, coerentemente con l'obiettivo perseguito di riduzione dei riti; per altro verso, si prevede l'introduzione di un sistema di preclusioni, analogo a quello esistente nel processo del lavoro, che funge da contrappeso rispetto alla tendenziale destrutturazione del procedimento e ne garantisce celerità ed efficienza. Tale tendenziale destrutturazione, realizzata attraverso l'eliminazione di scadenze temporali prefissate successive alla fase introduttiva, vuole essere una prima ipotesi di processo ispirato ai principi del *case management*. In sostanza, si vuole realizzare un processo nel quale sia consentito al giudice e alle parti di modulare tempi ed adempimenti processuali sulla base dell'effettiva complessità della controversia e delle reali esigenze difensive. In particolare, a tal fine:

- si prevede che l'atto introduttivo sia sempre il ricorso;
- si riducono i termini a comparire, seppure in misura contenuta, data l'introduzione di un sistema di preclusioni iniziali;
- si introduce un sistema di scadenze nelle deduzioni e nelle produzioni, di merito ed istruttorie, recepito, come si è detto, dal modello del processo relativo alle controversie di lavoro: meccanismo finalizzato anche ad evitare l'instaurazione di controversie in difetto di un adeguato apparato argomentativo e probatorio a sostegno delle domande proposte;

-si rivede il meccanismo decisorio ordinario. Più in particolare, si prevede sempre la forma della discussione orale, preceduta solo dalla precisazione delle conclusioni nei processi più semplici e dal deposito di note finali difensive ed eventualmente di note di replica nei procedimenti più articolati. In entrambi i casi, poi, si prevede che il deposito della sentenza possa essere effettuato dal giudice entro i trenta giorni successivi alla udienza di discussione.

L'intervento investirà anche gli istituti della mediazione obbligatoria e della negoziazione assistita. Con riferimento alla mediazione obbligatoria, l'obiettivo è di mantenerla come condizione di procedibilità solo nei settori in cui la stessa ha dato buona prova di sé - tra questi, i patti di famiglia, i diritti reali, l'affitto d'azienda, le controversie in materia successoria - secondo le statistiche elaborate dal Ministero della Giustizia.

Quanto alla negoziazione assistita, allo scopo di agevolare agli avvocati l'accertamento dei fatti prima dell'inizio del processo, al fine di meglio poter valutare l'alea del giudizio e così incoraggiare soluzioni transattive, si prevede la possibilità, nell'ambito della procedura di negoziazione assistita, di svolgere attività istruttoria: gli elementi di prova così ottenuti, nel caso in cui non si pervenga ad una soluzione transattiva, saranno utilizzabili nel giudizio che si andrà successivamente ad instaurare, con effetti positivi sulla sua durata.

Sempre in un'ottica di semplificazione e velocizzazione del processo, si intende rendere obbligatorio, nei procedimenti nei quali il tribunale decide in composizione monocratica, il deposito degli atti introduttivi esclusivamente con modalità telematiche e prevedere che tutte le notificazioni di atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale che hanno come destinatario un soggetto obbligato a dotarsi di un indirizzo PEC si effettuino a cura dell'avvocato, esclusivamente mediante inoltro all'indirizzo di posta elettronica certificata quale risultante da pubblici elenchi. Questo allo scopo di semplificare e accelerare il procedimento notificatorio, valorizzando il principio di responsabilità, che impone ai soggetti obbligati a munirsi di un domicilio digitale di verificarne costantemente il buon funzionamento e di consultarlo con

regolarità. Per rendere più efficienti anche gli adempimenti amministrativi connessi all'introduzione del giudizio, si prevede che il pagamento del contributo unificato sia eseguito solo telematicamente quando è effettuato contestualmente ad un atto depositato telematicamente.

Sono *in itinere* anche altri interventi normativi. Essi si propongono nella direzione di fornire una esperienza di semplificazione e coerenza apparendo necessitati dalla emergenza, fortemente sentita, di restituire snellezza a procedimenti burocratici quotidiani, favorendo il sempre minore accesso alle cancellerie o comunque agli uffici per gli adempimenti più disparati in un'ottica di risparmio di energie ed efficienza della macchina giurisdizionale.

Il decreto legge n.135 del 14 dicembre 2018, c.d. decreto sulla semplificazione in via di conversione contiene, infatti, disposizioni urgenti in materia di giustizia civile, ovverosia modifiche al codice di procedura civile in materia di esecuzione forzata nei confronti dei soggetti creditori della pubblica amministrazione e misure urgenti per favorire la riscossione dei crediti di giustizia.

Il Ministero della giustizia, nel corso del 2018, ha opzionato e fortemente implementato modelli virtuosi di organizzazione per offrire una soddisfacente risposta alla domanda di giustizia. Basti pensare, sotto il profilo delle risorse, alla possibilità di scendere in campo direttamente e senza intermediari per compiere scelte di gestione risolutive e coerenti con le esigenze dei territori, degli uffici giudiziari e degli utenti finali del sistema.

Di qui l'avviata esperienza degli Uffici di prossimità, di cui già si è detto diffusamente, intesi come espressione della presenza dello Stato sul territorio, privato dell'ufficio giudiziario in seguito alla riforma della geografia giudiziaria. Una struttura in grado di contenere i costi ed i tempi degli spostamenti e degli adempimenti in funzione del bacino di utenza di riferimento.

L'obiettivo della architettura unica di sistema è direttamente correlato al miglioramento del servizio giustizia complessivamente inteso. Il traguardo ambizioso da raggiungere è, infatti, la comunicazione tra piattaforme differenti e sistemi che

comporterà maggiore sinergia tra uffici e maggiore sintesi dei tempi del processo. Il progetto esiste, l'impegno a portarlo a termine anche.

Per tale ragione, in uno agli interventi normativi sopra richiamati, nel corso dell'anno 2018- nella piena consapevolezza del ruolo assunto dall'informatica giudiziaria - si è proseguito nell'adozione di misure di innovazione organizzativa e di ammodernamento tecnologico, che si sono rese necessarie nell'ambito di una complessa opera di *assessment* volta a superare le pregresse inadeguatezze sia dei sistemi applicativi sia delle dotazioni informatiche a supporto della giurisdizione.

La complessità delle riforme poste in essere ha infatti evidenziato la necessità che gli uffici giudiziari siano posti nelle condizioni di rispondere adeguatamente ad una domanda collettiva di maggiore efficienza, anche mediante un razionale utilizzo delle risorse disponibili e l'attuazione puntuale dei processi di efficientamento dei servizi. L'azione di questo Dicastero si è difatti concentrata sull'obiettivo di porre in essere tutte le azioni necessarie al miglioramento dell'efficienza delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo all'informatizzazione e la telematizzazione degli uffici stessi. È stata a tal fine proseguita, l'attività di supporto innovativo agli uffici attraverso l'avanzamento delle convenzioni universitarie a suo tempo sottoscritte, quali ad esempio la Convenzione stipulata tra la Direzione Generale Servizi Informativi Automatizzati e la Conferenza dei Rettori delle Università italiane, per dare diffusione e piena attuazione al processo telematico civile e per porre in essere interventi finalizzati al potenziamento, al miglior utilizzo ed al pieno sfruttamento degli strumenti informatici al fine di incidere significativamente sulla eccessiva durata dei processi.

Notevoli risorse, come già esposto nel capitolo relativo all'avanzamento delle politiche di digitalizzazione, sono state stanziare per l'ammodernamento del parco *hardware*; invero, grazie ai fondi infrastrutturali la Direzione Generale dei sistemi informativi automatizzati sta tracciando il futuro assetto dei sistemi, con la progettazione di una unica architettura sulla quale si svilupperanno le evoluzioni dei sistemi degli uffici giudiziari ed amministrativi, primi fra tutti i sistemi di area civile.

Nel corso del 2018 è stato inoltre dato un forte impulso al miglioramento e alla evoluzione sia del processo civile telematico, sia degli strumenti per il giudice civile, con particolare riferimento alla “*consolle del magistrato*”, nei cui ambiti sono state realizzate ulteriori funzionalità, finalizzate al conseguimento della conoscenza e della gestione dei dati in tempi veloci.

Sempre nell’ambito del potenziamento degli *standards* di efficienza degli uffici giudiziari, può dirsi definitivamente attuato, nell’anno 2018, il percorso di trasformazione dell’attività dell’Ispettorato generale da mero controllo della regolarità dell’azione degli uffici giudiziari a momento di verifica trasparente delle *performance* degli uffici. In considerazione dell’esito positivo della sperimentazione conclusasi nel mese di marzo 2018 a seguito dell’ispezione ordinaria presso il Tribunale di Firenze, è stata inoltre decisa la diffusione del c.d. «pacchetto ispettori»-strumento di estrazione dei dati che, da un lato, favorisce il miglioramento della programmazione dell’attività dei singoli uffici giudiziari e, dall’altro, assicura la tempestiva individuazione dei settori in sofferenza e l’ottimizzazione dei tempi di raccolta dei dati ai fini ispettivi -a tutti gli uffici di primo grado a partire dal turno ispettivo del settembre 2018.

Al fine di raggiungere l’ulteriore obiettivo, previsto nel documento programmatico per l’anno 2018, di avviare l’attività di remotizzazione della raccolta dei dati da parte dell’Ispettorato, in fase pre-ispettiva, nel corso dell’anno 2018 è stata riorganizzata la rilevazione dei flussi degli affari del settore civile demandandola al «*datawarehouse*» della giustizia civile (cd. DWGC) in luogo dei singoli uffici giudiziari, di cui pure già si è detto.

6.2 I dati del contenzioso civile.

L’andamento nazionale del carico dei procedimenti civili conferma, anche per l’anno 2018, il consolidato trend decrescente, con una riduzione della pendenza nell’ultimo anno pari al -3,1% ed un totale di fascicoli pendenti pari a circa 3,460 milioni (al netto dell’attività del Giudice Tutelare, degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazioni giurate in Tribunale). In dettaglio, al 31 dicembre 2018 le iscrizioni annuali per tutti i gradi di giudizio sono

pari a 3.215.989, le definizioni a 3.329.674 e le pendenze a 3.460.764, ossia 112.106 cause in meno rispetto allo stesso periodo del 2017 (sempre non considerando le attività sopra ricordate, in quanto di carattere meramente amministrativo).

Relativamente alle pendenze, significativo è poi il dettaglio dei procedimenti area SICID, ottenuto scorporando i procedimenti di esecuzioni e fallimenti: al 31.12.2017 le pendenze SICID erano pari a 3.001.932, e il quarto bimestre 2018 invece fa registrare una pendenza di 2.924.833, mostrando il trend di decrescita. Inoltre la rilevazione storica mostra come le pendenze, tanto complessive che scorporate (SICID e SIECIC) siano in assoluta diminuzione rispetto al 2003, primo anno di rilevazione stabile sui registri informatizzati. Infatti, il totale delle pendenze al 2003 faceva registrare 4.597.480 contro appunto i 3.572.870 del 31 dicembre 2017 e i 3.460.764 stimato al 31 dicembre 2018. Complessivamente, la riduzione più marcata dei procedimenti civili pendenti si rileva in Corte d'Appello, pari al -7,1%, con decremento anche delle iscrizioni complessive, in conseguenza del crollo delle pendenze per le cause in materia di equa riparazione (che sono scese agli attuali 4.797 mila procedimenti, circa la metà di quelle presenti alla data del 31 dicembre 2017) e della forte riduzione dei procedimenti pendenti in materia di lavoro e previdenza. Presso i Tribunali ordinari la diminuzione della pendenza è pari al -4,6%, più sensibile per i procedimenti in materia di lavoro e per i procedimenti prefallimentari nonché per i procedimenti consensuali di separazione e divorzio, mentre i procedimenti relativi alle altre procedure concorsuali ed ai divorzi giudiziali mantengono il segno positivo. La decrescita dei procedimenti pendenti è correlata alla riduzione nella richiesta di giustizia per quasi tutte le materie. Continua a rilevarsi una diminuzione delle sopravvenienze per separazioni e divorzi consensuali, che si stima riconducibile anche agli interventi normativi in materia di ADR. Per i Tribunali per i Minorenni l'andamento della pendenza risulta in decrescita, con 92.800 procedimenti pendenti al 31 dicembre 2018 a fronte di 96.885 pendenti al 31 dicembre 2017. Più complessa è la valutazione per gli Uffici del Giudice di Pace, interessati nel corso degli ultimi anni da una profonda revisione, che ne ha ridotto il numero a 394, meno della metà degli uffici

preesistenti, per i quali si conferma in ogni caso una tendenza decrescente nel numero di procedimenti iscritti ed anche nei pendenti finali.

Sul sito del Ministero è presente un aggiornamento costante dei dati relativi all'arretrato ed al totale di procedimenti civili e penali pendenti, con indicatori di dettaglio per tutti i Tribunali e tutte le Corti di Appello italiane, quale strumento di trasparenza ed impegno per l'efficienza del servizio giustizia nei confronti di tutti gli operatori giudiziari e degli stessi cittadini. La pubblicazione trimestrale di tali monitoraggi consente, inoltre, al personale magistratuale degli Uffici (ed ai Dirigenti) di prendere piena consapevolezza – anche in un'ottica di proficua comparazione – della qualità e dell'efficienza conseguite nello svolgimento delle proprie attività giudiziarie.

Il monitoraggio, in particolare, conferma la costante erosione dell'arretrato patologico (ultrannuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in Tribunale) che, rilevato al 30 novembre 2018, è pari a circa 558.425, con una riduzione rispetto all'arretrato di 611 mila procedimenti alla data del 31 dicembre 2017.

Dalle valutazioni riportate, è possibile tracciare un quadro positivo del servizio giustizia, in quanto il costante decremento delle iscrizioni, se accompagnato da una produttività elevata, consentirà nei prossimi anni un'ulteriore erosione della pendenza. Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili, destinato ulteriormente ad abbattersi quando la annunciata riforma del processo civile entrerà a regime. Vi è tuttavia il sospetto che il decremento dei dati possa essere stato condizionato da una sfiducia che attanaglia il cittadino nei confronti del Sistema Giustizia. Ed è proprio su questo versante che si produrranno tutti gli sforzi di questo Dicastero nella costruzione di un processo civile che, per la sua rapidità ed efficacia, possa indurre il cittadino ad affidarsi al suo giudice naturale con maggiore ottimismo.

6.3 Breve analisi dei dati per ufficio giudiziario.

Si rimette una breve rassegna ragionata dei dati indicatori per tipologia d'ufficio.

La Corte di Cassazione è l'unico ufficio in controtendenza rispetto alla generalizzata riduzione delle pendenze, mostrando un aumento delle pendenze (111.353 al 31 dicembre 2018) sia pure lieve rispetto allo stesso periodo del 2017 (106.920).

Il dettaglio delle materie trattate in Corte d'Appello permette di evidenziare la riduzione a 4797 procedimenti pendenti per equa riparazione che costituisce una ulteriore marcata riduzione del 42,1% rispetto all'anno precedente (che già aveva fatto registrare una riduzione del 37,4% rispetto al 2015/16). Di rilievo la riduzione delle pendenze in materia di previdenza (32.543 al 31 dicembre 2018 rispetto ai 35.813 del 31 dicembre 2017) e di lavoro (40.191 alla data del 31 dicembre 2018 rispetto a 45.602 al 31 dicembre 2017).

Presso i Tribunali ordinari, nell'ultimo anno giudiziario si osserva un calo dei procedimenti pendenti per il contenzioso ordinario (577.405 al 31 dicembre 2018 rispetto a 600.156 al 31 dicembre 2017) ed ancor più accentuato per quello in materia commerciale (342.434 al 31 dicembre 2018 rispetto al 360.671 al 31 dicembre 2017) comprendente le materie relative a contratti ed obbligazioni, diritto industriale e societario, correlato alla diminuzione delle iscrizioni. In calo risultano anche le pendenze del settore lavoro e previdenza ed i fallimenti (473.214 al 31 dicembre 2018 rispetto a 488.802 al 31 dicembre 2017). Calano le iscrizioni dei procedimenti esecutivi immobiliari, dei decreti ingiuntivi e degli altri procedimenti speciali, mentre in lieve aumento risultano le iscrizioni dei procedimenti esecutivi mobiliari e della volontaria giurisdizione; le pendenze dei procedimenti esecutivi mobiliari sono però in diminuzione (188.771 al 31 dicembre 2018 rispetto a 199.449 al 31 dicembre 2017).

7. La giustizia penale

7.1 Interventi normativi di diritto penale sostanziale e procedurale. Il decreto anticorruzione e le altre modifiche del settore penale.

L'obiettivo di rendere complessivamente più efficace, efficiente e più rapido il sistema della giustizia penale e di fornire, concreto supporto al lavoro dell'autorità giudiziaria, si è sostanziato nella legge n. 3 del 9 gennaio 2019, recante *“Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del*

reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici”, il cui iter parlamentare si è concluso con l’approvazione avvenuta alla Camera dei Deputati il 18 dicembre scorso.

Sul versante del diritto penale sostanziale si è ritenuto dunque di iniziare l’azione riformatrice attraverso una legge organica e strutturata per contrastare in modo incisivo la piaga della corruzione. Invero il dilagare dei fenomeni corruttivi rappresenta storicamente uno dei limiti maggiori che grava sulla qualità complessiva del sistema-Paese italiano, in quanto drena risorse alle componenti sane del sistema economico e produttivo, riduce gli spazi di libera concorrenza per le imprese virtuose, compromette il fisiologico funzionamento della pubblica amministrazione, generando un triplice effetto negativo che colpisce non soltanto il sistema giudiziario in quanto tale (e di conseguenza la fiducia dei cittadini nella giustizia), ma anche il tessuto economico (disincentivando gli investitori internazionali e impoverendo le realtà imprenditoriali virtuose), nonché il complessivo andamento della macchina amministrativa. Un forte contrasto alla corruzione rientra pertanto tra le misure strutturali necessarie a creare e consentire un ambiente giuridico, sociale ed economico favorevole alla crescita economica e allo sviluppo sociale.

Del resto in materia di corruzione i dati che provengono dalle statistiche internazionali sono allarmanti: il livello di corruzione percepita nel settore pubblico è elevato e colloca l’Italia in posizione lontana dai vertici della classifica europea, spia di una grave insufficienza e di una costante, sensibile distanza da livelli auspicabili e realmente competitivi. In particolare, in ambito OCSE, l’Italia è il Paese con il più alto tasso di corruzione percepita, come emerge da una ricerca curata dall’Eurispes. Tale dato sfiora il 90% e rischia di provocare conseguenze concrete sull’economia nazionale in termini di fiducia nelle istituzioni e nei mercati. Del resto, secondo la Banca Mondiale, la corruzione costituisce uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo economico e sociale degli Stati, incidendo negativamente sulla crescita in misura stimata tra lo 0,5 ed l’1% annui. Nel dettaglio, nell’ultima graduatoria di Transparency International,

l'Italia figura al 69esimo posto, mentre l'85% degli italiani è convinto che istituzioni e politici abbiano a che fare con la corruzione.

La legge in commento propone, in ambito penale, due direttrici d'intervento, che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale. Si tratta, invero, di misure strutturali per affrontare in modo deciso e innovativo il fenomeno corruttivo, che investono sia la sua definizione giuridica sia la dimensione investigativa, per facilitare l'emersione delle fattispecie criminose. Tale intervento legislativo, difatti, muove dalla consapevolezza che l'effettività di un'incriminazione dipende non solo da una adeguata strutturazione delle fattispecie incriminatrici e dall'entità della pena edittale, ma anche dalla scelta di strumenti d'indagine e poteri di accertamento idonei all'effettivo perseguimento dei reati da parte degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria.

Il provvedimento prevede il generale riordino della disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, l'inasprimento del trattamento sanzionatorio primario nonché accessorio – con particolare riguardo alle sanzioni dell'interdizione dai pubblici uffici e del divieto a contrarre con la pubblica amministrazione - e l'introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione. La novella legislativa, peraltro, opera in accordo con alcune raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal GRECO e dall'OCSE, per completare l'opportuno percorso di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, nella prospettiva dell'assunzione di un ruolo preminente dell'Italia all'interno del GRECO nell'azione di contrasto al fenomeno corruttivo. Parimenti, la normativa in esame raccoglie le raccomandazioni contenute nella Convenzione di Merida del 2003, nella quale si auspicava l'utilizzo, anche nella materia dei delitti di corruzione, di tecniche investigative speciali, tra cui rientrano anche le operazioni sotto copertura.

Nello specifico, il disegno di legge prevede una serie di modifiche al codice penale e, segnatamente:

- l'aumento delle pene principali per il delitto di corruzione per l'esercizio della funzione (art. 318 c.p.);
- la riformulazione della fattispecie incriminatrice del traffico d'influenze illecite (art. 346-*bis* c.p.), con assorbimento nella stessa delle condotte di millantato credito (art. 346 c.p.) ed aggravamento del relativo trattamento sanzionatorio;
- l'ampliamento dell'ambito applicativo dei delitti in tema di corruzione internazionale dei pubblici agenti (art. 322-*bis* c.p.);
- l'ampliamento dell'ambito di applicazione e rimodulazione dei criteri di determinazione, in chiave afflittivo-sanzionatoria, della riparazione pecuniaria (art. 322-*quater* c.p.);
- l'inasprimento delle sanzioni interdittive nel caso di responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni anche prive di personalità giuridica, in relazione alla commissione dei delitti di concussione, induzione indebita a dare o promettere utilità e corruzione (art. 25, comma 5, decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231);
- l'introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione, per i reati previsti dagli articoli 318, 319, 319-*quater*, 320, 321, 322-*bis*, limitatamente ai delitti di corruzione e di induzione indebita ivi indicati, 346-*bis*, 353 e 353-*bis* c.p.;
- l'introduzione della procedibilità d'ufficio per i delitti di corruzione tra privati e di istigazione alla corruzione tra privati (artt. 2635 e 2635-*bis* c.c.);
- l'introduzione della procedibilità d'ufficio per talune ipotesi aggravate del delitto di appropriazione indebita (art. 646 c.p.);
- l'eliminazione della necessità della richiesta del Ministro della giustizia o della denuncia della persona offesa per il perseguimento dei reati di corruzione e altri delitti contro la pubblica amministrazione commessi all'estero.

Tali misure sono affiancate, sotto il profilo processuale e soprattutto investigativo, da ulteriori interventi finalizzati a garantire la concreta ed efficace perseguibilità dei reati a base corruttiva attraverso alcune modifiche al codice di procedura penale e alla legge

16 marzo 2006, n. 146 di *Ratifica ed esecuzione della Convenzione e dei Protocolli delle Nazioni Unite contro il crimine organizzato transnazionale, adottati dall'Assemblea generale il 15 novembre 2000 ed il 31 maggio 2001*, che hanno determinato:

- l'applicabilità delle sanzioni accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione anche in caso di applicazione della pena concordata, ai sensi dell'art. 444, comma 2, c.p.p., che non superi i due anni di pena detentiva, soli o congiunti a pena pecuniaria, per i più gravi reati contro la pubblica amministrazione (i delitti previsti dagli articoli 314, primo comma, 317, 318, 319, 319-ter, 319-quater, primo comma, 320, 321, 322, 322-bis, 346-bis c.p.);
- l'introduzione di tecniche investigative speciali, attraverso l'estensione al contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione della disciplina delle operazioni sotto copertura, previste dall'art. 9 legge 16 marzo 2006, n. 146 e successive modificazioni;
- l'estensione dei poteri di accertamento del giudice dell'impugnazione, a fronte dell'estinzione del reato per amnistia o per prescrizione, ai fini della decisione sulla confisca *ex art. 322-ter c.p.*;
- l'attribuzione al tribunale della sorveglianza della decisione sulla estinzione delle pene accessorie della interdizione dai pubblici uffici e della incapacità di contrattare con la pubblica amministrazione, conseguenti a condanna per taluni più gravi delitti contro la pubblica amministrazione, alle condizioni previste dal nuovo comma settimo dell'art. 179 c.p.

Ulteriore obiettivo della legge è quello di apportare le modifiche normative necessarie a completare l'adeguamento del diritto interno agli strumenti di lotta alla corruzione del Consiglio d'Europa. In tale ottica sono stati accolti in maniera quasi integrale i rilievi critici formulati al fine di portare a compimento il percorso di adeguamento della normativa interna a quella convenzionale, in coerenza con l'obiettivo di una maggiore incisività dell'azione di contrasto al fenomeno corruttivo. In ossequio alla riserva

apposta dall'Italia, a norma dell'art. 37 della Convenzione, nel momento della ratifica e rinnovata nel luglio 2017, si è tuttavia deciso di non adottare modifiche relativamente alla sottoposizione a sanzione penale delle condotte di corruzione passiva dei pubblici ufficiali stranieri e quelle di corruzione, sia attiva che passiva, dei membri delle assemblee pubbliche straniere (fatta eccezione per quelle dei Paesi dell'Unione europea).

A tal fine sono state introdotte novità rilevanti, che -in linea con l'impianto di fondo della legge e con la *ratio* che ispira quella sul *whistleblowing*- si affiancano sinergicamente alle altre misure adottate (anche mediante il ricorso a tecniche investigative speciali) per una più efficace attività di accertamento e repressione dei fenomeni corruttivi e para-corruttivi (come la turbata libertà degli incanti e la turbata libertà del procedimento di scelta del contraente da parte della pubblica amministrazione o l'astensione dagli incanti verso pagamento o promessa di denaro o altra utilità). La connessione razionale fra le modifiche volte all'inasprimento sanzionatorio ed alla stabilizzazione delle pene accessorie e quelle finalizzate all'introduzione della causa di non punibilità mira proprio a creare le condizioni per una più efficace prevenzione, costituendo una contropinta dissuasiva dall'entrare in accordi illeciti.

Con tali azioni si intende perseguire contemporaneamente un duplice obiettivo: sul versante general-preventivo, disincentivare le condotte illecite, introducendo un «fattore di insicurezza» con effetti dissuasivi; sul versante special-preventivo, rompere il muro di omertà e la catena di solidarietà che protegge fattispecie tipicamente bilaterali, quali sono quelle corruttive o d'induzione indebita a dare o promettere utilità o il traffico d'influenze, o fattispecie comunque alimentate da fenomeni collusivi (come la turbata libertà degli incanti o l'astensione illecita dagli incanti) consentendo l'acquisizione di elementi probatori normalmente molto difficili da assicurare al processo, utili per accertare e reprimere i fatti delittuosi. D'altronde, l'introduzione della previsione di una causa di non punibilità per chi denunci il fatto determina che nessuna delle parti dello scambio corruttivo potrà più fare affidamento certo su un

comune interesse a tacere. Ne deriva che l'ingresso nello scambio illecito diventa insicuro e rischioso.

In sostanza, la legge introduce alcune modifiche con le quali si propone di favorire l'emergenza di fenomeni corruttivi all'interno della pubblica amministrazione inducendo il dipendente pubblico a denunciare le condotte illecite di cui sia venuto a conoscenza. Tale linea di azione si fonda sulla valorizzazione del fenomeno del *whistleblowing*, ritenendosi che le denunce endogene rappresentino un efficace strumento diffuso di controllo idoneo a garantire un meccanismo di protezione interno all'apparato pubblico, creando una corsia preferenziale nella veicolazione delle notizie di reato all'autorità giudiziaria.

Allo scopo di porre un argine al fenomeno corruttivo la novella mira a potenziare gli strumenti investigativi per la prevenzione, l'accertamento e la repressione di reati allarmanti per diffusività e gravità degli effetti distorsivi prodotti a danno del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'economia, della libera concorrenza e dell'affidamento dei mercati ed è stata proposta l'estensione delle tecniche investigative speciali previste dall'art. 9 della legge n. 46 del 2006 a una serie di reati e, tra questi, la concussione, la corruzione per l'esercizio della funzione, la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, il traffico di influenze illecite. Segnatamente, si tratta di estendere l'utilizzo dell'agente sotto copertura oltre il perimetro dei reati per i quali era stato originariamente autorizzato, al fine di assicurare una maggiore efficacia ed incisività in fase investigativa, nella fase di accertamento di attività illecite. La motivazione di tale estensione va rinvenuta nella circostanza che si tratta di delitti connotati da apprezzabile gravità, assai diffusi nella pratica e, tuttavia, di difficile accertamento - soprattutto per quanto riguarda i delitti bilaterali, come le corruzioni, le induzioni indebite o il traffico di influenze - perché connotati dalla stretta comunanza di interessi illeciti dei soggetti che vi concorrono e dal legame omertoso che li protegge. Ai fenomeni *lato sensu* corruttivi si è ritenuto opportuno affiancare -agli effetti del potenziamento investigativo- anche i delitti di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, contigui non solo sul piano

sistematico (si tratta dei delitti commessi dai privati contro la pubblica amministrazione) ma anche e soprattutto per le modalità collusive delle quali usualmente si avvalgono, per gli effetti gravemente distorsivi della libera concorrenza e del mercato e per la compromissione della fiducia nell'azione della pubblica amministrazione che producono. Si prevede, pertanto, la possibilità di operazioni sotto copertura che consentano di infiltrare agenti di polizia giudiziaria, loro ausiliari o persone interposte in contesti in cui si abbia motivo di ritenere si stiano consumando i delitti in questione, scriminando condotte altrimenti suscettibili di integrare reato e autorizzando il ritardo di atti di competenza della polizia giudiziaria al fine di acquisire elementi di prova.

Viene, altresì, estesa alle indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione -analogamente a quanto già previsto, tra gli altri casi, per le operazioni antidroga o per il contrasto dei sequestri di persona a scopo di estorsione- la possibilità della consegna controllata di denaro o di altra utilità in esecuzione delle attività illecite in corso. Parimenti, si consente ad agenti e ufficiali di polizia giudiziaria di utilizzare temporaneamente beni mobili e immobili, documenti, identità o indicazioni fittizie per l'esecuzione delle operazioni sotto copertura.

Ulteriore elemento caratterizzante della riforma è rappresentato da una sistematica rivisitazione dell'istituto della prescrizione. L'importante modifica – peraltro non limitata ai soli delitti contro la pubblica amministrazione ma coinvolgente l'intero sistema penale– fonda su complesse motivazioni, sia di ordine pratico che teorico. In primo luogo, deve osservarsi che i dati a disposizione evidenziano un tendenziale aumento dei processi che si estinguono per prescrizione (9,4% nel 2017 a fronte dell'8,7% nel 2016). Nell'anno 2017 i procedimenti prescritti sono stati 125.551, dei quali il 25,8 per cento in grado di appello, con un'incidenza del 9,4 per cento sul totale dei procedimenti, in crescita rispetto al 2016 (era l'8,7% nel 2016). Tale copiosa incidenza sul totale dei processi definiti determina con tutta evidenza l'accrescersi della sfiducia dei cittadini nel sistema giustizia ed in particolare il diffondersi di un senso comune di incertezza e di insicurezza. La ricerca della verità e l'esigenza di giustizia

non possono essere frustrate dall'uso pretestuoso di un istituto che, pur avendo una funzione originaria nobile, quale quella di garanzia dell'effettivo diritto all'oblio del cittadino rispetto a comportamenti risalenti nel tempo e di realizzazione di un principio di economia dei sistemi giudiziari, non può però prestarsi a scudo di comportamenti criminosi e di condotte che provocano un elevato allarme sociale. Inoltre, deve considerarsi come il decorso della prescrizione comporti sul piano pratico il vanificarsi del lavoro svolto in sede di indagine e durante i vari gradi processuali, causando sostanzialmente un improduttivo utilizzo di risorse umane ed economiche.

Nell'ottica di dar vita ad una riforma equilibrata dell'istituto, in grado di valorizzarne e tutelarne la funzione originaria, eliminando gli aspetti patologici che nel corso degli anni ne hanno deformato il significato, si è deciso pertanto di accogliere una impostazione secondo la quale il termine prescrizionale cessi definitivamente di decorrere nel momento in cui interviene la sentenza di primo grado. Per tali motivi l'art. 2 della legge citata ha modificato l'art. 158 c.p. sostituendone il primo comma con il seguente: *“il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione”* nonché l'art. 159 c.p. sostituendone il comma secondo con il seguente: *“Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronuncia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna”* ed abolendo di conseguenza i commi 3 e 4 dello stesso articolo.

L'idea di fondo che sostiene la modifica dell'istituto è da rinvenirsi nella consapevolezza che la sospensione della prescrizione all'esito della pronuncia di una sentenza –di condanna o assolutoria– di primo grado (cui si equipara l'emissione di decreto penale di condanna) comporterà una riduzione delle impugnazioni pretestuose e delle strategie difensive che, pur legittime, sono attualmente finalizzate al raggiungimento del termine prescrizionale.

Parimenti, al fine evitare che la riduzione delle declaratorie assolutorie per prescrizione possa comportare un ulteriore allungamento dei processi, si è programmato un massiccio intervento sulle cause strutturali che determinano, oggi, una durata irragionevole dei processi, attraverso un aumento delle risorse umane ed ottimizzazione delle stesse, informatizzazione e snellimento delle procedure, semplificazione degli istituti di diritto processuale. Tali interventi condurranno, nel prossimo futuro, alla complessiva riforma del processo penale.

Altri, nel 2018, sono stati gli interventi prevalentemente realizzati sulla base di atti normativi disposti nel corso della precedente legislatura. Tra questi si ricorda il decreto legislativo n. 73 del 22 Giugno 2018, convertito con modificazioni nella legge n. 93 del 27 Luglio 2018, che costituisce atto di esercizio della delega conferita al Governo con la legge n. 103 del 23 giugno 2017, per l'attuazione, sia pure tendenziale, del principio della riserva di codice nella materia penale (articolo 1, comma 85, lettera q).

Altro intervento normativo è costituito dal decreto legislativo 6 febbraio 2018 n. 11 (G.U. n. 41 del 19 febbraio 2018), finalizzato all'attuazione della delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, per la riforma della disciplina processuale penale in materia di giudizi di impugnazione approvata durante la precedente legislatura.

Si dà conto inoltre del decreto legislativo 10 aprile 2018 n. 36. Il provvedimento attua la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, nella parte relativa alla modifica della disciplina del regime di procedibilità per taluni reati nonché del decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 122 ha attuato la delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, nella parte relativa alla revisione della disciplina del casellario giudiziale. Il Governo è stato delegato ad adeguare la disciplina del casellario giudiziale alle modifiche intervenute nella materia penale, anche processuale, e nel diritto dell'Unione europea in materia di protezione dei dati personali, con l'obiettivo della semplificazione del procedimento e della riduzione degli adempimenti amministrativi.

La materia delle intercettazioni è stata interessata da interventi normativi sotto un duplice profilo: da un lato è stata varata una riforma relativa al riordino delle spese per intercettazioni, dall'altro sono state introdotte modifiche sostanziali all'istituto medesimo, relative in particolare alle procedure di selezione, archiviazione e gestione del materiale derivante da intercettazione.

Quanto al primo intervento, contenuto nel decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 120, in attuazione alla delega contenuta nella legge 23 giugno 2017, n. 103, esso si inserisce nel contesto che ha già visto, nel 2017, la adozione del decreto interministeriale che reca la tabella per la liquidazione delle prestazioni obbligatorie per attività di intercettazione, mentre è in via di adozione la tabella per le prestazioni c.d. funzionali. In particolare, l'articolo 1 individua nel pubblico ministero l'autorità competente a liquidare le spese per attività di intercettazione, risolvendo così un contrasto interpretativo. Si è così scelto di investire il pubblico ministero che ha eseguito o richiesto l'autorizzazione a disporre le operazioni di intercettazione, in ossequio al principio per cui il pagamento deve essere eseguito dalla medesima autorità giudiziaria che ha disposto l'attività fonte di spesa, anche in una prospettiva di responsabilizzazione dei singoli uffici giudiziari. Si stabilisce inoltre che il decreto di pagamento, quando l'attività è coperta da segreto istruttorio, può essere emesso, mentre il beneficiario potrà impugnarlo solo quando il segreto sia cessato e il decreto sia stato quindi comunicato anche alle parti.

Il secondo intervento, introdotto con decreto legislativo 29 dicembre 2017, n. 216, non è ancora entrato in vigore, in quanto ne è stata dapprima, con il decreto legislativo del 25 luglio 2018 n. 98, postergata l'efficacia al 31.03.2019 e successivamente, con la Legge di bilancio n. 145 del 2018, alla data del 31.07.2019. Tale decisione fonda su un duplice ordine di ragioni. Sotto il profilo pratico si osserva che tale riforma presenta delle ricadute applicative non di poco momento, in quanto le nuove disposizioni sono subordinate al completamento delle complesse misure organizzative in atto, anche relativamente alla predisposizione di apparati elettronici e digitali. Alcune attività di collaudo dei sistemi presso i singoli uffici delle Procure della

Repubblica e di adeguamento dei locali (individuazione dei locali idonei per le cd. “sale di ascolto”) hanno imposto di posticipare il termine di entrata in vigore oltre la data originaria del 26 luglio. La proroga del termine di entrata in vigore della disciplina delle intercettazioni di cui all’art. 9 del decreto legislativo citato ha consentito di adeguare meglio le attività e le misure organizzative alle necessità degli uffici, a dispiegare in modo più efficiente il sistema informatico prescelto e già realizzato, a definire in modo più consono il piano di formazione sui nuovi sistemi.

Oltre a ciò la scelta di posticiparne l’entrata in vigore trova la sua ragione anche nella esigenza di assicurare una rivisitazione complessiva dell’istituto attraverso un più razionale contemperamento dei diversi interessi coinvolti (quelli all’efficienza delle indagini, alla *privacy* e all’assicurazione dei diritti di difesa) ed una più attenta riflessione volta ad apportare correzioni alla riforma e per rettificare eventuali anomalie.

Ulteriori interventi legislativi che spiegano una incidenza diretta o indiretta sul diritto penale processuale sono contenuti nei decreti legislativi di attuazione delle direttive comunitarie ed, in particolare, nel decreto legislativo 18 maggio 2018, n. 51 che attua la delega contenuta nella legge 25 ottobre 2017 n. 163, finalizzata al recepimento della direttiva (UE) 2016/680 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativa alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali da parte delle autorità competenti a fini di prevenzione, indagine, accertamento e perseguimento di reati o esecuzione di sanzioni penali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la decisione quadro 2008/977/GAI del Consiglio, pubblicato nella G.U. n. 119 del 24 maggio 2018.

Occorre ricordare anche il Decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 53, che attua la delega contenuta nella legge 25 ottobre 2017, n. 163, finalizzata al recepimento della direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull’uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi e

disciplina dell'obbligo per i vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate in attuazione della direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004.

Parimenti, ulteriori interventi legislativi che esercitano una incidenza diretta o indiretta sul diritto penale processuale sono contenuti nei decreti legislativi di attuazione di riforma dell'ordinamento penitenziario e dell'esecuzione delle pene per i condannati minorenni (per i quali si rinvia al capitolo relativo alla esecuzione penale ed alla giustizia minorile) ed, in particolare, nel decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124, che attua una parte della delega di cui all'articolo 1, commi 82, 8, 85, lettere g), h), r), della legge 23 giugno 2017, n. 103, recante Riforma dell'Ordinamento penitenziario, nella parte relativa all'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, alle attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati e al miglioramento della vita carceraria nonché il decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, che attua la delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della legge 23 giugno 2017, n. 103 recante Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni.

Altra significativa iniziativa è rappresentata dall'approvazione da parte del Consiglio dei Ministri, in data 29.11.2018, del disegno di legge recante *“Modifiche al Codice di procedura penale: disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere”* (cd. “Codice Rosso”).

Tale iniziativa ha trovato il proprio fondamento alla luce dei dati di seguito riportati. In particolare l'Istat, nel suo ultimo rapporto, ha fornito una fotografia drammatica: secondo i dati diffusi, circa il 21 per cento delle donne italiane – pari a 4,5 milioni – è stato costretto a compiere atti sessuali e 1 milione e mezzo ha subito la violenza più grave: 653.000 donne vittime di stupro e 746.000 vittime di tentato stupro. Andando più nel dettaglio, i dati rilevano che nel biennio 2015-16 il 4,1% delle ragazze che oggi hanno meno di 30 anni ha subito violenza sessuale quando erano minorenni, e risulta in aumento la percentuale dei figli che hanno assistito a episodi di violenza sulla propria madre (dal 60,3% al 64,8% tra il 2006 e il 2014). Un dato altrettanto allarmante è quello che riguarda gli omicidi contro le donne: sono oltre 130, (dati

Viminale aggiornati al 31 luglio 2018 e riferiti ai dodici mesi precedenti) i casi che si sono consumati nei contesti familiari, per mano di un marito o un partner, un ex o altro familiare. Secondo dati Istat, erano, invece, state 149 le donne vittime di omicidi volontari nel 2016 in Italia. Se si esamina, quindi, la relazione autore/vittima, di quei 149 omicidi di donne nel 2016, quasi 3 su 4 sono stati commessi nell'ambito familiare: 59 donne sono state uccise dal partner, 17 da un ex partner e altre 33 da un parente. Sempre l'Istat, sulla base di un'indagine pluriennale sulla violenza sulle donne, ha stimato (dati 2014) che nel corso della propria vita poco meno di 7 milioni di donne tra i 16 e i 70 anni (6 milioni 788 mila), quasi una su tre (31,5%), hanno subito una qualche forma di violenza fisica o sessuale, dalle forme meno gravi come lo strattonamento o la molestia a quelle più gravi come il tentativo di strangolamento o lo stupro. I numeri forniti dal Ministero dell'Interno ad agosto 2017 segnalano un generale calo di alcuni delitti, con una diminuzione pari al 12 per cento. A rimanere stabile è il numero degli stupri: la statistica parla di una riduzione del solo 0,5 per cento, a fronte anche del fatto che secondo le statistiche 9 donne su 10 non denunciano ciò che hanno subito, anche e soprattutto, tra le mura domestiche. Per quanto concerne la violenza in ambito lavorativo, Istat, sulla base della rilevazione svolta nel 2016, stima che siano un milione 403mila (quasi il 9% delle lavoratrici attuali o passate, comprese quelle in cerca di lavoro) le donne che hanno subito, nel corso della loro vita lavorativa, molestie o ricatti sessuali sul posto di lavoro. Solo una donna su 5, tra quelle che hanno subito un ricatto, ha raccontato la propria esperienza, parlandone soprattutto con i colleghi (8,1%), molto meno con il datore di lavoro, dirigenti o sindacati. Sul versante della risposta data dal sistema-giustizia, secondo i dati del Ministero della Giustizia, i detenuti maschi che sono in carcere per avere commesso violenza sessuale sono 2977 (di cui 1828 italiani), per avere commesso *stalking* 691 (di cui 540 italiani) e 186 (di cui 130 italiani) per percosse. A questi si aggiungono i denunciati. Per quanto riguarda il reato di atti persecutori, nel 2015 sono state 15.733 le persone adulte iscritte nei registri delle procure, ma l'azione penale ha avuto luogo per il 51% dei casi. Le condanne sono fortemente cresciute dal 2009 al 2015: 35 sentenze nel 2009, 1.601 nel 2016, di cui

1.309 con condannato italiano e 292 straniero. Significativo, infine, proprio il dato sullo stalking: il trend di denuncia per il reato in esame è, infatti, in significativa diminuzione (periodo compreso tra il 2014 e il 2018). Occorre capire se questa diminuzione è dovuta ad un calo dei delitti o al fatto che la denuncia viene percepita come inutile se non seguita da azioni concrete da parte delle istituzioni cui le donne si rivolgono.

Detto questo occorre ribadire che si tratta di interventi sul codice di procedura penale in linea con le indicazioni provenienti della direttiva 2012/29/UE, volti a garantire l'assoluta tempestività degli interventi, cautelari o di prevenzione, a tutela delle vittime dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza, al fine di pervenire, ove necessario, nel più breve tempo possibile all'adozione di provvedimenti "protettivi o di non avvicinamento" e di impedire che possa ulteriormente porsi in pericolo la vita e l'incolumità fisica delle vittime di violenza domestica e di genere. Al fine di predisporre un'adeguata tutela alle vittime dei reati in argomento e di dare attuazione alla direttiva 2012/29/UE, come sopra detto, già il d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 è intervenuto sulle modalità di assunzione delle persone in condizioni di particolare vulnerabilità (concetto di cui il legislatore ha fornito la nozione all'articolo 90-*quater* c.p.p.), nel caso in cui il pubblico ministero ritenga utile o necessario ai fini di indagine l'audizione medesima. Con il recente intervento normativo si intendono evitare vuoti di tutela e garantire alla persona offesa dei reati sopraindicati, indipendentemente dalla riconducibilità alla nozione di cui all'articolo 90-*quater* c.p.p., di essere sentita nel più breve tempo con dichiarazioni che rappresenteranno il fulcro centrale del procedimento e elemento di valutazione imprescindibile per l'autorità giudiziaria chiamata, tra l'altro, ad attivare eventuali strumenti cautelari, ove non ostino primarie esigenze investigative o di tutela della medesima vittima. Le predette esigenze di completezza della tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, dunque, sono alla base degli interventi di modifica alle norme del codice di procedura penale. In primo luogo si integra l'articolo 347 c.p.p. sull'obbligo della polizia giudiziaria di riferire al pubblico ministero le notizie di reato

acquisite. Con l'articolo 1 del disegno di legge, infatti, l'articolo 347 c.p.p. viene modificato al fine di estendere ai delitti di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza il regime speciale attualmente previsto per i gravi delitti indicati dall'articolo 407, lettera a), numeri da 1) a 6), c.p.p.: in tal modo, la polizia giudiziaria sarà sempre tenuta a comunicare al pubblico ministero le notizie di reato immediatamente, anche in forma orale. Con la norma si esclude ogni discrezionalità nella scelta sullo strumento comunicativo della notizia di reato: la polizia giudiziaria, infatti, dovrà attivarsi senza ritardo senza alcuna possibilità di valutare la sussistenza o meno di ragioni di urgenza. Imponendo l'immediata comunicazione della notizia di reato, infatti, si introduce una presunzione assoluta di urgenza rispetto a fenomeni criminosi per i quali l'inutile decorso del tempo può portare, e spesso porta, ad un aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose. L'intervento normativo proposto si pone quindi, in linea con le indicazioni provenienti dalla direttiva 2012/29/UE, l'obiettivo specifico di garantire l'immediata instaurazione del procedimento al fine di prevenire nel più breve tempo all'adozione di provvedimenti "protettivi o di non avvicinamento".

Nello spirito delle disposizioni della direttiva più volte citata che, nel prevedere l'audizione della vittima richiede che la stessa si svolga "senza ritardo", la norma si propone di garantire il diritto della vittima all'audizione da parte dell'autorità giudiziaria e di evitare stasi procedurali che ritarderebbero senza motivo la possibile attivazione di interventi impeditivi della reiterazione della condotta o dell'aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose dell'illecito, sempre che non sussistano imprescindibili esigenze di tutela della riservatezza delle indagini che giustifichino il rinvio dell'assunzione delle informazioni. Per tali ragioni si è voluta creare una "corsia preferenziale" nella trattazione di procedimenti che per la loro peculiare delicatezza impongono una tempestività di intervento necessaria per scongiurare gli effetti irreversibili che troppo spesso divengono fatti di cronaca che agitano da ormai troppo tempo la coscienza sociale.

7.2 Le ricadute organizzative.

Le modifiche normative intervenute nel settore penale sono state accompagnate di pari passo da un deciso intervento di tipo strutturale, declinatosi nella razionalizzazione ed implementazione delle risorse, nella semplificazione delle attività degli uffici giudiziari –in particolare attraverso la prosecuzione del processo di informatizzazione ed automatizzazione– e nella programmazione di chiare linee di intervento da seguire nel prossimo futuro.

L'idea di fondo che anima tale percorso è la consapevolezza che nessun modello di giustizia, per quanto rinnovato sotto il profilo sostanziale e procedurale, potrebbe funzionare in difetto di un sistema efficace, organizzato ed adeguatamente dotato di risorse umane e materiali. Invero la scopertura di personale, sia amministrativo che della magistratura, la mancata razionalizzazione delle piante organiche e le carenze di beni, materiali e di strutture adeguate rappresentano uno dei maggiori ostacoli al raggiungimento degli obiettivi prefissati, ossia a garantire al contempo la certezza della pena, la durata effettivamente ragionevole del processo penale e la capacità di far espiare una pena secondo modalità concretamente rieducative.

Proseguendo nel percorso di informatizzazione, la Direzione Generale per i Servizi Informatici Automatizzati ha seguito nell'opera di allineamento dei vari sistemi applicativi utilizzati dagli uffici giudiziari allo scopo di raggiungere l'uniformità dei registri informatici. La diffusione su tutto il territorio nazionale degli applicativi è stata accompagnata da azioni di formazione e informazione, con lo scopo di diffondere le potenzialità e le funzionalità dei sistemi che costituiscono un fondamentale elemento di vantaggio organizzativo per gli uffici. L'attività formativa è iniziata con i percorsi sul sistema per il Trattamento informatico degli atti processuali (TIAP) e sul Sistema informativo della cognizione penale (SICP) ed è proseguita con il Sistema informativo misure di prevenzione (SITMP), con il Sistema Integrato Esecuzioni e Sorveglianza per i due sottosistemi (SIGE e SIEP), e con il sistema Console Siris in materia statistica.

Inoltre risulta attivata la formazione dei referenti per il modulo SICP dedicato alla cooperazione internazionale ed alla gestione del Registro informatico per la gestione delle richieste di assistenza giudiziaria dall'estero, settore coinvolto dal trasferimento delle competenze di cui al d.lgs 52 e 108/2017.

Nell'ambito del complessivo progetto di reingegnerizzazione dei sistemi, è stata data attuazione alle misure di sicurezza nelle attività di intercettazione in ossequio ai provvedimenti adottati dal Garante in data 18 luglio 2014, 25 giugno 2015 e 28 luglio 2016. Sono state elaborate ulteriori ed essenziali misure di rafforzamento della affidabilità dei sistemi di intercettazione e sono state poste in essere le misure organizzative per dare attuazione a quanto previsto dal d.lgs 29 dicembre 2017, n.216. E' stato altresì verificato, a seguito di costante monitoraggio, il completamento pressochè totale delle procedure di adeguamento, da parte degli uffici della Procura della Repubblica dislocati su tutto il territorio nazionale, delle sale C.I.T. (centro per le intercettazioni telefoniche).

Inoltre, in materia di partecipazione a distanza al dibattimento penale, si è provveduto alla diffusione di una nuova piattaforma di multi-videoconferenza per sostituire ed ampliare il servizio. Anche in tal caso, risultano vicini al completamento gli interventi di realizzazione delle sale, con una percentuale di copertura pari al 97% per quanto riguarda gli istituti penitenziari ed una copertura quasi totale per gli uffici giudiziari.

7.3 Le statistiche della giustizia penale.

I dati statistici raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale della statistica e dell'analisi organizzativa evidenziano che, nel corso dell'ultimo anno giudiziario, il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari è diminuito del 4,79%, attestandosi a 2.845.999 procedimenti alla data del 30 settembre 2018.

L'analisi dinamica su scala nazionale del dato dimostra che la riduzione è da ricondurre ad un generalizzato incremento del numero delle definizioni che ha riguardato in maniera più o meno uniforme tutti gli uffici giudiziari, attestandosi ad un

totale del -5,74%, nonché ad un calo delle nuove iscrizioni (-4,22% sul totale), il che rappresenta anche l'effetto del processo riformatore che ha investito a livello normativo il sistema penale, con gli effetti deflattivi indotti dagli interventi di depenalizzazione, ma anche delle misure organizzative adottate a sostegno delle innovazioni, in particolare con la generale diffusione degli applicativi informatici (sistema SICP, portale delle notizie di reato, TIAP) che hanno permesso la correlata definizione di criteri, ragionati ed uniformi, per le iscrizioni, per la gestione dei ruoli di udienza nonché semplificato la gestione del passaggio dei fascicoli virtuali tra i diversi uffici giudiziari.

Il maggior contributo in termini assoluti alla riduzione delle pendenze è dovuto alle Procure della Repubblica che, tra i due anni giudiziari in esame, presentano un calo di 127.325 procedimenti, segnando anche la miglior riduzione in termini percentuali (-9,59%).

Si riportano di seguito i dati relativi ai diversi uffici del settore penale. Quanto alla Procura della Repubblica: i procedimenti con autore noto iscritti nell'anno giudiziario 2017/2018 sono diminuiti del 4,27% rispetto all'anno precedente con un andamento diversificato: analogamente a quanto registrato negli anni passati, crescono i procedimenti di competenza della DDA (+0,25%), mentre diminuiscono quelli ordinari (-4,06%) e quelli di competenza del giudice di pace (-5,84%). Un differente *trend* si registra nelle definizioni, con una diminuzione delle definizioni pari allo 0,84% per i procedimenti di competenza della DDA rispetto al precedente anno giudiziario ed una diminuzione del 4,26% per i procedimenti relativi a reati ordinari.

In relazione agli uffici di Tribunale, nel complesso, l'anno giudiziario 2017/2018, rispetto al precedente, evidenzia una diminuzione delle iscrizioni (in calo dell'1,34%) e delle definizioni (in calo del 6,08%).

Quanto all'ufficio del Giudice di Pace è confermato l'andamento generale con la diminuzione di procedimenti iscritti e definiti nel dibattimento nella misura del 20,15% e del 16,45%.

In relazione alle Corti di Appello il dato tra iscrizioni e definizioni è divergente. Ad un calo delle iscrizioni pari al 4,16% corrisponde, al contrario, un aumento delle definizioni nella misura del 9,08%. Per la Corte di cassazione si registra una diminuzione delle iscrizioni nella misura del 6,89% ed un lieve aumento delle definizioni nella misura dello 0,13%.

8. Un nuovo modello di esecuzione penale tra certezza della pena e dignità della detenzione

8.1 Esecuzione penale intramuraria.

Preliminarmente nella tabella sotto indicata si riportano i dati dettagliati relativi alla popolazione detenuta alla data del 31.12.2018.

Regione	Capienza regolamentare		Cittadinanza		totale detenuti	Sesso		totale detenuti	Di cui detenuti in regime di 41 bis		totale detenuti
	totale	tasso di affollamento (*)	italiani	stranieri		donne	uomini		donne	uomini	
	1.64		1.62		1.97		1.88	1.97			16
ABRUZZO	0	120	4	349	3	90	3	3	10	153	3
BASILICATA	413	135	487	72	559	15	544	559			0
	2.73		2.19		2.80		2.74	2.80			0
CALABRIA	4	103	2	613	5	56	9	5			0
	6.14		6.65		7.66		7.28	7.66			0
CAMPANIA	2	125	2	1.008	0	380	0	0			0
EMILIA	2.80		1.70		3.55		3.40	3.55			66
ROMAGNA	5	127	0	1.854	4	146	8	4	0	66	66
FRIULI											
VENEZIA											17
GIULIA	480	134	373	268	641	33	608	641	0	17	17
	5.25		3.91		6.53		6.09	6.53			90
LAZIO	6	124	0	2.624	4	438	6	4	0	90	90
	1.12				1.47		1.40	1.47			0
LIGURIA	8	131	686	788	4	67	7	4			0
	6.22		4.79		8.49		8.03	8.49			0
LOMBARDIA	6	136	6	3.698	4	462	2	4	0	97	97
MARCHE	897	104	615	314	929	22	907	929			0
MOLISE	270	143	259	128	387	0	387	387			0
	3.97		2.38		4.47		4.31	4.47			11
PIEMONTE	6	113	9	2.089	8	162	6	8	0	111	1
	2.32		3.12		3.64		3.48	3.64			0
PUGLIA	2	157	9	517	6	157	9	6			0
	2.70		1.46		2.15		2.12	2.15			0
SARDEGNA	6	80	5	694	9	34	5	9	0	87	87
	6.49		5.33		6.46		6.30	6.46			0
SICILIA	7	100	4	1.135	9	162	7	9	0	1	1

TOSCANA	3.14		1.71		3.40		3.29	3.40			
TRENTINO	6	108	9	1.687	6	114	2	6			0
ALTO											
ADIGE	506	79	127	273	400	22	378	400			0
	1.33				1.43		1.35	1.43			11
UMBRIA	4	107	847	584	1	72	9	1	0	110	0
VALLE											
D'AOSTA	181	122	68	153	221	0	221	221			0
	1.92		1.02		2.43		2.29	2.43			
VENETO	2	127	8	1.407	5	144	1	5			0
Totale	50.5		39.4	20.25	59.6	2.57	57.0	59.6			74
nazionale	81	118	00	5	55	6	79	55	10	732	2
% sul totale											
detenuti			1	0	1	0	1	1	0	0	0

Il totale dei detenuti presenti negli istituti del territorio nazionale, alla data del 3 gennaio 2019, è di 59657 di cui 57076 uomini e 2581 donne con un tasso di sovraffollamento totale pari a 126,84%.

L'esecuzione penale intramuraria, nel corso del 2018, è stata oggetto di rilevanti innovazioni normative, cui si è dato corso con i decreti legislativi n. 123 e n. 124, entrambi del 2 ottobre 2018, mediante i quali si è proceduto alla riforma dell'ordinamento penitenziario con specifico riferimento alle materie della vita detentiva, del lavoro penitenziario, dell'assistenza sanitaria dei detenuti, della semplificazione dei procedimenti di sorveglianza e del trattamento penitenziario. In una prospettiva di sintesi, va detto che le linee direttive lungo cui si è mossa la riforma, hanno puntato essenzialmente:

- al miglioramento della vita carceraria, attraverso la previsione di norme volte al rispetto della dignità umana mediante la responsabilizzazione dei detenuti e la massima conformità della vita penitenziaria a quella esterna, favorendo anche l'integrazione delle persone detenute straniere;
- ad una rinnovata disciplina sugli aspetti legati alla quotidianità della vita detentiva, in tema di collocamento nelle celle, fruizione di spazi comuni, servizi igienici;
- all'incremento delle opportunità di lavoro retribuito, sia intramurario sia esterno, nonché di attività di volontariato individuale e di reinserimento sociale dei condannati,

anche attraverso il potenziamento del ricorso al lavoro domestico ed a quello con committenza esterna;

- alla regolamentazione del lavoro retribuito al fine di semplificare le procedure di selezione e consentire la più ampia turnazione possibile nell'espletamento delle mansioni lavorative richieste ai detenuti;
- al miglioramento dell'assistenza sanitaria dei detenuti e degli internati, riconoscendo loro il diritto ad avere informazioni complete sul proprio stato di salute, non solo all'atto di ingresso in istituto, ma anche durante ed al termine del periodo di detenzione, assicurando il rispetto dei principi di globalità dell'intervento sulle cause di pregiudizio della salute, di unitarietà dei servizi e delle prestazioni, di integrazione dell'assistenza sociale e sanitaria e di garanzia della continuità terapeutica;
- al riconoscimento della prossimità territoriale, favorendo le condizioni perché ogni detenuto venga assegnato all'istituto più vicino possibile alla residenza della sua famiglia o al proprio centro di riferimento sociale;
- al rafforzamento della tutela dei diritti delle donne detenute contro possibili condotte discriminatorie, mediante la previsione di accorgimenti tesi a garantire che l'inserimento presso istituti o sezioni avvenga in modo da non compromettere le attività trattamentali;
- al raccordo fra sospensione cautelativa delle misure alternative e revoca delle stesse in caso di violazione delle prescrizioni, rimettendo le valutazioni sulla sospensione al magistrato di sorveglianza, con eliminazione dei previsti automatismi, per il tempo necessario alle valutazioni sulla revoca del tribunale;
- alla regolamentazione dell'osservazione della personalità sia dentro che fuori dall'istituto ai fini dell'accesso alle misure alternative, di legittimazione alla richiesta di misure, includendo espressamente il difensore e il gruppo di osservazione e trattamento;
- alla valorizzazione del ruolo della Polizia penitenziaria mediante l'attivo coinvolgimento della stessa nell'attività di verifica sull'esecuzione penale esterna.

Anche nel corso del 2018, come per gli anni precedenti, la Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha provveduto a fornire ai Provveditorati regionali, per la diffusione anche agli Istituti penitenziari, le linee guida per la formulazione dei progetti di Istituto e dei Piani territoriali unitari, da predisporre congiuntamente con le risorse pubbliche e del privato sociale presenti sul territorio. Tali documenti rappresentano la programmazione annuale delle attività di osservazione e trattamento, tenendo conto delle risorse umane ed economiche sia dell'Amministrazione che degli Enti pubblici e del privato sociale che collaborano alle attività trattamentali e di reinserimento sociale. La Direzione generale dei detenuti e del trattamento raccoglie tali progettualità, monitorando la corretta applicazione di una metodologia di lavoro in “rete”, propria del lavoro in *equipe* e dei servizi di sostegno alla persona e rilevando eventuali criticità di tipo organizzativo e/o funzionale segnalate dalle Direzioni o dai Provveditorati regionali.

In tale contesto va rimarcato come l'esecuzione inframuraria sia connotata dalla costante e proficua interlocuzione con il Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale. Nel corso del 2018 sono pervenuti, infatti, dal Garante nazionale delle persone detenute o private della libertà personale i rapporti relativi alla Casa circondariale “*Lorusso e Cutugno*” di Torino, agli istituti della regione Abruzzo e agli istituti della regione Campania. Analogamente agli anni precedenti, è stata effettuata dall'Amministrazione Penitenziaria una puntuale attività istruttoria, al fine di addivenire alla risoluzione delle questioni poste dal Garante nei citati rapporti. In particolare, un'attenzione mirata è stata focalizzata sulle articolazioni che ineriscono alla salute della popolazione detenuta. Ad esempio, nel reparto “*Sestante*” presso la Casa circondariale “*Lorusso e Cutugno*” di Torino - struttura che accorpa le funzioni di Articolazione per la salute mentale e Reparto di osservazione psichiatrica ex art. 112 O.P. - è stato effettuato un sopralluogo congiunto al fine di rimuovere la situazione non conforme alla normativa vigente anche a livello europeo. Analoga attenzione è stata riservata alla ristrutturazione dell'Articolazione per la salute mentale della Casa circondariale di Teramo, indice sintomatico degli ottimi rapporti collaborativi con i

vertici del sistema sanitario abruzzese (Avezzano, Sulmona e L'Aquila). Presso la Casa circondariale di Benevento è stato avviato un serrato confronto con la A.s.l. competente per una più efficace azione di tutela della salute dei detenuti. Analoga attenzione è stata mostrata per la Casa circondariale di Napoli "*Secondigliano*".

Nel contesto di tale interlocuzione, si guarda con particolare interesse alla questione del sovraffollamento della popolazione carceraria che presenta evidenti profili di criticità, soprattutto negli istituti di pena della regione Campania. Per tale motivo la competente Direzione generale ha interessato il Provveditorato di tale regione affinché provveda a una perequazione delle presenze dei detenuti appartenenti al circuito della "*media sicurezza*" nell'ambito del distretto, sfruttando in special modo i posti disponibili presso le Case di reclusione e le "*custodie attenuate*" insistenti nella regione. Nel dettaglio dalla verifica tramite l'applicativo spazi detentivi (ASD) risulta, comunque, che i detenuti "*media sicurezza*", allocati negli istituti penitenziari, sono ristretti nel rispetto dei requisiti previsti dalla C.E.D.U. In particolare, la verifica delle condizioni detentive dei detenuti in termini di spazio minimo garantito, non fa registrare alcuna violazione dei parametri previsti.

Occorre, tuttavia, precisare che il problema del sovraffollamento può essere efficacemente affrontato anche creando le condizioni affinché i detenuti stranieri, che rappresentano una percentuale significativa della popolazione carceraria, possano espiare la pena nelle carceri dei paesi di provenienza. Proprio in tale direzione si sta muovendo l'azione di questo Dicastero, impegnato ad avviare e proseguire percorsi volti a sottoscrivere trattati e/o accordi bilaterali per agevolare e semplificare il trasferimento dei detenuti al fine dell'esecuzione penale nello Stato di provenienza; a tale scopo diversi incontri sono stati già tenuti da questo Ministro con i Ministri dell'Albania, della Romania e del Marocco.

Sempre in tema di popolazione carceraria, occorre fare menzione del circuito detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis* O.P. rispetto a cui si osserva preliminarmente che la legge 23 dicembre 2002 n. 279 e, soprattutto, la legge 15 luglio 2009 n. 94, hanno definito in modo analitico il contenuto delle singole prescrizioni del regime

speciale, riducendo al minimo la discrezionalità dell'Amministrazione nella scelta delle concrete misure da adottare. Il circuito è attualmente distribuito in undici istituti penitenziari e consta di undici sezioni maschili, una sezione femminile e una sezione per internati in esecuzione della misura di sicurezza della casa di lavoro.

Soggetti sottoposti al regime detentivo speciale ex art. 41 bis co. 2 O.P.

Numero			
Detenuti		Internati	
736		6	
Uomini	Donne	Uomini	Donne
726	10	6	0

Appare opportuno in tale sede evidenziare come sia ravvisabile una certa difficoltà relativa all'omogenea applicazione delle limitazioni previste dal regime 41-bis O.P. Sul piano applicativo, infatti, devono richiamarsi i provvedimenti adottati della Magistratura di sorveglianza in accoglimento dei reclami dei detenuti sottoposti a regime di 41-bis, soprattutto con riferimento all'ampliamento del tempo di permanenza all'aperto, che appaiono suscettibili di incidere sull'efficacia del regime detentivo; del pari va segnalato l'incremento della concessione di permessi *ex artt.* 21-ter e 30 O.P.

Un mirato *screening* ricognitivo dell'intera popolazione carceraria, impone poi uno specifico riferimento "*dedicato*" a quella di sesso femminile, avuto riguardo alle peculiarità delle relative esigenze, di cui non può non tenersi conto a fini trattamentali. Le donne rappresentano una porzione esigua della popolazione detenuta complessiva, costituita da meno del 5% delle presenze negli istituti penitenziari, ristrette in 4 Istituti esclusivamente femminili ed in 35 sezioni annesse ad Istituti maschili. Una delle problematiche di maggior interesse rispetto alla popolazione carceraria femminile, è senz'altro quella della tutela della genitorialità e dei minori al loro seguito.

In relazione a tale profilo giova preliminarmente evidenziare che importanza prioritaria ha avuto la prosecuzione delle azioni di monitoraggio ed attuazione della legge 21 aprile 2011 n. 62. Le presenze dei minori al seguito delle madri detenute vengono, infatti, settimanalmente verificate, allo scopo di controllare il flusso degli ingressi e la loro distribuzione nell'ambito degli I.C.A.M. e delle sezioni nido degli istituti ordinari. Nel dettaglio occorre precisare che il circuito degli I.C.A.M. destinati all'accoglienza di madri con prole al seguito, è attualmente composto dalle sedi di Milano, Venezia, Torino, Lauro e Cagliari ed è inoltre in fase di realizzazione un I.C.A.M. nella città di Roma, ritenuto strategico per la presenza nella capitale di un Istituto penitenziario femminile che ospita circa 300 donne ristrette, con un'elevata presenza media di detenute madri. Il progetto, di cui è previsto il completamento entro l'anno 2019, prevede la riqualificazione di una ex casa colonica e dei fabbricati di pertinenza, ubicati nel complesso penitenziario di Rebibbia, e l'avviamento di una attività agricola in serra e sul terreno circostante.

Al fine di assicurare possibilità di accedere alle misure alternative/sostitutive della detenzione anche alle madri detenute sprovviste di idonei riferimenti familiari ed abitativi, il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ha sottoscritto, il 27 ottobre 2015, un Protocollo di Intesa con il Comune di Roma e la Fondazione Poste Insieme Onlus, per la realizzazione di una Casa Famiglia Protetta a Roma, in attuazione dell'art. 4 della legge 21 aprile 2011 n. 62. La casa famiglia di Roma e quella di Milano, sorta per iniziativa del Provveditorato regionale per la Lombardia, sono le uniche strutture ad oggi attivate sul territorio italiano, destinate a ospitare genitori con bambini sino ai 10 anni di età ammessi agli arresti o alla detenzione domiciliare.

Una recente ricognizione, espletata presso le sedi del territorio, ha evidenziato l'attuazione presso 93 sedi penitenziarie di iniziative finalizzate a fornire strumenti utili per lo svolgimento del ruolo genitoriale e per ricevere supporto nel mantenimento del legame con i figli. Sono attivi gruppi di auto-aiuto, gruppi di riflessione genitori e figli, sportelli per le famiglie; altri significativi progetti prevedono, inoltre, la presenza contemporanea di genitori e figli a laboratori culturali, ricreativi ed espressivi. Sono

state promosse iniziative formative rivolte sia agli operatori del trattamento che al personale di Polizia penitenziaria, con particolare riferimento alle unità che prestano la propria opera presso gli I.C.A.M., le sezioni nido e le sale colloqui degli Istituti.

Nel medesimo quadro si colloca l'attuazione del Protocollo di Intesa tra il D.A.P. e l'Associazione “*Bambinisenzasbarre*” concretizzata con lo svolgimento, presso gli Istituti, della nona Campagna nazionale di sensibilizzazione sul tema dei diritti dei figli dei detenuti, nella promozione dell'iniziativa “*Una partita con papà*”, alla presenza dei familiari dei detenuti.

Sempre in materia di tutela di figli minori di soggetti detenuti deve ricordarsi che, anche alla luce della tragica vicenda occorsa nel settembre scorso presso il carcere di Rebibbia, in sede di conversione del decreto-legge 4 ottobre 2018, n. 113, è stato introdotto l'art. 15-bis, rubricato “*Obblighi di comunicazioni a favore del Procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni*”. Tale emendamento prevede modifiche alla legge n. 354 del 1975 ed al codice di procedura penale. In particolare, dopo l'articolo 11 della legge 26 luglio 1975, n. 354, è inserito l'art. 15-bis che recita: “*(Comunicazioni al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni).* — 1. *Gli istituti penitenziari e gli istituti a custodia attenuata per detenute madri trasmettono semestralmente al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo ove hanno sede l'elenco di tutti i minori collocati presso di loro, con l'indicazione specifica, per ciascuno di essi, della località di residenza dei genitori, dei rapporti con la famiglia e delle condizioni psicofisiche del minore stesso. Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, assunte le necessarie informazioni, chiede al tribunale, con ricorso motivato, di adottare i provvedimenti di propria competenza.*

2. *Il procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, che trasmette gli atti al medesimo tribunale con relazione informativa, ogni sei mesi, effettua o dispone ispezioni nei medesimi istituti indicati, ai fini di cui al comma 1. Può procedere a ispezioni straordinarie in ogni tempo.*

3. *I pubblici ufficiali, gli incaricati di un pubblico servizio, gli esercenti un servizio di pubblica necessità che entrano in contatto con il minore di cui al comma 1 debbono riferire al più presto al direttore dell'istituto su condotte del genitore pregiudizievoli al minore medesimo. Il direttore dell'istituto ne dà immediata comunicazione al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni*".

Al codice di procedura penale sono, invece, apportate le seguenti modificazioni:

1. dopo l'articolo 387 è aggiunto l'art. 387-bis, rubricato "*Adempimenti della polizia giudiziaria nel caso di arresto o di fermo di madre di prole di minore età*", che recita: "*Nell'ipotesi di arresto o di fermo di madre con prole di minore età, la polizia giudiziaria che lo ha eseguito, senza ritardo ne dà notizia al pubblico ministero territorialmente competente, nonché al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo dell'arresto o del fermo*";

2. all'articolo 293, dopo il comma 4 è aggiunto il seguente: "*4-bis. Copia dell'ordinanza che dispone la custodia cautelare in carcere nei confronti di madre di prole di minore età è comunicata al procuratore della Repubblica presso i/tribunale per i minorenni del luogo di esecuzione della misura*";

3. all'articolo 656, dopo il comma 3 è aggiunto il seguente: "*3-bis. L'ordine di esecuzione della sentenza di condanna a pena detentiva nei confronti di madre di prole di minore età, è comunicata al procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni del luogo di esecuzione della sentenza*".

L'intervento normativo persegue lo scopo di affinare il sistema di tutela dei minori nei casi di ingresso della madre nel circuito penitenziario, attraverso la previsione di una serie di obblighi di comunicazione in favore del procuratore della Repubblica presso il tribunale per i minorenni, in grado di scongiurare pericolosi ritardi nell'attivazione degli strumenti di tutela previsti dal diritto civile, laddove ciò sia in concreto necessario, a salvaguardia del benessere dei minori.

Relativamente al Protocollo tra D.A.P. e "*Telefono Azzurro*", lo staff di coordinamento istituito presso la Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha dato impulso all'attivazione del progetto "*Bambini e Carcere*" presso altri Istituti

Penitenziari, anche predisponendo una *brochure* illustrativa delle finalità del servizio di ludoteca ed accoglienza minori da distribuire ai famigliari in visita.

Per agevolare i contatti tra detenuti e congiunti il Dipartimento ha incentivato l'utilizzo da parte della popolazione detenuta della videochiamata tramite il sistema *Skype* e sta promuovendo ulteriori sperimentazioni.

Da ultimo, particolare attenzione nell'esecuzione intramuraria è dedicata alla tutela dei minori ospiti degli I.C.A.M. e delle sezioni nido, verso i minori in visita ai congiunti ed alla tutela della genitorialità.

L'azione dell'Amministrazione a favore dei minori si è, altresì, concretizzata nell'adozione di misure organizzative a carattere generale, tra le quali meritano particolare menzione l'incentivazione della cd. "*territorializzazione*" dell'esecuzione della pena, la realizzazione di spazi idonei ad assicurare una permanenza non traumatica ai bambini che accedono temporaneamente agli Istituti penitenziari per incontrare il genitore detenuto (salette per i colloqui con i minori, ludoteche, aree verdi con giochi per l'infanzia ecc.), la diffusione di procedure per la prenotazione telefonica e *online* dei colloqui e per lo svolgimento degli stessi in orari pomeridiani e festivi.

Un recente monitoraggio ha, inoltre, evidenziato la costante attenzione delle Direzioni degli Istituti e degli operatori alle problematiche di genere e all'adeguamento delle iniziative istruttive e lavorative alla specificità dei bisogni delle donne.

Richiamando nuovamente i recenti profili di riforma dell'ordinamento penitenziario, introdotti ad ottobre 2018, è evidente come l'esecuzione penale intramuraria involga una serie di aspetti, tutti di primario rilievo, che attengono alla tutela della salute, all'istruzione ed al lavoro.

Con particolare riguardo alla tutela della salute, oltre ai richiamati profili di riforma dell'ordinamento penitenziario ex d.lgs. 2 ottobre 2018 n. 123 ed alle iniziative assunte dall'amministrazione penitenziaria sulla base dei rapporti del Garante Nazionale dei detenuti, cui pure si è fatto cenno sopra, va evidenziato che, nel corso dell'anno 2018, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria ha continuato a fornire la massima collaborazione per il buon esito del progetto di Telemedicina in

carcere, avviato in collaborazione con la Direzione generale dei servizi informativi automatizzati e Federsanità A.N.C.I. Tale progetto persegue l'obiettivo di attivare sull'intero territorio nazionale un diario clinico informatizzato e un sistema informatico di trasmissione dei dati sanitari dei detenuti, volto a garantire *standard* assistenziali più elevati, ottimizzare le risorse di Polizia penitenziaria per le traduzioni in luogo esterno di cura, garantire la maggiore sicurezza globale del sistema; si tratta di iniziativa che ha visto, in particolare, l'impegno dell'Amministrazione penitenziaria nella divulgazione di tale strumento a tutte le regioni del territorio nazionale, fin dall'inizio dell'anno 2018.

Fra gli aspetti di maggior rilievo della tutela della salute della popolazione carceraria, figurano il trattamento delle tossicodipendenze e quello delle patologie psichiatriche. La presa in carico della tossicodipendenza in carcere è stata la prima area di intervento sanitario trasferita alle regioni e, a far data dal 1 gennaio 2000, i Servizi per le tossicodipendenze (S.e.r.t.) delle Aziende sanitarie locali sono attivi negli istituti penitenziari. In tale contesto, l'Amministrazione penitenziaria ha continuato a ricercare ogni sinergia con il Servizio sanitario nazionale, promuovendo la concreta attivazione dei numerosi protocolli d'intesa firmati nel tempo dal Ministro della giustizia con le regioni Campania, Lazio, Friuli Venezia Giulia, Liguria, Umbria, Abruzzo, Molise, Puglia, Basilicata, Sicilia, Lombardia, Emilia Romagna e Toscana, per migliorare i percorsi di collaborazione interistituzionale tra questa Amministrazione, gli Enti locali e la Magistratura di sorveglianza.

L'obiettivo che muove tuttora l'azione dell'Amministrazione penitenziaria è quello di potenziare l'assistenza sanitaria in favore delle persone detenute affette da patologia da dipendenza presenti all'interno degli Istituti penitenziari, nonché di orientare la ricerca di soluzioni esterne per i tossicodipendenti, verso l'ammissione a programmi ambulatoriali presso i S.e.r.t. o presso le Comunità terapeutiche, nella forma della misura alternativa alla detenzione, in linea con le indicazioni contenute nelle Convenzioni delle Nazioni Unite in materia di contrasto al fenomeno della droga.

Il disagio psichico delle persone detenute richiede attenzioni costanti ed indirizza l'azione del competente Dipartimento nel dedicare idee, energie e risorse disponibili alla ricerca di ogni possibile sinergia con le autorità sanitarie per garantire l'implementazione della rete dei servizi psichiatrici negli Istituti penitenziari e contrastare quanto più possibile tale fenomeno.

Le Articolazioni per la tutela della salute mentale sono presenti in 36 istituti penitenziari, comprendono 47 sezioni per un totale di 303 camere detentive disponibili e alla data del 3.1.2019 erano presenti n. 318 detenuti.

Tale numero è di poco superiore a quello delle camere disponibili (pari a 303), a fronte del numero di posti letto (pari a 448) determinato in conformità ai criteri adottati dall'Amministrazione Penitenziaria.

Inoltre, il numero dei pazienti che possono essere presi in carico dalla ATSM dipende anche dall'organizzazione del presidio sanitario della ATSM.

Infine, alcune ATSM svolgono attività sanitarie limitate all'esecuzione dei provvedimenti ai sensi dell'art. 112 del DPR 230/2000, non disponendo degli spazi e delle risorse, soprattutto sanitarie, da dedicare alle attività cliniche, nonché a percorsi terapeutici e riabilitativi per l'esecuzione dei provvedimenti ex art. 111 commi 5 e 7 del DPR 230/2000 e art. 148 c.p.

E' in corso di implementazione uno strumento informatico di monitoraggio delle ATSM sul territorio nazionale, l'applicativo n. 29 del Sistema Afis Giustizia, allo scopo di disporre in tempo reale delle informazioni relative a tali strutture.

Ad oggi, le ATSM risultano operative nei seguenti 29 istituti penitenziari: Torino, Genova, Pavia, Monza, Belluno, Verona, Reggio Emilia, Piacenza, Bologna, Ascoli Piceno, Spoleto, Livorno, Roma Rebibbia N.C., Roma Rebibbia Reclusione, Roma Regina Coeli, Civitavecchia Femminile, Pescara, Benevento, Napoli Secondigliano, Pozzuoli Femminile, Salerno, Sant'Angelo dei Lombardi, Santa Maria Capua Vetere, Lecce, Reggio Calabria, Catanzaro, Barcellona Pozzo di Gotto, Palermo Pagliarelli, Cagliari.

Devono essere attivate ATSM nei 7 istituti penitenziari di seguito indicati: Padova, Firenze Sollicciano, Velletri, Vasto, Campobasso, Teramo, Viterbo.

Continua è poi la ricerca della collaborazione anche nelle attività di contrasto ai suicidi in carcere, in linea con l'Accordo approvato dalla Conferenza Unificata del 27 luglio 2017. Al momento, gran parte degli Istituti sono dotati o stanno per dotarsi dei protocolli in esso previsti e sono stati attuati, di concerto con le Autorità sanitarie, i presidi e gli strumenti concordati. In tale solco, i Provveditori regionali e le Direzioni penitenziarie stanno promuovendo presso le regioni e le A.s.l. l'organizzazione di corsi di *care-givers* con l'obiettivo di formare detenuti lavoratori con competenze adeguate secondo il modello di "*care givers*" familiare, per assicurare l'assistenza appropriata alle persone detenute con limitazioni funzionali, anche di tipo psichico. A tal proposito si rileva come le risposte da parte delle regioni e delle A.s.l. siano state estremamente positive.

Quanto al profilo didattico, va detto che, a seguito del rinnovo del Protocollo d'intesa tra Ministero della Giustizia e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, avvenuto in data 23 maggio 2016, anche nel corso del 2018 è proseguita la collaborazione tra i due Dicasteri, attraverso il "*Comitato paritetico nazionale*", allo scopo di implementare la collaborazione interistituzionale, promuovere il nuovo assetto didattico/organizzativo del sistema di educazione degli adulti, favorire l'integrazione tra i diversi sistemi formativi (educazione degli adulti/formazione professionale). Obiettivo della collaborazione è sia quello di dare continuità al Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei servizi minorili della Giustizia, sia quello di favorire l'applicazione del decreto interministeriale 12 marzo 2015 recante "*Linee guida per il passaggio al nuovo ordinamento a sostegno dell'autonomia organizzativa e didattica dei Centri Provinciali per l'istruzione degli adulti*". Con le sopra citate linee guida sono state definite le indicazioni per il passaggio al nuovo ordinamento dell'istruzione degli adulti, a norma dell'art. 11, comma 10, del D.P.R. 29 ottobre 2012 n. 263 recante "*Regolamento recante norme generali per la ridefinizione dell'assetto organizzativo*

didattico dei Centri d'istruzione per gli adulti, ivi compresi i corsi serali, a norma dell'articolo 64, comma 4, del decreto-legge 25 giugno 2008 n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2008 n. 133". Il citato Regolamento ha, infatti, introdotto importanti cambiamenti nell'assetto organizzativo e didattico dei percorsi di istruzione destinati ai soggetti adulti, declinando gli interventi istruttivo/formativi attraverso la valorizzazione del patrimonio culturale e professionale della persona, la ricostruzione della storia individuale e il riconoscimento delle competenze/conoscenze acquisite.

Di seguito si riportano gli ultimi dati sull'istruzione raccolti e pubblicati dalla Sezione statistica, relativi all'anno scolastico 2017/2018.

A.S. 2017/2018		n. corsi	Uomini	Donne	di cui stranieri
PRIMO LIVELLO	Apprendimento lingua italiana	396	5.021	431	4.963
	Primo periodo didattico	355	4.066	280	2.683
	Secondo periodo didattico	196	2.751	128	935
SECONDO LIVELLO	Primo periodo didattico	331	4.709	195	1.163
	Secondo periodo didattico	235	2.047	57	411
	Terzo periodo didattico	121	652	20	101

L'offerta istruttivo/formativa in favore dei soggetti in esecuzione pena si completa con i corsi di livello universitario, i quali, seppur destinati a un numero minoritario di persone, sono il frutto di formali accordi tra l'Amministrazione penitenziaria e le Università, determinando 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 a un corso universitario, anche in assenza di un *"polo universitario interno"*.

Per quel che riguarda le attività culturali, oltre ai numerosi concorsi di prosa e poesia che vengono diffusi su scala nazionale su proposta di enti e soggetti pubblici e

privati, prosegue la collaborazione, avviata sin dal 2001, con l'Associazione "*Medfilm Festival onlus*". Anche per il 2018 è stata prevista la partecipazione degli Istituti penitenziari coinvolti sia come "*giuria interna*", per la valutazione dei film in concorso nell'ambito del premio *Methexis*, 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*".

Per quel che attiene alla promozione delle attività artistico/creative, in particolare quelle teatrali, si segnala che è in corso di elaborazione un protocollo d'intesa tra il D.A.P. e la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome, al fine di sostenere e promuovere la diffusione delle esperienze teatrali all'interno degli Istituti penitenziari. E' inoltre attivo un Protocollo d'intesa tra il D.A.P., il Coordinamento nazionale dei teatri in carcere e il Dipartimento di filosofia, comunicazione e spettacolo dell'Università Roma TRE per la promozione e la pratica delle attività teatrali e artistiche all'interno degli Istituti penitenziari.

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 psicofisica dei soggetti in esecuzione di pena, si segnala che, nel corso del 2018, è stato rinnovato il protocollo tra il D.A.P. e il Centro sportivo italiano per la promozione di attività sportive per i detenuti; sono stati inoltre sottoscritti due nuovi Protocolli d'intesa con la Federazione Italiana Rugby e la Federazione Italiana Giuoco Squash. I sopracitati Protocolli si aggiungono a quelli già in essere, sempre nel settore sportivo, con il C.O.N.I., l'Unione Sportiva A.C.L.I., l'Unione italiana sport per tutti, l'A.I.C.S.

Con riferimento, infine, all'offerta lavorativa in favore dei detenuti, si riportano di seguito gli ultimi dati relativi alla formazione professionale della popolazione carceraria resi disponibili dalla Sezione Statistica relativi al primo semestre 2018.

Primo semestre 2018	n° corsi	Uomini	Donne	di cui stranieri

Corsi attivati	198	2228	213	901
Corsi terminati	121	1387	160	602
Detenuti promossi		1148	118	505

Nell'ultimo anno, grazie anche agli sforzi delle direzioni degli istituti penitenziari e all'adozione del criterio della rotazione sui posti di lavoro che non richiedono profili di specializzazione, è aumentato il numero totale dei detenuti lavoratori passato dai 17.536 al giugno 2017 ai 17.936 al giugno 2018. Nel corso del 2018, proseguendo nel solco della specifica attenzione riservata al tema del lavoro dei detenuti da parte dell'Amministrazione penitenziaria, è stata particolarmente valorizzata l'opera di sensibilizzazione dei Provveditorati regionali a tenere stretti contatti con il territorio, con particolare riferimento alle realtà imprenditoriali locali. La presenza di imprese esterne permette infatti di ricreare, all'interno degli istituti penitenziari, le stesse condizioni del mercato del lavoro esterno, preparando i detenuti lavoratori 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.

Per incentivare la presenza del mondo imprenditoriale e cooperativistico, è proseguita la collaborazione con le associazioni di categoria legate al mondo della cooperazione sociale (*Federsolidarietà-Confcooperative*, *Legacoopsociali* e *Agci Solidarietà*), con l'obiettivo di incrementare le opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta e la corretta applicazione della legge 22 giugno 2000 n. 193 cd. "Smuraglia", che prevede sgravi fiscali e contributivi in favore delle realtà imprenditoriali che operano all'interno degli istituti penitenziari.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, inoltre, ha continuato a promuovere, nell'ottica della riqualificazione del lavoro penitenziario, progetti per lo sviluppo delle produzioni nel settore agricolo, nonostante l'esiguità dei fondi a disposizione sul pertinente capitolo di bilancio. 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 a Istituti penitenziari, risultano essere 422, a giugno 2018, in aumento rispetto allo stesso periodo del precedente anno (342 a giugno del 2017).

I recenti dati sui detenuti lavoranti (situazione al 30 giugno 2018) evidenziano che sono ammessi al lavoro alle dipendenze dell'Amministrazione penitenziaria 15.643 detenuti ed alle dipendenze di imprese e cooperative 2.293 ristretti; di questi ultimi, 877 sono impegnati all'interno degli istituti, 757 sono ammessi al lavoro all'esterno *ex art. 21 O.P.* e 659 sono ammessi al regime della semilibertà.

Nel corso del 2018 si è dato attuazione all'accordo siglato tra Roma Capitale e il Ministero della giustizia il 19 dicembre 2017, che ha permesso alle persone detenute di essere impiegate, ai sensi dell'art. 21, comma 4-*ter*, O.P., in progetti di pubblica utilità per la città di Roma. L'intesa costituisce la base per avviare una collaborazione stabile, le cui modalità esecutive sono di volta in volta definite da specifici protocolli operativi. L'accordo si è concretizzato attraverso interventi finalizzati alla tutela ambientale, in particolare attraverso un'operazione straordinaria di pulizia e restituzione del decoro urbano, che ha interessato molteplici luoghi della Capitale, tra i quali il parco di Colle Oppio, il Parco Schuster presso la Basilica di San Paolo, il Gianicolo e la zona dell'Ardeatina. E' stato, inoltre, siglato il 26 settembre 2018, dal Ministro della giustizia, dal Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dal Provveditore regionale di Milano un Protocollo d'intesa con la regione Lombardia, il comune di Milano, l'A.r.p.a.l, la Fondazione Triulza e altre società del settore privato, finalizzato a sviluppare sinergie utili a favorire l'inclusione sociale di soggetti sottoposti a procedimenti penali, attraverso il lavoro nella filiera dell'edilizia. L'accordo, della durata di tre anni, prevede la formazione e l'inserimento lavorativo di 40 detenuti ammessi al lavoro all'esterno ai sensi dell'art. 21 dell'Ordinamento Penitenziario. Nel corso dell'anno 2018 sono stati definiti, inoltre, gli accordi di collaborazione con la Direzione generale archivi del Ministero dei beni culturali e il Consiglio Superiore della Magistratura per l'avvio, presso la Casa circondariale Nuovo

Complesso di Roma Rebibbia, del progetto di digitalizzazione degli atti del processo Moro. Tale attività, per il momento a carattere sperimentale, potrà essere successivamente estesa ad altri istituti penitenziari sul territorio nazionale, per la dematerializzazione di atti di interesse storico presenti presso gli archivi di Stato.

Lo scorso 15 novembre il Ministero della Giustizia ha siglato con l'amministrazione comunale di Palermo, il locale Tribunale di Sorveglianza e la casa di reclusione Ucciardone "Calogero di Bona" il Protocollo d'intesa "*Mi riscatto per Palermo*" che prevede l'impiego di 12 detenuti in lavori esterni di pubblica utilità, quali la pulizia di Monte Pellegrino e la bonifica della foce del fiume Oreto.

Da ultimo, il 5 dicembre scorso, sono stati siglati due protocolli d'intesa, uno con la Regione Campania, il Comune di Napoli ed altre istituzioni ("*Mi riscatto per Napoli*"), che prevede l'impiego di quattro detenuti presso la Casa circondariale di Secondigliano in lavori esterni di pubblica utilità (cura del verde pubblico, pulizia urbana) e l'altro con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, teso a creare all'interno della predetta struttura carceraria un centro autorizzato per la revisione di autovetture e veicoli stradali fino a 3,5 tonnellate in cui, previa adeguata formazione, impiegare i detenuti.

Come intuibile dalle iniziative sin qui richiamate, dunque, i progetti trattamentali in favore dei detenuti involgono spesso collaborazioni interistituzionali a livello centrale e periferico. Sono attualmente in atto:

- la collaborazione tra Ministero della giustizia e Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca, nell'ambito del Tavolo paritetico istituito a seguito della sottoscrizione di Protocollo d'intesa, rinnovato a dicembre 2017;
- la collaborazione con l'Agenzia delle Entrate per il monitoraggio dei crediti fiscali previsti dalla legge 193/2000 e il relativo ripianamento delle risorse;
- la collaborazione con il comune di Roma per attività di pubblica utilità;
- la collaborazione con l'Associazione Italiana biblioteche, l'A.N.C.I., la Conferenza delle Regioni e delle province Autonome per la promozione e gestione dei servizi di biblioteca negli istituti;

- la collaborazione con il Ministero dell'interno, Dipartimento per le libertà civili e l'immigrazione, Direzione centrale degli affari dei culti, per il rilascio del nulla osta all'ingresso negli Istituti penitenziari dei ministri dei culti che non hanno legge d'intesa con lo Stato italiano;
- la collaborazione con il Dipartimento delle pari opportunità della Presidenza del Consiglio dei ministri, per la realizzazione delle azioni di attuazione dei piani nazionali per la prevenzione e il contrasto all'abuso sull'infanzia e alla violenza maschile contro le donne;
- la collaborazione con il Garante dell'infanzia per il monitoraggio delle spese destinate all'infanzia.

L'Amministrazione penitenziaria partecipa, altresì, all'attuazione dei programmi operativi nazionali e regionali nell'ambito della programmazione comunitaria 2014-2020. In particolare, nell'ambito del PON Inclusione, partecipa alla realizzazione del progetto lavoro intramurario, in coordinamento con la Direzione generale per le politiche di coesione del Ministero della giustizia, volto a incrementare le opportunità lavorative per la popolazione detenuta e a definire un modello di intervento per il reinserimento socio-lavorativo dei detenuti che assicuri *standard* uniformi a livello nazionale, in termini di efficienza e di efficacia.

Per quanto riguarda il PON Legalità e il Fondo Sicurezza, l'Amministrazione penitenziaria è componente effettivo dei rispettivi Comitati di Sorveglianza, che si occupano della gestione e del controllo delle progettualità da realizzare nell'ambito dei predetti programmi. In linea con un'impostazione tesa a valorizzare ai massimi livelli la funzione rieducativa della pena, vanno da ultimo rimarcate, nel panorama dell'esecuzione penale intramuraria, le politiche trattamentali specificatamente orientate verso peculiari forme di fenomenologia criminale, quali, nello specifico, quelle che hanno come vittime le donne ed i minori. In tale solco si innesta lo sviluppo di percorsi trattamentali mirati, diretti agli autori di reati contro le donne, per i quali è stata istituita, con ordine di servizio del 19 marzo 2018 a firma dei Capi dei Dipartimenti dell'Amministrazione penitenziaria e di Giustizia minorile e di comunità,

una cabina di regia per il coordinamento delle azioni da intraprendere, con la partecipazione della Direzione generale dei detenuti e del trattamento, della Direzione generale della formazione, dell'Ufficio per il coordinamento dei rapporti di cooperazione istituzionale e del Dipartimento di giustizia Minorile e Comunità. La Direzione generale dei detenuti e del trattamento ha elaborato, relativamente ai profili di competenza, due proposte progettuali da attuare nel corso del triennio di validità del Piano nazionale per il contrasto alla violenza maschile sulle donne. E' stato inoltre rilevato, in 93 Istituti penitenziari, lo svolgimento di attività di sensibilizzazione e contrasto alla violenza di genere e al femminicidio.

Tra le politiche trattamentali in atto, occorre fare menzione anche di quelle mirate alla prevenzione dei casi di abuso sui minori, sia di tipo sessuale, che sotto forma di altri reati sentinella, quale il maltrattamento, rispetto a cui il D.A.P. si è impegnato negli ultimi anni in importanti interventi di sensibilizzazione, rivolti all'intera popolazione detenuta. Si tratta di interventi strategici, in quanto diretti sia a destinatari contigui ad autori di reati specifici, sia a minori vulnerabili in condizioni di marginalità, esposti al rischio futuro di divenire soggetti abusanti e /o abusati.

E' particolarmente curato il rapporto di collaborazione con le Associazioni di volontariato che operano nel settore della tutela all'infanzia, sia a livello locale che centrale.

Si segnala, infine, come stia per avere inizio, presso gli Istituti penitenziari di Milano Bollate, Pavia, Rieti, Cassino Rebibbia, Prato e Vallo della Lucania, il progetto di ricerca finalizzato all'*assessment* del rischio di recidiva ed alla definizione della presa in carico trattamentale per autori di reati sessuali su adulti e minori, finanziato dal Dipartimento Pari Opportunità nell'ambito di una proposta progettuale elaborata da D.A.P., D.G.M.C., Arma dei Carabinieri, Polizia di Stato, in attuazione del Piano biennale per la prevenzione e contrasto dell'abuso sull'infanzia 2015-2017.

8.2 Esecuzione penale esterna.

Va considerato preliminarmente che l'esecuzione penale esterna rappresenta un modello di risposta alle condotte criminose fondato su misure che, senza mai perdere

la fisionomia sanzionatoria, accrescono le probabilità di una più consapevole presa di coscienza del disvalore delle condotte poste in essere e dei danni da esse derivati. Scontare direttamente la pena sul territorio con serrati ed individualizzati programmi formativi e di avviamento al lavoro, infatti, costituisce per l'autore del reato una modalità di re-inclusione destinata a garantire una maggiore tenuta nel tempo con conseguenti benefiche ricadute sia in termini di riduzione della recidiva che di rafforzamento della sicurezza sociale non sempre realmente garantita da un acritico ricorso alla misura intramuraria.

La validità del sistema delle misure alternative è inoltre confermata anche dall'esiguo numero di revoche.

REVOCHE DELLE MISURE ALTERNATIVE Dal 01/01/2018 al 15/12/2018

Misure alternative alla detenzione		Eseguite nel periodo	Per andamento negativo	Per nuova posizione giur./ assenza di requisiti giuridico- penali	Per commis- sione di reati	Per irrepe- ribilità	Per altri motivi	Totale	
								Revoche	%
Affidamento in prova al servizio sociale	Condannati dallo stato di LIBERTA'	17.400	251	49	99	7	19	425	2,44 %
	Condannati dallo stato di DETENZIONE *	6.335	104	20	39	11	13	187	2,95 %
	Condannati in MISURA PROVVISORIA	1.130	21	9	2	0	2	34	3,01 %
	Condannati TOSSICO/ALCOOLDIPENDENTI dallo stato di LIBERTA'	1.803	76	6	21	1	2	106	5,88 %
	Condannati TOSSICO/ALCOOLDIPENDENTI dallo stato di DETENZIONE*	3.267	264	31	31	23	16	365	11,17 %
	Condannati TOSSICO/ALCOOLDIPENDENTI in MISURA PROVVISORIA	1.345	111	11	14	14	8	158	11,75 %
	Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di LIBERTA'	6	0	0	0	0	0	0	0,00 %
	Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di DETENZIONE *	82	2	1	2	0	0	5	6,10 %
	Subtotale	31.368	829	127	208	56	60	1.280	4,08 %
Semilibertà	Condannati dallo stato di LIBERTA'	164	14	2	2	0	2	20	12,20 %
	Condannati dallo stato di DETENZIONE *	1.431	65	10	6	9	6	96	6,71 %
	Subtotale	1.595	79	12	8	9	8	116	7,27 %

Detenzione domiciliare	Condannati dallo stato di LIBERTA'	11.468	377	123	66	66	50	682	5,95 %
	Condannati dallo stato di DETENZIONE *	8.114	212	98	58	65	46	479	5,90 %
	Condannati in MISURA PROVVISORIA	5.948	163	97	57	41	55	413	6,94 %
	Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di LIBERTA'	24	0	1	0	0	0	1	4,17 %
	Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di DETENZIONE *	55	0	1	0	0	0	1	1,82 %
	Condannate MADRI dallo stato di LIBERTA'	10	0	0	0	0	0	0	0,00 %
	Condannate MADRI dallo stato di DETENZIONE *	54	2	2	0	0	0	4	7,41 %
	Subtotale	25.673	754	322	181	172	151	1.580	6,15 %
Totale Misure alternative		58.636	1.662	461	397	237	219	2.976	5,08 %

Sempre nella medesima direzione volta alla prevenzione della recidiva, sono risultate assai significative le esperienze di responsabilizzazione delle persone condannate (lavoro, percorsi terapeutici, ecc.), facilitate e sostenute da relazioni di fiducia fra il trasgressore e il sistema penale, nella interfaccia costituita dagli operatori. L'inserimento lavorativo è una dimensione di fondamentale importanza per il successo delle misure alternative, oltre che in termini di prevenzione della recidiva. Parallelamente risulta confermata in tale ottica la positiva incidenza dei nuclei familiari e delle reti informali. Anche il superamento di programmi *standard* a favore dell'individualizzazione delle prescrizioni e delle limitazioni alla libertà ha un ruolo fondamentale nei progetti di inclusione sociale.

In tale contesto non può sottacersi come le dipendenze si confermino un fattore critico; emerge conseguentemente la necessità di implementare la collaborazione tra U.E.P.E., Servizi territoriali per le dipendenze e le Comunità terapeutiche. In sintesi, per quanto concerne l'analisi degli elementi che caratterizzano il rischio di recidiva e il monitoraggio delle esperienze in corso per la valutazione del rischio, l'attenzione della Direzione Generale dell'Esecuzione Penale Esterna e Messa alla Prova si sta concentrando sulla costruzione di un sistema di analisi che permetta di valutare l'efficacia dei programmi di reinserimento sociale adottati dagli U.E.P.E., propedeutico allo studio di fattori prognostici rispetto al fenomeno della recidiva e del

re-impatto nel sistema penitenziario, al fine di giungere all'inserimento di modalità operative condivise. Tale attività è parte integrante del lavoro svolto dall'Osservatorio sulla recidiva istituito presso il Gabinetto del Ministro.

L'esperienza degli operatori del settore conferma quindi che le ricadute benefiche, anche in termini di efficacia, effettività e speditezza dell'esecuzione, suggeriscono di indirizzare le linee operative dell'Amministrazione in un'ottica di sempre maggiore valorizzazione delle potenzialità dell'esecuzione penale esterna. Gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna (U.E.P.E.) saranno dunque impegnati, anche nel 2019, al miglioramento della qualità degli interventi, alla realizzazione di programmi sempre più attagliati ai profili personologici degli autori del reato onde decodificarne i bisogni individuali funzionali alla rieducazione e ad un proficuo reinserimento, senza tralasciare la altrettanto primaria focalizzazione dell'attenzione sulle vittime.

In tale solco si innesta l'attuale e futuro impegno del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità a concretizzare, oltre ad averle precisamente delineate, linee di intervento che favoriscano l'interlocuzione con enti, pubblici e privati, al fine di implementare le opportunità di impiego dell'utenza (protocolli, convenzioni, accordi con gli enti locali, stipulati a livello centrale e interdistrettuale). Parimenti, nella relazione con le articolazioni territoriali, resta di primaria importanza, anche in prospettiva futura, il lavoro volto a rafforzare le capacità degli uffici interdistrettuali ad assumere concretamente il ruolo di coordinamento territoriale, anche per rendere progressivamente più flessibili e meno burocratiche le procedure per la gestione delle sanzioni di comunità. Al medesimo scopo risponde il rafforzamento delle relazioni istituzionali, anzitutto con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e con i servizi sociali territoriali, interlocutori imprescindibili per la buona riuscita di ogni progetto teso ad una fruttuosa fuoriuscita graduale dal percorso intramurario.

Sempre nell'ottica di incentivare il circuito delle misure alternative, va rimarcata la prossima pubblicazione della brochure multilingue che permetterà ai detenuti, anche stranieri, di ottenere informazioni e relativi moduli per facilitare l'accesso alle misure alternative alla detenzione.

Il potenziamento dell'esecuzione penale esterna passa anche attraverso il rafforzamento del personale operante in tale settore, che si avvale dell'apporto delle figure degli assistenti sociali e del volontariato.

La valorizzazione delle risorse di volontariato, professionalizzato e adeguatamente formato, da impiegare a supporto delle attività degli U.E.P.E., caratterizza da sempre l'intervento sociale degli uffici in un'ottica di rete e di comunità, che favorisce l'effettiva inclusione delle persone condannate.

In tale direzione si iscrive la presentazione ed il finanziamento di quattro progetti di servizio civile che impegneranno n. 86 nuovi volontari presso gli uffici di esecuzione penale esterna.

Si sta altresì procedendo alla correzione delle prove scritte di un concorso che porterà all'assunzione di n. 250 assistenti sociali.

Con specifico riferimento al profilo delle risorse economiche, le iniziative in materia di esecuzione penale esterna rimangono garantite dalle risorse aggiuntive assegnate nell'ultimo triennio al bilancio di questa amministrazione, le quali ammontano a 4 milioni di euro per l'anno 2017, a 7 milioni di euro per l'anno 2018 e a 10 milioni di euro a decorrere dall'anno 2019.

Nel medesimo solco si inseriscono le modifiche normative proposte nella legge di bilancio 2019 per l'attuazione della riforma del processo penale e dell'ordinamento penitenziario, che consentiranno di destinare le risorse che residuano anche ad interventi urgenti per la funzionalità delle strutture e dei servizi penitenziari e minorili, ivi compresa l'esecuzione penale esterna.

Alla fine dello scorso mese di settembre risultavano in corso 27.704 misure alternative alla detenzione (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare), pari al 52,8% del totale delle misure e sanzioni di comunità in corso alla data di cui sopra (52.451, come da tabella sotto trascritta). Più specificamente, l'affidamento in prova al servizio sociale è indubbiamente la misura maggiormente concessa (rappresenta il 30,5% del totale generale). Se invece si analizzano esclusivamente le misure alternative alla detenzione il dato percentuale dell'affidamento sale al 58%. L'accesso prevalente

alle misure alternative, sia per quanto attiene alla detenzione domiciliare che all'affidamento, avviene per il 52% dei casi direttamente dalla libertà.

Nelle tabelle di seguito riportate viene sintetizzato lo stato di applicazione delle misure alternative e delle sanzioni di comunità, aggiornato al 15 dicembre 2018.

**Misure Alternative, lavoro di pubblica
utilità, misure di sicurezza non detentive e
sanzioni sostitutive**

Incarichi in corso al 15/12/2018

	Numero
AFFIDAMENTO IN PROVA	16.599
SEMILIBERTA'	872
DETENZIONE DOMICILIARE	10.821
MESSA ALLA PROVA	14.996
LAVORO DI PUBBLICA UTILITA'	7.525
LIBERTA' VIGILATA	3.940
LIBERTA' CONTROLLATA	217
SEMIDETENZIONE	9
TOTALE GENERALE	54.979

MISURE ALTERNATIVE
DATI COMPLESSIVI
 Incarichi in corso al 15/12/2018

TIPOLOGIA	NUMERO
AFFIDAMENTO IN PROVA	
Condannati dallo stato di LIBERTA'	9.131
Condannati dallo stato di DETENZIONE *	3.684
Condannati in MISURA PROVVISORIA	398
Condannati TOSSICO/ALCOOLDIPENDENTI dallo stato di LIBERTA'	994
Condannati TOSSICO/ALCOOLDIPENDENTI dallo stato di DETENZIONE*	1.882
Condannati TOSSICO/ALCOOLDIPENDENTI in MISURA PROVVISORIA	467
Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di LIBERTA'	3
Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di DETENZIONE *	40
Totale	16.599
SEMILIBERTA'	
Condannati dallo stato di LIBERTA'	72
Condannati dallo stato di DETENZIONE *	800
Totale	872
DETENZIONE DOMICILIARE	
Condannati dallo stato di LIBERTA'	4.521
Condannati dallo stato di DETENZIONE *	3.593
Condannati in MISURA PROVVISORIA	2.621
Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di LIBERTA'	12
Condannati AFFETTI da AIDS dallo stato di DETENZIONE *	34
Condannate MADRI/PADRI dallo stato di LIBERTA'	5
Condannate MADRI/PADRI dallo stato di DETENZIONE *	35
Totale	10.821

di
cui

L. 199/2010
220
892
1.112

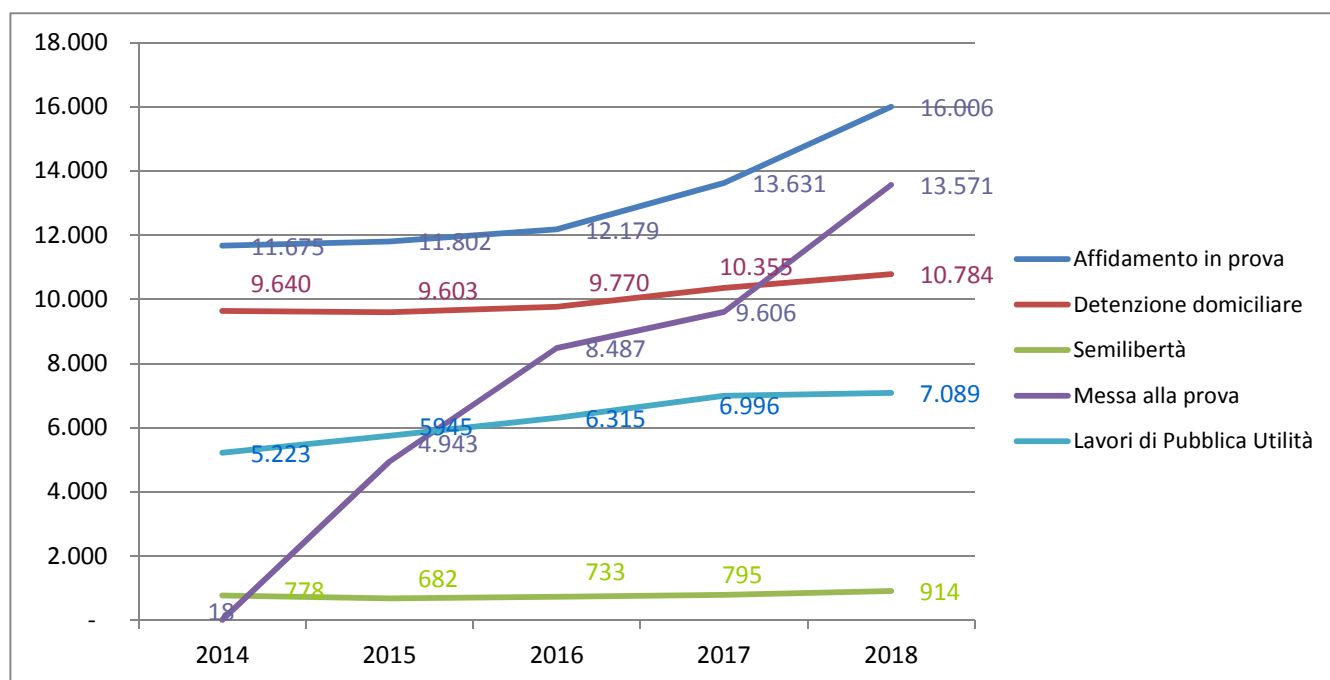
* dallo stato di DETENZIONE = provenienti dagli ii.pp. - arresti domiciliari (art. 656 c 10 c.p.p.) - detenzione domiciliare

MISURE DI SICUREZZA, SANZIONI SOSTITUTIVE E ALTRE MISURE
DATI COMPLESSIVI
 Incarichi in corso al 15/12/2018

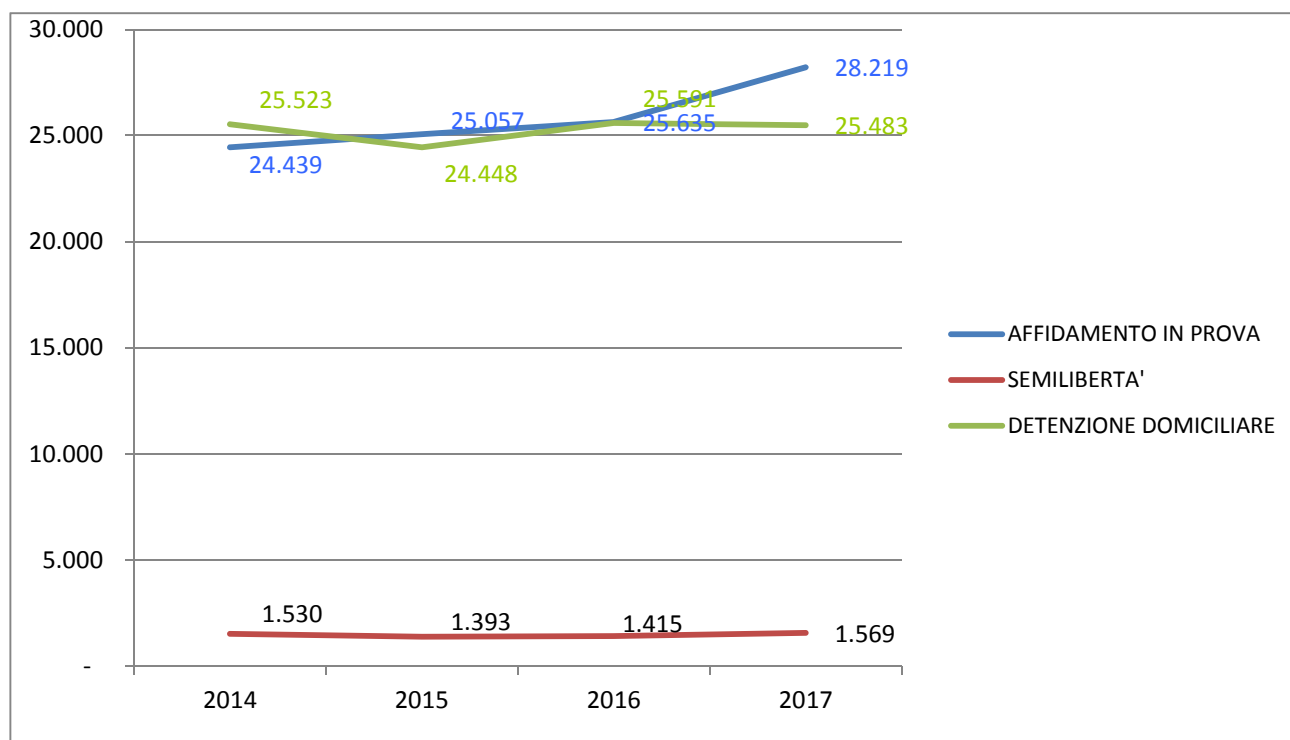
TIPOLOGIA	NUMERO
LIBERTA' VIGILATE	
LIBERTA' VIGILATA	3.940
Totale	3.940
SANZIONI SOSTITUTIVE	
SEMIDETENZIONE	9
LIBERTA' CONTROLLATA	217
Totale	226
ALTRE MISURE	
LAVORO DI PUBBLICA UTILITA' - <i>Violazione legge sugli stupefacenti</i>	477
LAVORO DI PUBBLICA UTILITA' - <i>Violazione codice della strada</i>	7.048
SOSPENSIONE CONDIZIONALE DELLA PENA	3
LAVORO ALL' ESTERNO	667
ASSISTENZA ALL'ESTERNO DEI FIGLI MINORI	1
Totale	8.196

Nelle altre due tabelle sotto riportate, sono rappresentati rispettivamente l'andamento delle principali misure in corso nell'ultimo quinquennio, prendendo come riferimento il mese di settembre nel periodo compreso tra il 2014 e il 2018, e l'andamento delle misure alternative.

Principali misure e sanzioni in corso 30 settembre negli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018



Misure alternative. Procedimenti gestiti 2014 – 2017



Per quanto riguarda le misure alternative si nota un incremento dell'affidamento in prova al servizio sociale pari al 27% e della detenzione domiciliare dell'11%, a fronte

di un andamento stabile della semilibertà e dei lavori di pubblica utilità. Tale andamento è confermato anche dai dati di flusso relativi al quinquennio in esame.

Un altro fenomeno di interesse è quello relativo al numero di detenzioni domiciliari e di affidamenti in prova al servizio sociale nelle regioni del centro e del sud Italia. Come si evince dai prospetti sinottici di seguito riportati, in tali aree geografiche l'affidamento in prova resta la misura maggiormente concessa, ma con uno scarto nettamente minore rispetto ai dati del nord del Paese.

MISURE ALTERNATIVE, MISURE DI SICUREZZA E SANZIONI SOSTITUTIVE									
DATI RIPARTITI PER ZONE GEOGRAFICHE DEGLI UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA									
dati al 31/12 anni compresi tra il 2010 e il 2017									
NORD									
Incarichi in corso a fine mese									
TIPOLOGIA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AFFIDAMENTO IN PROVA	3.604	4.602	4.504	4.938	5.026	5.025	5.498	6.524	6.922
SEMILIBERTA'	284	267	242	235	202	177	193	234	273
DETENZIONE DOMICILIARE	2.016	3.350	3.574	3.929	3.663	3.487	3.688	4.006	3.951

MISURE ALTERNATIVE, MISURE DI SICUREZZA E SANZIONI SOSTITUTIVE									
DATI RIPARTITI PER ZONE GEOGRAFICHE DEGLI UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA									
dati al 31/12 anni compresi tra il 2010 e il 2017									
CENTRO									
Incarichi in corso a fine mese									
TIPOLOGIA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AFFIDAMENTO IN PROVA	1.872	2.181	1.981	2.162	2.523	2.336	2.438	2.552	2.963
SEMILIBERTA'	186	183	198	163	143	181	217	205	205
DETENZIONE DOMICILIARE	1.223	1.835	1.880	2.101	1.953	1.980	2.039	2.122	2.233

MISURE ALTERNATIVE, MISURE DI SICUREZZA E SANZIONI SOSTITUTIVE									
DATI RIPARTITI PER ZONE GEOGRAFICHE DEGLI UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA									
dati al 31/12 anni compresi tra il 2010 e il 2017									
SUD									
Incarichi in corso a fine mese									
TIPOLOGIA	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
AFFIDAMENTO IN PROVA	2.666	3.169	3.504	4.009	4.462	4.735	4.875	5.459	6.121
SEMILIBERTA'	416	466	418	447	400	340	346	411	436
DETTENZIONE DOMICILIARE	1.980	3.186	3.685	4.143	3.837	4.024	4.130	4.359	4.600

L'analisi offre il destro ad una riflessione sul ricorso alle diverse tipologie di misura alternativa a seconda dei territori in cui sono applicate, militando a favore dell'ipotesi per cui la misura alternativa dell'affidamento in prova sia destinata prevalentemente a quei condannati che hanno una condizione individuale, sociale, sanitaria e familiare già sufficientemente strutturata, mentre la detenzione domiciliare a quelli in condizioni di maggiore difficoltà sia sotto il profilo sanitario che delle risorse personali, sociali e familiari. In taluni territori, per altro, è emersa una maggiore difficoltà a reperire risorse lavorative, imprescindibili per la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale.

Appare sempre più evidente la necessità che la detenzione domiciliare si arricchisca di elementi di risocializzazione, anche al fine di ridurre i rischi di recidiva. In tale prospettiva sono state sostenute azioni di miglioramento nella gestione della detenzione domiciliare, anche per la costruzione di opportunità che consentano il “*traghetamento*” da tale misura, più restrittiva, verso l'affidamento in prova al servizio sociale, appena possibile. In alcuni U.E.P.E., nel corso del 2018, sono stati sperimentati progetti di socializzazione a favore dei detenuti domiciliari, supportate da un incremento degli interventi e da un maggiore coinvolgimento delle associazioni di volontariato, attraverso iniziative quali *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.

La valorizzazione delle risorse di volontariato, professionalizzato e adeguatamente formato, da impiegare a supporto delle attività degli U.E.P.E., caratterizza da sempre l'intervento sociale degli uffici in un'ottica di rete e di comunità, che favorisce l'effettiva inclusione delle persone condannate.

Altro aspetto che merita particolare attenzione in ordine all'esecuzione penale esterna è quello relativo alla collaborazione al trattamento penitenziario tra gli U.E.P.E. e gli istituti penitenziari. Attualmente la collaborazione tra i due sistemi dell'esecuzione penale interna ed esterna si è notevolmente rafforzata, nonostante la scarsità di risorse, anche dei sistemi locali di *welfare*. Tale integrazione è di supporto all'osservazione della personalità dei detenuti effettuata dagli operatori penitenziari e rivolta prioritariamente ai detenuti in possesso dei requisiti oggettivi e soggettivi per essere ammessi ai percorsi esterni (con particolare attenzione ai giovani adulti e ai dimittendi, alle risorse familiari, personali ed economiche), anche nella prospettiva di ridurre la recidiva.

Per quanto attiene ai cd. "dimittendi", nel 2018 sono state avviate iniziative congiunte con il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, tese ad avviare processi operativi semplificati, sui quali è focalizzata maggiormente l'attenzione dei servizi per garantire un efficace reinserimento sociale; in particolare, è stato istituito un tavolo interdipartimentale volto a favorire l'accesso alle misure alternative al carcere, per i detenuti con fine pena sotto i quattro anni, che hanno i requisiti per accedervi. Nella tabella di seguito trascritta, vengono riportati i dati relativi agli incarichi per la collaborazione all'osservazione scientifica dei detenuti, dal 2010 all'attualità.

Osservazione detenuti Incarichi al 31.12 anni 2010-2017 e al 30.09.2018									
AREE GEOGRAFICHE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
NORD	5.276	5.888	5.400	5.413	3.791	2.803	2.338	2.339	2.655

CENTRO	3.333	3.738	3.650	3.756	3.484	2.960	3.107	3.040	3.023
SUD	5.467	5.785	5.358	5.654	4.823	4.160	4.363	4.123	4.555
Totale	14076	15411	14408	14823	12098	9923	9808	9502	10233

Il decremento degli incarichi per la collaborazione all'osservazione scientifica della personalità (*ex art. 13 O.P.*) dipende in gran parte dall'applicazione di direttive centrali orientate verso lo svolgimento della collaborazione prioritariamente nei confronti di detenuti in possesso dei requisiti per l'accesso alle misure alternative. In considerazione dell'esiguità del personale rispetto ai carichi di lavoro, il Dipartimento ha dato indicazioni di accordare priorità ai detenuti che sono nei termini per l'ammissione alle misure alternative alla detenzione.

L'attività dell'amministrazione, come detto in premessa, è stata rivolta al miglioramento della qualità degli interventi realizzati dagli Uffici di esecuzione penale esterna, al fine di costruire un sistema che preveda un impegno dell'autore di reato, a partire dalle sue condizioni di vita personale e familiare e dalle sue esigenze educative, con il coinvolgimento del contesto territoriale di appartenenza. È, ad oggi, in corso a livello centrale un'analisi dei contenuti dei processi conoscitivi delle persone condannate (indagine sociale e familiare *ex art. 72 O.P.*), finalizzata alla predisposizione di modelli operativi condivisi con gli Uffici.

Per quanto riguarda i rapporti tra gli U.E.P.E. e la magistratura di sorveglianza, la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova ha sollecitato i propri uffici ad avviare e/o rivedere modalità operative e di collaborazione, nella prospettiva di semplificare e migliorare i processi di comunicazione. Attualmente risulta che 34 U.E.P.E. e 15 Tribunali di sorveglianza hanno stipulato accordi relativi alla gestione delle misure alternative disciplinando, nello specifico, i tempi per le richieste di indagine socio-familiare, il limite minimo di pena per il quale richiedere l'intervento dell'Ufficio, il tipo di misura alternativa per cui richiederlo.

Gli U.E.P.E. seguono anche le persone sottoposte alla misura di sicurezza presso le Residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza (R.E.M.S.); tale attività viene

monitorata a cadenza quadrimestrale. Nel terzo quadrimestre del 2017, 276 persone ospiti delle R.E.M.S. risultavano seguite dagli U.E.P.E.; di questi, 223 erano già in carico e 85 sono stati presi in carico o nel corso dell'ultimo quadrimestre dello stesso anno; di questi 257 maschi e 126 di età compresa tra i 36 ed i 50 anni, 237 italiani, 28 con precedenti esperienze di misure alternative e 104 con precedenti carcerazioni. Nel secondo quadrimestre 2018 l'andamento non ha subito variazioni significative.

I dati numerici sono sintetizzati nelle due tabelle sotto riportate

COLLABORAZIONE UEPE REMS CASI SEGUITI NEL TERZO QUADRIMESTRE 2017																
Sesso		Età						Nazionalità			Residenza nel territorio		Precedenti misure alternative		Precedenti detenzioni	
M	F	18- 25	26- 35	36- 50	51- 60	61- 70	Oltre 71	italiana	europea	Extra europea	si	no	si	no	si	no
257	19	30	62	126	43	8	7	237	13	26	128	148	28	247	104	171

COLLABORAZIONE UEPE REMS CASI SEGUITI NEL SECONDO QUADRIMESTRE 2018																
Sesso		Età						Nazionalità			Residenza nel territorio		Precedenti misure alternative		Precedenti detenzioni	
M	F	18- 25	26- 35	36- 50	51- 60	61- 70	Oltre 71	italiana	europea	Extra europea	si	no	si	no	si	no
247	40	23	74	132	46	10	2	240	16	31	147	140	45	242	116	171

Negli ultimi anni si registra un incremento significativo del ricorso all'istituto della sospensione del processo con messa alla prova per adulti, con un tasso percentuale di revoca del tutto contenuto.

Di seguito si riportano i dati numerici sintetizzati nelle tabelle sottostanti.

SOSPENSIONE DEL PROCESSO E MESSA ALLA PROVA

Provvedimenti di sospensione del processo e messa alla prova (art.28 D.P.R.448/88) emessi negli anni dal 2015 al 2018 (fino al 15 dicembre), di cui revocati e percentuale revocati sul totale emessi.

Anni	N. provvedimenti di messa alla prova	di cui: revocati (situazione al 15.12.2018)	% revocati (situazione al 15.12.2018)
2015	3.340	282	8,4%
2016	3.757	275	7,3%
2017	3.558	255	7,2%
2018 (fino al 15.12)	3.516	106	3,0%

Provvedimenti di revoca della messa alla prova emessi negli anni dal 2015 al 2018 (fino al 15 dicembre).

N. provvedimenti di revoca della messa alla prova emessi nell'anno	
2015	249
2016	288
2017	258
2018 (fino al 15.12)	239

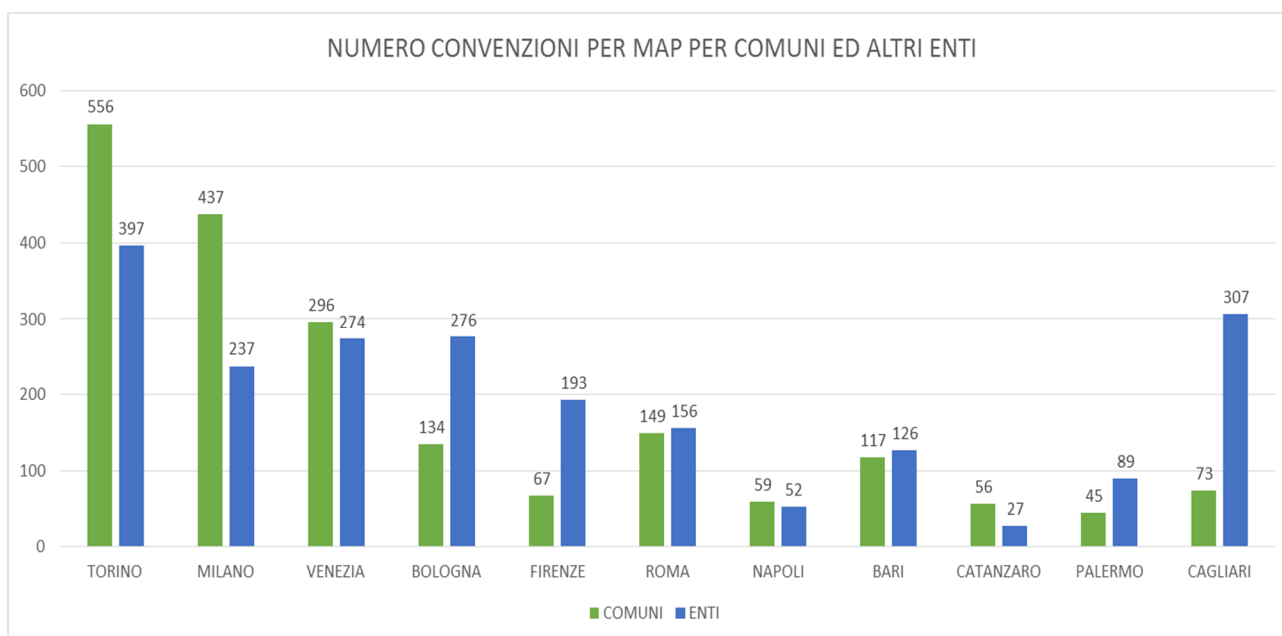
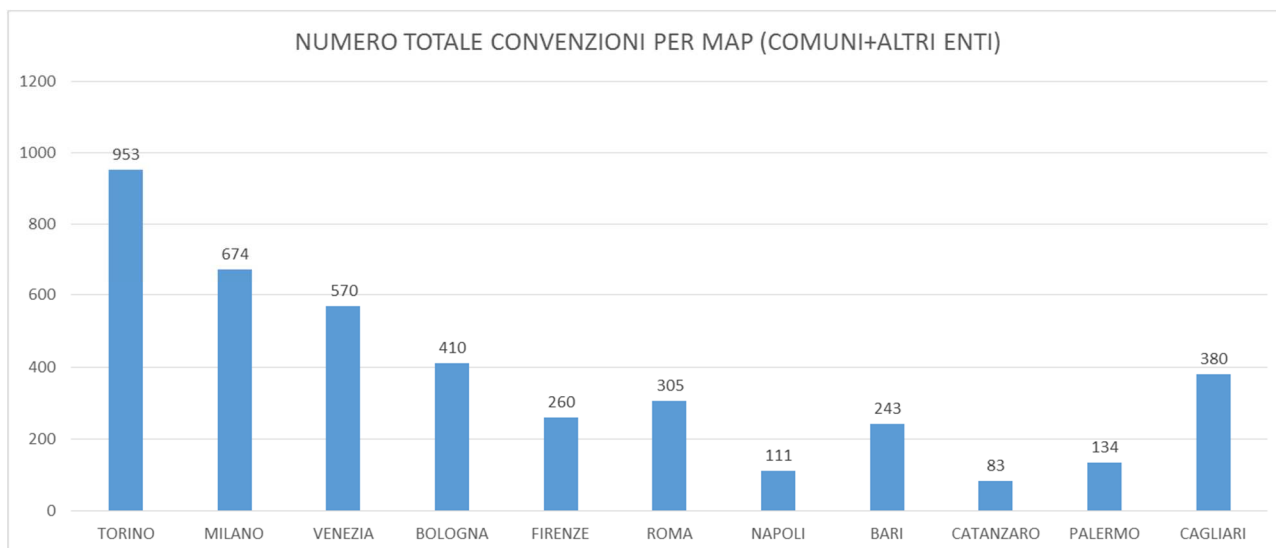
Nella tabella che segue sono invece riportati i dati relativi agli incarichi in corso negli uffici di esecuzione penale esterna alla fine di ogni singolo anno e a fine settembre 2018, ripartiti per zone geografiche.

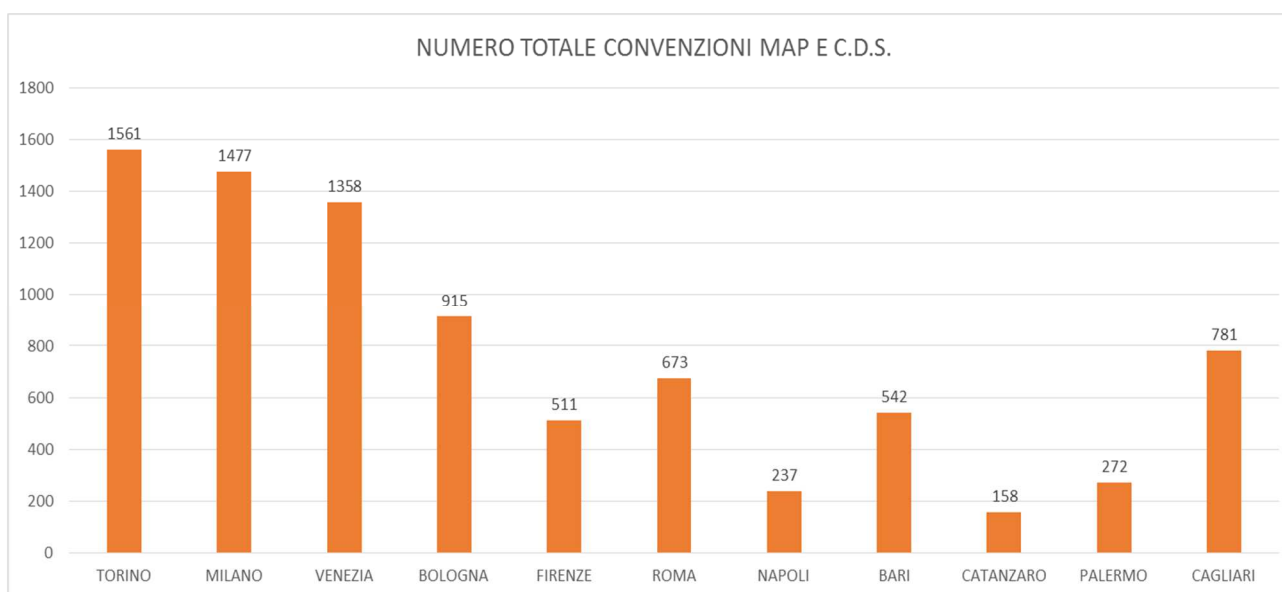
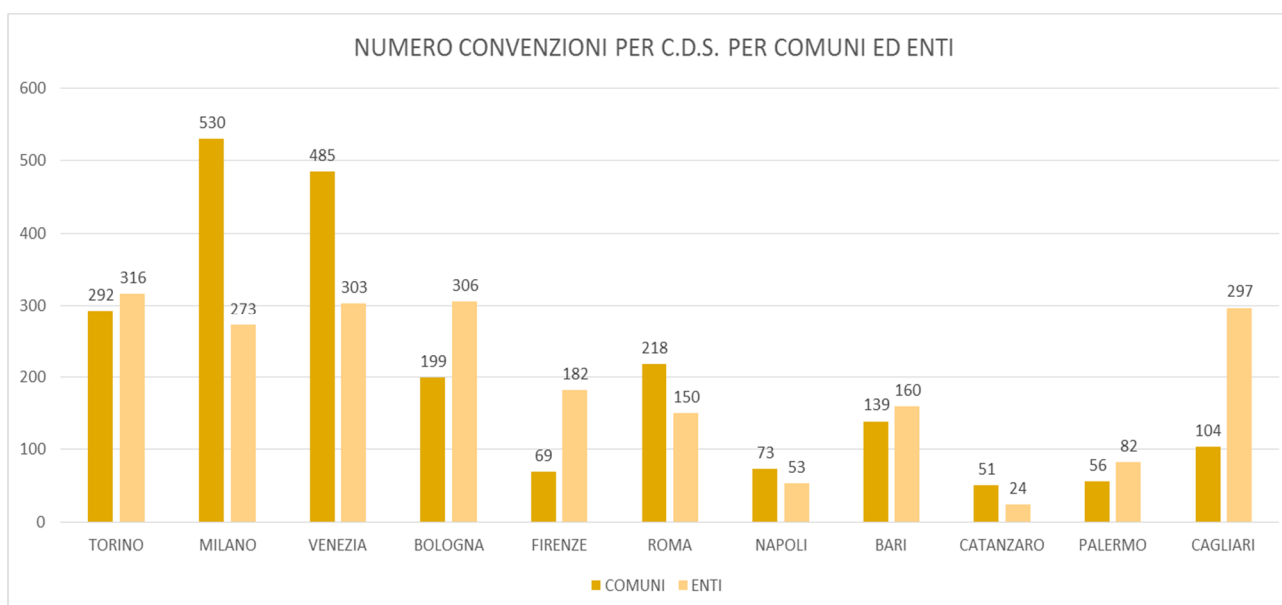
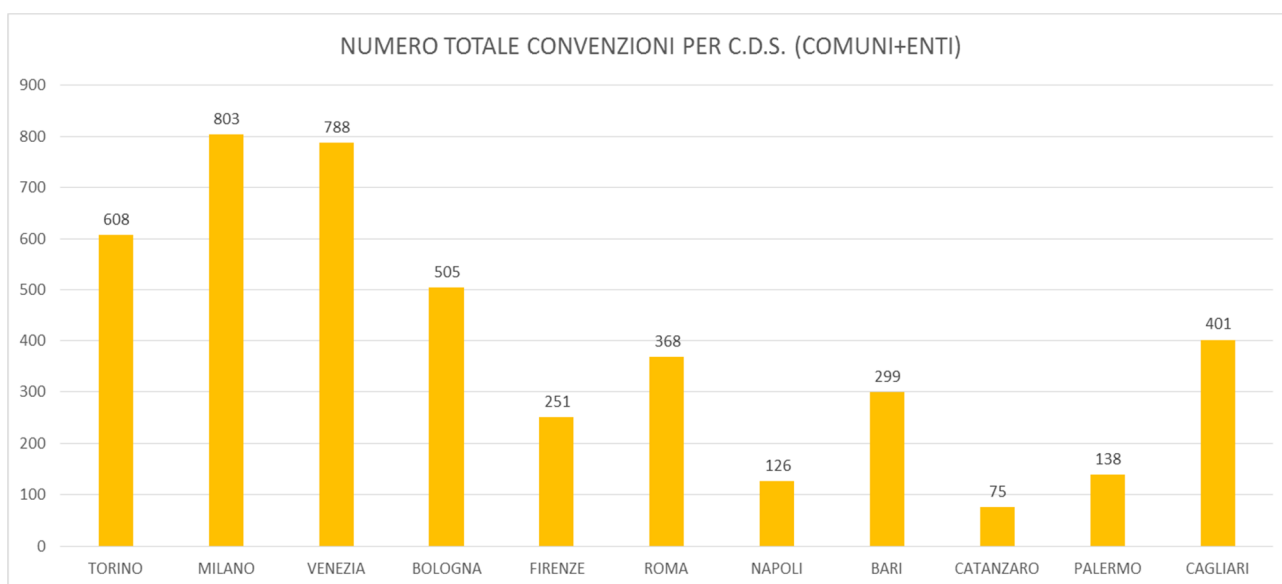
	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	30/09/2018
NORD	333	3.891	5.144	6.334	7.500

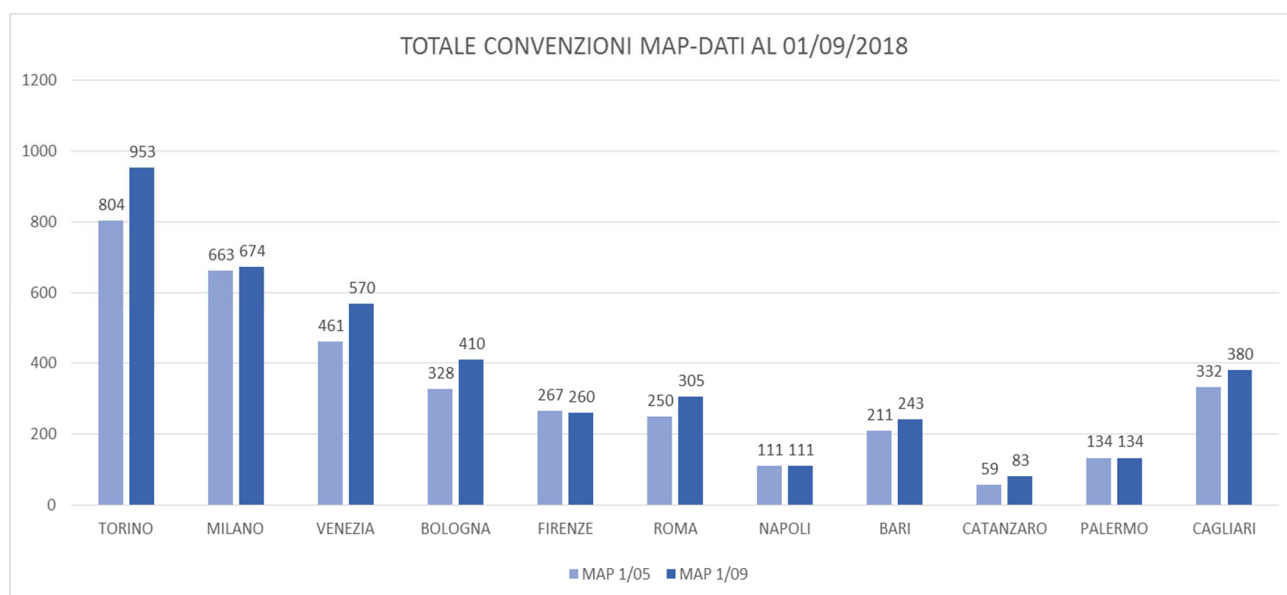
CENTRO	45	1.154	1.981	1.961	2.606
SUD	125	1.512	1.965	2.465	3.4

Lo sviluppo quantitativo e qualitativo della misura è stato sostenuto con disposizioni che hanno orientato e supportato l'operatività locale, fornendo ausilio agli uffici, notoriamente gravati dalla carenza di organico, soprattutto di funzionari della professionalità di servizio sociale.

Contestualmente, con la stipula di diverse convenzioni nazionali per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità presso enti ed organizzazioni in grado di assicurare adeguati *standard* organizzativi, è stato favorito l'ampliamento del numero di posti immediatamente disponibili e un variegato ventaglio di attività da far svolgere agli imputati ammessi alla prova. Oltre agli *input* forniti dal competente Dipartimento, fondamentale e propositiva è risultata l'azione degli uffici locali, grazie alla quale si è potuto disporre sul territorio nazionale, sin dall'entrata in vigore della legge, di una rete di accordi che ha consentito l'immediata applicazione dell'istituto della messa alla prova da parte della magistratura. Al 12.10.2018, su tutto il territorio nazionale si registrano 8485 convenzioni attive per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai sensi del D.M. 2001 e del D.M. 88/2015. Il grafico che segue 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.







In particolare, le convenzioni stipulate per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova, al 1 settembre 2018, risultavano 4.123 su tutto il territorio nazionale. Gli imputati risultano prevalentemente impiegati in attività per finalità sociali e socio-sanitarie, seguono poi attività di manutenzione del patrimonio pubblico, di tutela del patrimonio ambientale, culturale e con finalità di protezione civile.

Nel corso dell'anno 2018, oltre a monitorare le convenzioni nazionali con Legambiente – O.N.L.U.S. e con l'Ente nazionale protezione animali – E.N.P.A., oltre ai protocolli d'intesa stipulati nell'anno precedente con Libera e con l'Unione italiana ciechi e ipovedenti, volti a favorire la stipula di convenzioni tra le sedi territoriali delle due associazioni e i tribunali, sono state stipulate altre convenzioni nazionali: Fondo ambiente italiano – F.A.I., Unione sportiva Acli – U.S.ACLI, Lega italiana lotta ai tumori – L.I.L.T., Croce Rossa Italiana – C.R.I., e numerose altre sono di realizzazione con importanti enti pubblici e privati. Ad oggi, le suddette convenzioni rendono disponibili presso le strutture locali delle associazioni e degli enti coinvolti 757 posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività in ossequio al disposto dell'art. 168 *bis* c.p. Si tratta di numeri destinati ad aumentare, come da accordi con le singole strutture, proporzionalmente al consolidarsi delle collaborazioni e al virtuoso dispiegarsi delle attività. L'andamento dell'istituto conferma l'interesse

con cui tutti gli attori del procedimento (giudici, avvocati, imputati) hanno cominciato a guardare allo stesso, grazie anche alla stipula di Protocolli di intesa tra gli Uffici di esecuzione penale esterna e i Tribunali ordinari tesi a snellire e semplificare le procedure in tema di ammissione e gestione dell'istituto in parola. L'Amministrazione ha dato indicazioni alle strutture territoriali, volte ad avviare nei vari distretti un'attività di raccordo con gli organi direttivi dei tribunali penali, al fine di concordare tempi e modalità di istruzione dei procedimenti ed assicurare una rapida e corretta applicazione della messa alla prova. Sono stati avviati, dunque, diversi tavoli di lavoro congiunti tra gli organi amministrativi e quelli della magistratura, che hanno avuto come risultato la predisposizione di protocolli operativi e/o linee guida condivise.

A giugno del 2018 la competente Direzione generale ha svolto una ricognizione sull'intero territorio nazionale sui protocolli stipulati tra Uffici di esecuzione penale esterna e Magistratura ordinaria in tema di ammissione e gestione dell'istituto in parola. A seguire, sono state emanate linee guida per consentire la corretta ed efficace predisposizione nonché l'aggiornamento di protocolli, allo scopo di potenziare l'istituto sul territorio nazionale nel modo più uniforme possibile. Nel 2019 si avvierà l'attività di monitoraggio, per verificare gli esiti degli indirizzi forniti, e si continuerà a fornire ogni possibile supporto anche attraverso l'Osservatorio permanente M.A.P., di recente istituzione presso la competente Direzione Generale, strumento che consente l'invio di quesiti da parte della periferia, ai quali il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità risponde in tempi brevi e senza formalità.

E' inoltre in corso la diffusione, sul territorio nazionale, della proposta di istituire uno sportello M.A.P. presso ciascun Tribunale nelle città sedi degli uffici interdistrettuali, sportello già operativo presso il Tribunale di Roma, che offre un servizio di consulenza agli indagati/imputati, ai difensori, alle associazioni e agli enti interessati. In tali uffici viene fornita ogni informazione in merito alla messa alla prova e offerto ausilio concreto per la predisposizione della domanda per l'accesso alla misura. Si ritiene, infatti, che la prossimità alla comunità di riferimento e la collegialità del servizio offerto, a cui partecipano Tribunale, Ufficio di esecuzione penale esterna

e Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, possa avere ricadute positive sia in termini di facilitazione all'accesso alla messa alla prova che di rafforzamento delle connessioni territoriali.

8.3 Giustizia minorile.

In primo luogo, in termini generali, deve premettersi che, nell'anno 2018, sono stati elaborati molteplici progetti ed iniziative a livello nazionale diretti a consentire l'elaborazione di programmi trattamentali volti a realizzare ogni opportunità di reinserimento dei minori e dei giovani adulti sottoposti a procedimento penale e, in questa direzione, si sono voluti sostenere le attività scolastiche e formative, i percorsi di orientamento e di inserimento al lavoro, l'accesso alle attività sportive, la sperimentazione di attività culturali e ricreative, lo svolgimento di attività socialmente utili, gli interventi di mediazione penale, l'attività di mediazione culturale per gli stranieri, la responsabilizzazione e l'adesione al progetto educativo con azioni di sostegno, accompagnamento e tutoraggio.

La predetta impostazione trova rinnovato vigore nella nuova disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, di cui al decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121, testo da anni atteso e che fornisce un quadro sistematico della esecuzione della pena nel suo complesso per i minori di età ed i giovani adulti. Tale normativa, infatti, con particolare riferimento alla vita intramuraria, sancisce che il progetto educativo predisposto a favore dei giovani detenuti debba essere elaborato secondo i principi della personalizzazione delle prescrizioni e della flessibilità esecutiva, previo ascolto del minorenne/giovane adulto, tenendo conto delle attitudini e delle caratteristiche della sua personalità e recependo una modalità operativa che ha da sempre contraddistinto i servizi minorili; detto progetto educativo deve, inoltre, contenere indicazioni sulle modalità con cui coltivare le relazioni con il mondo esterno ed attuare la vita di gruppo e la cittadinanza responsabile, anche nel rispetto della diversità di genere e prevedere la personalizzazione delle attività di istruzione e di formazione professionale, nonché delle attività di lavoro, di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero utili al

recupero sociale e alla prevenzione del rischio di commissione di ulteriori reati; infine, il progetto educativo deve assicurare la graduale restituzione di spazi di libertà, in funzione dei progressi raggiunti nel percorso di recupero. Il D.G.M.C. sarà, quindi, impegnato, nel prossimo futuro, a dare attuazione a tale disposto normativo, elaborando indirizzi e circolari di coordinamento che potranno orientare le articolazioni territoriali e consentirne una sollecita applicazione.

Ferma l'assoluta rilevanza dell'intervento normativo citato (su cui si tornerà più nel dettaglio in seguito), deve altresì evidenziarsi che, nel 2018, sono stati molteplici i progetti realizzati a livello locale con organismi, istituzionali e non, destinati a garantire un supporto agli interventi dei Servizi Minorili della Giustizia, anche attraverso la condivisione e la partecipazione ai programmi di educazione alla legalità ed alla cittadinanza attiva. A livello territoriale, i Centri per la Giustizia minorile hanno operato al fine di consolidare le intese con le Regioni e gli Enti Locali, il volontariato e il terzo settore, per la realizzazione di attività volte ad ampliare le opportunità di reinserimento sociale dei soggetti in carico ai Servizi Minorili della Giustizia, attraverso reti qualificate e strategie operative condivise ed integrate con gli attori istituzionali, titolari di competenze in ambito scolastico, formativo, lavorativo, sociale e sanitario. E' altresì proseguita l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo delle persone 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. Tra le numerose ulteriori iniziative, meritano, poi, una particolare menzione:

- Il Progetto *“Giovani e Legalità - Percorsi di rientro in formazione dei minori/giovani adulti sottoposti a provvedimenti penali”*, finanziato dal Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali e destinato a circa 1000 ragazzi in carico ai Servizi Minorili della Giustizia.
- Il Progetto *“Children's Rights Behind Bars 2.0 (CRBB 2.0): Favorire la partecipazione per una positiva reintegrazione sociale dei minorenni detenuti”*, approvato dalla Commissione Europea con un finanziamento pari a euro

459.877,14 e co-finanziato dal Programma Diritti, Uguaglianza e Cittadinanza dell'Unione Europea. Il progetto, che ha avuto avvio sin dal 1° gennaio 2017, coordinato da *Defence for Children* Belgio e al quale il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità partecipa in qualità di partner, rivolge la propria attenzione ai sistemi di giustizia minorile, specificatamente ai minori in stato di detenzione. Nel corso del 2018, si sono tenuti, in Italia, diversi incontri di ascolto delle istanze dei ragazzi detenuti nei due I.P.M. di Bari e Torino e sono stati realizzati due videoclip ed un documentario.

- Il *Comitato Paritetico Interistituzionale*. Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità è componente del Comitato paritetico interistituzionale composto unitamente ai rappresentanti del M.I.U.R. e del D.A.P. Nel corso del 2018, il Comitato ha approvato il “*Piano annuale delle attività anno scolastico 2017/2018*”. In particolare, poi, per quanto attiene al D.G.M.C. è stata assicurata la collaborazione alla predisposizione dell'Avviso Pubblico emanato dal M.I.U.R. ed alla successiva valutazione delle proposte pervenute da C.P.I.A. (Centri Provinciali per l'istruzione degli Adulti), finalizzate all'attuazione di interventi in ambito sportivo riguardanti sia attività prettamente sportive, sia il conseguimento di brevetti per lo svolgimento di professioni attinenti all'attività sportiva. Inoltre, è stato dato impulso alle iniziative periferiche per la definizione di accordi strutturati tra scuola-formazione-impresa per agevolare sia i percorsi di istruzione integrata, sia l'inserimento del mondo del lavoro.
- Il *Tavolo permanente previsto dall'art. 8 del Protocollo d'Intesa tra il Ministero della Giustizia, l'Autorità Garante per l'Infanzia e l'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre, Onlus*. Nell'ambito del Protocollo d'intesa finalizzato ad implementare le azioni atte a garantire il diritto dei detenuti alla genitorialità ed il diritto alla continuità del legame affettivo con i propri figli, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità è componente del Tavolo Permanente, con compiti di monitoraggio periodico della sua attuazione, di promozione della cooperazione tra i soggetti istituzionali e non coinvolti, per

favorire lo scambio delle buone prassi, delle analisi e delle proposte a livello nazionale ed europeo. A conclusione del biennio di validità, il Protocollo è stato rinnovato, in data 22 novembre 2018, con l'inserimento di opzioni migliorative rispetto al contenuto originario.

- *L'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pedopornografia minorile.* Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, nell'ambito delle attività di attuazione del Piano biennale nazionale di prevenzione e contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori dell'Osservatorio del Dipartimento delle Pari Opportunità, sta attuando un progetto Pilota, che replicherà, sul territorio nazionale, il modello di équipe multidisciplinare permanente per la gestione del fenomeno del trattamento e dell'assistenza dei *sex offenders* e della tutela delle vittime di reato.
- *L'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza.* Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, nell'ambito delle attività di attuazione del Piano biennale nazionale dell'infanzia e dell'adolescenza, partecipa, come componente istituzionale, al monitoraggio dell'attuazione del IV Piano nazionale di azioni e di interventi per la tutela dei diritti e lo sviluppo dei soggetti in età evolutiva. Tra gli obiettivi posti dal IV Piano nazionale, figura il rafforzamento delle strategie di inclusione sociale a favore dei minorenni e dei giovani adulti italiani, stranieri e Rom, Sinti e Camminanti all'interno del circuito penale.
- *L'Inclusione socio-lavorativa di minori e giovani-adulti - POR Regione Emilia-Romagna FSE 2014/2020.* Il progetto prevede interventi di inclusione socio-lavorativa di minori e giovani adulti dell'Istituto Penale per i Minorenni di Bologna.
- *L'Inclusione socio-lavorativa di minori e giovani-adulti - POR Regione Marche FSE 2014-2020.* Gli interventi di inclusione socio-lavorativa sono rivolti a soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria in carico all'

Ufficio di servizio sociale per minorenni e all'Ufficio esecuzione penale di Ancona.

L'azione amministrativa è stata poi diretta a dare concretezza ed efficacia agli obiettivi di potenziamento degli interventi diretti all'utenza e all'esigenza di conseguire in tutte le procedure il rispetto dei principi di trasparenza, economicità e qualità richiesti dal Codice degli appalti. Nel 2018 è stata, inoltre, ulteriormente anticipata, rispetto alle annualità precedenti, la tempistica della programmazione trattamentale, consentendo agli uffici di realizzare le procedure di approvvigionamento con maggior tempo a disposizione e con conseguente maggiore cura degli aspetti procedurali, oltre che dei contenuti. Nell'ambito della programmazione, è stata, altresì, dedicata particolare attenzione ai progetti trattamentali *extra-budget*; tutte le proposte sono state analizzate a livello centrale secondo parametri predefiniti, assicurando il finanziamento alle sole attività rispondenti ai requisiti di qualità previsti. Ciò è stato frutto di una scrupolosa indagine sulle reali necessità trattamentali dei minorenni e giovani adulti entrati nel circuito penale, finalizzata ad individuare attività e ad elaborare progettualità tali da costituire una risposta coerente con i bisogni e le potenzialità individuali. Nell'elaborazione dei documenti di programmazione distrettuale, i Centri per la Giustizia minorile, nel rispetto della necessità di contenimento dei costi, hanno, tra l'altro, garantito il finanziamento delle attività di formazione/lavoro (quali borse-lavoro e tirocini formativi), qualora non fossero stati utilizzabili o sufficienti i programmi formativi attivati dalle Regioni, promuovendo, in ogni caso, la continuità dei percorsi attivati anche al termine della misura penale. Risultati positivi sono stati conseguiti nel campo delle procedure di affidamento dei servizi in appalto con l'obiettivo di assicurare trasparenza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e rotazione degli operatori economici; al riguardo, è stata data la massima pubblicizzazione alle attività oggetto di affidamento a privati, per favorire la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Per l'attuazione alla riforma della sanità penitenziaria e, ai fini del coordinamento nazionale, presso la Conferenza Unificata fra lo Stato, le Regioni, le

Province autonome e le Autonomie Locali, è istituito un Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, costituito, fra gli altri, dai rappresentanti dei dicasteri della Salute e della Giustizia, con l'obiettivo di garantire l'uniformità degli interventi e delle prestazioni sanitarie e trattamentali nell'intero territorio nazionale. Peraltro, a seguito dell'approvazione in sede di Conferenza Stato-Regioni del Piano Nazionale per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario nei servizi residenziali minorili, sono in corso di definizione delle linee di indirizzo operativo e l'avvio di un lavoro di monitoraggio dello stato di attuazione del Piano, unitamente alla rilevazione statistica del dato riferito agli agiti autolesivi e suicidari. In tale ambito il già menzionato decreto legislativo 2 ottobre 2018 n. 121 ha previsto specificamente che, all'ingresso in istituto, sia garantito un supporto psicologico da parte di personale specializzato, utile anche per la predisposizione del progetto educativo e per la prevenzione del rischio di atti di autolesionismo e di suicidio.

In tale contesto occorre rilevare che permangono le esigenze di comunità terapeutiche specializzate per l'accoglienza di minori del circuito penale con disagio psichico e/o con dipendenze da sostanze psicotrope; la necessità di strutture residenziali intermedie, in cui sia possibile effettuare l'inserimento dei minori per il tempo utile a realizzare una diagnosi sanitaria; l'esigenza di identificare le condizioni e i fattori di rischio per l'insorgenza di problemi psichiatrici, che richiedono una gestione specialistica. Resta anche grave la carenza, su tutto il territorio nazionale, di comunità terapeutiche e/o di servizi dedicati all'emergenza psichiatrica in età evolutiva. Al riguardo, è stata, quindi, rinnovata la richiesta di costituzione di un sottogruppo tecnico minorile.

Il decreto legislativo n. 121 del 2 ottobre 2018 ha, inoltre, ulteriormente rafforzato il fondamentale principio di territorializzazione della pena, stabilendo che quest'ultima debba essere eseguita in istituti prossimi alla residenza o alla abituale dimora del detenuto e delle famiglie, in modo da mantenere le relazioni personali e socio-familiari educativamente e socialmente significative; tale principio, pertanto, può essere derogato solo per specifici motivi ostativi e previo vaglio dell'Autorità

Giudiziaria. Al riguardo, giova solo sottolineare che, fatte salve le indicazioni della Magistratura e tenuto conto della ricettività delle strutture, nell'assegnazione e movimentazione dei detenuti in carico, sono sempre state assicurate una particolare attenzione a garantire la vicinanza territoriale del detenuto alla famiglia nonché la vicinanza del giovane detenuto genitore ai propri figli. L'obiettivo è, infatti, quello di valorizzare tutti i momenti di contatto fra il ristretto e i suoi cari, ponendo in essere ogni sforzo consentito, nella consapevolezza che il contributo che la famiglia può offrire nel percorso di risocializzazione del condannato è di primaria importanza e che, al contrario, una netta interruzione o anche solo un deterioramento delle relazioni familiari può comportare effetti desocializzanti assolutamente non auspicabili.

Laddove è stato necessario procedere alla collocazione di minori e giovani ristretti in sede diversa da quella del territorio di residenza della famiglia, si è, quindi, sempre provveduto ad assicurare agli stessi periodiche aggregazioni nelle sedi provenienza, al fine di garantire la fruizione del diritto di colloquio diretto con i familiari o con altre persone affettivamente significative. A tal proposito giova sottolineare come il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sta intervenendo incisivamente nelle singole realtà per accelerare la riapertura delle sezioni temporaneamente sospese e per assicurare il rapido avanzamento degli altri cantieri.

L'estensione dell'età a 25 anni dell'utenza presente nelle strutture detentive minorili ha poi posto all'attenzione il ruolo dei giovani padri e delle giovani madri detenuti. Anche sulla spinta del Protocollo d'Intesa sottoscritto con il Garante dell'Infanzia e l'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarresono stati, dunque, realizzati progetti per il sostegno alla genitorialità, con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle capacità necessarie al ruolo genitoriale attraverso la presa di coscienza di tale ruolo e la stabilizzazione di un maturo rapporto interpersonale all'interno della coppia; al fine di favorire i legami genitoriali essenziali, si è posta, dunque, particolare attenzione alle modalità di realizzazione degli incontri, sia attraverso un accompagnamento educativo, sia predisponendo spazi di ospitalità alle famiglie, anche al di fuori dei consueti colloqui settimanali ed anche al di fuori delle strutture.

In questa direzione, le disposizioni contenute nel decreto legislativo n. 121 del 2 ottobre 2018 innovano profondamente la precedente disciplina relativa al numero e durata dei colloqui, sia diretti che telefonici, nonché la disciplina relativa alle modalità di svolgimento delle visite dei familiari e/o delle persone affettivamente importanti, ampliando significativamente le occasioni d'incontro diretto od indiretto. Le nuove disposizioni, infatti, prevedono, tra l'altro, otto colloqui mensili, in luogo dei precedenti sei; la durata delle chiamate telefoniche viene estesa a venti minuti, in luogo dei precedenti dieci; è stato introdotto l'istituto innovativo della visita prolungata, che consentirà ai giovani detenuti visite all'interno dell'Istituto, in luoghi specificamente deputati costituiti da unità abitative appositamente attrezzate, della durata compresa tra le quattro e le sei ore, per un numero massimo di quattro visite prolungate mensili, con particolare favore per quei detenuti che non fruiscono di permessi. La nuova disciplina, inoltre, risponde anche alle esigenze di coloro che non hanno riferimenti affettivi sul territorio nazionale, favorendo la possibilità di incontri con volontari autorizzati. Al fine di dare sollecita attuazione alle indicate novità legislative, verranno adottate circolari di coordinamento, anche al fine di orientare in modo uniforme le varie articolazioni territoriali. A titolo esemplificativo, è previsto l'avvio di una nuova procedura di contatto attraverso il sistema *skype*, che agevolerà le relazioni familiari, particolarmente per coloro i cui cari non risiedono nel territorio nazionale.

Va altresì doverosamente rappresentato che, per l'attuazione della giustizia minorile, risultano imprescindibili le sinergie che si devono creare con le altre istituzioni che operano sul territorio nazionale ed, in particolare, con le Amministrazioni regionali per quel che concerne la formazione professionale e per l'inserimento lavorativo. Si registra, tuttavia, una sempre maggiore difficoltà di collaborazione degli Enti locali, dovuta alla carenza di risorse umane e finanziarie e, in questa direzione, è particolarmente significativo il progressivo venire meno della compartecipazione alle rette di inserimento presso le comunità del privato sociale. Ciò premesso, tra le collaborazioni maggiormente significative per l'anno 2018, si segnalano:

- Il *Protocollo d'intesa con ROTARY*, siglato il 19 gennaio 2018, con riferimento ai territori della Campania, Calabria e Basilicata, volto alla realizzazione di “*percorsi di accompagnamento socio-educativo e formativo*”, finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo di minori e di “giovani e adulti, sino al compimento di anni 29, sottoposti a provvedimenti dell'autorità giudiziaria, attraverso tirocini formativi presso aziende e/o imprese e remunerati con borse lavoro.
- Il *Protocollo d'intesa con Centro Sportivo Italiano*, sottoscritto in data 15 marzo 2018, che, tramite il coinvolgimento delle rispettive articolazioni territoriali, si pone l'obiettivo di attivare esperienze, progetti, programmi, attività e percorsi di educazione alla legalità, di orientamento, di inserimento ed accompagnamento lavorativo, di servizio civile volontario e di coinvolgimento dei minori e giovani adulti a rischio di emarginazione sociale e/o di esclusione dai processi di socializzazione, sottoposti a provvedimenti penali da parte dell'autorità giudiziaria minorile.
- Il *Protocollo d'intesa con Polizia Postale*, siglato il 28 marzo 2018, per rafforzare il sistema di tutele nei confronti dei giovanissimi dai pericoli del web e per dare continuità agli adempimenti recentemente introdotti dalla legge sul *cyberbullismo*.
- Il *Protocollo d'intesa “Diffondere i valori e i principi della Democrazia Rappresentativa e della Costituzione attraverso la realizzazione di un piano di incontri nelle scuole e negli istituti penitenziari minorili”*, sottoscritto in data 25 settembre 2018 tra il Presidente della Camera dei Deputati, il Ministro della Giustizia ed il Ministro dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca, nel dichiarato intento di realizzare un “*Programma di sviluppo dell'insegnamento della Cittadinanza e della Costituzione*”, da portare avanti negli istituti scolastici attivati presso le strutture detentive minorili.

Nel 2018, inoltre, sono proseguite molte collaborazioni avviate negli anni precedenti. Tra le altre:

- Il *Protocollo d'intesa Teatro in carcere*, sottoscritto con l'Università degli Studi Roma Tre-Dipartimento di Filosofia, Comunicazione e Spettacolo, il cui obiettivo è quello di diffondere e sostenere la valenza dell'attività teatrale nei processi di conoscenza e di reinserimento sociale del detenuto, che include, tra i destinatari, anche i minori e/o giovani adulti in carico ai Servizi Minorili della Giustizia.
- Il *Protocollo d'intesa con l'Associazione Libera*, finalizzato alla collaborazione nella realizzazione di attività educative e di reinserimento sociale, oltre che di contrasto alla subcultura della mafia, per i giovani sottoposti a provvedimento penale.
- L'*Accordo di collaborazione con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia*, finalizzato a favorire la stipula di convenzioni per lo svolgimento, da parte di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria in area penale esterna, di attività non retribuite, a beneficio della collettività e a promuovere programmi di accoglienza residenziale per persone che, altrimenti, non avrebbero la possibilità di accedere a misure e sanzioni di comunità.
- Il *Protocollo d'intesa con Unione Vela Solidale (UVS)*, che individua percorsi di risocializzazione, tali da facilitare, anche al termine della misura penale, l'inserimento di minori e giovani adulti nel mondo del lavoro marittimo, grazie anche alla competenza acquisita nei corsi di preparazione professionale previsti.
- Il *Protocollo d'intesa con il Premio Internazionale "Giuseppe Sciacca" e la Fondazione "Giuseppe Sciacca"*, che 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*", nonché l'attribuzione di borse di studio.

Continua, inoltre, la promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna in attuazione dei programmi operativi regionali, cofinanziati con il fondo sociale europeo, nell'ambito della

programmazione 2014-2020. In particolare, l'Amministrazione partecipa anche attivamente alla valutazione ed alla selezione delle progettualità finanziate dalla Regione Siciliana per un importo complessivo di 10.892.466,00 euro, per sostenere l'inclusione socio-lavorativa delle persone in esecuzione penale presso gli istituti penitenziari o sottoposti a misure alternative, a sanzioni sostitutive ed in messa alla prova, nell'ambito della Regione Siciliana.

Con particolare riferimento all'utenza straniera, è in corso di definizione un accordo nazionale tra il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e gli Enti Migrantes, Caritas Italia e Consorzio Gino Mattarella. I destinatari dell'accordo saranno individuati tra coloro che, per mancanza di requisiti indispensabili, quali ad esempio, l'alloggio, il lavoro, anche quello di pubblica utilità, pur sussistendo i presupposti giuridici per l'ammissibilità, non possono accedere alle misure alternative alla detenzione. L'accordo prevede che gli enti suddetti si impegnino, a tale scopo, a collaborare alla realizzazione di progettualità di inclusione sociale nei confronti di persone immigrate, prive di una rete familiare o sociale esterna, promuovendo anche la stipula a livello locale di accordi di collaborazione, definendo la rete sociale di accoglienza e di servizi disponibili sul territorio nazionale.

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità ha presentato, inoltre, il progetto denominato *Una rete per l'inclusione* nell'ambito del *Programma Operativo Nazionale (PON) Legalità 2014-2020*, che è stato approvato e ammesso al finanziamento per un importo di euro 1.600.000,00. Tale progetto prevede percorsi di inclusione sociale e lavorativa per soggetti a rischio devianza -come ex detenuti minori in fase di uscita o usciti dai circuiti penali e soggetti appartenenti a famiglie mafiose- e si propone di attuare, nelle regioni Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia, nell'arco dei 24 mesi, una serie di attività inerenti la sperimentazione di percorsi di inserimento socio-lavorativo rivolti a minori e giovani adulti presi in carico dai Servizi della Giustizia minorile e di comunità.

Deve doverosamente evidenziarsi anche l'importanza del volontariato, che, nel corso dell'anno conclusosi, si è esteso, accrescendo competenze e potenziando la

presenza anche all'esterno del carcere, nell'ambito dell'esecuzione penale esterna e delle sanzioni di comunità. Il volontariato rappresenta, infatti, un fondamentale esempio di partecipazione della società civile all'azione di sostegno del reo e dell'imputato per una migliore gestione delle misure di comunità, grazie al suo forte radicamento nei territori, fornendo altresì un contributo importante alla creazione di una diffusa sensibilità sociale sulle questioni legate alla esecuzione penale esterna.

Il rafforzamento della funzione del volontariato costituisce, peraltro, uno degli obiettivi strategici previsti nel Documento di Programmazione Generale del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità. Sono state, quindi, incentivate e sostenute tutte le iniziative volte alla individuazione e alla valorizzazione delle risorse di volontariato da impiegare a supporto delle attività degli Uffici di Esecuzione Penale Esterna e dei servizi della Giustizia minorile. La funzione del volontariato, debitamente formato, viene concepita come risorsa integrativa, di supporto dei professionisti degli Uffici di esecuzione penale esterna nei percorsi di reinserimento sociale degli autori di reato, in attività sia interne agli uffici (supporto ai servizi informativi e amministrativi, servizio di accoglienza e di sportello al pubblico, disbrigo di pratiche sanitarie e/o assistenziali), sia all'esterno, per la promozione della rete territoriale e nell'attivazione di risorse della rete sociale.

Al tal fine giova ricordare l'accordo di collaborazione siglato dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità con la Conferenza Nazionale del volontariato Giustizia-C.N.V.G., mirato allo sviluppo di intese locali, iniziative comuni e per favorire l'integrazione dei volontari nella gestione dei programmi dei condannati e delle persone sottoposte all'istituto della messa alla prova. L'accordo è finalizzato alla promozione di attività di inclusione sociale e reinserimento delle persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, secondo la previsione dell'art. 78 dell'Ordinamento Penitenziario (che prevede che gli assistenti volontari possano collaborare per le misure alternative alla detenzione e per l'assistenza ai dimessi e alle loro famiglie) e secondo le raccomandazioni europee e le regole di Tokio, che promuovono il coinvolgimento delle comunità nella gestione ed esecuzione delle

sanzioni non detentive e riconoscono il ruolo determinante svolto dal coinvolgimento della società per il raggiungimento e l'efficienza degli obiettivi dei servizi della giustizia. L'Accordo ha continuato a produrre effetti nell'anno trascorso e, per il 2019, è prevista la presenza di 86 nuovi volontari del servizio civile, giovani di età non superiore ai 28 anni, che, per un anno, saranno impegnati presso la Direzione generale e presso 30 uffici dell'esecuzione penale esterna.

Nella stessa direzione, è stato dato anche impulso, a livello territoriale, alla istituzione di Poli del volontariato, costituiti dagli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione penale esterna, dai Centri di Giustizia minorile e dalle associazioni di volontariato, ovvero centri dove siano condivise le progettualità, siano implementate le buone prassi e sia avviata una formazione congiunta a livello locale.

Deve, inoltre, evidenziarsi che, nel corso del 2018, in punto di “giustizia riparativa”, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità ha:

- realizzato una rete istituzionale di referenti per la giustizia riparativa–regionali, interdistrettuali e di servizio nell'ambito dell'articolazione dei servizi territoriali sia degli uffici minorili, che di esecuzione penale esterna, chiamati a concorrere alla realizzazione degli obiettivi dipartimentali in materia di giustizia riparativa e mediazione penale;
- predisposto l'indice per il glossario/*vademecum*, che sarà sviluppato con il supporto scientifico dell'Università Roma Tre, nella logica di costruire una rigorosa semantica condivisa, sulla base della quale inquadrare i dispositivi normativi di riferimento, eliminando margini di incertezze ed improprie declinazioni riparative;
- puntato sull'elaborazione di veri e propri programmi di giustizia riparativa (quali percorsi paralleli ma non sostitutivi della pena) lavorando per la predisposizione di *“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 ”*;
 - sostenuto i servizi territoriali nella stipula di protocolli locali e incrementati i finanziamenti estesi anche all'area degli adulti nella Regione Calabria;

- ampliato il sostegno fornito alle proposte dei Centri per la Giustizia Minorile, approvando, nell’ambito della programmazione 2018, n. 7 progetti distribuiti su vari territori e diversi servizi minorili (IPM Roma, USSM Roma, USSM Potenza, USSM Lecce, CGM Bari, USSM Perugia), per valorizzare le esperienze locali e dare forza alla proposizione e alla realizzazione di sperimentazioni di iniziative ed azioni di mediazione penale;
- realizzato i primi *audit* per la giustizia riparativa di cui tre a Torino e tre a Catanzaro, nel corso dei quali sono stati ascoltati servizi della giustizia minorile, servizi dell’esecuzione penale esterna e realtà sociali del privato, per la rilevazione dello stato di fabbisogno e, al contempo, per delineare piani di azioni finalizzati alla realizzazione di Poli regionali per la giustizia riparativa;
- dato avvio a nuove realtà operative quali l’Ufficio per la Giustizia riparativa a Reggio Calabria, in collaborazione con il Garante e l’Ufficio per la Giustizia riparativa di Caltanissetta con il supporto della Corte di Appello.

Quanto alla prevenzione della devianza e della recidiva, gli ambiti di intervento hanno riguardato, in particolare, l’educazione alla legalità, il contrasto alla criminalità organizzata, l’educazione al rispetto dell’altro, la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo e la costruzione di una cittadinanza attiva. In tale ambito, si è attuata una valorizzazione dei programmi di prevenzione, sia a livello centrale, che territoriale. Più dettagliatamente, tra le altre, in materia di cyberbullismo, si è data attuazione agli obiettivi fissati nell’Accordo di collaborazione del 27 marzo 2018 tra il Ministero della Giustizia ed il Ministero dell’Interno -Dipartimento della Pubblica Sicurezza- e si è avviata la sperimentazione del modello “*Parent 1.0*”; in materia di violenza sessuale, si è partecipato al Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri–Dipartimento per le Pari Opportunità (Progetto “*Violenza zero*”). Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità ha, inoltre, aderito, al Progetto “*Hash Tag*”, per la sensibilizzazione contro le discriminazioni di genere nelle comunicazioni digitali, con il Dipartimento di

Psicologia, “La Sapienza” Università di Roma, la Polizia Postale e l’Associazione Educal.

Nell’ambito del “*Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017 -2020*”, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e il Dipartimento dell’Amministrazione Penitenziaria hanno istituito la Cabina di Regia Interdipartimentale in materia di violenza sulle donne e di violenza domestica, con funzioni di ricerca, di studio e di coordinamento per l’elaborazione di dati, per la verifica delle iniziative, per l’individuazione di buone prassi sul territorio e per l’ampliamento delle reti territoriali tra i vari attori pubblici e privati coinvolti. La Cabina ha, inoltre, l’obiettivo di definire protocolli di intervento per la valutazione del rischio, il supporto alla vittima e per il trattamento più idoneo degli autori di reati di violenza contro le donne.

In ordine all’attuazione dei provvedimenti del giudice minorile, infine, si osserva che, alla data del 15.12 2018, negli *Istituti Penali per i Minorenni* si sono registrati complessivamente 1.099 ingressi; 624 di essi hanno interessato cittadini italiani, 972 stranieri. Il numero degli ingressi sale a 1717 qualora si tenga conto anche della movimentazione dell’utenza tra le strutture penitenziarie determinata da motivi di giustizia o dalla necessità di garantire il diritto al colloquio diretto con i familiari per gli utenti temporaneamente collocati in strutture extradistrettuali (dati al 15.12.2018). Sino al 15 dicembre dell’anno 2018, la presenza media giornaliera registrata all’interno degli I.P.M. è stata di 469,1 utenti; rispetto al 2017, in cui il dato in esame era risultato pari a 463,9, vi è stato, quindi, un incremento pari a circa 5 unità.

Nei *Centri di Prima Accoglienza* gli ingressi, compresi dei trasferimenti tra gli stessi Centri, sono stati 1.057; la presenza media giornaliera è stata pari a 9,91 con un decremento di un punto e mezzo circa rispetto a quella registrata per il 2017. Di tali 1.057 utenti, 597 è costituito da minori italiani e 460 da minori stranieri, con un’inversione di tendenza rispetto al dato del 2017, in cui a fronte di un più elevato numero di ingressi pari a 1.275, la presenza di minori italiani, pari a 620 unità, era risultata inferiore a quella dei minori stranieri che aveva raggiunto le 655 unità.

Nelle *Comunità*, sia ministeriali che private, i collocamenti effettuati, sempre nell'arco temporale di riferimento, sono stati 1.841, numero che si eleva a 2.123, qualora si comprendano anche i trasferimenti intercorsi tra strutture comunitarie. Con riferimento peculiare alle tre Comunità Ministeriali, ancora attive, vale a dire quelle di Bologna, di Catanzaro e di Reggio Calabria, vi sono stati 65 ingressi, con una presenza media giornaliera di 21 utenti; le Comunità del privato-sociale hanno gestito, invece, 1.776 collocamenti, con una presenza media giornaliera di 993 utenti. In relazione a tale ultimo dato si evidenzia un progressivo aumento, nell'ultimo triennio, delle presenze medie giornaliere con un aggravio dei costi sostenuti per la corresponsione delle rette da parte del Dipartimento alle Comunità del privato-sociale.

Negli *Uffici di Servizio Sociale per i Minorenni* il numero dei minori e giovani-adulti presi in carico dai servizi ha raggiunto, al 15 dicembre 2018, le 21.076 unità; alle 13.463 unità, già in carico all'inizio dell'anno, si sono, infatti, aggiunte 7.613 unità. Dal raffronto con l'anno 2017 si osserva che il numero degli utenti già in carico si è mantenuto sostanzialmente stazionario, mentre il numero degli utenti presi in carico per la prima volta risulta in diminuzione. Dall'analisi statistica, quindi, si evince il protrarsi della durata della presa in carico dell'utenza: dato nettamente superiore rispetto al passato e dovuto sia alla modifica legislativa del 2014, che ha elevato la competenza dei servizi minorili sino al compimento del 25 anno di età, sia alla maggiore durata del tempo di esecuzione di alcune misure, come dimostra il protrarsi dei collocamenti in comunità per tempi maggiori rispetto al passato.

Nei *Centri Diurni Polifunzionali*, strutture minorili non residenziali destinate all'accoglienza diurna di minori e giovani adulti dell'area penale o in situazioni di disagio sociale a rischio devianza, sono stati presi in carico, fino al 15 dicembre 2018, 361 minorenni e giovani adulti, i quali hanno potuto usufruire delle attività educative, ludico-ricreative, sportive, di studio e di formazione-lavoro, offerte nell'ambito dei percorsi trattamentali. Nell'arco dell'intero anno 2017 le assegnazioni ai quattro Centri Diurni attivi sul territorio nazionale (due in Campania - Nisida e Santa Maria Capua Vetere - e due in Sicilia - Palermo e Caltanissetta) si erano fermate a 256. Nel 2018,

peraltro, vi è stata una implementazione delle strutture in esame in virtù dell'attivazione delle sedi di Lecce e Sassari.

Nel caso di collocamento in comunità terapeutica la competenza all'individuazione della struttura è del Servizio Sanitario Nazionale, che ne sostiene anche i relativi oneri, in attuazione del D.P.C.M. 01/04/2008. Riconoscendosi che le strutture comunitarie del privato sociale forniscono all'Amministrazione un'importante risorsa per l'attuazione dei provvedimenti dell'Autorità giudiziaria, è stato istituito un *“Elenco aperto di strutture residenziali disponibili all'accoglienza di minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale dell'Autorità giudiziaria minorile”*. Possono richiedere l'iscrizione all'Elenco gli enti gestori di strutture socio-educative a carattere residenziale, autorizzate in base alla pertinente normativa regionale ed idonee ad accogliere minorenni e giovani adulti sottoposti a provvedimento penale. Al riguardo è stata predisposta una scheda anagrafica per ciascuna comunità, che contiene tutta la documentazione tecnico amministrativa di riferimento (Autorizzazione al Funzionamento, Carta dei Servizi, Pianta Organica, Regolamento interno, Progetto educativo generale) ed è stata aggiunta una sezione specifica per l'inserimento dei verbali e gli esiti di verifica, che consentirà al D.G.M.C. di disporre di un *database* unico dei controlli, immediatamente disponibile per le Procure minorili. Alla data del 27 dicembre 2018 risultano recensite su S.I.S.M. oltre 1.000 comunità del privato sociale su tutto il territorio nazionale, di cui 653 di tipo socioeducativo. Le restanti sono di tipo terapeutico e sono indicate dal Servizio Sanitario Nazionale. Delle oltre 1.000 comunità di tipo socio-educativo recensite, circa 1045 hanno ospitato effettivamente, alla data del 27/12/2018, almeno un minorenne o un giovane in carico ai servizi minorili, con provvedimento dell'A.G. che prevede il collocamento in comunità. Alla data del 27/12/2018 risultano presenti presso comunità del privato sociale 1022 minorenni e giovani adulti collocati sulla base di un provvedimento disposto A.G. minorile nell'ambito di un procedimento penale. Fino al 15 dicembre 2018, sono stati effettuati 1.776 collocamenti in comunità del privato sociale, nell'ambito di procedimenti penali.

Il maggior numero di collocamenti avviene per esecuzione della misura cautelare del collocamento in comunità (973); significativo è anche il numero dei collocamenti eseguiti perché previsti in un progetto di Messa alla Prova (363); il numero di collocamenti in applicazione di misure alternative è, viceversa, ridotto (46), in ragione del fatto che la previsione di un collocamento in comunità, nel caso di misure alternative, è in genere limitata a quei minorenni/giovani adulti che non hanno riferimenti familiari od una situazione abitativa idonea ad ospitarli nel corso dell'esecuzione della misura. In 362 casi il collocamento è avvenuto a seguito di scarcerazione da un I.P.M.; di questi solo 166 per trasformazione della misura cautelare, da custodia cautelare a collocamento in comunità; negli altri 196 casi si è trattato di rientro in comunità a seguito di un mese di aggravamento trascorso in I.P.M. su decisione dell'Autorità Giudiziaria per trasgressioni commesse durante la misura cautelare. In alcuni casi il collocamento in comunità è stato disposto a seguito aggravamento della misura cautelare della permanenza in casa (29) e delle prescrizioni (2). In soli 18 casi, infine, il collocamento in comunità è avvenuto in esecuzione della misura di sicurezza del riformatorio giudiziario, di cui all'art. 36 D.P.R. 22 settembre 1988 n. 448.

Per quanto riguarda i collocamenti in comunità terapeutiche su indicazione del S.S.N. di soggetti con problematiche psichiatriche e di tossicodipendenza, si registrano notevoli difficoltà a causa della carenza su tutto il territorio nazionale di specifiche strutture in grado di rispondere alle esigenze di sicurezza e cura degli adolescenti e giovani in età evolutiva appartenenti al circuito penale minorile. In tale ambito si ravvisa, inoltre, la necessità di avviare una profonda riflessione con il S.S.N. sulla possibilità di costituire nuove tipologie di strutture residenziali, con vocazione maggiormente trattamentale, che contempli l'area delle psicopatologie, tenuto conto che in tale area si concentra il maggior numero di adolescenti a rischio di esordio di gravi patologie psichiatriche. In alcune Regioni, dove le criticità sono in aumento, il D.G.M.C. ha sollecitato le Amministrazioni regionali al fine di individuare strategie comuni di intervento e definire azioni condivise che consentano di ampliare l'offerta

terapeutica e garantire il diritto alla salute dei minori e giovani adulti in carico ad entrambi i servizi.

Sulla scorta della situazione qui riassunta sulla problematica della presenza di minori

9. Il quadro internazionale.

9.1 La cooperazione giudiziaria ed il rafforzamento degli strumenti di assistenza giudiziaria in materia penale.

Nell'anno 2018 è stato intensificato l'impegno di questo Dicastero nella cooperazione giudiziaria nel contesto dell'Unione europea e verso i Paesi terzi, collocandosi tra gli obiettivi prioritari dell'azione ministeriale la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata. In ambito penale, infatti, la sfida resta quella di rispondere efficacemente alle crescenti minacce poste da fenomeni criminosi di matrice transnazionale, cercando di incrementare la collaborazione e le sinergie con gli altri Paesi.

Negli ultimi anni la criminalità transfrontaliera è aumentata esponenzialmente. Si pensi al terrorismo di matrice islamica, alla compravendita di stupefacenti e di armi, alla tratta di esseri umani, al traffico di migranti, alla criminalità informatica, alla corruzione, al riciclaggio, alla pedo-pornografia e alla contraffazione. L'utilizzo sempre più sofisticato di *internet* e dei *social network* aggiunge aspetti di complessità finora sconosciuti all'azione di prevenzione e contrasto. Al fine di fronteggiare queste minacce globali, si è assicurata una partecipazione elevata e costante ai differenti consessi internazionali di riferimento.

Per l'area europea, è importante menzionare il significativo progresso delle attività relative alla fase di implementazione del Regolamento istitutivo della Procura Europea (*EPPO – European Public Prosecutor's Office*) entrato in vigore il 20 novembre 2017. A seguito della entrata in vigore di detto Regolamento, è stato avviato un processo di attuazione idoneo ad assicurare un'assunzione dei compiti di indagine e di azione da parte della Procura Europea a partire dal 20 novembre 2020. Il regolamento di quest'ultima ha immediata efficacia nell'ordinamento degli Stati che hanno aderito alla cooperazione rafforzata, tra i quali il nostro Paese. Tuttavia, è

apparso necessario adottare misure normative, di livello primario e secondario, ed organizzative, volte ad introdurre i nuovi soggetti e le procedure previste dal nuovo regolamento ed, in particolare, le nuove figure del Procuratore Capo europeo, del Procuratore europeo e dei Procuratori europei delegati.

Nell'anno in corso questo Dicastero è stato molto impegnato nel fornire il proprio contributo per la stesura della legge di delegazione europea e della legge europea. I testi contengono, quanto alla legge di delegazione europea, i criteri di delega per la implementazione della direttiva (UE) 2017/1371 del Parlamento europeo e del Consiglio, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'Unione mediante il diritto penale, c.d. Direttiva PIF (protezione interessi finanziari) e al Regolamento EPPO. La *ratio* della suddetta direttiva, dopo i precedenti interventi di armonizzazione della politica dell'Unione in materia di tutela degli interessi finanziari della stessa, è racchiusa nel Considerando 3) della stessa, 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”*. Peraltro, l'art. 16 della direttiva stabilisce che: *“La convenzione relativa alla tutela degli interessi finanziari delle Comunità europee, del 26 luglio 1995, e relativi protocolli del 27 settembre 1996, del 29 novembre 1996 e del 19 giugno 1997, è sostituita dalla presente direttiva per gli Stati membri vincolati da essa, con effetto dal 6 luglio 2019”*. Nel caso dell'Italia, la citata convenzione (nota anche come convenzione PIF) ed i relativi protocolli avevano formato oggetto di ratifica ed esecuzione, insieme ad altri atti internazionali, giusta Legge 29 settembre 2000, n. 300.

I due atti normativi sono pertanto tra loro strettamente connessi, posto che la nuova Procura Europea avrà competenza sui soli reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, così come elencati nella Direttiva PIF. Entrambi gli schemi di disegno

legislativo sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri, in data 6 settembre 2018 e sono adesso al vaglio dell'*iter* parlamentare.

Questo Dicastero ha prontamente istituito un gruppo di esperti ai sensi dell'art. 20 co. 4 Reg.UE n.2017/1939 del Consiglio, composto da delegati dei dipartimenti interessati, da magistrati e da studiosi. Il gruppo ha lavorato intensamente al fine di valutare gli aspetti di maggiore criticità che si sono di volta in volta presentati nell'attività di adeguamento del sistema nazionale a quello dell'Unione Europea. E' stata garantita altresì la partecipazione di magistrati alle riunioni dell'*EPPO Expert Group* istituito presso la Commissione Europea, anche in vista dell'elaborazione delle modifiche necessarie all'ipotizzato ampliamento della competenza del Procuratore europeo ai reati di terrorismo internazionale, avanzate a partire dal Consiglio GAI dell'ottobre dello scorso anno.

Come noto, in virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo istituito con il Regolamento avrà il compito di condurre indagini, esercitare l'azione penale e partecipare ai processi per reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, definiti dalla direttiva (UE) 2017/1371, il cui termine di recepimento è stabilito al 6 luglio 2019.

La formazione della struttura dell'EPPO è progressiva ed è in ogni caso stabilito che dovrà operare non prima che siano trascorsi tre anni dall'entrata in vigore del Regolamento (e quindi non prima del 21 novembre 2020). L'impatto istituzionale, processuale ed ordinamentale che l'attuazione della Procura europea è destinata ad avere sul sistema giudiziario impone di provvedere per tempo alle necessarie modifiche sia di diritto penale sostanziale (reati PIF), che procedurali (con riguardo alle competenze, al numero e alle attribuzioni dei procuratori europei delegati).

Da qui deriva la necessità di predisporre norme di attuazione del regolamento volte alla armonizzazione del diritto interno con le nuove figure istituzionali previste dallo stesso, collegate all'esigenza di fissare i criteri che dovranno regolare la decisione su quanti e quali dovranno essere i procuratori europei delegati, oltre che alla necessità di raccordare e rendere compatibili le norme interne che disciplinano attribuzioni e

poteri dei titolari degli uffici del pubblico ministero e degli organi del governo autonomo della magistratura con le norme del regolamento che disciplinano struttura e compiti degli organi dell'EPPO; tra queste, in particolare, le norme che attribuiscono un potere di supervisione, di indirizzo e, a limitati effetti, un potere disciplinare degli organi dell'EPPO nei confronti dei magistrati italiani che rivestiranno funzioni giudiziarie nell'ambito della Procura europea.

I procuratori europei delegati saranno assunti dall'Unione come consiglieri speciali, rimanendo tuttavia membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi Stati membri che li hanno designati, per tutta la durata dell'incarico. Al fine di dare compiuta attuazione al regolamento (UE) 2017/1939 ed, in particolare, ai fini della designazione dei procuratori europei, il testo originariamente approvato in Consiglio dei Ministri è stato opportunamente emendato, affidando al procuratore europeo, dopo consultazione con l'autorità nazionale individuata nel Ministro della giustizia, la scelta dei procuratori europei circa il numero e le competenze dei procuratori europei delegati.

La norma di delega, inoltre, affida al decreto delegato l'individuazione dell'autorità nazionale competente ai fini delle consultazioni con il Procuratore europeo per la designazione dei procuratori delegati oltre che per l'individuazione del loro numero complessivo e delle loro competenze funzionali e territoriali. Il testo è stato approvato alla Camera dei Deputati ed è allo stato all'esame del Senato della Repubblica.

Quanto al numero dei procuratori europei delegati ed alla ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori europei delegati, l'art. 13 del regolamento sancisce che: *“Il procuratore capo europeo, dopo essersi consultato e aver raggiunto un accordo con le competenti autorità degli Stati membri, approva il numero dei procuratori europei delegati nonché la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori europei delegati all'interno di ciascuno Stato membro”*. Si prevede, al riguardo, di integrare le attribuzioni del Consiglio Superiore della Magistratura di cui alla legge 24 marzo 1958, n. 195, sì da coinvolgere

quest'ultimo nella procedura di consultazione e di accordo di cui all'art. 13, comma 2, del regolamento, finalizzata a individuare il numero dei procuratori europei delegati e la ripartizione funzionale e territoriale delle competenze tra i procuratori europei delegati all'interno di ciascuno Stato membro.

Il tema dell'implementazione del regolamento è stato oggetto di discussione di tutti i Consigli GAI del 2018, con costanti aggiornamenti da parte della Commissione europea agli Stati membri sulle procedure relative alla nomina del direttore amministrativo, dei membri del Comitato di Selezione del Procuratore Capo, del Procuratore Capo europeo e dei Procuratori europei, del sistema informatico di gestione dei procedimenti EPPO, dei lavori di costruzione in Lussemburgo della nuova sede dell'Ufficio requirente europeo.

Il bando per il posto di Procuratore Capo Europeo è stato pubblicato il 19 novembre 2018 con scadenza dei termini al 14 dicembre, risultando presentate trenta domande, di cui 10 italiane. Il 20 dicembre 2018 si è tenuta a Bruxelles la prima riunione del Comitato di selezione del Procuratore Capo europeo e dei Procuratori europei: tale *panel* (del quale per l'Italia fa parte Antonello Mura, Procuratore generale di Venezia, nominato dal Parlamento Europeo) sta iniziando le proprie attività dalla valutazione delle candidature per la posizione di Procuratore Capo europeo e successivamente esprimerà il parere sulla terna di candidati individuati da ciascuno Stato membro per la posizione di Procuratore europeo. E' stato anche avviato uno studio dalla Commissione europea sulla realizzazione del sistema informatico di gestione dei procedimenti penali che dovrà avere la Procura europea e in tale quadro è stata organizzata a Roma, presso il Ministero della Giustizia, il 17 dicembre 2018, una visita della Commissione europea finalizzata a raccogliere elementi di informazione sui registri informatici italiani e sul sistema SIDDA/SIDNA in uso alla DNA, a cui hanno partecipato anche esponenti della Procura di Roma e della DNA, al fine di coinvolgere attivamente gli Uffici giudiziari in questo esercizio. L'auspicio della Commissione e degli Stati membri è che si possa giungere alla piena operatività

dell'EPPO, anche dal punto di vista della messa in opera dei sistemi informatici, entro il mese di novembre 2020.

E' inoltre proseguito il negoziato sulla proposta di direttiva relativa al contrasto al riciclaggio mediante il diritto penale, che attraverso i c.d. triloghi ha condotto al raggiungimento di un accordo con il Parlamento. Si è altresì contribuito attivamente alla fase di revisione linguistica dello strumento, che è stato approvato in via definitiva al Consiglio GAI dell'11 ottobre ultimo scorso ed è in attesa di pubblicazione.

Con riferimento alle attività svolte a livello di Unione europea, i negoziati delle proposte legislative presentate dalla Commissione europea nel corso delle Presidenze bulgara e austriaca (svoltesi, rispettivamente, nel primo e nel secondo semestre 2018) sono stati seguiti con grande impegno.

Nell'anno in corso si è dato grande impulso al complesso negoziato riguardante la proposta di regolamento sul mutuo riconoscimento dei provvedimenti di congelamento e confisca di beni derivanti da reato, nel corso del quale si è fortemente sostenuta la previsione di un ambito di applicazione idoneo ad includere alcune tipologie di confisca non basata su condanna, tra cui in particolare le confische di prevenzione italiane, fino ad oggi escluse dai precedenti strumenti di mutuo riconoscimento e dalle norme di armonizzazione in materia. A seguito di lunga trattativa, si è pervenuti ad un testo di compromesso (pubblicato sulla G.U. il 28 novembre scorso) che, pur introducendo uno specifico motivo di non riconoscimento fondato sulla violazione di diritti fondamentali, lo circoscrive espressamente a casi eccezionali in cui vi siano ragioni sostanziali, fondate su prove specifiche ed oggettive, per ritenere che l'esecuzione dell'ordine nelle particolari circostanze del caso concreto comporterebbe una manifesta violazione di un diritto correlato previsto nella Carta UE come fondamentale ed in particolare del diritto ad un ricorso efficace, al giusto processo o alla difesa. Il buon esito del negoziato in esame, con l'apertura al riconoscimento delle confische non basate su condanna, costituisce un risultato di grande importanza, dati i positivi effetti che potrà produrre sulle azioni volte al contrasto del finanziamento al terrorismo.

Anche la prosecuzione del negoziato sulla proposta di direttiva relativa alla lotta alla frode e alla contraffazione dei mezzi di pagamento diversi dal contante, destinata a sostituire la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio in materia, è stato determinante al fine di contribuire alla creazione di una normativa che consenta di contrastare tali tipologie di frode, soprattutto con riferimento a mezzi di pagamento fondati sull'uso delle tecnologie informatiche e telematiche più avanzate, alcuni dei quali non risultano attualmente coperti da tutte le normative nazionali.

Nel corso dei vari Consigli GAI tenutisi da marzo ad oggi è stato, inoltre, affrontato il dibattito politico sulla proposta di Regolamento relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale e sulla proposta di Direttiva recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali (c.d. *e-evidence*). Tale pacchetto normativo mira a facilitare l'acquisizione della prova elettronica dagli *internet service providers* e la sua conservazione, attività che ha trovato significative criticità nell'applicazione degli attuali strumenti di cooperazione giudiziaria a livello UE e con i Paesi terzi, soprattutto gli Stati Uniti, dove hanno sede legale molte piattaforme informatiche. Queste misure normative dovranno essere accompagnate dal negoziato, da parte della Commissione europea, di un accordo bilaterale tra UE e Stati Uniti, che renda compatibile il recente Cloud Act statunitense con la nuova normativa in fase di adozione a livello UE. In tutti i Consigli GAI, l'ultimo dei quali svoltosi a Bruxelles il 7 dicembre 2018, è stato registrato il favore dell'Italia verso strumenti più agili che prevedano la possibilità per l'autorità giudiziaria richiedente di trasmettere la domanda di acquisizione della prova elettronica direttamente all'*internet service provider*, evitando il preventivo passaggio di tale richiesta dall'autorità giudiziaria dello Stato di esecuzione. Ciò costituisce uno dei principali punti di forza dello strumento in discussione, mirando a superare gli ostacoli fino ad oggi incontrati dagli operatori nell'applicazione delle tradizionali procedure di cooperazione e dell'ordine europeo di indagine penale. L'efficienza dei procedimenti di acquisizione di dette prove appare infatti di cruciale importanza nelle indagini relative ai reati terroristici di

stampo internazionale, i cui autori sempre più frequentemente utilizzano i mezzi di comunicazione telematica, non solo a fini propagandistici e di indottrinamento, ma anche nelle fasi di organizzazione ed esecuzione degli attentati.

Il 12 settembre 2018 la Commissione ha presentato una *“Proposta di Regolamento relativa alla prevenzione della diffusione di contenuti terroristici on line”*, volta a rafforzare le azioni per contenere la proliferazione della propaganda terroristica. Lo strumento normativo in esame presenta alcuni profili di cui appare opportuno tener conto nel corso del negoziato sulle proposte della Commissione in materia di *e-evidence*.

Il tema del mutuo riconoscimento in materia penale tramite il rafforzamento della fiducia reciproca è stato consolidato in un testo di conclusioni adottato dai Ministri della Giustizia al Consiglio GAI del 7 dicembre 2018. Tali conclusioni richiamano tutte le istituzioni a ciò deputate ad affrontare con determinazione i problemi legati al riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie, considerato il presupposto necessario per la realizzazione di un vero spazio unico di libertà, giustizia e sicurezza. E' stato evidenziato come l'Italia ritenga fondamentale garantire l'efficace ed uniforme applicazione degli strumenti di mutuo riconoscimento a livello UE.

In ambito civile europeo, tra le attività più interessanti si segnalano quelle relative alla partecipazione ai tavoli tecnici all'interno del Comitato di diritto civile dell'Unione Europea, avendo il Ministero contribuito regolarmente alla formazione degli atti normativi adottati dagli organi dell'Unione europea nell'ambito del settore Giustizia e Affari interni (regolamenti e direttive) e degli adempimenti per la loro esecuzione, operando in stretto raccordo con il Ministero degli affari esteri e con la Rappresentanza permanente presso l'Unione Europea, nonché con le Rappresentanze diplomatiche e consolari italiane all'estero e con quelle straniere in Italia.

Si tratta di iniziative legislative a partecipazione necessaria per il nostro Paese ed alle quali è indispensabile garantire un contributo costante e qualificato, spiegando la tipologia dello strumento adottato nella quasi totalità dei casi (il regolamento), per la sua forza cogente e immediata, un impatto diretto nell'ordinamento interno.

Tra i più interessanti negoziati avviati dalla Commissione che si sono svolti nel corso del 2018, si segnala il *Working Party on Civil Law Matters (Contract Law)*: nell'ambito di questo tavolo l'Ufficio ha partecipato a tutti i lavori d'esame della proposta della Commissione di “*Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale*” presentata il 9.12.2015. E' in corso la fase dei triloghi con il Parlamento europeo e l'ufficio ha fornito regolarmente contributi e istruzioni alla Rappresentanza permanente.

Anche i negoziati sulla proposta relativa alla vendita di beni di consumo sono stati seguiti con impegno. Essa costituisce lo sviluppo e la modifica dell'originaria proposta di Direttiva relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita *on line* e di altri tipi di vendita a distanza di beni pubblicata dalla Commissione alla fine di dicembre del 2015 unitamente alla proposta di Direttiva relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale. Entrambe si inquadrano nel contesto della Strategia per il Mercato Unico Digitale della Commissione e mirano a facilitare gli acquisti transfrontalieri, eliminando l'incertezza costituita dalla diversità delle legislazioni nazionali in materia ed al tempo stesso elevando il livello di tutela dei consumatori. Nel Consiglio GAI del 7 dicembre 2018 è stato espresso dal Ministro il consenso dell'Italia all'adozione dell'orientamento generale con riguardo alla Direttiva sulla vendita dei beni materiali (si precisa che l'orientamento generale del Consiglio sulla Direttiva sui contratti di fornitura di contenuti digitali era già stato precedentemente adottato), non senza rimarcare tuttavia l'importanza di affrontare in sede di trilogio con il Parlamento europeo talune criticità ancora presenti nel testo di compromesso adottato a dicembre dal Consiglio GAI

Con riguardo all'ambito del diritto di famiglia e dei minori, è in corso il negoziato sulla Proposta della Commissione europea di riforma del Regolamento n. 2201/2003 (cd. *Bruxelles II-bis*). Tale proposta consiste nella revisione del regolamento relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000. La stessa contiene, in particolare, le seguenti novità: introduzione

dell'obbligo di dare al minore la possibilità di esprimere la propria opinione e rilevanza dell'omesso ascolto in sede di esecuzione della decisione; abolizione dell'*exequatur*; rafforzamento della reciproca fiducia; cooperazione fra autorità centrali. Al Consiglio GAI del 7 dicembre 2018 è stato raggiunto l'orientamento generale sulla proposta. Il testo finale, a cui l'Italia ha dato un contributo significativo, modernizzerà lo strumento in materia in vigore dal 2005, chiarendo l'ambito di applicazione dei provvedimenti cautelari, il collocamento transfrontaliero dei minori, la circolazione degli accordi in materia genitoriale e introducendo una base giuridica per la circolazione degli accordi extragiudiziali in materia matrimoniale.

Sempre in ambito civile, durante il Consiglio Gai dell'11 ottobre 2018 è stato approvato dal Consiglio UE l'orientamento generale sulla proposta di Direttiva sui quadri di ristrutturazione preventiva e sull'insolvenza, con cui la Commissione intende rafforzare l'economia europea e stimolare gli investimenti, in piena coerenza con il Piano d'azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali e con la Strategia per il mercato unico. In particolare, tra i principali obiettivi perseguiti dalla Commissione vi sono la riduzione dell'incertezza giuridica derivante dai diversi quadri di ristrutturazione e insolvenza degli Stati membri e delle barriere alla libera circolazione dei capitali tra di essi. Inoltre si intende stimolare una precoce ristrutturazione preventiva degli imprenditori in crisi e consentire la cd. "*second chance*" per i soggetti insolventi o sovra-indebitati, ma onesti. Il negoziato si è svolto a ritmo serrato nel corso di tutto l'anno 2018 e sta giungendo al termine, con verosimile inizio dei triloghi nel corso del 2019.

Si rappresenta, infine, che al Consiglio Informale di Innsbruck del 13 luglio, sotto la Presidenza austriaca, è stato altresì trattato il tema del rafforzamento della cooperazione giudiziaria in materia civile, grazie al maggior utilizzo dei mezzi di comunicazione elettronici. In tale contesto l'Italia ha manifestato la disponibilità a un potenziamento nella notificazione transfrontaliera di atti e dell'utilizzo della piattaforma e-CODEX.

Quanto al delicato tema dell'assistenza alle vittime di reato, il Ministero ha avviato attività finalizzate al rafforzamento della tutela delle stesse in modo da assicurare l'adeguata e uniforme attuazione delle misure introdotte dal d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212 in tema di salvaguardia dei diritti processuali ed a promuovere e migliorare i servizi di assistenza alle vittime. In questo solco ha intrapreso un percorso virtuoso che vede coinvolti anche la Presidenza del Consiglio (Conferenza Stato Regioni), il Ministero dell'Interno, l'Avvocatura (CNF), l'Accademia (università Roma Tre) e il terzo settore (Rete Dafne) nella costruzione di una rete integrata di assistenza che accompagni la vittima dal primo contatto con l'autorità fino alla fase risarcitoria e sappia diffondere la consapevolezza e della conoscenza dei diritti delle vittime agli operatori e dell'opinione pubblica. In questo ambito, inoltre, il 29 novembre 2018 si è costituito, alla presenza del Sottosegretario di Stato, On. le Vittorio Ferraresi, un tavolo di coordinamento tra le principali istituzioni deputate alla tutela dei diritti delle vittime e professionisti che da tempo si occupano della loro protezione. Si è inteso promuovere il principio di integralità della tutela delle vittime di reato creando un sistema organico di assistenza nazionale, con un coordinamento a livello centrale ed una rete omogenea e diffusa a livello territoriale, che garantisca alla vittima una tutela complessiva, nel processo, nel percorso di supporto di tipo psicologico e sociale e in quello volto all'ottenimento di un adeguato e dovuto risarcimento. Il lavoro del tavolo ha come linea ispiratrice il disposto delle principali misure legislative europee in materia, nello specifico la Direttiva 2012/29/UE che stabilisce norme minime in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato e la Direttiva 2004/80/CE del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa al risarcimento alle vittime di reato. Sul fronte del diritto interno si segnala il citato ampliamento, realizzato di concerto con il Ministero dell'Interno, dei soggetti beneficiari del fondo per le vittime di reati intenzionali violenti nonché del *quantum* dell'indennizzo.

Sempre in ambito Consiglio d'Europa, il Ministero ha seguito, attraverso la designazione di magistrati esterni, i lavori del Comitato Europeo per i Problemi

Criminali che coordina l'intera attività del detto Consiglio in materia penale e penitenziaria e le attività del Comitato sulla criminalità informatica.

In materia di corruzione, grande impegno nell'anno in corso è stato profuso dalla delegazione italiana, della quale è capofila questo Ministero, nell'ambito del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) presso il Consiglio d'Europa, dove si è ottenuto un importante riconoscimento circa l'adeguatezza del nostro sistema di prevenzione e lotta alla corruzione.

In relazione al Terzo ciclo di valutazione, relativo ai temi delle nuove incriminazioni e del finanziamento ai partiti politici, la discussione nel giugno 2018 dell'*addendum* al secondo ciclo di valutazione sull'ottemperanza dell'Italia alle contestazioni ricevute, si era conclusa con una attestazione complessivamente positiva nei confronti del Paese, per l'introduzione di fattispecie di reati che sanzionano forme di corruzione nel settore privato (d.lgs. 15 marzo 2017, n. 38) ed in considerazione delle norme previste nell'allora preannunciato d.d.l. anticorruzione (AC1189-B), il cui testo è stato approvato in via definitiva lo scorso 18 dicembre.

Sui temi della prevenzione della corruzione nei confronti dei membri del Parlamento e della magistratura, dopo la pubblicazione nel gennaio 2017 del Rapporto sul IV ciclo di valutazione, il nostro Paese è stato chiamato a riferire sulle azioni intraprese per dare attuazione alle 12 raccomandazioni elevate, nel corso della assemblea plenaria tenutasi a Strasburgo lo scorso dicembre. A tal proposito la delegazione italiana ha messo in luce i risultati ottenuti in particolare con l'adozione delle riforme in materia penale e civile nonché con il massiccio programma di assunzioni messo in campo dal Ministero al fine di migliorare la qualità del settore giustizia e diminuire la durata dei processi. E' stata inoltre rappresentata l'importanza della legge c.d. "spazzacorrotti" che mira a far avanzare ulteriormente la lotta alla corruzione, affrontando anche una serie di lacune nella criminalizzazione di condotte di tipo corruttivo e la regolamentazione dei finanziamenti politici – rilevate nel corso del Terzo ciclo di valutazione dell'Italia. Nel Rapporto da ultimo adottato viene attribuito dal Greco ampio riconoscimento ai progressi fatti dal Paese nell'ultimo anno

e stabilito il conseguente ritiro delle raccomandazioni soprattutto facenti capo al settore della “giustizia”, il che segna un risultato soddisfacente per l’intero Paese quanto al livello di ottemperanza globale alle prescrizioni in materia di prevenzione della corruzione. In virtù dell’approvazione del suddetto progetto di legge, sarà inoltre più agevole procedere nella formulazione del disegno di legge di ratifica del protocollo addizionale alla Convenzione penale contro la Corruzione del Consiglio d’Europa (ETS 191) dedicato alla incriminazione della corruzione attiva e passiva degli arbitri nazionali e stranieri e dei giurati stranieri, già avviato negli scorsi mesi in quanto oggetto di una specifica raccomandazione relativa al terzo ciclo di valutazione.

Nel corso del 2018 è proseguita attivamente anche la partecipazione alle attività del Gruppo di lavoro OCSE sulla corruzione (*Working group on bribery - WGB*) che ha come mandato la promozione e il monitoraggio dell'applicazione della Convenzione per il contrasto alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali. In tale contesto, è stata fornito tutto il necessario supporto alla delegazione presso il WGB, al fine di concludere con successo gli esercizi periodici condotti in seno a tale organizzazione, tra cui si ricordano la collazione ed elaborazione annuale dei dati sui procedimenti penali per corruzione internazionale e il monitoraggio dei procedimenti per corruzione internazionale particolarmente rilevanti in cui sia coinvolta l’Italia, sui quali cui siamo chiamati a riferire periodicamente.

Nell’ambito delle attività curate in seno alle Nazioni Unite, è stata garantita l’attiva partecipazione di magistrati e funzionari ai tavoli dei gruppi istituiti presso UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*) e dedicati alla implementazione della Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC) in generale o a specifici aspetti della stessa, apportando ogni utile contributo alle attività internazionali volte al contrasto del fenomeno corruttivo. Si è altresì continuato a monitorare lo stato di implementazione e le azioni necessarie al fine di ottemperare alle raccomandazioni rivolte al nostro Paese nel *report* conclusivo del I Ciclo di Revisione dell’attuazione della predetta Convenzione.

Va inoltre ricordato il particolare impegno profuso nelle rilevanti e complesse attività correlate al II ciclo di revisione sull'attuazione della Convenzione, svoltesi a partire dal 2017 e per tutto il corso del 2018, aventi ad oggetto le misure interne di attuazione dei titoli III e V della Convenzione. A questo proposito sarà presto pubblicato il relativo rapporto, su cui hanno espresso il proprio assenso anche Sierra Leone e Stati Uniti.

Un essenziale capitolo dell'attività internazionale è quello dedicato all'attività di cooperazione giudiziaria internazionale e delle relazioni internazionali bilaterali con Stati non appartenenti all'Unione europea. Nel corso dell'anno si è ambito a potenziare l'attività di negoziato volta alla conclusione di accordi di cooperazione giudiziaria in materia penale. A riscontro del lavoro svolto, si rileva che in materia di estradizione e mandati di arresto, nel periodo di interesse, sono state aperte circa 2.699 nuove procedure, sia in attivo che in passivo. In materia di assistenza giudiziaria, sono state aperte 3077 nuove procedure, sia in attivo che in passivo. Preme rammentare che in questo settore, oggetto negli ultimi anni di importanti innovazioni legislative (basti pensare alla recente entrata in vigore dell'ordine europeo di indagine), spetta al Ministro –quale Autorità Centrale in materia di assistenza giudiziaria- disporre che si dia corso ad una rogatoria proveniente dall'estero così come provvedere all'inoltro per via diplomatica della rogatoria formulata dalle Autorità Giudiziarie Italiane e destinate all'estero (artt. 723 e ss. c.p.p.).

In materia di trasferimento dei detenuti nel periodo, previsto in via generale dalla Convenzione di Strasburgo del 1983 e dalla decisione quadro 2008/909/GAI, si è registrata l'apertura nell'anno 2018 di 1054 nuove procedure, sia in attivo che in passivo. Dall'esame delle suddette procedure emerge un consistente ricorso a questo strumento sia da parte di concittadini condannati in uno stato straniero sia ad opera di stranieri condannati in Italia. Nel corso dell'anno, per accelerare le procedure di trasferimento nei rispettivi Paesi di detenuti albanesi e romeni, sono stati incrementati i contatti operativi con Albania e Romania, finalizzati all'adozione di prassi virtuose condivise e alla risoluzione di fattori ostativi. Merita ricordare anche il tavolo tecnico

Italia-Albania nel mese di settembre 2018 a margine dell'incontro bilaterale tra i Ministri della giustizia.

Sempre quale Autorità centrale, sono state aperte nel periodo in esame ben 453 procedure a norma degli articoli 9, 10 e 11 del codice penale, che assegnano al Ministro della Giustizia il potere di richiedere il perseguimento penale per i delitti comuni del cittadino e dello straniero all'estero, nonché sulla base della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato Nord Atlantico sullo Statuto delle loro forze armate, che assegna al Ministro della Giustizia il potere, in caso di giurisdizione concorrente, di richiedere all'Autorità Giudiziaria Italiana di rinunciare alla giurisdizione su determinati fatti di reato e viceversa.

In relazione a quanto premesso, vanno sottolineati i passi avanti fatti nel campo degli Accordi bilaterali di cooperazione giudiziaria penale, con risultati ampiamente superiore alle attese. Questo Dicastero ha infatti concentrato il suo impegno su negoziati con alcuni Paesi ritenuti di particolare interesse per il nostro Paese, in base soprattutto alla popolazione italiana residente all'estero, all'infiltrazione ed alla presenza di gravi forme di criminalità, al numero di detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane nonché alla qualità della cooperazione bilaterale in assenza di accordi.

Sono stati dunque negoziati accordi con numerosi Paesi (Uruguay, Kosovo, Capo Verde, Seychelles, Kuwait, Qatar, Repubblica Dominicana, Vietnam, Tunisia, Algeria, Hong Kong), e sono stati siglati (parafati) numerosi trattati.

In particolare, in data 12.3.2018, a Roma, è stato parafato un accordo in materia di trasferimento dei detenuti tra Italia e Kosovo. In data 10.5.2018, a Santo Domingo, sono stati parafati 2 accordi tra Italia e Repubblica Dominicana (estradizione e assistenza giudiziaria), la cui firma consentirà di aprire una pagina nuova nel dialogo e nella collaborazione italo-dominicana nel settore della giustizia, offrendo a magistrati e forze di polizia strumenti moderni ed efficaci nella lotta alla criminalità organizzata transnazionale, al narcotraffico ed alla corruzione, nonché alla ricerca ed alla consegna all'Italia dei numerosi latitanti rifugiatosi nella Repubblica Dominicana.

In data 12.7.2018, a Roma, sono stati parafati 2 accordi tra Italia ed Uruguay in materia di assistenza giudiziaria e trasferimento dei detenuti. In data 12.9.2018, a Kuwait City, è stato parafato un accordo in materia di assistenza giudiziaria tra Italia e Kuwait, di particolare rilievo per la lotta al terrorismo ed alla criminalità organizzata, anche alla luce dell'assenza di accordi in materia di cooperazione giudiziaria penale tra l'Italia e i paesi del Golfo Persico e del Medio Oriente.

In data 4.11.2018, a Capo Verde, sono iniziati incontri negoziali tra Italia e Capo Verde per la parafatura di 3 accordi in materia di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento detenuti

Infine dal 20 al 23.11.2018 si è preso parte all'ottava assemblea plenaria del WACAP (*West African Network of Central Authorities and Prosecutors*), in Benin, in occasione del quale è stata firmata tra l'Italia e gli Stati membri dell'ECOWAS un accordo di partenariato in materia di cooperazione giudiziaria internazionale in campo penale di notevole rilievo. Sono infatti parte di questo Network giudiziario Stati quali Senegal, Mali, Gambia, Guinea, Guinea-Bissau, Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria e Niger: tutti paesi di importanza strategica per l'Italia, se non altro in relazione ai forti flussi migratori che li vedono come paesi d'origine e/o transito.

Un altro importante tassello in questo ambito deve essere rinvenuto nell'approvazione della Legge 11 ottobre 2018, n. 125 con la quale si è proceduto alla ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Trattato di estradizione tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo dello Stato degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015, con scambio di Note in data il 27 novembre 2017 e il 17 gennaio 2018; b) Trattato di mutua assistenza giudiziaria in materia penale tra il Governo della Repubblica italiana e il Governo degli Emirati arabi uniti, fatto ad Abu Dhabi il 16 settembre 2015. (G.U. 30/10/2018, n. 253).

Detta legge recepisce i Testi suindicati, che si inseriscono nel contesto degli strumenti finalizzati all'intensificazione ed alla regolamentazione puntuale e dettagliata dei rapporti di cooperazione posti in essere dall'Italia con Paesi al di fuori dell'Unione Europea, come quelli menzionati, con i quali non esistevano fino a ora

strumenti di cooperazione. Con tali Trattati si avvia un processo di sviluppo estremamente significativo dei rapporti italo-emiratini, che permetterà una stretta ed incisiva collaborazione tra i due paesi nel campo della cooperazione giudiziaria penale e il contrasto alla criminalità.

Si segnala altresì nell'ambito della produzione normativa il decreto legislativo 21 maggio 2018, n. 53, di attuazione della direttiva (UE) 2016/681 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, sull'uso dei dati del codice di prenotazione (PNR) a fini di prevenzione, accertamento, indagine e azione penale nei confronti dei reati di terrorismo e dei reati gravi e disciplina dell'obbligo per i vettori di comunicare i dati relativi alle persone trasportate in attuazione della direttiva 2004/82/CE del Consiglio del 29 aprile 2004 (18G00081), pubblicato sulla gazzetta ufficiale n.120 del 25-05-2018 (Ministro della giustizia co-proponente).

In relazione ai rapporti con la Corte Europea dei diritti dell'Uomo, si rammenta che il 13 aprile è stata adottata la Dichiarazione di Copenaghen. All'evento hanno partecipato le delegazioni dei 47 paesi firmatari della Convenzione Europea dei diritti dell'Uomo, con la presenza di 22 Ministri della giustizia. Nelle dichiarazioni di adesione al documento, la maggioranza degli Stati ha valorizzato i passaggi dedicati all'importanza del dialogo tra la Corte di Strasburgo e le Corti nazionali e al rispetto rigoroso del principio di sussidiarietà, inteso nel senso -ben esplicitato nella Dichiarazione- che spetta *in primis* agli ordinamenti interni il compito di garantire il rispetto dei diritti umani sanciti nella Convenzione attraverso una legislazione adeguata e rimedi interni efficaci e concreti. Il concetto di "responsabilità condivisa" tra Stati e Corte -già lanciato nel corso della Conferenza di Bruxelles- ha trovato con questa dichiarazione più compiuta affermazione. La delegazione italiana composta da delegati di questo Dicastero e dal co-agente Cedu presso la rappresentanza italiana a Strasburgo ha attivamente contribuito alla stesura del capitolato, specie nelle parti della dichiarazione dedicate alla necessità che i metodi di lavoro funzionali alla riduzione dell'arretrato adottati dalla Corte non trascurino le garanzie di "difesa" dei Governi, rispettando le prerogative degli Stati. Durante la conferenza è stato inoltre sottolineato

l'importanza del coinvolgimento della società civile nel negoziato preliminare all'adozione della dichiarazione di Copenaghen, sul presupposto che le organizzazioni della società civile sono veicolo di rafforzamento dei principi convenzionali e di miglioramento dell'efficienza e qualità dell'azione della Corte.

Da più parti è stata richiamata l'urgenza della ratifica dei protocolli addizionali 15 e 16, nell'ambito del processo di rinnovamento del sistema convenzionale. I Protocolli ai quali la ratifica si riferisce si iscrivono entrambi nel quadro del programma di riforma avviato già con il Protocollo n 14, volto ad assicurare le condizioni per un'efficace attività, nel lungo periodo, della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU). E invero per andare incontro a tale necessario adempimento, si rileva che è stata posta tra le priorità dell'attività legislativa in corso l'approvazione del disegno di legge di *"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, e del Protocollo n. 16 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013"* (C 1124). In particolare, all'art. 3 stabilisce quanto segue: *"1. La Suprema Corte di cassazione, il Consiglio di Stato, la Corte dei conti e il Consiglio di giustizia amministrativa per la Regione siciliana possono presentare alla Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo richieste di parere ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, del Protocollo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera b), della presente legge. 2. Nei casi di cui al comma 1, il giudice può disporre che il processo sia sospeso fino alla ricezione del parere consultivo della Grande Camera della Corte europea dei diritti dell'uomo. 3. La Corte costituzionale può provvedere con proprie disposizioni all'applicazione del Protocollo di cui al comma 1"*.

9.2 Le politiche internazionali.

Particolarmente attiva è stata la partecipazione del Ministero della Giustizia alle iniziative internazionali finalizzate al contrasto al terrorismo e ai fenomeni di radicalizzazione violenta. Ci si è massimamente impegnati nel garantire il coordinamento delle attività delle articolazioni ministeriali competenti con la

Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, curando i contatti con le rappresentanze diplomatiche e con gli organismi sovranazionali, anche al fine di assicurare la presenza dei più competenti esperti italiani ai numerosi tavoli multilaterali ed ai programmi di cooperazione dedicati a questo tema.

In ambito Consiglio d'Europa, il Ministero è stato impegnato in molteplici iniziative legate alle politiche antiterrorismo, in stretto contatto con il delegato italiano presso il Comitato di esperti sul terrorismo del Consiglio d'Europa che rappresenta inoltre l'Italia nelle riunioni della Conferenza delle Parti della Convenzione di Varsavia del 2005 sulla prevenzione del terrorismo. Inoltre nel 2018 sono stati ospitati presso il Ministero della giustizia i negoziati del Consiglio d'Europa finalizzati all'adozione della raccomandazione sui "terroristi solitari".

Varie sono state, altresì, le iniziative intraprese in campo nazionale ed europeo per la prevenzione e la repressione del fenomeno della radicalizzazione violenta. Di peculiare importanza la sottoscrizione da parte italiana della dichiarazione congiunta con Francia, Belgio, Germania, Lussemburgo, Olanda e Spagna al vertice di Parigi del 5 novembre scorso, finalizzata alla creazione di un registro giudiziario antiterrorismo europeo presso Eurojust ed al rafforzamento dell'assistenza delle vittime degli attacchi terroristici. Con la stessa è stato introdotto anche un progetto pilota sulla creazione di un centro di esperti a livello UE e sul potenziamento della rimozione dei contenuti online incitanti al terrorismo.

Come noto, strettamente legato al tema della lotta al terrorismo è quello del contrasto ai reati d'odio e alla propaganda terroristica *on line*. Le istituzioni dell'Unione europea, così come i governi nazionali, hanno avviato un processo di sensibilizzazione delle piattaforme informatiche all'esigenza di arginare questa crescente minaccia e di elaborare una risposta coordinata e condivisa tra pubblico e privato. Tale processo ha portato anche all'adozione, da parte della commissione europea, di una proposta di Regolamento sulla rimozione dei contenuti terroristici *on line*, sulla quale il Consiglio GAI di dicembre ha adottato l'ordinamento generale.

Numerosi sono stati gli incontri bilaterali del Ministro finalizzati ad accrescere la cooperazione nei settori della giustizia. Nel corso degli stessi sono stati toccati temi ritenuti di importanza fondamentale per la lotta condivisa ai fenomeni criminali connessi al terrorismo, alla corruzione, al crimine organizzato e al traffico di droga ed esseri umani nonché quello del trasferimento dei detenuti e della tutela dei minori sottratti. Tra questi si rammentano l'incontro bilaterale con l'Ambasciatore USA Eisenberg, svoltosi il 10 luglio scorso nello spirito del rafforzamento della cooperazione giudiziaria, in particolare per quanto attiene alle procedure di estradizione e alla attività di acquisizione delle prove elettroniche; la visita a Roma del Ministro della Giustizia francese, Nicole Belloubet, del 5 settembre 2018, focalizzata sullo scambio di esperienze in materia di modernizzazione e informatizzazione della giustizia, con una visita al Centro Elaborazione Dati del Ministero; l'incontro del 12 settembre con l'omologa albanese, Etila Gjoni, organizzato nell'ambito del progetto PAMECA V durante il quale si è convenuto sull'opportunità di inquadrare la già ottima collaborazione giudiziaria italo-albanese nell'ambito del più ampio percorso di integrazione europea intrapreso dall'Albania, con particolare riferimento al Memorandum d'Intesa firmato tra i due Dicasteri nel dicembre 2017, il cui obiettivo è quello di elaborare iniziative di formazione e scambio di buone pratiche volte al rafforzamento dell'indipendenza e dell'affidabilità del sistema giudiziario ed al potenziamento del sistema penitenziario, del trattamento dei detenuti e della formazione degli operatori del sistema penitenziario. A ciò ha fatto seguito la riunione del gruppo di lavoro previsto dal Memorandum, che ha avuto luogo a Tirana il 13 novembre 2018, in particolare sul tema del trasferimento dei detenuti e su quello del riconoscimento delle sentenze italiane da parte delle autorità albanesi; l'incontro bilaterale del 17 settembre 2018 con il Ministro della Giustizia rumeno Tudorel Toader, nel quale è stata effettuata una disamina dei più importanti temi che verranno affrontati per rafforzare lo spazio unico europeo di libertà, giustizia e sicurezza nonché il trasferimento in Romania dei detenuti rumeni presenti negli istituti penitenziari italiani; l'incontro bilaterale con il Ministro della Giustizia marocchino Mohamed Auajjar del

23 ottobre scorso, in visita a Roma su invito del Consiglio di Stato; l'incontro bilaterale con il Ministro della Giustizia armeno Artak Zwynalyan avvenuto a margine della Conferenza OCSE sulla corruzione svoltasi alla Università LUISS il 13 novembre. Infine l'incontro con il Ministro della Giustizia tedesco Katarina Barley a margine dell'ultimo Consiglio GAI sulla sentita questione dell'esecuzione della pena nei confronti dei due amministratori della Thyssen, condannati in via definitiva.

Quanto alla presenza del Ministero ad eventi multilaterali di alto profilo, va rimarcata la partecipazione alla Conferenza delle Parti della Convenzione delle Nazioni Unite sul crimine organizzato transnazionale svoltasi a Vienna il 15 ottobre scorso dove è stata incoraggiata in maniera efficace l'approvazione della risoluzione delle Nazioni Unite relativa all'adozione di un meccanismo di revisione della Convenzione UNTOC. Tale risoluzione era stata presentata dall'Italia, dalla Francia e dal Costa Rica e alla fine è stata co-sponsorizzata da tutti gli altri Paesi che hanno aderito alla UNTOC.

Si segnala anche la partecipazione al Convegno dei Ministri della Giustizia “*No death without penalty*” sulla pena di morte organizzato dalla Comunità di Sant'Egidio il 28 novembre scorso, nel quale è stato fortemente ribadito l'impegno dell'Italia a sostenere l'adozione definitiva della Risoluzione ONU sulla moratoria della pena di morte e sottolineato l'impegno del nostro paese a tutela dei diritti fondamentali dei detenuti.

Nel corso del 2018 sono stati intrattenuti stretti rapporti di collaborazione con i magistrati di collegamento presenti in Italia, realizzando numerose iniziative di cooperazione tra i Ministeri della Giustizia competenti. Si ricordano, in particolare, i numerosi incontri con le delegazioni britanniche finalizzati ad esaminare l'impatto della Brexit sul sistema di cooperazione giudiziaria in ambito UE e bilaterale; l'incontro tenutosi a Roma con il Direttore dell'Agenzia francese dei beni sequestrati e confiscati, che ha coinvolto anche numerosi rappresentanti dell'autorità giudiziaria italiana; l'incontro organizzato tra la polizia penitenziaria italiana e francese a Roma, in cui si è sviluppato un proficuo e costruttivo contatto su temi di reciproco interesse quale quello del contrasto alla radicalizzazione violenta in carcere.

Particolare attenzione è stata, inoltre, riservata al rafforzamento della presenza italiana presso gli organismi internazionali, curando la partecipazione di magistrati (sia del Ministero che nei ruoli giurisdizionali) a gruppi di lavoro, seminari e convegni organizzati in ambito sovranazionale. In tale quadro importante è stata l'attività di coordinamento svolta nell'ambito della Presidenza italiana dell'OCSE nel 2018, in piena sinergia con il Consigliere Diplomatico, assicurandosi il raccordo delle attività del nostro Dicastero con l'apposito Comitato istituito *ad hoc* dal MAECI.

Sono state inoltre seguite con grande impegno ed ottimi risultati le attività del Gruppo di lavoro, incardinato presso il gabinetto del Ministro, incaricato di seguire le attività presso il FAFT/GAFI nonché quelle svolte in seno al Comitato interministeriale Diritti Umani del MAECI attraverso i contributi elaborati dai membri designati dal capo di Gabinetto in seno a questo Dicastero.

Un ambito di crescente interesse per questo Ministero è costituito dalla partecipazione a progetti finanziati dall'Unione europea, in particolare nell'ambito del programma "Orizzonte 2020". Con specifico riguardo ai progetti UE di assistenza tecnica a Paesi terzi per l'adeguamento amministrativo e normativo dei sistemi giudiziari nazionali, si evidenzia che dal 2015 ad oggi questo Ministero della Giustizia ha concorso a vari bandi ed è riuscito ad aggiudicarsi importanti progetti aventi quali beneficiari la Tunisia, l'Algeria e i Paesi dell'America Latina. In particolare, a giugno del 2017, nell'ambito del programma regionale UE per l'America Latina "Sicurezza dei cittadini e Stato di Diritto", ha preso avvio, il progetto di assistenza tecnica a diciotto Paesi dell'America Latina denominato "EL PAcCTO", che si articola in tre componenti principali: cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria e cooperazione nel settore penitenziario. Di tale ultimo pilastro il Ministero della Giustizia è capofila.

Nello scorso mese di dicembre, inoltre in consorzio con la Francia e la Spagna, il Ministero della Giustizia, congiuntamente alla Scuola Superiore della Magistratura e alla DNA, si è aggiudicato il progetto di cooperazione giudiziaria con il Perù finanziato dall'Unione Europea con circa 12 milioni di euro. L'impegno in questa

importante iniziativa è stato fortemente sostenuto dal Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale.

Queste iniziative, insieme a molte altre attività, sono state concordate in seno al tavolo tecnico permanente del Consiglio Superiore della magistratura, cui partecipano questo Dicastero, il Ministero degli Affari Esteri e la Scuola Superiore della Magistratura, che consente di assicurare un più efficace reciproco coordinamento delle attività internazionali e favorire una più armonica partecipazione delle istituzioni nazionali ai progetti europei ed internazionali in materia giudiziaria.

Il Ministero della Giustizia italiano e francese figurano, inoltre, come partner del CSM nel progetto dell'UE diretto all'assistenza tecnica del Kosovo in ambito “*Rule of Law*”, che prevede tre aree di intervento riguardanti, nel dettaglio, il rafforzamento delle capacità del Consiglio Superiore dei Giudici, del Consiglio dei Pubblici ministeri, nonché il supporto e rafforzamento della Procura nazionale antimafia e antiterrorismo del Kosovo.

Va infine ricordato che quest'anno sono stati designati i magistrati di collegamento italiani in Albania (già operativo) e in Marocco. L'esigenza di rafforzare la rete di comunicazione e la cooperazione anche con la Francia e con la Romania è stata condivisa nel corso degli incontri con i Ministri francese e rumeno. Pertanto l'istituzione di nuove posizioni di magistrati di collegamento presso i suddetti Paesi sarà oggetto di seria riflessione da parte del Dicastero nei prossimi mesi.