

# Sintesi della Relazione della Ministra sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2021

## Premessa

I grandi e nobili principi – costituzionali ed europei – che presidiano l'amministrazione della giustizia hanno bisogno di concretezza, di organizzazione e di risorse, per non degenerare in vuota retorica.

Questo è lo sforzo che il Ministero della giustizia sta compiendo: adoperarsi perché le necessarie risorse umane, materiali, strumentali siano sempre adeguate, per permettere alle procure e ai giudici lo svolgimento della loro altissima funzione nel pieno rispetto dei principi costituzionali e degli impegni europei.

Un compito, quello del Ministro della giustizia, che – come emerge dall'art. 110 della Costituzione - è al servizio dei giudici e della funzione del giudicare: «spettano al Ministero della giustizia l'organizzazione e il funzionamento dei *servizi* relativi alla giustizia».

## 1 Il contesto e il metodo

L'anno della giustizia 2021 è stato guidato in larga misura dai due fattori di contesto che hanno dominato tutto il “sistema paese”:

- a. la pandemia
- b. la pianificazione P.N.R.R. e la sua prima attuazione.

Due dati di contesto che da un lato hanno posto continui imprevisti, sfide e problemi, ma dall'altro hanno anche offerto una serie di opportunità e di spinte al cambiamento.

Come già illustrato al Parlamento con le linee programmatiche sulla Giustizia, da un anno a questa parte il governo sta lavorando sotto la pressione di continue urgenze ed emergenze che esigono di offrire risposte secondo un ordine di priorità.

Le emergenze e gli imprevisti continuano ad acuire le criticità, reclamando nuovi rimedi ai sempre nuovi problemi.

Simile sforzo riorganizzativo si è reso necessario e si rende ancora necessario per assicurare la continuità ad altre essenziali attività “ordinarie”: abbiamo permesso, con modalità originali, che si sono poi rivelate estremamente funzionali, lo svolgimento scorrevole ed efficiente delle *prove di esame per avvocati*, del *concorso in magistratura* e delle procedure per l'accesso, a vario titolo, al mondo giustizia, la *gestione dei benefici penitenziari e delle visite in carcere*; abbiamo seguito la vita

istituzionale degli ordini professionali, per citare solo alcune delle emergenze che si sono rese più evidenti di recente.

Un impegno particolare e continuo è stato dedicato alla messa a punto di *progetti* e di *riforme* coerenti con gli obiettivi del piano nazionale di ripresa e resilienza, secondo un approccio aperto e inclusivo in modo da avviare il nostro sistema giustizia verso le grandi possibilità e risorse offerte dal Piano *Next generation EU*.

L'Italia ha assunto l'impegno di ridurre del 40% il tempo medio di durata dei procedimenti del civile e del 25% per il penale, nonché di ridurre del 90% l'arretrato che grava sugli uffici giudiziari.

Nel periodo trascorso da quando è stata conclusa la negoziazione con la Commissione europea, il Ministero ha condotto un continuo e serrato lavoro, che ha consentito non solo di centrare ma anche di andare oltre gli obiettivi intermedi che erano previsti come adempimento alla data del 31 dicembre 2021.

Un elemento comune dei percorsi che verranno delineati e ne garantirà il compimento è un aspetto di metodo: il Ministero opera secondo un'impostazione che includa nel lavoro tutti gli attori coinvolti nel sistema giustizia (avvocati, CSM, Scuola superiore, università, singoli uffici).

Né la giurisdizione né l'indirizzo politico dell'attività normativa, nei settori di competenza, e dei servizi per l'amministrazione possono considerarsi una navigazione in solitario. Il raggiungimento dei *target* concordati con la Commissione europea per l'abbattimento dell'arretrato e la riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti, in particolare, non può prescindere da un'azione coordinata di tutti i soggetti coinvolti, da una *governance* sostanziale che rifletta anzi tutto gli equilibri e le attribuzioni fissate dalla Costituzione.

È una chiave di lettura, questa, che accomuna molte delle iniziative che sono state intraprese: dalle visite negli uffici giudiziari, per conoscere, discutere e raccogliere dal territorio le indicazioni dei principali problemi, agli indirizzi assunti per garantire al meglio l'impostazione e l'avvio dell'Ufficio per il processo e l'orientamento delle strutture rispetto agli obiettivi del P.N.R.R.. In questa prospettiva, può ricordarsi il ruolo svolto dal Comitato paritetico nel quale si sono incontrati e s'incontrano con cadenza settimanale rappresentanti del Ministero e del Consiglio Superiore della Magistratura, al Protocollo Ministero-CSM-Scuola Superiore della Magistratura sulla formazione dei dirigenti degli uffici giudiziari sino alle circolari sulla formazione dei magistrati destinati alle funzioni in materia di insolvenza. Si pensi, infine, al finanziamento di oltre 51 milioni di euro, cui, nell'ambito del PON *Governance* e Capacità Istituzionale 2014-2020, sono stati ammessi i progetti proposti da 57 atenei statali, dislocati in tutto il territorio nazionale e raggruppati in 6 macro-progetti, nell'ambito

del progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato.

È stato dunque un anno di intenso lavoro, ricco di impegni e traguardi, che potrebbe essere sintetizzato attraverso alcune fondamentali chiavi di lettura.

### **1.1 Cogliere le opportunità di una crisi**

Sicuramente un indirizzo di questa Amministrazione è stato quello di *cogliere le opportunità di una crisi*, valutando quali misure tra quelle imposte dalla contingenza meritassero di tradursi in modifiche strutturali del servizio.

In molti casi ciò che è stato pensato come misura straordinaria è diventato una risposta strutturale, entrando così a 'regime': si pensi alle modalità di accesso alla professione di avvocato, ma anche alle nuove modalità di svolgimento delle udienze (sia civili che penali) e, più in generale, alla accelerazione che si è così potuto dare alla transizione digitale, raccogliendo i frutti dell'esperienza maturata nel corso dell'emergenza.

È in questa prospettiva, del resto, che deve essere colto il significato di riforme strutturali per il Paese che assumono, nell'ambito del P.N.R.R., le riforme della giustizia. All'Italia non si chiedono interventi "tampone" destinati a esaurirsi nell'orizzonte temporale del Piano, ma uno sforzo preordinato ad un miglioramento definitivo. Del resto, le riforme della giustizia, nel senso di una sua compiuta modernizzazione e maggiore efficienza, hanno un peso importantissimo su tutto il sistema paese, anche in termini economici: stime della Banca d'Italia (Relazione Annuale sul 2020) indicano che la piena realizzazione dell'obiettivo previsto dal P.N.R.R. di riduzione della durata dei procedimenti civili del 40% determinerebbe un aumento del PIL, nel lungo periodo, fino all'1,7%.

### **1.2 Il fattore "Europa"**

Il fattore "Europa" è la seconda chiave di lettura. L'anno della giustizia è stato dominato da un orizzonte europeo. Non solo per la pianificazione del P.N.R.R. e le attività conseguenti, ma anche per il rilievo delle iniziative comuni che si stanno sviluppando in ambito euro-unitario nel settore della giustizia.

Sotto questo profilo non si può non rimarcare come l'istituzione della Procura europea – EPPO – e il suo effettivo avvio, anche attraverso il supporto di risorse materiali e logistiche assicurato dal Ministero, offrano un nuovo strumento fondamentale per il contrasto ai reati finanziari, alle frodi fiscali e a tutte le forme di uso illecito di finanziamenti in dimensione europea, dove si possono annidare anche forme di criminalità organizzata e le nuove mafie.

La Procura europea rappresenta un investimento necessario perché il sostegno all'economia nazionale proveniente dai fondi europei e da quelli nazionali non si trasformi mai in un indebito arricchimento di alcuni. La criminalità organizzata è attratta dalle facili sorgenti di ricchezza e di denaro: non si può consentire che i fondi del *Recovery* finiscano in mani sbagliate né si può permettere che questa straordinaria occasione di rinascita sia inquinata da interessi illeciti.

Vanno menzionati anche alcuni importanti interventi di attuazione di impegni assunti nell'ambito dell'Unione europea come:

- la normativa in materia di *lotta al riciclaggio*;
- *quella sulla presunzione di innocenza*;
- *quella relativa all'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario* (regolamentando così la costituzione on line delle società a responsabilità limitata e delle società a responsabilità limitata semplificate).
- la disciplina *dell'acquisizione dei tabulati telefonici a fini di indagine*, al fine di assicurarne la compiuta rispondenza ai principi fissati dalla Corte di Giustizia dell'Unione.

Anche altre iniziative che riguardano il nostro Paese sono state prese sulla scia degli stimoli provenienti dall'Europa, come, ad esempio, nel caso della magistratura onoraria, con un intervento su cui ci si soffermerà più avanti nel corso di questa relazione.

### **1.3 Il fattore organizzativo**

Accanto alla trasformazione dello 'straordinario' in 'strutturale' e al fattore 'Europa', c'è poi una terza chiave di lettura che viene dall'esperienza di questi mesi: *il fattore organizzativo*.

La giustizia è stata interessata da alcune importanti riforme strutturali, che questo Parlamento ha approvato superando le non irrilevanti divergenze di vedute e di sensibilità e lasciando prevalere il senso di responsabilità verso il bene comune del Paese. Le riforme normative hanno richiesto una ristrutturazione dell'organizzazione del servizio giustizia, accompagnata dalla immissione di ingenti risorse umane e materiali. Organizzazione e capitale umano sono la condizione di fattibilità delle riforme.

L'effettiva attuazione delle riforme e il graduale conseguimento degli obiettivi fissati nel P.N.R.R. in termini di riduzione dei tempi di decisione, saranno inoltre accompagnati da uno sforzo di rilevazione dell'andamento dei tempi e di trasparenza dei dati a livello di ciascun ufficio giudiziario.

## 1.4 La politica del dato

Nello sviluppo delle linee di riforma si muovono le politiche pubbliche basate sul dato e sulla trasparenza.

Partire dai dati è essenziale per scongiurare il rischio di politiche ad impronta emozionale, improvvisate e inadeguate ai bisogni e alla loro dimensione effettiva. Inoltre, misurare con regolarità e accuratezza i risultati dell'azione trasformatrice è necessario per predisporre tempestivi interventi correttivi.

Comunicare in maniera ordinata e leggibile i dati che hanno alimentato le decisioni e l'impatto qualitativo e quantitativo di queste ultime è un impegno di democrazia, che segna uno stadio più evoluto della storia della relazione tra i cittadini e il potere, che mette i primi nella condizione – non soltanto di giudicare l'operato dei protagonisti della governance della giustizia – ma di riutilizzare quelle informazioni "per trarre nuove conclusioni" (GARAPON – LASSEGUE, *La giustizia digitale*, Il Mulino, 2021).

Il formante europeo gioca da tempo un ruolo importante a questo riguardo. Non v'è regolamento o direttiva dell'Unione che non includa obblighi di produzione statistica, obblighi destinati ad aumentare a mano a mano che prosegue il processo di integrazione. Procedure di infrazione e decisioni della Corte EDU interpellano sovente la capacità di dimostrare la dimensione e l'efficacia delle regolazioni.

Arrivano dalla Commissione europea continue sollecitazioni ad assicurare la formazione manageriale e digitale dei dirigenti degli uffici e a predisporre misure di incentivazione delle scelte organizzative più efficaci e di tempestiva correzione di quelle inefficienti. L'acquisizione della capacità di misurazione accurata degli impatti è il presupposto imprescindibile della *fiducia* delle istituzioni europee nella nostra capacità di uscire dalla crisi congiunturale e di colmare i vuoti strutturali delle *performances* della giustizia che scoraggiano gli investitori.

Il Ministero, attraverso la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, ha continuato a curare le attività di raccolta, verifica, elaborazione e pubblicazione di dati statistici inerenti l'attività giudiziaria con finalità di: a) supporto alle diverse necessità informative; b) partecipazione agli incontri presso le Corti di appello, tra il 20 settembre e il 29 ottobre 2021, per l'avvio della linea progettuale "*Ufficio per il processo e Capitale umano (MIC1)*"; c) partecipazione agli incontri con delegazioni di organizzazioni internazionali (Commissione Europea, Fondo Monetario, Banca Mondiale); d) trasparenza nei confronti dei cittadini, in particolare per ciò che attiene agli andamenti della domanda di giustizia nel nostro Paese e della capacità di risposta del sistema.

Nell'ambito della consueta attività di predisposizione dei piani gestionali ai sensi dell'art. 37 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98 convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111 e,

più in generale, con riguardo alle iniziative che incidono sull'organizzazione degli Uffici giudiziari, attraverso la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa viene fornito al Consiglio Superiore della Magistratura supporto tecnico per la raccolta dei dati e l'elaborazione e redazione dei prospetti statistici.

Ai sensi del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84, recante “Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”, la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa è divenuta competente a effettuare analisi organizzative e formulare proposte innovative sull'assetto dell'organizzazione giudiziaria.

### **1.5 Gli interventi sulla struttura organizzativa**

Il necessario ripensamento del fattore organizzazione, per le ragioni anzidette, si è tradotto anzi tutto in interventi sulle strutture, che assumono dunque un'importanza decisiva.

Un “ruolo strategico”, per raggiungere gli obiettivi concordati con l'Europa, riveste l'Ufficio per il processo.

È inutile richiamare in questa sede quanto questo modello di organizzazione del lavoro giudiziario sia diffusa nel contesto internazionale ed europeo in particolare; non soltanto nell'accezione più tradizionale, consolidata soprattutto nell'esperienza nordamericana e nelle giurisdizioni supreme, dell'assistente che è legato al giudice da uno stretto vincolo fiduciario e personale; ma anche in quella che, sul modello francese, guarda proprio a una diversa struttura organizzativa (diffusa su tutti i livelli della giurisdizione) e quindi, in definitiva, ad un “ufficio per il processo”.

Per il sistema italiano, la diffusione generalizzata dell'ufficio per il processo, dopo anni di proficua sperimentazione in molti distretti, comporta un cambio di paradigma, perché introduce negli uffici giudiziari la dimensione dell'équipe. Il giudice sarà supportato da una squadra di validi e diversi collaboratori, che potranno contribuire all'efficacia e all'efficienza del suo intervento. Lavorare in squadra- e non più da soli – richiede appunto una prospettiva diversa, che si porta dietro un diverso modo di agire. Ma gli obiettivi ambiziosi indicati dall'Europa sono raggiungibili solo con un lavoro di squadra.

Più volte in questi mesi nel dibattito pubblico si è stigmatizzata una visione “efficientistica” della giustizia. Va rimarcato che il lavoro di squadra, se ben organizzato e ben condotto, non solo incrementa l'efficienza della giustizia, migliorandone i tempi, ma ne favorisce la qualità. Non c'è competizione tra efficienza e qualità della giustizia, ma reciproco sostegno nel quadro dell'Ufficio per il processo.

Preme anche sottolineare che, nel quadro dell'UPP, tra le misure di sostegno delle attività di diagnosi e terapia organizzativa incombenti sui dirigenti di ciascun Tribunale e di ciascuna Corte, rilevante è anche quella costituita dal cospicuo contingente di tecnici (5.410), reclutati a tempo pieno e determinato, che dovrà supportare l'Ufficio per il processo nei suoi compiti di *data entry*, di rilevazione statistica e di analisi organizzativa, compiti che la struttura flessibile disegnata dalle norme consente di affidare – come già avviene in alcune realtà e come già previsto in alcuni dei progetti organizzativi depositati ai sensi dell'art. 12, comma 3 del D.L. 9 giugno 2021, n. 80 – a *team* intersezionali di supporto dell'azione gestionale dei vertici giudiziari e amministrativi degli uffici.

La stabilizzazione dell'UPP prevista dalle leggi di riforma del processo penale e di quello civile, con contingenti già muniti di copertura finanziaria, di *clerks* a tempo indeterminato dovrebbe garantire – una volta risolta l'emergenza e acquisito dai decisori il necessario *know-how* – la sedimentazione del metodo e la prevenzione dei nuovi accumuli di arretrato patologico.

All'Ufficio per il processo si affianca l'istituzione, quale misura generale di rafforzamento dell'organizzazione per la giustizia, di un nuovo Dipartimento del Ministero della giustizia che si occuperà della transizione digitale e della statistica. Al Dipartimento saranno affidati, tra l'altro, la gestione dei processi e delle risorse connessi alle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e della innovazione; la gestione della raccolta, organizzazione e analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia; l'implementazione delle procedure di raccolta dei dati e della relativa elaborazione statistica e il monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia con particolare riferimento alle nuove iscrizioni, alle pendenze e ai tempi di definizione dei procedimenti negli uffici giudiziari.

L'istituzione del nuovo Dipartimento, che avverrà con modalità semplificate (D.P.C.M. anziché D.P.R.), realizzerà dunque la necessaria integrazione strutturale tra le funzioni di raccolta e di elaborazione dei dati (secondo criteri di completezza, affidabilità, trasparenza e pubblicità) e che potrà accedere direttamente ai dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia, anche se raccolti dagli uffici giudiziari, ferme restando, ovviamente, le limitazioni relative alla riservatezza delle indagini e alla tutela dei dati personali.

Con specifico riferimento al settore penale, poi, l'avvertita esigenza di indirizzo, coordinamento e razionalizzazione delle analisi e delle verifiche di impatto delle riforme e delle scelte organizzative ha dato luogo alla previsione dell'art. 2, comma 16, della legge 27 settembre 2021, n. 134, che demanda ad un decreto ministeriale (adottato lo scorso 28 dicembre) la costituzione di un Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata

del procedimento e sulla statistica giudiziaria, quale organismo presieduto dal Ministro, con funzioni di consulenza e di supporto nella valutazione periodica del raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e semplificazione del procedimento penale, nel rispetto dei canoni del giusto processo, nonché di effettiva funzionalità degli istituti finalizzati a garantire un alleggerimento del carico giudiziario.

Nella missione del Comitato rientra – oltre che la promozione della riorganizzazione e dell'aggiornamento del sistema di rilevazione dei dati concernenti la giustizia penale – la cura della trasparenza delle statistiche attraverso pubblicazioni periodiche e i siti internet istituzionali, funzionali all'*accountability* (cui non può sottrarsi alcun attore del sistema) e all'incentivazione dei modelli organizzativi più virtuosi, *con uno specifico focus sui fenomeni di corruzione: il Decreto istitutivo prevede infatti che nello svolgimento delle sue attività il Comitato istituisce al suo interno un'unità dedicata ai reati contro la pubblica amministrazione e contro le risorse patrimoniali pubbliche.*

È inoltre significativa, nelle norme istitutive del Comitato, l'esplicitazione del vincolo teleologico tra la funzione di monitoraggio e l'azione organizzativa del Ministero e del Consiglio superiore della Magistratura. Il successo di misure essenziali della strategia di riforma del rito – si pensi, per esempio, al potenziamento della capacità selettiva dell'udienza preliminare e alla nuova udienza-filtro prevista per i reati a citazione diretta – dipende, infatti, significativamente, più ancora che dalla configurazione delle regole di giudizio, da rapporti quantitativi più equilibrati tra i pubblici ministeri e i giudici penali, e sollecita una particolare attenzione ai contingenti di giudici dell'udienza preliminare e del dibattimento monocratico assegnati ai diversi uffici. Nel contempo, il tracciamento statistico di alcune attività qualificanti del giudice finora neglette (la promozione delle composizioni *out of Court* e l'adozione di moduli decisorii semplificati nel settore civile; l'emissione dei provvedimenti ex art. 421-bis e 422 c.p.p. da parte dei giudici dell'udienza preliminare; le decisioni di rigetto delle richieste di misure cautelari) è essenziale per migliorare il supporto cognitivo delle valutazioni di professionalità e per incentivare (o almeno per non disincentivare) i giudici più capaci e responsabili. Vi è insomma uno stretto rapporto tra risorse e qualità della giurisdizione.

## **1.6 La digitalizzazione**

Naturalmente, proprio questa innovazione del disegno organizzativo ministeriale rispecchia anche – anzi, ne è la prova più evidente – l'attenzione alla digitalizzazione, che non è soltanto la semplice dematerializzazione degli atti e dei documenti tradizionalmente cartacei, ma un nuovo sistema di organizzazione delle 'forme' e della 'conoscenza' ormai essenziale (e comunque ineludibile) per l'esercizio consapevole della giurisdizione.



La qualità della digitalizzazione, eventualmente coadiuvata, in specie nella fase di acquisizione del dato, da un equilibrato supporto di strumenti di intelligenza artificiale secondo i principi della carta etica adottata dalla CEPEJ nel corso della sua 31<sup>a</sup> Riunione plenaria (Strasburgo, 3-4 dicembre 2018), condiziona già oggi e condizionerà sempre di più la qualità della risposta di Giustizia e la sua tempestività.

Tra i tanti che si potrebbero fare, due esempi sono estremamente significativi: in primo luogo, il recentissimo avvio, grazie al lavoro delle Direzioni generali competenti del Ministero della Giustizia, del nuovo applicativo “SIAMM Pinto digitale”, attraverso il quale si è inteso intervenire su tutte le procedure di pagamento degli indennizzi riconosciuti dalle Corti di appello a far data proprio dall’inizio di quest’anno giudiziario per la violazione del termine ragionevole di durata del processo. Inoltre, nel quadro della spinta alla digitalizzazione del processo penale contenuta nella legge n. 134 del 2021, va segnalato che è rientrato tra quelli selezionati in via preliminare dal Servizio della DG REFORM della Commissione europea un progetto, presentato per il programma *Technical Support Instrument* (2002), concernente il supporto per la digitalizzazione dei procedimenti penali finalizzato ad affrontare e risolvere, in particolare, il problema dei tempi di attraversamento; per meglio dire, “tempi di transito dei procedimenti” che oggi possono talvolta essere più lunghi e determinare, in specie nel grado di appello, quei “colli di bottiglia” – incidendo così in maniera significativa sulla durata del giudizio d’appello penale, la cui effettiva celebrazione impegna, invece, tempi del tutto ragionevoli - che la riforma del processo punta a superare. Le tecnologie IT possono intervenire in modo decisivo su questo settore, attraverso in particolare un’attività di reingegnerizzazione dei sistemi che realizzi una interconnessione tra i database e i documentali, attualmente strutturati su base distrettuale o addirittura circondariale.

In generale, il Ministero della Giustizia svolge una costante attività di ricerca e sviluppo finalizzata all’individuazione di sempre aggiornate tecnologie e infrastrutture applicate alla giustizia, in linea con le più recenti evoluzioni, nella convinzione che un sistema giudiziario efficiente sia necessariamente al passo con il contesto economico e sociale in cui opera, oltre che la manutenzione e l’aggiornamento dei sistemi esistenti. In questa prospettiva, e in linea con i principi introdotti nel nostro ordinamento in materia di processo telematico, il Ministero presta particolare attenzione allo sviluppo di tecnologie che consentano la raccolta e l’analisi dei dati giudiziari, sia per il miglioramento consapevole dei servizi giudiziari stessi e la programmazione delle risorse umane e materiali, secondo quanto previsto dell’art. 110 della Costituzione, sia per offrire elementi aggregati di valutazione utili alle altre istituzioni per il governo dell’economia.

Ulteriori elementi di dettaglio sono forniti nei paragrafi dedicati alle politiche di digitalizzazione, anche nel quadro del P.N.R.R..

## 2 Il P.N.R.R. nel settore della giustizia

Il corso di tutto il 2021 è stato caratterizzato dall'impegno profuso, anche grazie al lavoro avviato dalla metà dell'anno precedente, per consolidare, incrementare e delineare compiutamente i progetti che, accompagnando il piano di riforme, hanno rappresentato la base del Piano Nazionale di Ripresa e di Resilienza per il Ministero della giustizia.

Come è noto, infatti, già da luglio 2020, a seguito dell'approvazione da parte del Consiglio Europeo, nelle date 17-21 luglio 2020, della proposta di Regolamento che ha istituito un "dispositivo" per la ripresa e la resilienza, alla luce delle conseguenze economiche e sociali della pandemia da COVID-19, successivamente denominato *Next Generation EU*, varato dall'Unione europea per integrare il Quadro finanziario pluriennale (QFP) 2021-2027, il Ministero ha avviato l'analisi e lo studio dei progetti da proporre e ha intrapreso una serie di attività, articolate su diversi piani, concretizzatesi nel corso del corrente anno.

Per quanto riguarda i passi compiuti nel corso dell'anno, in prima battuta è stato costituito un gruppo di lavoro che ha coinvolto tutte le Direzioni generali del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ed è stato strutturato in sottogruppi tematici per seguire gli sviluppi delle progettualità proposte, all'interno del più ampio progetto di riforma della giustizia.

Si è quindi proceduto alla definizione dei progetti con la declinazione dei *target* e delle *milestones*, che sono stati oggetto di serrata "trattativa" durante le interlocuzioni avute con la Commissione Europea.

Dopo l'invio alle Camere da parte del Consiglio dei Ministri, il Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.), è stato presentato alla Commissione il 30 aprile 2021, ed è stato approvato il 22 giugno scorso.

Le menzionate linee progettuali sono, nel dettaglio, le seguenti:

- M1C1 - Investire nel capitale umano per rafforzare l'«ufficio per il processo» e superare le disparità tra gli uffici giudiziari, migliorarne la performance sia in primo che in secondo grado e accompagnare – completandolo - il processo di transizione digitale del sistema giudiziario - Costo euro 2.282.561.519,00.
- M1C1 - Investire nella trasformazione digitale, attraverso la digitalizzazione dei fascicoli e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dati, rispettivamente - Costo euro 83.476.440,91 - Costo euro 50.000.000,00.
- M2C3 - Riqualficare il patrimonio immobiliare dell'amministrazione giudiziaria - Costo euro 411.739.000,00.

L'importo totale degli investimenti previsti nei progetti ministeriali – coincidenti con quelli del Dipartimento – è, dunque, pari ad euro 2.827.776.959,91.

L'impegno profuso per la stesura dei progetti e per ottenerne l'approvazione è stato caratterizzato dall'obiettivo di inserimento dei programmi predetti, in una logica di complementarità, nel quadro di investimenti finanziati con risorse nazionali e già in corso di avanzata realizzazione.

È importante sottolineare che, grazie al lavoro compiuto dal Ministero della Giustizia, nell'indispensabile dialogo con il Consiglio Superiore della Magistratura e la Scuola Superiore della Magistratura, già oggi si è andati oltre l'obiettivo del raggiungimento delle *milestones* al 31 dicembre 2021, che in effetti poteva considerarsi raggiunto con l'approvazione delle deleghe in materia di processo civile, penale e degli interventi in materia di insolvenza e l'avvio delle procedura di reclutamento per l'Ufficio per il processo. In realtà lo stato del reclutamento degli addetti all'Ufficio per il processo è avanzato: entro febbraio entreranno in tutti gli uffici giudiziari; inoltre sono stati già approvati importanti strumenti attuativi, specialmente di carattere organizzativo: ad esempio, tra gli altri, sono state approvate le circolari riguardanti l'avvio dell'Ufficio per il Processo, la sua organizzazione e il suo funzionamento, il calcolo degli indicatori per il raggiungimento dei *target* e l'avvio del monitoraggio al livello territoriale.

Quanto alle riforme, è stato istituito il già citato Comitato per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sono stati avviati e stanno già lavorando i gruppi incaricati della predisposizione dei decreti legislativi con riferimento alla riforma civile e penale.

## **2.1 L'ufficio per il processo**

Ponendosi in linea diretta con le riforme processuali, in ambito civile e penale, approvate dal Parlamento nel corso del 2021, quella dell'ufficio per il processo è la misura organizzativa più rilevante, non solo in termini di investimento finanziario, ma anche per finalità e obiettivi assegnati nell'ambito del Piano.

L'intervento si propone difatti di creare un vero e proprio *staff* di supporto al magistrato ed alla giurisdizione - con compiti di studio, ricerca, redazione di bozze di provvedimenti e così via – e pone, altresì, le fondamenta di una struttura al servizio dell'intero ufficio giudiziario, con funzioni di raccordo con le cancellerie e le segreterie, di assistenza al capo dell'ufficio ed ai presidenti di sezione per le attività di innovazione, di monitoraggio statistico e organizzativo, di supporto alla creazione di indirizzi giurisprudenziali e di banca dati.

Ciò premesso, il reclutamento straordinario previsto dal P.N.R.R. per il Ministero della giustizia riguarda, in primo luogo, 16.500 “addetti all'Ufficio per il processo” - pubblici dipendenti con contratto a tempo determinato con mansioni specificamente delineate nell'allegato II del decreto-legge 9 giugno del 2021, n. 80 - così ripartiti:

- 1) sino a 16.100 unità per gli uffici di primo e secondo grado, in due cicli da 8.050 unità (un primo ciclo di 8.050 unità per massimo 2 anni e 7 mesi, un secondo ciclo di ulteriori 8.050 unità per un massimo di 2 anni);
- 2) sino a 400 unità per la Corte di Cassazione, in due cicli da 200 unità (un primo ciclo di 200 unità per massimo 2 anni e 7 mesi, un secondo ciclo di ulteriori 200 unità per un massimo di 2 anni).

In attuazione del decreto-legge n. 80 del 2021, sono stati elaborati i decreti ministeriali che definiscono il quadro di riferimento per il reclutamento degli addetti all'Ufficio per il processo e hanno consentito l'avvio della relativa procedura assunzionale.

Segnatamente, con il primo decreto, adottato ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del citato decreto, si è avviato il reclutamento della prima *tranche* di 8.250 unità di addetti all'ufficio per il processo, determinando i complessivi contingenti assegnati agli uffici dei vari distretti, tenendo anche conto dell'assegnazione di 400 addetti (due cicli da 200) alla Corte di cassazione; con il secondo decreto sono stabilite le materie e le modalità della procedura di reclutamento degli addetti all'Ufficio per il processo.

In data 30 settembre 2021 è stato, inoltre, pubblicato il decreto di ripartizione, tra gli uffici giudiziari presenti all'interno di ciascun distretto di Corte di appello, dei contingenti di personale amministrativo a tempo determinato da assumere con il profilo di addetto all'Ufficio per il processo, già individuati nel totale distrettuale, dal decreto ministeriale 26 luglio 2021 (pubblicato il 31 luglio 2021).

Il 6 agosto 2021 è stato pubblicato in G.U. il bando per l'assunzione della prima *tranche* delle 8.171 unità di personale degli addetti all'ufficio per il processo. Grazie alla Convenzione stipulata con Fornez PA è stato possibile definire compiutamente la procedura concorsuale in tempi ristrettissimi - la prova scritta è stata difatti espletata dal 24 al 26 novembre 2021 - e con un numero di idonei ampiamente superiore al numero di posti banditi.

Con separato bando è stato poi indetto il concorso per ulteriori 79 unità di addetti da destinare agli uffici giudiziari delle province autonome di Trento e Bolzano (pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 10 dicembre 2021).

Grazie all'impegno della Direzione generale del personale e della formazione, è stato predisposto un programma di formazione del personale addetto, che offrirà agli addetti un supporto iniziale e permanente per tutto lo svolgimento del rapporto. A tale fine, sono state assunte iniziative al fine di coinvolgere nella formazione (degli addetti ma anche del personale di magistratura che si troverà a confrontarsi con la nuova figura) la Scuola superiore della magistratura, nonché la Scuola superiore dell'amministrazione.

Sono inoltre state predisposte misure destinate ad orientare gli uffici giudiziari nell'organizzazione delle attività volte a strutturare l'Ufficio per il processo ed a renderlo funzionale ad accogliere i neo-assunti, quali la costituzione di sei gruppi di lavoro, composti da referenti di tutte le Direzioni generali, con funzioni di supporto e comunicazione con i distretti di Corte di appello; la creazione di un servizio di *help-desk* dedicato, utilizzato per formulare quesiti connessi agli obiettivi del P.N.R.R., e sono stati organizzati incontri con tutti i distretti di corte d'appello per esporre gli obiettivi del piano, tenendo conto delle peculiarità di ciascun territorio e di ogni ufficio giudiziario.

Sono state, poi, emanate le seguenti indicazioni organizzative: 1) Circolare del 3 novembre 2021 del Capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria avente ad oggetto informazioni e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione dell'ufficio per il processo; 2) Circolare del 12 novembre 2021 dalla Direzione Generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero avente ad oggetto "Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"; 3) Circolare del 2 dicembre 2021 del Capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria avente ad oggetto le linee guida per l'adozione dei progetti organizzativi ai sensi dell'art. 12, comma 3 del D.L. 80/2021; 4) Circolare del 22 dicembre 2021 del Capo del Dipartimento per l'organizzazione giudiziaria per l'avvio del monitoraggio continuo.

È stata altresì realizzata una specifica sezione del sito *web* del Ministero della Giustizia dedicata ai progetti P.N.R.R. nella quale sono illustrati schemi esplicativi, documenti e notizie di aggiornamento delle attività in corso, oltre che una serie di FAQ di carattere generale accessibili a tutti.

È inoltre prevista l'assunzione a tempo determinato, con contratti della durata di tre anni, di n. 5.410 unità di personale amministrativo che contribuiranno, secondo le specifiche professionalità, da un lato, all'abbattimento dell'arretrato, supportando gli uffici giudiziari nella gestione del maggior carico di lavoro derivante dall'incremento di produttività generato dall'attività dell'Ufficio per il processo e, dall'altro, alla definizione delle altre linee di progetto in materia di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria.

Si tratta di 1.660 unità di personale amministrativo e tecnico – laureati, per i nuovi profili di tecnico IT senior (180 unità), tecnico di contabilità senior (200 unità), tecnico di edilizia senior (150 unità), tecnico statistico (40 unità), tecnico di amministrazione (1.060 unità), analista di organizzazione (30 unità); di 750 unità di personale amministrativo e tecnico - diplomati specializzati, per i profili di tecnico IT junior (280 unità), tecnico di contabilità junior (400 unità) e tecnico di edilizia junior (70 unità) e di 3.000 unità di personale amministrativo - diplomati non specializzati, da assumere quali operatori di data entry (3000 unità)

Le procedure concorsuali volte al reclutamento di detto personale sono in corso di predisposizione, sì da proseguire nel piano assunzionale previsto nell'ambito della misura di piano.

## 2.2 Misure a sostegno dell'ufficio per il processo

Il "Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato", cosiddetto **Progetto Task force** (in linea con l'Azione 1.4.1 del PON *governance* 2014 – 2020) promuove, individuando quali beneficiarie le Università pubbliche, il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli Uffici giudiziari con l'obiettivo di:

- (i) favorire la diffusione dell'*Ufficio per il processo*;
- (ii) individuare e sperimentare modelli operativi di gestione al fine di aggredire l'arretrato e prevenirne la formazione;
- (iii) consolidare il rapporto tra sistema della formazione universitaria e contesto giudiziario al fine di migliorare l'offerta formativa e favorire lo sviluppo del partenariato pubblico/pubblico nel settore universitario e giudiziario.

La strategia di intervento si concretizza in un'azione di sistema a valenza territoriale nazionale, con destinatari gli uffici giudiziari (corti di appello e tribunali), organizzata intorno due ambiti principali di intervento a loro volta articolati in specifiche azioni:

- 1) implementazione di modelli organizzativi innovativi (Ufficio per il processo) per incrementare l'efficienza del lavoro dei giudici attraverso l'introduzione di un modello collaborativo per il magistrato, prevedendo le seguenti tipologie di azioni principali:
  - progetti pilota per la creazione di Uffici per il processo;
  - progetti di coordinamento tra uffici, università e ordini degli avvocati per la "massimazione" di indirizzi giurisprudenziali;
  - diffusione del *software* di Consolle Assistente presso gli uffici pilota.
- 2) Implementazione di modelli operativi negli uffici basati su logiche sperimentali e innovative di gestione dei volumi delle pratiche e di loro metodi di definizione attraverso le seguenti azioni:
  - sperimentazione in uffici pilota di modelli innovativi individuati a partire da linee guida comuni;
  - diffusione negli uffici pilota dei dati statistici necessari all'implementazione del modello operativo.

Ai fini del raggiungimento degli obiettivi del Progetto Complesso, il territorio nazionale è stato articolato in 6 Macro-Aree, definite sulla base di un set di parametri di interesse per l'intervento

misurati a livello di singolo distretto giudiziario, quali: (i) numero di uffici giudiziari; (ii) organico dei magistrati; (iii) sopravvenuti rapportati all'organico dei magistrati; (iv) arretrato civile.

Il Progetto intende, in particolare, rafforzare le sinergie tra sistema della giustizia e sistema della formazione e della ricerca universitaria; offrire l'opportunità al sistema universitario di adeguare l'offerta formativa alle esigenze del sistema giudiziario; aumentare la produttività degli uffici giudiziari, riducendo i tempi di lavorazione delle pratiche; individuare metodi uniformi per ridurre l'arretrato civile; migliorare la qualità del lavoro di giudici e cancellieri; supportare il processo di digitalizzazione e innovazione tecnologica per giudici e cancellerie; aumentare l'utilizzo delle tecnologie da parte di tutti gli *stakeholder* e in particolare dei *software* utilizzati dai giudici, dalle cancellerie e dagli 'assistenti dei giudici' e dai soggetti abilitati esterni; ridurre le distanze tra i cittadini e il sistema giustizia.

All'esito di una elaborata attività di analisi e di confronto, con provvedimento del 30 giugno 2021, integrato il 1° luglio 2021, è stato emesso il decreto di approvazione del Progetto, proposto dal Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e dei servizi, e, il 9 agosto 2021, sul sito del Ministero è stato pubblicato l'avviso per il finanziamento degli interventi a regia in attuazione del Progetto.

L'avviso, del valore complessivo di euro 51.724.010,66, è rivolto a Università pubbliche statali, sia in forma singola sia in partenariato, e mira alla presentazione di proposte progettuali finalizzate, in coerenza con i contenuti del Progetto già esposti, alla definizione di modelli operativi innovativi da sperimentare presso gli Uffici giudiziari dell'intero territorio nazionale al fine di contribuire alla diffusione dell'Ufficio per il processo e allo smaltimento dell'arretrato.

Nel gennaio 2022 è stato emanato il decreto di ammissione al finanziamento dei progetti cui hanno partecipato 57 atenei statali suddivisi in sei macroaree.

Nel 2021 sono inoltre proseguiti i lavori relativi al progetto "*Implementazione del dinamismo e della struttura delle interazioni dell'Ufficio per il processo*", aderendo al laboratorio di sperimentazione avviato dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri- Dipartimento della funzione pubblica, in attuazione delle "*Linee guida sulla valutazione partecipativa nelle amministrazioni pubbliche*" emesse da detto Dipartimento a novembre 2019.

Obiettivo del progetto è l'individuazione, anche attraverso il coinvolgimento degli *stakeholder*, interni ed esterni, nella valutazione dei servizi, di un modello organizzativo efficiente da diffondere sull'intero territorio nazionale e concorrere così al definitivo allineamento dell'Italia ai parametri europei previsti in materia di ragionevole durata del processo.

Si è scelto, quale Ufficio giudiziario pilota, l'Ufficio per il processo costituito presso la sezione famiglia, minori e soggetti deboli del Tribunale di Pisa.

Nel corso dell'anno sono state avviate proficue interlocuzioni con gli attori del progetto, anche mediante la partecipazione a incontri e *workshop* interni con cadenza ravvicinata; il progresso dei lavori ha portato alla elaborazione di un questionario che è stato sottoposto alla compilazione, attraverso la predisposizione di un *form on line*, degli *stakeholder* sia interni sia esterni – segnatamente il Presidente del Tribunale; i Giudici dell'Ufficio per il processo della Sezione famiglia, minori e soggetti deboli del Tribunale di Pisa; gli Avvocati; i Dottori Commercialisti; gli Amministratori di sostegno; l'Azienda USL Toscana –selezionati sulla base del potere di condizionare il raggiungimento degli obiettivi e del livello di interesse nei singoli processi operativi dell'Ufficio per il processo.

La fase di raccolta dei dati è attualmente in corso e permetterà di rilevare il giudizio degli *stakeholder* sul grado di coerenza degli obiettivi individuati dal gruppo di lavoro per rendere più efficiente l'Ufficio per il processo e sul livello di appropriatezza degli *outcome* attesi e degli indicatori di raggiungimento proposti.

### **2.3 L'edilizia giudiziaria nell'ambito del P.N.R.R.**

L'ingente piano assunzionale attivato in forza degli obblighi assunti in sede di P.N.R.R. impone la predisposizione delle postazioni di lavoro (PDL) atte ad accogliere il personale di prossima assunzione per l'Ufficio per il Processo.

In tale ottica, la competente articolazione ministeriale ha avviato una preventiva ricognizione degli spazi in uso agli Uffici Giudiziari, presso 168 sedi, ed ha effettuato, mediante funzionari tecnici, verifiche presso le sedi interessate, in tal modo addivenendo alla quantificazione della spesa necessaria per forniture e lavori strutturali funzionali a predisporre le postazioni di lavoro, attualmente ammontante a euro 1.770.706,95, ed al reperimento - tenuto conto delle unità destinate ai singoli uffici giudiziari con decreto della Ministra della Giustizia del 28 settembre 2021 - del 33% del totale delle postazioni di lavoro necessarie.

In seno al P.N.R.R. è stata inoltre prevista la misura dedicata all'efficientamento energetico degli edifici giudiziari (M2C3. *Investimento 1.2: Efficientamento degli edifici giudiziari*), mirati a riqualificare e valorizzare il patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia in chiave ecologica e digitale ed a razionalizzare la gestione del patrimonio immobiliare, coniugando in edifici unitari sia le principali funzioni che i servizi annessi a ciascun ufficio giudiziario.

La linea di investimento, mirata ad intervenire tempestivamente sulle strutture inadeguate che influiscono sull'erogazione del servizio giudiziario, consentendo la creazione di un contesto urbano rinnovato a beneficio degli utenti e dell'intera comunità, si focalizza sulla manutenzione di beni



esistenti, consentendo la tutela, la riqualificazione e il recupero del patrimonio storico che spesso ospita gli uffici dell'amministrazione della giustizia italiani, sì da evitare la costruzione di nuovi impianti.

Oltre all'efficientamento dei consumi energetici, il programma intende inoltre a: *i*) garantire la sostenibilità economica, ambientale e sociale degli interventi attraverso l'utilizzo di materiali sostenibili e l'utilizzo di energia elettrica autoprodotta da fonti rinnovabili; *ii*) adeguare le strutture, riducendo la vulnerabilità sismica degli edifici; *iii*) effettuare analisi di monitoraggio e misurazione dei consumi energetici finalizzate alla massimizzazione dell'efficienza e alla minimizzazione dei consumi e dell'impatto ambientale.

La misura si pone l'obiettivo di intervenire su 48 edifici entro la metà del 2026 efficientando 290.000 mq (con un risparmio pari a circa 2.500 tCO<sub>2</sub> e 0,7 Ktep all'anno con conseguente riduzione delle emissioni di 2,4Kt CO<sub>2</sub> l'anno).

In particolare, sono stati ammessi al P.N.R.R. 48 interventi di edilizia giudiziaria (per lo più affidati ai Provveditorati delle Opere Pubbliche quali soggetti attuatori) e segnatamente 38 interventi di Grandi Manutenzioni e 10 Cittadelle della Giustizia.

Nel dettaglio, tra gli interventi inseriti nel P.N.R.R. rientrano le cittadelle della Giustizia di:

**Trani:** si realizzerà attraverso interventi di riqualificazione, rifunzionalizzazione e completamento del plesso storico di Palazzo Carcano. L'intervento ha come ente attuatore l'Agenzia del Demanio e investe una superficie di 1.200 mq a fronte di un finanziamento P.N.R.R. di **euro 2.000.000,00**;

**Bergamo:** verrà realizzata a cura dell'Agenzia del Demanio presso l'ex Convento della Maddalena. La riqualificazione e rifunzionalizzazione del sito, dove si realizzeranno adeguamenti strutturali ed impiantistici, permetterà l'ampliamento del Tribunale. L'intervento investirà un'area di 2.017 mq ed avrà un finanziamento di **euro 4.000.000,00**;

**Monza:** è prevista la riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'Ala Est del Palazzo di Giustizia. L'area su cui si prevede di intervenire copre una superficie complessiva di 7.300 mq a fronte di un finanziamento inserito nel P.N.R.R. di **euro 6.000.000,00**;

**Napoli:** a cura dell'Agenzia del Demanio, prevede il collegamento tramite un ponte pedonale sopraelevato di nuova realizzazione il collegamento tra gli uffici della Procura della Repubblica ed il nuovo Palazzo di Giustizia. Verranno inoltre potenziati ed ottimizzati gli spazi della Procura e del Tribunale. Il progetto investirà un'area complessiva di 2.500 mq e sarà finanziato dal P.N.R.R. per **euro 6.700.000,00**;

**Benevento:** ha come ente attuatore l'Agenzia del Demanio e verrà realizzata nell'ex Caserma Pepicelli, vincolata ai sensi del decreto legislativo 42/2004. I lavori di riqualificazione e

rifunzionalizzazione porteranno all'allocazione nel compendio anche di uffici destinati ad enti pubblici, attualmente in locazione passiva. L'intervento coinvolgerà 9.826 mq e sarà finanziato dal P.N.R.R. per **euro 15.000.000,00**;

**Perugia:** a cura dell'Agenzia del Demanio, prevede la riqualificazione e rifunzionalizzazione di Palazzo del Capitano del Popolo, edificio posto nel centro storico della città e che attraverso un adeguamento funzionale, impiantistico e sismico verrà destinato ad uffici giudiziari. Il progetto riguarderà una superficie complessiva di 6.421 mq e sarà finanziato all'interno del P.N.R.R. per **euro 1.595.000,00**;

**Roma:** verrà realizzata tramite la riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'Ex Caserma Manara a cura del Provveditorato alle Opere Pubbliche. Verranno realizzati urgenti interventi di manutenzione straordinaria ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008. La superficie investita dagli interventi è pari a 10.000 mq e il finanziamento inserito nel P.N.R.R. è pari a **euro 750.000,00**;

**Latina:** ha come stazione appaltante il Provveditorato alle Opere Pubbliche; prevede lavori di riqualificazione e rifunzionalizzazione e completamento del I lotto, dove troveranno spazio gli uffici della Nuova sede della Procura della Repubblica. La superficie interessata è di 6.900 mq e l'importo finanziato dal P.N.R.R. è di **euro 5.800.000,00**;

**Velletri:** è previsto l'ampliamento con nuova edificazione del Palazzo del Tribunale, a cura del Provveditorato alle Opere Pubbliche. Oltre ai nuovi spazi si interverrà anche con una riqualificazione funzionale di tutti gli ambienti. La superficie coinvolta è pari a 17.032 mq e l'intervento sarà finanziato all'interno del P.N.R.R. per **euro 9.700.000,00**;

**Venezia:** l'intervento interessa il III lotto della Ex Manifattura Tabacchi ed ha come stazione appaltante il Comune di Venezia. Verranno svolti interventi di recupero e di risanamento conservativo ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008 al fine della loro rifunzionalizzazione ad ufficio giudiziario. La superficie di intervento è pari a 9.000 mq e l'importo finanziato all'interno del P.N.R.R. è pari a **euro 30.000.000,00**.

Lo schema di seguito riportato indica invece gli interventi manutentivi degli Uffici giudiziari, programmati e finanziati, per ciascun distretto, con esplicita indicazione delle assegnazioni di risorse e degli impegni di spesa assunti in base ai progetti di fattibilità curati dai Provveditorati alle OO.PP in qualità di stazione appaltante.

**PIANO NAZIONALE RIPRESA RESILIENZA  
INQUADRAMENTO GRANDI MANUTENZIONI NELLE CITTA' METROPOLITANE  
DEL TERRITORIO ITALIANO**



*(x)\* NUMERO DI GRANDI MANUTENZIONI CHE INSISTONO NELLA CITTA' METROPOLITANA*

**2.4 Gli ulteriori interventi in materia di edilizia giudiziaria.**

Quanto agli interventi sull’edilizia giudiziaria che si sono resi necessari in conseguenza della pandemia, si fa presente che la proroga dello stato di emergenza sanitaria e, conseguentemente, la necessità degli Uffici di Giudiziari di adottare misure idonee al contenimento della pandemia da virus Covid-19, ha prodotto inevitabili ripercussioni sulla gestione degli immobili sede di Uffici giudiziari ed in particolare degli spazi destinati all’attività giudiziaria, poiché la celebrazione delle udienze, soprattutto penali, è stata condizionata dalla sopravvenuta dichiarazione di inidoneità delle aule a garantire “in sicurezza” la partecipazione.

In diversi casi, infine, è stata privilegiata l'attività di collegamento tra le diverse aule esistenti nell'ufficio giudiziario con il duplice risultato di evitare la celebrazione dei processi all'esterno della sede giudiziaria ed efficientare le strutture già esistenti.

In tale ultimo ambito, si rileva che sono stati realizzati interventi di vario tipo per circa euro 120.000,00 (collegamenti tra più aule, trasferimenti impianti di fonoregistrazione in aule di dimensioni maggiori anche al di fuori della sede giudiziaria, acquisto di ulteriori microfoni e conseguente implementazione dei sistemi microfonici, riattivazione aule in disuso con ripristino funzionalità apparati, installazione di chiamata testi, ecc.), proprio al fine di assicurare il necessario distanziamento interpersonale con particolare riguardo alla necessità di garantire la celebrazione di procedimenti che coinvolgevano un elevato numero di parti.

Inoltre, a completamento delle azioni finalizzate alla prevenzione della diffusione del contagio da Covid-19, sono state realizzate ulteriori n. 14 aule idonee al servizio di fonoregistrazione e di queste n. 3 (Bologna, Milano, Catania) destinate alle audizioni protette di quei soggetti cosiddetti "vulnerabili", per i quali la vigente normativa prevede l'utilizzo di particolari forme di cautela.

Ulteriori interventi del Ministero della giustizia in materia di edilizia si sono inoltre resi necessari per l'adeguamento degli immobili in uso agli Uffici Giudiziari alla normativa antincendio.

A tal fine è stato avviato, dalla competente articolazione Ministeriale, un censimento a campione della "situazione legata alla sicurezza antincendio" degli immobili in uso agli uffici, ed all'esito sono state elaborate delle procedure codificate ai fini del miglioramento e adeguamento delle effettive condizioni di "sicurezza antincendio".

In particolare, si sono elaborati modelli documentali dal contenuto tecnico per indirizzare e coadiuvare gli uffici ed i RUP incaricati all'ottemperanza delle norme antincendio vigenti, caricati sulla piattaforma SIGEG, sì da renderli facilmente consultabili e scaricabili da parte di tutti i soggetti coinvolti nell'*iter* procedurale in esame. Quindi, con il supporto di funzionari tecnici, si è avviato l'*iter* procedurale per l'appalto dei servizi e dei lavori necessari a risolvere le criticità, partendo da alcuni progetti guida.

È inoltre in corso una corposa campagna di *audit* conoscitiva atta a definire un quadro rappresentativo dello stato degli edifici in uso agli Uffici Giudiziari in relazione alle azioni sismiche, in esito alla quale sarà possibile pianificare gli interventi volti ad incrementare il grado di sicurezza, laddove necessario.

## **2.5 Le politiche di digitalizzazione nel quadro del P.N.R.R.**

L'articolo 35 del decreto-legge 6 novembre 2021, n. 152 ha introdotto la lettera *d-bis*) all'articolo 16 comma 3 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300, prevedendo l'istituzione di un quinto

Dipartimento presso il Ministero, con funzioni e compiti concernenti le seguenti aree funzionali: servizi per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione; gestione dei processi e delle risorse connessi alle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e della innovazione; gestione della raccolta, organizzazione e analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia; implementazione delle procedure di raccolta dei dati e della relativa elaborazione statistica secondo criteri di completezza, affidabilità, trasparenza e pubblicità; monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia con particolare riferimento alle nuove iscrizioni, alle pendenze e ai tempi di definizione dei procedimenti negli uffici giudiziari; coordinamento della programmazione delle attività della politica regionale, nazionale e comunitaria e di coesione.

Conseguentemente, la dotazione organica del personale dirigenziale dell'amministrazione giudiziaria è incrementata di tre posizioni di livello generale e di tre posizioni di livello non generale.

Tale previsione persegue l'obiettivo di incrementare il livello di efficacia ed efficienza dell'azione del Ministero della giustizia a livello di singolo ufficio giudiziario nell'attuazione del processo di riforma e di innovazione tecnologica dei servizi, nonché di garantire un monitoraggio effettivo dei servizi connessi all'amministrazione della giustizia attraverso una gestione più efficace di tutti gli elementi conoscitivi di natura statistica.

Quanto alle linee di progetto collegate al P.N.R.R., il Ministero della giustizia ha intrapreso da tempo la strada della digitalizzazione avanzata con il processo civile telematico ormai obbligatorio in primo e secondo grado da oltre sei anni (dal primo luglio 2014) e con l'avvio del processo penale telematico, cui è stata impressa un'accelerazione negli ultimi mesi.

Le linee che investono il mondo della giustizia, nel quadro del P.N.R.R., sono due: il progetto di digitalizzazione degli archivi degli uffici giudiziari e il *data lake*.

La digitalizzazione dei fascicoli, oltre ad avere un benefico impatto dal punto di vista archivistico, rappresenterà il volano per il completamento della telematizzazione del processo civile e per il consolidamento delle linee di avvio del processo penale telematico.

La linea di progetto consentirà di eliminare quindi la componente cartacea dei fascicoli processuali pendenti o definiti, in primo e secondo grado nei Tribunali e nelle Corti di appello, negli ultimi 10 anni, raggiungendo il duplice obiettivo di consentire la consultazione telematica integrale dei fascicoli, nonché l'eliminazione della gestione di archivi cartacei. Per la Corte Suprema di Cassazione si intendono eliminare i fascicoli cartacei rendendoli disponibili con un sistema informativo del processo di legittimità e della trattazione degli atti amministrativi della Corte. Tale digitalizzazione contribuirà in modo determinante all'erogazione sicura ed efficiente di servizi della giustizia più evoluti e sostenibili, consentendo un più rapido accesso alle informazioni, ai dati e ai documenti,

garantendo un considerevole numero di accessi (in continuità operativa) a tutti gli utenti del sistema giustizia ed ai fruitori dei servizi per i cittadini.

Il patrimonio documentale digitalizzato andrà ad alimentare le basi documentali del processo civile telematico e del processo di legittimità nella Corte Suprema di Cassazione, consentendo un notevole ampliamento della capacità informativa e di analisi degli strumenti che si andranno a realizzare con il *data lake* giustizia.

Il sistema giustizia detiene un ingente patrimonio di potenziale conoscenza sui procedimenti, costituito oltre che dalle basi di dati, dai documenti testuali versati dalle parti e prodotti dall'autorità giudiziaria. Questo patrimonio è in buona parte già dematerializzato ma, allo stato dell'uso delle tecnologie digitali, sfruttato solo in minima parte; le potenzialità insite nello sfruttamento della conoscenza espressa dai documenti e testi per migliorare l'efficienza, qualità ed efficacia dei servizi forniti alla comunità sono smisurate.

Le sperimentazioni già avviate mirano ad ampliare gli strumenti di conoscenza ed analisi, in fatto e in diritto, a disposizione del magistrato.

I progetti hanno lo scopo di estrarre la conoscenza contenuta nel patrimonio documentale e nei dati pubblici esterni al dominio Giustizia, per la realizzazione di sistemi di: anonimizzazione delle sentenze; automazione nella individuazione del rapporto vittima-autore; gestione e analisi della conoscenza del procedimento e del processo; sistema di controllo di gestione dei processi lavorativi ai fini di miglioramento degli stessi; rilevazione statistica avanzata sui procedimenti civili e penali.

L'adozione di un sistema di *data lake* può rappresentare una svolta per la digitalizzazione della giustizia, perché consente un notevole ampliamento delle informazioni alle quali si ha accesso, grazie a un set potenzialmente infinito di tipologie di dati; è in sostanza il quesito di analisi a determinare la selezione dei dati dai quali attingere informazioni. Così, nel *data lake*, la ricerca accede a tutte le informazioni disponibili, indipendentemente dalla sorgente che le ha generate.

Durante l'anno sono proseguite, nel contesto del P.N.R.R., le attività di ricerca e analisi in collaborazione con il Consorzio Interuniversitario Nazionale per l'Informatica (CINI) attivate nell'ambito della convenzione con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), per sviluppare il progetto del *data lake Giustizia*, che si colloca nell'ambito del quadro delle politiche dell'Unione europea riguardo alla "Strategia europea dei dati" e del Partenariato Globale sull'Intelligenza artificiale (*Global Partnership on Artificial Intelligence*).

Il progetto prevede la futura realizzazione di 6 nuovi sistemi di conoscenza, basati su una piattaforma di raccolta dei dati, che hanno lo scopo di estrarre la conoscenza contenuta nel patrimonio documentale e nei dati pubblici esterni al dominio Giustizia. In particolare, si prevede la realizzazione dei seguenti sistemi:

- Sistema di anonimizzazione delle sentenze civili e penali;
- Sistema di gestione integrata;
- Sistema di gestione e analisi dei processi civili;
- Sistema di gestione e analisi dei processi penali;
- Sistema di statistiche avanzate sui processi civili e penali;
- Sistema automatizzato di identificazione del rapporto vittima-colpevole.

L'assegnazione dell'appalto relativo al progetto, nell'ambito dell'Accordo Quadro Data Management della CONSIP, è ipotizzata entro il secondo trimestre del 2022. Successivamente, si prevede l'avvio del contratto, secondo la *milestone* europea, entro il quarto trimestre del 2023. In tal modo, nel rispetto della scadenza fissata dall'Italia, sarà possibile effettuare il rilascio di almeno due dei sei sistemi previsti entro il terzo trimestre 2025, per arrivare al completamento del rilascio di tutti i sei sistemi entro il termine fissato dall'Unione Europea per il secondo trimestre 2026.

#### *Digitalizzazione fascicoli giudiziari*

L'obiettivo della Digitalizzazione dei fascicoli giudiziari prevede la scansione di circa 10 milioni di atti depositati nei processi civili dei Tribunali e delle Corti d'Appello negli ultimi dieci anni. È prevista altresì la scansione delle pronunce della Corte di Cassazione.

Il risultato di questo sforzo sarà eclatante, poiché consentirà di avere accesso anche da remoto a tutti gli atti e documenti del merito e alle pronunce di legittimità, con evidente effetto sulla riduzione dei tempi di accesso e di lavorazione delle richieste. Questo faciliterà di conseguenza lo smaltimento del carico di arretrato delle cancellerie, che saranno liberate dagli oneri di ricerca di archivio.

Nel secondo trimestre del 2022 è stata programmata la scansione di almeno 700.000 fascicoli, fra procedimenti correnti e procedimenti chiusi.

Entro il quarto trimestre 2023, secondo quanto previsto dalla *milestone* europea, dovrà essere completata la digitalizzazione di 3,5 milioni di fascicoli, per arrivare a 4 milioni di fascicoli al secondo trimestre 2024 (scadenza che si è data l'Amministrazione stessa). L'obiettivo della digitalizzazione di 10 milioni di fascicoli dovrà essere completato, secondo le indicazioni europee, nel secondo trimestre del 2026.

#### *Banca dati merito civile*

Un'altra importante innovazione, possibile grazie ai fondi P.N.R.R., è la creazione dell'attesa banca dati del merito civile: tutte le pronunce civili di merito saranno raccolte in una banca dati gratuita, liberamente accessibile e consultabile.

Le principali finalità di questa innovazione sono:

- assicurare lo scambio e la circolarità delle informazioni su materie rilevanti fra i giudici dei distretti sul territorio nazionale;
- garantire un costante dialogo bidirezionale fra la giurisprudenza di legittimità e quella di merito;
- dare modo agli operatori del diritto di avere un quadro completo della giurisprudenza non solo di legittimità, ma anche di merito su questioni d'interesse.

Per ottenere questo risultato, è in corso l'individuazione dell'infrastruttura più idonea, nonché per l'elaborazione di regole e manuali per il corretto caricamento dei dati, dell'individuazione dei dati da anonimizzare e la valutazione dei dati da raccogliere dal PST.

### *Processo penale telematico*

È in corso di realizzazione un'importante innovazione, che consentirà di celebrare in via digitale le udienze del dibattimento penale di primo grado (con esclusione quindi, ad oggi, dell'udienza preliminare). Si vuole realizzare un *workflow* digitalizzato, **Work Flow Manager (WFM)** con l'obiettivo di ampliare la tipologia di provvedimenti e di soggetti abilitati alla redazione, firma e deposito digitale e telematico dei provvedimenti al fine di rendere tutti i flussi procedurali digitali.

Saranno inoltre resi disponibili, entro il primo semestre 2022, la redazione, la firma e il deposito digitale e telematico via WFM per il flusso intercettazioni PM-GIP.

Il **Portale Deposito atti Penali (PDP)**, si pone invece l'obiettivo di ampliare la tipologia di atti e di soggetti abilitati al deposito (e all'accesso/visione) telematico, comprendendovi **tutti gli atti di parte formati e redatti da avvocati ed ausiliari** (periti, consulenti tecnici, interpreti).

Il rilascio di questa tecnologia è previsto, nel rispetto del termine fissato dall'Unione Europea, entro il quarto trimestre del 2023 e consentirà di colmare il ritardo tecnologico rispetto al Processo Civile Telematico.

### *Processo civile telematico*

Similarmente al processo penale, è prevista l'istituzione dell'obbligo di gestione completamente elettronica di tutti i documenti ed è previsto l'avvio del processo interamente telematico, entro il quarto trimestre del 2023, in ossequio al termine europeo.

In particolare, si vuole estendere il PCT agli Uffici del Giudice di Pace ed alla Corte di Cassazione. Contemporaneamente, il progetto prevede l'evoluzione e l'ammodernamento dell'architettura del PCT, come sopra più ampiamente riportato.



### 3 Le ulteriori politiche di digitalizzazione

A conferma della costante attenzione ai temi dell'informatizzazione e della digitalizzazione, nel corso del 2021 è proseguita l'opera di ammodernamento del sistema giustizia, nel perseguimento degli obiettivi volti al consolidamento degli applicativi di supporto agli Uffici e all'efficientamento delle infrastrutture informatiche e delle dotazioni hardware in grado di sostenere dal punto di vista tecnologico i processi di riforma normativa in atto.

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

In particolare, riguardo all'implementazione del processo civile telematico, è in corso l'esecuzione del contratto per la realizzazione del Progetto infrastrutturale "processo civile telematico" (progetto cofinanziato con fondi PON e fondi di bilancio); mentre per quanto attiene al percorso di consolidamento delle infrastrutture per il PCT sono in fase di completamento i cablaggi degli Uffici dislocati su tutto il territorio nazionale, delle *sale server* con il potenziamento dei sistemi e delle procedure di *disaster recovery* nonché il potenziamento della banda di rete.

Sono in profonda evoluzione i sistemi di area civile, volti alla unificazione di tecnologie e funzionalità che consentiranno la condivisione di dati e documenti in maniera circolare dal Giudice di Pace alla Corte di Cassazione, con un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti abilitati esterni e in particolar modo della classe forense.

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

Nel corso dell'anno 2021 l'attività del Ministero in questo settore di competenza ha continuato ad essere caratterizzata dalla necessità di predisporre strumenti di contrasto all'emergenza epidemiologica da Covid-19, che ha richiesto misure straordinarie per la gestione delle udienze e per l'accesso ai locali presso gli Uffici Giudiziari, con l'obiettivo non solo di contingentare i rischi di contagio per preservare la salute pubblica, in ottemperanza alle disposizioni normative, ma anche di garantire e migliorare il servizio erogato in quanto essenziale per la collettività e per assicurare la tutela dei diritti dei cittadini. Tali obiettivi sono stati perseguiti tramite la definizione di direttive ministeriali volte a disciplinare lo sfruttamento degli strumenti informatici attraverso il potenziamento degli strumenti già in uso e l'adozione di nuove soluzioni, nonché attraverso la

pianificazione delle modalità organizzative e di accesso agli uffici per lo svolgimento delle udienze e delle attività processuali.

In questo contesto hanno rappresentato efficaci azioni di intervento quelle realizzate in tema di *smart working* e accessi da remoto, verifica del possesso del *green pass*, acquisizione di forniture *hardware*, strumenti di produttività individuale e per il lavoro in *cloud*, prevenzione della corruzione.

**Gli sviluppi nel settore civile.** Varie e complesse sono state le misure adottate in materia di giustizia civile nel corso dell'anno 2021, con l'intento di proseguire nell'estensione dell'impiego dei sistemi elettronici per la gestione informatica dei registri degli Uffici giudiziari e delle attività dei magistrati, nonché nell'attività di aggiornamento e miglioramento degli applicativi già in uso per il processo civile telematico.

Quale dato di sintesi può indicarsi la circostanza che nel corso dell'anno 2021 sono stati depositati telematicamente circa 11 milioni e 436 mila provvedimenti su "Consolle del magistrato" e "Consolle del Pubblico Ministero" (più del doppio di quelli depositati nel 2019). L'infrastruttura telematica, che rende disponibili per tutti gli uffici giudiziari i servizi telematici ai professionisti e agli enti conta attualmente oltre 18 milioni di accessi giornalieri in media.

Il servizio telematico di deposito degli atti, che consente all'avvocato o al consulente tecnico e in genere a tutti gli ausiliari del giudice di depositare telematicamente gli atti per mezzo della posta elettronica certificata, ha registrato nel 2021 il deposito di circa 17.316.000 atti (inclusi gli atti di parte con pieno valore legale, in quanto sostitutivi dell'originale cartaceo), ovvero quasi il doppio di quelli depositati nel 2019.

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 38 milioni e 837 mila di comunicazioni telematiche annue (anche in questo caso quasi il doppio di quelle effettuate nel 2019).

Tale servizio ha consentito la riduzione dei tempi di comunicazione (a fronte della ricezione pressoché immediata), nonché l'azzeramento dei costi di notifica e dei costi del personale UNEP, oltre ad una significativa riduzione dei tempi di lavoro del personale di cancelleria e dei rischi di mancata notifica. L'obiettivo di azzerare i costi, già raggiunto con il servizio di comunicazioni telematiche fruibile da Tribunali e Corti d'Appello, si estende ora anche alle comunicazioni degli uffici dei Giudici di Pace, mano a mano che ottengono il valore legale al termine della sperimentazione.

Gli ambiti di intervento maggiormente significativi e innovativi sono quelli relativi ai settori civili della Corte di Cassazione e della Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

Dal 26 ottobre 2020 è in corso la sperimentazione programmata dal Protocollo sottoscritto dal Ministero della Giustizia con la Corte di Cassazione, l'Avvocatura Generale dello Stato, il CNF e l'Organismo Congressuale Forense per il deposito telematico da parte degli avvocati con l'utilizzo di un nuovo modulo gestione di tali depositi che integra le funzionalità degli attuali registri informatici di cancelleria della Corte e la realizzazione dell'applicativo “*desk del magistrato di legittimità*” per la consultazione da remoto del fascicolo informatico del procedimento, per la redazione dei provvedimenti e per il conseguente deposito telematico.

Il nuovo modulo di gestione dei depositi telematici e il “*desk del magistrato di legittimità*” saranno estesi anche al settore civile della Procura Generale della Corte di Cassazione, previo adattamento alle diverse funzioni svolte da quell'Ufficio.

Nel periodo che va dal 31 marzo 2021 al 9 dicembre 2021 sono stati depositati telematicamente dagli avvocati 14.080 atti (7.758 ricorsi, 5.840 controricorsi e 482 controricorsi incidentali), mentre l'applicativo “*desk del magistrato di legittimità*” ha consentito il deposito di circa 2.806 atti (1.611 minute di ordinanza, 1.050 ordinanze e 145 sentenze).

È stata inoltre realizzata la fase di pubblicazione delle sentenze, ordinanze e decreti resi all'esito dell'udienza, mentre è in corso di realizzazione l'intero flusso di spoglio della sesta sezione civile della Corte.

Con riferimento al Sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile riguardanti il Contenzioso Civile, la Volontaria Giurisdizione e il Diritto del Lavoro, in uso presso i Tribunali e le Corti d'appello (SICID), sono state attivate le nuove procedure previste dalla *Class Action*, entrata in vigore il 19 maggio del 2021. Le nuove funzioni riguardano non solo il registro, ma anche il Portale dei Servizi Telematici, cui sono stati aggiunti due nuovi servizi: il primo consente all'utente di consultare i registri per la ricerca delle azioni di classe proposte nei tribunali italiani e di aderirvi inviando la domanda, previa autenticazione con SPID, CNS, mentre l'altro che consente di seguire l'*iter* della domanda collettiva una volta proposta.

Nel SICID sono state inoltre implementate le nuove funzionalità previste dal nuovo codice della crisi di impresa, introdotto con il decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, la cui entrata in vigore è stata differita al 18 maggio 2022.

Considerata l'ampiezza dell'intervento, che ha sostanzialmente modificato il registro delle procedure concorsuali, la sua realizzazione è stata frazionata in 4 fasi, la cui implementazione terminerà entro i primi mesi del 2022; sono state rese disponibili all'utenza le funzionalità previste dal decreto-legge n. 118/2021, entrato in vigore il 15 novembre 2021, in materia di crisi di impresa (misure protettive e cautelari, autorizzazioni del tribunale, concordato semplificato).

È inoltre in fase di collaudo l'introduzione in SICID della gestione della proposta conciliativa del magistrato (anche ai sensi degli artt. 185-*bis* e 420 c.p.c.), con registrazione della proposta e dell'esito; si prevede altresì la produzione delle stampe delle statistiche utili a monitorare il fenomeno.

Il nuovo codice della crisi di impresa ha avuto impatto anche sul Sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile inerenti alle Procedure Concorsuali, le Esecuzioni Forzate, Mobiliari ed Immobiliari (SIECIC); il nuovo codice ha infatti reso necessario un intervento finalizzato all'esclusione delle operatività telematiche, nonché alla riscrittura del registro delle procedure concorsuali.

Nel SIECIC è stato altresì introdotto il Registro nazionale dei gestori della crisi di impresa, previsto dall'art. 125, comma 4, del menzionato decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 che consente, dal 1° settembre del 2021, la consultazione degli incarichi di curatore, di commissario giudiziale e di liquidatore giudiziale, previsto dalla medesima disposizione di legge.

Riguardo alla Consolle del pubblico ministero, che interagisce con l'applicativo di segreteria dell'ufficio degli affari civili della Procura della Repubblica (SICID-UAC), sono stati conclusi e distribuiti numerosi interventi evolutivi, quali ad esempio l'estrazione dei fascicoli in *background*.

Nella Consolle di udienza – l'applicativo che consente la gestione delle udienze collegiali e delle udienze presiedute dal collegio dei magistrati assistiti dal cancelliere – sono state effettuate una serie di modifiche, di prossimo dispiegamento, che hanno arricchito le funzionalità disponibili all'utente.

Nel corso dell'anno giudiziario appena trascorso, l'introduzione della funzionalità di notificazione e comunicazione telematica nel Sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile dei Giudici di pace (SIGP), ha inoltre consentito il completamento della procedura per l'avvio del valore legale sulle notificazioni effettuate per ulteriori 50 uffici dei Giudici di pace, permettendo di realizzare l'obiettivo di 176 Uffici dei Giudici di pace con notifiche a valore legale (su 381 Uffici totali).

L'impegno profuso in tale ambito, oltre ad aver consentito una maggiore diffusione della funzionalità su tutti gli Uffici dei Giudici di pace operanti sul territorio nazionale, ha permesso la totalizzazione di 1.620.161 comunicazioni telematiche.

Nel corso del 2021 sono state attivate ulteriori funzionalità tra cui quella relativa alla remotizzazione del sistema di registro (che consente ai cancellieri la possibilità di accedere al SIGP da casa, così come già realizzato per i registri dei Tribunali e delle Corti d'appello, al fine di consentire al personale di lavorare in *smart working*), quella relativa alla richiesta copie in modalità telematica dal portale "Servizi on line Giudici di pace", quella relativa al Servizio di Deposito Telematico SIGP – Implementazione del flusso di deposito per il Ricorso per decreto ingiuntivo (in questa prima fase ai Giudici di pace viene reso disponibile per la visualizzazione lo stesso applicativo in uso alle cancellerie, anche da remoto, mentre regime, sarà realizzato per i Giudici di pace un portale *on line*,

su cui potranno consultare i fascicoli del ruolo e redigere e depositare i propri provvedimenti) e quella relativa all'intervento formativo per l'addestramento all'utilizzo della funzionalità di accettazione dei depositi relativi ai procedimenti di ricorso per decreto ingiuntivo dinanzi al Giudice di pace.

È in corso una importante ristrutturazione architettuale del Registro Generale degli Indirizzi Elettronici (ReGIndE), consultabile attraverso il Portale dei Servizi Telematici, che introduce nuove funzionalità per l'invio degli albi, la razionalizzazione dei messaggi di errore del sistema, il miglioramento della storicizzazione dei dati e del ruolo di consultazione dell'avvocato "Cassazionista".

Sono state inoltre concluse le attività relative alla gestione degli indirizzi di posta elettronica certificata contenuti nel Registro delle Pubbliche Amministrazioni di cui all'art. 16, comma 12, del decreto-legge n. 179/2012 e successive modificazioni, relativi ad organi o articolazioni, anche territoriali, di una Pubblica Amministrazione presso cui eseguire le comunicazioni o notificazioni per via telematica nel caso in cui sia stabilito presso questi l'obbligo di notifica degli atti introduttivi di giudizio in relazione a specifiche materie, ovvero in caso di autonoma capacità o legittimazione processuale.

Sono stati altresì completati gli interventi per l'integrazione dei sistemi incassi del dominio Giustizia con la piattaforma pagoPA, fra i quali, ad esempio, si possono menzionare la funzionalità di pagamento dei diritti di notifica e pignoramento a favore degli Uffici Notifiche, Esecuzioni e Protesti (UNEP), la realizzazione del *gateway* unico di Giustizia verso la piattaforma pagoPA (*gateway* a servizio di tutti i sistemi interni al dominio Giustizia), i sistemi per ricevere i pagamenti per la partecipazione ai concorsi di magistrato, avvocato e notaio.

Va inoltre segnalato il progetto "Pinto digitale", che si propone di intervenire su tutte le procedure di pagamento degli indennizzi riconosciuti per la violazione del termine ragionevole del processo ai sensi della legge 24 marzo 2001, n. 89, attraverso la digitalizzazione dei procedimenti di competenza della struttura amministrativa (Ministero e corti di appello), al fine di garantire recuperi di efficienza della struttura stessa, maggiori livelli di efficacia dell'azione amministrativa e una riduzione sostanziale dei tempi dei procedimenti medesimi.

La riduzione dei tempi di pagamento è destinata ad avere effetti positivi anche sull'efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso, contribuendo alla riduzione del carico giudiziario consistente nelle azioni esecutive promosse dinanzi al giudice ordinario con gli ordinari mezzi dell'esecuzione forzata ovvero dinanzi al giudice amministrativo con ricorsi per l'ottemperanza dei provvedimenti giurisdizionali di condanna.

Il progetto mira alla velocizzazione delle procedure di pagamento degli indennizzi Pinto attraverso la digitalizzazione delle singole fasi procedurali: presentazione della richiesta da parte del

creditore e comunicazione dei dati richiesti dalla legge tramite l'accesso ad un portale con autenticazione sicura (SPID, CNS), possibilità per gli utenti e le imprese di verificare autonomamente lo stato della pratica e di modificare i dati necessari per il pagamento senza contatto con la struttura amministrativa, gestione migliorata della pratica da parte della struttura amministrativa grazie all'acquisizione in via digitale dei dati necessari alla procedura di pagamento, dialogo automatizzato con SICOGE che non richiederà più da parte dell'operatore l'inserimento manuale dei dati, emissione dell'ordine di pagamento con firma digitale; comunicazione automatica da parte del sistema informatico al creditore dell'avvenuto pagamento, creazione e comunicazione automatizzata delle certificazioni uniche del sostituto d'imposta.

In questo modo si intende consentire l'utilizzo tempestivo delle risorse economiche presenti sul capitolo di bilancio 1264 dello stato di previsione della spesa del Ministero della Giustizia e accreditate alle Corti di Appello, fornendo liquidità a cittadini e imprese.

L'Amministrazione degli Archivi Notarili nel 2021 ha dato un forte impulso al rinnovo delle strumentazioni informatiche utilizzate: sono stati acquistati nuovi pc *desktop*, portatili ad alta mobilità, scanner di ultima generazione per la lettura ottica e stampanti e sono state aggiornate le licenze *Office* (a tutte le unità di personale in servizio è stata assegnata un'utenza *Office365*).

L'azione di rinnovo delle dotazioni proseguirà nel 2022 proseguirà con il rafforzamento delle postazioni mobili attraverso l'incremento degli acquisti di portatili ad alte prestazioni.

Va inoltre segnalata la reingegnerizzazione del SIGE (*software* per la gestione delle Entrate): il nuovo applicativo avrà una base dati unica a livello nazionale che ingloberà i dati di tutti gli Archivi. Dopo un'interruzione durante la fase pandemica, nel 2021 il progetto è stato riavviato: nel mese di aprile l'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili ha fornito alla DGSIA, responsabile dello sviluppo dell'applicativo, le specifiche funzionali relative agli ultimi interventi operati sull'applicativo esistente, al fine di aggiornare il nuovo software.

Nel corso del 2021 sono stati inoltre avviati due importanti progetti inerenti il processo di digitalizzazione degli Archivi notarili: il primo riguarda l'adesione alla piattaforma PagoPA per i pagamenti dell'utenza ed il secondo relativo alla trasmissione telematica degli estratti repertoriali mensili (per quest'ultimo, che rappresenta una considerevole innovazione con positive ricadute in termini di dematerializzazione e conseguenti risparmi logistici e di risorse umane per l'Amministrazione, è stato avviato un gruppo di lavoro congiunto con il notariato e con la DGSIA per definire le principali questioni tecniche e le soluzioni tecnologiche da adottare).

**Quanto al settore penale**, l'avvio delle attività di progettazione e i primi sviluppi del Processo penale telematico (PPT) sono coincisi con il sopraggiungere dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha impresso una accelerazione significativa alle attività già in corso.

Mette conto evidenziare sinteticamente le seguenti circostanze:

- quanto al portale notizie di reato e al portale deposito atti penali, i dati relativi al flusso digitale svolto dai portali, dalla data di messa in esercizio sino al corrente anno 2021, conferma la scelta di implementare l'accesso e la diffusione dei portali su tutto il territorio nazionale e, progressivamente, su tutti i gradi di giudizio;
- in via sperimentale da gennaio 2021, presso i distretti di Corte d'appello di Milano e Palermo, è stata data la possibilità ai difensori di accedere al fascicolo digitale. È altresì in corso di analisi e realizzazione la possibilità per i difensori di richiedere la certificazione di cui all'art. 335 c.p.p. tramite il PDP;
- tutti gli interventi attuati nel 2021 si sono mossi nella direzione di semplificare l'interazione tra difensori e Uffici giudiziari in modo da superare gradualmente l'utilizzo delle PEC e, soprattutto, far fronte alle necessità imposte dalla pandemia in corso.

Sono state realizzate nuove funzionalità, attualmente in fase di verifica di sperimentazione su alcuni distretti, quali:

- la consultazione, da parte dei difensori, delle informazioni relative allo stato dei procedimenti in fase di dibattimento, con particolare riguardo alla data della udienza successiva e allo storico delle udienze tenutesi, nel caso di fascicoli pendenti;
  - la consultazione delle informazioni relative all'emissione e deposito delle sentenze, alla loro irrevocabilità e alla presentazione di impugnazione, nel caso di fascicoli definiti;
  - la possibilità di depositare telematicamente ulteriori atti sia verso gli uffici di Procura sia verso gli Uffici Giudicanti (con esclusione, allo stato, del solo Ufficio GIP).
- l'adeguamento dei sistemi in seguito alla riforma delle intercettazioni: sono stati migliorati applicativi preesistenti e sono stati sviluppati *ex novo* sistemi informativi automatizzati per la gestione dell'archivio delle intercettazioni, che include materiale tanto documentale digitale quanto multimediale. Sono stati avviati interventi tecnici per aumentare lo spazio disponibile in ogni sede per i conferimenti e per le attività di manutenzione dell'infrastruttura. Sono in corso di sviluppo le modifiche evolutive richieste dal CSM e dal gruppo di monitoraggio intercettazioni. È stato altresì sviluppato un sistema di *disaster recovery*, di prossima installazione, che consentirà di mantenere, in regime di assoluta sicurezza, i contenuti già inseriti negli archivi digitali dei singoli uffici sui sistemi interdistrettuali, sempre sotto il controllo del titolare dell'ufficio: a tal fine è stata appositamente sviluppata una “Consolle del

Procuratore della Repubblica”, che consente di svolgere in modo agevole le attività di verifica che la legge affida al Capo dell’Ufficio. È prevista la messa a disposizione degli utenti (magistrati e personale amministrativo) di funzionalità di redazione guidata di atti digitali con popolamento automatico dei dati di registro, sistemi di firma, consolle per il deposito telematico e la trasmissione ai destinatari interni ed esterni, segnatamente alle Forze di Polizia. La trattazione integralmente digitale del sub-procedimento delle intercettazioni includerà anche la trattazione informatica della liquidazione dei compensi dovuti alle società incaricate delle operazioni di intercettazioni e ai gestori dei servizi di telecomunicazioni, anche alla luce dell’adozione dei provvedimenti generali con i quali si è dato corso alla individuazione di tariffe semplificate per la determinazione di compensi e ristori;

- l’accesso da remoto ai sistemi degli utenti abilitati interni: mese di febbraio 2021 anche il sistema TIAP-Document@ è stato aperto alla visibilità da remoto alle Procure ed ai Tribunali.

Ad oggi l’accesso ai sistemi è stato richiesto da 112 Circondari (Procure + Tribunali)

- 1.552 utenti di Procura;
- 1.935 utenti di Tribunale;
- 1.677 Magistrati (Procura + Tribunale);
- 144 altra qualifica;

per un totale di 5.308 utenti.

- l’evoluzione del sistema per la videoconferenza: ha continuato ad avere proficuo utilizzo l’applicazione realizzata allo scopo di semplificare ed automatizzare il processo di prenotazione delle aule per la celebrazione di udienze in videoconferenza. Il Portale di Prenotazione in parola (MVC1) consente il tracciamento delle richieste di aule e ottimizza le interazioni tra gli attori coinvolti: autorità giudiziaria, D.A.P. e Sala di Regia. Sono state allestite con il nuovo sistema 329 aule totali in 166 uffici giudiziari. Nel solo 2021 sono state allestite 57 aule ed è previsto l’allestimento di ulteriori 5 entro fine anno e altre 10 nel 2022. Sono finora state, altresì, allestite 446 salette totali in 80 sedi carcerarie diverse. Nel solo 2021 sono state allestite 12 salette ed è previsto l’allestimento di ulteriori 43 salette nel corso dell’anno 2022. I dati sull’utilizzo della multivideoconferenza, riferiti all’anno 2021, indicano che la media udienze al giorno in MVC è pari a 78,5; la media udienze al mese è pari a 1.956,5; la media di aule/sale collegate è pari a 6.982. Quale ulteriore aspetto attinente ai dati sulle MVC, va sottolineato che si sono verificate addirittura punte di 151 procedimenti al giorno (marzo 2021) e punte di 46 siti connessi sul singolo procedimento (febbraio 2021).



#### 4 Interventi per il contrasto all'emergenza epidemiologica Covid-19

Il perdurare dell'emergenza epidemiologica nel corso del 2021 ha continuato a costituire la cornice per impostare con modalità innovative i rapporti con gli uffici giudiziari e per imprimere una decisa accelerazione nel percorso di rinnovamento tecnologico e di digitalizzazione dell'attività giurisdizionale.

Costante, ed articolata su più livelli, è stata l'interlocuzione con gli uffici giudiziari nel corso dell'anno, svoltasi avvalendosi del supporto delle piattaforme informatiche messe a disposizione dalla Direzione generale per i servizi informativi automatizzati con riunioni che hanno visto il coinvolgimento del personale della magistratura, del personale amministrativo e dei rappresentanti dell'Avvocatura e formalizzatasi attraverso l'adozione di numerose circolari multidisciplinari e settoriali.

A tale attività di supporto, anche informativo, si è accompagnata una serie di iniziative volte a permettere lo svolgimento dell'attività giudiziaria in condizioni tali da assicurare la salvaguardia della salute del personale, di magistratura ed amministrativo, dell'avvocatura e degli utenti.

Gli uffici giudiziari hanno proseguito a effettuare acquisti diretti di materiale igienico sanitario e di un adeguato numero di dispositivi di protezione delle vie respiratorie da destinare ai magistrati ed al personale amministrativo in servizio (acquisti di barriere para fiato, pareti in plexiglass, dispositivi smaltisci-coda, piantane per gel igienizzante e asciugamani elettrici).

Al contempo, sempre nell'ottica dell'acquisto degli strumenti di contenimento della diffusione del virus è continuato l'utilizzo delle soluzioni tecniche e operative offerte agli uffici giudiziari in ordine alla possibilità di procedere alla misurazione della temperatura corporea in tempo reale attraverso l'utilizzo di termo-scanner di personale e utenti che effettuano accessi presso gli uffici medesimi. A tal fine l'ampio ventaglio di strumenti di controllo della temperatura (anche integrati ai sistemi esistenti di regolazione degli accessi e di sicurezza degli uffici giudiziari), già elaborato nel corso del 2020, si è arricchito con strumenti idonei alla rilevazione del possesso, in forma anonima, del certificato verde (cd. *green pass*) e alla lettura del *QR-code* relativo, che - con decorrenza dal 15 ottobre 2021 – costituisce forma di controllo da effettuare nei confronti del personale in servizio presso gli uffici dell'amministrazione, centrali e territoriali.

Con riferimento alla tematica da ultimo indicata, con l'entrata in vigore del decreto-legge 21 settembre 2021, in 127 che ha previsto l'obbligo di esibire la certificazione verde per accedere nei luoghi di lavoro, si è compiuta una quantificazione del fabbisogno di smart-phone per la rilevazione manuale del *green pass* tramite l'app Verifica C19 su tutto il territorio nazionale e si è proceduto, di conseguenza ad una fornitura centralizzata di n. 1.335 SIM-card e relativi smart-phone mediante

stipula di ODA in Convenzione Consip Telefonia Mobile 8 (TM8), per una spesa complessiva di euro 150.000,00.

La diffusione dell'epidemia e la correlativa esigenza di celebrazione dei processi ha comportato, oltre alle necessità sopraindicate, anche l'esigenza del reperimento di locali idonei ove celebrare processi con un rilevante numero di soggetti coinvolti. Si è provveduto ad intervenire, nelle situazioni evidenziate dagli uffici giudiziari e con la fattiva collaborazione degli stessi, alla ricerca di spazi più adeguati alla celebrazione dei processi con un numero considerevole di imputati.

In diversi casi, d'altro canto, è stata privilegiata l'attività di collegamento tra le diverse aule esistenti nell'Ufficio giudiziario con il duplice risultato di evitare la celebrazione dei processi all'esterno della sede giudiziaria ed efficientare le strutture già esistenti. In tale ultimo ambito, sono stati realizzati interventi di vario tipo per circa euro 120.000,00 (collegamenti tra più aule, trasferimenti impianti di fonoregistrazione in aule di dimensioni maggiori anche al di fuori della sede giudiziaria, acquisto di ulteriori microfoni e conseguente implementazione dei sistemi microfonici, riattivazione aule in disuso con ripristino funzionalità apparati, installazione di chiamata testi, ecc.), proprio al fine di assicurare il necessario distanziamento interpersonale con particolare riguardo alla necessità di garantire la celebrazione di procedimenti che coinvolgevano un elevato numero di parti. Al riguardo, si evidenzia l'attività di collegamento tra n. 2 aule del Tribunale di Alessandria e conseguente implementazione di tutti gli impianti audio, video e registrazione, per consentire la celebrazione di un processo per reati ambientali e il collegamento tra due aule penali presso la Corte di Appello di Milano.

La necessità di garantire lo svolgimento dell'attività giurisdizionale in condizioni di sicurezza e le innovazioni contenute nella legislazione dell'emergenza, in parte poi stabilizzatesi, hanno implicato il compimento di un accresciuto sforzo e di una forte accelerazione nel percorso di digitalizzazione delle attività, anche processuali. Nel corso del 2021 è proseguita la distribuzione al personale in forza al Ministero, dislocato in tutti gli Uffici centrali e territoriali, di computer portatili. Ne sono stati distribuiti, infatti, ulteriori 13.954, che si sommano a quelli già distribuiti nel 2020.

Nell'ottica della digitalizzazione delle attività, l'amministrazione ha provveduto a dotare i pc portatili di abilitazione all'accesso remoto (*remote desktop*) per l'utilizzo degli applicativi di Giustizia tra cui:

- SIAMM
- Protocollo Calliope per uffici centrali e giudiziari
- SICOGE
- ASTREA
- CA PPM

- Interrogazioni Parlamentari
- OIV piattaforma valutazione risultati
- SNT
- TMMG -Time Management
- ADN – Cambio Password
- Anagrafe Esterna.

Ha inoltre implementato la diffusione dell'utilizzo dell'applicazione Microsoft Teams, strumento di collaborazione completamente integrato con Office365, One Drive, Share Point, Exchange.

In ambito penale, l'Amministrazione ha ulteriormente sviluppato:

- il progetto di multivideoconferenza (MVC)
- la gestione delle indagini preliminari da remoto
- la gestione dei colloqui dei detenuti
- il deposito telematico degli atti nella fase delle indagini preliminari.

Oltre all'impulso alla digitalizzazione ed all'aumentato sforzo in termini di investimento in salute e sicurezza, l'emergenza Covid-19 ha, infine, rafforzato per il personale della giustizia istituti innovativi per lo svolgimento della prestazione lavorativa, di cui il lavoro agile ha rappresentato certamente l'istituto più diffuso. Proprio per tale ragione, per agevolare il lavoro a distanza, sono proseguiti l'acquisto e la distribuzione di *personal computer* e ha continuato ad avere applicazione – fino alla adozione dei decreti sul rientro in presenza, rispettivamente del Presidente del Consiglio dei ministri del 23 settembre 2021 e del Ministro per la pubblica amministrazione dell'8 ottobre 2021 – l'accordo siglato il 14 ottobre 2020 con le organizzazioni sindacali per lo svolgimento di lavoro in modalità agile, accordo che aveva in parte anticipato soluzioni normative poi introdotte per tutto il personale della pubblica amministrazione e che ha disciplinato, per un arco di tempo pari a un anno, lo svolgimento del lavoro agile del personale dell'amministrazione giudiziaria.

## **5 Politiche del personale**

Nel 2021 sono state consolidate le azioni di reclutamento di personale già avviate negli anni precedenti e sono state avviate nuove azioni in linea con i programmi assunzionali approvati e programmati.

Si è quindi proseguito ad investire risorse nel “capitale umano” per consentire il processo di rinnovamento dell'Amministrazione, reso possibile, in costanza di emergenza pandemica, grazie all'uso delle tecnologie, e, specificamente, alla digitalizzazione delle procedure di reclutamento in generale, e, in generale, alla dematerializzazione dei processi di gestione del personale, che investe l'intero flusso di lavoro interno a partire dalle procedure di riqualificazione ed assunzione.

A gennaio 2021 sono stati, infatti, immessi in servizio gli ultimi idonei della graduatoria del concorso di assistenti giudiziari bandito a novembre 2016, assunti per effetto dello scorrimento della graduatoria di merito, con conseguente esaurimento della graduatoria medesima entro il termine triennale decorrente dall'approvazione della stessa (13 novembre 2017).

Le politiche di assunzione del personale sono proseguite nel 2021, nonostante le restrizioni derivanti dalla emergenza pandemica, con l'espletamento dei concorsi dei 4 bandi pubblicati per l'assunzione di varie figure professionali: operatori, funzionari, direttori amministrativi e cancellieri esperti.

Si è, in particolare, proceduto al reclutamento di:

- 616 operatori giudiziari a tempo indeterminato (bando del 4 ottobre 2019).

La procedura, che si attua per il tramite dei centri per l'impiego, coinvolge 14 Distretti di Corte d'Appello.

Sono state complessivamente assunte 292 unità e sono di prossima assunzione le unità per i Distretti di Roma, Napoli e Salerno;

- 1000 operatori giudiziari a tempo determinato (bando del 15 settembre 2020); la procedura, per titoli e colloquio/prova pratica, è stata prevista dal decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77, articolo 255;

Nel caso degli operatori giudiziari, l'amministrazione ha avviato e concluso due distinte procedure selettive, il concorso pubblico del 15 settembre 2020, mediante il quale sono state reclutate 1.000 unità con contratto di lavoro a tempo determinato e il bando del 4 ottobre 2019, procedura che ha previsto l'avviamento degli iscritti ai Centri per l'impiego, per la successiva assunzione di 616 operatori giudiziari, area II, fascia economica F1, con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato.

- 400 direttori (bando del 17 novembre 2020). Sono state assunte 366 unità. La procedura è attualmente in corso per lo scorrimento di 26 unità;

- 2700 cancellieri esperti (bando dell'11 dicembre 2020). Sono state assunte 2329 unità. Si procederà allo scorrimento delle graduatorie per l'assunzione di ulteriori unità di personale a tempo indeterminato;

- 150 funzionari giudiziari per i Distretti di Corte d'Appello di Bologna, Brescia, Milano, Torino e Venezia (bando del 27 novembre 2020). Sono state assunte 101 unità. Si è proceduto allo scorrimento dei Distretti di Bologna, Brescia e Venezia con presa di possesso avvenuta il 18 novembre 2021.

Nell'arco di tre anni (2017/2018-2020/2021) è stata, quindi, completata l'assunzione di 4915 unità di personale di area II, realizzata, anche nella sua fase conclusiva, mediante l'utilizzo innovativo della

strumentazione informatica, resasi necessaria per superare gli ostacoli dell'emergenza pandemica. I candidati hanno, infatti, provveduto, nelle sessioni di scorrimento di luglio e ottobre 2020, a scegliere la sede da remoto mediante la piattaforma "Teams", firmando poi il contratto presso gli uffici al momento della rispettiva immissione in servizio.

Sono inoltre, attualmente in corso, le procedure concorsuali di seguito indicate, per il reclutamento di:

- 2329 funzionari giudiziari (bando del 17 luglio 2019). La prova scritta è stata espletata il 13 ottobre 2021 e dovrà essere programmato il calendario delle prove orali;

- 97 ausiliari disabili a tempo indeterminato (bando del 27 agosto 2019). La procedura avviene tramite i centri per l'impiego, coinvolge 21 Distretti di Corte di appello. Nel 2021 sono state assunte 42 unità;

- 109 conducenti di automezzi (avviso del 27 dicembre 2019) per la copertura di posti vacanti in uffici giudiziari aventi sede nelle Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Lombardia, Liguria, Puglia, Sicilia e Toscana. Sono state assunte 13 unità. La procedura si è conclusa per i Distretti di Caltanissetta, Genova e Potenza, mentre risulta in corso per i restanti Distretti;

- 7 funzionari giudiziari a tempo indeterminato per l'impiego presso gli Uffici giudiziari della Regione autonoma della Valle d'Aosta (bando del 4 febbraio 2020). L'espletamento delle prove scritte della procedura è stato più volte bloccato dalle misure sanitarie nazionali di contrasto alla diffusione della pandemia;

- personale privo della vista abilitato alle mansioni di centralinista telefonico, mediante la richiesta di avviamento al Servizio di Collocamento mirato di competenza. Sono state assunte 8 unità;

Nell'ambito di passaggi di particolari categorie di personale, è proseguita l'attività inerente all'accertamento dell'idoneità del personale della Polizia di Stato, della Polizia Penitenziaria e del Corpo Forestale dello Stato che, ritenuto non idoneo allo svolgimento delle mansioni di istituto, ha chiesto il passaggio nei ruoli di questa Amministrazione ai sensi del D.P.R. 24 aprile 1982, n. 339, e dei decreti legislativi 30 ottobre 1992, n. 443, e 12 maggio 1995, n. 201, come integrato dal D.lgs. n. 28 febbraio 2001, n. 87. Hanno sostenuto e superato la prova di idoneità per le figure professionali dell'area II 23 unità di cui 18 sono risultate idonee.

È proseguita l'attività di trasferimento nei ruoli del Ministero della giustizia del personale di cui al bando di mobilità compartimentale ed extracompartimentale, ai sensi dell'art. 30 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165 e dell'art. 3 del D.L. 31 agosto 2013, in relazione ai 1031 posti pubblicati, con l'immissione in servizio di 2 unità di personale.

A seguito dell'emanazione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, così come coordinato con le modifiche introdotte dalla legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26 recante “Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni” e in particolare dell'art. 14, co. 10-*sexties*, il Ministero della giustizia è stato autorizzato dal 15 luglio 2019 ad effettuare l'assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, nel limite di 1300 unità di II e III area, e con decreto ministeriale del 18 aprile 2019, sono state assunte 22 unità nella qualifica di funzionario tecnico area III F1, mediante scorrimento di graduatorie in corso di validità.

È in fase di aggiornamento il Piano triennale dei fabbisogni che, nel triennio considerato prevede 8.756 nuovi ingressi, cui andranno ad aggiungersi ulteriori 900 unità di area II e III.

Ancora, particolare importanza ha assunto, fin dall'inizio del periodo emergenziale per la pandemia da Covid-19, lo sviluppo di modelli formativi nuovi e moderni, attraverso la modalità *e-learning* e la diffusione della relativa piattaforma, accessibile da parte di tutto il personale del Ministero della giustizia.

La formazione del personale è stata attuata attraverso programmi formativi specifici e accurati dedicati a vari profili professionali: particolare attenzione è stata prestata alla digitalizzazione e all'inserimento delle nuove risorse.

Si sottolinea come l'innovativa piattaforma *e-learning* abbia continuato a costituire, nel perdurare dell'emergenza pandemica per tutto il 2021, una importante risorsa per raggiungere da remoto il personale in *smart working*.

Meritano poi menzione alcuni importanti obiettivi raggiunti grazie al fattivo confronto con le Organizzazioni Sindacali, proseguito, pur con le innovative modalità da remoto, quali il “Piano Organizzativo del Lavoro Agile (POLA)”, sottoscritto il 4 e 5 marzo 2021 e l'*Accordo del Fondo Risorse Decentrate per l'anno 2019*, sottoscritto il 18 ottobre 2021.

Quanto alle politiche del personale attuate dal Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, si rinvia al successivo capitolo relativo al sistema penitenziario.

## **6 Organici della magistratura e concorsi**

Le politiche relative al personale di magistratura sono state incentrate essenzialmente sul rafforzamento degli organici con ampliamenti degli stessi.

In particolare, si è completato, con la distribuzione delle nuove unità tra gli uffici di merito, il processo di rideterminazione in aumento (di 600 unità) del ruolo organico della magistratura ordinaria disposto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, e si è adottato il decreto di determinazione delle cd. piante organiche flessibili distrettuali da destinare alla sostituzione di magistrati assenti ovvero all'assegnazione agli uffici giudiziari del distretto che versino in situazioni critiche di rendimento,

introdotte dal comma 432 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (che ha integralmente sostituito il Capo II della legge 13 febbraio 2001, n. 48, abrogando le disposizioni relative alla figura e alle attribuzioni del magistrato distrettuale), prevedendone una dotazione complessiva, pari a 176 unità, distribuite tra funzioni giudicanti e requirenti.

Quanto alle politiche assunzionali del personale di magistratura, deve anzitutto evidenziarsi che, con decreto ministeriale del 3 marzo 2021, sono stati assunti i 285 vincitori del concorso a 330 posti di magistrato ordinario, indetto con D.M. 10 ottobre 2018; hanno preso possesso 277 magistrati, destinati al tirocinio.

Inoltre, al fine di superare *l'impasse* cagionata dall'emergenza epidemiologica che, nel 2020, aveva impedito lo svolgimento, nei segmenti temporali originariamente individuati, delle prove scritte del concorso a 310 posti di magistrato ordinario indetto con D.M. 29 ottobre 2019, nel 2021 si è organizzato, in sinergia con il Ministero della Salute ed i diversi attori istituzionali coinvolti nella gestione di procedure concorsuali di rilievo nazionale, lo svolgimento delle prove scritte del concorso indetto con D.M. 29 ottobre 2019 con rinnovate modalità attuative, che hanno consentito la partecipazione dei candidati, del personale di vigilanza e della commissione, in condizioni di piena sicurezza sanitaria.

Segnatamente, tenuto conto delle indicazioni fornite dal Comitato Tecnico Scientifico (istituito con Decreto del Capo Dipartimento della protezione civile), si è deciso che lo svolgimento delle prove scritte del concorso per l'accesso in magistratura avvenisse contemporaneamente presso più sedi, così da decongestionare il flusso dei partecipanti, evitare la formazione di assembramenti di persone e limitare gli spostamenti sul territorio nazionale.

Quindi, nella settimana compresa tra il 12 ed il 16 luglio 2021, le prove scritte del concorso per magistrato ordinario indetto con D.M. 29 ottobre 2019 si sono svolte presso le sedi di ROMA FIERA; TORINO LINGOTTO; MILANO FIERA; BOLOGNA FIERA; RIMINI FIERA; BARI FIERA, strutture, tutte, selezionate in considerazione dei collegamenti viari e di trasporto pubblico locale, delle aree di parcheggio di cui dispongono, degli accessi, della distribuzione degli spazi interni e della aereazione naturale dei locali, e che hanno garantito, nei relativi contratti di servizio, stringenti standards anti-Covid.

Presso le sedi diverse da Roma, in ottemperanza alle previsioni del decreto legislativo n. 160 del 2006, le funzioni della Commissione esaminatrice, atte ad assicurare il regolare espletamento delle prove scritte, sono state svolte da Comitati di Vigilanza composti ciascuno da cinque magistrati, appositamente nominati dal Consiglio Superiore della Magistratura.

In ogni sede concorsuale è stato inoltre dislocato un contingente di personale amministrativo, appositamente formato, con il compito di seguire tutte le fasi della procedura. L'Amministrazione ha

predisposto uno specifico *vademecum*, per garantire l'uniformità e la coerenza dell'attività amministrativa di supporto alle operazioni concorsuali svolte presso le diverse sedi.

Il Ministero ha inoltre assicurato la presenza, per l'intera settimana di svolgimento delle prove, presso ogni sito, di almeno un Dirigente generale e di un magistrato addetto alle diverse Direzioni o a Uffici del Capo Dipartimento, così da garantire il migliore coordinamento delle operazioni tra i contingenti amministrativi operanti presso le sedi periferiche e quella di Roma, ed ha inoltre assicurato il costante collegamento mediante piattaforma informatica protetta, tra i citati comitati di vigilanza e la Commissione esaminatrice presente in Roma.

In dettaglio, le prove scritte si sono svolte secondo le eccezionali modalità stabilite dall'art. 11, del decreto-legge 1° aprile 2021, n. 44, convertito con modificazioni dalla legge 28 maggio 2021, n. 76 e dal Decreto Ministeriale 29 aprile 2021 recante *Modalità operative*, come integrato dal Decreto Ministeriale 7 giugno 2021 e da decreti successivi integrativi.

Quindi, invece dell'ordinario svolgimento di tre prove scritte, in materia di diritto civile, penale ed amministrativo, della durata di otto ore ciascuna, previsto ordinariamente dalla procedura concorsuale, la prova scritta è consistita “*nello svolgimento di sintetici elaborati teorici su due delle materie di cui all'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo 5 aprile 2006, n. 160*”; e gli elaborati sono stati “*presentati nel termine di quattro ore dalla dettatura*”.

Le prove scritte dianzi descritte si sono svolte regolarmente, in tutte le sedi concorsuali, e sono attualmente in corso di svolgimento le operazioni di correzione degli elaborati, consegnati da 3.797 candidati, ad opera della commissione esaminatrice, che dovrebbero concludersi entro il mese di aprile 2022.

In ragione del positivo svolgimento delle prove di esame, sopra descritto, si è dunque proceduto a bandire, con decreto ministeriale 1° dicembre 2021, sulla base delle disposizioni contenute nell'art. 26-*bis*, del decreto legge 24 agosto 2021, n. 118, convertito con modificazioni dalla legge 21 ottobre 2021, n. 147, nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana – 4a Serie Speciale “*Concorsi ed Esami*” del 10 dicembre 2021 n. 98, un nuovo concorso a 500 posti di magistrato ordinario, il cui termine per la presentazione delle domande di partecipazione è scaduto il 10 gennaio 2022.

Con l'ausilio della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, è stato realizzato il supporto informatico necessario per il recepimento delle domande di partecipazione, nel rispetto delle modifiche normative in tema di identità digitale e di pagamenti telematici.

Si prevede che lo svolgimento delle relative prove scritte avvenga nel primo semestre dell'anno 2022; è allo studio il progetto tecnico volto a consentire ai candidati di consultare i testi normativi, in sede di svolgimento delle prove scritte, con modalità informatiche, ai sensi dell'art. 7, r.d. 15 ottobre 1925, n. 1860, come da ultimo modificato, dal citato decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118.



## **7 Razionalizzazione delle risorse e contenimento della spesa**

Con riguardo ai risparmi effettivi conseguiti per effetto dell'entrata in vigore dell'art. 1, comma 526, della legge 23 dicembre 2014 n. 190 che ha disposto, a partire dal 1° settembre 2015, il trasferimento al Ministero della giustizia delle spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari, in linea con quanto evidenziato nella relazione del precedente anno 2020, si confermano, anche per l'anno in corso, i risultati positivi derivanti dalla gestione "diretta" delle spese di funzionamento degli Uffici giudiziari, in termini di notevole risparmio di spesa, rispetto alla gestione "indiretta", caratterizzata dall'anticipazione da parte dei competenti Comuni, con successiva corresponsione di un contributo, commisurato allo stanziamento di bilancio, da parte del Ministero della giustizia.

Si conferma cioè la considerazione che i risultati ottenuti sono scaturiti da una sempre più attenta analisi delle esigenze di spesa per il funzionamento degli Uffici giudiziari, degli strumenti di acquisizione di beni e dei servizi offerti da CONSIP s.p.a., delle scelte strategiche assunte dalla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, 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 di razionalizzazione dei costi.

Avvalendosi della delega di funzioni di cui all'art. 16, comma 4, del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 15 giugno 2015, n. 84, recante nuovo Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia, si è ritenuto opportuno impostare la "gestione diretta" delle spese di funzionamento principalmente su un sistema di spesa decentrata; si sono quindi affidati ai Presidenti di Corte di Appello ed ai Procuratori Generali presso queste ultime, in qualità di Funzionari Delegati, la gestione ed il pagamento dei contratti nei quali il Ministero della giustizia è subentrato alla data del 1 settembre 2015, precedentemente stipulati dai Comuni per le sedi degli Uffici giudiziari, oltre che la sottoscrizione dei nuovi contratti necessari per assicurare i servizi agli uffici.

Ciò è avvenuto anche in considerazione delle funzioni di vigilanza, controllo e individuazione dei fabbisogni degli uffici giudiziari attribuite alle locali Conferenze Permanenti, a seguito dell'avvenuta adozione del decreto del Presidente della Repubblica 18 agosto 2015, n. 133 recante il regolamento sulle "*Misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni di cui ai commi 527, 528 e 529 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014 n. 190*". L'attribuzione ai Dirigenti degli uffici giudiziari del governo dei rapporti che interessano le rispettive sedi, infatti, se da un lato ha determinato un aggravio di attività per gli uffici, dall'altro ha dato loro la possibilità di un effettivo controllo degli stessi, prima non esercitabile se non in maniera mediata (e senz'altro poco efficiente) attraverso i soggetti preposti dell'ente territoriale: ha permesso, cioè, di esercitare una

effettiva verifica della corretta esecuzione dei contratti, con conseguente diretta applicazione di eventuali penali nonché di verificare le effettive esigenze e gli eventuali sprechi.

Sotto altro profilo, dal momento che le Conferenze Permanenti provvedono direttamente all'individuazione dei fabbisogni ed alla verifica delle spese, si è determinata in capo ai soggetti preposti alla spesa - anche grazie alla possibilità di usufruire di un sistema gestionale dedicato (S.I.G.E.G.), gestito dalla Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie - una consapevolezza molto forte di impieghi non ottimali di risorse, anche in relazione ai rapporti di locazione di immobili in atto; questo ha provocato la riduzione delle spese di funzionamento. Dal momento del passaggio di competenze, si è registrata una tendenza in forza della quale i Dirigenti degli uffici hanno operato immediate scelte di riorganizzazione, che hanno consentito addirittura il rilascio di sedi ritenute inutili, con risparmi di spesa molto rilevanti sotto svariati profili.

L'accurata gestione delle spese di funzionamento si è tradotta nella conferma di una contrazione della spesa, con percentuali di risparmio già registrate negli anni trascorsi dall'entrata in vigore della riforma qui presa in considerazione.

## **8 La performance organizzativa, la vigilanza sugli ordini professionali, la tutela dei dati personali**

L'Amministrazione ha adottato in data 31 marzo 2021 la Direttiva annuale per l'attività amministrativa e la gestione per l'anno 2021 ed il Piano della Performance 2021-2023.

L'Organismo Indipendente di Valutazione (d'ora in avanti OIV) e la sua struttura tecnica nel 2021 hanno lavorato regolarmente supportando l'attività delle Direzioni e degli Uffici anche nel recupero di alcuni ritardi maturati nel corso del 2019. Al termine del 2021 l'OIV ha coadiuvato l'Amministrazione nelle attività di aggiornamento del Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance (SMVP), svolgendo incontri periodici con i referenti della performance delle diverse articolazioni organizzative e con gli uffici competenti in tema di bilancio e controllo di gestione; l'aggiornamento del SMVP è stato approvato con D.M. del 23 dicembre 2021. Ai sensi dell'articolo 11 della Direttiva, l'OIV ha effettuato un monitoraggio infra-annuale degli obiettivi inseriti nelle note integrative al bilancio, degli obiettivi operativi di primo livello, degli obiettivi operativi di secondo livello.

Oltre alla validazione delle suddette Note Integrative, nel corso dell'anno 2021 l'OIV ha svolto le attività di contabilità economica nella qualità di Centro di costo del Centro di responsabilità amministrativa; ha inoltre predisposto, con il contributo dei Centri di Responsabilità Amministrativa, la Relazione sullo stato della spesa (anche nota come "Rapporto di performance"), trasmessa al Parlamento dall'Ufficio di Gabinetto. Per gli adempimenti di natura contabile ed in raccordo con

L'Ufficio di Gabinetto, sono stati utilizzati anche i dati finanziari disponibili consultando il sistema di contabilità generale dell'amministrazione - SICOGE. Secondo quanto previsto dal Sistema di misurazione e valutazione della performance, anche nel 2021 l'OIV ha predisposto un documento ricognitivo del grado di soddisfazione dell'utenza rilevato con apposite schede nell'ambito della procedura di valutazione dei dirigenti di livello non generale. In relazione al ciclo della performance, l'OIV ha predisposto i documenti previsti dalla normativa e dalle Linee guida del Dipartimento della Funzione Pubblica redigendo la Relazione sul funzionamento del sistema di misurazione e valutazione della performance 2020 ed ha successivamente proceduto alla Validazione della Relazione sulla performance 2020. Nel corso del 2021 sono proseguite le attività del Laboratorio della valutazione partecipativa, nel corso delle quali sono state intraprese le prime forme di coinvolgimento degli stakeholder individuati dai Dipartimenti al fine di sperimentare ed avviare questo nuovo settore di valutazione delle performance. Sono in atto le rilevazioni semestrali degli indicatori trasversali individuati dal Dipartimento della Funzione pubblica, che hanno lo scopo di migliorare la misurazione dei fenomeni gestionali attraverso un'uniforme modalità di raccolta e elaborazione dei dati.

### **8.1 Vigilanza e controllo sugli ordini professionali**

Nel corso del 2021 sono state completate le operazioni concorsuali ed è stata approvata la graduatoria relativa al concorso, per esame, a 300 posti di notaio indetto con d.d. 16 novembre 2018; la predisposizione del decreto ministeriale di nomina dei vincitori e di assegnazione delle sedi è in fase di istruttoria. In relazione al concorso indetto con d.d. 3 dicembre 2019 (rispetto al quale erano inizialmente pervenute circa 2770 domande di partecipazione) nel corso dell'anno 2020 non sono state fissate le date per lo svolgimento delle prove scritte a causa della stato di emergenza sanitaria decretato dal Governo per la pandemia da Covid-19, ancora in atto, con le consequenziali misure restrittive adottate per contenere la diffusione del virus; in ragione del forzato differimento di tale ultima procedura, nel corso dell'anno 2020 il Ministero è addivenuto alla determinazione di non pubblicare un nuovo bando concorsuale.

Al fine di risolvere tali fattori di criticità, con decreto dirigenziale 17 maggio 2021, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana - 4ª Serie speciale «Concorsi ed esami» del 18 maggio 2021, n. 39, i posti di notaio messi a concorso sono stati aumentati di 100 (cento) unità, per un totale complessivo di 400 (quattrocento) posti, ed è stata disposta la riapertura dei termini di presentazione delle domande di partecipazione.

Alla luce delle statuizioni contenute nella sentenza del 3 giugno 2021 della Corte di giustizia dell'Unione Europea nella causa C 914/19, con decreto dirigenziale del 17 giugno 2021 sono stati

prorogati di ulteriori 30 giorni i termini per la presentazione delle domande, poi assestate sul numero complessivo di 3513. Lo svolgimento delle prove scritte del concorso è stato dunque fissato presso la Fiera di Roma, dal 29 novembre 2021 al 3 dicembre 2021, come da avviso pubblicato nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica – IV Serie Speciale – Concorsi ed esami del 23 luglio 2021.

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

Contrariamente a quanto avvenuto negli anni scorsi, non è stato necessario intervenire sulle denominazioni delle residenze notarili, in assenza di mutamento di territori comunali disposti con legge regionale.

Nel corso del 2021 si sono svolte diverse sessioni elettorali, di rinnovo e suppletive, sia a livello locale, sia a livello nazionale; a seconda del sistema elettorale proprio di ciascun Ordine professionale, si è proceduto all'indizione o nella ricezione dei risultati delle elezioni, fatto salvo il controllo di legalità sulle operazioni che non di rado compete all'amministrazione.

Le elezioni di rinnovo dell'ordine dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e dell'ordine degli ingegneri sono state oggetto di provvedimenti sospensivi adottati sotto diversi profili dal giudice amministrativo; è stato inoltre definito un contenzioso che ha investito 9 consiglieri del Consiglio nazionale forense che hanno rassegnato le dimissioni a seguito della pronuncia della Corte di appello di Roma che ne ha dichiarato l'ineleggibilità a circa due anni e mezzo dalla conclusione del relativo procedimento elettorale.

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

Anche durante l'anno 2021 sono pervenuti dai Consigli locali e nazionali numerosi quesiti riguardanti le modalità di applicazione del D.P.R. 8 luglio 2005, n. 169, per i rinnovi dei consigli; sono state fornite risposte nelle sole ipotesi in cui le questioni elettorali poste non fossero riservate dalla legge alla competenza dei Consigli nazionali quali organi di giurisdizione domestica (ad esempio quelle che presuppongono un'attività di interpretazione di norme sostanziali connesse all'eleggibilità dei singoli professionisti).

È stata inoltre svolta l'attività relativa all'adozione dei decreti di approvazione delle modifiche regolamentari adottate dagli Ordini professionali che rientrano nella competenza

dell'amministrazione vigilante (ad esempio nella materia della formazione professionale o in quella elettorale).

Riguardo al corretto funzionamento degli Ordini professionali, nel corso dell'anno 2021 si sono profilate diverse situazioni di criticità territoriali, che hanno dato luogo all'adozione di provvedimenti di scioglimento del Consiglio o collegio locale o del consiglio distrettuale di disciplina interessato, con nomina di commissario straordinario, le cui funzioni si sostanziano in tale ipotesi nell'esercizio diretto delle funzioni disciplinari (anche mediante la nomina di professionisti di supporto) sino alla scadenza del mandato consiliare.

Ulteriore e rilevante materia di competenza dell'Amministrazione, disciplinata dal d. lgs. 9 novembre 2007, n. 206, come modificato dal d.lgs. 28 gennaio 2016, n. 15, è quella relativa al riconoscimento dei titoli professionali conseguiti all'estero.

In particolare, alla Direzione generale degli affari interni è stata attribuita la competenza in materia, a mezzo del reparto riconoscimento titoli, in relazione a una attività che si articola in una complessa istruttoria, la quale richiede l'indizione con cadenza periodica, a cura dell'Ufficio, di una conferenza di servizi cui partecipano i rappresentanti dei Ministeri e dei Consigli nazionali interessati; all'esito della medesima conferenza (o, comunque, a seguito di ogni necessario approfondimento istruttorio) la richiesta di riconoscimento è accolta o rigettata con decreto adottato dal Direttore generale degli affari interni.

Al Ministero della giustizia compete, inoltre, l'organizzazione dell'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense.

Le prove scritte per la sessione di esame 2020, bandita con D.M. 14 settembre 2020, sono state differite all'anno 2021; il grave stato emergenziale ha tuttavia indotto il legislatore a intervenire con il decreto-legge 13 marzo 2021, n. 31, convertito, con modificazioni, nella legge 15 aprile 2021, n. 50, il quale ha disegnato un modello di esame incentrato su due prove orali dal contenuto e modalità differenti.

Con D.M. 13 aprile 2021 sono state adottate dal Ministro della giustizia le modalità operative dell'esame sulla base della delega legislativa.

In forza dell'art. 6 del decreto-legge 8 ottobre 2021, n. 139, convertito con modificazioni dalla Legge 3 dicembre 2021, n.205, le speciali modalità emergenziali sono state mantenute anche per la sessione 2021; sulla base di tali previsioni normative l'esame è stato bandito con D.M. 12 novembre 2021; l'inizio della prima prova orale è previsto per il 21 febbraio 2022. Di particolare rilievo è stata la scelta di assicurare ausili ed assistenza personalizzata ai candidati con DSA.

Rientrano tra le competenze del Ministero della giustizia anche l'emanazione del bando di esame per il patrocinio davanti alla Corte di cassazione e alle altre giurisdizioni superiori, la nomina della

commissione d'esame, l'organizzazione dell'esame e l'emanazione del decreto di nomina dei candidati risultati idonei. Nel corso dell'anno 2021 le prove scritte dell'esame si sono tenute nei giorni 8, 10 e 12 novembre, in locali ampi e areati che potessero consentire il contenimento del rischio epidemiologico, tenuto conto anche del ridotto numero di candidati presenti (n. 41).

## **9. L'azione del Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza**

Per l'anno 2021 il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.) ha improntato la sua attività ad una funzione proattiva e di collaborazione con le articolazioni ministeriali, allo scopo di fornire a tutti gli attori del sistema giustizia gli idonei strumenti operativi in materia di prevenzione della corruzione, anche per il perseguimento dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività amministrativa.

In un'ottica di collaborazione e di dialogo, ha in particolare ritenuto proficua la diffusione dei principi che connotano tale vasto ambito anche attraverso l'elaborazione di rassegne giurisprudenziali ragionate contenenti gli approdi più significativi del Giudice delle leggi e del Supremo Consesso della giustizia amministrativa; tali rassegne sono state pubblicate sul sito istituzionale e diffuse alle articolazioni ministeriali centrali e periferiche.

Il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha dunque improntato la propria azione alla c.d. vigilanza collaborativa, ponendosi a fianco dell'Amministrazione per affrontare in maniera condivisa le questioni interpretative e applicative delle disposizioni in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, e rivolgendo pareri all'Autorità nazionale anticorruzione e alle altre istituzioni a ciò deputate, al fine di fornire indicazioni e buone pratiche alle articolazioni ministeriali.

Nel rispetto del termine prorogato al 31 marzo 2021 dal Presidente dell'Autorità Nazionale anticorruzione ha redatto la relazione annuale recante i risultati dell'attività svolta; in conformità al disposto normativo l'ha inoltre trasmessa al Presidente dell'Organismo Indipendente di Valutazione e all'organo di vertice (tale relazione è stata poi pubblicata sul sito istituzionale).

Ha inoltre posto in essere tutte le attività prodromiche alla stesura del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (P.T.P.C.T.) contenente le azioni strategiche e programmatiche in materia; il Piano è stato adottato con D.M. del 31 marzo 2021.

L'adozione del Piano è stata infatti preceduta da una procedura di consultazione "aperta".

La bozza dello schema di aggiornamento del Piano è stata posta in consultazione sul sito web istituzionale dal 15 marzo al 25 marzo 2021, unitamente ad un avviso corredato da apposito modulo con il quale tutti gli *stakeholders*, i dipendenti, i collaboratori, le associazioni sindacali interne e esterne, tutti coloro che fruiscono delle attività e dei servizi erogati dal Ministero ed i cittadini sono

stati invitati ad esprimere eventuali osservazioni e proposte di correzione o integrazione, sia delle parti descrittive del documento, sia delle misure di prevenzione ivi delineate.

Il Piano ha proseguito ed implementato l'attività di ricognizione e di analisi delle aree e dei procedimenti a rischio corruzione ed ha fissato gli indirizzi e gli obiettivi operativi del Ministero, confermando la centralità che le misure amministrative di prevenzione rivestono nella lotta integrata ai fenomeni corruttivi.

Con la collaborazione della Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, il Ministero della Giustizia si è inoltre dotato di un portale informatico protetto per consentire ai dipendenti dell'amministrazione di segnalare eventuali condotte illecite di cui siano venuti a conoscenza o abbiano avuto notizia svolgendo il proprio lavoro; dal 4 agosto 2021 è stata inoltre estesa la possibilità di accedere all'applicazione per effettuare la segnalazione in oggetto anche fuori dalla Rete Unica Giustizia (RUG) tramite il medesimo indirizzo *internet* già pubblicato sul sito istituzionale ed evidenziato nella circolare esplicativa del Responsabile PCT n. 1/2020: <https://whistleblowing.giustizia.it> (anche la sottosezione "*whistleblowing*" del sito istituzionale è stata aggiornata con la espressa dicitura "*è possibile effettuare la segnalazione anche fuori dalla Rete Unica della Giustizia*").

Il Portale *Whistleblowing* è un *software open source* protetto configurato per il Ministero della Giustizia e mantenuto da risorse interne all'Amministrazione, destinato a raccogliere le segnalazioni di whistleblowing. La piattaforma permette la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di presunti fatti illeciti al Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (RPCT) nel rispetto di tutte le tutele previste dalla legge; il portale utilizza infatti un protocollo di crittografia in grado di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante, del contenuto della segnalazione e della documentazione allegata. Attraverso tale sistema possono effettuare segnalazioni tutti coloro che siano venuti a conoscenza di condotte illecite in ragione del loro rapporto di lavoro, non solo i dipendenti del Ministero, ma anche i soggetti che operano all'interno di imprese fornitrici di beni o servizi o che realizzano opere in favore dell'amministrazione (qualora le segnalazioni da essi effettuate riguardino illeciti o irregolarità relativi al Ministero della giustizia) e coloro che svolgono tirocini formativi o di orientamento presso le articolazioni ministeriali o presso gli uffici giudiziari.

Nel corso del 2021 sono state elaborate e diffuse alle articolazioni centrali e periferiche del Ministero le rassegne ragionate contenenti i recenti approdi giurisprudenziali in materia di *whistleblowing*, ed in particolare gli orientamenti della giurisprudenza ordinaria e di quella amministrativa, unitamente alla disciplina eurounitaria e nazionale che regola l'istituto.

Come prescritto nella delibera dell’Autorità nazionale anticorruzione n. 177 del 19 febbraio 2020 e nel cronoprogramma del P.T.P.C.T. 2021-2023, adottato con D.M. 31 marzo 2021, il Responsabile della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza ha elaborato lo schema del Codice di comportamento del personale del Ministero della giustizia, preliminarmente sottoposto alle articolazioni ministeriali ed al Componente Unico, al fine di favorire la massima partecipazione in ragione delle proprie competenze tecniche e professionali, in un’ottica di condivisione.

Va inoltre segnalato lo svolgimento, da parte del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (R.P.C.T.) della funzione di riesame prevista dall’art. 5, comma 7, del d.lgs. n. 14 marzo 2013, n.33, nei confronti di dinieghi o mancate risposte ad istanze di accesso civico generalizzato.

Sempre in tema di trasparenza, va segnalato che presso la Direzione generale delle Risorse materiali e delle tecnologie è in uso dal 2016 il sistema S.I.G.E.G. (Sistema Informativo della Gestione degli Edifici Giudiziari), in cui sono inserite le informazioni riguardanti gli immobili utilizzati dal Ministero – D.O.G e dagli Uffici giudiziari, la relativa manutenzione, i contratti di acquisizione di beni e servizi con fondi della Direzione generale medesima, la programmazione triennale prevista dal Manutentore Unico; l’immissione dei dati avviene a livello decentrato in base all’Ufficio destinatario della procedura di acquisizione del bene e/o del servizio; attraverso tale sistema la Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie mantiene il controllo della qualità delle informazioni da chiunque inserite e provvede a darne riscontro nella pubblicazione dei dati, richiesti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, oltre che dalla legge 6 novembre 2012, n. 190, riguardanti tutte le attività contrattuali in materia di spese di funzionamento, in precedenza gestite dalle Amministrazioni locali.

Al fine di agevolare l’adozione dei Patti d’integrità nella documentazione di gara di tutte le procedure di competenza della Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie, nell’anno 2021 è stato condiviso con le stazioni appaltanti, amministrazione centrale e periferica, un modello-tipo predisposto per tutte le procedure di affidamento (sopra e sotto soglia), reso disponibile nell’area documentale della piattaforma S.I.G.E.G raggiungibile attraverso un *link* inserito all’interno delle determine adottate dalla Direzione generale medesima.

Con particolare riferimento ai principi contenuti nella sentenza n. 12/2020 emessa dall’Adunanza Plenaria del Consiglio di Stato, si evidenzia che i dati e i documenti inseriti dagli Uffici sono resi disponibili in tempo reale sul sito <http://sigeg.giustizia.it/home.aspx>, accessibile via Internet da qualsiasi utente anche esterno al Ministero della giustizia; è pertanto consentita la rapida decorrenza dei termini per le eventuali impugnazioni degli atti oggetto di pubblicazione da parte dei soggetti legittimati nonché la limitazione delle richieste di accesso civico in relazione ai documenti,



informazioni e dati oggetto di pubblicazione obbligatoria (articolo 5, comma 1, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33).

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

L'Unità, di staff, istituita ai sensi dell'art. 3, comma 3, del decreto ministeriale 18 ottobre 2017 presso il Dipartimento per gli Affari di giustizia e composta da un magistrato e dal referente dipartimentale per la trasparenza, ha proseguito nel coordinamento delle attività funzionali all'accesso civico ex art. 5, comma 2 e 3 decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, come modificato dal decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97. La suddetta Unità è competente alla ricezione delle istanze di accesso civico generalizzato a dati, informazioni e documenti detenuti dagli uffici dell'Amministrazione, nonché alla tenuta del registro degli accessi per l'iscrizione, la raccolta e la catalogazione delle richieste pervenute e dei provvedimenti adottati dagli uffici, assicurando al Centro di competenza Giustizia, ed in raccordo con i referenti per l'accesso dei singoli Dipartimenti, la regolarità e la continuità degli adempimenti connessi alla ricezione delle richieste di accesso ed alla tenuta del Registro.

Presso l'Ufficio Centrale degli Archivi Notarili va inoltre segnalata l'adozione della circolare n. 3 del 2 agosto 2021, delle "Linee guida per la razionalizzazione e ottimizzazione dell'attività ispettiva ordinaria sull'attività notarile".

L'ispezione notarile ordinaria costituisce infatti uno dei principali compiti istituzionali degli Archivi notarili e rientra tra gli obiettivi strategici dell'Amministrazione; considerato che incide sulla sfera organizzativa e giuridica di altri soggetti, deve pertanto svolgersi nel rispetto dei principi di imparzialità, trasparenza ed obiettività dell'azione amministrativa (per tale motivo è tra le aree più attenzionate nel Piano Triennale di prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero della Giustizia, da ultimo in quello per il triennio 2021-2023, adottato con D.M. 31 marzo 2021).

Di particolare interesse le indicazioni di carattere generale inserite sui "controlli a campione", nell'ottica di assicurarne comunque l'efficacia e di renderli maggiormente trasparenti (nei criteri e nelle scelte operative), in una materia in cui appare complesso stabilire analitici *standard* operativi predefiniti. Si è poi provveduto a predisporre una *check list* per monitorare lo stato di attuazione delle Linee guida, a partire dall'anno in corso.

A seguito dell'avvio del Tavolo Tecnico inerente gli obblighi di pubblicazione relativi a Bandi di gara e Contratti, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi ha fornito

al R.P.C.T. i contributi richiesti, diretti a individuare alcune regole condivise per la definizione di un manuale descrittivo delle norme e delle procedure da utilizzarsi per adempiere agli obblighi di pubblicazione, agli obblighi informativi delle stazioni appaltanti verso l'autorità da pubblicare sul portale ANAC in adempimento dell'art. 1, comma 32, della legge 6 novembre 2012, n. 190, conformemente alle raccomandazioni contenute nella deliberazione n. 39 del 2 gennaio 2016, e agli obblighi di pubblicazione sul sito giustizia in presenza di acquisizione centralizzata (Convenzione Consip); sta inoltre predisponendo appositi moduli volti a garantire gli adempimenti in materia di conflitti di interesse e di divieto di *pantouflage*.

Presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi la mappatura dei processi, nonché l'analisi e la valutazione del rischio hanno consentito di implementare e di migliorare il processo decisionale alla luce del costante aggiornamento delle informazioni disponibili; anche presso il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria vengono monitorate le aree di rischio mappate e sono stati adottati gli interventi idonei a garantire la misura di tutela denominata "*Whistleblowing*".

Nel corso del 2021 è stato richiesto alle articolazioni dipartimentali l'aggiornamento di tutti i dati pubblicati sul sito istituzionale giustizia.it sezione Trasparenza ai sensi del quadro normativo di riferimento (legge 6 novembre 2012, n. 190, decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33 e decreto legislativo 25 maggio 2016, n. 97).

Nonostante le difficoltà correlate alla situazione di emergenza epidemiologica tutt'oggi in corso e le diverse proroghe dei termini concesse in materia di obblighi di pubblicazione, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria ha continuato ad eseguire le pubblicazioni secondo le consuete modalità e in base a quanto previsto nella l. 6 novembre 2012, n. 190, nel d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e nel proprio Piano di prevenzione della corruzione e della trasparenza (P.T.P.C.T.).

In particolare, sono stati regolarmente effettuati i monitoraggi quadrimestrali previsti dal Piano Triennale per la Prevenzione della Corruzione e per la Trasparenza (PTPCT) 2021-2023.

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria ha individuato misure organizzative che assicurano il regolare funzionamento dei flussi informativi per la pubblicazione dei dati nella sezione "Amministrazione trasparente" del sito istituzionale; il personale dirigente, responsabile degli Uffici e delle articolazioni dipartimentali, fornisce con costanza le informazioni inerenti ai provvedimenti ed ai procedimenti amministrativi adottati, oltre ai dati sui rilievi degli organi di controllo e sul personale in forza.

Il medesimo Dipartimento ospita e gestisce le funzionalità del sistema di pubblicazione automatica dei dati per la trasparenza degli Istituti Penitenziari, garantendo la connessione tra le banche dati interne ed il sito istituzionale, nel rispetto delle linee guida AGID sull'interconnessione. Grazie a tale

sistema di comunicazione, i dati relativi alla capienza degli Istituti, al numero di detenuti presenti, al personale in servizio e a tutte le attività di rieducazione intramurarie, vengono pubblicati quotidianamente sul sito istituzionale, garantendo la disponibilità e la divulgazione delle informazioni; la stessa infrastruttura informatica ospita anche i dati per la trasparenza del personale dirigente di tutti dipartimenti del Ministero della Giustizia, in ossequio agli obblighi previsti dall'art.14 del D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33. Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità nel corso del 2021 ha adempiuto a tutti gli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza (D. Lgs. 14 marzo 2013, n. 33).

In materia di obblighi di pubblicazione relativi ai procedimenti amministrativi ex art. 35 D.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 e d'intesa con la Direzione Generale della Formazione, è stata avviata un'attività di elaborazione e raccolta delle informazioni relative alle articolazioni territoriali dell'Amministrazione nell'ambito del *project work* all'interno del Corso di formazione per i neoassunti Funzionari dell'organizzazione programmato per il mese di novembre dell'anno 2021; la raccolta dei dati, in formato tabellare, sarà funzionale al più compiuto aggiornamento della relativa sezione di Amministrazione Trasparente del sito istituzionale.

In relazione al monitoraggio delle situazioni di incompatibilità ed inconfiribilità per l'anno 2021, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sta inoltre procedendo ai controlli sulle dichiarazioni sostitutive di cui all'art. 20 D.lgs. 8 aprile 2013, n. 39, dei dirigenti in servizio presso il DGMC; i nominativi dei dirigenti sono stati estratti a sorte nella misura del 15% sul totale, dalla Commissione istituita con Ordine di Servizio n. 18 del 5/07/2019 del Direttore Generale del personale, delle risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile.

Riguardo allo stato di avanzamento del processo riformatore in atto relativamente agli impegni assunti con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.), l'Autorità nazionale anticorruzione e conseguentemente il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza di ciascuna Amministrazione sono chiamati a svolgere un ruolo chiave nel dispositivo di controllo sulle risorse collegate all'attuazione del P.N.R.R.; è infatti prioritaria l'attività strategica di supporto e di assistenza alle stazioni appaltanti per il corretto utilizzo delle risorse pubbliche, finalizzato al risparmio nell'acquisizione di beni e servizi migliori per la stessa amministrazione e per i cittadini.

L'articolo 7 rubricato "Controllo, audit, anticorruzione e trasparenza" del decreto legge 31 maggio 2021 n. 77, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, prevede l'istituzione presso il Ministero dell'economia e delle finanze di un apposito Organismo di audit del P.N.R.R. indipendente e responsabile del sistema di controllo interno, per proteggere gli interessi finanziari dell'Unione e più specificamente per prevenire, identificare, segnalare e correggere casi di frode, corruzione o conflitto di interesse.

In particolare tale decreto, che costituisce il primo provvedimento di attuazione del P.N.R.R. e della strategia riformatrice in esso delineata, articola il sistema “a rete” di *governance* del Piano su tre livelli principali: alla Presidenza del Consiglio è affidata la responsabilità di indirizzo; al Ministero dell’economia e delle finanze sono affidati il monitoraggio e la rendicontazione; ai soggetti attuatori, con il coordinamento dei Ministeri, la realizzazione operativa degli interventi.

Un’ulteriore leva per la tenuta del sistema di *governance*, che riveste ruolo centrale nell’impalcatura di gestione politico-amministrativa del P.N.R.R., è il reclutamento di personale qualificato, che è oggetto dell’apposito decreto-legge n. 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n.113.

Mentre il fulcro della *governance* del P.N.R.R. è concentrato presso la Presidenza del Consiglio, alla quale sono affidate funzioni di indirizzo, impulso e coordinamento sull’attuazione degli interventi, nonché di superamento di eventuali inerzie e dissensi, il sistema di monitoraggio e rendicontazione è incentrato sul MEF, ed è basato sul “Servizio centrale per il P.N.R.R.” e su una Unità di missione, come espressamente disposto nell’art. 6 del decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77.

Presso il Ministero della giustizia il terzo livello di *governance*, espressamente disciplinato dall’articolo 8 comma 1 del D.L. 31 maggio 2021, n. 77., convertito, con modificazioni, dalla legge 29 luglio 2021, n. 108, trova piena esecuzione con l’istituzione dell’Unità di Missione per il P.N.R.R., quale punto di contatto con il Servizio Centrale del P.N.R.R., per garantire un’efficace, tempestiva ed efficiente realizzazione degli interventi relativi Piano ad opera del decreto interministeriale del 18 novembre 2021.

Ai sensi del successivo comma 3, la medesima struttura vigila affinché siano adottati criteri di selezione delle azioni coerenti con le regole e gli obiettivi del P.N.R.R., ed emana linee guida per assicurare la correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, le regolarità della spesa ed il conseguimento dei milestone e target e di ogni altro adempimento previsto dalla normativa europea e nazionale applicabile al P.N.R.R.; essa svolge attività di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati da fondi nazionali, europei e internazionali, nonché l’attività di supporto all’attuazione di politiche pubbliche per lo sviluppo, anche in relazione alle esigenze di programmazione e attuazione del P.N.R.R..

Per favorire la crescita del Paese e supportare trasversalmente tutte e sei le missioni del P.N.R.R., l’intervento riformatore essenziale è la semplificazione e la razionalizzazione della legislazione: il P.N.R.R. dedica particolare attenzione all’abrogazione e alla revisione di norme che alimentano la corruzione, enunciandone «obiettivi», nonché «modalità» e «tempi di attuazione» (il tema è compreso nel capitolo dedicato a «Le riforme abilitanti: semplificazione e concorrenza»).

La semplificazione normativa è dunque intesa in via generale come un efficace rimedio per evitare la moltiplicazione di fenomeni corruttivi.

Sotto altro profilo, occorre evitare che alcune norme, nate per contrastare la corruzione, impongano alle amministrazioni pubbliche e a soggetti privati di rilevanza pubblica oneri e adempimenti troppo pesanti (è il caso delle disposizioni sulla trasparenza che prevedono, tra l'altro, obblighi di pubblicazione di numerosi atti, obblighi non sempre giustificati da effettive esigenze di conoscibilità dei cittadini e assai onerosi per gli uffici, soprattutto degli enti minori, e delle norme che contemplano ben tre tipi di accesso ai documenti e alle informazioni amministrative).

Rispondono a tali esigenze la creazione di un'unica piattaforma per la trasparenza amministrativa, deputata ad alleggerire gli obblighi di pubblicazione delle varie amministrazioni su proprie piattaforme, e la previsione di un'unica tipologia di accesso alle informazioni pubbliche. in modo tale da conseguire evidenti effetti di semplificazione

L'ANAC sta procedendo alla realizzazione di una piattaforma unica della trasparenza, che si sostanzia in un punto di accesso unificato, gestito dalla stessa Autorità e basato sull'interconnessione con altre banche dati pubbliche, in grado di semplificare e rendere meno onerosa la pubblicazione dei dati, agevolando al contempo fruibilità e confrontabilità; l'importanza della Piattaforma, nell'ottica di contrasto alla corruzione, è riconosciuta anche nel P.N.R.R..

In sintesi, per attuare questa riforma, definita «abilitante», il disegno riformatore prevede la semplificazione della disciplina contenuta nella “legge Severino” (l. 6 novembre 2012, n. 190, *Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella P.A.*) e dei suoi due decreti delegati: quello sulle inconfiribilità e incompatibilità di incarichi presso le pubbliche amministrazioni (d.lgs. 8 aprile 2013, n. 39) e quello sulla trasparenza amministrativa (d.lgs. n. 14 marzo 2013, n.33, come integrato dal d.lgs. 25 maggio 2016, n. 97, il cosiddetto *Freedom of Information Act* italiano).

Il raggiungimento dell'obiettivo di facilitare l'applicazione delle varie misure di prevenzione della corruzione varate dalla legge Severino prevede quindi l'adozione di misure legislative volte a rimuovere gli ostacoli amministrativi, regolatori e procedurali che condizionano l'attività economica e la qualità dei servizi per cittadini e imprese; le principali sono costituite dalla semplificazione della legislazione e dalla promozione della concorrenza.

Il Piano di Ripresa e Resilienza prevede, inoltre, la riforma della pubblica amministrazione e quella della giustizia.

A tal proposito, il primo intervento riformatore della pubblica amministrazione è contenuto nel decreto-legge “Reclutamento” (decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113).

Relativamente alla riforma del processo penale, la legge 27 settembre 2021, n. 134, contiene le deleghe al Governo per l'adozione di uno o più decreti legislativi per apportare modifiche al codice di procedura penale ed al codice penale; contemporaneamente la medesima legge ha direttamente inciso sull'attuale assetto normativo.

## **10 L'attività ispettiva e disciplinare.**

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

A fronte della crisi pandemica da Sars-CoV-2, nell'anno 2020 l'Ispettorato Generale è stato costretto a riprogrammare la propria attività, con la sospensione dei turni ispettivi ordinari previsti per i mesi di marzo, maggio e giugno; la ripresa dell'attività ispettiva nel turno di settembre (che ha recuperato quello già sospeso a marzo) si è di nuovo interrotta nel mese di novembre, per l'evolversi della situazione epidemiologica, con la conseguente riduzione del numero degli uffici giudiziari oggetto di verifica rispetto agli anni precedenti.

Tale riduzione è stata tenuta in debito conto nel corso dell'anno 2021 e al momento di stabilire la programmazione delle attività per l'anno 2022: grazie alla rimodulazione dell'attività ispettiva e alla razionalizzazione degli schemi ispettivi e delle richieste indirizzate agli Uffici sottoposti a verifica, è stato infatti possibile incrementare il numero di Uffici giudiziari da verificare per ciascuno dei sei turni ispettivi.

Con riferimento all'anno 2021, l'Ispettorato Generale ha improntato la propria attività al perseguimento degli obiettivi posti in continuità con quelli degli anni precedenti, consolidando e avviando ulteriori significativi processi di rinnovamento.

L'attività ispettiva ha rafforzato il momento di verifica trasparente delle *performance* degli Uffici giudiziari, superando la funzione di mero controllo di regolarità e di vigilanza sulla buona organizzazione e funzionamento dei servizi della giustizia e proponendosi come attività di concreto supporto agli Uffici Giudiziari: durante la verifica ispettiva gli Ispettori si sono posti in posizione collaborativa e di ausilio tecnico qualificato per la focalizzazione e risoluzione dei problemi organizzativi dei singoli Uffici giudiziari, proponendo soluzioni organizzative specifiche anche

concordate con gli altri operatori della giustizia, al fine di assicurare l'efficienza organizzativa ed il ripristino della regolarità amministrativa di tutte le attività dell'Ufficio ispezionato.

In questa prospettiva, le verifiche ispettive hanno rappresentato l'occasione per indirizzare la dirigenza amministrativa ed i capi degli uffici giudiziari verso l'adozione di più virtuosi moduli organizzativi: in presenza di irregolarità accertate le équipes ispettive hanno in via prioritaria suggerito le possibili soluzioni organizzative idonee a normalizzare il servizio, limitando il ricorso alle prescrizioni alle ipotesi di abusi o irregolarità talmente gravi da imporre l'adozione di specifici provvedimenti atti ad eliminare gli inconvenienti.

Con l'obiettivo di limitare l'impegno degli Uffici in fase preispettiva e di assicurare al contempo una sempre maggiore corrispondenza tra i dati acquisiti e la struttura della relazione ispettiva, nel corso dell'anno 2021 è proseguita, consolidandosi nei risultati, l'attività di revisione e semplificazione delle «richieste standardizzate», che ha così evitato l'acquisizione dei dati non funzionali alle esigenze ispettive.

Con Decreto interministeriale del 16 giugno 2021 è stata inoltre costituita la Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud, con gli obiettivi di: a) migliorare, in via generale, l'efficienza della giustizia civile, riducendo durata dei procedimenti e disomogeneità di *performances* tra gli Uffici Giudiziari italiani; b) individuare *best practices* presenti negli uffici giudiziari e formulare proposte per una migliore e più immediata circolazione delle stesse; c) formulare proposte finalizzate al miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori del settore giustizia; d) formulare proposte finalizzate al superamento delle carenze relative alla edilizia giudiziaria; e) formulare proposte relative all'applicazione dell'intelligenza artificiale nell'ambito del settore giustizia, al fine di supportare il giudice nell'esercizio delle sue funzioni, anche allo scopo di una maggiore efficienza dei tempi processuali; f) formulare proposte volte a ridurre il fenomeno del *turn over* negli uffici disagiati.

Durante i lavori della Commissione, presieduta dal Capo dell'Ispettorato Generale, sono stati forniti elementi di estrema utilità, considerato che alcuni degli obiettivi della Commissione rientrano nel *focus* dell'attività ispettiva (ad esempio, la rilevazione di *best practices* e la verifica delle condizioni degli immobili sedi degli uffici giudiziari).

Nella catalogazione delle *best practices* rilevate in occasione dello svolgimento dell'attività ispettiva presso gli Uffici giudiziari del Meridione e delle Isole (e degli altri elementi conoscitivi) si è proceduto a ritroso, a decorrere dall'anno 2015; è stato così elaborato un primo modello valutativo di sintesi che, accanto alle *best practices*, potesse consentire di evidenziare fattori di criticità organizzativa/operativa rilevati in sede ispettiva.

Sono stati inoltre predisposti, separatamente per gli Uffici di primo e di secondo grado, modelli

basati su schede multiple che valorizzano: a) le prescrizioni di regolarizzazione impartite all'Ufficio (per obbiettivare un elemento quantitativo che possa esprimere il grado di criticità riscontrato con l'ispezione, riconducibile a tre aree principali di «disvalore», legate alla tenuta dei Registri, agli interessi dell'Erario e alla esecuzione penale); b) i dati di scopertura di organico, sia dei togati che del personale amministrativo; c) un dato mirato dei ritardi, dei procedimenti di pendenza remota, dei ritardi nella fase esecutiva penale e in quella di trasmissione degli atti al Giudice dell'impugnazione oltre che gli indici statistici di ricambio, smaltimento e variazione delle pendenze (disponibili al momento per gli Uffici di primo grado ed in fase di estensione a quelli di secondo grado).

L'attività svolta dall'Ispettorato Generale nel 2021 si colloca comunque all'interno di un più ampio processo di innovazione e modernizzazione, iniziato nell'ultimo quinquennio e diretto a rendere la funzione ispettiva più efficiente e duttile a fronte delle costanti evoluzioni del "pianeta giustizia".

Tale processo si è articolato in molteplici aspetti e attività, che hanno trovato il loro fulcro nell'informatizzazione del servizio ispettivo; grazie ai progressi già compiuti, proprio in occasione della crisi sanitaria da COVID-2019 è stato conseguito l'obiettivo di rendere possibile la conduzione delle verifiche ispettive ordinarie secondo un nuovo modello sempre più remotizzato.

Si sta innanzitutto concludendo la fase di sperimentazione del nuovo modello ispettivo, che prevede una rimodulazione dei tempi della verifica ispettiva, scansionati in tre fasi: una fase preispettiva (già esistente nel modello ispettivo tradizionale e rimasta pressoché immutata); una fase in cui l'attività di verifica viene svolta da remoto; una fase in cui l'équipe accede presso le sedi giudiziarie oggetto di verifica.

È dunque proseguita nel corso del 2021 l'attività di remotizzazione della raccolta dei dati, in fase preispettiva, con la razionalizzazione della rilevazione dei flussi degli affari del settore civile in primo e secondo grado ed il suo trasferimento al «*datawarehouse*» della giustizia civile (cd. DWGC) in luogo dei singoli uffici giudiziari. Nell'ottica del perseguimento dell'obiettivo della creazione di una base dati unitaria nella quale far confluire tutti i risultati delle singole ispezioni, tale attività assicura uno sgravio per i singoli uffici e consente una raccolta di dati sempre più omogenei, tale da consentire un più reale e oggettivo raffronto tra i diversi uffici.

Le innovazioni nell'ambito dell'attività ispettiva che scaturiranno dai suindicati interventi comporteranno l'ulteriore contrazione dei tempi dell'attività ispettiva, già avviata a partire dall'anno 2019.

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



La crisi determinata dalla pandemia ha costretto l'Ispettorato Generale a ripensare la propria attività mediante l'elaborazione di un nuovo modello ispettivo «da remoto», che include la creazione di postazioni per i singoli Ispettori dislocate presso gli uffici giudiziari, con il ricorso allo schema organizzativo della prestazione lavorativa denominato «*co-working*»: da tale postazione, collocata presso gli uffici giudiziari disponibili, l'Ispettore può visionare, estrarre e comparare tutti i dati di interesse tramite l'accesso diretto ai sistemi informatici in uso presso le diverse sedi giudiziarie, in modo da consentire una valutazione trasversale dei dati, delle performance e delle buone prassi degli uffici giudiziari.

Sempre nell'ottica della massima e proficua collaborazione con gli Uffici giudiziari, è stato riorganizzato dal Capo dell'Ispettorato Generale l'«Ufficio Studi e Innovazioni», il quale ha popolato e aggiornato una bacheca virtuale creata sul sito pubblico dell'Ispettorato Generale, nella quale saranno raccolti i quesiti e le relative risposte rese agli Uffici giudiziari, nonché le criticità che hanno dato luogo alle prescrizioni e alle raccomandazioni di maggior rilievo e ricorrenza per singoli servizi, ordinati e distinti per argomenti e tematiche al fine di una rapida e facile consultazione.

Al fine di facilitare il compito di raccolta e pubblicazione sulla bacheca virtuale da parte del personale addetto all'Ufficio Studi, è stato disposto che durante la verifica ispettiva siano massimate tutte le prescrizioni e raccomandazioni impartite.

Deve altresì evidenziarsi che all'esito dell'attività ispettiva ordinaria svolta nell'anno 2021 sono stati riscontrati casi di irregolarità che hanno dato origine a numerosissime istruzioni e regolarizzazioni immediate, a raccomandazioni scritte e, nei casi più significativi, a prescrizioni agli uffici, ai sensi dell'art. 10 della legge 12 agosto 1962, n. 1311.

In relazione a dette raccomandazioni e prescrizioni sono state dunque aperte 178 procedure di monitoraggio delle attività di regolarizzazione poste in essere dagli uffici, riferite a quelle impartite nell'anno o all'esito di precedenti ispezioni; nel corso dell'anno 2021 sono state inoltre esaurite 243 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. Il dato dei flussi del servizio a partire da una pendenza iniziale di 349 procedimenti si è assestato su una pendenza di fine periodo pari a 284 procedimenti (per effetto delle 178 nuove sopravvenienze e delle 243 definizioni). 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 piano più generale del miglioramento della funzionalità ed efficienza degli Uffici giudiziari.

Il processo di trasformazione in atto, dettato soprattutto da un mutamento in termini culturali dell'approccio all'attività ispettiva, ha consentito di raggiungere un avanzamento del processo di

modernizzazione. Tali trasformazioni impongono maggior impegno e determinazione da parte del suddetto Ufficio Generale, al fine di proseguire nel processo in corso, in vista del definitivo adeguamento ai moderni *standard* di qualità ed efficienza voluti dall'Unione Europea.

Nel corso dell'anno 2021 il Servizio per i Rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura ha proseguito nell'attuazione del processo di dematerializzazione procedendo allo scarto della documentazione cartacea contenuta nei fascicoli creati negli anni 2010 - 2015 a seguito di Ispezioni Ordinarie; i documenti originali analogici sono stati inoltre convertiti in documenti informatici. Se ne è dunque preservato il valore giuridico, probatorio e archivistico, poiché ogni singolo atto è stato protocollato, scansionato e custodito digitalmente in un sistema di gestione sicuro, per garantire una conservazione essenziale e permanente dell'attività amministrativa esercitata al fine di attuare una condivisione telematica delle comunicazioni e delle informazioni con le altre articolazioni del Gabinetto e del Ministero della Giustizia.

## **11 Le riforme**

Di seguito vengono illustrate le riforme – di diritto processuale e sostanziale – che hanno impegnato il Ministero. Le riforme rientrano nel P.N.R.R., ma sono misure di carattere strutturale con le quali si realizza l'ambiente normativo adatto a stabilizzare e consolidare gli obiettivi di abbattimento dell'arretrato e di riduzione dei tempi dei procedimenti, una volta conseguiti entro l'orizzonte temporale del P.N.R.R. stesso.

### **11.1 Penale**

La legge delega in materia di riforma del processo penale, si basa su alcuni elementi che dovranno essere declinati con l'adozione dei provvedimenti attuativi.

La legge prevede un'importante attività di riforma sia del processo che del sistema sanzionatorio penale improntata all'obiettivo di restituire efficienza al processo e, in generale, al servizio giustizia nel settore penale, ma in un contesto di rafforzamento anche di alcune garanzie fondamentali e di recupero di alternative sia al processo che alla pena detentiva.

In particolare, l'ampio articolo 1 contiene le deleghe al Governo per la riforma del processo penale, del sistema sanzionatorio penale e per la disciplina organica della giustizia riparativa, mentre l'articolo 2 detta alcune disposizioni immediatamente precettive, in tema di prescrizione del reato e di improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini massimi di durata del giudizio di impugnazione, ma anche dirette ad introdurre strumenti di monitoraggio dell'efficienza del processo, attraverso l'istituzione di un Comitato tecnico-scientifico per il monitoraggio sull'efficienza della giustizia penale, sulla ragionevole durata del procedimento e sulla statistica giudiziaria (articolo 2,

comma 16) e di un Comitato tecnico-scientifico per la digitalizzazione del processo (articolo 2, comma 20).

Nel dettaglio, tre sono gli ambiti di intervento: il processo penale (articolo 1, commi 5-13, 24-26), il sistema sanzionatorio (articolo 1, commi 14-17, 21-23) e la giustizia riparativa (articolo 1, commi 18-20).

Per il processo penale sono previsti interventi diretti ad ampliare la digitalizzazione degli atti e consentire il passaggio anche al processo penale telematico (articolo 1, comma 5), interventi diretti a semplificare e ammodernare i meccanismi di notificazione (articolo 1, comma 6), interventi diretti a implementare il ricorso a forme di documentazione degli atti e delle attività tramite registrazioni audiovisive, nonché a disciplinare il ricorso a forme di partecipazione da remoto (articolo 1, comma 8).

Un ampio intervento riguarda, inoltre, la fase delle indagini preliminari (articolo 1, comma 9), con due finalità specifiche, al contempo di efficienza e di garanzia, perseguite:

- 1) riducendo i tempi di durata di quella fase (sia prospettando un intervento diretto sui termini di durata sia prevedendo rimedi alle situazioni di stasi del procedimento);
- 2) limitando i casi in cui il procedimento deve essere portato all'attenzione del giudice con l'esercizio dell'azione penale;
- 3) introducendo una previsione diretta a stabilire una modalità attuativa certa dei criteri di priorità nella trattazione delle indagini (articolo 1, comma 9, lettera i).

Importanti interventi innovativi sono stati previsti anche:

- a) per l'udienza preliminare (articolo 1, comma 9, lettere l-o), in considerazione delle criticità emerse circa la sua capacità di filtro e l'incidenza negativa su tempi complessivi del processo;
- b) per tutti i procedimenti speciali (articolo 1, comma 10);
- c) per la fase del giudizio (articolo 1, comma 7, comma 10, lettere e-f, comma 11), in questo caso con particolare riferimento a un complessivo ripensamento del processo in assenza (articolo 1, comma 7), anche per completare l'adeguamento della disciplina alla direttiva UE n. 2016/343), con il duplice obiettivo di aumentare le garanzie di effettiva partecipazione dell'imputato al suo processo ma anche di evitare la celebrazione di processi inutili e dispendiosi.

Uno specifico ambito di intervento riguarda, inoltre, le impugnazioni (articolo 1, comma 13, lettere a-b), con particolare riferimento alla fase di appello (articolo 1, comma 13, lettere c-l), che rappresenta oggi la fase più problematica

Sempre in relazione agli interventi di garanzia interni al processo penale, si è previsto un controllo giurisdizionale della legittimità della perquisizione (articolo 1, comma 24) e si è prevista la

regolamentazione del ricorso straordinario alla Cassazione per dare esecuzione alle sentenze della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (articolo 1, comma 13, lettera o).

Da ultimo, si è anche prevista l'introduzione di un'apposita disciplina del diritto all'oblio, diretta a consentire la deindicizzazione in caso di archiviazione, non luogo a procedere e assoluzione (articolo 1, comma 25).

Per il settore sostanziale la riforma prevede, invece, importanti rivisitazioni del sistema sanzionatorio, in primo luogo, garantendo una semplificazione sia dell'esecuzione della confisca per equivalente, che della vendita dei beni confiscati, ma al contempo stabilizzando l'amministrazione dei beni sottoposti a sequestro e confisca attraverso il modulo già previsto per alcuni casi dall'articolo 104-*bis* delle disposizioni di attuazione del codice di procedura penale.

Un'ampia parte dell'intervento riformatore, inoltre, ha ad oggetto le pene pecuniarie (articolo 1, comma 16), sia allo scopo di restituire effettività a questa sanzione, razionalizzando e semplificando il procedimento di esecuzione e rivedendo i meccanismi di conversione in caso di mancato pagamento, ma, più ampiamente, valorizzandone la natura di sanzione alternativa alla pena detentiva.

Nello stesso senso è anche previsto un radicale ripensamento delle pene sostitutive delle pene detentive brevi (articolo 1, comma 17), sia attraverso una revisione del catalogo delle pene sostitutive, con l'ingresso della semilibertà, della detenzione domiciliare e del lavoro di pubblica utilità, sia attraverso un ampliamento degli spazi di utilizzo della pena pecuniaria (anche attraverso una modifica del meccanismo di conversione), sia attraverso un radicale mutamento del concetto di pena detentiva 'breve', individuata, ora, nelle pene fino quattro anni; contemporaneamente, però, dando effettività a queste sanzioni, tramite l'esclusione dell'applicabilità ad esse della sospensione condizionale.

Ulteriori interventi di natura sostanziale, ma con finalità anche deflattiva, riguardano:

- 1) la punibilità per particolare tenuità del fatto (articolo 1, comma 21), attraverso un intervento sul limite di applicabilità della disciplina di cui all'articolo 131-*bis* del codice penale, che non sarà più la pena detentiva non superiore nel massimo a cinque anni, ma quella non superiore nel minimo a due anni, sola o congiunta a pena pecuniaria;
- 2) la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato (articolo 1, comma 22), con estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 168-*bis* del codice penale;
- 3) l'implementazione degli istituti di estinzione delle contravvenzioni per condotte riparatorie/ripristinatorie (articolo 1, comma 23);
- 4) la previsione di interventi sulla procedibilità a querela (articolo 1, comma 15), anche per valorizzare forme alternative di definizione del procedimento, incentrate su condotte riparatorie.

Infine, un ampio capitolo è riservato dalla legge alla giustizia riparativa (articolo 1, commi 18-20), sia per prevedere che sia introdotta una disciplina organica della materia, sia per disciplinarne l'interferenza con il procedimento penale e l'esecuzione della pena.

Con la legge n. 134, infatti, il Governo è stato anche delegato a emanare, con opportuni decreti legislativi, una disciplina organica della giustizia riparativa, nel rispetto delle disposizioni della direttiva 2012/29/UE e dei principi sanciti a livello internazionale. È un punto, questo, che considero particolarmente qualificante perché in definitiva la delega mira a conferire estensione, sistematicità e organicità alla capacità dell'ordinamento, che oggi si esprimono ancora in forme sperimentali, di farsi carico delle conseguenze negative prodotte dal fatto di reato, nell'intento di promuovere la rigenerazione dei legami a partire dalle lacerazioni sociali e relazionali che l'illecito ha originato.

In relazione, alle norme immediatamente precettive, invece, l'articolo 2, come detto, è intervenuto sulla prescrizione del reato, sull'improcedibilità dell'azione penale per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione, oltre che sull'identificazione dell'indagato e dell'imputato ignoto, apolide, extracomunitario o comunitario privo di codice fiscale (codice unico identificativo e cartellino fotodattiloscopico), sulla violenza domestica e di genere e sulle comunicazioni al difensore di impugnazioni, dichiarazioni e richieste di persone detenute o internate.

In particolare, in relazione agli interventi immediatamente precettivi di maggior rilievo, circa la prescrizione del reato (articolo 2, comma 1), si prevede, in primo luogo, la risistemazione di alcuni istituti modificati dalla legge 9 gennaio 2019, n. 3, che aveva disposto la sospensione del corso della prescrizione del reato dopo la sentenza di primo grado, sia essa di condanna o di assoluzione. La legge in esame introduce in un nuovo articolo 161-*bis* del codice penale una disposizione di chiusura della disciplina della prescrizione del reato (rubricata «Cessazione del corso della prescrizione»), nella quale si chiarisce che «il corso della prescrizione del reato cessa definitivamente con la pronuncia della sentenza di primo grado».

Inoltre, in modo connesso, l'articolo 161-*bis* del codice penale, secondo periodo, prevede che in caso di annullamento della sentenza di primo grado con regressione del procedimento al primo grado o ad una fase anteriore «la prescrizione riprende il suo corso dalla data della pronuncia definitiva di annullamento». Inoltre, si esclude che il decreto penale di condanna determini la cessazione del corso della prescrizione e viene, invece, ricondotto tra gli atti interruttivi del corso della prescrizione.

Infine, viene abrogato l'articolo 159, comma 4, del codice penale, che disciplinava la sospensione della prescrizione del reato nell'ipotesi di sospensione del processo per assenza dell'imputato (articolo 420-*quater* del codice di procedura penale, inserito dalla legge 28 aprile 2014, n. 67), prevedendo un limite massimo alla durata della sospensione, che non può superare i termini previsti dall'articolo 161, comma 2, del codice penale (prolungamento massimo del termine di

prescrizione per effetto di atti interruttivi). Un'abrogazione da ricollegare alle novità in materia di prescrizione del reato che sono previste dalla nuova disciplina del processo in assenza.

Quanto, invece, all'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione (articolo 2, commi 2-6), l'innesto di questo nuovo istituto è diretto a garantire la ragionevole durata del processo e, al tempo stesso, incentivare la riduzione dei tempi di celebrazione dei giudizi di impugnazione.

La novità comporta che la mancata definizione del giudizio di appello entro il termine di due anni, o del giudizio di cassazione entro il termine di un anno, costituisca «causa di improcedibilità dell'azione penale», salvo che sia l'imputato a chiedere la prosecuzione del processo. Con una dettagliata disciplina di individuazione del momento di decorrenza iniziale di detto termine e dei casi che comportano la sospensione del termine o la sua prorogabilità.

L'improcedibilità, peraltro, non riguarda i procedimenti per i reati puniti con la pena dell'ergastolo.

Quanto agli effetti della pronuncia di improcedibilità rispetto alle decisioni sugli effetti civili, è stato inserito nell'articolo 578 del codice di procedura penale un nuovo comma 1-*bis* in forza del quale, quando nei confronti dell'imputato è stata pronunciata condanna, anche generica, alle restituzioni o al risarcimento dei danni cagionati dal reato, a favore della parte civile, il giudice di appello e la Corte di cassazione, nel dichiarare improcedibile l'azione penale per il superamento dei termini di durata massima del giudizio, rinviando per la prosecuzione al giudice civile competente per valore in grado di appello, che decide valutando le prove acquisite nel processo penale. Fermo che, in ordine ai rapporti tra improcedibilità e azione civile esercitata nel processo penale, uno dei criteri di delega (articolo 1, comma 13, lettera d) rimette al Governo ulteriori interventi di coordinamento; tra questi, in particolare, quelli relativi alla disciplina delle impugnazioni per i soli effetti civili.

Nel corpo della norma è altresì dettata un'articolata disciplina transitoria.

## **11.2 Civile**

La riforma, recentemente approvata dal Parlamento (legge 26 novembre 2021, n. 206), origina dalla proposta di Legge A.S. 1662, elaborata da questo Ministero e presentata il 9 gennaio 2020, che nel corso dell'anno 2021 è stata oggetto di importanti interventi di modifica. A seguito del cambiamento di Governo è stata istituita con decreto ministeriale 12 marzo 2021 una commissione di studio per elaborare proposte di riforma in materia di processo civile e di strumenti alternativi attraverso la formulazione di emendamenti alla proposta di legge A.S. 1662, che si è avvalsa anche dell'apporto di personale del Ministero della Giustizia.

In esito ai lavori di quella Commissione si è altresì svolta un'impegnativa opera di rielaborazione del testo di legge oltreché di riformulazione di alcuni subemendamenti proposti in sede parlamentare, successivamente approvati, che si è conclusa con l'adozione di un ampio emendamento governativo contenente sia deleghe al Governo sia disposizioni immediatamente precettive.

In particolare, la legge prevede una rilevante attività di riforma processuale, ordinamentale e degli strumenti complementari di risoluzione delle controversie, che persegue, nel loro complesso, obiettivi di «semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile» (comma 1).

In questa prospettiva possono essere lette le diverse disposizioni di seguito sinteticamente illustrate, relative a, tra l'altro: gli strumenti complementari di risoluzione delle controversie (I); il processo di cognizione di primo grado, ordinario e semplificato (II); la digitalizzazione del processo civile (III); i procedimenti davanti alle corti d'appello e in Cassazione (IV); le controversie di lavoro (V); il processo di esecuzione forzata (VI); i consulenti tecnici (VII); l'ufficio per il processo (VIII); la realizzazione di un procedimento unificato in materia di famiglia e la creazione di un tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie (IX); specifici interventi urgenti introdotti con norme direttamente precettive (X).

I. Per gli strumenti complementari risoluzione delle controversie sono previsti, relativamente alla mediazione e alla negoziazione assistita, interventi diretti ad incentivarne il ricorso, anche tramite il rafforzamento di incentivi fiscali (comma 4, lettera a), l'estensione a determinate materie del ricorso obbligatorio alla mediazione (comma 4, lettera c), l'incentivazione della partecipazione personale delle parti alla procedura di mediazione (comma 4, lettera e), il miglioramento della formazione dei mediatori (comma 4, lettera l) e la valorizzazione della mediazione demandata dal giudice (comma 4, lettera o).

Relativamente all'arbitrato, si prevede tra l'altro il rafforzamento delle garanzie di imparzialità e indipendenza dell'arbitro (comma 15, lettera a) e l'attribuzione agli arbitri rituali del potere di emanare misure cautelari qualora previsto convenzionalmente (comma 15, lettera c).

II. Le modifiche previste per il processo di cognizione di primo grado sono volte a ridurre i tempi processuali e concentrare le attività, prevedendo a tal fine l'adozione di misure rivolte sia alle parti sia al giudice e l'eliminazione di udienze superflue. Tra l'altro, la riforma ha quindi previsto una maggiore concentrazione:

- 1) della fase introduttiva del processo, con l'anticipazione dello scambio delle memorie di trattazione (comma 5, lettera i);
- 2) della fase di istruzione, con l'obbligo di predisporre il calendario del processo e di fissare l'udienza per assumere le prove entro 90 giorni (comma 5, lettera i) e con la soppressione dell'udienza per il giuramento del consulente tecnico d'ufficio (comma 17, lettera n);

3) della fase decisoria, con la soppressione dell'udienza di precisazione delle conclusioni e con la previsione di termini ridotti per il deposito degli atti difensivi finali (comma 5, lettera l).

Inoltre, la riforma ha anche inteso semplificare procedimenti, atti e modelli decisionali, attraverso il rafforzamento del procedimento sommario di cognizione di cui all'articolo 702-bis ss. del codice di procedura civile, rinominato «procedimento semplificato di cognizione» (comma 5, lettera n), l'introduzione di una forma di provvedimento estremamente semplificato di accoglimento o di rigetto provvisorio (comma 5, lettera o), la riduzione dei casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale (comma 6, lettera a), un aumento delle competenze del giudice di pace (comma 7, lettera b) e l'espressa introduzione dei principi di chiarezza e sinteticità per i provvedimenti del giudice e per gli atti del processo (comma 17, lettere d ed e).

III. Sono state introdotte misure dirette a rafforzare la digitalizzazione nell'amministrazione della giustizia, con l'estensione e il potenziamento del processo civile telematico (comma 17, lettere a-c e h) e l'introduzione della possibilità per il giudice di disporre che le udienze civili si svolgano con collegamenti audiovisivi a distanza (comma 17, lettera l).

IV. Quanto ai giudizi di appello, viene reintrodotta la figura del consigliere istruttore in appello (comma 8, lettera l) e rafforzata e semplificata l'attuale disciplina dei cd. 'filtri' nelle impugnazioni (comma 8, lettera e). Quanto alla Cassazione, poi, viene disciplinato un procedimento accelerato, rispetto all'ordinaria sede camerale, per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati (comma 9, lettera e) e viene introdotto il cd. rinvio pregiudiziale in Cassazione, per consentire al giudice di merito di sottoporre direttamente alla Corte di cassazione quesiti di diritto per la relativa risoluzione (comma 9, lettera g).

V. In materia di lavoro, è prevista l'unificazione della disciplina dei procedimenti di impugnazione dei licenziamenti e la conseguente abrogazione del cd. rito Fornero, da un lato, e la trattazione in via prioritaria delle cause di licenziamento in cui sia proposta domanda di reintegrazione del lavoratore nel posto di lavoro, dall'altro (comma 11).

VI. In materia di esecuzione forzata, sono state introdotte disposizioni volte a rendere maggiormente rigorosa la possibilità di inibire l'efficacia esecutiva dei provvedimenti civili (comma 8, lettera f), in aggiunta a diverse modifiche al processo esecutivo (tra cui l'abolizione della formula esecutiva, la riduzione dei termini processuali, l'attribuzione al giudice dell'esecuzione del potere di disporre misure di coercizione indiretta e l'introduzione dell'istituto della vendita privata; comma 12, lettere a-o).

VII. La riforma prevede un riordino della normativa in materia di consulenti tecnici, volta a rafforzarne la formazione, le tutele e l'indipendenza, nonché la creazione di un albo nazionale



unico, per consentire a magistrati e avvocati di individuare le figure professionali più adeguate al singolo caso (comma 16).

VIII. Una delle più significative innovazioni della riforma del processo è rappresentata dalla prevista dotazione presso gli uffici giudiziari di una struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo», volta a supportare i magistrati nello svolgimento dei loro compiti. In un'ottica di continuità rispetto alle norme già approvate sull'ufficio per il processo nell'ambito del Recovery plan, la riforma ne prevede l'istituzione presso i tribunali di merito (di primo e secondo grado), presso la Corte di cassazione e presso la relativa Procura generale, con una disciplina diversificata in ragione dei rispettivi organi giudiziari e dei diversi procedimenti che si svolgono davanti ad essi (comma 18, lettere a-d).

### **11.3 Riforma del diritto di famiglia e dei minori**

Per quanto riguarda i comparti della riforma che si occupano di diritto di famiglia, possono in sintesi essere individuate diverse aree, tanto dal punto di vista formale quanto dal punto di vista delle tematiche.

Una prima area riguarda i metodi alternativi di risoluzione delle controversie; una seconda è relativa all'introduzione del procedimento unitario; si tratta di un intervento fondamentale per ovviare alle incertezze derivanti dall'attuale disciplina, che prevede una molteplicità di riti tra loro eterogenei. Nell'impianto previsto dalla delega, il nuovo rito avrà tempi scanditi e rigorose preclusioni per quanto attiene ai diritti disponibili, mentre un più esteso potere di intervento da parte del giudice potrà avvenire in tutti i procedimenti che abbiano ad oggetto diritti indisponibili.

Particolare attenzione è stata, poi, doverosamente riservata alle ipotesi in cui all'interno del procedimento siano dedotte fattispecie di violenza familiare o domestica.

Una terza area è quella che riguarda la riforma ordinamentale, che stabilisce la fondamentale innovazione dell'istituzione di un unico organo giudiziario, il Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, articolato in Sezioni circondariali e in Sezioni distrettuali, che andrà ad accorpate tutte le competenze oggi ripartite tra Tribunali ordinari (ivi compresi i Giudici tutelari) e Tribunali per i minorenni.

Infine, si è provveduto, nel campo del diritto di famiglia, ad emanare talune norme immediatamente precettive. Si tratta in particolare della completa riforma dell'art. 403 c.c., ovvero di quella norma che consente in contesti di particolare gravità alla pubblica autorità di intervenire a tutela del minore che si trovi esposto a pregiudizio e per la quale è stata prevista una scansione temporale molto più contenuta, quale garanzia di un intervento che non lasci il minore sospeso in

situazioni non chiare per tempi indefiniti (come oggi avviene in molti casi); di una limitata ma rilevante modifica all'art. 38 disp. att. c.c. consentendo l'attrazione alla competenza del tribunale ordinario in tutti i casi in cui di fronte a questi sia stato introdotto un procedimento sull'affidamento del minore, anche in deroga al principio della prevenzione; della disciplina della nomina del curatore speciale, in relazione alla quale sono state individuate ipotesi tassative a pena di nullità del provvedimento, oltre a una generale chiusura del sistema con facoltà discrezionale per il giudice di provvedere alla nomina "quando i genitori appaiono per gravi ragioni temporaneamente inadeguati a rappresentare gli interessi del minore"; di una modifica dell'art. 709-ter, n. 3, c.p.c., con previsione che il risarcimento dei danni a carico di uno dei genitori nei confronti dell'altro possa essere disposto dal giudice "anche individuando la somma giornaliera dovuta per ciascun giorno di violazione o di inosservanza dei provvedimenti assunti dal giudice"; e infine prevedendo che negli albi dei consulenti tecnici sia riservata specifica attenzione anche alla neuropsichiatria infantile, alla psicologia dell'età evolutiva e alla psicologia giuridica o forense.

Rispetto a queste aree è stata anche prevista una differente attuazione temporale della riforma, poiché le norme di delega potranno divenire immediatamente precettive soltanto attraverso i decreti delegati di prossima attuazione. Un più disteso orizzonte temporale è invece previsto per la riforma istitutiva del nuovo Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, per la quale è stato individuato il termine del 31 dicembre 2024, anche per porre concretamente mano a tutte le molteplici correlate iniziative che si renderanno necessarie dal punto di vista strettamente ordinamentale. Per quanto riguarda invece le disposizioni immediatamente precettive, le stesse sono già entrate a far parte del tessuto connettivo dell'ordinamento, e a tal fine entreranno materialmente in vigore il centottantesimo giorno dall'entrata in vigore della legge delega, *id est* il 24 giugno 2022.

IX. In estrema sintesi, la riforma prevede:

- 1) la realizzazione di un rito unificato denominato «procedimento in materia di persone, minorenni e famiglie» applicabile alla maggior parte dei procedimenti relativi allo stato delle persone, ai minorenni e alle famiglie di competenza del tribunale ordinario, del tribunale per i minorenni e del giudice tutelare (comma 23);
- 2) la trasformazione dei tribunali per i minorenni e contestuale creazione di un tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, organizzato in tribunali circondariali e distrettuali, che potrà valorizzare le specializzazioni dei tribunali per i minorenni con il supporto del proprio ufficio per il processo, costituito anche da giudici onorari (comma 24).

X. Infine, la riforma ha introdotto norme urgenti e immediatamente applicabili relative a, tra l'altro:

- a) le misure di protezione dei minori (articolo 403 del codice civile), introducendo e disciplinando il relativo procedimento di adozione e convalida in un'ottica di tutela per il minore e di garanzia del diritto di difesa dei genitori e di coloro che esercitano la responsabilità genitoriale sul minore (comma 27);
- b) il riparto di competenze tra tribunale ordinario e tribunale per i minorenni (articolo 38 delle disposizioni per l'attuazione del codice di procedura civile), che viene riordinato con la previsione della trasmissione d'ufficio degli atti tra tribunali (comma 28);
- c) il curatore speciale del minore (articoli 78 e 80 del codice di procedura civile), per renderne possibile la nomina in un numero maggiore di casi e consentire di attribuirgli poteri di rappresentanza sostanziale del minore (comma 30);
- d) la negoziazione assistita (articolo 6, decreto-legge 12 settembre 2014, n. 132), estesa ai procedimenti che disciplinano le modalità di affidamento e di mantenimento dei figli nati fuori dal matrimonio e dei figli maggiorenni non economicamente autosufficienti (comma 35).

Allo stato, sono in corso di istituzione gruppi di lavoro formati da componenti esterni e personale del Ministero, incaricati di elaborare i decreti attuativi.

#### **11.4 Riforma insolvenza**

Il punto di partenza del lavoro svolto in tema di riforma del diritto dell'insolvenza è stata la considerazione che la crisi economica in atto, in gran parte dovuta all'epidemia, impone di fornire alle imprese in difficoltà nuovi ed efficaci strumenti per prevenire l'insorgenza di situazioni di crisi o per affrontare e risolvere tutte quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che, pur rivelando l'esistenza di una crisi o di uno stato di insolvenza, appaiono reversibili.

La conservazione dell'impresa – intesa come valore produttivo e, dunque, come centro che crea non solo utili, ma anche posti di lavoro e ricchezza per il Paese – è stata, dunque, l'elemento ispiratore dell'intervento tradottosi nel d.l. 24 agosto 2021, n. 118 che ha operato su due direttrici: l'introduzione di un nuovo strumento di ausilio alle imprese in difficoltà, di tipo negoziale e stragiudiziale, e la modifica della legge fallimentare con l'anticipazione di alcune disposizioni del codice della crisi ritenute utili ad affrontare la crisi economica in atto.

In particolare, con riferimento al primo aspetto, è stato introdotto un nuovo strumento denominato «composizione negoziata della crisi». Si tratta di un percorso, volontario, stragiudiziale, maggiormente strutturato rispetto a quello della composizione assistita innanzi agli OCRI prevista dall'originario codice della crisi, adeguato alle mutate esigenze e meno oneroso, con il quale l'imprenditore, senza rinunciare all'assistenza dei professionisti di fiducia, affianca ad essi un esperto facilitatore, terzo e imparziale, competente nella ristrutturazione aziendale e nella materia della crisi

d'impresa. Una nuova figura professionale, specializzata attraverso un apposito percorso formativo previsto dal Ministero, e in grado, grazie alla propria indipendenza e terzietà, di favorire le trattative volte all'individuazione di soluzioni negoziali di composizione della crisi.

In altre parole, si è ritenuto che, nei casi di crisi reversibile, la contrattazione diretta tra le parti – guidata ed agevolata dall'«esperto» - possa condurre al superamento dei conflitti e della crisi dell'impresa, attraverso la ricerca di soluzioni diversificate e modulate sulle diverse esigenze dell'imprenditore, dei creditori e di tutti gli stakeholders coinvolti. E tali soluzioni stragiudiziali appaiono maggiormente efficienti in quanto idonee a garantire la continuità dell'impresa e, dunque, il mantenimento dell'unità produttiva con conseguente massimizzazione del beneficio non solo per l'imprenditore, ma anche per i creditori ed i lavoratori.

Sotto altro profilo, sono stati introdotti sistemi di allerta, sia interni all'impresa che esterni demandati a creditori pubblici qualificati, idonei a porre l'imprenditore nelle condizioni di avvedersi dell'eventuale stato di crisi e, quindi, di avviare tempestivamente quei rimedi cui ho appena fatto cenno.

Peraltro, il processo riformatore così avviato troverà conclusione nel corso del 2022 con l'entrata in vigore del codice della crisi di impresa e dell'insolvenza, opportunamente modificato attraverso il completo recepimento della direttiva UE 1023/2019 sulle ristrutturazioni.

Una Commissione, presieduta dal Dott. Bricchetti, infine, è incaricata di adattare il sistema dei reati fallimentari alla configurazione nel senso della conservazione e del recupero dell'impresa al tessuto economico che le procedure vanno assumendo ormai da tempo.

Il decreto-legge, convertito dalla legge in oggetto, è composto da tre capi, contenenti rispettivamente «Misure urgenti in materia di crisi d'impresa e di risanamento aziendale», «Ulteriori misure urgenti in materia di giustizia» e «Disposizioni transitorie e finanziarie».

L'intervento normativo è intervenuto per fornire alle imprese in difficoltà nuovi strumenti per prevenire l'insorgenza di situazioni di crisi o per affrontare e risolvere tutte quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che, pur rivelando l'esistenza di una crisi o di uno stato di insolvenza, appaiono reversibili. Le difficoltà create alle imprese dall'emergenza sanitaria iniziata nei primi mesi del 2020 sono state provvisoriamente mitigate dai numerosi interventi di sostegno tramite i quali lo Stato ha ridotto il peso della crisi sulle attività produttive. Era dunque necessario fornire alle imprese e, in particolare, alle micro, piccole e medie imprese, strumenti stabili ed efficaci per analizzare e comprendere la situazione in cui si trovano e per evitare che la crisi degeneri in dissesto irreversibile e per poter conseguire la ristrutturazione aziendale in maniera rapida e poco costosa.

Tali strumenti dovevano essere per lo più di natura stragiudiziale per evitare che la gestione della crisi economica passasse per i tribunali aggravando il carico di lavoro, già imponente, degli uffici giudiziari.

Il decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 ha quindi, innanzitutto, rinviato al 1° settembre 2021 l'entrata in vigore del decreto legislativo 12 gennaio 2019, n. 14, recante «Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155» per evitare che la natura innovativa del codice e la complessità dei suoi meccanismi previsti potessero rappresentare un ostacolo rispetto alle esigenze appena esposte.

La normativa d'urgenza è poi intervenuta seguendo due direzioni: l'introduzione di un nuovo strumento di ausilio alle imprese in difficoltà, di tipo negoziale e stragiudiziale, e la modifica del regio decreto n. 267 del 1942 con l'anticipazione di alcune disposizioni del codice della crisi ritenute utili ad affrontare la crisi economica in atto.

Il nuovo strumento è denominato «composizione negoziata della crisi».

Si tratta di un percorso, volontario, stragiudiziale, maggiormente strutturato rispetto a quello della composizione assistita innanzi agli OCRI prevista dal codice della crisi, adeguato alle mutate esigenze di cui si è detto e meno oneroso, con il quale si intende agevolare il risanamento di quelle imprese che, pur trovandosi in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario tali da rendere probabile la crisi o l'insolvenza, hanno le potenzialità necessarie per restare sul mercato, anche mediante la cessione dell'azienda o di un ramo di essa. Non vi sono requisiti dimensionali di accesso alla composizione negoziata, che è concepita con strumento utilizzabile da tutte le realtà imprenditoriali iscritte al registro delle imprese, comprese le società agricole. La scelta compiuta è stata quella di affiancare all'imprenditore un esperto nel campo della ristrutturazione, terzo e indipendente e munito di specifiche competenze, al quale è affidato il compito di agevolare le trattative necessarie per il risanamento dell'impresa.

La negoziazione è, e resta, per tutta la durata del percorso, una prerogativa dell'imprenditore, che porta avanti le trattative personalmente, con l'eventuale ausilio dei propri consulenti.

La presenza dell'esperto non ha dunque lo scopo e la funzione di sostituire l'imprenditore nel dialogo con i suoi creditori o con le altre parti interessate, ma serve a dare forza e credibilità alla posizione dell'impresa e a rassicurare i creditori e le altre parti interessate.

La composizione negoziata non è dunque una procedura e non è soggetta ai principi concorsuali. L'istanza di nomina dell'esperto non apre il concorso dei creditori sul patrimonio dell'impresa e non determina lo spossessamento per l'imprenditore, il quale, pur essendo obbligato a garantire una gestione non pregiudizievole per i creditori e in linea con gli obblighi previsti dall'articolo 2086 del

codice civile, prosegue nella gestione ordinaria e straordinaria dell'impresa e può eseguire pagamenti spontanei.

Per la presentazione dell'istanza di accesso alla composizione negoziata e per la sua gestione il decreto-legge ha istituito una piattaforma unica nazionale, accessibile dal sito della camera di commercio presso il cui registro delle imprese è iscritto l'imprenditore che la inoltra. Attraverso la piattaforma l'imprenditore, prima di entrare nel relativo percorso, ottiene tutte le informazioni utili sulla composizione negoziata, sulle modalità di attivazione del percorso e sui documenti da produrre con l'istanza di nomina dell'esperto. Essa inoltre contiene un test pratico, con funzione di auto-diagnosi, utilizzabile anche in via preventiva rispetto al deposito dell'istanza, che consente a ciascuna impresa di verificare la situazione in cui si trova e l'effettiva perseguibilità del risanamento. L'inserimento di alcuni dati contabili nel test consente, in particolare, a ogni impresa di comprendere, in modo semplice e rapido, la sostenibilità del debito accumulato tramite i flussi finanziari futuri e dunque la gravità dello squilibrio esistente e la sua eventuale reversibilità.

L'esperto, dopo aver esaminato la documentazione prodotta con l'istanza e l'esito del test eseguito dall'imprenditore al momento dell'accesso alla procedura, lo convoca per valutare la situazione dell'attività e la perseguibilità del risanamento. In caso positivo, convoca i creditori e le altre parti interessate al risanamento per la ricerca delle possibili soluzioni o per prospettare loro le soluzioni individuate dall'imprenditore e ritenute percorribili dall'esperto stesso. L'esperto non si sostituisce all'imprenditore, ma lo affianca fornendogli la professionalità e le competenze necessarie per la ricerca di una soluzione della situazione di difficoltà dell'impresa e facilitando il dialogo con tutte le parti coinvolte nel processo di risanamento dell'impresa.

In ossequio alle indicazioni provenienti dalla direttiva (UE) 2019/1023, è prevista una procedura di informazione e consultazione sindacale, che si aggiunge a quelle già previste e disciplinate dall'ordinamento, da attivare ogni qual volta l'imprenditore intenda adottare determinazioni rilevanti che incidono sui rapporti di lavoro di una pluralità di lavoratori, anche solo per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro o le modalità di svolgimento delle prestazioni.

Poiché la professionalità richiesta all'esperto è molto specifica e attiene strettamente alla ristrutturazione aziendale, è previsto che la nomina debba avvenire tra i soggetti iscritti in elenchi formati presso ciascuna CCIAA del capoluogo di regione – oltre a quelle delle provincie autonome di Trento e di Bolzano – nel cui territorio si trova l'ufficio del registro delle imprese in cui è iscritta l'impresa istante e che l'iscrizione può essere richiesta solo da professionisti di esperienza o da altri soggetti muniti di competenze ben determinate. Possono far parte dell'elenco gli iscritti da almeno cinque anni all'albo dei dottori commercialisti e degli esperti contabili e all'albo degli avvocati che documentino precedenti esperienze nel campo della ristrutturazione e i consulenti del lavoro che, oltre

alla medesima anzianità di iscrizione nell'ordine professionale di appartenenza, forniscano prova di avere preso parte, in almeno tre casi, a procedure di ristrutturazione portate a termine con successo. A queste categorie si affianca quella di coloro che, avendo gestito imprese nell'ambito di procedimenti di risanamento conclusi in maniera efficace, possono fornire il necessario supporto all'imprenditore in crisi avendo operato nel suo stesso settore o in settori simili che ne rendano utilizzabile l'esperienza e la professionalità acquisiti.

Altro indispensabile requisito di accesso all'elenco è costituito, come già detto, dalla formazione specifica nella materia della ristrutturazione aziendale e nelle tecniche di facilitazione e mediazione.

La formazione degli elenchi è stata affidata dalla legge di conversione agli ordini professionali per i professionisti e alle Camere di commercio regionali per i cd. *manager*.

Il percorso della composizione negoziata è stato disciplinato in maniera analitica e dettagliata anche con la puntuale previsione dei doveri di tutte le parti coinvolte nelle trattative. Rispetto all'esperto, ai compiti di ausilio all'impresa si aggiunge un'importante funzione di garanzia per i creditori (dovendo l'esperto costantemente verificare la perseguibilità del risanamento e il possibile pregiudizio per i creditori rispetto a determinati atti gestori compiuti dall'imprenditore).

Nel percorso di composizione negoziata non vi è l'esigenza di ricorrere al tribunale posto che, come già sottolineato, le trattative si svolgono tra l'imprenditore e le parti interessate con l'ausilio e la competenza dell'esperto, che ne facilita la conduzione e contemporaneamente verifica l'utilità delle trattative e l'assenza di ingiusto pregiudizio per i creditori.

Laddove vi sia l'esigenza di proteggere il patrimonio dell'imprenditore da iniziative che possono turbare il regolare corso delle trattative e mettere a rischio il risanamento dell'impresa, è previsto che l'imprenditore ottenga una protezione del patrimonio, per l'attivazione della quale è sufficiente che l'imprenditore chieda, contestualmente alla presentazione dell'istanza di nomina dell'esperto o successivamente, l'applicazione di misure protettive successivamente sottoposte alla conferma da parte del tribunale.

Con il ricorso l'imprenditore può chiedere la conferma delle misure protettive e la loro modifica, potendo dette misure essere circoscritte a determinate azioni oppure a specifici creditori, ma anche l'adozione dei provvedimenti cautelari, anche limitandone nel tempo l'efficacia, che ritiene necessari per il buon esito delle trattative.

Le misure protettive e cautelari, per come concepite e disciplinate, sono conformi alle prescrizioni contenute nella direttiva (UE) 2019/1023 sia perché non possono riguardare i diritti dei lavoratori, sia per la durata, minima e massima, entro la quale possono essere efficaci, sia per il costante collegamento che deve esserci tra la singola misura e lo stato delle trattative, la perseguibilità del risanamento e gli interessi dei creditori, sia, infine, rispetto alla disciplina dettata per le fasi di proroga,

modifica e revoca. In linea con la direttiva europea appena menzionata, le misure protettive hanno effetto anche sulle istanze di fallimento.

In assenza di provvedimenti di revoca *medio tempore* intervenuti, ogni misura ottenuta dall'imprenditore è revocata dal tribunale al momento della ricezione della relazione finale dell'esperto, della relazione cioè con la quale si chiude la composizione negoziata.

L'intervento dell'autorità giudiziaria è inoltre previsto se l'imprenditore intende ottenere finanziamenti prededucibili o se è necessario cedere l'azienda per assicurare la continuità aziendale e la migliore soddisfazione dei creditori. In quest'ultimo caso il cessionario è rassicurato dalla deroga alla responsabilità di cui al secondo comma dell'articolo 2560 del codice civile.

Le norme in esame consentono anche di richiedere al tribunale la rideterminazione del contenuto dei contratti ad esecuzione continuata o periodica o ad esecuzione differita divenuti eccessivamente onerosi in conseguenza della crisi economica causata dalla pandemia in corso (ferma restando, anche per tale ipotesi, l'intangibilità dei contratti di lavoro).

Specifiche previsioni sono dettate per rendere la composizione negoziata accessibile ai gruppi di imprese, con disposizioni che regolano la nomina dell'esperto e le modalità di svolgimento della composizione negoziata sia nell'ipotesi di accesso da parte di tutte le società del gruppo, con uno o separati percorsi e con i possibili sbocchi in caso di presentazione di domande distinte, sia in caso di ricorso all'esperto da parte della società o dell'ente che ha sede in Italia ed esercita le funzioni di direzione o di coordinamento (o della società o ente con il maggiore passivo indicato in bilancio).

Una specifica disciplina regola inoltre la composizione per le imprese di minori dimensioni, denominate «sotto soglia», vale a dire quelle imprese che in ragione del possesso congiunto dei requisiti di cui all'articolo 1, comma 2, della legge fallimentare, possono utilizzare, in caso di squilibrio patrimoniale e finanziario, unicamente le procedure di composizione delle crisi da sovraindebitamento disciplinate dalla legge 27 gennaio 2012, n. 3. Il ruolo degli organismi di composizione della crisi viene comunque riaffermato, per tali imprese, anche nell'ambito della composizione negoziata, nella quale detti organismi provvederanno alla nomina del professionista che svolge le funzioni dell'esperto indipendente.

La composizione negoziata può avere diversi sbocchi, enunciati dall'articolo 11.

Si affiancano alle soluzioni di tipo negoziale tutti gli strumenti disciplinati dalla legge fallimentare, compresi quelli, di cui si dirà di seguito, introdotti dalle disposizioni contenute nell'articolo 20 che, intervenendo sulla stessa legge fallimentare, anticipano alcuni istituti disciplinati dal codice della crisi d'impresa con alcune modifiche mirate ad agevolare e incentivare l'utilizzo dello strumento di composizione negoziata.



Allo stesso scopo viene introdotta una nuova tipologia di concordato preventivo, denominato «concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio».

Si tratta di una procedura utilizzabile dal solo imprenditore che, dopo aver seguito il percorso sin qui descritto senza giungere a una soluzione di tipo negoziale, prende consapevolezza del fatto che l'unica ipotesi percorribile è quella liquidatoria e quindi può, entro sessanta giorni dalla chiusura della composizione negoziata, adire il tribunale con ricorso in cui chiede l'omologazione di un concordato con cessione dei beni.

Il procedimento è semplificato in quanto non prevede la nomina del commissario giudiziale per il controllo sulla veridicità dei dati contabili e, in generale, per tutte le verifiche prodromiche al giudizio di ammissibilità ed alla relazione di cui all'articolo 172 della legge fallimentare.

Sono omesse le fasi di ammissione e del voto dei creditori sul presupposto che la situazione patrimoniale e finanziaria dell'impresa e la non percorribilità di altre soluzioni sia stata esaminata dall'esperto indipendente e rappresentata nella relazione finale che chiude la composizione negoziata e sull'ulteriore presupposto che i creditori siano stati interessati e informati nel corso delle trattative.

Il tribunale, quindi, i cui poteri sono accresciuti per compensare l'assenza della fase iniziale della procedura di concordato ordinaria, verifica la sussistenza dei requisiti per l'accesso alla procedura, nomina un ausiliario ai sensi dell'articolo 68 del codice di procedura civile e chiede all'esperto un parere sui risultati della liquidazione e sulle eventuali garanzie offerte, dopodiché, se ritiene la domanda ammissibile, dispone la comunicazione della proposta ai creditori e fissa l'udienza di omologazione.

All'esito del giudizio il concordato è omologato se, respinte le eventuali opposizioni, la proposta rispetta l'ordine delle cause legittime di prelazione, se il piano è fattibile e se la proposta non arreca pregiudizio ai creditori rispetto all'alternativa della liquidazione fallimentare assicurando comunque un'utilità a ciascun creditore.

Altre disposizioni che incentivano il ricorso alla composizione negoziata sono contenute nelle norme che: sospendono gli obblighi di ricapitalizzazione e le cause di scioglimento previste in caso di riduzione o perdita del capitale sociale; riducono la percentuale di ammissibilità degli accordi di ristrutturazione ad efficacia estesa ed evitano l'attestazione del professionista in caso di piano attestato sottoscritto anche dall'esperto; riconoscono misure di favore di natura fiscale rispetto alle soluzioni negoziali scaturite dalle trattative; assicurano la conservazione degli effetti degli atti autorizzati dal tribunale anche in caso di accesso ad una delle procedure regolate dalla legge fallimentare; esonerano da revocatoria gli atti compiuti in coerenza con le trattative e con le prospettive di risanamento; esentano l'imprenditore dai reati di cui agli articoli 216, comma 3, e 217

della legge fallimentare per i pagamenti e le operazioni compiuti durante le trattative purché in coerenza con le stesse e nella prospettiva di risanamento.

Gli articoli da 20 a 23 del decreto-legge hanno introdotto delle modifiche alla legge fallimentare e ulteriori misure atte ad agevolare la soluzione concordata della crisi al fine di ampliare le possibilità di accesso alle procedure e, più in generale, a tutti gli strumenti alternativi al fallimento, nella prospettiva della ristrutturazione aziendale.

Si tratta in particolare di norme che, oltre a razionalizzare la disciplina vigente sulla possibilità per il tribunale di omologare il concordato preventivo anche in caso di mancata adesione da parte dei creditori istituzionali ed a fissare un termine per l'adesione agli accordi di ristrutturazione prevista dall'articolo 182-*bis*, quarto comma, della legge fallimentare, consentono di modificare il piano in caso di accordo di ristrutturazione omologato.

Sono inoltre introdotte deroghe ai principi della cristallizzazione del passivo e della scadenza dei debiti al momento del deposito della domanda di concordato consentendo un parziale pagamento dei lavoratori – i cui crediti sono comunque assistiti dal più alto grado privilegio, quello di cui all'articolo 2751-*bis* n. 1 del codice civile – e la prosecuzione dei contratti di mutuo garantiti da ipoteca sui beni utilizzati per la continuità aziendale, laddove capienti rispetto al credito garantito.

Anche le maglie di accesso agli accordi di ristrutturazione vengono allargate con l'anticipazione dell'entrata in vigore degli istituti, previsti nel codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, degli accordi ad efficacia estesa e degli accordi agevolati.

Ancora, la convenzione di moratoria, oggi ammessa per i soli intermediari finanziari rappresentanti la metà dell'indebitamento complessivo, viene estesa ai crediti di qualsiasi natura.

Sempre con il fine di incentivare la soluzione negoziata delle crisi, con particolare riferimento alle crisi presumibilmente innescate dalla pandemia in corso, vengono adottati interventi con i quali:

- si estende al 31 dicembre 2022 l'orizzonte temporale entro il quale è consentito all'imprenditore in crisi di uscire dalla fase introdotta con il ricorso ai sensi dell'articolo 161, comma 6, della legge fallimentare ricorrendo al piano attestato di cui all'articolo 67, comma 3, lettera d), della legge fallimentare;
- si consente che sino al permanere dello stato di emergenza collegato alla pandemia in atto, il termine di cui all'articolo 161, comma 6, della legge fallimentare sia concesso nella misura massima anche in pendenza di istanza di fallimento;
- si sancisce l'improcedibilità, fino 31 dicembre 2021, dei ricorsi per la risoluzione del concordato preventivo e i ricorsi per la dichiarazione di fallimento proposti nei confronti di imprenditori che hanno presentato domanda di concordato preventivo con continuità aziendale

ai sensi dell'articolo 186-*bis* del regio decreto 16 marzo 1942, n. 267, omologato in data successiva al 1° gennaio 2019.

La necessità di evitare l'utilizzo strumentale della composizione negoziata costituisce la *ratio* della previsione che non consente l'accesso a tale percorso alle imprese che, alla data di entrata in vigore del presente decreto, abbiano già fatto ricorso ad un accordo di ristrutturazione dei debiti, ad una procedura di concordato preventivo o ad una procedura di composizione della crisi da sovraindebitamento.

### **11.5 La magistratura onoraria**

L'apertura di una procedura d'infrazione, che ha prospettato profili di non conformità della disciplina vigente in tema di magistratura onoraria ad alcune direttive europee (sul tempo determinato, sul tempo parziale, in materia di maternità) con particolare riferimento alla durata illegittima di rapporti a tempo determinato per la reiterazione degli incarichi onorari nel tempo, ha imposto di ricercare una soluzione che tenesse conto dei rilievi mossi dalla Commissione al Governo italiano e di venire incontro alle esigenze manifestate dalla categoria.

Si è perciò perseguita una strada volta a costruire un'opzione compensativa concreta in favore dei magistrati onorari che per lungo tempo hanno dedicato la loro professionalità al sistema giustizia.

Risorse e tutele per i magistrati onorari. Queste le direttrici sulle quali si è mosso il Ministero per andare incontro alle sollecitazioni sovranazionali sulla esigenza di regolamentare il rapporto dei magistrati onorari in servizio. La magistratura onoraria rappresenta una risorsa preziosa per il funzionamento quotidiano della giurisdizione e necessita di una fisionomia strutturale costruita tra l'assetto costituzionale vigente, le indicazioni provenienti dalle Istituzioni europee e l'efficienza del sistema giudiziario.

Tutte le garanzie di un dipendente pubblico (previdenza, malattia, maternità) oltre che stabilità di rapporto di lavoro sono la risposta di un Governo che si è fatto carico, con responsabilità, della necessità di intervenire sul tema in un momento storico di ripartenza del Paese. Un momento nel quale le riforme processuali e sostanziali dovranno essere il traino dell'economia italiana attraverso la piena funzionalità degli uffici giudiziari.

### **11.6 Ordinamento giudiziario**

Nel corso del 2021, è stata istituita una Commissione di studio presieduta dal prof. Massimo Luciani incarica di formulare proposte emendative del disegno di legge, già pendente presso la Camera dei Deputati, AC-2681.

L'esito dei lavori della Commissione è, ad oggi, all'esame degli uffici dei competenti uffici del Ministero e verranno, a breve, tradotti in emendamenti governativi.

## **12 L'amministrazione penitenziaria.**

Anche in relazione al sistema penitenziario, l'amministrazione ha inteso procedere nel solco di un percorso volto a programmare e realizzare una strategia operante su più livelli, agendo anzitutto sulle strutture materiali, sul personale e sulla formazione.

Nel corso dell'anno 2021 è proseguita l'attività istituzionale finalizzata a riqualificare e valorizzare il patrimonio demaniale in uso governativo all'Amministrazione Penitenziaria, con il duplice obiettivo sia di contrastare l'emergenza del sovraffollamento che di conferire adeguate condizioni di dignità e vivibilità ai ristretti ed agli operatori in carcere.

Il sovraffollamento è una condizione che si traduce in difficoltà nel proporre attività che consentano alla pena di favorire, nel modo più adeguato, percorsi di recupero del detenuto e, tuttavia, il tema dello spazio non è stato inteso come riassuntivo di una gamma di interventi finalizzati soltanto a garantire i beni essenziali del decoro e dell'igiene implicando, invece, un ripensamento dei luoghi, in modo che essi possano compiutamente riflettere il significato costituzionale della pena valorizzando quanto possa favorire la responsabilizzazione del condannato e la trasformazione del tempo della pena da "tempo dell'attesa" in tempo denso di attività e momenti vitali. In questa prospettiva si sono mossi i lavori della Commissione sull'architettura penitenziaria, incaricata "di predisporre un progetto/*format* di riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una reale visione di reinserimento sociale e recupero personale.

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

Dal punto di vista del personale, è continuata l'azione di sensibile incremento della dotazione organica, attraverso la definizione di molte delle procedure concorsuali iniziate in fase pre-pandemica. L'implementazione ha riguardato non solo il personale appartenente al Corpo della polizia penitenziaria ma altresì quello del comparto funzioni centrali, con attenzione alle qualifiche dirigenziali, la cui carenza organica rappresenta una criticità da sanare in considerazione dei compiti

e delle responsabilità attribuite, nonché alle figure del funzionario giuridico-pedagogico, dei mediatori culturali e dei tecnici, fondamentali nell'opera di rieducazione del condannato e nel funzionamento degli istituti penitenziari.

Inoltre, nell'arco del quinquennio 2021-2025, oltre il *turn over*, è altresì autorizzata l'assunzione straordinaria di complessive 2804 unità.

Quanto al Corpo di polizia penitenziaria, resta operativa, così dando continuità all'azione già intrapresa negli anni precedenti, la possibilità di dislocarne talune unità presso gli uffici giudiziari individuati, per tipologia, in base a specifici profili di affinità funzionale rispetto a quello istituzionale, compreso il supporto all'ufficio del Procuratore nazionale antimafia e antiterrorismo.

Ulteriore fronte di sviluppo e di investimento è quello della formazione del personale e, in particolar modo, della polizia penitenziaria.

Quest'ultima, invero, oltre all'esercizio della tradizionale funzione della vigilanza e della custodia, raccoglie anche il compito di accompagnare il detenuto nel percorso rieducativo, operando in una duplice ottica, quella di vigilare e accompagnare.

La formazione, come si dirà più specificamente, è stata declinata sia in termini basilari, ossia volti all'inserimento nei ruoli agenti e alle progressioni nel grado, sia mediante l'organizzazione di corsi volti alle precipue figure professionali (funzionari pedagogici, contabili, personale polizia penitenziaria ai vari livelli, NIC, comandanti e dirigenti).

Vanno poi rammentati i programmi di formazione ideati per supportare il personale penitenziario nell'individuare i segni di radicalizzazione all'interno degli istituti penitenziari e gestire i detenuti estremisti e terroristi, nonché i programmi aventi a contenuto i temi della riforma dell'Ordinamento penitenziario e le problematiche inerenti alla gestione delle persone detenute affette da anomalie psichiatriche.

L'erogazione dei corsi, in genere, presso le scuole di formazione del D.A.P. è stata naturalmente rivolta anche al personale operante presso la DGMC, ad indispensabile supporto per l'attività volta in tema di esecuzione penale extramuraria.

Sempre sotto il profilo soggettivo, è costante altresì l'attenzione riservata al benessere psico-fisico del personale, perseguito attraverso: la prosecuzione dei lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria delle caserme e degli alloggi di servizio; la dotazione di moderno equipaggiamento atto al contenimento senza pregiudizio per l'operatore penitenziario; l'implementazione dei protocolli volti al supporto psicologico dei lavoratori, compresa l'apertura di sportelli di ascolto e sostegno. Parimenti, è proseguita l'azione rivolta a garantire il miglioramento delle condizioni di vita detentiva, sia attraverso il costante monitoraggio dei livelli di occupazione delle strutture penitenziarie del

territorio, sia attraverso la gestione delle ulteriori attività intramurarie, dal lavoro penitenziario allo studio.

È massima, inoltre, l'attenzione al lavoro dei detenuti, sia con riferimento alle attività svolte alle dipendenze della stessa Amministrazione, sia incentivando la presenza di cooperative e aziende esterne all'interno degli istituti penitenziari.

A tal riguardo, deve essere ricordato che con i decreti legislativi n. 123 e 124 del 2.10.2020, l'ordinamento penitenziario è stato decisamente innovato negli aspetti inerenti all'esecuzione penale intramuraria, così apportando rilevanti modifiche in tema di vita detentiva, lavoro penitenziario, assistenza sanitaria, semplificazione dei procedimenti di sorveglianza e trattamento penitenziario in genere, compresa la valorizzazione del ruolo della Polizia penitenziaria.

Appare significativo evidenziare che nel mese di dicembre è stata consegnata la relazione finale dei lavori della Commissione per *l'innovazione del sistema penitenziario*, istituita con D.M. del 13 settembre 2021, con l'obiettivo, in particolare, di proporre soluzioni volte al miglioramento della quotidianità penitenziaria, in favore delle persone recluse nonché di coloro che operano all'interno degli istituti penitenziari.

Gli esiti della relazione sono ora all'esame degli uffici tecnici, così da potere procedere celermente all'attuazione delle proposte che richiedono interventi di livello secondario (direttive e circolari D.A.P., in *primis*).

Merita poi rammentare quanto svolto in tema di tutela della salute dei detenuti, sia in generale sia delle categorie fragili quali i tossicodipendenti e dipendenti in genere, persone con disagio psichico, ben consapevoli, purtroppo, della distanza da colmare prima di potere affermare l'effettività della tutela della salute in carcere.

L'obiettivo perseguito è di individuare, possibilmente fin dall'ingresso (ove siano risultati frustrati, per le più svariate ragioni, gli strumenti normativi volti ad avviare percorsi alternativi alla detenzione), le persone con problematiche da dipendenza o con patologia psichiatrica o con rischio suicidiario, per attivare immediate azioni di sostegno e per promuovere e concordare con l'Azienda Sanitaria locale gli interventi sanitari, sociali, psicologici, educativi, culturali e informativi di cui il detenuto può usufruire nell'ambito penitenziario in continuità con il territorio o anche all'esterno per il reinserimento nei contesti sociali di appartenenza.

## 12.1 Edilizia penitenziaria e miglioramento

### Nuovi padiglioni e P.N.R.R.

Il recupero e la riqualificazione degli spazi destinati all'attività penitenziaria hanno rappresentato i principali vettori di innovazione su cui si è incentrata l'azione del Dipartimento in tema di edilizia penitenziaria.

Al fine di perseguire questo duplice obiettivo di ampliamento e razionalizzazione, l'attività si è concentrata sull'aumento dei posti regolamentari in tutta Italia, oltre che attraverso gli interventi di completamento dei padiglioni detentivi già in corso di realizzazione, anche dando impulso e finanziando le attività manutentive degli Istituti, mediante l'assegnazione ai Provveditorati regionali della gran parte delle risorse disponibili, per l'avvio di significative iniziative per il recupero di strutture inutilizzate e/o sottoutilizzate, soprattutto nelle aree geografiche di criticità maggiore, cogliendo le opportunità offerte da tale esercizio finanziario, caratterizzato da rilevanti aumenti di risorse sui relativi capitoli di bilancio, che hanno recato assegnazioni corrispondenti ad oltre 200 milioni di Euro complessivi.

Tali interventi conservativi hanno consentito - e consentiranno - di recuperare i posti inagibili per problemi edili ed impiantistici, in modo da tendere al raggiungimento della soglia fisiologica del 5% di posti non disponibili, quota percentuale legata all'espletamento dei normali cicli di manutenzione ordinaria dei fabbricati (cadenza ventennale).

Il *trend* crescente dei posti detentivi regolamentari è confermato dall'attivazione - nel corso del 2021 - del nuovo padiglione da 200 posti della Casa Circondariale di Taranto, dalla ultimazione dei lavori relativi al nuovo padiglione da 200 posti presso la Casa di Reclusione di Sulmona (del quale è prossimo il collaudo) e dalla ultimazione dei lavori del nuovo padiglione da 92 posti - destinato al regime ex art. 41 *bis*, O.P. - presso la Casa Circondariale di Cagliari (in fase di collaudo).

A seguito della diretta progettazione e realizzazione da parte dell'Amministrazione penitenziaria, dal 2006 al 2018, di una serie di oltre 20 padiglioni detentivi nel territorio nazionale per circa 5.000 nuovi posti regolamentari, con l'art. 7 del D.L. 14.12.2018, n. 135, come convertito e riformato con successive modifiche, è **stata attribuita all'Amministrazione, fino al 31.12.2022**, competenza aggiuntiva anche in merito alla realizzazione di nuove strutture penitenziarie, nel limite di quelle per le quali, però, siano state avviate le procedure di affidamento entro il 30 settembre 2021 (art. 8, comma 5, D.L. 31 dicembre 2020, n. 183 - G.U. del 31.12.2020, n. 323).

Sempre nell'ottica del perseguimento dei predetti obiettivi, ed in continuità con l'esperienza già avviata dal Ministero della Giustizia con gli Stati Generali dell'esecuzione penale, è stata istituita, con decreto ministeriale del 12.01.2021, presso il Gabinetto del Ministro della Giustizia, la

“*Commissione per l'architettura penitenziaria*” incaricata “di predisporre un progetto/format di riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una reale visione di reinserimento sociale e recupero personale”. Compito della Commissione per l'Architettura Penitenziaria, istituita con decreto ministeriale, era quello di elaborare un progetto/format di riqualificazione degli edifici penitenziari per allineare sempre di più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una reale visione di reinserimento sociale e di recupero personale.

In quest'ottica la Commissione per l'Architettura Penitenziaria, ha sviluppato la propria proposta progettuale basandosi su alcuni concetti chiave funzionali rispetto al compito assegnatogli, ossia quello di strutturare l'architettura penitenziaria nell'ottica della progettazione di un carcere ideato “a misura della Costituzione”: tali concetti dovranno necessariamente essere tenuti presenti e attuati, ove possibile (con le opportune distinzioni in relazione al grado di pericolosità dei soggetti detenuti), nella esecuzione di ogni intervento avente ad oggetto gli edifici penitenziari.

Con D.L. 6. maggio 2021, n. 59, recante “*Misure urgenti relative al Fondo complementare al Piano nazionale di ripresa e resilienza e altre misure urgenti per gli investimenti*”, sono stati stanziati 132,9 milioni di euro per la costruzione ed il miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per adulti e minori, di cui 84 milioni destinati alle necessita del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria.

Per gli effetti di tale provvedimento, avente forza di legge, il finanziamento delle opere in argomento è stato inserito nel piano nazionale per gli interventi complementari al Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.).

Il finanziamento, destinato alla costruzione di n. 8 nuovi padiglioni penitenziari, da realizzare all'interno di otto strutture penitenziarie già esistenti ed operative (e quindi già nella disponibilità del patrimonio concesso in uso governativo dal Demanio a questa Amministrazione), si poneva – e si pone - l'obiettivo di contribuire e rinforzare l'azione dell'Amministrazione nel contrasto alla recidiva, in coerenza con l'intero P.N.R.R. proposto dal Ministero della Giustizia italiano.

In esito ad una rimodulazione delle localizzazioni successivamente intervenuta, è stata assunta la determinazione di realizzare i predetti otto moduli presso gli istituti di Ferrara, Vigevano, Rovigo, Perugia, Viterbo, Civitavecchia, Santa Maria Capua Vetere e Reggio Calabria Arghillà e, complessivamente, verranno realizzati n. 640 nuovi posti detentivi, riprogettati in ossequio ai nuovi standard proposti dalla *Commissione per l'architettura penitenziaria*. Vigente l'art. 1, lett. g) del D.L. 6 maggio 2021, n. 59, l'intero progetto verrà realizzato dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibile, quale soggetto attuatore.



## **Implementazione degli spazi trattamentali**

Oltre al miglioramento delle condizioni detentive per l'aumento del numero dei posti disponibili e, di converso, per la diminuzione dell'indice di sovraffollamento, nel corso degli ultimi anni l'Amministrazione Penitenziaria si è impegnata a dare massimo impulso all'implementazione di spazi trattamentali, anche mediante l'ottimizzazione degli spazi detentivi già a disposizione da convertire in ambienti attrezzati per le attività in comune.

Nell'ultimo quadriennio (2016-2020) la media di mq realizzati *ex novo* e/o riqualificati per le attività trattamentali è stata di circa 9.000 mq ad annualità.

In tale ottica, nel corso del mese di febbraio del 2021 sono state destinate circa 1/3 dei finanziamenti a disposizione per la realizzazione e/o ristrutturazione di spazi trattamentali (oltre 18 milioni di Euro).

Per ciascun Provveditorato Regionale dell'Amministrazione Penitenziaria è stato determinato un budget entro il quale programmare, secondo priorità, specifici interventi.

È, inoltre, prevista la realizzazione di tre immobili destinati ad attività trattamentali, di circa 450 mq cadauno, a completamento dei nuovi padiglioni degli Istituti di Lecce, Taranto e Trani. dei quali si auspica di poter avere disponibilità materiale entro la fine del 2022.

Per quanto concerne l'ulteriore potenziamento del patrimonio edilizio penitenziario, è proseguita l'attività di collaborazione con l'Agenzia del Demanio e il Ministero della Difesa intesa a verificare la fattibilità di riconversione di alcuni complessi ex militari in Istituti penitenziari a trattamento avanzato.

## **Efficientamento energetico e razionalizzazione dei consumi**

Con riguardo alle azioni e i risultati ottenuti sul versante della razionalizzazione dei consumi, dell'efficientamento energetico e dell'utilizzo di fonti sostenibili o rinnovabili, l'Amministrazione ha continuato a svolgere, anche nel 2021, una rilevante attività sui complessi demaniali in uso governativo: invero, attraverso l'assegnazione dei fondi relativi al Fondo investimenti di cui alla Legge 160 del 2019, sono state avviate le attività di progettazione, finalizzate al risparmio energetico, che interessano oltre 40 strutture penitenziarie.

## **Videosorveglianza**

Per quanto concerne l'implementazione dei sistemi di videosorveglianza interna e videoregistrazione, già dal dicembre 2020, è stato avviato un censimento dei sistemi di videosorveglianza all'interno delle sezioni e degli spazi detentivi comuni insistenti in ciascun Istituto penitenziario, teso ad accertare l'esistenza e lo stato di funzionamento degli impianti, nonché ad individuare l'entità dei fondi da stanziare per le necessità di relativa manutenzione e ristrutturazione.

Il censimento ha riguardato, quindi, tutti gli spazi interni, sia detentivi che spazi in comune, ove i detenuti svolgono attività.

Conseguentemente, per il 2021 è stata finanziata una parte degli interventi richiesti, con particolare riferimento a quelli per i quali i PRAP abbiano assicurato la concreta realizzabilità entro il corrente anno. e sono stati realizzati n. 154 interventi per un importo complessivo di oltre 2,5 milioni di euro.

Sulla base dei riscontri pervenuti, riguardo i predetti sistemi di videosorveglianza e videoregistrazione interni, è emerso che i fondi occorrenti per completare tali sistemi presso tutti gli istituti penitenziari, ammontano, ad oggi, a circa 24 milioni di euro.

L'obiettivo è quello di dare copertura, nel più breve tempo possibile, a tutti gli istituti con impianti di videosorveglianza interna.

### **Innovazione tecnologica**

In aderenza agli obiettivi prioritari definiti nell'Atto di indirizzo, l'innovazione digitale viene messa al servizio di un nuovo modello di esecuzione penale che consenta di migliorare le condizioni di detenzione e di incrementare le opportunità trattamentali di lavoro e di formazione.

In tale ottica, si è dato impulso a due progetti, uno attinente ai cablaggi di rete, l'altro alla implementazione del *virtual desktop*.

Quanto al primo, mediante adesione alla Convenzione-quadro Consip denominata "LAN 6", sono state avviati i cablaggi in 105 sedi penitenziarie presso i distretti regionali di: Lazio, Abruzzo, Molise, Sardegna, Sicilia, Toscana e Triveneto; i lavori sono in fase di completamento.

È, altresì, in atto l'adesione alla Convenzione-quadro Consip denominata "LAN 7" che interessa - allo stato attuale - 115 Istituti penitenziari, 33 dei quali già in fase di esecuzione e 82 in fase di avvio. I distretti regionali interessati sono: Calabria, Campania, Emilia Romagna, Marche, Lombardia, Piemonte, Liguria, Valle d'Aosta, Puglia e Basilicata.

Quanto al secondo, si è provveduto a progettare e a validare un modello versatile di postazione studio-lavoro per i soggetti ristretti, da dislocare presso aule o sale comuni con un accesso ai *desktop* in piena sicurezza, che consentirà al singolo utente l'accesso ai soli siti per i quali si sia ricevuta preventiva autorizzazione da parte della Direzione dell'Istituto Penitenziario in accordo con la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, attraverso l'utilizzo di un sistema del tipo "*Virtual Desktop*", ritenuto sicuro e controllabile. Il perimetro del progetto prevede l'implementazione di uno spazio di virtualizzazione il cui obiettivo è di fruizione ad opera di circa 2000 utenti contemporaneamente.

## **12.2 Il personale dell'amministrazione penitenziaria.**

La locuzione ricomprende gli appartenenti al Corpo di polizia penitenziaria e quelli del comparto Funzioni centrali.

Come anticipato in premessa, anche nel corso dell'anno 2021, l'Amministrazione ha continuato nelle politiche di incremento delle dotazioni organiche nonché di miglioramento delle condizioni lavorative – sicurezza sul lavoro, benessere psicologico, equipaggiamento e formazione.

Si dà atto, pertanto, delle procedure espletate, in essere e programmate onde dare esecuzione alla politica assunzionale dell'Amministrazione.

### **Comparto Dirigenza**

È in corso la correzione degli elaborati relativi al concorso pubblico per 45 posti di dirigenti di Istituto penitenziario, indetto con PDG 5 maggio 2020.

Il 23 e 24 settembre si sono svolte le prove scritte, cui hanno partecipato circa 600 candidati.

### **Corpo di Polizia Penitenziaria**

- 1) Nell'anno 2021 sono stati immessi in servizio 934 agenti di Polizia Penitenziaria (699 uomini e 235 donne) vincitori di un concorso pubblico a complessivi 754 posti (elevati a 938) indetto con PDG dell'11 febbraio 2019.
- 2) In data 25 ottobre 2021 sono state avviate al 179° corso di formazione per allievi agenti del Corpo di polizia penitenziaria, ulteriori 650 unità (488 uomini e 162 donne);
- 3) Sono in corso gli accertamenti psico-fisici e attitudinali dei candidati del concorso a 976 posti (722 uomini e 244 donne) di allievi agenti, riservato ai volontari in ferma prefissata; a seguire si darà avvio al corso di formazione.
- 4) Con PDG 24 giugno 2021, è stato indetto il concorso pubblico per 120 allievi commissari della carriera dei funzionari del Corpo di polizia penitenziaria. Nel mese di gennaio si svolgeranno le prove preselettive.
- 5) Con PDG 28 ottobre 2021, è stato indetto il concorso pubblico per 1479 (1109 uomini e 370 donne) allievi agenti del Corpo.

### **Assunzioni straordinarie**

Nell'arco del quinquennio 2021 – 2025, oltre il turn over, è altresì autorizzata l'assunzione straordinaria di complessive 2804 unità.

### **Concorsi interni**

- 1) Si è conclusa la procedura relativa al concorso straordinario interno, per titoli, a complessivi n. 2851 posti (2679 uomini e 172 donne), per la nomina alla qualifica iniziale di sovrintendenti del Corpo di polizia penitenziaria, indetto con PDG 19 dicembre 2017.
- 2) Si è conclusa la procedura relativa al concorso interno per titoli a 691 posti (606 uomini; 85 donne) vice ispettori del Corpo di polizia penitenziaria indetto con PDG 12 maggio 2020. I vincitori saranno avviati al prescritto corso di formazione della durata di sei mesi.
- 3) Si è conclusa la procedura relativa al concorso straordinario a 150 posti (140 uomini; 10 donne) di sostituto commissario, indetto con P.D.G. 29 dicembre 2020.
- 4) Con P.D.G. 18 giugno 2021, è stato indetto il concorso interno per titoli a n. 583 posti (n. 515 uomini; n. 68 donne) di vice sovrintendente del Corpo di polizia penitenziaria.

### **Comparto Funzioni Centrali**

- 1) Concorso a 15 posti (elevati a 38) di funzionario mediatore culturale, di cui si stanno concludendo le prove orali.
- 2) Concorso a 20 posti di funzionario dell'organizzazione e delle relazioni; procedure in corso.
- 3) Concorso a 95 posti (elevati a 210) di funzionario giuridico pedagogico, indetto con PDG 5 maggio 2020. Il 20 settembre si è svolta la prova scritta, cui hanno partecipato circa 1000 candidati. È in corso la correzione degli elaborati.
- 4) Concorso a 142 posti (elevati a 222) di Assistente Tecnico indetto con P.D.G. 25 novembre 2020. Le procedure sono in corso.
- 5) Concorso a 23 posti (elevati a 33) di Contabile indetto con P.D.G. 2 dicembre 2020. Le procedure sono in corso.
- 6) Concorso a 45 posti (elevati a 85) di Assistente Informatico indetto con P.D.G. 15 dicembre 2020. Sono pervenute 3442 domande. Le procedure sono in corso.

In riferimento alle assunzioni delle categorie protette e speciali, in conformità alle disposizioni impartite nella Direttiva n. 1/2019 del Dipartimento per la Funzione Pubblica, si segnala che nell'anno 2021 sono state assunte n. 15 unità e sono in corso di definizione le procedure per altre nuove assunzioni.

### **Organici**

Con riguardo agli *organici*, nel prospetto che segue si riportano i dati delle **qualifiche dirigenziali** e del **personale delle aree funzionali** alla data del 1<sup>a</sup> novembre 2021.

*Dotazione organica complessiva del personale dirigente e delle aree funzionali*

<i>Qualifiche dirigenziali</i>	<i>Organico</i>	<i>Presenti</i>
Dirigenti generali penitenziari	16	16
Dirigenti istituti penitenziari	300	237
Dirigenti di Area 1	29	23
<b>Totale qualifiche dirigenziali</b>	<b>345</b>	<b>276</b>
<i>Aree funzionali</i>		
Terza area	2.319	1.692
Seconda area	2.377	1.801
Prima area	93	62
<b>Totale aree</b>	<b>4.789</b>	<b>3.555</b>
<b>Totale generale (dirigenti + aree funzionali)</b>	<b>5.134</b>	<b>3.831</b>

Relativamente al personale delle qualifiche dirigenziali, le carenze organiche sono oggetto di attenzione ai fini della loro copertura mediante procedure concorsuali.

Alla luce dei posti impegnati per concorso, progressioni e assunzioni autorizzate per il triennio 2019-2021, la previsione dei posti vacanti del personale appartenente al Comparto funzioni centrali dell'Amministrazione è quella che si riporta nella tabella che segue:

Previsione posti vacanti al 31 dicembre 2021 del personale appartenente al Comparto Funzioni centrali dell'Amministrazione Penitenziaria	
Profilo professionale	
Area funzionale	
Dotazione organica D.M. 19/09/2016 + P.D.G. 11/03/2021 (incremento 100 FGP)	
Previsione presenti al 31.12.2021	
Posti impegnati per concorsi pubblici emanati e da emanare e assunzioni già autorizzate con DPCM 20 giugno 2019 e legge di Bilancio 2021 (27 dicembre 2019, n. 160)	
Posti impegnati per concorsi pubblici emanati e da emanare e assunzioni da autorizzare - turn over cessati 2019 - in attesa DPCM	
Posti previsti nella Legge di Bilancio 2021, 200 unità	
Incremento dotazione organica Legge di Bilancio 30/12/2021 n.178 art.1 co. 864	
Posti impegnati per concorsi pubblici emanati e da emanare e assunzioni da autorizzare - turn over cessati 2021 - in attesa DPCM	
Posti a concorso a regime	
Posti vacanti al 31.12.2021	

Funzionario organizzazione e relazioni	III	241	181	20	0	12		15	47	-13
Funzionario giuridico pedagogico	III	1.099	782	95	47	15	100	8	265	-52
Funzionario informatico	III	52	38	0	7	0		3	10	-4
Funzionario contabile	III	739	557	0	117	20		5	142	-40
Funzionario tecnico	III	116	102	0	0	4		0	4	-10
Funzionario linguistico	III	5	4	0	0	0		0	0	-1
Funzionario della professionalità di mediazione culturale	III	67	67	0	0	0		0	0	0
Psicologo (profilo soppresso ex DPCM 01042008)	III	0	8	0	0	0		0	0	8
Contabile	II	215	158	23	13	10		8	54	-3
Operatore	II	453	414	0	20	0		2	22	-17
Assistente amministrativo	II	1.012	924	0	0	0		0	0	-88
Assistente linguistico	II	3	2	0	0	0		0	0	-1
Assistente informatico	II	230	132	45	0	40		12	97	-1
Assistente tecnico	II	464	159	142	38	80		25	285	-20
Ausiliario	I	93	62	0	0	0		0	0	-31
<b>TOTALE</b>		<b>4.789</b>	<b>3.590</b>	<b>325</b>	<b>242</b>	<b>181</b>	<b>100</b>	<b>78</b>	<b>926</b>	<b>- 273</b>

Con riguardo agli **organici, del Corpo di Polizia Penitenziaria**, nei prospetti che seguono si riportano i dati relativi alla carriera dei funzionari e del personale dei ruoli non direttivi, nonché del personale dei ruoli tecnici alla data del 24 novembre 2021.

*Dotazione organica complessiva del personale del Corpo di polizia penitenziaria*

<i>Carriera dei Funzionari</i>	<i>Organico</i>	<i>Presenti</i>
Dirigenti Generali	2	0
Dirigenti Superiori	17	0
Primi Dirigenti	147	0
Dirigenti – Dirigenti Aggiunti	234	455
Commissario Capo – Commissario – Vice Commissario	640	340
<i>Ruoli non direttivi del Corpo di polizia penitenziaria</i>		
Sostituto Commissario	640	340
Ispettori	3.550	2.265
Sovrintendenti	5.300	1.222
Assistenti e Agenti	31.390	32.236
<b><i>Totale generale (Carriera dei funzionari + ruoli non direttivi)</i></b>	<b><i>41.595</i></b>	<b><i>36.595</i></b>

*Dotazione organica complessiva dei ruoli tecnici*

<i>Qualifica</i>	<i>Organico</i>	<i>Presenti</i>
Primi Dirigenti tecnici	1	0
Dirigenti – Dirigenti Aggiunti - Commissario Capo – Commissario	13	11
Sostituti Commissari tecnici	4	0
Ispettori tecnici	24	21
Sovrintendenti tecnici	18	8
Assistenti e Agenti tecnici	12	10
<b><i>Totale generale</i></b>	<b><i>72</i></b>	<b><i>50</i></b>

In relazione agli organici indicati ed alle relative carenze, le linee guida dell'Amministrazione sono triplici:

- attuare un migliore e più efficiente impiego degli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria nei servizi istituzionali, attraverso una redistribuzione delle risorse umane disponibili laddove maggiore se ne avverte l'esigenza;
- dare certezza, anche sotto il profilo formale, a condizioni d'impiego sinora caratterizzate da provvisorietà;

- favorire una maggior presenza di poliziotti penitenziari anche in articolazioni non squisitamente penitenziarie ma funzionali al più generale obiettivo di assicurare condizioni di sempre maggiore sicurezza e legalità sul territorio nazionale, quali uffici giudiziari ed organismi interforze.

### **Dirigenti penitenziari**

Si segnalano le seguenti procedure:

- è stata definita la procedura d'interpello per il conferimento di incarichi dirigenziali ordinari relativa a 10 posti di funzione, di cui al bando 18.11.2020 n. 0411919.U, che ha consentito l'assegnazione di 3 incarichi;
- è stata avviata, ed è in fase conclusiva, la procedura d'interpello per il conferimento di 21 incarichi dirigenziali superiori;
- sono state avviate le attività propedeutiche per l'avvio di procedure d'interpello per il conferimento di circa 170 incarichi dirigenziali ordinari, di prossima scadenza;
- sono state poste in essere le attività propedeutiche per l'avvio, con specifico bando, nell'anno 2022, dell'interpello per il conferimento di 24 incarichi dirigenziali ordinari.

### **Dirigenti area funzioni centrali**

Si segnalano le seguenti procedure:

- è stato emanato l'interpello, pubblicato sul sito del Ministero della Giustizia il 15 settembre 2021, per il conferimento dell'incarico *ad interim* relativo all'istituzione di un posto di funzione di Segretario dell'Ente di assistenza per il personale dell'Amministrazione penitenziaria, avvenuto con D.M. 25 maggio 2021;
- è stato avviato e concluso l'interpello, pubblicato sul sito del Ministero della Giustizia il 19 febbraio 2021, per il conferimento di incarico dirigenziale di seconda fascia, *ad interim*, per il seguente posto di funzione: Ufficio IV - *Detenuti e trattamento* del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Sicilia;
- è stato avviato e concluso l'interpello, pubblicato sul sito del Ministero della Giustizia il 22 marzo 2021, per il conferimento degli incarichi dirigenziali di seconda fascia, *ad interim*, per i seguenti posti di funzione: Ufficio II – *Risorse materiali e contabilità* e Ufficio III – *Detenuti e trattamento*, del Provveditorato regionale dell'amministrazione penitenziaria per la Sardegna.

### **Personale Comparto Funzioni centrali**

Con riguardo al personale appartenente al Comparto funzioni centrali, sono stati definiti i seguenti procedimenti:



- avvio e conclusione della procedura di stabilizzazione del personale dell'Amministrazione, già distaccato presso altre sedi interne ai sensi dell'art. 19 dell'accordo di mobilità sottoscritto alla data del 10.12.2020: la procedura ha comportato 121 trasferimenti;
- avvio e conclusione di interPELLI straordinari relativamente a sedi che hanno registrato particolari criticità.

Sono in atto le attività propedeutiche per l'avvio delle procedure di interPELLO nazionale straordinario ex art. 17 dell'accordo di mobilità 10.12.2020 per i profili di contabile A2 ed assistente informatico A2 (f2 - f6), in concomitanza dell'espletamento del concorso pubblico bandito per 45 posti;

Previsionalmente, per l'anno 2022, dovrebbe avviarsi la procedura di stabilizzazione del personale presso il D.A.P., già in posizione di assegnazione temporanea presso altre articolazioni dipartimentali.

### **Funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria**

Con riguardo ai funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria, si è provveduto: 1) alla nomina dei comandanti di reparto della Scuola di Formazione dell'Amministrazione Penitenziaria di Cairo Montenotte e degli Istituti di Istruzione dell'Amministrazione Penitenziaria di Castiglione delle Stiviere e di Sulmona; 2) alla individuazione dei comandanti di reparto degli Istituti Penitenziari di Genova Marassi e di Trapani, con ricorso alla procedura di mobilità straordinaria; 3) all'assegnazione di n. 11 commissari del ruolo ad esaurimento del Corpo di Polizia Penitenziaria.

### **Ruoli non direttivi del Corpo di Polizia Penitenziaria**

Nel corso dell'anno 2021 sono stati predisposti dalla DGPR, sottoposti alle OO.SS. e successivamente adottati con provvedimento del Capo del Dipartimento, n. 2 strumenti gestionali concernenti, rispettivamente, la mobilità ordinaria e la mobilità verso le sedi *extra moenia* del personale dei ruoli non direttivi del Corpo.

In particolare: 1) il P.C.D. 6 agosto 2021, recante i "criteri per la mobilità a domanda del personale di Polizia Penitenziaria appartenente ai ruoli degli agenti-assistenti, sovrintendenti e ispettori per gli istituti penitenziari e istituti penali per minorenni"; 2) il P.C.D. 26 ottobre 2021, recante i "*criteri per il trasferimento e l'assegnazione del personale di Polizia Penitenziaria appartenente ai ruoli degli Agenti-Assistenti, dei Sovrintendenti e degli Ispettori in sedi diverse dagli istituti penitenziari e degli istituti penali per minorenni*".

Sono state, inoltre, emanate direttive in merito a: 1) coordinamento delle attività dei referenti per consegna materiale in relazione all'avvio del servizio di rilascio/rinnovo delle card CMG su tutto il territorio nazionale (ministeriale 12 gennaio 2021, n. 8918); 2) distribuzione delle carte valori (tessere

cartacee AT - BT) da parte dei Provveditorati, quale nuovo servizio da avviare; 3) disciplina, a carattere sperimentale, di cui all'art. 30 del CCNL 12 febbraio 2018 "*Ferie e risposi solidali*" nel periodo emergenziale (ministeriale 18 maggio 2021, n. 191535); 4) diritto allo studio – 150 ore di permessi retribuiti, art. 46 CCNL del Comparto funzioni centrali, sottoscritto il 12 febbraio 2018 (ministeriale 9 novembre 2021, n. 413543); 5) predisposizione del Piano Organizzativo del Lavoro Agile (ordinario) del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria.

Con particolare riguardo all'emergenza Covid-19, sono stati predisposti ulteriori atti organizzativi per una più mirata gestione del personale, tra i quali si ricordano:

- direttive in materia di diritto alla assenza per assistenza al disabile ex art. 33, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104, nelle giornate già programmate per la fruizione del congedo ordinario o del riposo settimanale (ministeriale 28 gennaio 2021, n. 33469);
- direttive in materia di congedo straordinario per i genitori in caso di sospensione dell'attività didattica in presenza nelle scuole secondarie di primo grado;
- direttive in materia di lavoro agile emergenziale concernenti lavoratori fragili, a fronte della proroga dello stato di emergenza;
- direttiva 26 maggio 2021, n. 13151, concernente l'accordo di sede (Dipartimentale) sull'attuazione del lavoro agile emergenziale;
- direttive per fronteggiare la diffusione del COVID – 19 e per gli interventi di sostegno per lavoratori con figli minori in didattica a distanza o in quarantena nonché per l'esercizio in sicurezza di attività sociali ed economiche (ministeriale 31 maggio 2021, n. 208634 e ministeriale 30 luglio 2021, n. 286132);
- direttive relative alle modalità organizzative per il rientro in presenza dei lavoratori delle pubbliche amministrazioni.

### **12.3 DIREZIONE GENERALE DELLA FORMAZIONE**

#### **La formazione**

Nell'anno 2021, ampio spazio è stato dedicato al tema del **benessere organizzativo**, con la peculiarità caratterizzante dell'aver selezionato azioni di *formazione/intervento*, ossia con ricaduta operativa in contesto lavorativo, azioni di *ricerca/intervento* sul *burnout* in ambito penitenziario ed un percorso sperimentale in tema di resilienza.

In linea generale, le attività formative di aggiornamento del personale di Polizia Penitenziaria perseguono i seguenti obiettivi: accrescere le competenze connesse alla capacità di analisi e risoluzione dei problemi, così da contribuire a ridurre i fattori di stress e di fatica; rafforzare ed

affinare le competenze comunicative e relazionali, offrire sostegno nelle situazioni emotivamente stressanti; fornire strumenti per fronteggiare gli eventi critici; implementare le modalità funzionali di gestione dei conflitti; destrutturare il pregiudizio verso la richiesta di aiuto; promuovere la cultura del “lavorare insieme per raggiungere l’obiettivo”. In tutti i programmi viene riservato un intervento didattico finalizzato alla prevenzione della radicalizzazione.

Nel 2021, le attività formative in tema di “politiche della formazione della Polizia penitenziaria” hanno avuto come principale finalità l’inserimento nei ruoli agenti e le progressioni nel grado. In particolare: 178° e 179° Corso agenti del Corpo di Polizia penitenziaria (941 e 654 unità); III e IV Edizione del Corso per l’immissione nel ruolo dei sovrintendenti di polizia penitenziaria (538 unità per edizione); Corso Commissari di Polizia penitenziaria r.e. (11 unità).

Numerosi sono stati i percorsi formativi, tra i quali si segnalano:

- il corso rivolto ai Comandanti di Reparto degli istituti di pena sul tema della gestione degli eventi critici denominato “etica e sicurezza”;
- il corso rivolto ai Comandanti dei Nuclei di polizia penitenziaria presso gli uffici Interdistrettuali di Esecuzione penale Esterna, figura di recente istituzione;
- l’attività seminariale denominata “counter mini/micro APR”, rivolta ai Comandanti e ai Vice Comandanti di Reparto ed il cui obiettivo è favorire l’acquisizione di specifiche conoscenze teoriche per contrastare la “nuova”, e sempre in continua evoluzione, minaccia da “droni”;
- i corsi di aggiornamento riservati al personale del Corpo di Polizia penitenziaria che opera nel Nucleo Investigativo Centrale (N.I.C.) e nelle sue articolazioni periferiche;
- il corso di Alta formazione, volto a perfezionare la preparazione scientifico-professionale dei funzionari e degli ufficiali delle forze di polizia e ad affinarne le capacità decisionali attraverso l’acquisizione di metodologie e tecniche comuni nei settori dell’organizzazione, dello sviluppo e del coordinamento delle attività istituzionali.

### **Formazione e radicalizzazione**

In tutta l’Unione Europea non mancano programmi di formazione progettati per supportare il personale penitenziario nell’individuare i segni di radicalizzazione all’interno degli istituti penitenziari e gestire i detenuti estremisti e terroristi. Negli ultimi anni (2019, 2020, 2021), tuttavia, i materiali già esistenti non sono stati purtroppo costantemente aggiornati a causa della grave crisi pandemica.

L’Amministrazione, pertanto, a mezzo della preposta Direzione generale della formazione, al fine di arginare il fenomeno del radicalismo negli istituti penitenziari italiani, ha in serbo di istituire

corsi di formazione e aggiornamento specifici, rivolti gli operatori penitenziari, inerenti l'Islam e la radicalizzazione e l'estremismo violento.

In aggiunta, allo scopo di favorire un'interazione con i detenuti islamici, si valuterà la riedizione di corsi base di lingua araba per il personale di Polizia Penitenziaria, soprattutto per coloro che lavorano in istituti penitenziari ove sono ristretti terroristi islamici.

La creazione di una banca dati di esperti sull'Islam e sul terrorismo di matrice islamica, provenienti dai ruoli dell'Amministrazione, così come suggerito da esponenti della rete di sensibilizzazione al problema della radicalizzazione (RAN), risulterebbe, infine, assai utile anche per una formazione a cascata.

In considerazione delle competenze della Direzione Generale in ambiti di ricerca e formazione internazionali, l'Ufficio ha realizzato un'azione formativa di potenziamento (70 ore in modalità *e-learning*) delle capacità linguistiche riferite alla lingua inglese di 25 dirigenti appartenenti ai Dipartimenti dell'Amministrazione Penitenziaria e della Giustizia Minorile e di Comunità.

Sul versante proprio della ricerca nell'ambito della rete formativa costituita dai paesi Latino – Americani interessati dal progetto finanziato dall'Unione Europea dal titolo “EL PACTO” il D.A.P., tramite la preposta articolazione, supporta il pilastro penitenziario con riferimento alle attività di formazione del personale propri dei suddetti Paesi.

Anche in questo Anno Accademico, la Scuola Superiore ha ospitato la formazione dei Cappellani degli Istituti Penitenziari e il Consiglio Pastorale Nazionale. Sono stati presenti presso la SSEP 17 Cappellani di diversi istituti della Repubblica.

Nella consolidata e felice tradizione dei rapporti della Scuola Superiore dell'Esecuzione Penale “Piersanti Mattarella” con le Università degli Studi ha avuto svolgimento nell'anno 2021 l'ottava edizione del Master di II livello in “Diritto Penitenziario e Costituzione” organizzato e realizzato di concerto con il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Roma tre.

Sempre nell'anno in corso è stato realizzato, a seguito di apposita convenzione con il Dipartimento di Storia e Patrimonio culturale dell'Università degli Studi di Roma Tor Vergata, il Master di I livello in “Mediatori del disagio penitenziario”.

Alle suddette iniziative hanno partecipato oltre a giovani laureati dei rispettivi Atenei, anche 17 unità appartenenti a vari profili professionali dei Dipartimenti dell'Amministrazione Penitenziaria e della Giustizia Minorile e di Comunità.

Nell'ambito del Sistema unico di formazione riferito ai dirigenti e funzionari di tutte le pubbliche amministrazioni, 52 unità hanno realizzato percorsi formativi di interesse previsti nel catalogo della Scuola Nazionale dell'Amministrazione.

Particolare rispondenza è stata riscontrata nella partecipazione ai corsi sulla “Prevenzione della corruzione e sulla trasparenza dell’attività amministrativa”, sul codice dei contratti pubblici e sul ciclo della performance e sulla normativa riferita al cosiddetto lavoro agile.

Gli obiettivi dei progetti formativi dell’Ufficio III, programmati e realizzati nel 2021, hanno fatto riferimento agli obiettivi strategici emanati dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e sono stati, in particolare, i seguenti: 1) miglioramento del sistema detentivo per i minorenni; 2) rafforzamento dell’esecuzione penale esterna; 3) nuova politica per la giustizia minorile; 4) completamento di coerenti politiche per il personale; 5) miglioramento della qualità dell’azione amministrativa.

Le progettualità messe in campo dall’Ufficio III in ambito sia di *‘life-long learning’* e sia della cosiddetta *‘formazione iniziale’*, o di primo ingresso, hanno pertanto proposto e sviluppato contenuti riguardanti, in particolare, le seguenti aree di intervento: 1) l’accompagnamento dei processi di riorganizzazione degli uffici e dei servizi per adulti e minori; 2) la giustizia riparativa; 3) il lavoro sociale di Comunità; 4) le diverse espressioni delle devianze in adolescenza e in età adulta; 5) la digitalizzazione e l’efficientamento dei processi amministrativi.

## **12.4 DIREZIONE GENERALE DEI DETENUTI E DEL TRATTAMENTO**

**Gli strumenti impiegati per il monitoraggio delle presenze carcerarie e la prevenzione del sovraffollamento.**

Il sovraffollamento degli istituti penitenziari rappresenta un grave problema che si frappone quale ostacolo alla corretta gestione delle pene detentive, ed è indicato, anche nelle competenti sedi internazionali, fra gli elementi principali che concorrono a caratterizzare il trattamento come “inumano e degradante”.

Pertanto, allo scopo di arginare il fenomeno del sovraffollamento intramurario, *in primis* si è pensato ad individuare, nell’ambito delle disponibilità esistenti, spazi detentivi immediatamente utilizzabili e contemporaneamente sono stati progettati nuovi Istituti.

Inoltre, si è provveduto a potenziare *l’Applicativo Spazi Detenuti*, che ormai è divenuto uno strumento ordinario di lavoro e di ausilio nella gestione ed nel costante monitoraggio dell’intero sistema penitenziario.

Tale applicazione viene alimentata dalla Banca Dati SIAP/AFIS e dall’applicativo 3 *“Rilevazioni Lavori Camere Detentive”*; essa consente non soltanto di conoscere il numero dei detenuti presenti nei singoli Istituti, ma anche la loro corretta collocazione all’interno di ogni Istituto (camere detentive) e lo spazio disponibile per ciascun individuo.

La consultazione *tout court* dell’A.S.D., inoltre, permette di controllare in tempo reale i parametri C.E.D.U. e le eventuali violazioni (con conseguente ripristino della legalità), ma è uno strumento che consente un corretto governo dell’Istituto attraverso la lettura di una serie di indicatori sia di natura trattamentale che di natura disciplinare.

Gli applicativi informatici, inoltre, consentono di avere contezza della posizione giuridica del detenuto e degli altri elementi che lo riguardano (IP3, movimenti; colloqui, corrispondenza, pacchi, versamenti, sanzioni disciplinari, relazioni di sintesi, relazione comportamentale, nomina avvocati, udienze, telefonate, istanze/ricieste giuridiche; Eventi Critici), e costituiscono pertanto un prezioso bagaglio conoscitivo che permette di effettuare tutte le adeguate movimentazioni, tenendo conto della posizione giuridica del soggetto, del circuito di appartenenza, delle condizioni di salute, degli eventuali divieti di incontro, ecc..

Naturalmente, sono state rilasciate le credenziali di accesso all’Applicativo a tutti i Tribunali ed Uffici di Sorveglianza d’Italia che possono, in tal modo, disporre di un valido supporto di conoscenza aggiornata *tout court* delle mutevoli realtà dei singoli Istituti, nonché di un sistema di informazioni utili ai fini di un’efficace e tempestiva trattazione e decisione dei ricorsi.

Merita, ancora, evidenziare che **nel corrente anno 2021**, i citati applicativi informatici sono stati arricchiti di ulteriore “*report* in tema di *Censimento degli Spazi di Socialità ad uso dei detenuti*”

### **Il trattamento dei detenuti, avendo specifico riguardo all’organizzazione dei diversi circuiti penitenziari, ai criteri adottati nell’attuazione dei provvedimenti ex art. 41 bis ordinamento penitenziario**

Il concetto di circuito rappresenta una modalità organizzativa del sistema penitenziario italiano.

I cosiddetti circuiti – definiti sempre in relazione alla categoria di sicurezza – sono sistemi il cui scopo è quello di preservare l’ordine e il funzionamento degli istituti penitenziari.

Nella pratica, sono a tutti gli effetti “*governi particolari*” da adottare nei confronti di quei detenuti categorizzati come altamente pericolosi, in relazione sia al reato commesso sia al comportamento durante la detenzione.

I circuiti non sono disciplinati dal regolamento penitenziario e nemmeno dall’ordinamento, ma da una serie di circolari del Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria.

Tale scelta lascia quindi ampio margine di discrezionalità all’Amministrazione penitenziaria nella loro gestione, consentendo l’elasticità necessaria alle esigenze concrete.

Le vigenti circolari ministeriali in materia di circuiti penitenziari (circolare 20 gennaio 1991 n. 606895, 21 aprile 1993 n. 3359, 16 gennaio 1997 n. 3449, 9 luglio 1998 n. 3479, 9 gennaio 2007 n. 20, 21 aprile 2009 n. 6069/2009) disciplinano l’esercizio del potere discrezionale inerente la gestione

dei detenuti e degli internati, secondo i criteri individuati dagli artt. 13 e 14 dell'ordinamento penitenziario che prevedono che la popolazione carceraria sia raggruppata per categorie omogenee.

L'assegnazione ad un circuito penitenziario non comporta alcuna riduzione nella titolarità dei diritti del detenuto, potendo soltanto implicare l'allocazione in sezioni particolarmente sicure, la sottoposizione a maggiori controlli o l'adozione di speciali cautele nella fruizione degli istituti trattamentali per come normativamente delineati.

Il concetto di "regime" si riferisce, invece, al sistema di normazione che caratterizza le realtà penitenziarie nelle sue diverse articolazioni.

Ad esempio, sono annoverati in questa categoria il regime speciale di cui all'articolo 41-*bis* dell'ordinamento penitenziario o il regime di sorveglianza particolare di cui all'art. 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario.

È evidente che l'appartenenza ad un regime incide in maniera sostanziale sui diritti del detenuto.

Il regime detentivo speciale previsto dall'art.41 *bis* O.P., sin dalla sua istituzione - avvenuta con D.L. n. 306/1992, a cavallo delle stragi mafiose del 1992 - ha rivestito un ruolo centrale tra gli strumenti normativi utilizzabili per il contrasto alla criminalità organizzata.

La sua vigenza si è prorogata sino alla novella introdotta con L. n. 279/2002, che ha ridisegnato l'istituto sancendo nel contempo il passaggio a regime della disciplina.

Da ultimo la Legge n. 94/2009 ha apportato alcune modifiche rendendo il regime speciale ancor più funzionale rispetto alle finalità preventive che si propone il legislatore.

La detenzione speciale consiste in un catalogo di limitazioni volte a ridurre la frequenza dei contatti con l'esterno degli esponenti di vertice delle organizzazioni criminali, per evitare che vengano commessi nuovi reati.

Il suo scopo pertanto non è determinare una condizione di isolamento, né aggravare la sofferenza della detenzione ordinaria, ma di rafforzare la prevenzione in ambiente penitenziario.

Con la novella sono stati apportati alcuni correttivi alla originaria previsione normativa, che appariva eccessivamente stringata nella sua formulazione.

È stato inoltre conferito ai detenuti sottoposti al regime speciale strumenti completi di impugnazione avverso il provvedimento ministeriale che ne determina l'applicazione, individuando competenze, funzioni e poteri dei giudici chiamati a giudicare della validità dei provvedimenti ministeriali di applicazione.

TABELLA inerente ai dati relativi all'andamento del regime 41 bis, aggiornati al 16/11/2021:  
**Andamento storico del regime 41bis**

Anno	Prima Applicazione		Riapplicazione		Totale ingressi	Annullamenti giurisdizionali		Revoca per avvio di collaborazione con la giustizia		Revoca		Mancato rinnovo		Scarcerazione		Morte		Totale uscite
	Delegati	Ministro	Delegati	Ministro		Delegati	Ministro	Delegati	Ministro	Delegati	Ministro	Delegati	Ministro	Delegati	Ministro	Delegati	Ministro	
1993	8	139	1	5	153	19	36	3	25	127	10	325		51	66	1	4	667
1994	74		22		96	62		14		0		8	10	38		2		134
1995	124		16		140	22		20		2		2		38		1		85
1996	56		13		69	24		22		0		6		38		3		93
1997	76		11		87	31		4		13		46		26		1		121
1998	108		15		123	8		6		0		52		25		1		92
1999	163		23		186	12		7		2		12		34		0		67
2000	62		12		74	25		3		2		7		56		8		101
2001	142		20		162	29		7		4		3		38		0		81
2002	102		27		129	53		9		2		6		43		2		115
2003	68		22		90	72		10		7		5		39		1		134
2004	49		13		62	34		3		7		1		36		1		82
2005	52		21		73	53		2		8		12		34		2		111
2006	69		14		83	89		5		0		2		35		0		131
2007	128		27		155	66		10		0		0		21		2		99
2008	90		18		108	68		7		2		3		35		1		116
2009	116		27		143	37		12		3		4		29		1		86
2010	91		13		104	33		8		2		6		20		3		72
2011	68		14		82	27		15		5		5		35		2		89
2012	51		20		71	9		7		2		3		23		0		44
2013	50		15		65	13		10		2		4		27		1		57
2014	60		22		82	17		8		2		9		33		1		70
2015	53		12		65	9		10		0		11		24		3		57
2016	50		20		70	6		11		3		19		30		3		72
2017	37		9		46	7		1		2		10		24		2		46



<b>2018</b>	48	13	61	3	3	1	8	25	3	43
<b>2019</b>	44	15	59	3	3	2	4	32	4	48
<b>2020</b>	16	14	30	2	1	2	2	20	1	28
<b>2021*</b>	15	8	23	2	3	0	3	21	5	34

\*Dati aggiornati al 16/11/2021

**Tabella dei soggetti sottoposti al regime detentivo speciale 41 bis suddivisi per sesso e nazionalità**

<b>Numero Totale 748</b>			
<b>Detenuti</b>		<b>Internati</b>	
744		4	
<b>Uomini</b>	<b>Donne</b>	<b>Uomini</b>	<b>Donne</b>
731	13	4	0

**Tabella riepilogativa dei DM in esecuzione**

<b>N. DM di 1^ applicazione</b>	<b>N. DM di riapplicazione</b>	<b>N. DM di proroga</b>	<b>Totale</b>
118	20	610	748

**Tabella della dislocazione dei soggetti 41 bis sul territorio nazionale**

<b>Istituto penitenziario</b>	<b>Numero</b>
<b>Cuneo CC</b>	44
<b>L'Aquila CC</b>	145
<b>L'Aquila CCF</b>	13
<b>Novara CC</b>	70
<b>Opera (MI) CR</b>	98
<b>Parma CR</b>	62
<b>Roma Rebibbia CCNC</b>	47
<b>Sassari CC</b>	91
<b>Spoletto CR</b>	81
<b>Terni CC</b>	27
<b>Tolmezzo CC</b>	12
<b>Tolmezzo CL</b>	4
<b>Viterbo CC</b>	48
<b>Nuoro CC</b>	6

### Tabella suddivisa per posizione giuridica

<b>Posizione giuridica</b>	<b>Numero</b>
Condannati	410
Internato	4
<b>Non definitivi di cui:</b>	
In attesa di primo giudizio	30
Appellanti	39
Ricorrenti	46
Posizione giuridica mista con definitivo	190
Posizione giuridica mista senza definitivo	29
<b>Totale</b>	<b>748</b>

### Tabella dei condannati alla pena dell'ergastolo

<b>Posizione giuridica</b>	<b>Numero</b>
Condannati	209
Appellanti	3
Ricorrenti	4
Posizione giuridica mista con definitivo	75
Posizione giuridica mista senza definitivo	7
<b>Totale</b>	<b>298</b>

### Tabella per organizzazione criminale

<b>Organizzazione</b>	<b>Numero</b>
<b>Cosa nostra</b>	213
<b>Camorra</b>	255
<b>'Ndrangheta</b>	201
<b>Sacra Corona Unita</b>	18
<b>Mafia altre pugliese</b>	23
<b>Mafia altre siciliana</b>	26
<b>Mafia Stidda</b>	3
<b>Mafia altre lucana</b>	3
<b>Altre</b>	3
<b>Terrorismo</b>	3
<b>Totale</b>	<b>748</b>

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

<b>Tipologia di reati</b>	<b>Numero</b>
<b>416 bis c.p.</b>	142
<b>416 bis, co.2 c.p.</b>	563
<b>270 bis c.p.</b>	3
<b>422 c.p. aggravato art.7 L.203/1991</b>	2
<b>575 c.p. aggravato art.7 L.203/1991</b>	17
<b>575 c.p., commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art.416 bis</b>	4
<b>56, 575 c.p. aggravato art.7 L.203/1991</b>	2
<b>629 c.p. aggravato art.7 L.203/1991</b>	2
<b>56, 629 c.p. aggravato art.7 L.203/1991</b>	1
<b>74 D.P.R. 309/90</b>	12
<b>Totale</b>	<b>748</b>

**Il trattamento delle tossicodipendenze**

L'Amministrazione, in qualità di istituzione responsabile delle persone affidate alla sua custodia, anche nel corso dell'anno 2021, ha proseguito a porre il massimo impegno nel campo della tutela del diritto alla salute delle persone detenute, nonostante l'ormai noto passaggio delle competenze sanitarie alle Regioni e alle Aziende Sanitarie Locali – ASL.

La presa in carico della tossicodipendenza in carcere è stata la prima area di intervento sanitario trasferita alle Regioni e a far data dal 01.01.2000.

Negli istituti penitenziari risultano attivi i cosiddetti Servizi per le tossicodipendenze – Serd - delle Aziende Sanitarie Locali.

**Le politiche di trattamento dei detenuti, avendo specifico riguardo al trattamento delle persone affette da patologie psichiatriche**

Anche su questo versante l'impegno risulta incessante, in quanto il diffuso disagio psichico delle persone detenute, che va da forme che si potrebbero definire reattive allo stato di detenzione a patologie psichiatriche franche, richiede attenzioni costanti.

In particolare, l'Amministrazione svolge una continua opera di promozione per la realizzazione delle "Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale", la cui individuazione avviene in

collaborazione con le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali, che procedono alla definizione del relativo presidio sanitario e alla dotazione di personale medico e sanitario.

Le predette A.T.S.M. sono sezioni destinate all'accoglienza dei detenuti sottoposti ai provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria, che in passato trovavano esecuzione negli Ospedali Psichiatrici Giudiziari, oppure di quei ristretti per i quali l'allocazione ordinaria in istituto sia considerata dai sanitari non opportuna.

La conoscenza delle patologie dei detenuti presenti nelle A.T.S.M. è di esclusiva competenza del personale del Dipartimento di Salute Mentale competente, trattandosi di dati nelle disponibilità del Servizio Sanitario Nazionale.

Ad oggi, le articolazioni per la Tutela della Salute Mentale sono previste in 33 istituti penitenziari del territorio nazionale, comprendendo un totale di n. 326 camere detentive, di cui ne sono disponibili solo 291 in quanto le restanti non sono disponibili a causa di ristrutturazioni o perché non ancora attivate le relative attività per carenza di personale sanitario.

Si rappresenta, inoltre, che è stato costituito un apposito gruppo di lavoro, composto dai rappresentanti delle Regioni, del Ministero della Salute e del D.A.P., al fine di elaborare un modello organizzativo per le A.T.S.M. da sottoporre al Tavolo di Consultazione Permanente per la sanità penitenziaria per la successiva approvazione della Conferenza Unificata Stato – Regioni, in modo da rendere uniformi sul territorio nazionale le caratteristiche degli ambienti destinati ad A.T.S.M. negli istituti penitenziari, i presidi sanitari, i criteri di ammissione e di dimissione dei detenuti dalle citate articolazioni.

### **Le politiche di trattamento dei detenuti avendo specifico riguardo alla prevenzione della radicalizzazione.**

Per ciò che concerne invece la prevenzione ed il contrasto della radicalizzazione in carcere dei detenuti ascritti al **circuito AS2 (Alta Sicurezza 2)** gli stessi sono dislocati nelle due sole sezioni ad essi dedicate presenti presso gli istituti di **Rossano e Sassari**, mentre presso la casa circondariale femminile di Rebibbia è presente una sezione dedicata alle detenute ascritte al sottocircuito AS2.

La sezione femminile, presente presso la Casa circondariale di L'Aquila, è attualmente chiusa per lavori di ristrutturazione e le detenute che vi erano presenti sono state provvisoriamente trasferite in sezioni femminili AS3.

L'Amministrazione penitenziaria conduce un'attenta attività di controllo e monitoraggio di tale categoria di detenuti e costante è il raccordo con il Nucleo Investigativo Centrale, per la condivisione degli elementi di conoscenza derivanti dall'attività di analisi condotta e dallo scambio delle informazioni condivise nelle riunioni del C.A.SA.

Si precisa che alla data del **18.11.2021** risultano presenti 69 soggetti ascritti al circuito “AS2” come da tabella.

		U	D	Totale
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO INTERNAZIONALE	<u>1</u>	0	1
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO INTERNAZIONALE DI MATRICE ISLAMICA	<u>41</u>	<u>2</u>	43
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO NAZIONALE	19	<u>6</u>	25
<b>TOTALE PER TIPOLOGIA</b>		<b>61</b>	<b>8</b>	<b>69</b>

**Le azioni intraprese e progettate con riferimento all’esecuzione carceraria e ai programmi trattamentali, all’istruzione, ed al lavoro dei detenuti**

#### **Attività lavorative**

In data 19 ottobre u.s. è stato rinnovato per la terza volta il Protocollo d’intesa tra il Ministero della giustizia ed il Ministero dell’istruzione, al fine di proseguire la collaborazione tra i due Dicasteri mediante la cooperazione inter istituzionale, così dando continuità al *Programma speciale per l’istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei Servizi Minorili della Giustizia*.

Nell’anno scolastico 2020/2021, pur con le difficoltà dovute alla fase di emergenza epidemiologica da COVID – 19, sono stati attivati un totale di n.1655 *corsi di istruzione* dei quali 912 *corsi di primo livello* e 633 *corsi di secondo livello*; i detenuti iscritti sono stati complessivamente 14582 uomini e 632 donne.

Per quel che concerne la formazione professionale, al 30 giugno 2021 erano stati attivati 148 corsi professionali, frequentati da n.1545 persone in esecuzione pena di cui n.101 donne.

In data 25 ottobre 2021, sono state trasmesse a tutti i Provveditorati regionali le *linee guida* concordate e sottoscritte dal D.A.P. e dalla Conferenza Nazionale Universitaria dei Poli Universitari penitenziari (CNUPP), con cui già il precedente 11 settembre 2019 è stato siglato un Protocollo d’intesa al fine di migliorare la collaborazione tra le due istituzioni, anche mediante l’emanazione di *linee guida* che rendano omogenei i criteri ed i principi di collaborazioni tra

Università e mondo penitenziario, sia per ampliare le opportunità formative in favore dei soggetti reclusi, sia per dare avvio ad iniziative di studio e ricerca su temi di comune interesse.

Un ulteriore elemento particolarmente qualificante della collaborazione tra le due Istituzioni è quello relativo alla possibilità di consentire l'utilizzo controllato – da parte degli studenti detenuti – del collegamento ad *internet*, per esigenze amministrative e di studio.

Nell'ambito del tavolo tecnico D.A.P.-D.G.SIA ed in collaborazione con l'Università di Sassari, è stato individuato un modello di collegamento internet per gli studi universitari, che prevede postazioni ad uso dei soggetti reclusi dislocate presso aule o sale comuni degli istituti penitenziari, con accesso regolamentato e senza la possibilità di modificare o alterare la configurazione della postazione di lavoro assegnata.

### **Attività culturali, ricreative e sportive**

Da circa un decennio è attiva una collaborazione con l'Associazione “*Medfilm Festival Onlus*”, attraverso la partecipazione alla rassegna “MEDFILM Festival”, nata allo scopo di incentivare la conoscenza, la comprensione ed il rafforzamento delle relazioni sociali ed umane tra i Paesi euro mediterranei.

Gli Istituti penitenziari coinvolti nel corso delle diverse edizioni del Festival partecipano sia come “giuria interna”, 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*”.

In tema di valorizzazione degli aspetti culturali dei soggetti in esecuzione pena, è stato rinnovato a dicembre 2017 il Protocollo d'intesa per la “*Promozione e gestione dei servizi di biblioteca negli istituti penitenziari*” di concerto con l'Associazione Italiana biblioteche, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome. l'Unione delle Province d'Italia.

Per quel che concerne la promozione delle attività artistico/creative, in particolare quelle teatrali, si segnala che il 5 giugno 2019 si è proceduto al rinnovo del Protocollo d'intesa tra D.A.P., DGMC, Università Roma Tre e Coordinamento Nazionale Teatro e Carcere, al fine di sostenere e promuovere la diffusione delle esperienze teatrali all'interno degli Istituti penitenziari.

Sulla specifica questione, in data 24 giugno 2021, è stato sottoscritto un ulteriore protocollo d'intesa per la promozione delle attività teatrali all'interno degli Istituti penitenziari, sottoscritto

dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, da ACRI Associazione di Fondazioni e Casse di Risparmio e dall'Associazione Carte Blanche/Centro nazionale di teatro e carcere.

Con lo stesso obiettivo è in corso di definizione un Protocollo d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome.

Nel mese di dicembre 2020 è stato sottoscritto un protocollo con l'*Associazione Percorsi* con la finalità di diffondere all'interno degli Istituti penitenziari il *Programma di Educazione alla Pace* ideato dalla *The Prem Rawat Foundation* (TPRF), quale modello educativo che, attraverso l'esplorazione del significato della pace individuale, possa aiutare le persone in esecuzione pena a scoprire/riscoprire le proprie risorse intrinseche, per vivere una vita più consapevole.

### **Attività di osservazione e trattamento**

L'amministrazione esercita questa tipologia di attività attraverso l'Ufficio II della Direzione Generale Detenuti e Trattamento, che segue l'attività dei Provveditorati Regionali e degli Istituti, per quanto riguarda gli aspetti organizzativi ed il funzionamento dell'Area Trattamentale, la metodologia di lavoro dell'equipe, i rapporti con la Magistratura di Sorveglianza, l'operatività del funzionario della professionalità giuridico-pedagogica e, infine, la partecipazione della Polizia penitenziaria al trattamento.

A tale attività di pianificazione e controllo su tutti gli istituti del territorio nazionale sono risultati e risultano di supporto i Progetti d'Istituto annualmente redatti dalle Direzioni ed i Piani Territoriali Unitari, elaborati dai PRAP. L'Ufficio provvede annualmente alla raccolta ed all'esame dei Progetti d'Istituto.

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

Gli assistenti volontari autorizzati ad accedere negli istituti penitenziari ai sensi dell'art. 78 O.P. risultavano, al 31/12/2020, 1.025 e circa 8.800 i volontari autorizzati ai sensi dell'art. 17 O.P.

Per quanto concerne l'attività religiosa, vi è sempre stata, da parte del Ministero, costante attenzione nell'assicurare a tutti i detenuti, di qualunque fede, la possibilità di praticare il proprio culto, ove possibile anche mettendo a disposizione appositi locali.

Negli istituti penitenziari, l'assistenza religiosa è assicurata per tutti i culti, ferma restando la presenza di un Cappellano cattolico per ogni istituto penitenziario.

Negli ultimi anni, essendo aumentata la presenza di detenuti stranieri, soprattutto di fede islamica, è cresciuta la richiesta di assistenza religiosa di tale culto che è curata da imam autorizzati con Nulla Osta del Ministero dell'interno.

Sono stati altresì siglati appositi protocolli che, oltre ad assicurare l'assistenza religiosa ai detenuti islamici, sono finalizzati alla prevenzione della radicalizzazione nelle carceri.

A tale scopo è anche consentito, con l'autorizzazione del Magistrato di Sorveglianza competente per territorio, l'accesso negli istituti di mediatori culturali. Alla data del 31.12.2020 (ultimo dato ufficiale disponibile dell'Ufficio Statistica del D.A.P.) risultavano autorizzati 233 mediatori.

I ministri di culto delle varie religioni autorizzati all'accesso negli istituti penitenziari, alla data del 31.12.2020 risultavano 731.

### **Attività lavorative**

Anche nel 2021 è proseguita la collaborazione con il mondo della cooperazione sociale, con l'obiettivo di incrementare le opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta e la corretta applicazione della legge 22 giugno 2000, n. 193, che prevede sgravi fiscali e contributivi in favore delle realtà imprenditoriali che operano all'interno degli istituti penitenziari.

Il numero dei detenuti impegnati alle dipendenze di soggetti esterni all'Amministrazione, sia all'interno degli istituti che in art. 21 O.P. e/o semilibertà, per i quali i datori di lavoro fruiscono delle agevolazioni fiscali e contributive previste dalla legge 22 giugno 2000, n. 193, è stato al 30 dicembre 2020, di 1309 unità.

**Al 30 giugno 2021**, grazie all'adozione del criterio della rotazione sui posti di lavoro che non richiedono profili di specializzazione, il numero totale dei detenuti lavoratori era di 17.957 unità.

I detenuti impiegati alle proprie dipendenze in attività di tipo industriale risultano essere, al 30.6.2021, ultimo dato disponibile, 815.

È proseguito, inoltre, l'impegno per la promozione, nell'ottica della riqualificazione del lavoro penitenziario, di progetti per lo sviluppo delle produzioni nel settore agricolo. I detenuti impegnati in attività di tipo agricolo e zootecnico presso le colonie penali di Is Arenas, Isili, Mamone, Gorgona e presso numerosi tenimenti agricoli annessi ad istituti penitenziari risultano essere 304 al 30 giugno del 2021.

### **Lavori di pubblica utilità**

Una delle principali innovazioni introdotte nell'ordinamento penitenziario con la riforma del 2018 è quella relativa ai lavori di pubblica utilità disciplinati dall'art. 20 *ter* O.P.

Grazie alla significativa estensione su scala nazionale dei progetti di lavori di pubblica utilità "Mi riscatto per il futuro", sono state realizzate importanti iniziative in molti istituti penitenziari italiani, con la stipula di protocolli d'intesa per l'impiego dei detenuti in servizi a favore della collettività,



quali, ad esempio, interventi di manutenzione stradale, rifacimento di segnaletiche, manutenzione del verde pubblico, recupero del patrimonio ambientale.

Al fine di esercitare una spinta propulsiva delle iniziative sul territorio nazionale, è stato istituito nel novembre 2019 l'Ufficio centrale per il lavoro dei detenuti.

Attualmente i protocolli d'intesa stipulati corrispondono ad un totale di circa 100, che hanno visto il coinvolgimento di oltre 400 detenuti:

Sono in essere, attualmente, numerosi protocolli "Mi riscatto per il futuro", per l'impiego dei detenuti in lavori di pubblica utilità alle dipendenze di soggetti pubblici o privati con previsione di retribuzione, tra cui: 1) Protocollo ATER 2) Protocollo Italiacamp 3) Protocollo Enel 4) Protocollo ASI Caserta 5) Protocollo 2121 6) Protocollo Pirelli 7) Protocollo TIM 8) Protocollo E-price 9) Protocollo Ricuciamo.

### **Progetti Cassa delle ammende**

Nell'ambito dei Progetti e Programmi finanziati da Cassa Ammende nell'esercizio finanziario 2021, è stato realizzato il Progetto "**Opportunità di lavoro professionalizzanti**" - attraverso la stipula di una Convenzione per la concessione del finanziamento tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e la Cassa Ammende per un importo pari a **euro. 2.000.000,00.**

Scopo del progetto è l'attivazione di percorsi lavorativi professionalizzanti rivolti ai detenuti degli Istituti Penitenziari del Piemonte e Valle d'Aosta, Liguria, Lazio, Abruzzo e Molise, Puglia e Basilicata, Calabria e Campania, per l'inserimento in attività all'interno del circuito penitenziario quali: operaio edile, piastrellista, idraulico, imbianchino, elettricista, falegname, saldatore, fabbro, riparatore TV, cuoco, giardiniere, casaro, operatore ecologico, barbiere, sarto autoriparatore, tipografo.

**Le azioni avviate per incrementare la socialità dei detenuti ed il mantenimento dei rapporti familiari, specie con riferimento alle detenute madri ed alla presenza dei figli minori all'interno degli istituti**

### **Rapporti con i familiari**

In coerenza con i principi costituzionali, il mantenimento delle relazioni familiari è elemento fondamentale del trattamento rieducativo, che, ai sensi dell'art.15 op., deve svolgersi "agevolando opportuni contatti con la famiglia".

L'Amministrazione Penitenziaria è intervenuta ripetutamente in questi anni con direttive *ad hoc*, per ampliare le concrete possibilità di comunicazione tra i detenuti ed i familiari nelle varie ipotesi di impossibilità di incontro con i congiunti.

In occasione della prima ondata pandemica, è stato autorizzato lo svolgimento di videocolloqui a distanza, anche tramite telefoni cellulari messi a disposizione dall'Amministrazione, e l'incremento della corrispondenza telefonica oltre i limiti numerici prescritti dall'ordinamento penitenziario.

Tale possibilità è stata poi raccomandata e formalizzata con l'introduzione dell'art.221, comma 10, del D.Lgs. 19 maggio 2020 n.34, convertito nella legge 77/2020, e permane, nonostante la ripresa dei contatti in presenza, insieme all'aumento del numero delle telefonate oltre i limiti previsti dal Regolamento di Esecuzione.

Da oltre un decennio, inoltre, l'Amministrazione Penitenziaria dedica grande attenzione alla prosecuzione dei rapporti dei genitori detenuti con i propri figli, promuovendo interventi di tipo strutturale e trattamentale.

In collaborazione con le istituzioni e le realtà associative del territorio, vengono realizzate presso gli Istituti Penitenziari numerose iniziative, per consentire ai genitori detenuti di incontrarsi con i minori oltre il momento del colloquio, condividendo momenti di gioco o svago e trascorrere insieme una parte della giornata.

Ne è esempio recente l'inaugurazione di MA.MA Modulo per l'affettività e la maternità presso la Casa Circondariale Femminile di Rebibbia.

A livello centrale un'azione di impulso e sostegno alle iniziative trattamentali a sostegno della genitorialità e dei diritti dell'infanzia è derivata dalla sottoscrizione dei Protocolli di Intesa con le associazioni Telefono Azzurro e Bambinisenzasbarre.

L'Amministrazione Penitenziaria svolge inoltre compiti di protezione e vigilanza nei confronti dei minori che seguono le madri durante la detenzione, accolti in sezioni specializzate di Istituti femminili (le cosiddette sezioni nido) e negli Istituti a custodia attenuata per detenute madri (ICAM, previsti dalla legge 62/2011).

Sono state realizzate sedi ICAM a Milano, Torino, Venezia, Lauro, mentre a Roma e Milano sono attive due *case famiglia protette* per l'accoglienza di genitori agli arresti domiciliari o in misura alternativa, sprovvisti di riferimenti abitativi.

Per l'accoglienza presso case famiglia protette e/o case alloggio residenziali di nuclei madre-bambino la legge di bilancio 2021 ha istituito un fondo triennale, che verrà ripartito tra le Regioni sulla base dei criteri fissati da un decreto ministeriale attuativo in corso di perfezionamento.

**Al 21 ottobre 2021** le detenute ospiti di strutture e sezioni specializzate sono pari a 19, con 23 minori al seguito; al 31.10.2020 erano 31, con 33 bambini conviventi, a fronte di 49 madri e 52 bambini presenti all'interno del circuito detentivo il 31/10/2019.

### **Percorsi trattamentali per la popolazione detentiva femminile**

Le azioni per il miglioramento delle condizioni di detenzione della minoritaria popolazione detenuta femminile (circa il 4 % dei detenuti presenti negli istituti, ristrette in 4 Istituti esclusivamente femminili e 35 sezioni annessi ad Istituti maschili), e per la riduzione del divario di genere all'interno degli Istituti Penitenziari, sono fondate su interventi specifici e/o un approccio trattamentale *gender mainstreaming*.

Le donne detenute pur costituendo una porzione esigua rispetto alla popolazione detenuta complessiva partecipano in modo massivo alle attività istruttive e lavorative che si svolgono all'interno degli Istituti; nell'anno scolastico 2020-2021 risultano aver conseguito la promozione 346 donne su 632 iscritte all'inizio dell'anno a corsi di istruzione.

All'attività di formazione ed orientamento delle detenute hanno contribuito diverse Associazioni del privato sociale, tra le quali si rammenta l'impegno profuso dalle socie di *Soroptimist International d'Italia*, in attuazione del Protocollo di Intesa sottoscritto con il D.A.P. per agevolare l'occupabilità delle detenute con l'Amministrazione Penitenziaria, firmato per la prima volta nel 2017 e rinnovato per la terza volta, per il triennio 2021-2024, il 20 ottobre 2021.

Inoltre, apposito accordo per la realizzazione della ricerca scientifica "*Detenzione femminile ed infuturazione*" è stato sottoscritto con l'Università del Sacro Cuore e la Sapienza di Roma, con la finalità di individuare i nuovi bisogni e le criticità specifiche delle detenute a riprogettare il proprio reinserimento.

Le attività di ricerca, che inizieranno a breve, si svolgeranno nell'arco di sei mesi.

Ancora, il comma 1134 dell'art.1 della Legge di bilancio ha inoltre istituito un fondo triennale contro la discriminazione e la violenza di genere, presso il Dipartimento Pari Opportunità della Presidenza del Consiglio dei Ministri, destinato ad associazioni del terzo settore attive nella prevenzione e contrasto delle discriminazioni fondate sull'orientamento sessuale, l'identità di genere e la disabilità per sostenerne le spese di funzionamento e/o il recupero /rieducazione dei maltrattanti.

## **Strutture di accoglienza extramuraria per detenute madri con prole al seguito: interventi normativi e altre iniziative**

A seguito della pubblicazione, occorsa il 15 novembre 2021, del Decreto Ministeriale 15 settembre 2021, recante “*Ripartizioni tra le regioni del fondo istituito al fine di contribuire all’accoglienza di genitori detenuti con bambini al seguito in case-famiglia protette e in case-alloggio per l’accoglienza residenziale dei nuclei mamma-bambino*”, il preposto Ufficio ha da subito cominciato a predisporre i decreti di pagamento per trasferire alle Regioni i fondi relativi all’anno 2021, in ottemperanza a quanto previsto dal citato decreto interministeriale adottato ai sensi dell’art. 1, commi 322 e 323, legge 30 dicembre 2020, n. 178, recante “*Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*”.ù

## **Le azioni intraprese nell’ambito della progettazione ammessa a finanziamenti dell’Unione Europea**

Sul punto si elencano i progetti finanziati dall’Unione Europea: 1) P.O.N. inclusione - modello uniforme di presa in carico della persona in esecuzione penale - con la finalità di inserimento lavorativo ovvero in percorsi formativi spendibili una volta in libertà. 2) P.O.N. inclusione - modello sperimentale di intervento per il lavoro e l’inclusione attiva delle presone in esecuzione penale – con finalità di incremento dell’occupabilità e di accompagnamento di percorsi imprenditoriali attraverso percorsi integrati di inclusione attiva delle persone a rischio di discriminazione come, appunto, i detenuti. 3) P.O.N. *governance* e capacità istituzionale - processi di *governance* del lavoro intramurario.

## **Cooperazione internazionale, con precipuo riferimento al trasferimento dei detenuti stranieri verso i Paesi di origine ed alle politiche di prevenzione e contrasto della radicalizzazione.**

L’Amministrazione Penitenziaria interagisce costantemente con il Servizio per la Cooperazione Internazionale di Polizia Interpol Unità Nazionale Europol S.I.R.E.N.E. per i provvedimenti di estradizione attiva e passiva.

Nel corso dell’anno 2021 sono stati disposti **n. 467** trasferimenti di soggetti dall’Italia verso altri Stati (Estradizioni **n. 56**, M.A.E. **n. 310**, Convenzione di Strasburgo **n. 18**, Decisione quadro 2008/909/GAI **n. 83**).

## **La collaborazione prestata al Garante nazionale dei detenuti ed azioni intraprese in relazione agli esiti conosciuti delle attività del Garante.**

Con riferimento alla tematica relativa al Garante nazionale dei detenuti, oltre ai numerosi riscontri effettuati dalla preposta articolazione (DGDT) alle segnalazioni in ordine alle richieste di trasferimento avanzate dai detenuti per avvicinamento ai familiari, si partecipa l'iter previsto in caso di criticità segnalate in occasione di visite negli Istituti penitenziari.

### **12.5 Programmazione Finanziaria e Controllo di Gestione**

L'Amministrazione penitenziaria, a seguito della complessa riorganizzazione del Ministero della giustizia, è stata interessata da profondi cambiamenti organizzativi e gestionali, sia sotto il profilo della razionalizzazione delle risorse e del contenimento della spesa che sotto l'aspetto delle politiche del personale e della ristrutturazione dei servizi, nell'ottica della semplificazione e del decentramento.

#### **Spese per i servizi tecnici per l'assicurazione e rafforzamento dell'ordine e della sicurezza degli istituti penitenziari e durante le traduzioni.**

Nell'ottica di prevenire episodi turbativi della sicurezza e al fine di rendere più sicure le strutture penitenziarie con le risorse finanziarie di cui al "*Fondo Opere – Acquisto e installazione di strutture e impianti per la messa in sicurezza delle strutture carcerarie* ", istituito con Legge n.232/2016, nell'esercizio finanziario 2021 pari ad euro **5,7 milioni** (con una somma complessiva esigibile per il corrente esercizio finanziario pari ad euro **2,7 milioni**) si procederà ad eseguire i seguenti interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria 2021: adeguamento degli impianti tecnologici di sicurezza del muro di cinta della Casa Circondariale di Palermo "Pagliarelli"; risanamento conservativo del muro di cinta delle Case Circondariali di Nuoro e Trapani; realizzazione e adeguamento degli impianti tecnologici di sicurezza interni ed esterni e la sala regia presso la C.C. di Napoli Secondigliano e la C.C. di Santa Maria Capua Vetere.

I fondi stanziati sul cap. 7300 p.g.11 "*Fondo Progetti – Acquisto attrezzature e installazione di impianti per la messa in sicurezza delle strutture carcerarie*" di cui alla LB 232/2016 pari ad euro **350.000,00** (per il corrente esercizio finanziario è stata stimata una somma esigibile pari ad euro **200.000,00**) saranno utilizzati per sostenere spese relative ad affidamenti di servizi tecnici di ingegneria e architettura degli interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria 2021, correlati al sopracitato piano gestione 10, o in alternativa per interventi da includere nel programma delle future annualità.

I fondi del capitolo 7301 p. g. 04 "*Somme per interventi potenziamento infrastrutture per ordine pubblico e sicurezza. Riparto fondo investimenti 2018, comma 1072*" di cui alla LB 205/2017, art. 1,

comma 1072, punto M quinquies –, di euro **2.554.823** (per il corrente esercizio finanziario è stimata una somma esigibile pari ad euro **1.976.674,01**) saranno impiegati per sostenere l'esecuzione degli interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria 2021, pubblicato in data 07/04/2021, ovvero per il rifacimento degli impianti tecnologici di sicurezza del muro di cinta presso le C.C. di Modena e la C.C. di FERRARA; per la manutenzione straordinaria dell'impianto TV.CC. interno ed esterno presso la C.C. N.C. di Firenze Sollicciano. Per il predetto piano gestione al termine dell'esercizio finanziario 2020 è stata richiesta una rimodulazione, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, pari a euro 1.425.000,00, da suddividersi equamente tra gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

Con i fondi relativi al cap. 7321 p. g. 5 “ *Somme derivanti dal riparto del fondo per l'acquisto e l'ammodernamento dei mezzi strumentali, ecc.* ” – riparto del fondo investimenti di cui alla LB 205/2017 – si è proceduto ad effettuare assegnazioni fondi a taluni istituti per provvedere all'acquisto di strumentazione e apparecchiature atte ad innalzare i livelli di sicurezza ove sono ristretti i detenuti sottoposti al 41 *bis*, quali macchine controllo pacchi RX, metaldetector manuali ad alta sensibilità, portali ad arco da posizionare nei punti strategici ove accedono i soggetti detenuti e le persone che hanno contatti con i medesimi, apparecchiature per la rilevazione delle frequenze dei telefoni cellulari, rilevatori ferromagnetici portatili.

Inoltre, è stata avviata la trattativa per l'affidamento della fornitura di strumentazione tecnologica per il contrasto all'introduzione o presenza di oggetti non consentiti nelle sezioni detentive per **euro 89.670,00**.

Con ulteriori fondi, sono stati acquistati, al fine di ammodernare i mezzi strumentali a disposizione di questa Amministrazione: n. 22 Alfa Romeo Stelvio blindate b 84; n. 50 furgoni Peugeot Boxer per il trasporto di materiali; n. 12 motocicli Yamaha; n. 44 Toyota Yaris Hybrid; n. 14 Fiat ducato per il trasporto di unità cinofile; n. 30 Jeep Renegade radiomobili; n. 14 autobus per il trasporto di n. 16 detenuti; n. 50 Fiat panda e n. 24 Subaru Forester; inoltre è stata avviata una gara n. 85 minibus per il trasporto di n. 6 detenuti.

### **Spese per la progettazione, ristrutturazione e razionalizzazione delle infrastrutture e degli impianti degli istituti penitenziari.**

I fondi stanziati sul capitolo 7300 p. g. 12 “*Fondo Opere – Acquisto e installazione di strutture e impianti per interventi di edilizia pubblica. Riparto fondo investimenti 2018 – comma 1072*” - di cui alla LB 205/2017, art. 1, comma 1072, punto F quinquies –, pari ad **euro 4.467.625,00**, (per il corrente esercizio finanziario è stata stimata una somma esigibile complessiva pari ad **euro 1.887.625,00**) saranno utilizzati per sostenere l'esecuzione dei seguenti interventi inclusi nel

programma di **edilizia penitenziaria 2021**: manutenzione straordinaria con adeguamento antincendio del complesso sportivo presso la SFAP ROMA “G. Falcone”; sostituzione tubazioni dell'impianto idrico dell'istituto presso la C.C. di Tempio Pausania; manutenzione straordinaria dei locali archivio e adeguamento antincendio centrale termica e gruppo elettrogeno presso la C.C. di Napoli Poggioreale; adeguamento dell'impianto antincendio degli archivi situati al piano seminterrato presso l'edificio sede del D.A.P. ROMA; adeguamento del gruppo di pressurizzazione dell'impianto antincendio presso la C.C.F. di Pozzuoli. Per il predetto p. g. al termine dell'esercizio finanziario 2020 è stata richiesta una rimodulazione, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, pari a euro 2.390.499,74, da suddividersi equamente tra gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

I fondi stanziati sul capitolo 7300 p. g. 13 “*Fondo Progetti – Acquisto e installazione di strutture e impianti per interventi di edilizia pubblica. Riparto fondo investimenti 2018 – comma 1072* “ – di cui alla LB 205/2017, art. 1, comma 1072, punto F quinquies -”, pari ad **euro 137.881,00** (per il corrente esercizio finanziario, è stata stimata una somma complessiva esigibile pari ad **euro 68.940,00**), saranno utilizzati per sostenere spese relative ad affidamenti di servizi tecnici di ingegneria e architettura degli interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria 2021, correlati al sopracitato p. g. 12, o in alternativa, per interventi da includere nel programma delle future annualità. Per il predetto piano gestione al termine dell'esercizio finanziario 2020 è stata richiesta una rimodulazione, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, pari a euro 79.020,00, da suddividersi equamente tra gli esercizi finanziari 2022 e 2023. I fondi stanziati sul capitolo 7300 p. g. 14 “*Fondo Opere – Acquisto e installazione di opere prefabbricate per interventi di edilizia pubblica. Riparto fondo investimenti 2018 – comma 1072*” - Riparto fondo investimenti di cui alla LB 205/2017, art. 1, comma 1072, punto F quinquies -“, pari ad **euro 5.405.000,00** (per il corrente esercizio finanziario è stata stimata una somma esigibile pari ad **euro 3.045.000,00**), saranno utilizzati per sostenere l'esecuzione dei seguenti interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria: adeguamento ex infermeria per trasformazione in sezione detentiva presso la C.C. di Bergamo; adeguamento diramazione Nortiddi sezione B e della diramazione Stalla con recupero di posti detentivi presso la C.R. di Mamone; adeguamento diramazione Turbino con recupero di posti detentivi presso la C.R. di Isili; adeguamento diramazione Conca Verde con recupero posti detentivi presso la C.R. di Is Arenas Arbus; adeguamento fabbricato ex scuola "Pitteri" attiguo all'istituto da destinare ad uffici, caserma e alloggi con recupero di posti detentivi all'interno dell'istituto - Costo per acquisto immobile da riconoscere al Comune C.C. Gorizia. Per il predetto piano gestione al termine dell'esercizio finanziario 2020 è stata richiesta una rimodulazione, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, pari a euro 13.572.000,00, da suddividersi equamente tra gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

I fondi stanziati sul p. g. 15 del capitolo 7300 “*Fondo Progetti – Acquisto e installazione di opere prefabbricate per interventi di edilizia pubblica. Riparto fondo investimenti 2018 – comma 1072*” – di cui alla LB 205/2017, art. 1, comma 1072, punto F quinquies, pari ad **euro 285.000,00** (per il corrente esercizio finanziario è stata stimata una somma esigibile pari ad **euro 114.000,00**) saranno utilizzati per sostenere spese relative ad affidamenti di servizi tecnici di ingegneria e architettura degli interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria 2021, correlati al sopracitato p. g. 14, o in alternativa, per interventi da includere nel programma delle future annualità. Per il predetto piano gestione al termine dell’esercizio finanziario 2020 è stata richiesta una rimodulazione, ai sensi dell’art. 30, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, pari a euro 228.000,00, da suddividersi equamente tra gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

I fondi stanziati sul capitolo 7300 p. g. 16 del capitolo 7300 “*Fondo Opere – Acquisto e installazione di opere prefabbricate. Riparto fondo investimenti 2019 comma 95*” di cui alla LB 145/2017, art. 1, comma 95, punto F quinquies, per la realizzazione di nuove strutture per incremento capienza istituti, pari ad **euro 17.500.000,00** (per il corrente esercizio finanziario è stata stimata una somma esigibile pari a euro 11.800.000,00,) saranno utilizzati per sostenere l’esecuzione dei seguenti interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria 2021, pubblicato in data 7/04/2021: ristrutturazione di due sezioni detentive con adeguamento al DPR 230/2000 - III lotto presso la C.R. di Carinola; ristrutturazione dei reparti detentivi con adeguamento al DPR 230/2000 presso gli II.PP. di Reggio Emilia; ristrutturazione e adeguamento al DPR 230/2000 della IX sezione detentiva presso la C.C. di PALERMO UCCIARDONE ; ristrutturazione della I sezione detentiva con adeguamento al DPR 230/2000 presso la C.C. di NUORO; ristrutturazione della sezione "blu" con adeguamento al DPR 230/2000 presso la C.C. di TRANI; ristrutturazione del primo reparto detentivo con adeguamento al DPR 230/2000 presso la C.C. di SALERNO; ristrutturazione delle facciate e dei prospetti dell'istituto - I lotto presso la C.C.F. di POZZUOLI. Per il predetto piano gestione al termine dell’esercizio finanziario 2020 è stata richiesta una rimodulazione, ai sensi dell’art. 30, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, pari a euro 3.000.000,00, da suddividersi equamente tra gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

Il piano di gestione 17 capitolo 7300 “*Fondo opere acquisti e installazione strutture e impianti – Riparto fondo investimenti 2020 – comma 14*”, è stato istituito ai sensi della legge 160/2019, art. 1, comma 14 punto Q quinquies, per interventi finalizzati alla riduzione delle emissioni, al risparmio, alla sostenibilità ambientale energetico degli immobili assegnati in uso governativo all’Amministrazione Penitenziaria. Tenuto conto che le relative risorse sono state messe a disposizione solo nel mese di aprile del corrente anno, nella misura di euro 35.855.173,00 per il 2021



e di euro 27.695.856,00 come residui di lettera f) 2020, allo stato si sta celermente provvedendo all'individuazione e definizione degli interventi da programarsi per il corrente esercizio finanziario.

Per gli interventi di cui ai predetti piani di gestione 10, 12, 14 e 16, del capitolo 7300, è in corso la relativa attività di progettazione da parte sia del servizio tecnico dell'Ufficio VII della DGPR che dei servizi tecnici dei rispettivi Provveditorati Regionali, al fine di procedere all'affidamento dei vari interventi nel corrente esercizio finanziario.

I fondi stanziati sul capitolo 7301 piano gestione 03 *“Somme da destinare a interventi di prevenzione del rischio sismico. Riparto fondo investimenti 2018 – comma 1072”* - Riparto fondi investimenti di cui alla LB 205/2017, art. 1, comma 1072, punto I quinquies -, pari ad **euro 3.046.875,00** per il corrente esercizio finanziario (la cui somma esigibile è stata stimata pari ad **euro 1.046.875,00**) , saranno utilizzati per sostenere l'esecuzione dei seguenti interventi inclusi nel programma di edilizia penitenziaria 2021, pubblicato in data 7/04/2021: adeguamento sismico della caserma agenti presso la C.R. di SULMONA; adeguamento sismico della sezione cellulare presso la C.C. di MESSINA; ristrutturazione con adeguamento sismico di un immobile prospiciente Via Spalato, per la creazione di una sezione di semilibertà al primo piano, dell'edificio ex sezione femminile per la creazione di un polo didattico formativo e rimodulazione spazi dell'attuale cortile di passeggio della sezione detentiva presso la C.C. di UDINE . Per il predetto piano gestione al termine dell'esercizio finanziario 2020 è stata richiesta una rimodulazione, ai sensi dell'art. 30, comma 2, lettera b) della legge 196/2009, pari a euro 1.484.375,00, da suddividersi equamente tra gli esercizi finanziari 2022 e 2023.

### **Spese per il miglioramento delle condizioni di detenzione**

Con i fondi del capitolo 7361 piano di gestione 3 *“Spese per l'implementazione, la riqualificazione di impianti e attrezzature per l'allestimento di laboratori e opifici, al fine di ampliare le lavorazioni penitenziarie nelle strutture detentive”*- Riparto del fondo investimenti di cui alla LB 178/2020 art. 1, comma 155, punto 1 - , sono state effettuate assegnazioni fondi ai Provveditorati, per provvedere all'acquisto di attrezzature e macchinari.

## **12.6 Coordinamento dei Rapporti di Cooperazione Istituzionale**

**Azioni intraprese e programmate sul versante della cooperazione istituzionale con le regioni, gli enti territoriali ed altre pubbliche amministrazioni, ai fini del trattamento dei detenuti.**

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

Il progetto, finanziato dalla società “*Con i Bambini impresa sociale*”, ha previsto una serie di azioni progettuali: la realizzazione in 6 Istituti penitenziari di ulteriori e nuovi “spazi gialli” che sono quelle aree poste all’interno dei settori colloqui dove i bambini in visita possono avere l’opportunità di intrattenersi giocando da soli, in compagnia di volontari - formati a questo tipo di accoglienza – giocando con altri minori ma anche con i propri genitori superando i limiti di luogo e le restrizioni.

Il progetto è entrato nel vivo nonostante le difficoltà incontrate a causa delle restrizioni dovute alla pandemia. L’approntamento degli spazi gialli è iniziato e nei prossimi mesi gli interventi saranno conclusi.

### **Le azioni intraprese nell’ambito della progettazione ammessa a finanziamenti dell’Unione Europea**

Progetto **PROTECT** (*Protection, Assessment and Treatment of Sex offenders*).

Il Ministero, tramite il Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, è stato *partner* dell’iniziativa cofinanziata dalla Commissione Europea che ha coinvolto anche Portogallo e Croazia e che mirava da un lato alla prevenzione della recidività dei crimini sessuali attraverso l’intensificazione del trattamento terapeutico dei *sex offenders* in carcere e, d’altro lato, alla realizzazione di un Protocollo condiviso da tutti i partner europei. L’evento conclusivo si è svolto in modalità mista (in presenza ed online) presso la Scuola Superiore dell’Esecuzione Penale di Roma nel giugno 2021.

Prosegue il supporto alle iniziative organizzate nell’ambito del Programma transnazionale denominato “**EL PAcCTO**”, finanziato dall’Unione Europea.

L’attuale pandemia ha di fatto modificato le modalità organizzative e della cooperazione, che prosegue attraverso attività di Assistenza Tecnica da remoto attraverso l’organizzazione di docenze ad hoc e seminari tematici.

In particolare, gli esperti del D.A.P. hanno espletato assistenza tecnica in favore del Paraguay (formazione del personale), del Messico (circuiti penitenziari differenziati), dell’Uruguay (modelli organizzativi e metodologie per la formazione del personale) e del Cile (circuiti penitenziari differenziati e gestione dei detenuti assegnati alle sezioni “alta sicurezza”).

Si segnala, inoltre, l’attività di condivisione documentale e disseminazione di buone prassi attraverso la “*Red de Academias Penitenciarias y Puntos Focales Nacionales*” (Rete delle Scuole di Formazione).

Si segnala, altresì, la recente apertura di un ulteriore filone di cooperazione specifica con l’Ecuador, che, a causa della grave crisi che attraversa il sistema penitenziario di quel Paese, ha richiesto un particolare supporto all’Amministrazione penitenziaria italiana.

Il Ministero è stato invitato - per la prima volta - a presentare un'idea di progetto nell'ambito del programma Fondo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI), relativamente all'articolo del Regolamento UE che prevede il contributo *“a combattere la migrazione irregolare, favorire rimpatri e riammissioni efficaci, sicuri e dignitosi, promuovere e contribuire a un'efficace reintegrazione iniziale nei paesi terzi”*.

È stata pertanto predisposta una proposta di progetto pilota per l'attuazione di un programma di sostegno, orientamento e formazione per i detenuti stranieri ristretti in otto istituti del territorio nazionale.

### **I progressi raggiunti nel campo della cooperazione internazionale, con precipuo riferimento al trasferimento dei detenuti stranieri verso i Paesi di origine ed alle politiche di prevenzione e di contrasto alla radicalizzazione**

È proseguita la stretta collaborazione con EUROPRIS, relativa allo scambio di dati ed informazioni sulle norme nazionali per contrastare il COVID-19 – e relative disposizioni attuative – in ambito penitenziario.

È altresì proseguita la proficua cooperazione con le autorità del Consiglio d'Europa, fra le quali le partecipazioni di rappresentanti del D.A.P. alle sedute plenarie del PC-CP (Comitato di Cooperazione Penologica) ed alla Conferenza annuale dei Direttori delle Amministrazioni Penitenziarie (CDPPS).

Appare importante segnalare, in questa sede, la crescente attenzione che il Consiglio d'Europa sta riservando ad un tema che è di enorme attualità anche per l'Amministrazione penitenziaria, e cioè il trattamento e la gestione delle persone con problemi di salute mentale ristrette in carcere.

In riferimento **al trasferimento dei detenuti stranieri verso i paesi di origine**, l'Ufficio di Coordinamento dei rapporti istituzionali si sta occupando in particolare del dossier Albania.

Gli accordi di cooperazione bilaterale siglati a suo tempo dai due paesi, ratificati nel febbraio 2017, contengono tra i diversi obiettivi concordati anche la questione del trasferimento dei detenuti albanesi dall'Italia alla Repubblica Albanese.

Nell'incontro bilaterale tenutosi presso il Ministero della Giustizia il 17 novembre 2021 è stato raggiunto l'accordo in tema di trasferimento delle persone albanesi detenute in Italia, facilitando un percorso di uscita dal nostro paese, previo consenso dell'interessato e con il consenso di entrambi i governi.

Si prevede l'avvio di programmi di formazione professionale all'interno degli istituti di pena italiani per facilitare il reinserimento dei detenuti al rientro nel Paese di origine, insieme alla possibilità di fruire, al rientro, delle misure alternative alla detenzione secondo il codice penitenziario albanese.

## **Prevenzione del fenomeno della radicalizzazione**

Il Dipartimento ha preso parte, con un proprio *focal point* ed altri delegati ad eventi organizzati dal Centro di Eccellenza *Radicalisation Awareness Network* (RAN) sul fondamentale tema della prevenzione della radicalizzazione.

Nell'ambito degli incontri PBC (*Project Based Collaboration*) **Ran Prisons**, il Dipartimento ha fornito il proprio contributo alle *Raccomandazioni sulla radicalizzazione che porta all'estremismo violento in carcere*, citando l'efficace opera di *intelligence* svolta dal Nucleo Investigativo Centrale del Corpo della Polizia Penitenziaria nella conduzione delle osservazioni dei detenuti, delle analisi e valutazione dei rischi e nell'applicazione di monitoraggi più o meno accentuati sugli individui ritenuti a rischio.

Il D.A.P. ha fornito, altresì, il proprio contributo all'iniziativa di carattere *Project-Based Collaboration* denominata *Exit Continuum*.

Quale strumento di valutazione del rischio utilizzato, è stato evidenziato come il Progetto Europeo *TRAIIn TRAINING – 'Transfer Radicalization Approaches in Training'*, finanziato dalla Commissione Europea, ha rafforzato nel personale di prima linea la capacità di comprendere e riconoscere i segnali che possono indicare un rischio di radicalizzazione violenta, attraverso specifici indicatori di rischio di radicalizzazione, individuati nell'ambito di detto Progetto.

### **12.7 Il Gruppo Operativo Mobile**

In ossequio all'art. 2 del D.M. 30 luglio 2020, il Gruppo Operativo Mobile alla data del 31 ottobre 2021 provvede alla gestione di complessivi **750** ristretti nei 12 reparti dislocati sul territorio nazionale (istituti di Cuneo, L'Aquila, Milano "Opera", Novara, Nuoro, Parma, Roma "Rebibbia", Sassari, Spoleto, Terni, Tolmezzo e Viterbo).

In particolare, si tratta di 744 detenuti sottoposti allo speciale regime *ex art. 41 bis* (di cui 13 donne), 4 internati *41 bis*, 1 collaboratore di giustizia e 1 detenuto in art. 6 legge 13 febbraio 2001, n. 45.

Secondo la consorzeria criminale di appartenenza sono così suddivisi: Camorra 254, 'Ndrangheta 202, Cosa Nostra 239, altre mafie 29, Sacra Corona Unita 20, Stidda 3 e terrorismo 3.

Dal 1° gennaio 2021 al 31 ottobre 2021 si registrano 15 nuove applicazioni del regime speciale, 8 declassati per mancato rinnovo del D.M. di sottoposizione al regime differenziato o per inizio collaborazione, 19 scarcerati, 4 deceduti, 5 detenuti riassociati al *41 bis* e 155 detenuti ai quali è stato prorogato il regime.

Ciò posto, si rappresenta che, rispetto all'anno precedente, il numero complessivo dei detenuti è leggermente diminuito:

<b>Anno</b>	<b>2020</b>	<b>2021</b>
Conta al 31 ottobre	761	750
Picco massimo	763	760
Picco minimo	749	749
Media	756	754

Conseguentemente, rispetto all'anno scorso, l'età anagrafica media si è abbassata, ma è aumentato il numero dei ristretti di età pari o superiore a 60 anni. In particolare: l'età anagrafica media è 56 anni (nel 2020 era 60 anni); i detenuti di età pari o superiore a 60 anni sono 299 (circa il 40% del totale; nel 2020 erano 279, circa il 35%).

Al 31 ottobre 2021 i piantonamenti eseguiti in strutture ospedaliere ammontano a 83 (di cui 15 effettuati all'interno di reparti aperti al pubblico e 68 in reparti detentivi ospedalieri) per un totale di 1597 giorni di degenza.

Nel lasso temporale in questione sono stati, altresì, effettuati complessivamente 44 trasferimenti per assegnazioni definitive e temporanee, 10 traduzioni per colloqui tra detenuti 41 *bis*, 31 permessi *ex art.* 30 O.P. e 1 permesso *ex art.* 21 *ter* O.P.

Nel corso del primo semestre, laddove previste limitazioni agli spostamenti sul territorio dettate dalla normativa emergenziale connessa alla pandemia da Covid-19, la conseguente difficoltà a garantire lo svolgimento dei colloqui visivi con i familiari è stata superata grazie alla concessione straordinaria di un ulteriore colloquio telefonico (in aggiunta a quello sostitutivo spettante *ex art.* 41-*bis* co. 2 *quater*) disposta previo parere favorevole della Procura Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e realizzata grazie all'intesa con il Comando Generale dell'Arma dei Carabinieri.

A tal proposito, personale dell'Amministrazione centrale ha coordinato le attività propedeutiche allo svolgimento di 1470 colloqui telefonici straordinari presso le Stazioni dell'Arma dei Carabinieri su tutto il territorio nazionale.

## **12.8 Il Nucleo Investigativo Centrale**

**Le politiche della formazione della Polizia penitenziaria, anche con riferimento alla prevenzione della radicalizzazione all'interno delle carceri.**

Gli accadimenti di natura terroristica, rivelano che gli istituti penitenziari costituiscono un terreno fertile per il processo di proselitismo e di radicalizzazione violenta, infatti, la permanenza in carcere esercita un doppio livello di coazione: l'isolamento del detenuto dalla società, dagli affetti familiari e dagli amici, nonché l'imposizione di un regime strettamente controllato e regolamentato.

In tale ottica, l'Amministrazione Penitenziaria, in ottemperanza alle indicazioni dettate dall'Unione Europea, ha iniziato, sin dal 2010, un'attività formativa del personale di Polizia penitenziaria affinché, all'interno degli istituti di pena, venissero individuati e valutati gli indicatori di un possibile processo di radicalizzazione violenta *in itinere*.

L'iniziativa, ripetuta in numerose edizioni, ha permesso di formare un cospicuo numero di operatori penitenziari.

Attualmente, anche al personale neo-assunto – oppure vincitore di concorsi interni per il passaggio a un ruolo o una qualifica superiore – è offerto uno specifico percorso formativo sull'argomento.

La formazione specialistica ha riguardato anche la realizzazione di corsi intensivi di lingua araba, la cui sperimentazione ha visto dieci unità di Polizia penitenziaria coinvolte.

Oltre a ciò, l'Amministrazione penitenziaria avvalendosi anche del Nucleo Investigativo Centrale della Polizia penitenziaria, attesa l'esperienza maturata nel tempo attraverso l'analisi del fenomeno in ambito penitenziario, ha partecipato a diversi progetti europei.

L'esito positivo della sperimentazione, intervenuta nell'ambito del progetto TRAI n TRAINING ha indotto il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria a sistematizzare il modello di lavoro e i relativi strumenti, estendendoli all'intero territorio nazionale, attraverso una circolare, entrata in vigore il 2 gennaio 2020 che, in continuità con le strategie di prevenzione e contrasto, messe in campo dall'Amministrazione penitenziaria, ha aggiornato le linee guida sull'attività di osservazione del fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo in ambito penitenziario, rendendo le competenze maturate funzionali agli obiettivi prefissati.

Contestualmente alla circolare, a tutte le sedi penitenziarie, è stato fornito il SYLLABUS uno strumento di carattere informativo, nel quale sono forniti elementi della tradizione islamica e delle sue espressioni principali, atteso che una conoscenza puntuale di quel mondo può essere uno strumento molto utile nel confronto e nella dissuasione da comportamenti conflittuali.

Nel merito, è tutt'ora in corso la disseminazione, da parte dei Nuclei Regionali del N.I.C., di webinar realizzati nel corso del progetto europeo TRAI n TRAINING, per la condivisione, anche mediante multivideoconferenza e con dedicati incontri informativi, con tutte le sedi penitenziarie.

Infine, il Nucleo Investigativo Centrale ha partecipato alla realizzazione di una pubblicazione, edita dalla European Foundation for Democracy, *“Donne e Jihad. Percorsi di radicalizzazione,*

*proselitismo e reclutamento*”, distribuito, a scopo didattico e conoscitivo, a tutte le Direzioni dei plessi penitenziari.

L’obiettivo dell’opera è quello di offrire un quadro descrittivo ed esplicativo dei percorsi di radicalizzazione delle donne, con specifico riferimento al contesto carcerario, atteso che l’idea che il jihadismo violento riguardi solo gli uomini, oltre a essere errata, ha portato a una considerevole sottovalutazione della minaccia in molti paesi europei.

### **Progressi raggiunti nel campo della cooperazione internazionale, con precipuo riferimento al trasferimento dei detenuti stranieri verso i Paesi di origine ed alle politiche di prevenzione e contrasto della radicalizzazione.**

La partecipazione del Dipartimento, attraverso il N.I.C., al Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo favorisce, nell’ambito di quel contesto, la cooperazione internazionale nella prevenzione e contrasto della radicalizzazione in ambito penitenziario.

Per la parte di competenza si evidenzia che nel 2021, sono stati eseguiti provvedimenti amministrativi di espulsione, nei confronti di **22** soggetti dimessi dai Penitenziari per fine pena per i quali era stato rilevato un processo di radicalizzazione.

A quanto sopra descritto, si aggiunge il controllo, da parte del N.I.C., dell’applicativo n. 24 denominato “*Terrorist Screening Center*” contenente i nominativi dei soggetti ritenuti pericolosi sotto il profilo terroristico e segnalati da 80 paesi del mondo.

## **13 La Giustizia Minorile**

Come noto, il *Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità*, istituito con D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 “Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e delle dotazioni organiche”, modificato ed integrato con D.P.C.M. del 19 giugno 2019 n. 99, esercita le funzioni attribuite dalla legge al Ministero della Giustizia in materia di minori e quelle inerenti all’esecuzione penale esterna e la messa alla prova degli adulti, nonché la gestione amministrativa del personale e dei beni ad essi relativi. Il predetto D.P.C.M., nell’estendere le competenze del già Dipartimento per la Giustizia minorile anche alla esecuzione penale esterna per gli adulti, in precedenza attribuite al Dipartimento dell’amministrazione penitenziaria, ha radicalmente mutato la funzione delle pene alternative alle quali riconosce la qualifica di sanzione e di efficace alternativa alla reclusione, in luogo della precedente configurazione quale mero istituto strumentale rispetto alla esecuzione della pena detentiva.

Il delicato e complesso processo di integrazione con il mondo della esecuzione minorile ha consentito di registrare, seppur gradualmente, un significativo rafforzamento delle sanzioni e misure

di comunità come strumento di costruzione della sicurezza sociale e prevenzione della recidiva. La riforma del processo penale, di cui alla recente legge 27 settembre 2021, n. 134 “*recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*”, è intervenuta a conferire piena dignità alla esecuzione penale esterna per gli adulti, così lanciando una sfida che tutti gli operatori del diritto sono tenuti a raccogliere ed onorare, già dalla fase processuale.

Parimenti assume maggiore ampiezza l’istituto della sospensione del processo con messa alla prova, che, già previsto dal 1988 nell’ambito del processo penale minorile, è stato esteso anche al procedimento penale a carico degli adulti dalla legge 28 aprile 2014, n.67, così confermando l’efficacia di un altro importante tassello del sistema di *probation* in Italia, da cui la necessità di una interlocuzione sempre più intensa e costante con la Magistratura, il Foro, la comunità nella accezione più ampia e, nello specifico, con il mondo del lavoro e con il volontariato.

Particolarmente intenso sarà il lavoro per la costruzione di un impianto che preveda quale passaggio nevralgico il segmento di giustizia riparativa, il cui modello operativo, costituendo essa uno dei punti di delega della sopra citata riforma, è allo studio di apposita Commissione legislativa.

Le “Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato”, emanate il 17 maggio 2019, che individuano concrete modalità operative e forniscono precise indicazioni affinché le relative pratiche abbiano reale applicazione su tutto il territorio con strutture di riferimento altamente qualificate ed adeguatamente selezionate, verranno rivisitate ed integrate nel rispetto delle nuove previsioni normative.

Già al momento, in attuazione della disciplina dell’esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, attività di giustizia riparativa vengono svolte anche all’interno degli I.P.M., con il coinvolgimento della Polizia penitenziaria.

Il percorso riformatore, reso anche nell’anno 2021 particolarmente difficoltoso a causa della persistente emergenza Covid-19, è stato accompagnato di pari passo da un costante rafforzamento degli aspetti organizzativi, attraverso oculate politiche assunzionali nonché attinenti alla sicurezza ed al benessere del personale, nella convinzione che nessun processo riformatore possa declinarsi con successo in assenza di una adeguata attenzione all’implementazione di risorse umane, tecnologiche e finanziarie.

### **13.1 Politiche del personale civile e del Corpo di Polizia Penitenziaria e revisione delle posizioni dirigenziali e con riferimento alle politiche assunzionali, alla sicurezza e benessere del personale**



In relazione al personale del comparto funzioni centrali, le politiche assunzionali del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità hanno risposto a un duplice obiettivo:

- a) rafforzamento degli aspetti operativi dell'esecuzione penale esterna in relazione alla riforma del settore e alla trasformazione delle sue attribuzioni sulla base degli orientamenti legislativi in materia penale;
- b) rafforzamento della capacità gestionale ed amministrativa degli Uffici/Servizi della giustizia minorile e dell'esecuzione penale esterna.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha provveduto, nell'anno di riferimento, ad assumere complessivamente 148 unità di Funzionari della professionalità di servizio sociale.

In data 21 aprile 2021 hanno assunto servizio 26 Funzionari dell'organizzazione della graduatoria dei vincitori ed idonei del concorso RIPAM per il reclutamento di 28 Funzionari dell'Organizzazione.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha aderito al Progetto RIPAM, delegando alla Commissione Interministeriale per l'attuazione del Progetto RIPAM, l'incarico della gestione di apposite procedure selettive: ha pertanto incaricato la Commissione RIPAM, previa stipula di apposita Convenzione, di provvedere alla selezione di 39 Funzionari amministrativi area II F1. Recentemente, il 13 ottobre 2021, i candidati hanno espletato le prove scritte del predetto concorso. Quanto ai funzionari contabili, a seguito di Accordo stipulato in data 7 aprile 2021 e successivo atto aggiuntivo stipulato in data 3 maggio 2021 con il Comune di Acerra, il Ministero della giustizia - Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità - ha provveduto al reclutamento di 16 unità di Funzionario contabile area III F1 tramite scorrimento della graduatoria degli idonei del concorso pubblico, per esami, per la copertura di 3 posti di Funzionario contabile area III F1, a tempo pieno ed indeterminato.

Si è, inoltre, provveduto a perfezionare l'assunzione di 7 unità ai sensi della legge 12 marzo 1999 n. 68. Questa Amministrazione sta provvedendo, inoltre, ai sensi della legge 12 marzo 1999 n. 68, ad assumere a tempo indeterminato 4 unità di personale in qualità di centralinisti non vedenti destinati ad altrettanti Uffici di esecuzione penale esterna. Nell'anno 2021, infine, sono state attivate le procedure per l'assunzione di ulteriori 5 unità di personale appartenente alle categorie protette (ex art. 18 legge 68/99) che saranno destinate agli uffici/servizi di Roma, sulla base delle vacanze presenti in organico.

In merito al personale di polizia penitenziaria, nel mese di agosto 2021, all'esito del 178° corso di formazione per allievi Agenti del Corpo di polizia penitenziaria, sono state destinate al contingente per la giustizia minorile e di comunità 44 Agenti (23 uomini e 21 donne), rispettivamente 31 per gli I.P.M. e 13 per gli Uffici di Esecuzione Penale Esterna.

### **13.2 Le politiche della formazione della polizia penitenziaria, anche con riferimento alla prevenzione della radicalizzazione all'interno delle carceri**

Per assicurare la piena funzionalità degli uffici e servizi, l'Amministrazione ha adottato iniziative tese a potenziare il personale di Polizia penitenziaria, sia per lo svolgimento dei servizi legati alla sicurezza degli istituti e servizi penitenziari, che per la copertura dei posti di livello apicale.

Particolare attenzione è stata rivolta all'attività di formazione e aggiornamento del personale.

A tali fini, il Dipartimento collabora con la Direzione Generale della formazione del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria che, ai sensi del regolamento di organizzazione del Ministero, svolge l'attività di formazione e di aggiornamento professionale. Il Dipartimento individua le priorità e le esigenze formative del personale, previo confronto con i Servizi territoriali, e ne dà comunicazione alla Direzione generale della formazione per il successivo inserimento nel Piano Annuale della Formazione.

Nell'anno 2021 è stata data attenzione alla prosecuzione del percorso formativo rivolto ai 323 Funzionari di servizio sociale neoassunti, con uno specifico *focus* sulla giustizia di comunità; ulteriore percorso è stato avviato nel mese di dicembre 2021 per i funzionari che sono stati assunti nel mese di ottobre 2021.

Si è realizzato altresì il corso di formazione per 100 funzionari della professionalità pedagogica.

Nel corso dell'anno, si è svolto, in modalità da remoto, un percorso formativo rivolto ai Direttori e comandanti degli istituti penitenziari per i minorenni ed ai Direttori degli Uffici di Servizio Sociale.

Negli ultimi mesi dell'anno 2021 si è avviato il corso di formazione iniziale per funzionari dell'organizzazione, per i funzionari contrabili e tecnici del Dipartimento, che proseguirà nel corso del 2022.

Nell'anno 2022 saranno avviati i percorsi formativi per i dirigenti di istituto penale per i minorenni di livello dirigenziale e quelli del ruolo di esecuzione penale esterna, la cui assunzione è prevista nei primi mesi dell'anno 2022.

La formazione ha riguardato anche il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria: nel mese di ottobre e novembre 2021 sono stati riavviati i corsi di formazione di primo ingresso per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria assegnato agli I.P.M., strutturati su 4 edizioni, per un totale di 160 partecipanti.

### **13.3 Razionalizzazione delle risorse, contenimento della spesa, azioni intraprese e i risultati ottenuti sul versante dei consumi e dell'efficientamento energetico e all'utilizzo di fonti sostenibili o rinnovabili. Politiche adottate in tema di edilizia penitenziaria**

Anche nell'anno 2021 è stato garantito un approvvigionamento di beni e servizi funzionale al corretto andamento dei servizi forniti e, al contempo, in linea con la politica del contenimento della spesa, nell'ottica di determinare un progressivo innalzamento dei livelli di efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Nello specifico, con l'utilizzo delle risorse di cui al Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese istituito con l'articolo 1, comma 140, della legge di bilancio 2017, sono state realizzate le seguenti attività:

- fornitura e posa in opera degli impianti di videosorveglianza presso le strutture penali per minorenni;
- fornitura e posa in opera di sistemi di controllo a raggi X per il controllo di pacchi e borse e per il controllo delle persone;
- acquisto di rilevatori di apparati di telefonia mobile da installare negli istituti penali minorili;
- installazione di sistemi di sicurezza passiva, come le reti anti scavalco, automazione cancelli, presso le aree perimetrali e nelle aree interne degli istituti penali;
- graduale sostituzione e/o integrazione dei mezzi furgonati destinati al trasporto ed alla traduzione dei soggetti sottoposti a procedimento penale;
- manutenzione straordinaria degli automezzi di servizio in dotazione, al fine di garantire adeguate condizioni di sicurezza.

Inoltre, sono stati acquistati nuovi impianti telefonici destinati anche alle sedi degli uffici di esecuzione penale esterna presenti sul territorio nazionale

Nel corso dell'anno 2021 sono state perfezionate le procedure amministrative relative all'acquisto di nuovi automezzi sia a targa civile che di polizia penitenziaria, con ricorso alle convenzioni Consip attive sul MEPA. Infine, sono state fornite disposizioni alle direzioni dei Centri per la giustizia minorile al fine di provvedere all'acquisto di apparati per il rilevamento di telefoni cellulari all'interno degli istituti penali per minorenni, necessari a contrastare l'indebito ingresso e possesso di telefoni cellulari da parte dei ristretti.

In tema di edilizia penitenziaria, nel corso del 2021 sono proseguiti gli interventi di revisione e riadattamento dei beni immobiliari assegnati al Dipartimento, al fine di:

- razionalizzare gli spazi ed elevare gli standard di igiene e sicurezza;

- aumentare la funzionalità dei servizi attraverso la ristrutturazione degli immobili e la riattivazione di locali ed immobili in disuso, cercando al contempo di ricostituire l'identità storico - architettonica dei complessi di maggior interesse;
- introdurre sistemi tecnologici avanzati per l'ottimizzazione delle attività di controllo e gestione degli istituti penali anche al fine di consentire l'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane;
- introdurre apparati di produzione di energia alternativa complementari alle attuali fonti tradizionali, per il risparmio energetico e conseguente contenimento dei costi.

Gli interventi edilizi più rilevanti in corso d'opera sono:

- la prosecuzione delle attività tecnico-amministrative per la ristrutturazione del complesso demaniale sede dell'ex Casa circondariale di Rovigo, da destinare quale sede del nuovo istituto per minorenni del Triveneto. In tale ambito è stata effettuata, a cura del Provveditorato alle OO.PP. di Venezia, la consegna dei lavori e si prevede il completamento delle opere entro il mese di luglio 2023. Tale nuova struttura detentiva permetterà di superare le annose criticità riferite all'attuale I.P.M. di Treviso, sottodimensionato rispetto alle necessità del territorio veneto;
- la prosecuzione e conclusione degli interventi di ristrutturazione del Padiglione "E" del complesso "Cesare Beccaria" di Milano. Il completamento degli interventi, previsto per il mese di luglio 2022, consentirà di assicurare all'Istituto una capienza ricettiva in linea con i flussi di utenza del territorio di riferimento. L'I.P.M. di Milano è stato altresì interessato da lavori di recupero di spazi destinati ad ospitare l'utenza minorile con un percorso trattamentale avanzato;
- per l'Istituto Penale per i Minorenni di Casal del Marmo di Roma, sono in via di realizzazione le opere di manutenzione straordinaria della Palazzina detentiva "H", la cui conclusione si prevede entro la prima metà dell'anno 2022. Inoltre, il progetto esecutivo per il recupero e l'ammodernamento della Palazzina detentiva "L" è in fase di validazione ai fini dell'avvio delle procedure connesse all'espletamento della gara di appalto;
- il completamento degli interventi di ammodernamento ed installazione di nuovi impianti tecnologici di allarme e videosorveglianza presso gli istituti penali per minorenni.

Nell'ambito dei finanziamenti previsti dal D.L. 6 maggio 2021, n. 59, convertito con legge 1° luglio 2021, n. 101, che ha visto l'istituzione del Fondo complementare al P.N.R.R., sono stati inseriti quattro interventi per il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità.

#### **13.4 Strumenti impiegati per il monitoraggio delle presenze carcerarie all'interno degli Istituti minorili e la prevenzione del sovraffollamento**

Il monitoraggio delle presenze carcerarie all'interno degli istituti minorili, al fine di prevenire fenomeni di sovraffollamento, è imperniato sulla valutazione dei dati del fascicolo personale

informatizzato, costituito con l'introduzione, nel 2010, del Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM). Tale fascicolo rappresenta il punto di raccolta di tutti i dati rilevanti attinenti al minore/giovane adulto, necessari a fini operativi e per le elaborazioni statistiche di competenza del Dipartimento.

Particolare rilievo assumono i dati relativi alla posizione giuridica, quelli descrittivi della situazione personale e familiare, nonché quelli relativi agli interventi trattamentali attuati dal personale socio-educativo. Tali dati consentono la conoscenza del soggetto e l'aggiornamento dell'iter procedurale e trattamentale durante la presa in carico da parte degli operatori della Giustizia minorile.

Anche nell'anno 2021 il monitoraggio delle presenze all'interno degli I.P.M. è stato condizionato dall'emergenza pandemica in atto; tenuto conto della impossibilità di accesso al SISM da remoto, è stato disposto l'invio quotidiano tramite e-mail a tutti i Servizi e Uffici centrali del Dipartimento di un file contenente i dati relativi alle presenze giornaliere nei servizi residenziali e all'utenza in carico ai Servizi sociali minorili e agli Uffici di Esecuzione Penale Esterna per adulti, con immediata possibilità di consultazione anche per coloro che operano in *smart working*.

Il perdurare dell'emergenza sanitaria ha richiesto, anche nel corso dell'ultimo anno, un'organizzazione dei servizi minorili confacente alle necessità di contenimento della diffusione del virus SARS-Cov2, con la destinazione di specifici locali all'isolamento sanitario.

In alcuni Istituti penali minorili del nord Italia la contrazione degli spazi ha comportato problemi di sovraffollamento - già esistenti, per il solo I.P.M. di Milano, a causa di lavori di ristrutturazione ancora in corso -.

Per analoghi motivi, anche se solo in occasione di circostanze specifiche dovute a un numero di ingressi superiori alla norma e limitatamente a poche ore/giorni, è stato disposto che, oltre all'I.P.M. di Milano, anche gli Istituti di Bologna, Firenze e Treviso utilizzassero le stanze dei locali CPA per garantire l'esecuzione dell'isolamento fiduciario, ricorrendo, per l'accoglienza di minorenni arrestati o fermati, ai CPA limitrofi.

Tuttavia, i dati sulla presenza nelle strutture detentive minorili è incoraggiante, giacché la capienza attuale delle stesse è ben superiore all'attuale numero di presenti; non si evidenziano, quindi, problematiche di sovraffollamento, se non per l'I.P.M. di Milano, a causa delle anzidette motivazioni. Al contrario, gli I.P.M. del Centro-Sud Italia hanno numeri ridotti, in particolare nelle regioni meridionali e insulari, ove in alcuni casi la presenza giornaliera non raggiunge la metà della capienza. Ancor più rilevante è lo scarso numero di presenze nell'I.P.M. di Pontremoli e nelle sezioni femminili di Roma e Nisida, ove è mediamente occupato poco più di un quarto dei posti disponibili.

Un contributo alla riduzione delle presenze all'interno delle strutture detentive minorili è derivato dall'applicazione del D.L. 18/2020 e del D.L. 137/2020, con i quali è stata introdotta la misura della detenzione domiciliare speciale ed è stata ampliata la durata dei permessi premio per i detenuti che già ne usufruivano e per i detenuti con attivi programmi trattamentali all'esterno.

Nello specifico, questa Amministrazione ha emanato disposizioni alle direzioni degli I.P.M. e degli USSM, affinché si procedesse alla verifica della situazione giuridica, familiare e dello stato di salute di ogni utente presente nei servizi residenziali, al fine di sottoporre alle A.G. competenti tutti gli elementi di conoscenza utili a valutare, qualora vi fossero le condizioni, l'eventuale adozione di una misura penale di comunità o la mitigazione della misura cautelare.

Il numero medio di presenze giornaliere è leggermente diminuito nel corso dell'anno, passando da 324 dell'ottobre scorso alle attuali 317.

### **13.5 Le azioni intraprese con riferimento alla detenzione minorile, specie in relazione ai programmi trattamentali volti al reinserimento sociale dei giovani, tenuto conto in particolare delle esigenze di individualizzazione del percorso di recupero all'istruzione, alla salute e al lavoro**

L'organizzazione degli I.P.M. è stata ispirata alla logica della rieducazione e del reinserimento sociale dei giovani, attraverso la predisposizione di programmi trattamentali individuali, nonché di percorsi di istruzione, salute e lavoro specifici (secondo le indicazioni contenute nelle "Linee d'Indirizzo per l'applicazione del decreto legislativo 121/2018" emanate dal Capo Dipartimento).

Nonostante le difficoltà derivanti dalla emergenza da Covid-19, è stata data completa attuazione a quanto previsto dal citato Decreto e dalle relative Linee guida: le *équipes* multidisciplinari, in accordo con i Servizi territoriali competenti e previo ascolto e condivisione del minore/giovane adulto, hanno comunque assicurato nei tempi previsti la predisposizione dei Progetti Educativi Individualizzati che, nel rispetto delle limitazioni imposte dalle misure di prevenzione e contenimento del contagio da Covid-19, contengono tutti gli elementi indicati nella normativa di riferimento.

Riguardo all'organizzazione interna delle strutture detentive, le Direzioni degli Istituti hanno confermato la distribuzione degli spazi ai criteri enunciati dagli artt. 15 e 16 del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, assicurando, in particolare, che nelle camere di pernottamento siano ospitati non più di quattro detenuti, che i minorenni siano separati dai giovani adulti e che, ove gli spazi non lo consentano, pernottino in camere differenti.

Come noto, il sistema detentivo minorile garantisce, in ossequio alla recente normativa, la permanenza all'aperto per almeno quattro ore al giorno, con la presenza costante degli operatori che a qualsiasi titolo partecipano alle attività trattamentali.

Fondamentale è stato, ancora una volta, il contributo degli USSM nella definizione dei Progetti educativi, soprattutto nella fase di dimissione dall'Istituto.

I programmi trattamentali devono rispondere ai bisogni dell'utenza penale, offrendo attività e interventi integrati e sinergici in grado di garantire opportunità di reinserimento sociale e lavorativo, favorendo il processo di responsabilizzazione e di valorizzazione delle attitudini e rafforzando la consapevolezza degli effetti dei propri agiti e del danno procurato alla vittima.

Le disposizioni di cui al d.lgs. 121/18 precisano che il progetto educativo deve essere elaborato secondo i principi dell'individualizzazione delle prescrizioni e della flessibilità esecutiva, previo ascolto del minorenne/giovane adulto, tenendo conto delle caratteristiche della sua personalità. Il Decreto pone l'accento, quindi, sulla connotazione educativa del progetto e sul coinvolgimento della "comunità", intesa come l'insieme delle risorse e dei servizi del territorio, nell'ottica di una vera territorializzazione della pena, con il coinvolgimento del nucleo familiare di appartenenza.

Nel solco di un indirizzo politico volto a valorizzarne il significato, le attività all'interno degli Istituti sono state organizzate anche secondo una prospettiva di giustizia riparativa, tale da consentire la ricostruzione del legame sociale e da permettere ai giovani di riappropriarsi della loro vita.

La partecipazione ad attività formative di vario tipo deve infatti costituire l'occasione per accompagnare i ragazzi in un processo di comprensione del significato dell'azione deviante e di ripresa delle funzioni emotive, di sviluppo di una responsabilità riflessiva, di apprendimento su come intraprendere delle scelte di vita positive e costruttive. Questi orientamenti trovano una loro concreta realizzazione attraverso la definizione di programmi individualizzati, tarati a misura su ciascuno dei minori/giovani adulti detenuti, che prevedono uno sviluppo modulare in relazione al loro livello di coinvolgimento e di fattiva partecipazione.

A livello territoriale i Centri per la giustizia minorile e i Servizi minorili operano per attivare o consolidare le intese con le Regioni e gli Enti Locali, il Volontariato e il Terzo settore, al fine di realizzare attività volte ad ampliare le opportunità di reinserimento sociale attraverso reti qualificate e strategie operative integrate.

Tra le iniziative trattamentali di maggiore rilevanza nell'ambito dell'educazione alla legalità e della cittadinanza attiva, si segnala la IV<sup>o</sup> edizione del progetto "Legalità e Merito", che ha l'obiettivo di diffondere la cultura della legalità presso istituti scolastici dislocati su tutto il territorio nazionale, con particolare attenzione a quelli ubicati in aree a rischio, caratterizzate da condizioni di svantaggio economico e sociale. Il progetto ha previsto, nell'edizione di quest'anno, il coinvolgimento degli

I.P.M. di Catania, Firenze e Milano attraverso incontri in modalità a distanza, tra studenti della L.U.I.S.S. e dal loro tutor e alcuni ragazzi ospiti dei suddetti I.P.M., su tematiche quali: le conseguenze di uso e abuso di sostanze stupefacenti e alcool, la salute, l'uso consapevole dei social, l'autodeterminazione, il libero arbitrio, la libertà di scelta.

L'emergenza sanitaria che sta interessando, con vari livelli di gravità e criticità, l'intero territorio mondiale e il susseguirsi delle disposizioni nazionali correlate all'andamento dell'epidemia, ha reso prioritaria ed indispensabile l'adozione di disposizioni finalizzate all'applicazione delle misure di prevenzione sanitaria a tutela della salute dell'utenza ristretta e del personale tutto. Le Direzioni degli Istituti penali per i minorenni, unitamente al personale medico, hanno promosso azioni di sensibilizzazione e di informazione costante della popolazione ristretta e dei familiari, sulle cautele da adottare, i rischi di contagio, i comportamenti ai quali conformarsi e le motivazioni alla base delle indicazioni fornite dall'Autorità Sanitaria.

Giova ricordare, a tal riguardo, che il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità è componente del Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria (Allegato A del D.P.C.M. 1 aprile 2008) costituito, ai fini del coordinamento nazionale, presso la Conferenza Unificata fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali, con l'obiettivo di garantire l'uniformità degli interventi e delle prestazioni sanitarie e trattamentali nell'intero territorio nazionale

L'epidemia e lo stato di emergenza sanitaria hanno inevitabilmente contribuito ad acuire gli aspetti di maggiore fragilità dell'utenza penale minorile, già portatrice di un quadro complesso di disagi sociali e disturbi psichici.

Non di rado l'utenza in carico appartiene a famiglie multiproblematiche, con situazioni di forte emarginazione socio-economica e culturale, le quali, con l'epidemia in corso, hanno visto peggiorare le proprie condizioni di vita. Altrettanto delicata è la questione dei minorenni stranieri non accompagnati, che hanno affrontato percorsi migratori drammatici, e di quelli di seconda e terza generazione, nel cui processo di crescita gli aspetti culturali di provenienza, entrando in conflitto con quelli della società di inclusione, fungono da detonatori per manifestazioni di devianza e, frequentemente, di disagio psichico.

Rispetto a questa complessità dell'utenza, che richiede necessariamente una presa in carico integrata con i Servizi dell'Ente locale e della Sanità, i Servizi minorili riscontrano talvolta, da parte dei servizi socio-sanitari, una non adeguata risposta ai bisogni dell'utenza. Le situazioni dei minori dell'area penale sono, infatti, spesso collocate in una linea di confine tra il disagio sociale e il disagio psichico, che richiedono di essere riconosciute e accolte da un sistema integrato di interventi che



garantisca il diritto alla salute nelle sue diverse espressioni, come peraltro ribadito dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121.

Costante, quindi, è l'azione di sollecitazione e confronto con tutti i servizi socio-sanitari del territorio per l'identificazione precoce dei fattori di rischio, al fine di attivare concreti programmi di prevenzione e di intervento nei confronti dell'utenza sottoposta a provvedimenti penali.

In attuazione di quanto previsto dalla riforma della Sanità penitenziaria, particolare impegno è stato dedicato sia alla definizione di Accordi operativi tra i Servizi minorili e i Servizi Sanitari territoriali, sia alla loro concreta applicazione, così come alla completa attuazione, da parte dei Centri per la giustizia minorile e dei Servizi minorili ad essi afferenti, del "Piano Nazionale per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario nei servizi residenziali minorili del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità".

Gli I.P.M. contribuiscono, in stretta collaborazione con le Istituzioni scolastiche territorialmente competenti, a garantire all'utenza penale minorile l'esercizio del diritto/dovere all'istruzione. All'interno delle strutture si tengono corsi di scuola primaria, di alfabetizzazione, di scuola secondaria di primo e di secondo grado. Per gli studenti che abbiano dimostrato di aderire ai programmi trattamentali, è consentita, previa approvazione dell'Autorità Giudiziaria competente e in applicazione di quanto previsto dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, la frequenza di corsi scolastici tenuti all'esterno della struttura.

Anche nell'anno scolastico 2020-2021 l'organizzazione delle attività scolastiche è stata notevolmente condizionata dall'emergenza epidemiologica in corso.

Ciò è risultato particolarmente penalizzante nel contesto detentivo minorile: da un monitoraggio condotto sull'esperienza scolastica durante tale periodo, sono emerse difficoltà connesse all'utilizzo della modalità da remoto dell'utenza penale minorile, scarsamente autonoma e spesso portatrice di disturbi dell'apprendimento nonché poco avvezza all'uso di strumentazioni tecnologiche. In considerazione di ciò, si è sostenuta con gli interlocutori istituzionali competenti, sia a livello nazionale che periferico, ogni iniziativa volta a consentire che le attività scolastiche in presenza potessero essere assicurate per tutto l'anno.

L'emergenza ha riproposto la necessità di una dotazione informatica e di piattaforme dedicate, sulle quali sono state attivate e individuate rapide soluzioni, anche nella prospettiva di attivare una didattica a distanza integrata. Particolare attenzione è stata prestata per sostenere le iniziative volte a favorire la continuità didattica, specie per i giovani impegnati negli esami di fine corso per l'acquisizione del titolo di studio.

Significativa è stata l'introduzione del *curriculum* dello studente, quale documento rappresentativo che riporta le informazioni relative al percorso scolastico, le certificazioni conseguite e le attività extra scolastiche.

Lo strumento introdotto ha un alto valore educativo e intende offrire allo studente uno spazio di riflessione per favorire il processo di acquisizione consapevole delle competenze, delle potenzialità e delle esperienze maturate, con la finalità di orientarlo rispetto alla prefigurazione del possibile progetto di vita e alle scelte formative e di lavoro che possono contribuire a definirlo.

A livello nazionale, sono proseguiti presso il MIUR i lavori del Comitato Paritetico Interistituzionale composto da rappresentanti della DGPRAM e del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria. Gli ambiti di collaborazione e le finalità del Comitato, contenuti nel Protocollo d'Intesa "Programma speciale per l'istruzione e la formazione negli istituti penitenziari e nei servizi minorili della giustizia", siglato il 19 ottobre 2020, consistono nella promozione dell'integrazione e di pari opportunità nei percorsi scolastici dei soggetti ristretti nelle strutture penitenziarie italiane e di quelli sottoposti a provvedimenti penali non detentivi da parte dell'Autorità giudiziaria minorile. Il Comitato si pone tra i principali obiettivi l'attuazione di percorsi certificabili, modulari e flessibili in contenuti e durata, con la possibilità di prosecuzione anche dopo l'uscita dal circuito detentivo, l'acquisizione di abilità e competenze individuali, lo sviluppo di una politica dell'istruzione integrata con la formazione professionale attraverso la collaborazione con le Regioni e il mondo delle imprese.

L'art. 20, comma 1 dell'O.P., come novellato dall'art. 2, co 1, lett. a) d.lgs. 124/18, prevede che *"negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale"*.

I Servizi minorili sono in realtà da sempre particolarmente attenti alla promozione della formazione professionale. In tutti gli I.P.M. sono attivi corsi di formazione professionale, spesso congruenti con i percorsi scolastici offerti: è il caso, ad esempio, delle collaborazioni con Istituti scolastici alberghieri presenti presso gli I.P.M. di Roma e Bologna. In molti casi (Milano, Bologna, Roma, Catanzaro, Bari, Potenza) i corsi di formazione professionale sono realizzati da Enti accreditati; si tratta di corsi stabili negli anni e finanziati con fondi regionali o europei, che rilasciano titoli riconosciuti sul mercato del lavoro. Presso altre strutture la formazione è assicurata da esperti o associazioni locali, che spesso agiscono in forma volontaria, con l'Amministrazione che concorre a sostenere le spese vive (attrezzature, materiale didattico, incentivi per gli allievi).

In numerose realtà territoriali, inoltre, sono presenti, in forma sperimentale, attività lavorative intramurarie gestite da soggetti terzi in convenzione con l'Amministrazione.

A titolo esemplificativo, si segnala che presso l'I.P.M. di Bari è presente, fin dal 2018, un laboratorio di produzione di prodotti da forno, con l'obiettivo di fornire ai minori e giovani ristretti opportunità di lavoro nel settore della pasticceria e, al contempo, di riscoprire antiche tradizioni artigianali.

Inoltre, nel 2021 sono stati posti in essere studi finalizzati a verificare la possibilità di dare avvio ad attività lavorative gestite direttamente dall'Amministrazione ex artt. 20 e 22 O.P., con riferimento in particolare ai servizi di pulizia degli immobili demaniali.

Nel corso dell'anno, è proseguita l'attività di supporto del Dipartimento ad alcuni I.P.M. per l'avvio e/o la prosecuzione delle suddette attività lavorative e formative intramurarie, rispetto alle quali gli I.P.M. proponenti avevano riscontrato difficoltà di tipo tecnico e/o giuridico.

Anche per quanto riguarda le progettualità realizzate all'esterno delle strutture detentive, i Servizi minorili promuovono costantemente la ricerca di opportunità per i minorenni e giovani adulti in carico, nell'ambito della formazione professionale e dell'avviamento al lavoro. È proseguita l'azione di coordinamento e di promozione di iniziative per il reinserimento socio-lavorativo dei minori e giovani adulti in esecuzione penale esterna, con particolare riferimento all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali, cofinanziati con il Fondo Sociale Europeo, nell'ambito della programmazione 2014-2020.

In tale contesto una delle formule di maggiore successo è quella dei tirocini formativi, presenti in quasi tutte le regioni.

Un importante contributo è stato offerto dalla Cassa delle ammende, che il 6 aprile 2020, in attuazione dell'Accordo stipulato in data 26 luglio 2018 con la Conferenza Stato, Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale e in considerazione della necessità di intervenire con urgenza per porre in essere misure per fronteggiare l'emergenza, ha deliberato un finanziamento, pari a complessivi 5 milioni di euro, per favorire l'accesso alle misure non detentive di persone sottoposte a provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria privativi o limitativi della libertà personale. Tale iniziativa si è aggiunta allo stanziamento, deliberato nel 2019, di 10 milioni di euro per progetti di reinserimento socio-lavorativo e di euro 500.000,00 per servizi di sostegno alle vittime di reato e attività di giustizia riparativa. Le Direzioni dei Centri per la giustizia minorile, unitamente alle Regioni, agli UIEPE, ai PRAP, oltre che, in alcuni territori, agli Uffici dei Garanti Regionali per le persone private della libertà personale, sono stati impegnati, nel corso dell'anno, nella messa a punto e nell'avvio dei progetti approvati dalla Cassa delle ammende.

### **13.6 Le azioni avviate per incrementare la socialità dei minori detenuti ed il mantenimento dei rapporti familiari, in attuazione del principio della territorializzazione della pena**

L'azione amministrativa è stata inoltre ispirata al rispetto del principio di territorialità, che assume particolare pregnanza nei programmi di trattamento dei minori e giovani adulti detenuti, in quanto consente la continuità delle relazioni personali, familiari, sociali, nonché la lettura e la ricomposizione dei conflitti di cui il reato è espressione.

Dall'analisi dei flussi di utenza dei primi dieci mesi del 2021 si rileva che complessivamente l'86% degli ingressi è avvenuto nelle regioni di riferimento, dato sostanzialmente simile a quanto registrato nel corso del 2020 (87%). Il dato si ridimensiona (60%) con riferimento all'utenza femminile, pur registrandosi un miglioramento rispetto al 2020 (49%). Tale diversità è motivata dal fatto che sul territorio italiano sono presenti solo tre strutture detentive che accolgono ragazze, ubicate rispettivamente a Pontremoli, Roma e Nisida, e che il numero di ragazze per le quali sono disposti provvedimenti detentivi è particolarmente ridotto.

Per assicurare effettività al principio di territorialità anche nel 2021 il Dipartimento ha consolidato ulteriormente l'impegno già in atto per il superamento delle criticità strutturali che hanno continuato a condizionare alcuni Istituti, in particolare nel Centro-Nord, con la riduzione della relativa capienza per il perdurare dei lavori di ristrutturazione in corso.

In uno al principio di territorialità, la tutela dell'affettività rappresenta un componente centrale dei programmi di trattamento e dei percorsi di reinserimento sociale dei minori.

L'Amministrazione ha da sempre promosso e incentivato presso i Servizi minorili azioni volte a rafforzare, nelle progettualità, la valorizzazione dei rapporti affettivi tramite la partecipazione attiva della famiglia, sia nell'esecuzione delle misure detentive, alternative, sostitutive o di sicurezza, sia nei programmi di messa alla prova.

Per quanto attiene nello specifico ai giovani ristretti negli I.P.M., nell'assegnazione e movimentazione dei detenuti in carico si è sempre assicurata una particolare attenzione a garantire la vicinanza territoriale del detenuto alla famiglia, nonché la vicinanza del giovane detenuto genitore ai propri figli. L'obiettivo è quello di valorizzare i momenti di contatto fra il giovane detenuto e i suoi cari, ponendo in essere tutti gli sforzi che le risorse a disposizione e le previsioni normative consentono, nella consapevolezza che il contributo offerto dalla famiglia sia di primaria importanza nel percorso di riflessione del ragazzo e nel significato che l'evento penale assume nella sua vita.

Laddove è stato necessario procedere alla collocazione di minori e giovani adulti in sede diversa da quella del territorio di residenza della famiglia, si è sempre proceduto ad assicurare agli stessi periodiche aggregazioni nelle sedi di provenienza, al fine di garantire la fruizione del diritto di colloquio diretto con i familiari o con altre persone affettivamente significative.

Si ricorda che il Decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 121 ha innovato profondamente la precedente disciplina relativa al numero e alla durata dei colloqui: gli istituti devono ora assicurare l'effettuazione di otto colloqui diretti mensili, in luogo dei precedenti sei, di cui uno da svolgersi in una giornata prefestiva o festiva, per una durata che va da un minimo di 60 a un massimo di 90 minuti.

In tutti gli istituti sono stati recepiti i principi relativi all'ampliamento del numero e della durata dei colloqui, sia in presenza che telefonici, anche con l'utilizzo dello strumento del video-colloquio. Di fatto, superata la prima fase emergenziale, seppur gradualmente e garantendo il rispetto delle misure sanitarie di prevenzione, è stata ripristinata l'ordinaria fruizione dei colloqui in presenza, considerati lo strumento principale per assicurare la concreta attuazione dei principi di tutela dell'affettività e del mantenimento delle relazioni familiari.

Nel corso dell'anno, per assicurare l'accesso ai colloqui telefonici, l'amministrazione ha effettuato la manutenzione dell'infrastruttura tecnologica del nuovo sistema di gestione automatizzato delle conversazioni telefoniche dei detenuti, unico per tutti gli istituti, garantendo la sicurezza dei contatti con l'esterno.

Le installazioni a oggi riguardano 14 I.P.M. su 17, oltre al server master, con funzione di raccordo di tutte le informazioni rilevate localmente, allocato presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Per garantire il funzionamento del sistema è stata individuata un'unità di personale per ogni Istituto penale, alla quale affidare l'incarico di amministratore locale del sistema.

Il video-colloquio, divenuto strumento di comune utilizzo, rappresenta una delle modalità che possono contribuire al mantenimento delle relazioni affettive soprattutto per gli utenti stranieri, oltre che per coloro che siano ospitati in strutture distanti dal luogo di residenza dei familiari.

Il Dipartimento ha assicurato il più ampio supporto alle strutture detentive diffondendo, il 30 dicembre 2020, le "Linee guida per lo svolgimento dei video-colloqui all'interno degli I.P.M." per disciplinare l'uso della strumentistica nonché assicurando un'adeguata strumentazione informatica, con pc e collegamenti a sistemi quali *skype for business* in numero proporzionato al fabbisogno dell'utenza.

Una specifica azione ha riguardato la realizzazione degli spazi da destinare alle visite prolungate, resasi necessaria a seguito della introduzione di questo nuovo strumento, finalizzato a favorire e mantenere le relazioni affettive all'interno dei contesti detentivi. Come disciplinato dall'art. 19, comma 4, del d.lgs. 121/18, le visite prolungate devono svolgersi "*all'interno di unità abitative appositamente attrezzate all'interno degli istituti, organizzate per consentire la preparazione e la consumazione dei pasti e riprodurre, per quanto possibile, un ambiente del tutto familiare*". Il programma di realizzazione dei locali necessari all'espletamento delle visite, frenato dall'emergenza

sanitaria, è stato in ogni caso avviato, attraverso i necessari approfondimenti tecnici e di quelli relativi all'individuazione, all'interno di ogni I.P.M., del locale idoneo a essere destinato a tale uso, al suo allestimento e alla sua gestione in rapporto all'organizzazione della struttura.

L'estensione dell'età a 25 anni dell'utenza presente nelle strutture detentive minorili ha dato maggior impulso all'attenzione sempre prestata al ruolo delle giovani madri e dei giovani padri detenuti, con il potenziamento di tutte le iniziative che possano offrire loro maggiori spazi di condivisione, crescita e responsabilizzazione. Nel solco delle Raccomandazioni definite nel Protocollo d'Intesa sottoscritto dal Ministro della giustizia con il Garante dell'infanzia e l'adolescenza e l'associazione Bambinisenzasbarre, sono stati realizzati progetti per il sostegno alla genitorialità, con l'obiettivo di favorire il processo di responsabilizzazione al ruolo genitoriale. Al fine di favorire i legami genitoriali essenziali, si è posta particolare attenzione alle modalità di realizzazione degli incontri, con la predisposizione di spazi di ospitalità alle famiglie, al di fuori dei consueti colloqui settimanali e anche negli spazi esterni alle strutture.

### **13.7 Protocolli avviati con le regioni, gli enti locali e il terzo settore per il processo di reinserimento e la presa in carico territoriale dei minori detenuti**

Numerosi sono stati, nel 2021, i Protocolli avviati con le regioni, gli enti locali e il terzo settore per il processo di reinserimento e la presa in carico territoriali dei minori detenuti.

In tale contesto, i progetti e i protocolli d'intesa sviluppati a livello nazionale sono diretti a 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.

I Centri per la giustizia minorile avviano accordi e protocolli a livello territoriale; i medesimi Centri, inoltre, favoriscono lo sviluppo delle progettualità previste nell'ambito dei protocolli d'intesa siglati dall'amministrazione centrale.

Tra i tanti, si segnalano:

- Il protocollo d'intesa con "Con i bambini impresa sociale s.r.l.", siglato il 9 novembre 2021, finalizzato alla promozione di interventi di contrasto alla povertà educativa minorile e all'individuazione di strategie comuni per incrementare percorsi per il reinserimento sociale attraverso l'apprendimento e l'inserimento lavorativo dei giovani del circuito penale. La stipula del protocollo ha consentito di approvare ben 17 progetti, sulla base del bando "Cambio rotta - Percorsi di contrasto alla devianza minorile", emanato da "Con i bambini impresa sociale s.r.l.",

che coinvolgono i giovani dell'area penale, oltre a quelli del territorio, per una durata triennale ed un finanziamento complessivo pari a 14,5 milioni;

- L'accordo di collaborazione con la Conferenza nazionale volontariato giustizia (CNVG) è stato rinnovato il 3 novembre 2021. La collaborazione con la CNVG riveste particolare rilievo in quanto intende favorire l'ampio coinvolgimento di enti, associazioni e gruppi impegnati quotidianamente in esperienze di volontariato nell'ambito dell'esecuzione penale;
- Il protocollo d'intesa tra il Ministero dell'istruzione e il Ministero della giustizia relativo al "Programma speciale per l'Istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei servizi Minorili della Giustizia", stipulato il 19 ottobre 2020, si pone obiettivi di promozione dell'integrazione e di pari opportunità nei percorsi scolastici dei soggetti ristretti nelle strutture penitenziarie italiane e di quelli sottoposti a provvedimenti penali non detentivi da parte dell'Autorità giudiziaria minorile, nonché l'attuazione di percorsi certificabili, modulari e flessibili in contenuti e durata, con possibilità di prosecuzione anche dopo l'uscita dal circuito detentivo;
- Il protocollo con l'associazione Libera "Associazioni, nomi e numeri contro le mafie", finalizzato alla promozione di percorsi di educazione alla legalità, azioni di utilità sociale, attività di rieducazione, percorsi di reinserimento sociale e di apprendimento lavorativo, manifestazioni unitarie come la partecipazione alla giornata nazionale in ricordo delle vittime di mafie, sarà rinnovato nell'anno 2022;
- Il protocollo d'intesa con il Centro sportivo italiano (CSI), finalizzato alla realizzazione di percorsi di educazione alla legalità, di formazione, di attivazione di interventi di carattere sportivo, culturali e di socializzazione, nonché alla promozione di opportunità per il reinserimento sociale e l'apprendimento lavorativo dei minori e dei giovani adulti del circuito penale, che sarà rinnovato nel 2022;
- Il protocollo d'intesa sottoscritto da Ministero della giustizia, Ministero dell'istruzione, Ministero dell'università e della ricerca, Consiglio superiore della magistratura, Direzione nazionale antimafia, Autorità nazionale anticorruzione e Libera università internazionale degli studi sociali Guido Carli (L.U.I.S.S.), rinnovato nel corso del 2021, prevede l'organizzazione di seminari e attività di educazione alla legalità nelle scuole, coinvolgendo gli studenti L.U.I.S.S., percorsi educativi-informativi rivolti agli studenti, famiglie e docenti, finalizzati alla diffusione degli strumenti per riconoscere i fenomeni di illegalità e delle metodologie per affrontarli.

Più in generale nel corso del 2021, superata la fase più critica dell'emergenza sanitaria, l'attività di rete ha avuto una graduale ripresa, consentendo anche a livello locale la realizzazione di incontri in presenza tra gli operatori dei servizi minorili e i referenti dei servizi e associazioni del terzo settore.

### **13.8 La collaborazione prestata al Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale ed azioni intraprese in relazione agli esiti conosciuti delle attività del Garante**

Uno specifico canale di comunicazione è stato garantito, anche nel 2021, con il Garante nazionale dei diritti delle persone private della libertà personale, proseguendo nel percorso di fattiva collaborazione già intrapreso nel recente passato. In questo quadro, l'Amministrazione ha ricevuto i rapporti informativi redatti all'esito delle visite eseguite dalla predetta Autorità presso alcuni I.P.M. ed ha avviato, su mandato del Capo Dipartimento, puntuali accertamenti ispettivi.

### **13.9 Lo stato di avanzamento dei programmi di giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime**

La realizzazione di programmi di giustizia riparativa e, più in generale, l'attenzione alla tutela delle vittime di reato, costituisce uno degli obiettivi primari del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, all'interno del quale sussiste uno specifico ufficio deputato alla promozione della giustizia riparativa e della mediazione penale.

Nel perseguire queste finalità, anche nel 2021 si è puntato in primo luogo allo sviluppo di una base stabile ed uniforme sul territorio nazionale di programmi per la giustizia riparativa, la mediazione penale e la tutela delle vittime, da realizzarsi anche attraverso accordi locali congiunti siglati dai Centri per la giustizia minorile e dagli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna.

Al fine di consolidare i servizi avviati, è stato assicurato un attento monitoraggio degli interventi realizzati ed è stata favorita la complementarità con le iniziative finanziariamente sostenute con i fondi di Cassa delle ammende per progetti di sviluppo di servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reati, per la giustizia riparativa e la mediazione.

In attuazione del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, recante *“Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, in attuazione della delega di cui all'articolo 1, commi 81, 83 e 85, lettera p), della Legge 23 giugno 2017, n.103. (18G00147)”*, è proseguita l'azione di promozione di percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale nel corso dell'esecuzione intramuraria.

Il Dipartimento ha promosso, inoltre, la realizzazione di iniziative congiunte tra Uffici di servizio sociale per i minorenni e Centri diurni polifunzionali orientate a percorsi di giustizia riparativa, mediazione penale e tutela delle vittime, sostenendo il coinvolgimento di nuclei operativi creati in seno alla comunità, cui afferiscono -sulla base di protocolli o intese strutturate- altri soggetti istituzionali quali enti del no-profit, istituzioni, enti ed associazioni.

L'Amministrazione ha dedicato un'attenzione particolare alle iniziative rivolte al sostegno e alla tutela delle vittime di reato nell'iter giudiziario e nei programmi di giustizia riparativa, anche



attraverso una corretta informazione e la promozione di azioni di sensibilizzazione e di sistemi di interazione tra reo, vittima e comunità.

Le iniziative descritte sono basate sul comune assunto che la commissione di un reato va intesa non tanto, o non solo, come violazione di un precetto, quanto piuttosto come rottura di un equilibrio sociale tra “*individui*” e tra “*individuo e comunità*”, donde la necessità di individuare opportunità trattamentali che, coniugando i concetti di sicurezza e riabilitazione, restituiscano dignità alla vittima del reato.

In coerenza con i dispositivi europei, il Dipartimento ha quindi proseguito l’azione di sostegno alle realtà territoriali in questo delicato passaggio di paradigma, favorito anche dalla reticolare architettura nazionale di referenti per la giustizia riparativa impegnati a promuovere, sul territorio, azioni a supporto delle iniziative riparative e a monitorarne gli esiti.

In questa direzione, da un lato, il Dipartimento per la giustizia minorile ha assegnato alle articolazioni territoriali, nell’ambito delle progettazioni *extrabudget* “obiettivo 1D dei Documenti di programmazione interdistrettuali”, risorse volte a favorire percorsi di giustizia riparativa e mediazione penale con le vittime di reato nel corso dell’esecuzione della pena e, dall’altro, si è fortemente impegnato a offrire opportunità e spazi di apprendimento, riflessione, condivisione e crescita culturale attorno a tali tematiche, non circoscritta ai soli operatori della giustizia ma aperta alla comunità.

In tale quadro, il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità ha avviato una pluralità di attività, che includono anche l’area della promozione e/o adesione a iniziative di studio e proposte progettuali sia sul piano nazionale che in ambito europeo, tra le quali:

- *Progetto “E-protect II”* - È proseguita l’attività di implementazione della progettualità articolata in 24 mesi, coordinata in Italia congiuntamente con *Defence for Children International* Italia. La progettualità, sostenuta finanziariamente dalla Commissione Europea, ha orientato gli interventi nei territori verso l’implementazione di una “*Metodologia per una valutazione individuale fondata sui diritti e i bisogni dei minorenni vittime di reato*” elaborata nel corso della prima edizione del progetto. L’iniziativa ha avuto una piena attuazione con modalità operative gestite in remoto, attraverso l’utilizzo di *streaming* e *webinar* – alcuni dei quali curati dal Dipartimento della giustizia minorile e di comunità – per la realizzazione di *kick off-meeting*, *meeting*, *international conference* e riunioni e azioni operative di *staff* nazionale;
- *Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato*”.

Il Tavolo, istituito presso questo Ministero per dare attuazione – in ambito nazionale – alle prescrizioni della Direttiva 2012/29/UE, tra le progettualità in corso di definizione, sta curando la

realizzazione di un portale informativo "RE-agire" che intende configurarsi quale volano di coinvolgimento di una quanto più estesa platea di interlocutori, istituzionali e non, per fornire supporto e sostegno alle vittime. Si segnala, inoltre, la procedura non competitiva intrapresa mediante "Invito a presentare proposte per la realizzazione di interventi rivolti all'assistenza e al sostegno delle vittime di qualsiasi tipologia di reato, in ottemperanza alle disposizioni della Direttiva 2012/29/UE. Annualità 2021", alle Regioni. I progetti selezionati, in numero di 11, sono stati finanziati per l'importo complessivo di euro 1.914.969,90;

- *Accordo di partenariato* tra la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i Minorenni di Napoli, i Servizi della giustizia minorile, il Centro per la giustizia minorile di Napoli e *Defence for Children* Italia e progettualità "*Verso un una rete territoriale integrata per assicurare la tempestiva individuazione e la pronta presa in carico di minorenni vittime di reato a Napoli*" - Nell'ambito della collaborazione avviata con gli Uffici giudiziari minorili della Regione Campania, è stato siglato, in data 24 giugno 2021, l'accordo di partenariato sopra richiamato che ha consentito di definire la progettualità "*Verso una rete territoriale integrata per assicurare la tempestiva individuazione e la pronta presa in carico di minorenni vittime di reato a Napoli*" che vede il coinvolgimento di tutti gli attori istituzionali e del terzo settore coinvolti nella presa in carico dei minorenni che sono vittime di reato.

L'iniziativa, nello specifico, mira a rafforzare e valorizzare il lavoro svolto nel territorio di Napoli intrecciandosi con gli attori già coinvolti all'interno del progetto Azzurro, condotto nel 2020, esperienza che ha dato vita a un sito dedicato a coloro che, vittime a vario titolo, vogliono acquisire informazioni sui diritti e sui servizi loro dedicati: <https://www.progettoazzurro.it/i-diritti-delle-vittime/>;

- *Progetto SeRV- Servizi e diritti per le vittime di reato*", iniziativa sostenuta finanziariamente dalla Commissione Europea – D.G. Giustizia, articolata in 24 mesi di attività. Nel quadro di un respiro europeo, il progetto è teso ad approfondire la comprensione delle modalità attraverso cui i Paesi dell'Unione - portatori di diversità in quanto a tradizioni giuridiche e servizi di assistenza alle vittime - possono rispondere, con efficacia e coerenza, alla Direttiva 2012/9/UE anche promuovendo la cooperazione del settore *no-profit* che offre assistenza alle vittime ed a enti/attori pubblici pertinenti (polizia, procuratore di stato, giudici, operatori sociali), autorità nazionali e altri fornitori di servizi socio sanitari. L'iniziativa, inoltre, si propone di affrontare eventuali lacune e debolezze del sistema sui temi dei servizi di assistenza alle vittime.

Nell'ambito del partenariato italiano, il Dipartimento per la giustizia minorile e l'Istituto psicoanalitico per le ricerche sociali hanno sostenuto spazi di riflessione sia interna ai servizi che con gli attori del territorio, realizzando 5 incontri di servizio, che hanno visto la partecipazione

dei referenti per la giustizia riparativa afferenti ai servizi degli adulti e dei minori dei territori della Puglia, Sardegna, Veneto e Trentino-Alto Adige nonché 11 tavoli regionali, che hanno visto il coinvolgimento dei Servizi della Giustizia e gli Enti pubblici e privati che offrono servizi alle vittime di reato;

- *Seminari internazionali in materia di giustizia riparativa* – L’Amministrazione, in collaborazione con l’Istituto Psicoanalitico per le ricerche sociali, ha curato la progettazione e realizzazione di n. 8 eventi.

Seminari destinati prioritariamente ai Servizi coinvolti nella progettazione P.O.N. *“Liberi di scegliere”* ma, più in generale, in coerenza con le *“Linee di Indirizzo in materia di Giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato”* emanate il 17 maggio 2019, a tutti gli operatori dei Servizi della Giustizia.

I percorsi, attraverso il coinvolgimento di esperti provenienti da Paesi come Francia, Svezia, Irlanda del Nord e Spagna - realtà che hanno una lunga tradizione di intervento con gli strumenti di giustizia riparativa in ambito penale, sociale, scolastico e lavorativo - hanno inteso essere un’occasione per riflettere e confrontarsi per potenziare, attraverso nuovi stimoli, la giustizia riparativa in Italia;

- *Progetto “CREW” “Contribuire a rinforzare i diritti dei minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali in Italia”*. È proseguita l’attività di implementazione della progettualità promossa d’intesa con *Defence for Children International Italia*, orientata ad attenzionare i sistemi di protezione della Giustizia minorile, in conformità agli standard internazionali.

L’obiettivo primario è quello di contribuire ad armonizzare le pratiche di giustizia minorile nei 29 distretti giudiziari italiani sulla base dei principi della giustizia a misura di minorenne previsti dalla Direttiva UE 2016/800 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 maggio 2016. L’obiettivo correlato è quello di contribuire allo sviluppo di una metodologia nazionale per svolgere la valutazione individuale dei minorenni coinvolti nei procedimenti penali in qualità di indagati o imputati così come richiesto dai principi dei diritti dell’infanzia e dell’adolescenza e dalla normativa UE.

Il progetto mira, inoltre, a favorire la diffusione delle buone pratiche e la trasformazione delle pratiche non conformi alla normativa attraverso un processo nazionale basato sui fatti che coinvolga le autorità giudiziarie, le forze dell’ordine e i fornitori di servizi sociali.

È in corso di elaborazione un documento di orientamento per l’armonizzazione delle pratiche giudiziarie nazionali relative ai minorenni coinvolti nei procedimenti penali in qualità di indagati o imputati. Il documento presenterà una prima diagnosi della situazione all’interno dei 29 distretti giudiziari e avrà cura di fornire una serie di raccomandazioni per affrontare le carenze evidenziate

dalla ricognizione svolta. L'esposizione sarà sviluppata da *Defence for Children International* – Italia in collaborazione con il gruppo di lavoro inter-agenzia costituito e con il supporto dei partner e degli associati;

- Nell'ambito delle progettazioni *extrabudget* “obiettivo 1D dei Documenti di programmazione Interdistrettuale”, per l'anno 2021, sono state assegnate risorse finanziarie ai Centri per la giustizia minorile e agli Uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna volte a favorire percorsi di Giustizia riparativa e mediazione per le vittime di reato. Nello specifico sono state approvate 17 progettualità in materia di giustizia riparativa da realizzarsi presso tutti gli I.P.M. e 63 progettualità in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime da realizzarsi presso le altre articolazioni territoriali dei Servizi del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità;
- Progetto “*Restorative Justice: strategies for Change*”, iniziativa promossa dallo *European Forum for Restorative Justice* unitamente alla *National University of Ireland Maynooth* e a *Restorative Justice Nederland*”. L'iniziativa è orientata a sostenere lo sviluppo di “strategie di cambiamento” per incentivare una corretta diffusione della giustizia riparativa secondo i principi contenuti nelle direttive e raccomandazioni europee;
- Progetto “*Integrated Trauma Informed Therapy for Child Victims of Violence – INTINT*”. Sostenuto dalla Commissione Europea – *Dg Justice and Consumers (Rights, Equality and Citizenship Programme)*, promosso dall'Istituto Psicoanalitico per le ricerche sociali, il progetto intende rafforzare la capacità degli operatori di offrire alle persone di minore età vittime di violenza interventi orientati al *trauma informed treatment*.

L'Amministrazione inoltre ha sostenuto una semestrale azione di monitoraggio delle attività di giustizia riparativa e mediazione penale in tutte le articolazioni territoriali dipartimentali; supportato i territori nelle azioni locali, dando riscontro a richieste di pareri e valutazioni in merito a protocolli e accordi di intesa promossi nell'ambito dei 22 interdistretti; sostenuto l'integrazione delle iniziative progettuali con Cassa delle ammende nell'area dello “*Sviluppo di servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reato, per la giustizia riparativa e la mediazione penale*”, orientando azioni volte a costruire un sistema sinergico, e quindi complementare, delle azioni intraprese o da svilupparsi in materia di giustizia riparativa, evitando frammentazioni e dispersioni di iniziative progettuali.

### **13.10 Prevenzione della devianza**

L'espressa previsione nel quadro organizzativo del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità di un settore specificamente dedicato alla prevenzione della devianza ha legittimato l'ampliamento della prospettiva operativa del sistema, consentendo la programmazione di interventi che si realizzano in una fase antecedente alla commissione del reato.

La prevenzione della devianza, in linea con le Linee guida sulla prevenzione della delinquenza minorile (*Regole di Rihiad, 1990*), rappresenta uno degli obiettivi più importanti ed ambiziosi del Dipartimento con riferimento all'ambito minorile, perché intende incidere su destinatari diversi - i giovani, la comunità, i minori autori di reato - e su fattori di rischio di devianza diversi a seconda che sia stato posto in essere o meno il fatto reato (fragilità personali, economiche, familiari o sociali che espongono il giovane al rischio di delinquere e, se già autore di reato, a riproporre azioni criminose).

Descritti così i destinatari e gli obiettivi della prevenzione, è evidente che per fornire risposte adeguate occorre che si abbia sempre maggiore conoscenza dei processi di trasformazione, in termini di bisogni, interessi, rischi e aspettative delle nuove generazioni di adolescenti.

Gli ambiti di intervento su cui il sistema della giustizia minorile e di comunità sta lavorando per il rafforzamento delle competenze, la sensibilizzazione dei territori e delle comunità e la costruzione di interventi integrati di sistema interistituzionali, riguardano, in particolare, l'educazione alla legalità, l'attenzione a forme di aggregazione criminale e affiliazioni alla criminalità organizzata e radicalismo violento, l'educazione al rispetto dell'altro, la prevenzione del bullismo e del *cyberbullismo*, la costruzione di cittadinanza attiva.

In questa cornice, anche per l'anno 2021 la giustizia minorile ha seguito due direttrici: l'una, a livello centrale, con l'obiettivo di lavorare per la proposizione e la condivisione di una politica di intervento integrata ed inter-istituzionale per pervenire a programmi di rafforzamento delle azioni di sistema; l'altra, a livello territoriale, volta a sostenere le iniziative promosse a livello locale per favorire il diffondersi dei temi della prevenzione, dando impulso alle articolazioni del Dipartimento ed ai servizi minorili per attuare iniziative nei territori di competenza.

Nello specifico, in ordine alla politica territoriale, per l'anno 2021 sono state approvate, in sede di programmazione, iniziative progettuali proposte dai Centri per la giustizia minorile e degli Uffici interdistrettuali per l'esecuzione penale esterna, afferenti le macro-aree: a) educazione alla legalità, stimolando la riflessione dell'utenza (ragazzi dell'area penale, ragazzi a rischio di cooptazione in attività criminose, studenti e scolaresche) sui valori della legalità e della cittadinanza attiva; b) sostegno alla comprensione della pari dignità di genere volta a contrastare la violenza di genere, c) *cyberbullismo*, area volta a sviluppare consapevolezza nell'uso degli strumenti informatici e della comunicazione digitale per prevenire forme di illecito commesso in rete.

Accanto a tali progettualità, sono state sostenute tutte le ulteriori iniziative condotte a livello locale, avvalendosi dei contributi economici e delle collaborazioni dei territori interessati quali frutto di cooperazione con enti locali, forze di polizia, istituzioni scolastiche, mondo del volontariato e dell'imprenditoria privata.

In ordine allo specifico tema del contrasto alla violenza di genere, in linea con il recente intervento normativo e nella prospettiva di un rafforzamento delle azioni di sistema e della costruzione di reti interistituzionali, anche a livello nazionale, si è operata una ricognizione esplorativa della fase ideativa-propositiva delle iniziative territoriali che i servizi della giustizia minorile e di comunità programmano sul tema, inteso nell'accezione ampia del rispetto dell'altro.

Rispetto alla costruzione dell'azione di sistema e della sinergia inter-istituzionale, il Dipartimento ha continuato a perseguire le iniziative di collaborazione avviate nei precedenti anni con interlocutori istituzionali, con l'idea di definire interventi strutturali e condivisi con gli altri attori delle politiche giovanili su ciascuna delle macroaree in precedenza citate.

In tale *policy* sono state pianificate e condotte diverse iniziative progettuali a livello sovranazionale, aderendo a varie iniziative in materia di prevenzione, che di seguito si specificano:

- *Programma Operativo Nazionale (PON)* - Ministero dell'Interno - Dipartimento della pubblica sicurezza "Legalità" 2014-2020 "*Liberi di scegliere*" - Asse 4 "Favorire l'inclusione sociale e la diffusione della legalità" - Azione/Sotto-azione- 4.1.2. "Percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari soggetti a rischio devianza" - beneficiario Ministero della giustizia.

Il progetto si muove in una prospettiva di educazione alla legalità e di definizione della filiera educativa per rafforzare l'inclusione sociale di minori devianti e a rischio. Attuato nelle regioni Calabria e Campania, ha visto nel 2021 anche l'inserimento della regione Sicilia. Il progetto attiva una strategia innovativa di intervento che promuove forti azioni di accompagnamento educativo, anche con eventuali interventi in ambito civile, per consentire l'elaborazione autonoma di un progetto di vita libero e sganciato dalle dinamiche criminali fortemente presenti nelle tre regioni. Iniziato nel 2019, a seguito di rimodulazione approvata da PON Legalità, è stata effettuata una prima proroga del progetto con scadenza marzo 2021 e un rifinanziamento nel 2021 con scadenza giugno 2022, al fine di conferire continuità ai percorsi individuati e alla presa in carico dei minori del territorio siciliano.

Il progetto ha visto l'attivazione di percorsi individualizzati in favore di più di 55 minori presi in carico e sono state intraprese, con lo strumento dell'incontro in *streaming*, azioni di rafforzamento delle competenze attraverso la realizzazione di momenti formativi specifici dedicati agli operatori;

- *Progetto "Hash Tag"* (Dipartimento pari opportunità) – Progetto di sensibilizzazione contro le discriminazioni di genere nelle comunicazioni digitali che vede coinvolto il Dipartimento della giustizia minorile e di comunità in qualità di partner del Dipartimento di Psicologia dell'Università di Roma "Sapienza", della Polizia postale del Dipartimento della pubblica sicurezza e dell'associazione *Educal*.

Il progetto attua interventi di formazione ed informazione con realizzazione di eventi di comunicazione e sensibilizzazione dei territori, rivolti alla prevenzione della violenza di genere e della discriminazione di genere nelle comunicazioni digitali.

Tali interventi, finalizzati ad accrescere la consapevolezza e la comprensione delle varie manifestazioni delle forme di violenza e delle loro conseguenze anche attraverso l'organizzazione di *focus group*, hanno visto il coinvolgimento degli studenti della Scuola Secondaria di Primo e Secondo Grado, di insegnanti e genitori. Inoltre, nella fase finale, che ha visto la partecipazione anche dei ragazzi di due Istituti penali minorili, Roma e Nisida, il progetto ha previsto la somministrazione di un questionario ai giovani. La successiva elaborazione delle informazioni ha consentito di ideare un percorso formativo e un apposito kit a favore degli operatori delle Istituzioni scolastiche e degli operatori della giustizia minorile;

- *Progetto "Violenza zero!"* - Dipartimento pari opportunità - "Per il finanziamento di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della Convenzione di Istanbul". Il progetto è mirato a rafforzare, promuovendo un dialogo costante degli operatori con il mondo accademico, le competenze, le capacità di agire in maniera specifica sui minori e giovani adulti autori di reato sessuale, violenza di genere e maltrattamento in carico ai Servizi della Giustizia minorile nel territorio italiano Il Dipartimento è coinvolto in qualità di partner e l'Istituto Psicoanalitico per le Ricerche Sociali (IPRS) ne è capofila.

Avviato nel 2018, ha perseguito l'obiettivo di contestualizzare gli interventi all'interno di un panorama sociale, culturale e giuridico che ha fatto registrare profondi mutamenti sia nell'approccio complessivo al fenomeno, sia nel modo di predisporre misure adeguate. A tal fine si è approfondito il tema, da cui è scaturito il successivo percorso orientativo, con la realizzazione di indagini, analisi e momenti di confronto all'interno di focus group organizzati con i rappresentanti degli USSM e con la partecipazione di Assistenti Sociali di tutto il territorio nazionale.

Infine, si segnala che nell'ambito della collaborazione e della condivisione di strategie nazionali sulle politiche di intervento in favore dei minori, il Dipartimento sta partecipando con un proprio rappresentante alle attività e azioni dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile in vista dell'elaborazione del nuovo piano nazionale di prevenzione e contrasto all'abuso e allo sfruttamento sessuale dei minori.

### **13.11 Esecuzione penale esterna e messa alla prova**

A distanza di oltre sei anni dalla entrata in vigore del D.P.C.M. 15 giugno 2015, n. 84 "Regolamento di riorganizzazione del Ministero della Giustizia e riduzione degli uffici dirigenziali e

*delle dotazioni organiche*”, ispirato all’idea di conferire centralità, nel settore della esecuzione penale, alle pene alternative, può dirsi quasi completato il processo di riorganizzazione e implementazione dell’esecuzione penale esterna avviato in attuazione della riforma.

Particolare attenzione è stata dedicata all’istituto della sospensione del processo con messa alla prova dell’imputato adulto – istituto delineato sulla falsariga di quello già previsto, sin dal 1988, per i soggetti minori – che ha aggiunto un altro tassello importante alla costruzione del sistema di *probation* in Italia. Il processo riformista è stato accompagnato da un notevole sforzo sul piano organizzativo e strumentale, consapevoli che per adeguare il sistema italiano alle direttive europee in materia di *probation* e rendere pienamente operanti le riforme attuate nel sistema processuale e penale, c’è bisogno di implementare le dotazioni organiche del settore, tanto quelle afferenti ai processi di servizio che quelle dei processi di supporto

Nel periodo che va dal 9 dicembre 2019 all’ ottobre del 2021, l’Amministrazione ha proceduto all’assunzione di 470 nuovi funzionari di servizio sociale, grazie allo scorrimento della graduatoria dell’ultimo concorso, portando quasi a completamento la dotazione di organico prevista dal DM 19 novembre 2020. Di questi, 375 sono stati assegnati agli Uffici di esecuzione penale esterna. In tal modo, gli uffici hanno potuto dar vita alla diversificazione delle professionalità da convenzionare ai sensi dell’art 80 O.P., e all’implementazione del numero di psicologi, mediatori e criminologi, a tutto vantaggio della multiprofessionalità degli interventi.

Nel contempo, sono state avviate le procedure per l’assunzione di 18 dirigenti degli uffici di esecuzione penale esterna, per i quali è previsto l’ingresso in servizio nella primavera del 2022.

Al fine di delineare la portata del profondo mutamento che, già in questi ultimi anni (e a normativa vigente) ha interessato l’area dell’esecuzione penale esterna, si evidenzia che il numero di soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità al 31 ottobre 2021 risulta essere 67.792, cui si aggiungono 45.134 soggetti in carico per indagini e consulenze.

Il numero dei cittadini sottoposti a misure o sanzioni di comunità ha ormai largamente superato quello delle persone recluse negli istituti penitenziari. Al 31 ottobre 2021 erano infatti ristrette 54.307 persone. La giustizia di comunità è quindi, a tutt’oggi, la risposta prevalente alla commissione di un reato, anticipando addirittura, con la sospensione del processo con messa alla prova, l’avvio del *probation* alla fase predecisoria, come dal 1988 avviene nel settore minorile (pur con le debite differenze tra i due istituti).

La crescita delle misure di comunità impone, altresì, una riorganizzazione dei processi di lavoro e un ripensamento delle metodologie operative utilizzate per il perseguimento dell’obiettivo istituzionale, secondo la logica di una progettazione condivisa con il territorio e di una pianificazione



congiunta delle strategie con i committenti istituzionali e i servizi locali, così come indicato nelle linee guida emanate dalla Ministra della Giustizia.

Un altro imprescindibile fattore di crescita del settore è dato dall'organizzazione degli uffici nel segno della multidisciplinarietà degli interventi professionali. Gli uffici di esecuzione penale esterna, diversamente che in passato, vanno strutturati con la presenza, accanto ai funzionari di servizio sociale, di funzionari giuridico pedagogici, esperti in criminologia, psicologia, mediatori culturali.

Importante novità, nel segno della multidisciplinarietà metodologica e operativa, è rappresentata dalla costituzione dei nuclei di polizia penitenziaria presso gli U.E.P.E., in attuazione del D.M. 1° dicembre 2017 recante: *“Misure per l'organizzazione del personale del Corpo di Polizia penitenziaria negli Uffici di esecuzione penale esterna, nonché per l'individuazione dei compiti e per la selezione del medesimo personale”*.

In tale ottica, sono stati di recente assegnati, a seguito della procedura nazionale di mobilità, i funzionari del Corpo con qualifica dirigenziale presso gli uffici interdistrettuali di esecuzione penale esterna, al fine di conferire piena operatività ai nuclei di polizia penitenziaria.

È stato, inoltre, predisposto un protocollo operativo per la partecipazione della polizia penitenziaria nell'attività di osservazione dei condannati per i quali l'ordine dell'esecuzione della pena è sospesa, ai sensi dell'art. 656 c.p.p.

### **Processo riformatore in atto. Contenuti e stato di avanzamento**

La legge 27 settembre 2021, n. 134, ha delegato il governo a emanare decreti legislativi per la riforma del regime sanzionatorio, del processo penale e per l'introduzione di una disciplina organica della giustizia riparativa. In particolare, all'art. 17 della citata legge viene prevista una incisiva modifica alla legge 24 novembre 1981, n. 689, che disciplina le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, nell'ottica della semplificazione e del contestuale potenziamento delle medesime.

Nello specifico, da un lato si prevede l'abolizione delle sanzioni sostitutive della semidetenzione e della libertà controllata e, dall'altro, l'introduzione delle sanzioni sostitutive delle pene brevi della semilibertà, della detenzione domiciliare, del lavoro di pubblica utilità e della pena pecuniaria, da applicarsi, a determinate condizioni, direttamente dal giudice quando pronuncia sentenza, ove ritenga, anche attraverso opportune prescrizioni, che contribuiscano alla rieducazione del condannato. Il successivo art. 22, inoltre, introduce modifiche al codice di procedura penale in materia di sospensione del procedimento con messa alla prova, con l'estensione dell'ambito di applicabilità della misura oltre ai casi già previsti dall'art. 550, comma 2 c.p.p., individuando ulteriori specifici reati puniti con pena edittale non superiore nel massimo a sei anni che si prestino a percorsi di

risocializzazione o riparativi da parte dell'autore di reato, nonché consentendo anche al pubblico ministero di avanzare la richiesta di sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato.

Significativa, inoltre, nel solco di un percorso che, per la giustizia minorile, è già stato da tempo tracciato, è la previsione di cui all'art. 18: quest'ultimo articolo scolpisce i principi di delega che dovranno accompagnare l'introduzione di una disciplina organica del sistema di giustizia riparativa – tanto nell'interesse della vittima che dell'autore del reato – così palesando il *favor* del legislatore per questa innovativa prospettiva di ricomposizione dei conflitti sociali.

La riforma in corso avrà un impatto rilevante sull'operatività del sistema dell'esecuzione penale esterna: si prevede, oltre all'aumento dei numeri, la necessità di riorganizzare i processi di servizio, essendo le sanzioni sostitutive alla detenzione di competenza del giudice della cognizione.

### **Gli strumenti e le metodologie per l'implementazione dell'esecuzione penale esterna: gli sportelli di prossimità, la coprogettazione e gli accordi con i committenti istituzionali.**

Il processo di implementazione dell'esecuzione penale esterna per l'anno 2021 è stato delineato sulla scorta di tre principali strumenti/modelli di sviluppo: gli sportelli di prossimità, la coprogettazione e gli accordi con i committenti istituzionali.

Sotto il primo profilo, si sono potenziati gli sportelli di prossimità – ad oggi ne sono attivi ben 95 – e delle funzionalità offerte all'utenza: i vari settori di intervento degli uffici sono sviluppati attraverso gli strumenti dell'accordo con i committenti istituzionali e della coprogettazione con i servizi territoriali nonché con l'istituzione di sportelli di prossimità, tanto presso i tribunali che presso gli uffici territoriali (cd SP.IN.); questi ultimi, attraverso il contatto diretto tra più attori istituzionali, velocizzano l'*iter* procedurale.

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

L'utilizzo di tale strumento è ben evidenziato nelle Linee guida di progetto finanziate dalla Cassa delle ammende, che ha siglato nell'anno 2018 un accordo con la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale.

Le proposte di intervento, cofinanziate dalle regioni per un importo non inferiore al 30% ed alle quali sono stati invitati a partecipare tutti gli enti pubblici con finalità coerenti con l'azione di sistema, nonché le associazioni riconosciute e gli enti del terzo settore, sono finalizzate alla realizzazione di:

- percorsi di formazione professionale rivolti a persone in esecuzione penale;
- percorsi di inclusione sociale e/o di inserimento lavorativo rivolti a persone in esecuzione penale;
- interventi di assistenza per le persone in esecuzione penale e per i familiari, con particolare riferimento alla prole minore di età;
- servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reati, la giustizia riparativa e la mediazione penale.

Al fine di strutturare azioni di sistema che garantiscano effetti nel lungo periodo nonché di assicurare la costruzione di reti stabili di collegamento istituzionale tra tutti i referenti, l'amministrazione, anche nel corso del 2021, è stato impegnato nella valorizzazione dei fondi strutturali nell'ambito dei Programmi operativi nazionali (P.O.N.).

Si proseguirà, infine, nell'azione di promozione e coordinamento delle iniziative per il reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna, partecipando all'attuazione dei Programmi operativi regionali (POR.), cofinanziati con il fondo sociale europeo, nell'ambito della programmazione 2014-2020 e a quelli previsti nel nuovo quadro finanziario pluriennale 2021 – 2027, in fase di approvazione.

Anche per l'anno 2021 è stata costante l'attività di interlocuzione con i committenti istituzionali, attraverso il largo ricorso allo strumento dell'accordo, da declinarsi nelle sue diverse forme, quali protocolli, convenzioni, intese. Tale attività si è sviluppata sia nella pianificazione di percorsi che consentano di ampliare la platea dei soggetti sottoposti a misure di comunità, sia nella semplificazione delle procedure e delle comunicazioni.

Nel corso del 2021 sono riprese a pieno regime le interlocuzioni con i Tribunali di sorveglianza al fine di aggiornare i protocolli d'intesa o sottoscriverne di nuovi, nella direzione di una fattiva collaborazione istituzionale finalizzata alla migliore gestione dei procedimenti in corso, anche in ossequio al disposto del D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123.

Alla stessa stregua, gli accordi con gli Istituti e i Provveditorati regionali dell'amministrazione penitenziaria sono volti alla ricerca di aree e strumenti comuni di lavoro, soprattutto con riferimento alla categoria dei detenuti "dimittendi" e, più in generale, di coloro che sono nei termini per accedere alle misure alternative. A tal proposito, si rappresenta l'importanza di aver ripreso nel secondo.

Parimenti, si sono intensificate le interlocuzioni anche con le Direzioni degli Istituti penitenziari, per aggiornare o sottoscrivere ex novo gli accordi locali finalizzati al miglioramento continuo della collaborazione al trattamento penitenziario, come specificamente dettagliato nel paragrafo che riguarda la detenzione domiciliare.

Attraverso gli strumenti e le metodologie di lavoro sopra descritti, gli uffici di esecuzione penale esterna saranno impegnati, anche nel 2022, su tre grandi macroaree di azione:

- 1) l'area delle misure alternative e dei rapporti con la magistratura di sorveglianza;
- 2) l'area dei rapporti con gli istituti penitenziari e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria;
- 3) l'area della messa alla prova, dei lavori di pubblica utilità e dei rapporti con i Tribunali ordinari e con gli enti locali e terzo settore.

### L'andamento delle misure alternative e di comunità

TABELLA 1 - SOGGETTI IN CARICO ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2021, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INCARICO (\*)

Tipologia di incarico	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Misure	59.812	7.980	67.792
Indagini e consulenze	39.824	5.310	45.134
<b>Totale soggetti in carico</b>	<b>99.636</b>	<b>13.290</b>	<b>112.926</b>

(\*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.

I soggetti in carico a più UEPE sono conteggiati una sola volta.

I soggetti seguiti per più incarichi (misure, indagini e consulenze) sono conteggiati una sola volta, tenendo conto dell'ordine di priorità con cui gli incarichi sono presentati nella tabella.

La tabella 1 riporta il totale complessivo dei soggetti in carico agli U.E.P.E. alla data del 31 ottobre 2021 per l'esecuzione di misure e per le attività di consulenza e indagini svolte a supporto della magistratura di sorveglianza e ordinaria, nei procedimenti istruttori di ammissione alle misure e sanzioni di comunità, e in quelli relativi all'applicazione, modifica o revoca delle misure di sicurezza; sono ricomprese in questa voce anche le attività di collaborazione al trattamento penitenziario richieste dagli istituti penitenziari. Il numero totale dei soggetti in carico per le attività di indagine e consulenze, alla data sopra indicata, è risultato pari a 45.134. Il totale dei soggetti in carico agli uffici è quindi pari a 112.926.

TABELLA 2 – SOGGETTI IN CARICO SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA. SITUAZIONE ALLA FINE DEGLI ANNI DAL 2014 AL 2020 E SITUAZIONE AL 31.10.2021.

Situazione e alla data	Misure alternative alla detenzione			Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Total e soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova	Detenzione domiciliare	Semi-libertà	Semi-detenzione	Libertà controllata	Libertà vigilata	LPU – Violazione legge stupefacenti	LPU – Violazione codice della strada	Messa alla prova	
31/12/2014	12.011	9.453	745	6	168	3.373	268	5.338	503	31.865
31/12/2015	12.096	9.491	698	7	192	3.675	365	5.589	6.557	38.670
31/12/2016	12.811	9.857	756	5	157	3.794	386	6.061	9.090	42.917
31/12/2017	14.535	10.487	850	6	168	3.769	447	6.673	10.760	47.695
31/12/2018	16.612	10.552	867	9	143	4.018	478	7.110	15.144	54.933
31/12/2019	18.191	10.338	1.028	2	109	4.154	617	7.706	18.227	60.372
31/12/2020	16.713	11.562	748	3	92	4.260	701	8.073	18.052	60.204
31/10/2021	18.612	11.194	785	5	107	4.516	597	8.088	23.888	67.792

La tabella 2 evidenzia il numero dei soggetti in carico per misure e sanzioni di comunità secondo la situazione alla fine dell'anno nel periodo dal 2014 al 2021. Al 31 dicembre 2020 i soggetti in carico per misure erano 60.204. Al 31 ottobre del 2021, il loro numero è pari a 67.792.

Nel 2021, si registra un incremento delle misure in corso rispetto al biennio precedente.

In particolare, tutte le misure registrano un incremento, grazie alla normale ripresa delle attività, con l'eccezione della sanzione dei lavori di pubblica utilità prevista ai sensi del DPR 9 ottobre 1990, n. 309 (art. 73, comma 5 bis).

Nelle successive tabelle 3 e 4 viene dettagliato il numero delle misure in corso al 31 ottobre 2021, nonché il numero dei soggetti in carico per attività di consulenza e indagine, secondo la diversa tipologia.

Dall'analisi dei dati sulle misure e sanzioni di comunità, alla data del 31 ottobre 2021 risultano 30.591 soggetti in carico per l'esecuzione di misure alternative alla detenzione (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare), pari al 45,12% del totale dei 67.792 soggetti in carico per misure.

TABELLA 3 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2021, SECONDO LA TIPOLOGIA DI MISURA. (\*)

Tipologia di misura	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Misure alternative alla detenzione (**)</b>			
Affidamento in prova al servizio sociale	17.024	1.588	18.612
Detenzione domiciliare	9.994	1.200	11.194
Semilibertà	760	25	785
<i>Totale</i>	<i>27.778</i>	<i>2.813</i>	<i>30.591</i>
<b>Sanzioni sostitutive</b>			
Semidetenzione	5	0	5
Libertà controllata	96	11	107
<i>Totale</i>	<i>101</i>	<i>11</i>	<i>112</i>
<b>Misure di sicurezza</b>			
Libertà vigilata	4.224	292	4.516
<b>Sanzioni di comunità</b>			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	532	65	597
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	7.198	890	8.088
<i>Totale</i>	<i>7.730</i>	<i>955</i>	<i>8.685</i>
<b>Misure di comunità</b>			
Messa alla prova	19.979	3.909	23.888
<b>Totale soggetti in carico per misure</b>	<b>59.812</b>	<b>7.980</b>	<b>67.792</b>

TABELLA 4 - SOGGETTI IN CARICO PER INDAGINI E CONSULENZE ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2021, SECONDO LA TIPOLOGIA DI INDAGINE O CONSULENZA. (\*)

Tipologia di indagine e consulenza	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<b>Attività di consulenza</b>			
Per detenuti	10.870	485	11.355
Per ospiti REMS/casa lavoro	301	13	314
<i>Totale</i>	<i>11.171</i>	<i>498</i>	<i>11.669</i>
<b>Attività di indagine</b>			
Indagini per misure alternative	6.772	654	7.426
Indagini per misure di sicurezza	576	33	609
Indagini per messa alla prova	20.103	4.005	24.108
Indagini per altri motivi	979	82	1.061
<i>Totale</i>	<i>28.430</i>	<i>4.774</i>	<i>33.204</i>
<b>Attività di trattamento</b>			
Assistenza post-penitenziaria	73	10	83
Collaborazioni con altri UEPE per misure	42	5	47
Assistenza familiare	108	23	131
<i>Totale</i>	<i>223</i>	<i>38</i>	<i>261</i>
<b>Totale soggetti in carico per indagini e consulenze</b>	<b>39.824</b>	<b>5.310</b>	<b>45.134</b>

L'affidamento in prova al servizio sociale continua ad essere la misura alternativa maggiormente applicata. È da rimarcare che la misura della messa alla prova ha fatto registrare un numero di soggetti in carico al 31 ottobre 2021 pari a 23.888, superiore al numero degli affidamenti in prova, fermo a

18.612. La messa alla prova, dunque, risulta essere oggi la misura di comunità maggiormente eseguita.

### **I rapporti con la Magistratura di Sorveglianza e le misure alternative alla detenzione**

Al fine di migliorare la qualità della collaborazione degli U.E.P.E. con la magistratura di sorveglianza, è risultato funzionale lo strumento dell'accordo, utile a rafforzare i rapporti interistituzionali ritagliati sulle specificità di ciascun territorio.

Il totale dei soggetti in carico per misure alternative alla detenzione, alla fine del mese di ottobre, è di n. 30.591 (tabelle 3 e 5) pari al 45,12% di tutte le misure e sanzioni di comunità che ammontano, complessivamente, a n. 67.792.

In generale, la misura dell'affidamento in prova rimane quella numericamente più rappresentata, anche se, in percentuale, la detenzione domiciliare è quella che ha avuto un maggiore incremento.

Con riguardo alla detenzione domiciliare, sia nel corso della misura che a conclusione della stessa, il Dipartimento continua nell'azione di supporto alle articolazioni territoriali per l'individuazione di elementi di risocializzazione, anche al fine di ridurre i rischi di recidiva, rafforzando la sicurezza della collettività. Anche la valorizzazione del volontariato, adeguatamente formato, da impiegare a supporto delle attività degli uffici, caratterizza da sempre l'intervento sociale in un'ottica di rete e di comunità, che favorisce l'effettiva inclusione delle persone condannate. Nel corso degli ultimi anni, infatti, sono stati sperimentati diversi progetti di socializzazione a favore dei detenuti domiciliari, supportate da un incremento degli interventi domiciliari e da un maggiore coinvolgimento delle associazioni di volontariato, attraverso: mentoring domiciliare, supporto alle attività quotidiane e all'esercizio dei diritti di cittadinanza, sostegno alla genitorialità e inserimento dei detenuti domiciliari in gruppi di discussione, potenziati, nel periodo della pandemia, con il maggior ricorso ai gruppi *on line*.

I soggetti in carico per le attività di consulenza al 31 ottobre 2021 (tab. 4) risultano n. 11.669, di cui 11.355 detenuti e 314 ospiti R.E.M.S./casa di lavoro.

Per quanto attiene alla misura di sicurezza della libertà vigilata, si osserva un lieve incremento: i soggetti in carico sono passati da 4.215 al 31/10/2020 a 4.516 nello stesso mese di quest'anno (vedi tab. 2).

TABELLA 5 - SOGGETTI IN CARICO PER MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE ALLA DATA DEL 31 OTTOBRE 2021, SECONDO LO STATO DEL SOGGETTO.

Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
<i>Affidamento in prova al servizio sociale</i>			
<i>Condannati dalla libertà</i>			
Misura ordinaria	8.879	948	9.827
Misura provvisoria	904	95	999
Misura per tossico/alcoldipendenti	777	81	858
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	38	3	41
Misura per affetti da AIDS	4	0	4
Misura per militari	2	0	2
<b>Totale</b>	<b>10.604</b>	<b>1.127</b>	<b>11.731</b>
<i>Condannati dalla detenzione</i>			
Misura ordinaria	2.432	193	2.625
Misura provvisoria	856	99	955
Misura per tossico/alcoldipendenti	1.483	48	1.531
Misura provvisoria per tossico/alcoldipendenti	821	34	855
Misura per affetti da AIDS	9	0	9
<b>Totale</b>	<b>5.601</b>	<b>374</b>	<b>5.975</b>
<i>Condannati da detenzione domiciliare o da arresti domiciliari</i>			
Misura ordinaria	549	70	619
Misura per tossico/alcoldipendenti	225	14	239
Misura per affetti da AIDS	45	3	48
<b>Totale</b>	<b>819</b>	<b>87</b>	<b>906</b>
<b>Totale soggetti in affidamento in prova al servizio sociale</b>	<b>17.024</b>	<b>1.588</b>	<b>18.612</b>
<i>Detenzione domiciliare</i>			
<i>Condannati dalla libertà</i>			
Misura ordinaria	3.095	417	3.512
Misura provvisoria	194	39	233
Misura per affetti da AIDS	12	2	14
Misura per madri/padri	3	4	7
<b>Totale</b>	<b>3.304</b>	<b>462</b>	<b>3.766</b>
<i>Condannati dalla detenzione</i>			
Misura ordinaria	3.608	352	3.960
Misura provvisoria	751	148	899
Misura per affetti da AIDS	66	5	71
Misura per madri/padri	18	42	60
<b>Totale</b>	<b>4.443</b>	<b>547</b>	<b>4.990</b>
<i>Ex art.656 c.p.p.</i>			
Misura provvisoria	2.247	191	2.438
<b>Totale</b>	<b>2.247</b>	<b>191</b>	<b>2.438</b>
<b>Totale soggetti in detenzione domiciliare</b>	<b>9.994</b>	<b>1.200</b>	<b>11.194</b>
<i>Semilibertà</i>			
<i>Condannati dalla libertà</i>			
Misura ordinaria	45	2	47
Misura provvisoria	0	0	0
<b>Totale</b>	<b>45</b>	<b>2</b>	<b>47</b>
<i>Condannati dalla detenzione</i>			
Misura ordinaria	711	22	733
Misura provvisoria	4	1	5
<b>Totale</b>	<b>715</b>	<b>23</b>	<b>738</b>
<b>Totale soggetti in carico per semilibertà</b>	<b>760</b>	<b>25</b>	<b>785</b>
<b>Totale soggetti in carico per misure alternative alla detenzione</b>	<b>27.778</b>	<b>2.813</b>	<b>30.591</b>

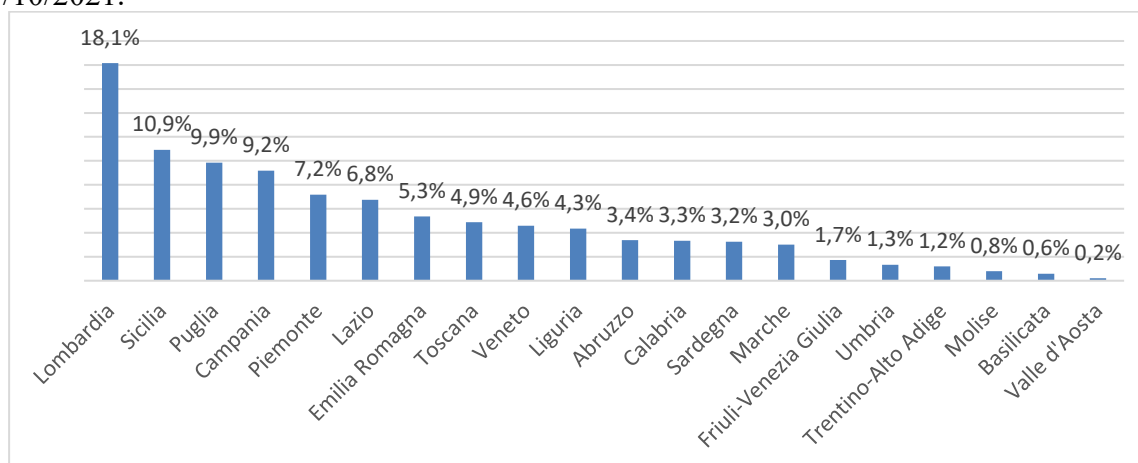


Complessivamente, si evidenzia un aumento complessivo degli incarichi rispetto all'anno precedente, sia per le misure di comunità in corso, sia per le attività di indagine e consulenza, dovuto sia alla ripresa delle normali attività, sia all'attività di impulso della Direzione Generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

La costante crescita degli anni passati comporta la necessità di uno sviluppo continuo di ulteriori programmi di trattamento per i detenuti domiciliari, con l'obiettivo di migliorare, allo stesso tempo, la qualità delle indagini socio-familiari per i liberi sospesi in attesa dell'esecuzione penale in misura alternativa e di favorire l'individualizzazione delle prescrizioni contenute nei singoli programmi, in luogo dei programmi standardizzati.

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

GRAFICO N.1 MISURE ALTERNATIVE ALLA DETENZIONE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/10/2021.



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

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

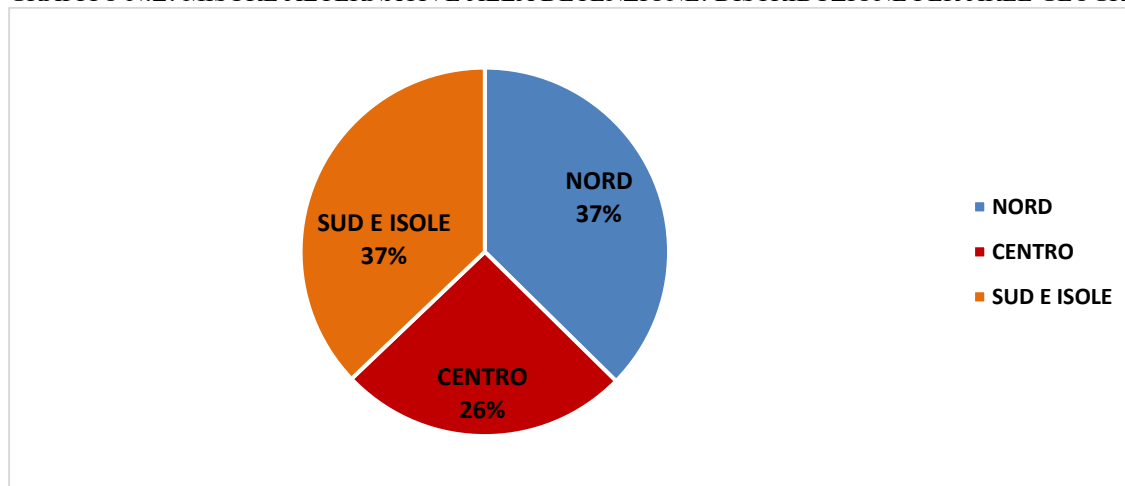
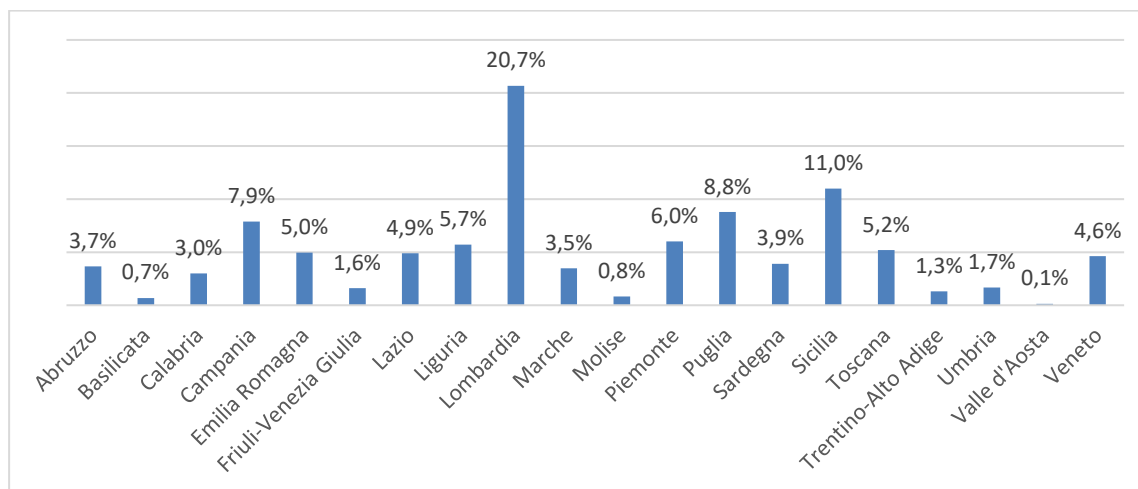


GRAFICO N.3 AFFIDAMENTI IN PROVA AL SERVIZIO SOCIALE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/10/2021.

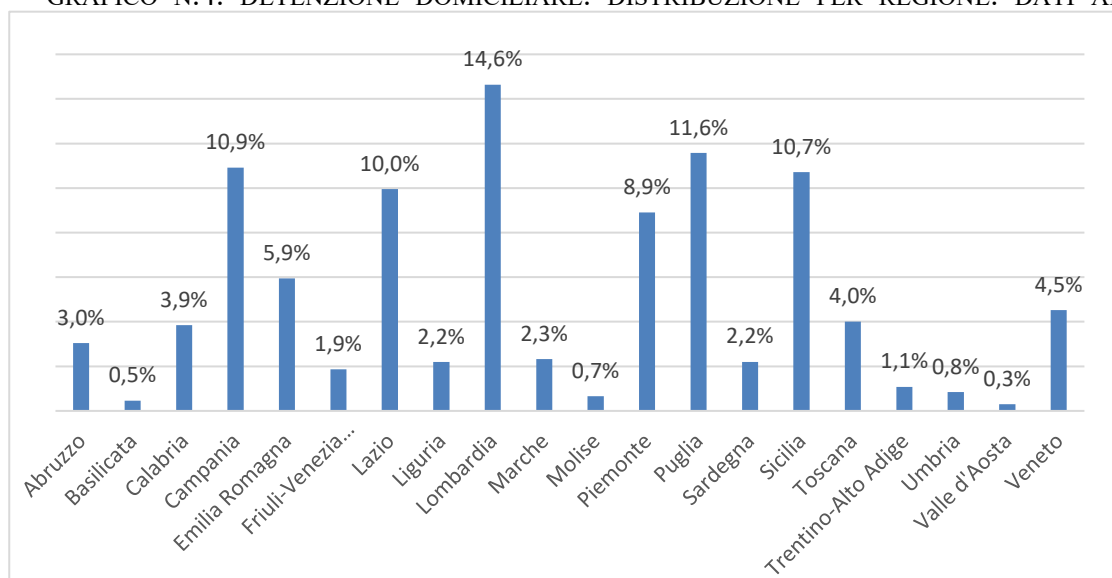


Elaborazione a cura della Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

Dal punto di vista dell'analisi territoriale, la regione con un più alto numero di misure alternative sia in termini percentuali che per il totale (pari al 18,1%), è la Lombardia. Nella stessa regione sono eseguiti il 20,7% degli affidamenti in prova; in Sicilia e in Puglia sono eseguiti, rispettivamente, l'11% e l'8,8% degli affidamenti. Relativamente alla detenzione domiciliare, la maggiore frequenza si riscontra sempre in Lombardia, con il 14,6%, seguono la Puglia con l'11,6%, la Campania con il 10,9%.

In generale, si osserva un miglioramento dell'attività di collaborazione al trattamento penitenziario.

GRAFICO N.4. DETENZIONE DOMICILIARE. DISTRIBUZIONE PER REGIONE. DATI AL 31/10/2021.



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

## **I rapporti con gli istituti penitenziari e la collaborazione al trattamento intramurario**

Anche nel 2021 è proseguita l'attività di collaborazione tra il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, in particolare attraverso l'intensificarsi della collaborazione tra gli U.E.P.E. e gli Istituti penitenziari, agevolata dal *favor* accordato dall'amministrazione ai percorsi di dimissione dal carcere per i condannati che si trovano nelle condizioni di accedere ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario.

In tale contesto, appare di grande importanza valorizzare le presenze dei funzionari di servizio sociale all'interno degli istituti.

A seguito del monitoraggio condotto nel corso del 2021, sono state impartite, dalla Direzione Generale dell'esecuzione penale esterna, specifiche direttive orientate ad assicurare la costante presenza dei funzionari di servizio sociale all'interno degli istituti penitenziari, con l'obiettivo di incrementare le misure alternative alla detenzione.

Nel corso del 2021, l'attività di collaborazione al trattamento penitenziario si è ulteriormente rafforzata mediante la messa in opera delle progettualità rivolte ai detenuti privi di risorse esterne.

## **I rapporti con i Tribunali ordinari e gli interventi di implementazione della messa alla prova**

Il Dipartimento prosegue nell'attività di promozione e potenziamento dei rapporti di collaborazione tra le proprie strutture territoriali e l'autorità giudiziaria, finalizzati alla stipula di protocolli d'intesa, volti ad assicurare una più rapida, omogenea e corretta applicazione dell'istituto della messa alla prova, attraverso la realizzazione di procedure semplificate per l'accesso e per la gestione della misura nonché per l'attribuzione di maggiori e più qualificati contenuti ai programmi di trattamento.

Ad oggi sono stati stipulati 110 accordi con i Tribunali ordinari.

Particolarmente efficaci risultano essere gli osservatori permanenti/tavoli tecnici, composti da rappresentanti degli enti firmatari del protocollo, quali strumenti di monitoraggio dei risultati dei protocolli.

Oltre a quella degli osservatori, si segnala anche l'attivazione di veri e propri sportelli, all'interno dei singoli tribunali, per la messa alla prova/lavori di pubblica utilità, quali servizi volti a facilitare l'accesso degli indagati/imputati all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova.

Gli sportelli svolgono prevalentemente un servizio di consulenza e di orientamento. In alcune realtà, quali Roma, Caltanissetta, Enna e Gela, gli sportelli hanno altresì consentito la presentazione delle istanze di ammissione alla misura e la realizzazione tanto di colloqui propedeutici per la fase istruttoria che quelli della fase esecutiva della misura.

I tribunali ove già oggi sono attivi gli sportelli sono: Reggio Calabria, Catanzaro, Roma, Cassino, La Spezia, Genova, Chiavari, Savona, Palermo, Termini Imerese, Enna, Caltanissetta, Gela, Trieste e Gorizia, Vercelli e Biella.

Sono proseguite anche nell'anno 2021 le azioni volte al rafforzamento dell'istituto, potenziandone la valenza riparativa con azioni volte tanto a stimolare gli uffici quanto ad affinare gli strumenti operativi. La prospettiva finale, che orienta le azioni di supporto e il coordinamento del Dipartimento della giustizia minorile e di comunità, è quella di rendere la gestione della messa alla prova un sistema a sé rispetto alla gestione delle misure alternative alla detenzione.

Con specifico riferimento alla messa alla prova, particolare attenzione è stata dedicata alla valorizzazione dei percorsi con i gruppi di utenti per la prevenzione della recidiva, consistenti nell'orientamento alla legalità e alla guida sicura, che accrescono la consapevolezza e la responsabilizzazione dei partecipanti.

Altra iniziativa dipartimentale volta all'innalzamento qualitativo dell'istituto è costituita dall'avvio della sperimentazione di un differente modello d'indagine per la messa alla prova, focalizzato sull'aspetto riparativo-risarcitorio più che su quello socio-riabilitativo, anche in considerazione delle diverse caratteristiche dell'utenza. Si tratta, infatti, di imputati per fatti di lieve entità, spesso alla prima imputazione.

Con riferimento all'andamento quantitativo della misura della sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti, si è passati da 511 nel 2014 a 9.690 nel 2015, 19.187 nel 2016, 23.492 nel 2017, 30.996 nel 2018 e 34.931 nel 2020. Pertanto, dal 2018 al 2020, si è potuto registrare un incremento pari al 13%. Al 31 ottobre 2021 il numero di soggetti in messa alla prova risulta pari a 23.888. Il numero delle misure pervenute invece è passato da 511 nel 2014 a 16.877 nel 2020). Il significativo aumento del numero di misure concesse ha corso di pari passo alla costante riduzione del numero delle revoche, passate dal 2,9% nel 2017, al 2,1% nel 2018, all'1,6% nel 2019 e nel 2020.

Il Dipartimento prosegue nell'azione di promozione della stipula sia a livello centrale che locale di ulteriori convenzioni e protocolli con enti e organizzazioni pubbliche e private senza scopo di lucro e di utilità sociale.

A livello centrale alle 8 convenzioni già in essere si è aggiunta, recentemente, la convenzione con il Ministero della Cultura (5 novembre 2021); quest'ultima, la prima fra ministeri, prevede lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità presso biblioteche, archivi di Stato e musei.

Tutte le convenzioni nazionali rendono al momento disponibili ben 1.506 posti per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità in favore della collettività.

Sempre a livello centrale, oltre alle convenzioni, prosegue l'azione di promozione e stipula di protocolli nazionali tesi a pervenire localmente alla stipula di convenzioni ai sensi del DM 88/2015

per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità. Ad oggi, sono stati stipulati cinque importanti protocolli nazionali, di cui ben tre nel corso del 2021: con la Diaconia Valdese – CSD (sottoscritto il 31/03/2021), con la Federazione italiana parchi e riserve naturali (sottoscritto il 14/06/2021) e, da ultimo, con l'Associazione italiana cultura e sport – AICS (sottoscritto il 23.06.2021).

Parimenti, in sede locale sono stati stipulati accordi per lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità da eseguire in luoghi simbolici quali gli uffici giudiziari.

Considerevole è risultato inoltre il lavoro degli uffici di esecuzione penale esterna teso al maggiore coinvolgimento di altre articolazioni territoriali di amministrazioni statali che dato vita, nel corso dell'anno, alla sottoscrizione di una importante convenzione locale tra il Tribunale di Torre Annunziata e il Parco archeologico di Pompei (stipulata il 30.03 2021, per 20 posti) e tra il Tribunale di Napoli e il Parco archeologico di Ercolano (stipulata il 30.06.2021, per 10 posti) che consentono di svolgere il lavoro di pubblica utilità per la salvaguardia e valorizzazione di tali importanti beni culturali.

Ulteriori indicazioni utili sul rafforzamento dell'istituto della messa alla prova e sulla validità dei percorsi programmati si ricavano dall'analisi dei caratteri principali assunti dalla misura nell'ultima annualità. A tal riguardo, osservando i tempi di durata della sospensione del procedimento con messa alla prova, si rileva che il 36% (6.580) va oltre i 365 giorni, il 30% (5.499) si mantiene entro il limite dei 365 giorni, il 15% (2.736) entro i 240 giorni, il 16% (2.896) entro i 180 giorni, il 3% (458) entro i 90 giorni e, infine, meno dell'1% (145) entro i 30 giorni.

Inoltre, si registra un evidente incremento medio della durata delle misure e, in particolare, di quelle superiori o di poco inferiori ai 365 giorni.

Tali indicatori permettono di concludere che ad un aumento quantitativo, relativo ai termini di durata, si accompagna un simmetrico incremento qualitativo, attraverso la strutturazione di contenuti trattamentali sempre più ricchi.

Ulteriori elementi di conoscenza possono derivare dalla riflessione sulle caratteristiche degli imputati ammessi all'istituto: ci si riferisce, in particolare all'età, in relazione alla quale si osserva che il 75% dei soggetti in messa alla prova – nonché di quelli ammessi al lavoro di pubblica utilità – presenta un'età compresa tra i 18 ed i 49 anni; al sesso, con una netta prevalenza maschile (84%) rispetto a quella femminile (16%); alla nazionalità, ove parimenti l'84% è composto da italiani ed il 16% da stranieri (di cui, a sua volta, il 18% da Paesi U.E. ed il 62% da Paesi non U.E.).

Parimenti di interesse appaiono le rilevazioni circa il titolo del reato (GRAFICO N. 13) e alla tipologia di lavoro di pubblica utilità (GRAFICO N. 14) svolto da tutti i soggetti che hanno eseguito la prova nel periodo considerato.

GRAFICO N. 13 - TITOLI DI REATO MARZO 2020 – 31 OTTOBRE 2021.

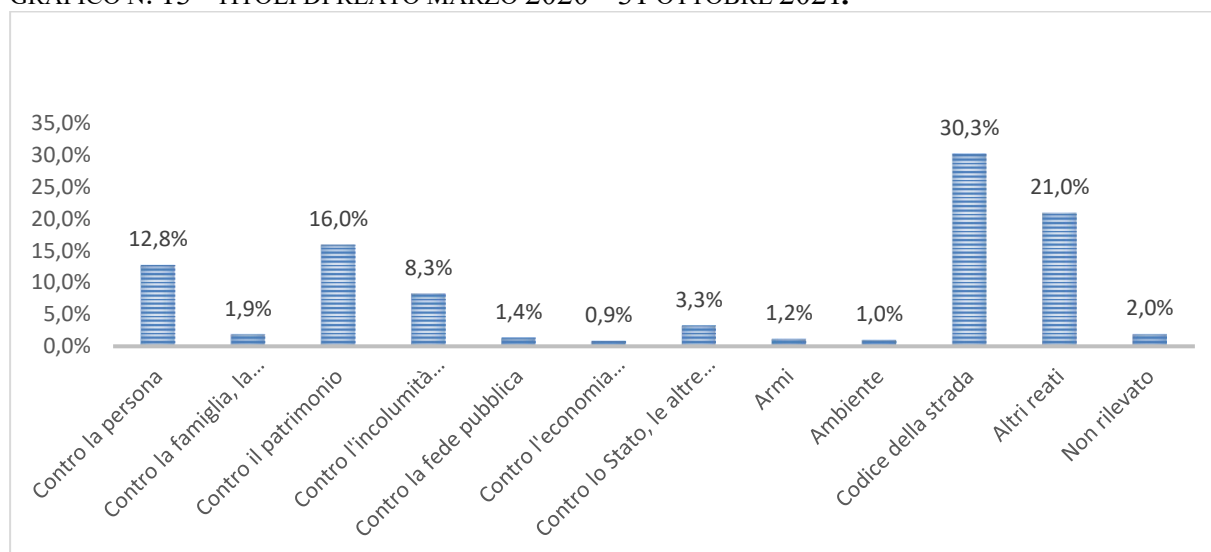
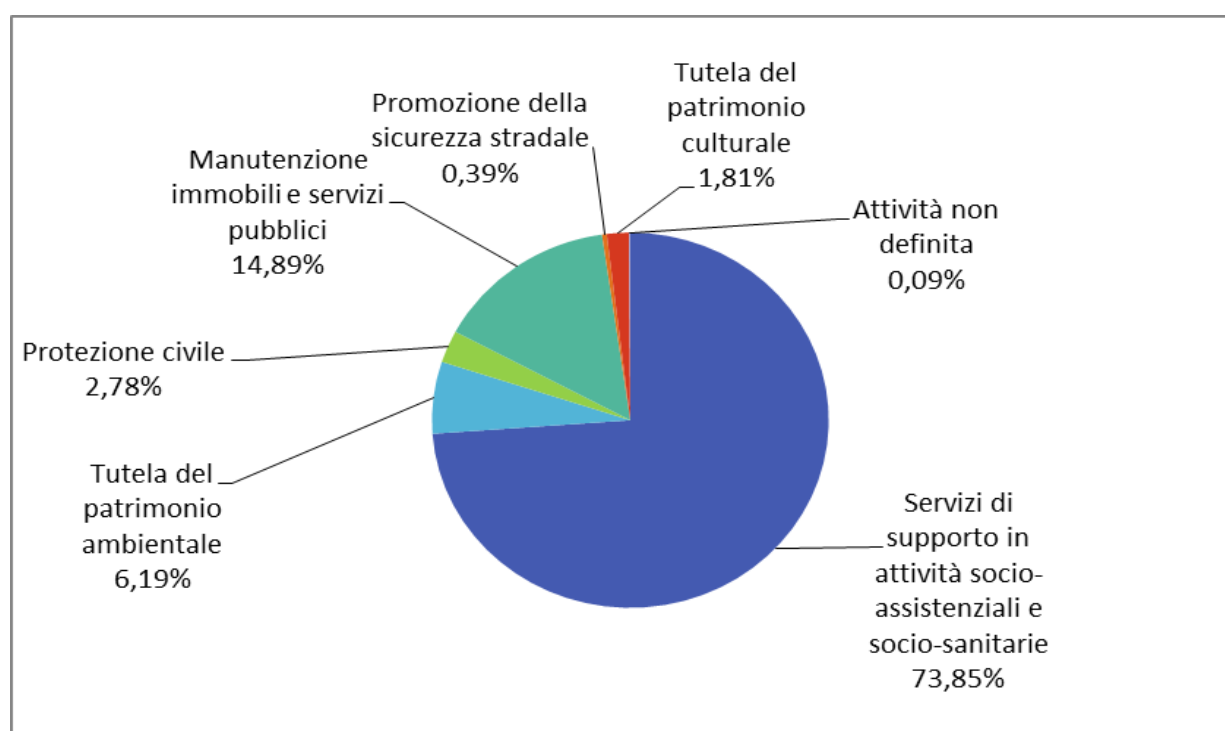


GRAFICO N. 14 - TIPOLOGIE LAVORO DI PUBBLICA UTILITÀ. PERIODO MARZO 2020 – MARZO 2021.



Dall'analisi dei dati emerge che l'imputato ammesso all'istituto, nella maggior parte dei casi, non è ancora avviato al processo deviante; pertanto, l'ammissione alla messa alla prova può effettivamente svolgere una funzione di prevenzione della devianza, prevalentemente nei confronti di persone italiane di giovane età, con un'occupazione stabile e imputate per un reato di lieve entità, frequentemente legato alla violazione del codice della strada.

## **Rapporti con il volontariato e Servizio Civile**

La funzione del volontariato, adeguatamente formato, rappresenta una preziosa risorsa integrativa, di supporto ai professionisti degli Uffici di esecuzione penale esterna nei percorsi di reinserimento sociale delle persone autori di reato. Il contributo dei volontari si concretizza tanto in attività interne agli uffici (supporto ai servizi informativi e amministrativi, servizio di accoglienza e di sportello al pubblico, disbrigo di pratiche sanitarie e/o assistenziali e nel sostegno, accompagnamento delle persone in trattamento, etc.) che in attività svolte all'esterno, principalmente con l'obiettivo di promuovere la rete territoriale e di attivare le risorse e le opportunità che ciascuna comunità è in grado di offrire.

Sebbene la presenza dei volontari all'interno degli uffici a causa dell'emergenza pandemica sia stata notevolmente ridotta, sono stati comunque costituiti nuovi Poli di coordinamento interdistrettuale per le attività di volontariato che vedono il coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna, dei servizi della Giustizia minorile e delle associazioni di volontariato locali.

In data 3 novembre 2021 è stato rinnovato l'accordo con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia che mira attraverso attività di programmazione, informazione e formazione a favorire l'integrazione di coloro che svolgono attività di volontariato, la progettazione congiunta di iniziative formative e alla promozione di attività progettuali volte alla diffusione ed implementazione dei paradigmi della giustizia riparativa nelle sue varie declinazioni, secondo le indicazioni fornite dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità.

Si evidenzia inoltre che anche quest'anno, a seguito del finanziamento del Dipartimento per le politiche giovanili e per il servizio civile universale - Presidenza del Consiglio dei Ministri – è operativo il Progetto Nazionale per il Servizio civile "PERCORSI: per la promozione di reti nella giustizia di comunità": presso il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e presso gli 11 uffici interdistrettuali dell'esecuzione penale esterna prestano servizio 43 giovani volontari.

### **13.12 L'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile**

Sebbene il processo di riorganizzazione avviato a seguito dell'emanazione del D.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, abbia subito un inevitabile rallentamento con l'insorgere dell'emergenza sanitaria, i Servizi minorili sono riusciti a garantire i diritti sanciti dalle normative vigenti nei confronti dei minori sottoposti a procedimento penale, ridefinendo con grande tempestività e professionalità nuove modalità organizzative e operative, anche con l'utilizzo delle tecnologie informatiche, al fine di non interrompere le progettualità formative ed educative in atto oltreché mantenere costanti le relazioni affettive.

## L'utenza

Per delineare un quadro complessivo delle iniziative e degli interventi realizzati dai Servizi minorili della giustizia in attuazione dei provvedimenti della magistratura minorile, premessa indispensabile è l'analisi dei flussi di ingresso e presa in carico dell'utenza.

La lettura complessiva dei dati, acquisiti dal Sistema informativo dei servizi minorili (SISM) e riferiti alla data del 31 ottobre 2021, conferma l'andamento dei flussi di utenza registrato negli ultimi anni: la netta maggioranza dei minori autori di reato in carico ai servizi minorili è sottoposta a misure che vengono eseguite in area penale esterna; la detenzione, infatti, assume per i minori di età carattere di residualità, per lasciare spazio a percorsi sanzionatori alternativi.

In relazione al genere, l'utenza dei servizi minorili è prevalentemente maschile.

La presenza degli stranieri è maggiormente evidente nei servizi residenziali.

Con riferimento all'età, la componente dei "giovani adulti", costituita da ragazzi di età tra i 18 e i 24 anni compiuti, ha assunto nel tempo una maggiore consistenza, soprattutto all'interno degli I.P.M.

Nel merito della tipologia dei reati si riscontra la prevalenza di quelli contro il patrimonio e, in particolare, dei reati di furto e rapina; frequenti sono anche le violazioni delle disposizioni in materia di sostanze stupefacenti, mentre tra i reati contro la persona prevalgono le lesioni personali volontarie.

Minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi della Giustizia minorile. Dati di riepilogo - Situazione al 31 ottobre 2021

Servizi minorili	Sesso		Totale
	maschi	femmine	

### Presenti nei Servizi residenziali

Centri di prima accoglienza	3	0	3
I.P.M.	327	13	340
Comunità ministeriali	12	0	12
Comunità private	873	53	926
<b>Totale presenti alla data considerata</b>	<b>1.215</b>	<b>66</b>	<b>1.281</b>

### In carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni <sup>(1)</sup>

In messa alla prova	2.632	205	2.837
<i>In casa</i>	<i>2.165</i>	<i>177</i>	<i>2.342</i>
<i>In comunità</i>	<i>467</i>	<i>28</i>	<i>495</i>
In misura penale di comunità/ alternativa alla detenzione, sostitutiva, di sicurezza, cautelare delle prescrizioni e della permanenza in casa	330	15	345
<i>In casa</i>	<i>272</i>	<i>14</i>	<i>286</i>
<i>In comunità</i>	<i>58</i>	<i>1</i>	<i>59</i>
In Comunità, per misura diversa dalle precedenti	305	18	323
Negli I.P.M.	304	11	315
Nei Centri di prima accoglienza	2	0	2



Per indagini sociali e progetti trattamentali <sup>(2)</sup>	4.860	631	5.491
In altra situazione <sup>(3)</sup>	3.843	418	4.261
<b>Totale soggetti in carico alla data considerata</b>	<b>12.276</b>	<b>1.298</b>	<b>13.574</b>

#### Frequentanti i Centri diurni polifunzionali

<b>N. minori frequentanti alla data considerata</b>	<b>133</b>	<b>14</b>	<b>147</b>
---	------------	-----------	------------

#### Note:

- (1) I dati riguardano i minorenni e giovani adulti in carico agli USSM per l'esecuzione di un provvedimento e/o per indagini sociali e progetti trattamentali alla data del 31 ottobre 2021.  
Sono compresi i soggetti presenti nei Servizi residenziali che sono anche in carico agli USSM.
- (2) Sono i soggetti in carico solo per indagini e progetti; sono esclusi coloro che sono in carico anche per provvedimenti in esecuzione in area penale esterna o interna, già considerati nelle precedenti voci della tabella.
- (3) I dati sono riferiti ai soggetti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per i quali si è conclusa l'esecuzione di una misura o è stata già evasa una richiesta dell'Autorità Giudiziaria, che sono in attesa di un'udienza.

#### Istituti penali per i minorenni (I.P.M.)

Negli I.P.M., per il periodo considerato, si sono registrati complessivamente 690 ingressi, di cui 395 italiani e 295 stranieri. Rispetto all'anno precedente si è assistito a un lieve aumento del numero di ingressi, soprattutto di minori e giovani adulti italiani.

Nei primi dieci mesi del 2021 la presenza media giornaliera all'interno degli I.P.M., si è attestata su 317 unità, dato pressoché invariato rispetto a quello registrato nel 2020.

Ingressi negli I.P.M. secondo l'età, la nazionalità e il sesso. Anno 2021 – fino al 31 ottobre

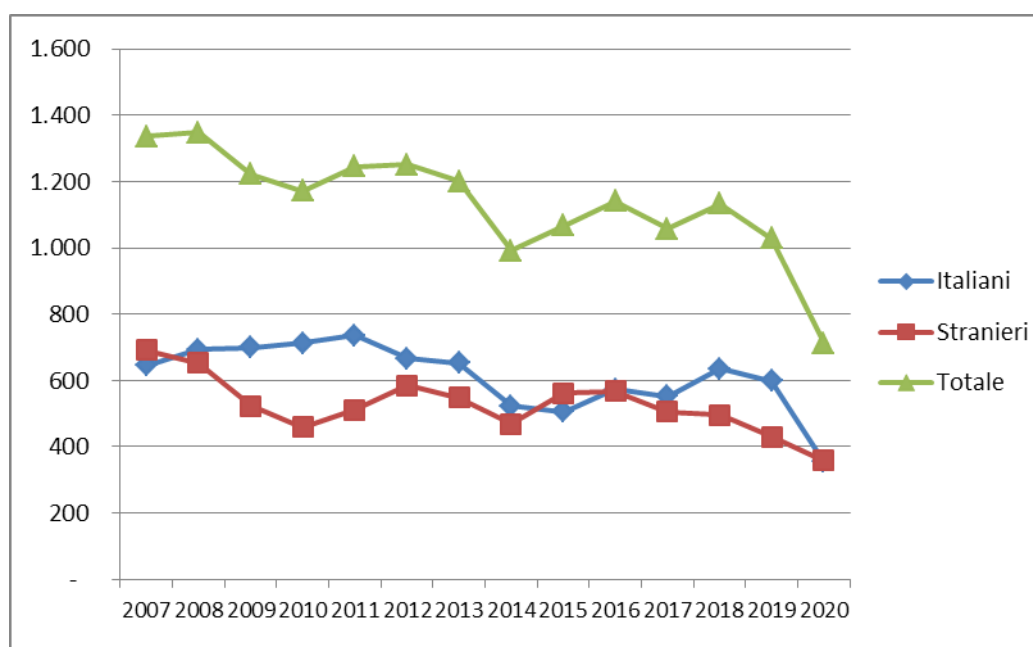
Età	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	Mf
<b>14-15 anni</b>	52	5	<b>57</b>	33	5	<b>38</b>	85	10	<b>95</b>
<b>16-17 anni</b>	205	7	<b>212</b>	146	13	<b>159</b>	351	20	<b>371</b>
<b>18-20 anni</b>	85	4	<b>89</b>	46	13	<b>59</b>	131	17	<b>148</b>
<b>21-24 anni</b>	36	1	<b>37</b>	30	9	<b>39</b>	66	10	<b>76</b>
<b>Totale</b>	<b>378</b>	<b>17</b>	<b>395</b>	<b>255</b>	<b>40</b>	<b>295</b>	<b>633</b>	<b>57</b>	<b>690</b>

Ingressi negli I.P.M. secondo il motivo, la nazionalità e il sesso. Anno 2021 – fino al 31 ottobre.

Motivo	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>Per custodia cautelare</b>									
Dalla libertà	78	3	<b>81</b>	53	4	<b>57</b>	131	7	<b>138</b>
Da CPA	70	2	<b>72</b>	63	7	<b>70</b>	133	9	<b>142</b>
Da prescrizioni per trasformazione di misura	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>
Da permanenza in casa per trasformazione di misura	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>
Da comunità, per trasformazione di misura	10	1	<b>11</b>	9	1	<b>10</b>	19	2	<b>21</b>
Da comunità per nuovo procedimento	0	0	<b>0</b>	2	0	<b>2</b>	2	0	<b>2</b>
Da comunità, per aggravamento	128	8	<b>136</b>	68	1	<b>78</b>	196	8	<b>214</b>
Dagli arresti domiciliari (adulti)	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>

Da istituto penale per adulti	1	0	1	1	0	1	2	0	2
<b>Per esecuzione di pena</b>									
Dalla libertà	38	1	39	41	7	58	79	1	97
Da comunità	4	0	4	2	0	2	6	0	6
Per revoca o sospensione misura alternativa	42	2	44	15	0	15	57	2	59
Per revoca libertà controllata	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Dagli arresti domiciliari (adulti)	2	0	2	0	0	0	2	0	2
Da mancato rientro in istituto (da uscita temporanea)	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Da istituto penale per adulti	1	0	1	0	1	1	1	1	2
<b>Totale</b>	<b>37</b>	<b>1</b>	<b>39</b>	<b>25</b>	<b>4</b>	<b>29</b>	<b>63</b>	<b>5</b>	<b>69</b>
	<b>8</b>	<b>7</b>	<b>5</b>	<b>5</b>	<b>0</b>	<b>5</b>	<b>3</b>	<b>7</b>	<b>0</b>

Ingressi negli I.P.M. negli anni dal 2007 al 2020 secondo la nazionalità



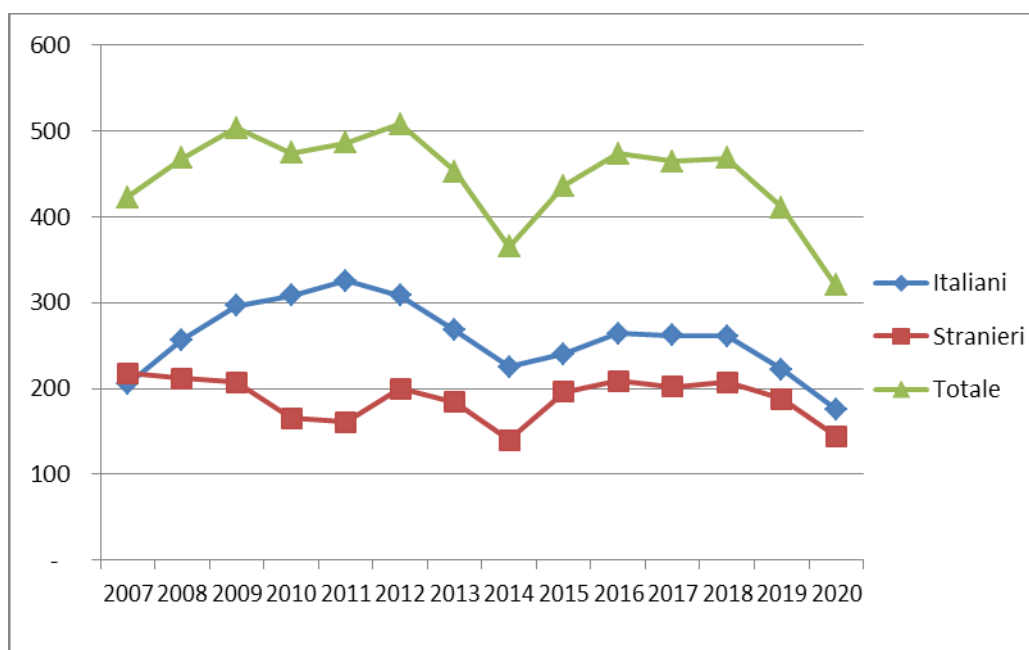
Ingressi e presenze negli I.P.M. nell'anno 2021, per sede. Situazione al 31 ottobre 2021

I.P.M.	Ingresso stabile (compresi trasferimenti tra I.P.M.)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 ottobre 2021
Torino	102	32,5	37
Pontremoli (MS) (*)	36	7,9	6
Milano	135	35,0	35
Treviso	46	12,0	10
Bologna	55	23,5	30
Firenze	27	14,8	15
Roma (**)	76	31,6	23
Nisida (NA) (**)	85	39,0	42

Airola (BN)	28	25,1	33
Bari	56	14,3	25
Potenza	14	8,7	12
Catanzaro	30	12,4	12
Palermo	25	12,3	7
Catania	45	21,6	21
Acireale (CT)	26	11,5	15
Caltanissetta	20	6,2	7
Quartucciu (CA)	24	9,0	10
<b>Totale</b>	<b>830</b>	<b>317,3</b>	<b>340</b>

(\*) solo femminile (\*\*) con sezione femminile

Presenza media giornaliera negli I.P.M. nel periodo dal 2007 al 2020, secondo la nazionalità



La seguente tabella evidenzia che la maggioranza dei minori e giovani detenuti, nel periodo preso in considerazione, è stata dimessa a conclusione del periodo di aggravamento della misura del collocamento in comunità o ha ottenuto la trasformazione della misura cautelare della custodia cautelare in collocamento in comunità.

Uscite dagli I.P.M. secondo il motivo, la nazionalità e il sesso. Anno 2021 – fino al 31 ottobre

Motivi di uscita	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	m f	m	f	m f	m	f	m f
<b>Da custodia cautelare</b>									
Decorrenza termini custodia cautelare	0	1	<b>1</b>	8	0	<b>8</b>	8	1	<b>9</b>
Revoca della custodia cautelare	1	0	<b>1</b>	7	1	<b>8</b>	8	1	<b>9</b>
Remissione in libertà	15	1	<b>16</b>	10	6	<b>16</b>	25	7	<b>32</b>
Prescrizioni	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>
Permanenza in casa	17	1	<b>18</b>	12	1	<b>13</b>	29	2	<b>31</b>
Collocamento in comunità (compresi fine aggravamento)	190	8	<b>198</b>	13 0	1 2	<b>142</b>	320	2 0	<b>340</b>
Sospensione del procedimento e messa alla prova	4	1	<b>5</b>	6	1	<b>7</b>	10	2	<b>12</b>
Arresti domiciliari	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>
Sospensione condizionale della pena	1	0	<b>1</b>	0	2	<b>2</b>	1	2	<b>3</b>
Provvedimento del giudice a seguito di udienza	0	0	<b>0</b>	2	0	<b>2</b>	2	0	<b>2</b>
<b>Da espiazione pena</b>									
Espiazione della pena	19	0	<b>19</b>	19	1	<b>20</b>	38	1	<b>39</b>
Differimento esecuzione pena	0	0	<b>0</b>	0	1 3	<b>13</b>	0	1 3	<b>13</b>
Sospensione esecuzione pena	1	1	<b>2</b>	0	0	<b>0</b>	1	1	<b>2</b>
Sospensione condizionale della pena	0	0	<b>0</b>	0	2	<b>2</b>	0	2	<b>2</b>
Concessione liberazione anticipata	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>	1	0	<b>1</b>
Affidamento in prova al servizio sociale	19	0	<b>19</b>	15	1	<b>16</b>	34	1	<b>35</b>
Detenzione domiciliare	30	0	<b>30</b>	11	3	<b>14</b>	41	3	<b>44</b>
Concessione Legge 199/2010	3	0	<b>3</b>	2	0	<b>2</b>	5	0	<b>5</b>
<b>Trasferimenti a strutture per adulti</b>									
A strutture per adulti	25	1	<b>26</b>	20	0	<b>20</b>	45	1	<b>46</b>
<b>Totale</b>	<b>327</b>	<b>4</b>	<b>341</b>	<b>24</b> <b>3</b>	<b>4</b> <b>3</b>	<b>286</b>	<b>570</b>	<b>5</b> <b>7</b>	<b>627</b>

### Centri di prima accoglienza (C.P.A.)

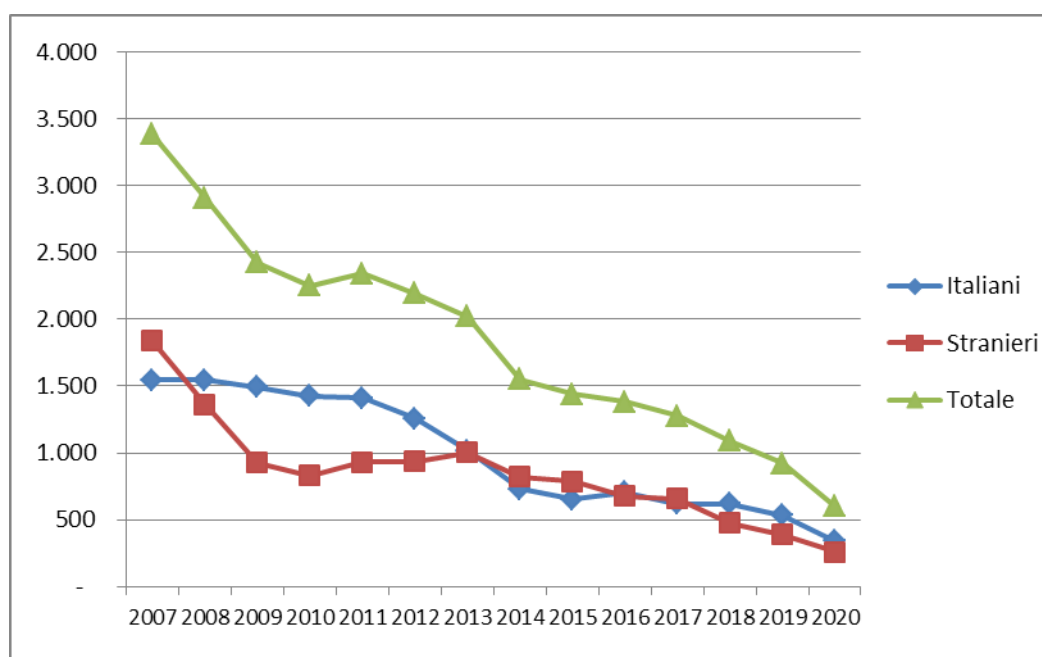
Nei Centri di prima accoglienza, nei primi dieci mesi dell'anno 2021, gli ingressi sono stati pari a 473, confermando una tendenza progressiva alla riduzione degli ingressi, accelerata nell'ultimo biennio, contrassegnato dall'emergenza pandemica.

Dei 473 utenti che hanno fatto ingresso presso un centro di prima accoglienza, 283 (264 maschi + 19 femmine) sono italiani e 190 (173 maschi + 17 femmine) stranieri, dato che conferma la progressiva diminuzione di ingressi negli anni sia degli italiani, sia degli stranieri.

Ingressi nei Centri di prima accoglienza secondo l'età, la nazionalità e il sesso. Anno 2021 – fino al 31 ottobre

Età	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>meno di 14 anni</b>	1	1	<b>2</b>	3	1	<b>4</b>	4	2	<b>6</b>
<b>14 anni</b>	9	2	<b>11</b>	18	2	<b>20</b>	27	4	<b>31</b>
<b>15 anni</b>	46	4	<b>50</b>	21	4	<b>25</b>	67	8	<b>75</b>
<b>16 anni</b>	93	6	<b>99</b>	59	2	<b>61</b>	152	8	<b>160</b>
<b>17 anni</b>	113	6	<b>119</b>	70	7	<b>77</b>	183	13	<b>196</b>
<b>18 anni e oltre</b>	2	0	<b>2</b>	2	1	<b>3</b>	4	1	<b>5</b>
<b>Totale</b>	<b>264</b>	<b>19</b>	<b>283</b>	<b>173</b>	<b>17</b>	<b>190</b>	<b>437</b>	<b>36</b>	<b>473</b>

Ingressi nei Centri di prima accoglienza negli anni dal 2007 al 2020, secondo la nazionalità



Ingressi e presenze nei Centri di prima accoglienza nell'anno 2021, per sede di C.P.A.. Situazione al 31 ottobre 2021

CPA	Ingressi stabili (compresi trasferimenti tra CPA)	Presenza media giornaliera	Presenti al 31 ottobre 2021
Torino	89	0,9	1
Genova	22	0,2	0
Milano	13	0,1	0
Treviso	26	0,3	0
Bologna	52	0,5	0
Firenze	11	0,1	0
Roma	95	1,0	1

Ancona	3	0,0	0
L'Aquila	6	0,1	0
Napoli (*)	47	0,5	0
Nisida (NA) (*)	4	0,0	0
Salerno	7	0,1	0
Bari	9	0,2	0
Lecce	5	0,1	0
Catanzaro	5	0,0	0
Potenza	0	0,0	0
Palermo	26	0,3	0
Messina	1	0,0	0
Caltanissetta	4	0,0	0
Catania	33	0,3	0
Quartucciu (CA)	10	0,1	1
Sassari	6	0,1	0
<b>Totale</b>	<b>474</b>	<b>5,0</b>	<b>3</b>

(\*) Napoli = maschile; Nisida (NA) = femminile.

CPA Milano: attività sospesa dal 27/02/2020 al 26/01/2021; riattivata parzialmente, per i soli uomini, dal 27/01/2021 al 25/03/2021; di nuovo sospesa dal 26/03/2021. Nei periodi di sospensione l'utenza è accolta dal CPA di Torino.

CPA Torino: la ricettività è stata ridotta dal 21/01/2021 al 25/03/2021; in tale periodo parte dell'utenza è stata accolta dal CPA di Genova.

## Comunità

Nelle Comunità, sia ministeriali che private, i collocamenti effettuati nell'arco temporale di riferimento sono stati 1.265, di cui 835 riguardano utenti di nazionalità italiana, mentre i restanti 430 collocamenti riguardano utenti stranieri.

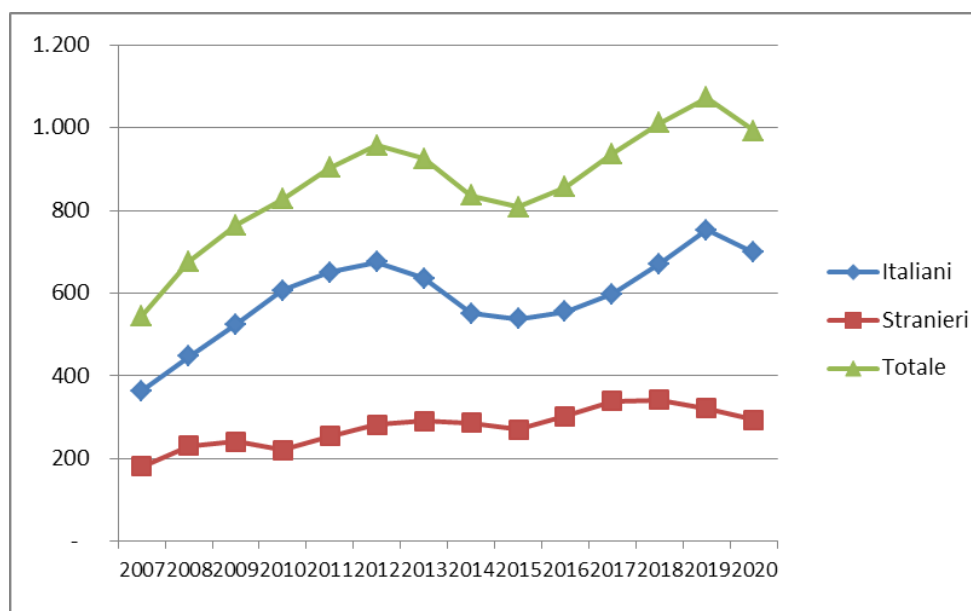
Collocamenti in Comunità secondo l'età, la nazionalità e il sesso. Anno 2021 – fino al 31 ottobre

Età	Italiani			Stranieri			Totale		
	M	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>meno di 14 anni</b>	1	0	1	2	0	2	3	0	3
<b>14 anni</b>	28	3	31	21	4	25	49	7	56
<b>15 anni</b>	116	7	123	47	8	55	163	15	178
<b>16 anni</b>	200	16	216	91	3	94	291	19	310
<b>17 anni</b>	261	21	282	152	4	156	413	25	438
<b>giovani adulti</b>	166	16	182	88	10	98	254	26	280
<b>Totale</b>	<b>772</b>	<b>63</b>	<b>835</b>	<b>401</b>	<b>29</b>	<b>430</b>	<b>1.173</b>	<b>92</b>	<b>1.265</b>

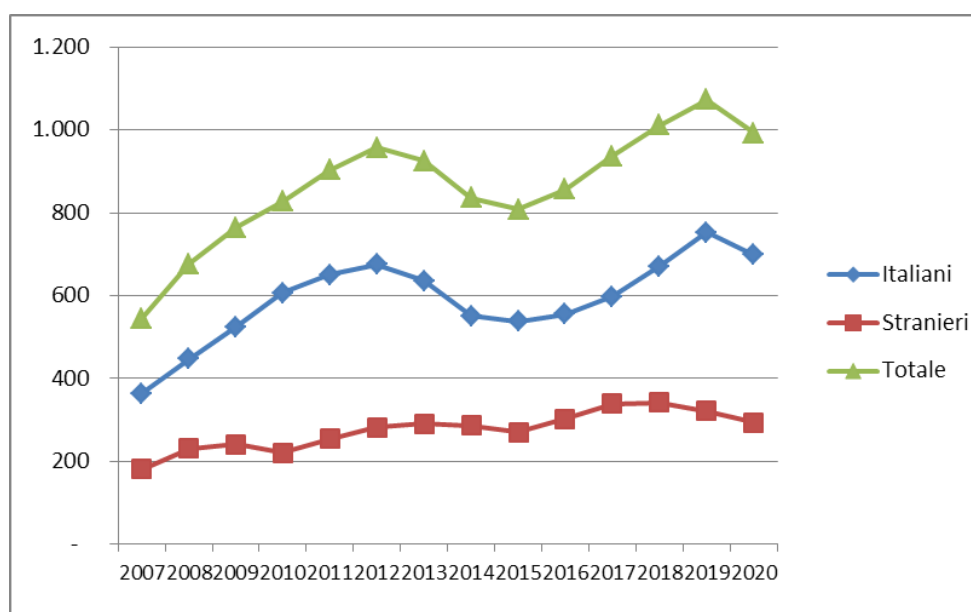
Rispetto al totale dei collocamenti, 641 sono stati disposti ai sensi dell'art. 22 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, mentre 284 sono stati disposti ai sensi dell'art. 28 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448.

Il numero di collocamenti in comunità in applicazione di misure alternative, pari a 54, ha registrato un lieve aumento rispetto allo stesso periodo dello scorso anno; in tali casi, sono stati collocati in comunità quei minorenni/giovani adulti nelle cui situazioni si rilevano riferimenti familiari fragili e l'assenza di una abitativa idonea.

Collocamenti in comunità negli anni dal 2007 al 2020, secondo la nazionalità.



Presenza media giornaliera nelle comunità nel periodo dal 2007 al 2020, secondo la nazionalità.



Collocamenti in comunità secondo il motivo, la nazionalità e il sesso. Anno 2021 – fino al 31 ottobre

Motivo	Italiani			Stranieri		
	m	f	mf	m	f	mf
Per misura cautelare del collocamento in comunità	394	36	<b>430</b>	197	14	<b>211</b>
Da prescrizioni, per trasformazione misura	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>
Da permanenza in casa, per trasformazione misura	3	0	<b>3</b>	3	1	<b>4</b>
Da I.P.M., per trasformazione misura	46	0	<b>46</b>	48	3	<b>51</b>

Da I.P.M., per fine aggravamento	98	7	<b>105</b>	40	6	<b>46</b>
Per messa alla prova	187	17	<b>204</b>	77	3	<b>80</b>
Per applicazione misure penali di comunità/alternative	23	2	<b>25</b>	27	2	<b>29</b>
Per misura di sicurezza	12	1	<b>13</b>	3	0	<b>3</b>
Per libertà controllata	0	0	<b>0</b>	0	0	<b>0</b>
Per arresto, fermo o accompagnamento	8	0	<b>8</b>	6	0	<b>6</b>
<b>Totale</b>	<b>772</b>	<b>63</b>	<b>835</b>	<b>401</b>	<b>29</b>	<b>430</b>

Come evidenziato nella tabella che precede, il collocamento in comunità è avvenuto a seguito di dimissione da un I.P.M. in 248 casi, di cui 97 per trasformazione della misura cautelare e i restanti 151 per il rientro in comunità a seguito di un aggravamento temporaneo della misura cautelare (custodia cautelare disposta dall'A.G.). In altri casi il collocamento in comunità è stato disposto a seguito di aggravamento della misura cautelare della permanenza in casa (art. 21 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448) o in esecuzione della misura di sicurezza del riformatorio giudiziario, di cui all'art. 36 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448. Nel periodo preso in esame la presenza media giornaliera presso le Comunità del privato sociale è stata di 966 utenti, in lieve diminuzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente, pari a 1019. Rimane considerevole l'investimento economico per il pagamento delle rette comunitarie, che rappresenta la voce di spesa preponderante tra le risorse destinate all'utenza.

Ingressi e presenze nelle comunità nell'anno 2021. Comunità ministeriali e private. Situazione al 31 ottobre 2021.

a. Comunità ministeriali

<b>Comunità ministeriali</b>	<b>Colloca- menti (compresi trasferime nti tra Comunità)</b>	<b>Presenza media giornaliera</b>	<b>Presenti al 31 ottobre 2021</b>
Bologna	28	4,4	7
Catanzaro	11	7,7	2
Reggio Calabria	11	2,8	3
<b>Totale</b>	<b>50</b>	<b>14,9</b>	<b>12</b>

b. Comunità private per Regione

<b>Comunità private per regione</b>	<b>Collocamenti (compresi trasferimenti tra Comunità)</b>	<b>Presenza media giornaliera</b>	<b>Presenti al 31 ottobre 2021</b>
Piemonte	55	46,9	43
Valle d'Aosta	1	0,7	1
Liguria	20	15,6	13
Lombardia	393	212,4	192



Veneto	120	57,7	55
Trentino Alto Adige	12	4,0	4
Friuli Venezia Giulia	18	7,0	7
Emilia Romagna	101	75,2	78
Toscana	58	34,5	31
Umbria	23	16,8	17
Marche	34	31,1	27
Lazio	93	63,4	60
Abruzzo	21	14,8	13
Molise	1	1,4	1
Campania	180	122,8	136
Puglia	73	74,8	58
Basilicata	5	3,3	5
Calabria	15	12,5	14
Sicilia	178	130,5	122
Sardegna	58	40,8	49
<b>Totale</b>	<b>1.459</b>	<b>966,2</b>	<b>926</b>

### I Collocamenti nelle comunità del privato sociale

L'esecuzione delle misure penali che prevedono il collocamento in comunità è garantita presso le comunità del privato sociale che manifestano l'interesse ad accogliere minorenni e giovani adulti infra-venticinquenni con provvedimenti disposti dall'Autorità giudiziaria minorile.

I Centri per la giustizia minorile effettuano i collocamenti nelle strutture comunitarie sulla base di specifici parametri, quali la non interruzione dei processi educativi in atto, il principio di territorialità e la necessaria vicinanza ai luoghi di vita del minorenne/giovane adulto, salvo specifiche esigenze di allontanamento.

Nell'individuazione della struttura viene utilizzato, in corretta applicazione della normativa in materia di appalti, il principio di rotazione.

Gli Uffici di servizio sociale per i minorenni seguono e monitorano costantemente il percorso educativo in comunità.

Al fine di assicurare pubblicità, trasparenza, economicità, qualità ed efficienza, sul sito istituzionale del Ministero è stato pubblicato, in data 29.12.2017, l'avviso pubblico "Manifestazione di interesse per la costituzione di 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, tramite manifestazione d'interesse, gli enti gestori di strutture socio-educative a carattere residenziale, autorizzate e accreditate in base alla normativa regionale.

A partire dal 13 dicembre 2018 sul sito istituzionale del Ministero della giustizia è pubblicato il citato elenco aperto e aggiornato con cadenza semestrale.

Presso ogni Centro per la giustizia minorile è costituito un “Gruppo di monitoraggio delle comunità”, che effettua periodiche visite, anche senza preavviso, presso le strutture comunitarie, valutando la revoca ove durante la gestione dei casi o durante i controlli effettuati si evidenzino inadempienze, omissioni o negligenze esecutive.

In questi ultimi anni il Dipartimento ha rafforzato ulteriormente le attività di vigilanza e controllo sui collocamenti sia a livello locale che centrale, proseguendo nella proficua collaborazione tra i centri per la giustizia minorile e le procure minorili, con la stipula di accordi formali o l’instaurarsi di preziose prassi operative finalizzate al confronto e allo scambio di informazioni.

Per quanto riguarda il collocamento di soggetti con problematiche psicopatologiche e/o di tossicodipendenza presso comunità di tipo terapeutico, la cui individuazione è di competenza del servizio sanitario nazionale, si registrano notevoli difficoltà a causa della carenza di dette strutture su tutto il territorio nazionale. In tale ambito si ravvisa, quindi, la necessità di promuovere con il S.S.N. l’istituzione di nuove tipologie di strutture residenziali a favore di tutti gli adolescenti portatori di un grave disagio psichico.

I Centri per la giustizia minorile hanno assicurato durante l’emergenza pandemica un adeguato supporto alle comunità per gestire le misure di prevenzione e le complessità che ne sono derivate nella realizzazione dei modelli educativi.

Per far fronte a tali difficoltà il Dipartimento si è fatto promotore presso il Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria, istituito ai sensi del D.P.C.M. 01/04/2008, della stesura di “Linee di indirizzo per la prevenzione e il controllo della infezione da SARS-COV-2 nelle comunità residenziali del privato sociale che accolgono i minorenni che hanno compiuto il 14° anno di età e i giovani adulti e per la gestione delle attività trattamentali negli I.P.M.”, adottate con l’Accordo della conferenza unificata sancito il 9 luglio 2020.

### **Uffici di servizio sociale per i minorenni**

Il numero dei minorenni e giovani adulti presi in carico dagli *Uffici di servizio sociale per i minorenni* ha raggiunto, al 31 ottobre 2021, le 19.014 unità.

Alle 13.233 unità, già in carico all’inizio dell’anno, si sono aggiunte 5.781 unità prese in carico nel 2021.

Rispetto allo scorso anno, si registra un sostanziale incremento del dato complessivo delle prese in carico, che al 31 ottobre 2020 risultava pari a 17.775 unità; anche il numero degli utenti presi in carico per la prima volta risulta, seppur lievemente, in aumento.

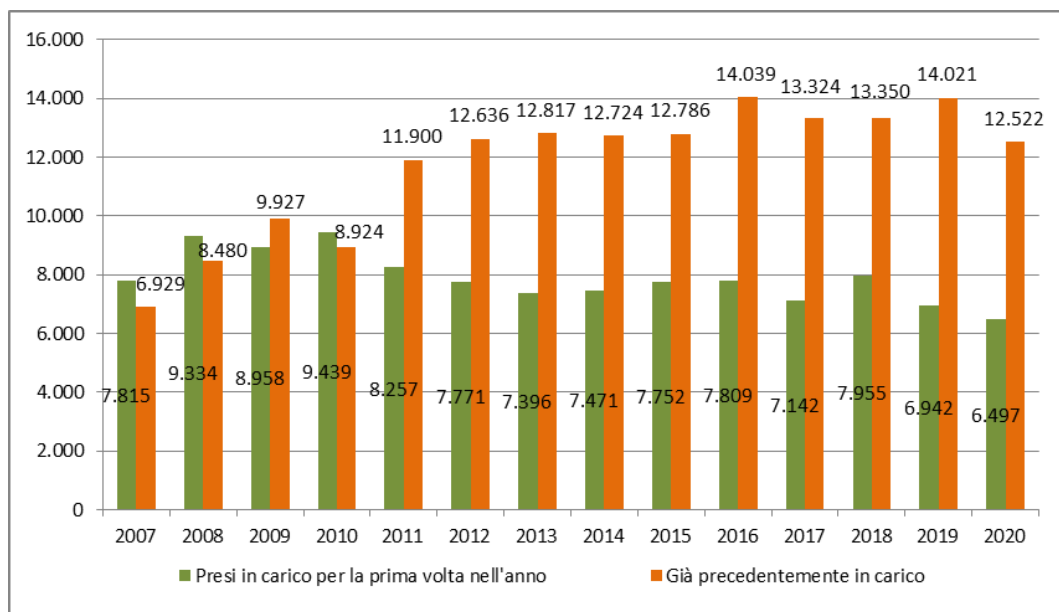
Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo il periodo di presa in carico, la nazionalità e il sesso.<sup>(1)</sup> Anno 2021 – fino al 31 ottobre. Dati di flusso.

Periodo di presa in carico	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Presi in carico per la prima volta nel 2021	4.177	521	<b>4.698</b>	976	107	<b>1.083</b>	5.153	628	<b>5.781</b>
Già precedentemente in carico	9.123	954	<b>10.077</b>	2.832	324	<b>3.156</b>	11.955	1.278	<b>13.233</b>
<b>Totale</b>	<b>13.300</b>	<b>1.475</b>	<b>14.775</b>	<b>3.808</b>	<b>431</b>	<b>4.239</b>	<b>17.108</b>	<b>1.906</b>	<b>19.014</b>
<i>di cui: per l'esecuzione di provvedimenti in area penale esterna</i> <sup>(2)</sup>									
Messa alla prova	3.965	360	4.325	968	48	1016	4.933	408	5.341
Misure cautelari delle prescrizioni e permanenza in casa	361	19	380	110	7	117	471	26	497
Misure penali di comunità/alternative alla detenzione	308	13	321	153	18	171	461	31	492
Sanzioni sostitutive	20	0	20	3	1	4	23	1	24
Misure di sicurezza	62	1	63	10	1	11	72	2	74

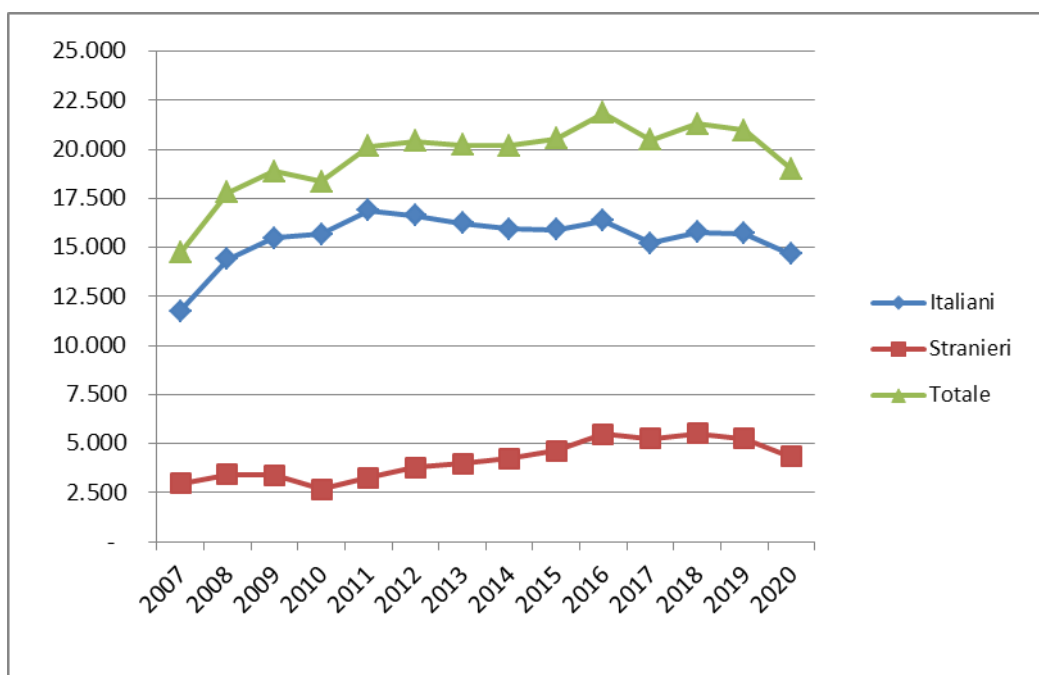
<sup>(1)</sup> La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti; i soggetti in carico a più USSM sono conteggiati una sola volta, così come quelli che nel periodo in esame hanno avuto più provvedimenti.

<sup>(2)</sup> Sono considerati i soli provvedimenti in area penale esterna, emessi dall'Autorità Giudiziaria minorile nel periodo o ancora attivi da periodi precedenti. I dati riferiti alle diverse tipologie di provvedimento non possono essere sommati, in quanto i soggetti per i quali è stata disposta l'esecuzione di provvedimenti di diverso tipo sono conteggiati in corrispondenza di ciascuna tipologia di provvedimento che li ha riguardati.

Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2020 secondo il periodo di presa in carico



Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni negli anni dal 2007 al 2020 secondo la nazionalità



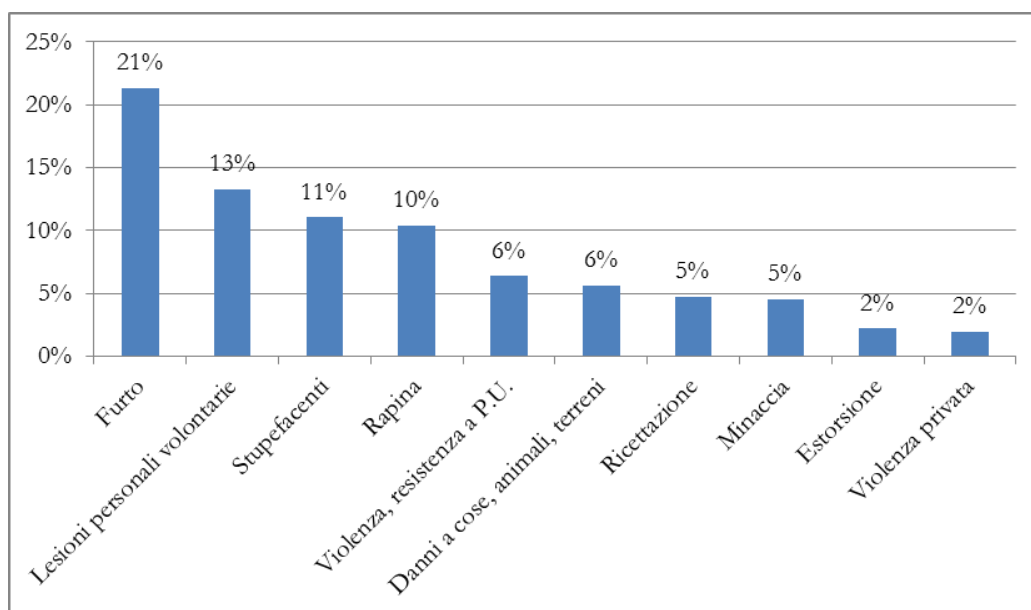
Il grafico rappresenta il trend delle prese in carico secondo la nazionalità e conferma la consistente prevalenza dell'utenza italiana in carico agli U.S.S.M. anche per l'anno 2020.

Nella tabella che segue sono riportati i dati riferiti alle categorie di reato a carico dei minori e dei giovani adulti. Il grafico successivo rappresenta le prime dieci tipologie di reato più frequenti.

Reati dei minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo la categoria. Anno 2021 – fino al 31 ottobre.

Categorie di reato	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
Contro la persona	10.618	1.032	<b>11.650</b>	3.518	225	<b>3.743</b>	14.136	1.257	<b>15.393</b>
Contro famiglia, moralità pubblica, buon costume	613	69	<b>682</b>	131	13	<b>144</b>	744	82	<b>826</b>
Contro il patrimonio	13.777	1.056	<b>14.833</b>	7.133	1.147	<b>8.280</b>	20.910	2.203	<b>23.113</b>
Contro l'incolumità pubblica	4.768	191	<b>4.959</b>	1.089	18	<b>1.107</b>	5.857	209	<b>6.066</b>
Contro la fede pubblica	540	98	<b>638</b>	288	81	<b>369</b>	828	179	<b>1.007</b>
Contro Stato, altre istituzioni, ordine pubblico	2.490	281	<b>2.771</b>	1.103	111	<b>1.214</b>	3.593	392	<b>3.985</b>
Altri delitti	689	40	<b>729</b>	93	11	<b>104</b>	782	51	<b>833</b>
Contravvenzioni e sanzioni amministrative	2.779	153	<b>2.932</b>	787	67	<b>854</b>	3.566	220	<b>3.786</b>
<b>Totale reati</b>	<b>36.274</b>	<b>2.920</b>	<b>39.194</b>	<b>14.142</b>	<b>1.673</b>	<b>15.815</b>	<b>50.416</b>	<b>4.593</b>	<b>55.009</b>

Delitti ascritti ai minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni.  
Anno 2021 – fino al 31 ottobre. Prime dieci tipologie. Valori percentuali sul totale dei delitti.



Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni, secondo la sede e il periodo di presa in carico. Anno 2021 – fino al 31 ottobre. Dati di flusso.

USSM	Periodo di presa in carico		Totale
	Presi in carico per la prima volta nel 2021	Già precedentemente in carico	
Ancona	191	672	863
Bari	245	748	993
Bologna	367	1.214	1.581
Bolzano	77	134	211
Brescia	316	624	940
Cagliari	151	343	494
Caltanissetta	214	584	798
Campobasso	57	165	222
Catania	352	886	1.238
Catanzaro	225	404	629
Firenze	408	562	970
Genova	254	348	602
L'Aquila	201	369	570
Lecce	154	323	477
Messina	113	321	434
Milano	177	553	730
Napoli	351	682	1.033
Palermo	511	827	1.338
Perugia	145	241	386
Potenza	178	319	497

Reggio Calabria	137	205	342
Roma	546	1.389	1.935
Salerno	134	203	337
Sassari	64	340	404
Taranto	71	191	262
Torino	247	511	758
Trento	92	204	296
Trieste	163	332	495
Venezia	129	278	407

I soggetti in carico a più USSM sono conteggiati in corrispondenza di ciascuno di essi; la somma dei dati delle diverse sedi USSM è superiore al numero effettivo dei soggetti in carico nel periodo in esame e, per questo motivo, non è riportata in tabella.

### **I minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni**

L'U.S.S.M., unitamente ai servizi socio-sanitari territoriali, assicura assistenza al minorenne in ogni stato e grado del procedimento penale, esegue accertamenti sulla sua personalità, fornendo all'A.G. richiedente elementi circa le sue condizioni e risorse personali, familiari, sociali e ambientali, assicura le necessarie attività di osservazione, trattamento e sostegno, predisponendo, su richiesta dell'A.G., gli opportuni progetti di intervento.

In particolare, in area penale esterna, l'istituto della messa alla prova si conferma come il maggior ambito di intervento del servizio sociale pur registrandosi, per effetto della pandemia, una diminuzione dei provvedimenti di messa alla prova disposti nel 2021, fino al 31 ottobre, rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente.

Di minore portata sono gli interventi richiesti a favore dei soggetti sottoposti a misure di sicurezza e sanzioni sostitutive; fino al 31 ottobre 2021, 24 sono i ragazzi presi in carico per sanzioni sostitutive e 74 per misure di sicurezza.

I provvedimenti relativi a misure penali di comunità disposti nei primi dieci mesi del 2021 hanno coinvolto 492 ragazzi; nello stesso periodo del 2020, tali tipologie di misure hanno interessato 257 ragazzi.

Gli U.S.S.M. assumono, rispetto al minorenne/giovane adulto sottoposto a procedimento penale, un ruolo catalizzatore tra tutti i servizi deputati a intervenire al fine di garantire che gli interventi avviati siano coerenti e continuativi nel corso della misura penale e con un'adeguata presa in carico dei servizi territoriali all'uscita dal circuito penale.

La recente normativa in materia di esecuzione penale minorile rafforza ulteriormente il ruolo dell'U.S.S.M. quale interlocutore privilegiato dell'Autorità giudiziaria minorile per la realizzazione di indagini sociali, il controllo sulle prescrizioni impartite, la predisposizione e l'attuazione di progetti di intervento.

Nel periodo preso in considerazione gli Uffici di servizio sociale per i minorenni hanno valorizzato metodologie, tecniche e strumentazione utilizzate nel lavoro da remoto durante i mesi dell'emergenza sanitaria, come i colloqui telefonici e le videochiamate.

L'evoluzione della situazione epidemiologica ha consentito la graduale ripresa delle visite domiciliari e di quelle in comunità, nonché delle riunioni d'*équipe*.

Le nuove modalità di lavoro sperimentate durante il periodo di *lockdown* rappresentano utili risorse che possono essere utilizzate per rispondere alle necessità di alcuni territori privi di possibilità operative locali o difficili da raggiungere.

### **La sospensione del procedimento e la messa alla prova**

Come già evidenziato, l'istituto della messa alla prova rappresenta uno dei pilastri della nuova architettura del sistema della giustizia minorile. Dall'analisi dei dati delle seguenti tabelle, peraltro, emerge che l'amministrazione è riuscita a valorizzarne la funzione ed ottimizzarne gli esiti, fino a giungere ad un confortante risultato sugli esiti dei procedimenti, positivo nell'87% dei casi.

Provvedimenti di sospensione del procedimento e messa alla prova (art. 28 D.P.R.448/88) emessi negli anni dal 2007 al 2020 e nel 2021, fino al 31.10.

<b>Anni</b>	<b>N. provvedimenti</b>
2007	2.378
2008	2.534
2009	2.701
2010	3.067
2011	3.217
2012	3.368
2013	3.456
2014	3.261
2015	3.340
2016	3.757
2017	3.558
2018	3.653
2019	3.988
2020	3.043
2021, fino al 31.10	3.869

*Per l'anno 2021 i dati sono acquisiti dal Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM) e sono riferiti alla situazione alla data del 31 ottobre 2020; l'elaborazione è stata effettuata in data 11 novembre 2021.*

Provvedimenti di messa alla prova secondo l'esito. Anni dal 2007 al 2020.

Anno del provvedimento di MAP	Positivo (Estinzione)	Negativo
2007	79,9%	20,1%
2008	80,7%	19,3%
2009	81,4%	18,6%
2010	80,9%	19,1%
2011	80,8%	19,2%
2012	83,4%	16,6%
2013	83,2%	16,8%
2014	81,8%	18,2%
2015	83,3%	16,7%
2016	82,8%	17,2%
2017	81,8%	18,2%
2018	82,5%	17,5%
2019	83,7%	16,3%
2020	87,0%	13,0%

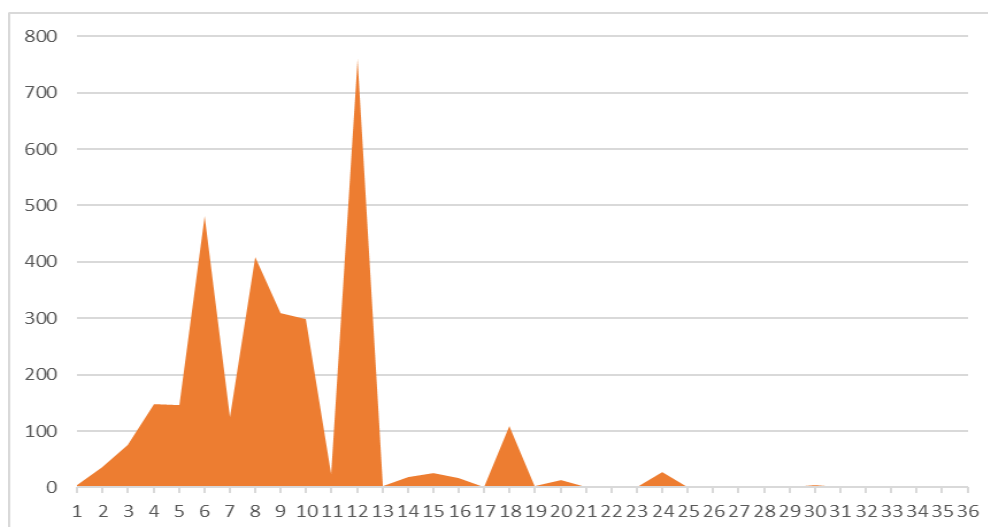
Situazione al 31 ottobre 2021.

Come si evince dai dati riportati nella tabella che segue, la durata della misura si attesta sui dodici mesi; un tempo relativamente breve che consente comunque il raggiungimento di obiettivi di reinserimento sociale e di fuoriuscita dal circuito penale.

Provvedimenti di messa alla prova per durata della prova espressa in mesi. Anno 2020.

Durata in mesi	N. provvedimenti
1-6 mesi	892
7-12 mesi	1.924
13-24 mesi	216
oltre 24 mesi	11
<b>Totale</b>	<b>3.043</b>

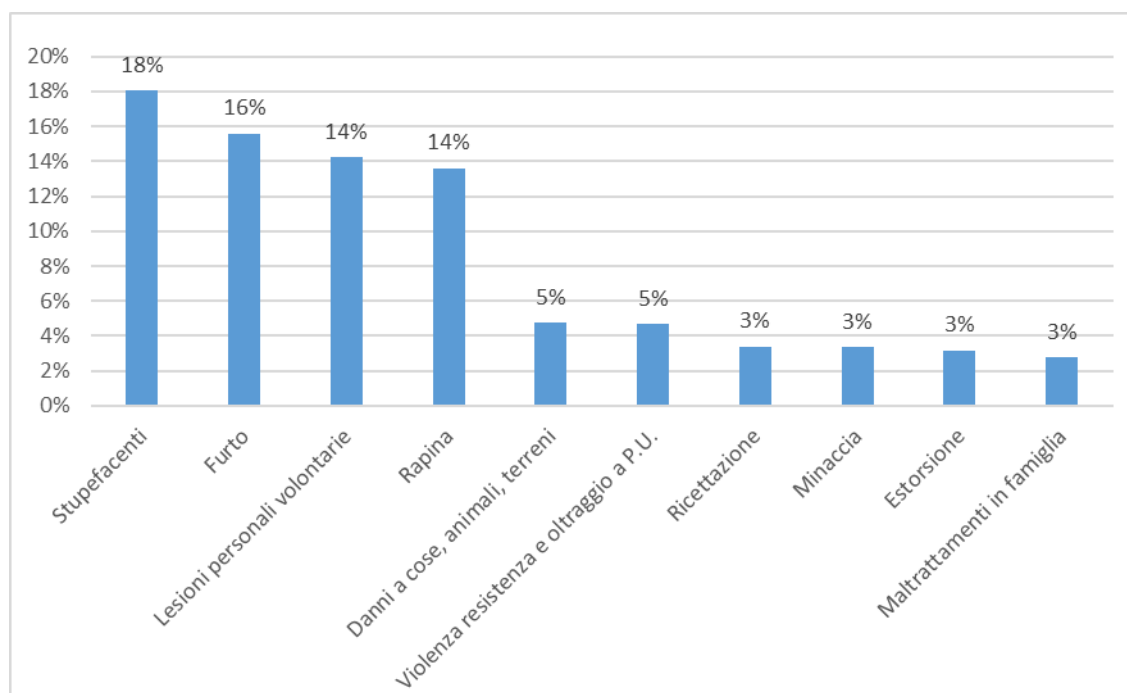
Provvedimenti di messa alla prova per durata della prova espressa in mesi. Anno 2020.





Da una disamina sull'utilizzo di detto istituto, si evidenzia come l'A.G. abbia accolto la proposta di progetti di messa alla prova soprattutto in presenza di reati riferiti alle violazioni delle disposizioni in materia di stupefacenti, seguiti da quelli contro il patrimonio, come il furto, la rapina, la ricettazione e dai reati contro la persona, come le lesioni personali volontarie, le violenze sessuali, le minacce e gli atti persecutori.

Principali delitti a carico dei minori per i quali è stato emesso un provvedimento di messa alla prova nell'anno 2020. Valori percentuali sul totale dei delitti.



La funzione di riparazione sociale propria del progetto della messa alla prova implica la rielaborazione del fatto-reato tenendo conto della sofferenza causata alla vittima, che diviene la base per ricostruire il cambiamento del proprio stile di vita.

Provvedimenti di messa alla prova secondo la tipologia di gestione dei progetti. Anno 2020

Gestione progetti	N. provvedimenti
Progetti gestiti in collaborazione con altri Enti	2.945
Progetti gestiti esclusivamente dall'USSM	98
<b>Totale</b>	<b>3.043</b>

Enti che hanno collaborato ai progetti di messa alla prova. Anno 2020

<b>Enti</b>	<b>N. progetti</b>
Privato Sociale	2.507
Comune	1.177
A.S.L.	975
Scuola	665
Altri	409

N.B.: Ad un progetto di messa alla prova possono partecipare più Enti.

Prescrizioni impartite ai minori messi alla prova ai sensi dell'art. 28 D.P.R. 448/88. Anno 2020

<b>Prescrizioni</b>	<b>N. prescrizioni</b>
<i>Colloqui e sostegno educativo</i>	
Colloqui con il servizio sociale	2.098
Colloqui e sostegno presso il SERT	744
Colloqui psicologici in USSM	480
Sostegno educativo	256
<i>Attività e altre prescrizioni</i>	
Attività di volontariato e socialmente utili	2.327
Attività di studio	1.148
Permanenza in comunità	829
Attività lavorativa	563
Attività sportiva	279
Orientamento formativo/lavoro	476
Attività di socializzazione	203
Invio all'Ufficio di mediazione	218
Conciliazione parte lesa	82
Risarcimento simbolico del danno	103
Frequenza in centro diurno	77

N.B.: Un progetto di messa alla prova contiene più prescrizioni.

Non di rado, essendoci frequentemente un accesso alla misura in prossimità della maggiore età, la progettualità si scontra, per i minori stranieri, con la problematica dell'acquisizione del titolo di soggiorno, la cui mancanza rischia di invalidare anche eventuali percorsi attivati in precedenza e maturati nel progetto di messa alla prova.

### **Le misure penali di comunità**

Le misure penali di comunità sono disposte nell'ambito dell'esecuzione della pena, quando risultano idonee a favorire il percorso evolutivo, educativo e di recupero del beneficiario e si qualificano per la presenza del programma di intervento educativo predisposto dai servizi minorili, di concerto con i competenti servizi socio-sanitari territoriali.

Il numero complessivo di ragazzi in carico per provvedimenti di misure penali di comunità è molto ridotto, in considerazione del fatto che la normativa italiana relativa al procedimento penale a carico di imputati minorenni prevede specifici istituti giuridici che consentono la fuoriuscita dal circuito penale già nelle prime fasi processuali; pertanto, sono pochi i giovani che completano l'iter giudiziario con un provvedimento di condanna definitiva.

Nel 2021 i minorenni/giovani adulti in carico ai servizi minorili per l'esecuzione di misure penali di comunità e misure alternative sono 492. La misura dell'affidamento in prova, nelle sue diverse tipologie, è quella maggiormente applicata e rappresenta quella che più di ogni altra è in grado di garantire una significativa risposta alle istanze educative del condannato minore di età e giovane adulto.

Minorenni e giovani adulti in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per misure penali di comunità/misure alternative alla detenzione. Anni dal 2018 al 2020 e anno 2021, fino al 31.10. Dati di flusso.

Misure penali di comunità/alternative alla detenzione	Anni			
	2018	2019	2020	2021, fino al 31.10
Affidamento in prova al servizio sociale	286	307	282	264
Affidamento in prova in casi particolari	22	30	21	22
Affidamento in prova con detenzione domiciliare	0	9	14	14
Detenzione domiciliare	208	237	291	241
Concessione Legge 199/2010	66	40	27	24
Semilibertà	1	1	0	0

<b>N. complessivo soggetti in carico per misure penali di comunità/alternative</b> (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)	539	555	555	492
--	-----	-----	-----	-----

di cui: con misura disposta nell'anno

Misure penali di comunità/alternative alla detenzione	Anni			
	2018	2019	2020	2021, fino al 31.10
Affidamento in prova al servizio sociale	172	196	160	156
Affidamento in prova in casi particolari	15	24	8	14
Affidamento in prova con detenzione domiciliare	0	9	8	6
Detenzione domiciliare	149	151	204	141
Concessione Legge 199/2010	45	25	17	14
Semilibertà	1	1	0	0

<b>N. complessivo soggetti in carico per misure penali di comunità/alternative</b> (un soggetto può aver avuto più misure nel corso dell'anno)	344	342	335	261
--	-----	-----	-----	-----

*Per gli anni 2019, 2020 e 2021 i dati sono acquisiti dal Sistema Informativo dei Servizi Minorili (SISM); l'elaborazione è stata effettuata in data 11 novembre 2021.*

### **L'assistenza alle vittime da parte degli Uffici di servizio sociale per minorenni**

Gli uffici di servizio sociale per i minorenni, su richiesta dell'Autorità giudiziaria, assicurano - in ogni stato e grado del procedimento penale - l'assistenza affettiva e psicologica del minorenne vittima di reato sessuale o vittima di altre forme di sfruttamento e maltrattamento, prestando tutela, assistenza e protezione nei loro confronti. Gli U.S.S.M. accolgono e informano la vittima sui diritti e il percorso giudiziario a cui andrà incontro.

Nel primo semestre 2021 sono stati segnalati dall'A.G. agli uffici di servizio sociale 150 minori: 44 di essi sono stati presi in carico. A tale numero si aggiungono i 60 minori vittime di reati sessuali già in carico da anni precedenti.

Minori vittime di violenza sessuale e di altre forme di sfruttamento e maltrattamento segnalati e in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni. Primo semestre 2021. Dati di flusso.

Periodo di segnalazione e presa in carico	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>Minori vittime di reati sessuali (reati previsti dalla Legge 66/96 - artt. 609 bis, 609 quater, 609 quinquies, 609 octies c.p.)</b>									
Minori segnalati nel primo semestre 2021	12	28	<b>40</b>	3	3	<b>6</b>	15	31	<b>46</b>
Minori in carico da periodi precedenti	12	45	<b>57</b>	2	1	<b>3</b>	14	46	<b>60</b>
Minori per i quali sono state attivate azioni di servizio sociale per la prima volta nel primo semestre 2021	12	27	<b>39</b>	2	3	<b>5</b>	14	30	<b>44</b>
<b>Minori vittime di altre forme di sfruttamento e maltrattamento (reati previsti dagli artt. 572, 600, 600 bis, 600 ter, 600 quinquies, 601, 602, 609 undecies, 612 bis c.p.)</b>									
Minori segnalati nel primo semestre 2021	37	29	<b>66</b>	1	2	<b>3</b>	38	31	<b>69</b>
Minori in carico da periodi precedenti	81	78	<b>159</b>	14	10	<b>24</b>	95	88	<b>183</b>
Minori per i quali sono state attivate azioni di servizio sociale per la prima volta nel primo semestre 2021	37	29	<b>66</b>	1	2	<b>3</b>	38	31	<b>69</b>

Minori in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni per Convenzioni e Regolamenti internazionali e per provvedimenti amministrativi. Primo semestre 2021. Dati di flusso.

Periodo di segnalazione e presa in carico	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>Minori contesi nei casi di sottrazione internazionale (Legge 64/94)</b>									
Minori segnalati nel primo semestre 2021	2	4	6	3	3	6	5	7	12
Minori in carico da periodi precedenti	1	1	2	-	-	-	1	1	2
Minori per i quali sono state attivate azioni di servizio sociale per la prima volta nel primo semestre 2021	2	2	4	3	3	6	5	5	10
<b>Minori coinvolti in casi inerenti ad altre Convenzioni o Regolamenti internazionali</b>									
Minori segnalati nel primo semestre 2021	1	-	1	-	-	-	1	-	1
Minori in carico da periodi precedenti	1	1	2	-	-	-	1	1	2
Minori per i quali sono state attivate azioni di servizio sociale per la prima volta nel primo semestre 2021	1	-	1	-	-	-	1	-	1
<b>Minori segnalati e presi in carico per provvedimenti amministrativi <sup>(1)</sup></b>									
Minori segnalati nel primo semestre 2021	13	8	21	2	-	2	15	8	23
Minori in carico da periodi precedenti	22	14	36	1	1	2	23	15	38
Minori per i quali sono state attivate azioni di servizio sociale per la prima volta nel primo semestre 2021	13	8	21	2	-	2	15	8	23

<sup>(1)</sup> I dati si riferiscono ai minori segnalati e/o in carico solo per provvedimenti amministrativi; sono esclusi i minori dell'area penale segnalati anche per provvedimenti amministrativi, in quanto già considerati nella tabella "Area penale".

### **Il coordinamento con i servizi socio-sanitari territoriali**

La recente normativa in materia di esecuzione penale minorile, di cui al D.Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, confermando i principi già presenti nel D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448, investe a pieno titolo i servizi socio-sanitari territoriali della funzione di controllo, assistenza e sostegno per tutta la durata dell'esecuzione della misura, al pari dei servizi minorili della Giustizia.

I servizi minorili della Giustizia collaborano con i servizi socio-sanitari territoriali, attivandoli già in fase di definizione del progetto di intervento educativo; tale collaborazione è certamente agevolata dalla eventuale co-presenza di un provvedimento civile o amministrativo.

In tale ambito, tuttavia, si registra una sempre maggiore difficoltà dovuta alla penuria di risorse umane e finanziarie nei servizi socio-sanitari. Particolarmente significativo, ad esempio, è il progressivo venir meno delle compartecipazioni degli Enti locali alle rette di accoglienza delle comunità del privato sociale. Analoghe difficoltà si riscontrano al termine della misura penale, al momento del passaggio di competenze ai servizi sociali territoriali.

Al fine di affrontare tali criticità, il Ministero della giustizia partecipa ai tavoli di coordinamento delle politiche sociali, a livello regionale e locale, portando la propria competenza tecnica nell'attivazione di progettualità, nella lettura dei contesti e nella formalizzazione di atti di intesa che definiscano le modalità di "presa in carico congiunta dei minori".

In relazione all'area sanitaria, la collaborazione si iscrive nel quadro definito dalla riforma della sanità penitenziaria con D.P.C.M. 1° aprile 2008. Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità partecipa attivamente al Tavolo di consultazione permanente sulla sanità penitenziaria costituito, ai fini del coordinamento nazionale, presso la Conferenza Unificata fra lo Stato, le Regioni e le Province autonome e le Autonomie Locali, con l'obiettivo di garantire l'uniformità degli interventi e delle prestazioni sanitarie e trattamentali nell'intero territorio nazionale.

I Servizi minorili sono chiamati a gestire nuove espressioni della devianza minorile collegate a una molteplicità di fattori quali: la diversità delle etnie, il disagio psichiatrico o psicologico non sempre riconducibile a specifiche diagnosi, la difficoltà delle famiglie e delle istituzioni scolastiche e sociali.

Pertanto, particolare impegno è stato dedicato sia alla definizione degli accordi operativi tra i servizi minorili e i servizi sanitari territoriali, sia alla loro applicazione, ai fini dell'attivazione di concreti programmi di prevenzione e di intervento nei confronti dell'utenza sottoposta ai provvedimenti penali.

In relazione ai bisogni dell'utenza, è fortemente sentita l'esigenza di comunità terapeutiche specializzate per l'accoglienza di minori/giovani adulti del circuito penale con disagio psichico e/o con dipendenze da sostanze psicotrope. Al fine di far fronte a tali esigenze, tutte le articolazioni territoriali hanno potenziato il raccordo con le regioni e le aziende sanitarie.

### **Centri diurni polifunzionali (C.D.P.)**

I Centri diurni polifunzionali sono strutture minorili non residenziali, che si configurano come servizi aperti alla comunità, offrendo spazi e luoghi per attività educative, ludico-ricreative, sportive, di studio e di formazione-lavoro, destinati all'accoglienza diurna di minorenni e giovani adulti dell'area penale esterna e di minori segnalati dai servizi territoriali.

I Centri diurni polifunzionali assicurano un'attività di sostegno e accompagnamento ai percorsi formativi, lavorativi e scolastici dei minori e giovani adulti in carico. Oltre al ricorso all'offerta degli enti locali e del privato sociale, l'Amministrazione gestisce direttamente sei Centri diurni: due in Campania, a Nisida (Napoli) e a Santa Maria Capua Vetere, due in Sicilia, a Palermo e a Caltanissetta, uno in Puglia, a Lecce, e uno in Sardegna, a Sassari.

L'ampliamento delle misure di comunità, scaturito dall'emanazione del D. Lgs. 2 ottobre 2018, n. 121, ha reso centrale il ruolo dei Centri diurni polifunzionali all'interno del sistema della giustizia minorile e di comunità.

Nell'anno in corso, superata la fase critica dell'emergenza sanitaria, l'Amministrazione ha effettuato un monitoraggio delle attività, educative e di formazione, anche a distanza, che tali servizi hanno faticosamente cercato di offrire agli utenti nel rispetto delle direttive e delle prescrizioni sanitarie. Successivamente si è predisposta la fase di riavvio, sotto i profili normativo, organizzativo,

logistico-strutturale e operativo-trattamentale, ridefinendo gli interventi e le progettualità, i rapporti e le collaborazioni con il privato sociale e il volontariato.

Il Capo Dipartimento ha emanato la circolare n. 1 del 5 agosto 2021, denominata “I Centri Diurni Polifunzionali - Modelli di intervento e relativi disciplinari”. In essa si ribadisce che i Centri diurni polifunzionali, configurandosi come presidi del sistema dei servizi minorili sul territorio, costituiscono delle importanti risorse per l’attuazione dei provvedimenti dell’Autorità giudiziaria minorile, in grado di fornire risposte alle esigenze educative espresse da minori e giovani adulti anche al di fuori del circuito penale, in stretta sinergia con la comunità nell’ambito della quale operano.

Nei primi dieci mesi del 2021 i Centri diurni polifunzionali hanno preso in carico 308 minorenni e giovani adulti, prevalentemente di nazionalità italiana, 284 maschi e 24 femmine; più contenuto è il numero degli stranieri, solo 20 e unicamente maschi.

Minorenni e giovani adulti dell’area penale assegnati ai Centri diurni polifunzionali secondo l’età, la nazionalità e il sesso. Anno 2021 - fino al 31 ottobre. Dati di flusso.

Età	Italiani			Stranieri			Totale		
	m	f	mf	m	f	mf	m	f	mf
<b>meno di 14 anni</b>	1	0	<b>1</b>	0	0	<b>0</b>	1	0	<b>1</b>
<b>14 anni</b>	2	0	<b>2</b>	0	0	<b>0</b>	2	0	<b>2</b>
<b>15 anni</b>	8	5	<b>13</b>	0	0	<b>0</b>	8	5	<b>13</b>
<b>16 anni</b>	36	3	<b>39</b>	7	0	<b>7</b>	43	3	<b>46</b>
<b>17 anni</b>	72	5	<b>77</b>	8	0	<b>8</b>	80	5	<b>85</b>
<b>giovani adulti</b>	145	11	<b>156</b>	5	0	<b>5</b>	150	11	<b>161</b>
<b>Totale</b>	<b>264</b>	<b>24</b>	<b>288</b>	<b>20</b>	<b>0</b>	<b>20</b>	<b>284</b>	<b>24</b>	<b>308</b>

### 13.13 Attività internazionale

Il Dipartimento ha preso parte, per le materie di propria competenza, ai lavori preparatori della Conferenza dei Ministri della giustizia dei 47 paesi del Consiglio d’Europa, presieduta dalla Ministra della Giustizia italiana, svoltasi a Venezia in dicembre.

Costante, anche nel 2021, è stata la collaborazione con il Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale, con specifico riguardo ai lavori del Comitato Interministeriale per i Diritti Umani (C.I.D.U.) e contribuendo alla stesura del materiale in vista della consegna dei rapporti periodici nazionali relativi all’attuazione in Italia delle Convenzioni dell’Organizzazione delle Nazioni Unite su materie di competenza.

In virtù della stipula del Protocollo d’intesa, siglato nel 2018, è stata fornita la più ampia collaborazione del Dipartimento con l’Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo (A.I.C.S.) del M.A.E.C.I., nel quadro di programmi regionali di cooperazione finanziati dall’U.E. che prevedono

l'offerta di assistenza tecnica a paesi extra-comunitari sulle seguenti tematiche: giustizia minorile e tutela dei minori in contatto o conflitto con la legge, misure di *probation*, prevenzione, giustizia riparativa, lotta al radicalismo, sfruttamento di minori da parte della criminalità organizzata, formazione del personale penitenziario.

Il Dipartimento ha, inoltre, seguito i lavori della Commissione Europea, in raccordo con la Rappresentanza permanente d'Italia a Bruxelles, con particolare riferimento all'attuazione della strategia dell'Unione europea sui diritti delle persone di minore età, curando i rapporti con le varie diramazioni chiamate ad implementarne i principi in territorio italiano. È proseguita l'attività, con un proprio *focal point*, nella rete di sensibilizzazione sulla radicalizzazione (R.A.N.) della Direzione Generale migrazione e affari interni della Commissione.

Sono stati seguiti i lavori di vari organismi in seno al Consiglio d'Europa, quali il Consiglio per la Cooperazione Penologica (PC-CP) - con particolare riferimento alla raccolta annuale di statistiche penali SPACE I e SPACE II, per migliorare gli *standard* e le pratiche nel campo dell'applicazione delle sanzioni detentive e non detentive - e il Comitato Europeo sui problemi della criminalità nel campo della prevenzione e del controllo della criminalità.

E' proseguita, inoltre, la proficua collaborazione con la Confederazione del *probation* europeo, sia mediante la partecipazione di un proprio rappresentante al relativo *board*, che con iniziative di tipo divulgativo/formativo per gli operatori e lo svolgimento di indagini statistiche a livello comunitario sulle prassi delle modalità alternative di esecuzione penale.

Si segnala, altresì, la presenza alla IX° Conferenza dei Direttori Generali del *probation* europeo che si è tenuta a fine novembre a Parigi, nell'ambito delle celebrazioni del 40° anniversario dalla fondazione della CEP.

### **Tavoli di Coordinamento e cabina di regia**

Nell'ambito del "Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne" 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, studio e 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. Considerati i risultati raggiunti con gli interventi realizzati durante l'attuazione del piano 2017-2020, nell'anno 2022 si reputa importante valorizzare l'esperienza prodotta prevedendo la continuazione di quanto posto in essere e sviluppandone i punti di forza.



Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità è membro del “Tavolo di Coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato”, attivato a seguito del protocollo ministeriale siglato il 29 novembre del 2018; partecipa alle iniziative promosse dallo stesso e, ad oggi, i rappresentanti del Dipartimento stanno collaborando alla predisposizione di un portale che costituirà un importante strumento di informazione sia per le vittime che per gli operatori.

Il Dipartimento partecipa ai lavori del “Tavolo di confronto per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali per il reinserimento sociale delle persone in esecuzione penale e dei minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi sociali”, costituito nell’ambito della Conferenza Stato-Regioni nel dicembre 2020.

Nel mese di ottobre 2021 il Dipartimento ha fornito il proprio contributo alla Programmazione Nazionale 2021-2027 del Ministero dell’interno quale autorità responsabile del Fondo europeo per l’asilo, la migrazione e l’integrazione (F.A.M.I.), con proposte relative alla promozione di azioni volte a implementare i servizi erogati ai minori m

igranti e stranieri non accompagnati sottoposti a provvedimento dell’autorità giudiziaria.

### **Ricerche**

Il Dipartimento ha avviato una collaborazione con il Centro di ricerca interuniversitario *transcrime* dell’Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano per un progetto di mappatura delle *gang* giovanili a cui aderisce anche la Direzione centrale della polizia criminale del Dipartimento di pubblica sicurezza del Ministero dell’interno. L’indagine si propone di acquisire informazioni sulla diffusione delle *gang* giovanili sul territorio italiano e delle loro attività attraverso la compilazione di un questionario da parte degli uffici di servizio sociale per i minorenni di tutto il territorio nazionale.

### **13.14 Attività Ispettiva e di Controllo**

Nel corso dell’anno 2021 il Dipartimento ha effettuato le seguenti attività:

#### **Attività ispettiva ordinaria con accesso in sede**

Nel corso del 2021 sono state effettuate le seguenti visite ispettive ordinarie:

- n. 1 presso Centri per la giustizia minorile (*Centro di giustizia minorile Napoli*);
- n. 1 presso I.P.M. (*I.P.M. Airola*).

Le attività hanno consentito di verificare l’andamento della gestione dei tre principali settori che concorrono a definire la *governance* degli Istituti penali (ovvero area sicurezza, area trattamentale e area contabile) nonché la struttura e l’organizzazione dei servizi preposti all’accoglienza dei minori sottoposti a misure pre-cautelari (fermo o arresto) e dei servizi che ospitano i minori destinatari del

provvedimento cautelare emesso dall'Autorità Giudiziaria penale (collocamento in comunità ai sensi dell'art. 22 D.P.R. 22 settembre 1988, n. 448).

Ogni accesso in sede è stato orientato anche a rilevare buone prassi suscettibili di diffusione e/o implementazione in altri territori. È stata, inoltre, valorizzata ogni forma di cooperazione utile a favorire il raggiungimento di *standard* qualitativi omogenei tra i Servizi locali.

### **Attività ispettiva straordinaria con accesso in sede**

Nel corso del 2021 l'Amministrazione non ha eseguito ispezioni straordinarie con accesso in sede;

### **Attività ispettiva mediante istruttoria da remoto.**

Nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, il Dipartimento provvede altresì a compiere attività istruttoria, di accertamento e coordinamento - anche a distanza - mediante acquisizione di informazioni e documenti; audizione di personale in sede dipartimentale; interlocuzione con Autorità Giudiziaria, organismi di controllo del MEF e altri organi o autorità indipendenti.

Nel corso del 2021, gli interventi effettuati da remoto hanno riguardato eventi critici pregiudizievoli per il buon andamento dei servizi istituzionali e disfunzioni organizzative comunicate dai vari Servizi minorili.

In particolare, le attività ispettive da remoto sono state le seguenti:

- n. 1 presso Centri per la giustizia minorile (*Centro per la giustizia minorile Torino*);
- n. 2 presso I.P.M. - \*di cui un'attività straordinaria (*\*I.P.M. Pontremoli a gennaio + I.P.M. Pontremoli ad aprile*);
- n. 2 presso U.E.P.E. (*U.I.E.P.E. Milano + U.D.E.P.E. Ancona*);
- n. 1 presso Centri di prima accoglienza (*C.P.A. L'Aquila*).

## **14 La dimensione internazionale delle attività del Ministero**

### **14.1 Premessa**

Nel corso del 2021 è risultata di crescente rilievo ed impatto l'articolata attività del Ministero a livello internazionale, sia nel contesto dell'Unione europea sia nei rapporti con i Paesi extra-UE e nell'ambito delle Organizzazioni Internazionali, secondo direttrici sviluppate anche nell'atto di indirizzo politico-istituzionale formulato per l'anno 2022 nella prospettiva di una cooperazione internazionale rafforzata.

La sempre maggiore importanza dell'impegno del Dicastero nelle attività internazionali è evidentemente legata in primo luogo al noto carattere transnazionale delle più gravi forme di criminalità ed alla conseguente ineludibile necessità di promuovere un'efficace cooperazione

giudiziaria, nonché alla crescente incidenza della normativa euro-unitaria in materia di giustizia sia civile sia penale.

Giova sottolineare che il rinnovato e accentuato impegno internazionale del Ministero ha risposto in via generale alla convinta adesione al *multilateralismo* quale approccio necessario, nei diversi fori europei ed internazionali, per affrontare le maggiori sfide della contemporaneità in materia di giustizia e di promozione dei diritti fondamentali dell'uomo.

Di pari importanza è stata la volontà di condividere, a livello internazionale, le esperienze giudiziarie e i modelli nonché i processi di riforma legislativi italiani nella prospettiva di scambio di *best practice*, di promozione della reputazione internazionale dell'Italia e di partecipazione ad attività di assistenza e *capacity-building* in Paesi di interesse strategico.

Le attività svolte dalle competenti articolazioni del Ministero, i numerosi incontri della Ministra della Giustizia con colleghi di altri Paesi e la sua partecipazione a consessi internazionali di alto livello, di cui si darà conto nel prosieguo, sono stati orientati dagli obiettivi sopra sinteticamente illustrati.

## **14.2 Cooperazione giudiziaria**

### **14.2.1 Le procedure di cooperazione giudiziaria**

L'attività di collaborazione giudiziaria a livello europeo ed internazionale con un sempre crescente numero di Paesi è un obiettivo strategico del Ministero. La criminalità complessa assume infatti sempre di più carattere transnazionale così da necessitare una efficace connessione tra gli Stati per l'accertamento dei reati, sempre nel rispetto dei diritti sanciti dalle Carte internazionali. Per praticare la giustizia rimuovendo le cause profonde delle condotte criminali occorre quindi operare in una dimensione di prevenzione condivisa e di cooperazione giudiziaria leale ed efficace.

Nel contesto delle diverse procedure di cooperazione giudiziaria internazionale in materia civile e penale (principalmente estradizioni, mandati di arresto europeo, trasferimento dei detenuti e assistenza giudiziaria, quest'ultima sia nel campo civile che in quello penale) il Ministero della Giustizia riveste il ruolo di Autorità Centrale, come stabilito dal codice di procedura penale, da vari strumenti normativi euro-unitari e da numerose convenzioni multilaterali e bilaterali, che riservano al Ministro un prezioso ruolo di assistenza nei confronti delle autorità giudiziarie, nonché poteri decisionali di straordinaria importanza e delicatezza in ragione della loro diretta incidenza sulla libertà personale del ricercato e del rilievo politico che molte di queste procedure assumono (si pensi alla diffusione all'estero di ricerche

internazionali, alle richieste di arresto provvisorio a fini estradizionali, alle richieste di mantenimento di misure cautelari personali, nonché alle domande e ai decreti di estradizione).

In materia di estradizione e mandati di arresto europei nell'anno 2021 sono state aperte circa 1800 nuove procedure, sia in attivo che in passivo. A queste si aggiungono le diverse centinaia di nuove procedure aperte in relazione a tutti gli ulteriori strumenti di mutuo riconoscimento delle decisioni giudiziarie in ambito UE, con particolare riferimento alle sanzioni sostitutive e alle misure alternative, alle sanzioni pecuniarie, alle misure cautelari non detentive e, infine, agli ordini di protezione.

In materia di assistenza giudiziaria penale nello stesso periodo sono state aperte oltre 1850 nuove procedure, sia in attivo che in passivo. In tale materia, oggetto negli ultimi anni d'importanti innovazioni legislative (basti pensare all'ancora recente entrata in vigore dell'ordine europeo di indagine penale ma, soprattutto, dell'integrale riforma del libro XI del codice di procedura penale), spetta al Ministro – quale Autorità Centrale in materia di assistenza giudiziaria – disporre che si dia corso a una rogatoria proveniente dall'estero; così come spetta al Ministro provvedere all'inoltro per via diplomatica delle rogatorie formulate dalle autorità giudiziarie italiane e destinate all'estero (cfr. gli artt. 723 e ss. c.p.p.).

In materia di assistenza giudiziaria civile sono state più di 1000 le nuove procedure, sia in attivo che in passivo. Questa azione viene svolta dal Ministero sia in relazione ad alcuni strumenti normativi euro-unitari (quali, per esempio, il Regolamento 1206/2001, cosiddetto Regolamento Prove), sia sulla base di diverse convenzioni bilaterali con Paesi extra-UE per quanto concerne notifiche, rogatorie e riconoscimento di sentenze (quali, per esempio, quelle con Algeria, Egitto, Argentina, Brasile e Cina, nonché con i Paesi dell'ex-Jugoslavia e dell'ex-Unione Sovietica).

In ambito civile va ricordato altresì il fondamentale ruolo svolto dal Ministero quale Autorità Centrale con riferimento alle seguenti Convenzioni internazionali e Regolamenti europei:

- Convenzione de L'Aja del 25.10.1980 sugli aspetti civili della sottrazione internazionale dei minori;
- Convenzione di Lussemburgo del 25.5.1980 sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia di affidamento dei minori e di ristabilimento dell'affidamento;
- Convenzione de L'Aja del 23.11.2007 sul recupero internazionale di alimenti nei confronti di figli minori e di altri membri della famiglia;

- Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale;
- Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari.

In questo settore, l'Autorità Centrale è affidataria di funzioni di assistenza degli utenti, di cooperazione con gli omologhi uffici esteri e di collaborazione con gli organi giudiziari italiani, sia ordinari che minorili, finalizzate a dare attuazione, in ambito transfrontaliero, agli istituti previsti dalle normative internazionali ed europee a tutela dei diritti civili familiari di natura personale e patrimoniale.

Nel primo semestre dell'anno 2021 il numero delle domande (79) presentate ai sensi degli artt.7 e 21 della Convenzione de L'Aia del 1980, rivolte a ottenere rispettivamente il rimpatrio coattivo di minori illecitamente trasferiti in Paesi diversi da quelli di residenza abituale e l'esercizio all'estero del diritto di visita vantato da congiunti non conviventi con bambini, fanciulli e adolescenti, ha registrato un non trascurabile decremento, su base proporzionale, rispetto a quello rilevato nell'intero anno 2020 (224).

Appare così confermata la tendenza emersa sin dal 2019, opposta a quella costante registrata nel triennio immediatamente precedente, alla diminuzione progressiva del flusso di procedimenti, ivi compresi quelli introdotti con azioni di ritorno coattivo di minori sottratti.

Il volume di nuovi casi trattati ai sensi del Regolamento (CE) n. 2201/2003 (comunemente definito "Bruxelles II bis") relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, è rimasto invece sostanzialmente invariato. Infatti, a fronte di 108 istanze proposte nel 2020, sono pervenute dall'1.1.2021 al 30.6.2021 50 richieste formulate ai sensi degli artt. 55 (acquisizione di informazioni sulle condizioni esistenziali di minori residenti all'estero), 56 (collocamento di minori -di nazionalità straniera o domiciliati in altri Stati membri- presso persone affidatarie residenti o comunità di accoglienza attive nel territorio italiano) e 11 (riesame delle domande di ritorno di minori disattese nel procedimento giurisdizionale di urgenza intentato nei Paesi di rifugio in virtù dell'art.7 della Convenzione de L'Aia del 1980).

Per contro si sono registrati segnali di incremento del carico di lavoro nel settore, disciplinato dal Regolamento (CE) n.4/2009, del riconoscimento e dell'esecuzione forzata, nei Paesi aderenti all'Unione europea, di decisioni in materia di obbligazioni alimentari. Infatti, la mole complessiva di domande proposte nel primo semestre 2021, pari a 235, si

presenta sensibilmente superiore, nella sua proiezione su base annuale, alle 402 sopravvenienze del 2020.

Una simile propensione all'accrescimento degli affari di nuova iscrizione si è manifestata anche nelle analoghe procedure instaurate ai sensi della Convenzione de L'Aja del 23.11.2007 sull'esazione in ambito internazionale di alimenti, atteso che nel primo semestre del 2021 sono state promosse 19 pratiche, mentre nell'intero anno 2020 ne erano state acquisite 30.

In materia di trasferimento dei detenuti dall'inizio dell'anno sono state aperte oltre 400 nuove procedure, sia in attivo che in passivo. In tale materia sono stati significativamente incrementati i contatti operativi con l'Albania, finalizzati alla risoluzione di fattori di rallentamento e all'adozione di *best practice* finalizzate a snellire e velocizzare i trasferimenti. Nel periodo d'interesse, infine, sono state aperte diverse centinaia di procedimenti di cui agli artt. 9, 10 e 11 c.p., che assegnano al Ministro della Giustizia il potere di chiedere il perseguimento penale per i delitti comuni commessi all'estero dal cittadino o dallo straniero. Analogo è il dato che riguarda i procedimenti aperti per i reati commessi da militari NATO sulla base della Convenzione tra gli Stati partecipanti al Trattato del Nord Atlantico sullo statuto delle loro forze armate, firmato a Londra il 19.6.1951. Nei casi di giurisdizione concorrente la sopra menzionata Convenzione assegna al Ministro della Giustizia il potere di chiedere alle autorità giudiziarie italiane di rinunciare alla giurisdizione su determinati fatti di reato. Uguale potere gli è assegnato nei casi di giurisdizione prioritaria dello Stato d'invio, nei quali il Ministro ha il potere di chiedere alle Autorità Giudiziarie straniere di rinunciare alla loro giurisdizione.

#### **14.2.2 Gli Accordi internazionali di cooperazione giudiziaria penale**

Nel corso del 2021 il Ministero ha concentrato l'impegno sui negoziati con alcuni Paesi ritenuti di particolare interesse sulla base degli oggettivi criteri della popolazione italiana residente all'estero, dell'infiltrazione e della presenza di gravi forme di criminalità, del numero di detenuti stranieri presenti negli istituti penitenziari italiani, delle statistiche relative alle procedure di estradizione e assistenza giudiziaria e, infine, della qualità della cooperazione bilaterale in assenza di accordi.

Il livello di raggiungimento degli obiettivi è stato ampiamente superiore alle attese per quanto concerne sia l'avvio e la prosecuzione dei negoziati, che la relativa conclusione mediante la parafatura degli accordi. Quest'ultimo e specifico obiettivo, peraltro, era stato individuato tenendo conto dell'enorme pregiudizio arrecato dall'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha comportato una notevole riduzione del normalmente corposo

programma delle missioni da e per l'estero, palesemente indispensabili per l'obiettivo in questione.

Tanto premesso, va evidenziata la parafatura dei trattati di seguito elencati:

- l'accordo sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni giudiziarie di sequestro e confisca con San Marino, parafato a San Marino il 17.3.2021;
- i trattati di estradizione e assistenza giudiziaria penale con l'Uzbekistan, parafati a Tashkent il 16.6.2021;
- il trattato sul trasferimento dei detenuti con gli Emirati Arabi Uniti, parafato ad Abu Dhabi il 6.10.2021;
- i trattati di estradizione, assistenza giudiziaria penale e trasferimento dei detenuti con la Guinea Bissau, parafati a Roma il 7.10.2021;
- i trattati di estradizione, assistenza giudiziaria penale e trasferimento dei detenuti con Cuba, parafati a l'Avana il 2.12.2021;
- il trattato sul trasferimento delle persone condannate con lo Sri Lanka, parafato a Colombo il 14.12.2021.

Sono da menzionare le ulteriori attività, prodromiche o successive alla parafatura di trattati internazionali e alla sottoscrizione di *Memorandum of Understanding* o Protocolli d'Intesa. Tali attività hanno in particolare riguardato i seguenti paesi, per un totale di 59 trattati o *memorandum*:

- Algeria (*Memorandum of Understanding* tra Ministeri della Giustizia e *Memorandum of Understanding* tra il Ministero della Giustizia algerino e la nostra Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo);
- Antigua e Barbuda (trattato sul trasferimento dei detenuti);
- Bielorussia (*Memorandum of Understanding* tra Ministeri della Giustizia e trattato di assistenza giudiziaria civile e penale);
- Bolivia (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti,);
- Capo Verde (trattati di estradizione, assistenza giudiziaria e sul trasferimento dei detenuti);
- Costa d'Avorio (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Cuba (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Emirati Arabi Uniti (trattato sul trasferimento dei detenuti);
- Filippine (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);

- Ghana (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Giordania (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Guatemala (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Guinea-Bissau (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- India (trattati di assistenza giudiziaria e di estradizione);
- Indonesia (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Malesia (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Marocco (trattato di assistenza giudiziaria);
- Nigeria (trattato sull'*handover* dei soggetti sospettati di aver compiuto atti di pirateria marittima nelle acque internazionali del Golfo di Guinea);
- Paraguay (trattato sul trasferimento dei detenuti);
- San Marino (accordo su sequestri e confische e trattato sulle misure di *probation*);
- Singapore (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti);
- Sri Lanka (trattato sul trasferimento dei detenuti);
- Taiwan (*Memorandum of Understanding* tra Ministeri della Giustizia in tema di cooperazione giudiziaria penale);
- Thailandia (trattati di assistenza giudiziaria e di estradizione);
- Ucraina (*Memorandum of Understanding* tra Ministeri della Giustizia e *Memorandum of Understanding* tra il Ministero della Giustizia italiano e Procura Generale ucraina);
- Uzbekistan (trattati di estradizione, assistenza giudiziaria penale e sul trasferimento dei detenuti);
- Vietnam (trattati di assistenza giudiziaria, di estradizione e trasferimento dei detenuti).

Importanti attività di negoziazione hanno altresì riguardato l'accordo multilaterale noto come *MLA INITIATIVE*, coinvolgente circa 70 Stati partecipanti sulla cooperazione giudiziaria penale relativa ai cosiddetti *core international crimes* (crimini di guerra e contro l'umanità).



### 14.2.3 Gruppi di lavoro

Funzionale allo svolgimento della descritta attività di cooperazione giudiziaria, risulta poi la partecipazione del Ministero a numerosi tavoli di lavoro europei ed extraeuropei. Se ne riporta un elenco non esaustivo:

- *Network for Investigation and Prosecution of Genocide, Crimes against Humanity and War Crimes (Genocide Network)*, avente ad oggetto i cosiddetti *core international crimes*;
- *Network of National Experts on Joint Investigation Teams (JITs Network)*, avente ad oggetto l'analisi e la soluzione delle problematiche poste dall'applicazione della Decisione-Quadro 2002/465/GAI sulle Squadre Investigative Comuni;
- *Criminal and Legal Affairs Sub-Group (CLASG) del Rome-Lyon Group* dei Paesi del G7, avente ad oggetto lo studio delle questioni poste dalla cooperazione giudiziaria internazionale con specifico riferimento ai reati di terrorismo e criminalità organizzata;
- *Working Party on Cooperation in Criminal Matters (COPEN)*;
- *European Judicial Network in criminal matters (Rete Giudiziaria Europea)*;
- *Working group on peer-evaluation* della Rete Giudiziaria Europea in materia penale;
- *Riunioni* della Rete Giudiziaria Europea in materia penale sulla cooperazione giudiziaria con i Paesi dei Balcani Occidentali;
- *Experts' Group on the EAW*, avente ad oggetto le problematiche di applicazione della Decisione-Quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto europeo;
- *European Judicial Network in civil and commercial matters (Rete Giudiziaria Europea)*, mediante la partecipazione ai relativi incontri *Contact Points*;
- *EJN-ITA*, progetto attuato col finanziamento della Commissione UE per il rafforzamento della cooperazione giudiziaria civile mediante la realizzazione e la gestione di un apposito portale web;
- *European Organisation of Prison and Correctional Services (EuroPris)*, avente ad oggetto le problematiche di applicazione della Decisione-Quadro 2008/909/GAI e della Decisione-Quadro 2008/947/GAI in materia penitenziaria;
- *Eurojust* mediante la partecipazione del corrispondente nazionale ai relativi incontri;
- *Euromed Justice Programme* (programma per la promozione della cooperazione giudiziaria tra Stati UE e Paesi del Mediterraneo);
- *West African Network of Central Authorities and Prosecutors against Organized Crime (WACAP)*, in materia di contrasto ai fenomeni della tratta di persone e del traffico di migranti;

- *Specialised Committee on Law Enforcement and Judicial Cooperation*, istituito per l'analisi delle problematiche poste dalla cooperazione col Regno Unito dopo la *Brexit*, sulla base del *Trade and Cooperation Agreement EU-UK*;
- 4° Corso per gli Esperti per la Sicurezza dell'Interpol.

Sempre al fine di favorire l'attività di cooperazione giudiziaria, il Ministero ha partecipato a numerose riunioni bilaterali, aventi ad oggetto specifiche tematiche legate alla cooperazione giudiziaria in materia penale o specifiche procedure di cooperazione, o, più in generale finalizzati alla periodica verifica dell'andamento dei rapporti di cooperazione bilaterale. Si ricordano gli incontri con Francia, Olanda, Marocco Stati Uniti d'America, Emirati Arabi Uniti, Corea del Sud, Svizzera e Regno Unito.

## **15 Politiche internazionali**

Gli importanti risultati in termini di cooperazione giudiziaria in senso stretto descritti nel paragrafo precedente sono stati indubbiamente favoriti da una nitida azione politica sul piano internazionale, finalizzata al rilancio di una cooperazione internazionale rafforzata su molteplici piani. Oltre alla descritta conclusione di accordi bilaterali e multilaterali, vanno citate in particolare la partecipazione proattiva al procedimento di formazione della normativa europea, mirate azioni di rappresentazione del sistema di giustizia italiano e delle riforme intraprese ed attuate sia nell'ambito dei diversi meccanismi di valutazione internazionale che al fine di favorire gli investimenti.

### **15.1 Incontri bilaterali del Ministro**

Un forte impulso al rilancio di una cooperazione internazionale rafforzata, indicata quale priorità politica anche nell'ambito anche nell'atto di indirizzo politico-istituzionale formulato per l'anno 2022, è derivato innanzitutto dalla partecipazione della Ministra della Giustizia sia a numerosi incontri bilaterali di vertice che ad eventi europei ed internazionali multilaterali.

Alcuni di tali incontri hanno avuto particolare risonanza mediatica, in relazione agli importanti risultati conseguiti in termini di cooperazione giudiziaria, tra tutti quelli con il Ministro francese Eric Dupont-Moretti, che ha anticipato lo sblocco delle procedure di estradizione di 10 cittadini italiani condannati per gravi reati legati al terrorismo latitanti in Francia, e con l'*Attorney General* degli Stati Uniti d'America Merrick B. Garland, che ha favorito la prosecuzione di un dialogo funzionale al trasferimento del cittadino italiano Enrico Forti, detenuto negli Stati Uniti a seguito di una condanna per omicidio volontario.

Di seguito, una panoramica completa dell'impegno del vertice ministeriale in ambito internazionale:

- *Le riunioni con i componenti del Gruppo Vendôme, consesso informale creato su iniziativa*

*francese nel 2018, che comprende i Ministri della Giustizia di Belgio, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Spagna, del 15 gennaio e del 12 luglio.*

Sono stati oggetto di approfondimento, in parallelo con la relativa negoziazione europea, i temi della conservazione dei dati e dei negoziati sulle proposte legislative in materia di acquisizione transfrontaliera della prova elettronica (*E-Evidence*) e di Codice dei servizi digitali (*Digital Services Act*); del pacchetto legislativo *E-Evidence*, condividendo le rispettive esperienze nazionali sul campo e della lotta contro le discriminazioni e i delitti di incitamento all'odio, contesto nell'ambito del quale i Ministri e il Commissario europeo Reynders hanno espresso una severa condanna per tali crimini, convenendo sulla necessità di un'azione comune.

- *La partecipazione al XIV Congresso delle Nazioni Unite sulla prevenzione del crimine alla Giustizia penale, svoltosi dal 7 al 12 marzo a Kyoto.*

L'intervento si è concentrato sul tema del trattamento dei detenuti, e in particolare sull'imperativo morale oltre che giuridico (la Ministra ha richiamato l'articolo 27 della Costituzione italiana) di promuovere politiche volte alla loro riabilitazione e integrazione nella società. Sono stati richiamati gli *standard* delle Nazioni Unite sul trattamento dei detenuti (*Mandela Rules*), che l'Italia da sempre sostiene, evidenziando l'impegno del nostro Paese a fornire crescenti opportunità di formazione e lavoro per i condannati, anche con l'obiettivo di ridurre il rischio di recidiva. Si è, infine, sottolineata l'esigenza di investire maggiormente sui modelli di giustizia penale basati sulla mediazione, la conciliazione e la riparazione, anticipando il tema oggetto della Conferenza dei Ministri della Giustizia del Consiglio d'Europa del 13 e 14 dicembre 2021.

- *I colloqui con il Commissario Europeo alla Giustizia Didier Reynders.*

Oggetto delle interlocuzioni sono state le proposte legislative della Commissione europea e i *dossier* sui quali pendono negoziati in sede europea, in particolare sul processo di riforme avviato in Italia nel contesto del *Recovery and Resilience Facility Plan* e del meccanismo di valutazione dello Stato di diritto.

- *I colloqui con il Capo della Procura Europea Laura Kovesi.*

Nelle due occasioni di incontro sono stati illustrati i progressi del processo finalizzato alla piena operatività di EPPO da parte dell'Italia e segnatamente il varo della normativa interna di adattamento nonché, in prossimità dell'entrata in vigore di EPPO avvenuta il 1° giugno scorso, trattate in modo specifico le procedure di nomina dei Procuratori europei delegati italiani e i conseguenti aspetti organizzativi e logistici. All'incontro ha fatto seguito la firma di un accordo di cooperazione tra EPPO e la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo.

- *L'incontro bilaterale con il Ministro della Giustizia maltese Edward Zammit Lewis il 31 marzo.*
- *Gli incontri bilaterali con il Ministro della Giustizia francese, Eric Dupond-Moretti, dell'8 aprile e 2 luglio.*

Gli incontri hanno costituito l'occasione per l'avvio di una positiva e piena collaborazione tra i due Paesi, confermata in particolare dallo sblocco da parte francese, a seguito del colloquio, delle note procedure di estradizione dei condannati italiani per gravi reati legati al terrorismo. Nel secondo vertice bilaterale, avvenuto a Roma il 2 luglio, oltre a scambiare informazioni sui rispettivi processi riformatori della giustizia, si è discusso approfonditamente la parte del Trattato del Quirinale dedicata alla giustizia, al fine di dare il via a un foro di consultazione regolare tra i due Ministeri.

Il Trattato del Quirinale è stato poi sottoscritto lo scorso 26 novembre e il Ministero sta provvedendo ad elaborare proposte per la realizzazione delle azioni di cooperazione rafforzata in materia di giustizia previste dall'art. 4 del Trattato.

In entrambe le occasioni di incontro si è convenuto sull'importanza di una maggiore cooperazione nel contrasto al crimine organizzato nel settore dello smaltimento e del traffico di rifiuti, sottolineando la rilevanza della materia dei reati contro l'ambiente e l'importanza della formazione dei magistrati in questo ambito.

- *L'incontro con il Ministro della Giustizia di Romania Stelian Ion dell'11 maggio.*
- *L'incontro con la Ministra della Giustizia austriaca Alma Zadic del 17 maggio.*
- *L'incontro con il Ministro del Regno Unito, Robert Buckland del 20 maggio.*
- *Gli incontri con il Segretario di Stato alla Giustizia della Repubblica di San Marino, Massimo Andrea Ugolini, del 27 maggio e 14 dicembre.*
- *I colloqui bilaterali con l'omologa spagnola Pilar Llop del 16 luglio e del 14 dicembre.*
- *L'incontro con il Direttore di ODIHR (Office for Democratic Institutions and Human Rights) dell'OSCE Matteo Mecacci del 29 settembre 2021.*
- *L'incontro con il Ministro della Giustizia del Land Nordrhein Westphalen, Peter Biesenbach del 29 settembre.*
- *Partecipazione alla Conferenza dei Ministri della Giustizia degli Stati membri del Consiglio d'Europa organizzata dalla Presidenza ungherese sul tema "Tecnologie digitali e intelligenza artificiale. Nuove sfide per la giustizia in Europa" - svoltasi a Budapest il 4 e 5 ottobre.*
- *Gli incontri con la Ministra della Giustizia ungherese Judit Varga del 5 ottobre e del 13 dicembre.*
- *L'incontro con il Vice Presidente del Consiglio Presidenziale di Libia Abdallah H El Lafi del*

*14 settembre.*

- *L'incontro con il Ministro armeno della Giustizia Karen Andreasyan del 6 ottobre.*
- *La visita negli Stati Uniti d'America dal 14 al 17 novembre.*

Nell'occasione si è tenuto un colloquio bilaterale con l'*Attorney General* Merrick B. Garland, nell'ambito del quale è stata fornita una panoramica delle riforme in corso della giustizia italiana e sono stati trattati i principali temi relativi alla cooperazione bilaterale, tra i quali il trasferimento per ragioni umanitarie, del cittadino italiano Enrico Forti, detenuto negli Stati Uniti a seguito di una condanna per omicidio volontario. Sono state fornite ampie rassicurazioni sul rispetto da parte dell'Italia delle disposizioni della Convenzione di Strasburgo sul trasferimento delle persone condannate. Sono state inoltre illustrate le iniziative allo studio in ambito UNODC a seguito della crisi afgana nel contrasto alla produzione ed al traffico di stupefacenti, la tratta di esseri umani e per rafforzare gli strumenti di lotta al terrorismo.

La Ministra della giustizia è stata inoltre ricevuta dal *Chief Justice* John G. Roberts della Corte Suprema.

La visita ha fornito l'occasione di illustrare sia a Washington che a New York la riforma della giustizia e il suo impatto sulla modernizzazione del Paese e sull'attrazione di investimenti esteri.

## **16 Attività nell'ambito dell'Unione europea**

### **16.1 Partecipazione ai negoziati per la costruzione della normativa europea.**

Un settore di primario rilievo dell'attività internazionale del Ministero è rappresentato dalla partecipazione ai negoziati per l'elaborazione della normativa e delle politiche europee, attuata, a livello tecnico, attraverso la costante partecipazione di delegati del Ministero, in raccordo con gli esperti giuridici della Rappresentanza Permanente d'Italia presso l'Unione europea, agli specifici gruppi di lavoro istituiti a livello del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea e quindi, a livello politico, nell'ambito dei Consigli dei Ministri della Giustizia e degli Affari Interni. Nell'anno 2021 sono stati seguiti con grande attenzione i negoziati delle proposte legislative presentate dalla Commissione europea nel corso delle Presidenze portoghese e slovena del Consiglio (svoltesi, rispettivamente, nel primo e nel secondo semestre 2021).

Si illustrano di seguito i principali negoziati e temi di discussione affrontati nell'anno 2021 e le posizioni espresse dalla Ministra nell'ambito degli stessi basate in primo luogo sull'esigenza di rispetto dei diritti umani e di tutela della dignità umana e sulla conseguente necessità di bilanciamento di tale primario interesse con le singole esigenze di miglioramento della efficacia e speditezza della cooperazione giudiziaria:

- *Proposte legislative della Commissione europea sull'acquisizione transfrontaliera della prova*

*elettronica (E-Evidence).*

In ambito GAI sono proseguiti i negoziati sulle proposte di Regolamento relativo agli ordini europei di produzione e di conservazione di prove elettroniche in materia penale (*E-Evidence*) e di Direttiva recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell'acquisizione di prove nei procedimenti penali, presentate dalla Commissione il 17 aprile 2018.

La proposta di Regolamento intende semplificare e rendere più rapido il processo per assicurare ed ottenere prove elettroniche conservate e/o detenute da prestatori di servizi stabiliti in un'altra giurisdizione, prevedendo la trasmissione dell'ordine direttamente al rappresentante designato dal service provider, con obbligo per quest'ultimo di ottemperare consegnando direttamente i dati all'autorità richiedente, salva la sussistenza di specifici e tassativi motivi che lo impediscano, e senza poter opporre ragioni legate al luogo di conservazione dei dati. Con il secondo strumento, collegato al primo, si mira a stabilire, in capo ai service provider che offrano i propri servizi sul territorio dell'Unione, l'obbligo di designare un legale rappresentante almeno in uno Stato membro.

Su entrambi gli strumenti è stato raggiunto un orientamento generale nell'ambito del Consiglio UE: il 7 dicembre 2018 sulla proposta di Regolamento e l'8 marzo 2019 sulla proposta di Direttiva.

In tali posizioni approvate dal Consiglio, ha trovato espressione la volontà espressa dalla maggioranza degli Stati membri, fra cui l'Italia, di sostenere l'adozione di strumenti ambiziosi ed utili per la conduzione di indagini di respiro internazionale.

La posizione italiana è volta all'adozione di uno strumento innovativo ed efficace, che faciliti rispetto a quelli attualmente disponibili l'acquisizione della prova elettronica, indispensabile per investigare e perseguire numerose gravi fattispecie di reato commesse con ampio uso degli strumenti informatici e della rete web, senza tralasciare tuttavia la tutela dei diritti fondamentali della persona, in primo luogo il diritto alla riservatezza.

Sul fronte internazionale, al dossier *E-Evidence* sono strettamente connesse le attività non legislative relative al mandato negoziale che è stato conferito alla Commissione europea dal Consiglio GAI di giugno 2019, per l'adozione del Secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest sulla criminalità informatica, nonché quello per la conclusione di un accordo tra Unione Europea e Stati Uniti d'America per facilitare l'accesso alle prove elettroniche e rendere possibilmente omogeneo il quadro normativo internazionale rispetto al Cloud Act statunitense.

Il Secondo protocollo addizionale alla Convenzione di Budapest è stato definito nel testo ed adottato a Strasburgo il 17 novembre 2021 e verrà aperto alle firme nella prima metà del 2022, segnando così il raggiungimento di un importante risultato.

- *Normativa sulla conservazione dei dati da parte dei fornitori di servizi (Data Retention).*

Una forte influenza sulla efficacia dei nuovi strumenti di acquisizione transfrontaliera della prova elettronica sarà esercitata dalla normativa sulla conservazione dei dati da parte dei fornitori di servizi, vigente negli Stati coinvolti.

Dopo l'annullamento ad opera della Corte di Giustizia nel 2014 della Direttiva 2006/24/CE che disciplinava gli obblighi di conservazione, a fini di indagine e perseguimento in relazione a reati gravi, dei dati di traffico, di ubicazione e di identificazione dell'utente, il tema è divenuto oggetto di una riflessione da parte degli Stati membri e della Commissione, condotta in seno a gruppi di lavoro del Consiglio UE. A seguito di numerose decisioni della Corte di Giustizia sulla questione, il dibattito si è fatto ancor più animato, levandosi da più parti la richiesta di un'urgente armonizzazione delle normative europee nel settore.

L'anno 2021 è stato caratterizzato quindi sia da discussioni tecniche nell'ambito dei gruppi di lavoro, al fine di individuare orientamenti comuni, prefigurando anche l'eventualità di una nuova iniziativa normativa della Commissione, che da una specifica discussione politica nell'ambito del Consiglio GAI di marzo 2021.

La posizione italiana, anche tenendo conto della disciplina nazionale in materia, è particolarmente attenta a salvaguardare la possibilità di una conservazione dei dati sufficiente ad assicurare l'efficacia delle indagini (anche in relazione alla possibilità di utilizzare i futuri ordini europei in corso di definizione), sempre tuttavia mantenendo un elevato standard di protezione dei diritti fondamentali.

- *Incitamento all'odio e reati d'odio (Hate Speech/Hate Crimes).*

In data 9 dicembre 2021, la Commissione ha dato avvio all'iniziativa che mira a sollecitare una decisione del Consiglio volta a estendere l'elenco dei reati dell'UE di cui all'articolo 83, paragrafo 1, TFUE per includervi i discorsi e i crimini ispirati dall'odio. Una volta adottata tale decisione del Consiglio, la Commissione avrà la competenza di proporre, in una seconda fase, un'iniziativa legislativa – previa valutazione d'impatto – contenente standard minimi che prevedano una efficace risposta di diritto penale comune a questi fenomeni.

Il tema del contrasto ai reati e discorsi d'odio, è stato affrontato nel Consiglio GAI di dicembre. I Ministri in tale occasione si sono concentrati sulle maggiori sfide affrontate dagli Stati membri nella loro risposta, sui possibili fattori facilitanti a sostegno dei loro sforzi, sulle migliori pratiche in materia di cooperazione con la società civile e le società informatiche, nonché su quelle in materia di protezione per specifici gruppi di vittime. Il Commissario europeo alla Giustizia Reynders ha colto l'occasione per illustrare l'iniziativa della Commissione europea sopra descritta, nel contesto di una più ampia azione che si collega anche alla legge sui servizi digitali (DSA) e alla strategia per la tutela delle vittime di reato.

Si è sottolineato, in tale ambito, come lo strumento penale possa e debba essere preso in considerazione tenendo sempre ben presente l'importanza essenziale della prevenzione e delle politiche sociali per intervenire a monte sul fenomeno; nello specifico settore del contrasto all'odio in rete, sarà importante il raccordo tra le iniziative che saranno adottate sul tema del contrasto ai crimini d'odio e la negoziazione in corso sulla legge europea sui servizi digitali (*Digital Services Act*), in modo da assicurare che ciò che è illecito *off-line* lo sia anche *on-line* e garantire la rapida rimozione dei contenuti illeciti. Con riferimento all'impegno a livello nazionale, sono state illustrate molte prassi nazionali, soffermandosi, in particolare, sull'Ufficio per la promozione della parità di trattamento e la rimozione delle discriminazioni fondate sulla razza o sull'origine etnica (UNAR), costituito presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, nonché sulla Commissione straordinaria intolleranza, razzismo, antisemitismo, istigazione all'odio e alla violenza, costituita presso il Senato della Repubblica.

La posizione italiana, che sarà sviluppata nell'anno 2022, è di sostegno all'iniziativa, mediante l'individuazione di soluzioni volte, comunque, a coniugare la tutela delle persone offese con il diritto alla libertà di espressione ed opinione.

- *Proposta di Regolamento sulla legge applicabile all'opponibilità ai terzi della cessione dei crediti (Assignment of claims)*. La proposta, presentata a marzo 2018, si prefigge l'obiettivo di contribuire ad aumentare le operazioni transfrontaliere in crediti garantendo la certezza giuridica grazie all'adozione a livello dell'Unione di norme uniformi sul conflitto di leggi, che designeranno la normativa nazionale da applicare per determinare la titolarità del credito ceduto. Il negoziato, assai complesso, è stato dapprima oggetto di un dibattito di orientamento sotto la Presidenza croata nel 2020 ed è stato quindi concluso durante la Presidenza portoghese con il raggiungimento di un orientamento generale al Consiglio GAI di giugno 2021. I triloghi con il Parlamento europeo sono iniziati a dicembre 2021 e proseguiranno sotto la Presidenza francese durante il primo semestre 2022.

La posizione italiana è di sostegno alla proposta sulla quale si è raggiunto l'orientamento generale.

- *Protezione degli adulti vulnerabili*

Particolare attenzione è stata dedicata dalle istituzioni europee al tema della protezione degli adulti vulnerabili, oggetto della Convenzione de L'Aja del 2000 (*2000 HCCH Adults Convention*), che prevede la protezione in situazioni internazionali di adulti che, a causa di una menomazione o dell'insufficienza delle loro facoltà personali, non sono in grado di proteggere i loro interessi.



Sono state dedicate alla tematica specifiche sessioni dei Consigli GAI di gennaio e giugno. La Commissione europea, inoltre, atteso lo scarso numero di ratifiche da parte degli stati membri della Convenzione dell'Aja del 2000, ha avviato uno studio di fattibilità per migliorare il quadro legale a livello europeo.

Per quanto riguarda la posizione italiana, si ricorda che l'Italia ha sottoscritto la Convenzione dell'Aja in data 31 ottobre 2008, ma non l'ha successivamente ratificata. Il tema della ratifica della Convenzione e dell'affiancamento alla stessa di ulteriori strumenti sul piano europeo è comunque particolarmente sentito anche a livello interno, e sarà trattato nell'ambito del Tavolo nazionale permanente sulla protezione dei soggetti fragili istituito dal Ministero.

- *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione de l'Aja sul riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni straniere in materia civile e commerciale (Access to Judgments' Convention).*

L'iniziativa, oggetto di discussione allo stato nell'ambito del gruppo tecnico di lavoro, mira ad aumentare la certezza del diritto e la prevedibilità nelle controversie internazionali, riducendo i costi e la durata dei procedimenti e consentendo il riconoscimento e l'esecuzione nell'UE delle decisioni di Paesi terzi solo se i principi fondamentali del diritto dell'UE sono rispettati e l'*acquis* interno dell'UE in materia non è pregiudicato.

- *Proposte della Commissione in tema di Giustizia Elettronica.*

Nel settore, di grande attualità, opera un nuovo gruppo di lavoro, costituito nel 2021, il cui focus principale è quello di favorire la digitalizzazione nell'area della giustizia e la discussione sulle relative proposte legislative.

Va innanzitutto segnalato in questo contesto il pendente negoziato sulla proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo a un sistema informatizzato di comunicazione per i procedimenti civili e penali transfrontalieri (sistema *e-Codex*), che persegue l'obiettivo di promuovere il funzionamento efficiente di uno spazio comune di libertà, sicurezza e giustizia, migliorando l'efficienza delle procedure giudiziarie.

Lo strumento proposto mira a implementare un meccanismo per lo scambio sicuro di informazioni transfrontaliere nei procedimenti giudiziari, in particolare una rete di comunicazione interoperabile decentralizzata tra sistemi informatici nazionali nel quadro dei procedimenti giudiziari civili e penali transfrontalieri. A giugno è stato raggiunto l'orientamento generale in sede di Consiglio UE.

L'Italia ha svolto un ruolo centrale nell'ambito della negoziazione, con la formulazione di rilevanti richieste di modifica rispetto al testo originariamente proposto dalla Commissione, poi effettivamente recepite.

Successivamente al raggiungimento dell'orientamento generale sono iniziati i triloghi tra Parlamento e Consiglio UE; la delegazione italiana è stata molto impegnata nel dossier che è stato chiuso nel mese di dicembre con il raggiungimento di un accordo tra Consiglio e Parlamento europeo.

Nel quadro della strategia digitale europea, si inserisce poi la proposta di Regolamento su un mercato unico dei servizi digitali (*Digital Service Act -DSA*), avente il fine di modernizzare le norme, rendere Internet più sicuro per gli utenti e aumentare la responsabilità e la cooperazione nazionale amministrativa tra le autorità competenti. La proposta è seguita nell'ambito della filiera Competitività e crescita; a livello interno il Ministero partecipa al relativo tavolo di coordinamento al fine di definire la posizione nazionale.

Va infine menzionato il "Pacchetto" di proposte legislative in materia di digitalizzazione, lanciato dalla Commissione il 1° dicembre scorso che si articola in tre diverse iniziative, aventi ad oggetto (1) la digitalizzazione della cooperazione giudiziaria transfrontaliera, (2) lo scambio di informazioni digitali nei casi di terrorismo, (3) l'istituzione di una piattaforma digitale a sostegno dell'attività delle Squadre Investigative Comuni. La negoziazione di tali recenti proposte avrà luogo nel 2022 e la posizione italiana sarà di convinto sostegno, collocandosi le stesse in linea con il processo riformatore di sviluppo della digitalizzazione intrapreso a livello interno.

- *Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce regole armonizzate sull'intelligenza artificiale (Artificial Intelligence Act).*

La proposta di Regolamento è stata presentata dalla Commissione in data 21 aprile 2021.

Come illustrato nell'atto di indirizzo politico 2022, le trattative e i negoziati riguardanti il Regolamento sull'intelligenza artificiale saranno ispirati al principio per cui la medesima deve essere posta al servizio della persona e, per quanto riguarda specificamente l'amministrazione della giustizia, al principio secondo cui l'intelligenza artificiale non potrà mai sostituire il giudice al momento della decisione.

- *Adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.*

Dall'inizio del 2020 sono ripresi i negoziati per definire gli strumenti giuridici che stabiliscono le modalità di adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Si ricorda che la precedente tornata negoziale, svolta tra il 2010 ed il 2013, si era bloccata a seguito dell'adozione da parte della Corte di Giustizia in data 18 dicembre 2014 del parere n. 2/13, con cui era stata affermata

l'incompatibilità del Progetto di Accordo con il diritto primario dell'UE (in particolare con le norme del TUE e del TFUE).

I negoziati “esterni”, a Strasburgo, sono condotti da un gruppo di lavoro *ad hoc*, composto da rappresentanti dei 47 Stati membri del Consiglio d'Europa e da un rappresentante dell'Unione europea (“47 + 1”). Il cuore di tali negoziati è individuare le soluzioni atte a porre rimedio alle varie incompatibilità tra il precedente progetto di accordo di adesione e il sistema dei Trattati dell'UE ravvisate dalla Corte di Giustizia nel menzionato parere. In parallelo al negoziato relativo all'accordo di adesione, gli Stati membri stanno discutendo le regole interne di procedura.

Lo stato di avanzamento dei negoziati ha costituito oggetto di discussione nell'ambito dell'ultimo Consiglio GAI di dicembre, e sarà oggetto di particolare attenzione da parte della Presidenza francese.

La posizione italiana è di deciso sostegno al processo di adesione ed al progresso delle trattative in corso. La Convenzione EDU è infatti già parte del diritto dell'Unione per i diversi richiami normativi e la giurisprudenza della Corte di Giustizia: la formalizzazione di un accordo di adesione costituirà inoltre un rilevante contributo per rafforzare la tutela dei diritti dei cittadini e garantire maggiore chiarezza nei rapporti tra i due sistemi.

- *Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone*

Nel settore della protezione dei diritti fondamentali, diversi negoziati hanno avuto infine ad oggetto le diverse strategie proposte in materia dalla Commissione.

Nel 2021 sono state approvate le Conclusioni del Consiglio “Promuovere la formazione degli operatori della giustizia”, rese a seguito della Comunicazione della Commissione “Garantire la giustizia nell'UE – Una strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024”; il seguito di questo dossier è stata una concertazione con il Ministero della giustizia e la Scuola Superiore della Magistratura.

Ancora, sono state oggetto di approvazione le Conclusioni del Consiglio sulla “Strategia per rafforzare l'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”, pubblicata dalla Commissione il 2 dicembre 2020. In attuazione della strategia, è stato designato il punto di contatto nazionale.

Particolare attenzione è stata prestata infine dal Ministero della Giustizia alla strategia della Commissione europea sui diritti dei minori, calendarizzata per l'approvazione nel Consiglio GAI del 7 ottobre 2021, a Lussemburgo. Le conclusioni, tuttavia, al termine del Consiglio di ottobre, non sono state approvate per mancanza di unanimità determinata dall'opposizione di Polonia e Ungheria.

- *Protezione dei dati personali*

È stata infine intensa la partecipazione del Ministero ai negoziati europei in tema di protezione dei dati personali.

Il Ministero ha preso parte in particolare ai lavori del Comitato stabilito dall'art. 93 del Regolamento Generale sulla protezione dei dati personali (GDPR), istituito quale organismo di comitologia a supporto della Commissione nell'adozione delle decisioni di esecuzione in materia di protezione dati. Sono stati seguiti in quest'ambito nel 2021 i due negoziati relativi alle decisioni di adeguatezza della normativa privacy in relazione al GDPR ed alla Direttiva 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, da emettere in favore del Regno Unito, all'indomani dell'uscita dall'Unione europea. I negoziati si sono conclusi con l'approvazione di entrambi i due atti di implementazione.

Sempre sul versante di *data protection* e nell'ambito del Comitato ex art 93 GDPR, il Ministero ha seguito i negoziati necessari per l'attuazione dei principi sanciti dalla sentenza Schrems II, pronunciata dalla Corte di Giustizia il 16 giugno 2020 nella causa C-311/18 *Data Protection Commissioner/Maximilian Schrems e Facebook Ireland*. Tali negoziati hanno condotto all'adozione dei seguenti due atti di esecuzione della Commissione: atto di esecuzione della Commissione che stabilisce clausole contrattuali standard tra titolari del trattamento e responsabili del trattamento; atto di esecuzione che stabilisce clausole contrattuali standard per il trasferimento di dati personali a Paesi terzi.

Ancora sul tema della protezione dei dati personali, il Ministero ha partecipato da ultimo al negoziato per l'adozione della decisione di adeguatezza relativa alla Repubblica di Corea.

Di seguito, una elencazione dei principali gruppi di lavoro istituiti a livello delle Istituzioni europee ai quali è stata assicurata la partecipazione del Ministero, e nell'ambito dei quali sono state negoziate a livello tecnico le iniziative sopra descritte:

- Comitato C.A.T.S., che coordina l'attività svolta dall'Unione europea in materia di cooperazione giudiziaria penale e di polizia;
- Gruppo di lavoro COPEN (Cooperazione in materia penale), che tratta i temi che attengono al campo della cooperazione giudiziaria in ambito penale tra gli Stati Membri e i temi di diritto penale sostanziale e processuale;
- *Working Party on Civil Law Matters*, che coordina l'attività svolta dall'Unione europea in materia civile e commerciale;
- Gruppo di Lavoro e-Justice in tema di giustizia elettronica;

- Gruppo FREMP («Diritti fondamentali, diritti dei cittadini e libera circolazione delle persone»);
- Gruppi di Lavoro del Consiglio e della Commissione in materia di protezione dei dati personali.

## **16.2 EPPO**

In data 1° giugno 2021 è divenuta pienamente operativa la Procura europea (EPPO – *European Public Prosecutor's Office*), organismo indipendente dell'Unione europea costituito con Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017, al quale sono assegnati compiti di indagine e di esercizio dell'azione penale in relazione a reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione europea.

L'Italia ha da sempre sostenuto l'istituzione del nuovo organismo che costituisce un vero salto di qualità nella creazione di un'autentica area integrata di giustizia penale europea, e la cui attività riveste particolare importanza quale decisivo presidio di contrasto a fenomeni di malversazione dei finanziamenti europei, compresi quelli provenienti dal Recovery Fund.

Nei primi mesi del 2021 il Ministero è stato quindi fortemente impegnato nelle complesse attività legislative, organizzative e di raccordo con il Consiglio Superiore della Magistratura, le istituzioni europee e, in particolare, il Capo della Procura europea, dirette ad assicurare la sollecita nomina dei Procuratori europei delegati (PED) italiani e l'operatività di EPPO.

Il 5 febbraio 2021 è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, con cui sono state adeguate le norme dell'ordinamento interno al Regolamento istitutivo di EPPO.

La struttura di EPPO, che ha sede in Lussemburgo, risulta articolata su due livelli: uno centrale e uno decentrato. Al primo livello operano il Procuratore Capo europeo e i Procuratori europei che formano il Collegio e le Camere permanenti, nonché la relativa struttura amministrativa di supporto; il livello decentrato, è composto dai PED, che, pur costituendo parte integrante di EPPO, devono disporre degli stessi poteri dei procuratori nazionali nella fase delle indagini, nell'esercizio dell'azione penale e in fase dibattimentale. L'intervento normativo domestico è risultato funzionale a due scopi: un primo gruppo di disposizioni hanno natura essenzialmente integrativa rispetto al Regolamento (disciplina concernente l'iscrizione delle notizie di reati e l'avvio delle indagini sui reati di competenza di EPPO); un secondo gruppo di norme comprende le disposizioni relative ai meccanismi di designazione dei PED e a tematiche di status ordinamentale.

In particolare, ai sensi dell'art. 4 del d.lgs. sopra menzionato, il Ministro della Giustizia è stato individuato quale autorità competente a concludere con il Procuratore Capo europeo l'accordo previsto dall'art. 13, paragrafo 2, del Regolamento, in merito al numero e all'articolazione territoriale dei PED italiani, previo parere del Consiglio Superiore della Magistratura.

In data 25 marzo 2021 è stato raggiunto con il Procuratore Capo l'accordo in forza del quale l'Italia si è impegnata a designare 20 PED che, pur mantenendo competenza nazionale, svolgeranno le loro funzioni in nove macro-distretti (Roma, Milano, Napoli, Bari, Bologna, Catanzaro, Palermo, Torino e Venezia) a ciascuno dei quali, sulla base dei dati statistici raccolti in relazione ai reati di competenza di EPPO, sono stati assegnati due PED fatta eccezione per le sedi di Roma, Milano e Napoli per le quali sono stati individuati tre PED per ciascuna sede. A seguito dell'accordo, è stata avviata e portata a compimento la procedura interna di designazione dei PED di competenza del CSM, e sono stati così nominati quindici dei venti PED previsti. È attualmente in corso la procedura di designazione dei PED da destinarsi alle posizioni rimaste scoperte nelle sedi di Bologna, Bari e Catanzaro.

Si segnala che il d.lgs. 2 febbraio 2021, n. 9, ha previsto che sia il Ministero della giustizia a reclutare il personale amministrativo destinato ad assistere i PED e, previa interlocuzione con i dirigenti delle procure distrettuali di destinazione, ad assicurare la disponibilità di locali e beni strumentali idonei. E in tale direzione le competenti articolazioni ministeriali si sono attivate con particolare impegno per garantire la piena funzionalità degli uffici italiani di EPPO entro la data del 1° giugno 2021.

I progressi compiuti da EPPO nelle sue attività sono stati oggetto di diverse interlocuzioni svoltesi durante i Consigli GAI, nel corso dei quali è stato espresso apprezzamento per i risultati conseguiti nei primi mesi di operatività, con l'avvio di indagini per fatti di reato che avrebbero determinato un danno stimato al bilancio dell'Unione per oltre quattro miliardi di euro.

L'impegno del Ministero a sostegno di EPPO e della sua piena funzionalità in Italia è proseguito anche successivamente al 1° giugno. In particolare, il disegno di legge relativo alla Legge di delegazione europea 2021, già approvato in prima lettura dalla Camera dei Deputati il 16 dicembre, prevede, tra i criteri di delega, all'art. 6, quello di «modificare la disciplina della competenza prevista dal codice di procedura penale in modo da concentrare sugli uffici giudiziari distrettuali la trattazione dei procedimenti per i reati che offendono gli interessi finanziari dell'Unione europea in ordine ai quali la Procura europea può esercitare la sua competenza». Con tale previsione si mira a rendere più efficiente l'attività dei PED italiani, aventi competenza nazionale ma assegnati a nove uffici distrettuali, così da limitare la necessità di frequenti e disagiati spostamenti durante la fase processuale.

Da ultimo si segnala che il Ministero sta lavorando, a livello normativo ed organizzativo, per la nomina di ulteriori due PED chiamati a svolgere funzioni requirenti di legittimità per i giudizi avanti alla Corte di Cassazione.

### **16.3 RULE of LAW**

Nel corso del 2021, il Ministero ha prestato altissima attenzione al "II Ciclo di valutazione sullo Stato di Diritto" (*Rule of Law Mechanism*) condotto dalla Commissione europea. Il Ministero, pur non essendo *focal point* dell'esercizio, ha fornito un significativo contributo di elementi informativi e di dati per la redazione della seconda relazione della Commissione sul sistema Paese, negli aspetti attinenti al funzionamento dell'apparato giudiziario, all'indipendenza della magistratura e alla lotta alla corruzione.

Il Rapporto sull'Italia, pubblicato il 20 luglio 2021, ha riconosciuto in particolare il forte impegno profuso attraverso i progetti di riforma del processo penale e civile per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e abbreviare la durata dei procedimenti. Analoga importanza è stata riconosciuta allo straordinario incremento di risorse umane attivato ed agli sviluppi in tema di digitalizzazione. È stata inoltre confermata la valutazione positiva già espressa nell'anno 2020 in relazione al quadro istituzionale e legislativo nella lotta alla corruzione.

Nel 2022 proseguirà con pari slancio il dialogo con le istituzioni europee verso un costante miglioramento dei *Rule of law standard*.

### **16.4 Attività legislative in attuazione di obblighi UE**

È stato particolarmente intenso nel corso del 2021 l'impegno del Ministero della Giustizia nell'attività di produzione normativa necessaria per l'adempimento degli obblighi derivanti dall'appartenenza all'Unione europea. Senza pretesa di esaustività, atteso l'ampilissimo novero delle materie su cui tale normativa è intervenuta, in questa sede si darà conto delle iniziative più significative sia per l'impatto sul funzionamento della cooperazione giudiziaria sia per la importanza delle tematiche che ne hanno formato oggetto.

Si è già detto degli interventi normativi concernenti l'attuazione del Regolamento istitutivo della Procura europea.

Nell'ambito della cooperazione giudiziaria, di notevole rilievo è stata l'approvazione del D.l.vo 2 febbraio 2021, n. 10, recante disposizioni per il compiuto adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni della Decisione Quadro 2002/584/GAI, relativa al mandato d'arresto europeo. Si tratta di un intervento che è andato ad incidere sul principale tra gli strumenti di cooperazione giudiziaria euro-unitari. Il mandato d'arresto europeo costituisce invero la prima attuazione del principio del reciproco riconoscimento, fondato sull'elevato grado di fiducia reciproca e di condivisione di valori esistenti tra gli Stati membri. La finalità della Decisione Quadro 2002/584/GAI è stata la sostituzione del "classico" sistema estradizionale, basato sulla cooperazione intergovernativa, con un meccanismo di tipo pressoché integralmente giudiziario, di più snella

attuazione e, quindi, di maggiore rapidità.

L'intervento normativo ha ridisegnato in modo quasi integrale l'implementazione interno dello strumento, rendendola pienamente conforme ai principi e alle disposizioni della Decisione Quadro, così consentendo di superare le criticità sorte in diverse procedure di cooperazione con altri Stati membri, nonostante i correttivi interpretativi introdotti dalla giurisprudenza della Corte di Cassazione.

In particolare, è stato formalmente recepito, quale regola cardine del meccanismo di esecuzione del mandato d'arresto, il principio del mutuo riconoscimento e, con esso, riaffermato il primato del diritto dell'Unione, con il solo limite costituito «dall'osservanza dei principi supremi dell'ordine costituzionale italiano e dei diritti inalienabili della persona» (c.d. controlimiti). È stato esplicitato il richiamo all'art. 6 del TUE, con integrale rinvio all'ampio spettro dei diritti fondamentali consacrati nella Carta di Nizza e nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo.

Sono state abrogate tutte le previsioni correlate alla documentazione "supplementare" (ulteriore rispetto al modulo *standard* del mandato di arresto prescritto dalla Decisione Quadro) che, da un lato, ostacolavano la rapida definizione dei casi, e, dall'altro, risultavano funzionali a controlli (inammissibili) di merito sulle decisioni delle autorità giudiziarie degli altri Stati membri.

Particolarmente rilevante è la riforma dei motivi di rifiuto "obbligatorio" della consegna che sono stati drasticamente ridotti ai soli casi previsti dalla Decisione Quadro e negli esatti termini da essa indicati.

Una significativa parte dell'intervento normativo è stata, infine, dedicata alla ridefinizione dei termini previsti per lo svolgimento della procedura di consegna, formulata al fine di favorirne la speditezza, nonché degli istituti connessi alle ipotesi di inosservanza di detti termini, con particolare riferimento alla durata della custodia cautelare.

In tema di mandato di arresto di europeo, è opportuno evidenziare, per la sua rilevanza e per il notevole impegno del Ministero, l'esercizio del IX Ciclo di Valutazioni Reciproche del Consiglio UE sul funzionamento degli strumenti di mutuo riconoscimento in materia penale, che ha avuto ad oggetto proprio la Decisione Quadro 2002/584/GAI sul mandato di arresto nonché le Decisioni quadro 2008/909/GAI, 2008/947/GAI e 2009/829/GAI. L'esercizio ha richiesto la compilazione di un complesso questionario inviato dal Segretariato generale del Consiglio curata dal Ministero che ha provveduto alla raccolta e sistematizzazione dei contributi offerti dagli uffici giudiziari. L'esercizio è proseguito con la *on-site visit* degli esperti designati dal Consiglio tenutasi a Roma dal 6 al 10 settembre 2021, durante la quale gli esperti hanno incontrato rappresentanti dei competenti uffici del Ministero nonché un considerevole numero di magistrati giudicanti e requirenti, di merito e legittimità nonché esponenti dell'avvocatura, con specifica esperienza nell'applicazione degli strumenti di mutuo riconoscimento. Si segnala che, sebbene il rapporto conclusivo dell'esercizio sia



in corso di approvazione, nel corso della *on-site visit* il *team* degli esperti valutatori ha espresso una valutazione ampiamente positiva in merito alla riforma introdotta dal D.L.vo n. 10/2021, riconoscendo che le raccomandazioni formulate nel corso del IV Ciclo sopra menzionato sono state implementate dall'Italia.

Con decreto-legge 30 settembre 2021, n. 132 (recante misure urgenti in materia di giustizia e di difesa, nonché proroghe in tema di referendum, assegno temporaneo e IRAP) convertito nella legge 23 novembre 2021, n. 178, il Governo è intervenuto in via di urgenza sulla disciplina di un essenziale e diffuso strumento delle indagini penali al fine di adeguare il quadro normativo nazionale ai principi enunciati nella sentenza della Grande sezione della Corte di Giustizia dell'Unione europea in data 2 marzo 2021, nella causa C-746/18, in tema di conservazione e acquisizione al procedimento penale dei dati di traffico telefonico e telematico. L'intervento normativo ha risposto alla duplice esigenza di (a) circoscrivere l'accesso ai dati relativi al traffico telefonico e telematico ai soli procedimenti penali relativi a «forme gravi di criminalità» e (b) assicurare che detto accesso sia autorizzato con provvedimento adottato da un giudice (e non dal pubblico ministero come precedentemente previsto), salvi i casi di urgenza per i quali il provvedimento del pubblico ministero dovrà essere convalidato dal giudice entro un breve termine.

Per recepire i principi affermati dalla Corte di Giustizia, la cui decisione aveva determinato immediate incertezze interpretative nella prassi giudiziaria nazionale, l'intervento normativo ha integralmente sostituito l'art. 132 del D.L.vo 30 giugno 2003, n. 196 (c.d. codice privacy), prevedendo che i dati sopra indicati possano essere acquisiti alle seguenti condizioni: il provvedimento di autorizzazione deve essere adottato prima dello spirare del termine di conservazione dei dati prescritto dalla legge; devono ricorrere sufficienti indizi di un reato per cui la legge stabilisce la pena dell'ergastolo o della reclusione non inferiore nel massimo a tre anni, ovvero dei reati di minaccia e di molestia o disturbo grave alle persone col mezzo del telefono; i dati devono essere rilevanti ai fini dell'accertamento dei fatti; l'autorizzazione è disposta con decreto motivato del giudice, salvi come sopra indicato i casi di urgenza in cui il provvedimento del pubblico ministero dovrà essere convalidato entro il termine di quarantotto ore. In sede di conversione, è stata inoltre introdotta una disposizione transitoria volta a definire le condizioni di utilizzabilità dei dati acquisiti nei procedimenti pendenti alla data di entrata in vigore del decreto-legge.

Di sicuro rilievo, anche in una prospettiva di sistema, è il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 188 con cui è stata data attuazione alle Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali.

È stato introdotto un generale divieto per le «autorità pubbliche» di presentare prematuramente

come colpevole la persona sottoposta a indagini ovvero imputata in un procedimento ancora in corso ed è stata dettata una disciplina dei rimedi attivabili dall'interessato in caso di violazione. L'intervento normativo ha altresì riguardato gli articoli 5 e 6 del d.lgs. 20 febbraio 2006, n. 106, al fine di integrare la disciplina dei rapporti degli uffici di procura con gli organi di informazione prevedendosi, tra l'altro, che il Procuratore della Repubblica affidi i propri contenuti informativi a forme «ufficiali» di comunicazione, convocando conferenze stampa allorquando le vicende da trattare rivestano «particolare rilevanza pubblica». Si è inoltre disposto che la diffusione di notizie riguardanti procedimenti penali possa avere luogo solo quando risulti «strettamente necessari[a] per la prosecuzione delle indagini» o quando «ricorrono altre specifiche ragioni di interesse pubblico» e, comunque con modalità tali da garantire il diritto della persona indagata o imputata a non essere indicata come colpevole fino a provvedimento di condanna irrevocabile. Tra le ulteriori disposizioni introdotte, si segnala l'intervento sull'art. 314 c.p.p. in tema di riparazione per ingiusta detenzione con cui si è previsto che l'esercizio da parte dell'imputato della facoltà di non rispondere non possa incidere sul riconoscimento dell'indennizzo.

È stato recentemente approvato il d.lgs. 8 novembre 2021, n. 195 per adeguare compiutamente l'ordinamento interno alla Direttiva (UE) 2018/1673 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 ottobre 2018, sulla lotta al riciclaggio mediante il diritto penale.

La Direttiva mira a introdurre un livello minimo di armonizzazione delle norme penali degli ordinamenti degli Stati membri in materia di riciclaggio, sia con riguardo alla descrizione delle condotte tipiche sia in relazione al trattamento sanzionatorio.

Essendo l'ordinamento italiano già ampiamente in linea con le disposizioni della Direttiva, l'attuazione della stessa ha richiesto un intervento limitato, essenzialmente volto ad estendere l'ambito di applicazione di alcune norme nazionali già esistenti. Sintetizzando il contenuto della riforma, le novità riguardano l'ampliamento dei reati presupposto in relazione ai delitti di riciclaggio ed autoriciclaggio (648-*bis* e 648-*ter*.1 c.p.) ai delitti colposi (così come già previsto per i delitti di cui agli artt. 648 e 648-*ter* c.p.). È stata prevista una disciplina sanzionatoria differenziata (di minor rigore) in relazione alle singole fattispecie incriminatrici (artt. 648, 648-*bis*, 648-*ter* e 648-*ter*.1 c.p.) per il caso in cui il reato presupposto sia una contravvenzione punita con l'arresto superiore nel massimo a un anno o nel minimo a sei mesi.

Va aggiunto che, al fine assicurare la giurisdizione italiana per i reati previsti dagli artt. 3 e 4 della Direttiva commessi dal cittadino all'estero, è stata esclusa la condizione di procedibilità prevista dall'art. 9, comma 2, c.p. in ordine ai reati di cui agli artt. 648 e 648-*ter*.1 c.p., per i quali era necessaria, in considerazione dei limiti edittali, la richiesta del Ministro della Giustizia.

Anche nel settore civile vanno menzionati importanti interventi legislativi di derivazione europea,

predisposti dall'Ufficio legislativo del Ministero con la collaborazione del Ministero dello sviluppo economico, in conformità alla delega contenuta nella legge 22 aprile 2021, n. 53, al fine di dare compiuta attuazione a direttive europee adottate nell'anno 2019.

Si ricordano a tale riguardo innanzitutto gli interventi legislativi volti a dare attuazione alla “Direttiva (UE) 2019/771 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di vendita di beni, che modifica il Regolamento (UE) 2017/2394 e la Direttiva 2009/22/CE, e che abroga la direttiva 1999/44/CE” ed alla “Direttiva (UE) 2019/770 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2019, relativa a determinati aspetti dei contratti di fornitura di contenuto digitale e di servizi digitali”, entrambe negoziate dal Ministero della Giustizia in fase ascendente.

Entrambe le direttive sono state adottate in funzione della progressiva realizzazione del mercato interno per la libera circolazione delle merci e dei servizi, e mirano a garantire equilibrio tra il conseguimento di un elevato livello di protezione dei consumatori e la promozione della competitività delle imprese, assicurando al tempo stesso il rispetto del principio di sussidiarietà.

Con la prima Direttiva, attuata con d.lgs. 4 novembre 2021, n. 170, sono state armonizzate pienamente le norme concernenti i requisiti di conformità, i rimedi a disposizione del consumatore per far valere la non conformità del bene al contratto e le principali modalità per il loro esercizio, al fine di accrescere il livello di protezione dei consumatori su taluni aspetti della vendita e delle garanzie dei beni di consumo, rispetto alla precedente Direttiva del 1999, espressamente abrogata.

La seconda Direttiva, attuata con d.lgs. 4 novembre 2021, n. 173, contiene norme concernenti i contratti tra professionisti e consumatori per la fornitura di contenuto digitale o di servizi digitali, con la novità dell'armonizzazione piena quanto alle norme concernenti la conformità del contenuto o del servizio digitale al contratto, i rimedi in caso di difetto di conformità o di mancata fornitura e le modalità di esercizio di tali rimedi, nonché la modifica del contenuto o del servizio digitale. L'introduzione, in tutti gli Stati membri, di norme armonizzate in materia di diritto contrattuale dei consumatori è finalizzata a rendere più facile per le imprese, in particolare le PMI, la fornitura di contenuti o servizi digitali in tutta l'Unione.

Va ricordato infine che l'Ufficio legislativo del Ministero ha collaborato con il Ministero dello sviluppo economico, amministrazione capofila, nella stesura del d.lgs. 8 novembre 2021, n. 183, «Recepimento della Direttiva (UE) 2019/1151, per l'attuazione della Direttiva (UE) 2019/1151 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, recante modifica della direttiva (UE) 2017/1132 per quanto concerne l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario».

Con tale decreto legislativo sono state adottate norme relative alla costituzione on line delle società a responsabilità limitata e delle società a responsabilità limitata semplificate e norme di modifica del

codice civile sulle cause di incompatibilità degli amministratori e sulla registrazione di sedi sociali secondarie nel territorio di Stati membri dell'Unione europea.

## 17 Consiglio d'Europa

Il 17 novembre 2021 l'Italia ha assunto la Presidenza semestrale del Consiglio d'Europa.

In occasione della sessione dello *Standing Committee* dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, tenutasi a Roma il 26 novembre 2021, si è intervenuti sul tema «La lotta alla corruzione e i principi generali di responsabilità politica», ribadendo l'impegno dell'Italia a offrire il proprio contributo e massimo sostegno alle iniziative assunte da tutti gli organi del Consiglio d'Europa nella promozione delle istituzioni democratiche, della tutela dei diritti umani e dello Stato di diritto nonché nella prevenzione e contrasto dei fenomeni corruttivi. Si è, altresì, riconosciuto il fondamentale ruolo svolto, in seno al Consiglio d'Europa, dal GRECO (*Group of States against corruption*) di stimolo e assistenza agli Stati membri per favorire l'adozione di misure legislative e buone prassi in materia di contrasto alla corruzione, evidenziando l'attenzione che l'Italia ha costantemente riservato nella propria attività normativa alle raccomandazioni e indicazioni dallo stesso.

Al riguardo nel corso del 2021 è proseguita l'attiva partecipazione alle assemblee plenarie del GRECO da parte dei membri della delegazione italiana, della quale il Ministero della Giustizia è capofila. In particolare, nella plenaria di marzo 2021 è stato adottato il Secondo Rapporto di Compliance sull'Italia nell'ambito del IV Ciclo di valutazione (prevenzione della corruzione dei membri del Parlamento e dei magistrati), che ha dato atto dei progressi compiuti nell'attuazione delle raccomandazioni precedentemente formulate in materia di prevenzione della corruzione dei magistrati ordinari e tributari.

Evento di rilievo centrale nel contesto della Presidenza italiana è stata la Conferenza dei Ministri della Giustizia, tenutasi a Venezia, il 13 e 14 dicembre 2021, dedicata al tema della giustizia riparativa («Criminalità e Giustizia penale – Il ruolo della giustizia riparativa in Europa»), che ha visto la partecipazione delle delegazioni di quaranta Stati membri, quindici delle quali guidate dai rispettivi Ministri della giustizia. In tale contesto è stata condivisa la visione della giustizia riparativa intesa non quale strumento di clemenza, ma di incontro e dialogo, che riconosce la centralità delle vittime dei reati, tesa ad evitare l'intensificazione dei conflitti nelle società europee, a prevenire la radicalizzazione e contenere fenomeni di recidiva.

La tematica proposta nell'ambito del Consiglio d'Europa è coerente con i più recenti indirizzi di politica criminale a livello nazionale: la giustizia riparativa rappresenta invero un importante capitolo della legge 27 settembre 2021, n. 134, che, tra l'altro, delega il Governo a introdurre una disciplina organica della giustizia riparativa «... nel rispetto delle disposizioni della direttiva 2021/29 UE ... e

dei principi sanciti a livello internazionale» (art. 1, comma 18). Tra tali principi vanno annoverati anche quelli elaborati in materia di *restorative justice* dalla Raccomandazione del Consiglio d'Europa CM/Rec (2018) 8, primo fra tutti la nozione di giustizia riparativa che si riferisce «a ogni processo che consente alle persone che subiscono pregiudizio a seguito di un reato e a quelle responsabili di tale pregiudizio, se vi acconsentono liberamente, di partecipare attivamente alla risoluzione delle questioni derivanti dall'illecito, attraverso l'aiuto di un soggetto terzo formato e imparziale ...».

La Conferenza, articolatasi in diverse sessioni con l'intervento di numerosi autorevoli relatori, si è conclusa con l'adozione da parte dei Ministri di un documento congiunto, la Dichiarazione di Venezia sul ruolo della giustizia riparativa in materia penale. In essa gli Stati membri hanno invitato il Consiglio d'Europa a stimolare politiche volte a una più ampia diffusione dei percorsi di giustizia riparativa negli ordinamenti nazionali; ad incoraggiare ed assistere gli Stati membri nell'elaborazione di piani d'azione e politiche nazionali per l'attuazione della sopra citata Raccomandazione CM/Rec (2018) 8, in particolare nel settore minorile e, in generale, a implementare percorsi di giustizia riparativa come complemento o alternativa ai procedimenti penali; a promuovere la formazione in tale materia di tutti gli operatori del diritto; a sviluppare “Principi di alto livello del Consiglio d'Europa sulla giustizia riparativa”, proponendo agli Stati membri concrete misure per la realizzazione di tali principi; a realizzare uno studio comparato dei modelli di giustizia riparativa già attuati dai governi nazionali, ed a facilitare lo scambio di buone prassi.

Gli articolati lavori della Conferenza e l'adozione della Dichiarazione di Venezia sono stati preceduti da due giornate di dibattito tra esperti (Como, 12 e 13 ottobre 2021), organizzate dal Ministero in collaborazione con l'Università dell'Insubria, alla quale hanno partecipato delegazioni di ventotto Stati membri oltre alla delegazione del Segretariato del Consiglio d'Europa.

Nell'ambito della Conferenza di Venezia si è svolto l'incontro bilaterale con la Segretaria Generale del Consiglio d'Europa, Marija Pejčinović Burić, che ha riguardato molteplici temi di comune interesse (tra i quali l'esecuzione delle sentenze della Corte europea dei diritti umani; la ratifica del Protocollo n. 16 alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo; la visita del Comitato per la Prevenzione della Tortura (CPT) agli istituti penitenziari italiani programmata per il 2022). In tema di violenza di genere e in relazione alla Convenzione di Istanbul, la Segretaria Generale ha evidenziato come l'ordinamento italiano sia ampiamente in linea con la Convenzione e, a tale riguardo, sono stati illustrati gli ulteriori interventi del Governo, e in particolare il disegno di legge approvato dal Consiglio dei Ministri in data 7 dicembre 2021 contenente disposizioni per la prevenzione e contrasto del fenomeno della violenza nei confronti delle donne e della violenza domestica.

Nel contesto del semestre di Presidenza italiana, dal mese di settembre 2021 il Ministero sta

offrendo supporto alla Procura Generale della Cassazione nell'organizzazione della Conferenza dei Procuratori Generali degli Stati membri del Consiglio d'Europa programmata per il mese di maggio 2022 a Palermo, che costituirà l'occasione per l'importante commemorazione delle figure di Giovanni Falcone e Paolo Borsellino nel trentennale dei tragici attentati, ed avrà ad oggetto il tema dell'indipendenza e della responsabilità dei pubblici ministeri.

Nell'ambito del Consiglio d'Europa è proseguita la partecipazione del Ministero ai relativi tavoli di lavoro tematici. Si segnala in particolare, in coordinamento con la Rappresentanza Permanente d'Italia a Strasburgo, la costante partecipazione del Ministero attraverso suoi delegati alle attività del Comitato per i problemi criminali del Consiglio d'Europa (PC-CP) ed al Comitato di esperti sul terrorismo (CDCT) nonché al Gruppo della Conferenza degli Stati parte della Convenzione di Varsavia del 2005 sulla prevenzione dei fenomeni di terrorismo. Sul fronte civile il Ministero sta attivamente partecipando ai lavori del Comitato di esperti del Consiglio d'Europa sui diritti e l'interesse superiore del fanciullo nella separazione parentale e nei procedimenti di affidamento (CJ/ENF-ISE).

## **18 Nazioni Unite**

È proseguito l'impegno del Ministero nei diversi organismi e fori tematici dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), con una particolare attenzione alla prevenzione e contrasto della corruzione ed alla lotta alle più gravi forme di criminalità organizzata transfrontaliera.

Con riguardo alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione (UNCAC) il Ministero ha garantito la partecipazione ai gruppi di lavoro aventi ad oggetto la revisione della Convenzione (*Intergovernmental Working Group*) e la tematica del recupero dei beni di provenienza illecita (*Intergovernmental Working Group on Asset recovery*) costituiti sotto l'egida di UNODC (*United Nations Office on Drugs and Crime*).

Il pieno sostegno dell'Italia alle attività e al ruolo svolto da UNODC è stato ribadito dalla Ministra nel corso dell'incontro bilaterale del 17 maggio 2021 con il Direttore esecutivo nominato nel 2020, Ghada Fathy Waly (primo incontro di un rappresentante del Governo italiano con il nuovo vertice di UNODC), durante il quale sono stati discussi diversi temi tra cui il Meccanismo di riesame della Convenzione di Palermo contro il crimine organizzato transnazionale (UNTOC), il contrasto al fenomeno del traffico dei migranti e al traffico illecito di beni culturali, i progetti di reintegrazione dei detenuti, e la lotta alla corruzione. L'incontro bilaterale ha avuto luogo nel contesto della sessione della Trentesima Commissione sulla Prevenzione della Criminalità e la Giustizia Penale (CCPJ) riunitasi a Vienna il 17 maggio, durante la quale la Guardasigilli ha ricordato la figura di Giovanni Falcone e il suo decisivo ruolo nel promuovere una rafforzata cooperazione internazionale nella lotta

al crimine organizzato. Nell'intervento è stato inoltre ricordato come l'Italia rimanga fortemente impegnata nel contrasto ai crimini di traffico dei migranti, impegnandosi altresì nella tutela dei diritti delle vittime di tali delitti. È stato infine sottolineato come la Convenzione di Palermo e il relativo Protocollo contro il traffico dei migranti rappresentino i principali strumenti giuridici globali per affrontare il problema, e si è auspicato che il Meccanismo di riesame della Convenzione di Palermo, fortemente sostenuto dall'Italia, contribuisca al più efficace uso di tali strumenti.

Nel corso del 2021, coerentemente al convinto sostegno dell'Italia per l'avvio del Meccanismo di riesame della Convenzione di Palermo, è stata intensa l'attività svolta dal Ministero in tale esercizio che è finalizzato alla verifica dell'attuazione, nell'ordinamento di ciascuno Stato parte, delle disposizioni della Convenzione. L'Italia partecipa al Meccanismo sia come Stato sottoposto a valutazione sia quale Stato valutatore, e nell'esercizio relativo alla valutazione dell'Italia il Ministero ha curato la costituzione di un gruppo di lavoro che ha provveduto ad elaborare contributi per la redazione del questionario di autovalutazione ed a raccogliere, in coordinamento con gli uffici giudiziari, le migliori pratiche investigative, di cooperazione inter-istituzionale e internazionale nel contrasto ai fenomeni criminali oggetto della Convenzione. L'esercizio è tuttora in corso di svolgimento e proseguirà nel 2022.

In materia di corruzione, la Ministra della giustizia ha partecipato alla Sessione Speciale sulla Corruzione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite del 2 giugno 2021 (UNGASS), con un intervento in cui ha sottolineato la minaccia della corruzione quale «grave ostacolo allo sviluppo della prosperità e della sicurezza dei nostri Paesi», soffermandosi sull'introduzione nell'ordinamento italiano di un modello di «riutilizzo sociale dei beni confiscati», modello poi riflesso nella Dichiarazione politica adottata in esito alla Sessione Speciale.

Dal 13 al 17 dicembre 2021 si è svolta a Sharm El Sheikh (Egitto) la IX Conferenza degli Stati parte della Convenzione delle Nazioni Unite contro la Corruzione alla quale ha partecipato un'ampia delegazione dell'Italia. Della delegazione hanno fatto parte rappresentanti del Ministero e il Procuratore Generale della Cassazione, Giovanni Salvi, i quali hanno contribuito come relatori ai *side-event* organizzati o co-organizzati dall'Italia.

In esito alla Conferenza è stata approvata la Dichiarazione di Sharm El-Sheikh e ulteriori sette Raccomandazioni tematiche. La Dichiarazione, recependo la posizione da tempo promossa dall'Italia, anche durante la recente Presidenza del G20, ha richiamato l'attenzione sui rapporti tra corruzione e criminalità organizzata, incoraggiando gli Stati parte ad approfondire l'analisi di tali interrelazioni e invitando il Segretariato di UNODC a redigere un rapporto ad hoc sul tema che verrà sottoposto all'esame della prossima Conferenza degli Stati parte di UNCAC.

## 19 OCSE

La priorità delle azioni di prevenzione e contrasto ai fenomeni corruttivi, a livello interno ed internazionale, trova ulteriore conferma nell'impegno del Ministero in ambito OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e nell'attiva partecipazione e sostegno al gruppo di lavoro sulla corruzione dei pubblici ufficiali stranieri nelle transazioni economiche internazionali (*Working Group on Bribery*), di cui l'Italia continua a ricoprire la vice-presidenza, nonché al gruppo di lavoro formato dalle autorità requirenti degli Stati membri per facilitare lo scambio di buone prassi (*Global network of Enforcement Practitioners against Corruption*).

Nel corso del 2021 il Ministero ha portato a compimento le complesse attività preliminari alla valutazione di IV Fase sull'implementazione in Italia della Convenzione dell'OCSE del 1997 sulla lotta alla corruzione di pubblici ufficiali stranieri. In coordinamento con le altre Amministrazioni interessate e con gli uffici giudiziari, sono stati trasmessi al Segretariato articolati documenti in cui si espone il quadro normativo e giurisprudenziale italiano nonché la casistica giudiziaria in materia di corruzione internazionale. Tali documenti costituiranno la base della on-site visit degli esperti nominati dagli Stati membri valutatori (Germania e Stati Uniti d'America) e dei rappresentanti del Segretariato che, attraverso successive interlocuzioni con il Ministero, condurrà poi all'adozione del rapporto di valutazione sull'Italia. La on-site visit, già prevista per il mese di gennaio 2022, è stata rinviata per difficoltà legate alla pandemia al prossimo mese di aprile 2022.

## 20 Conferenza de L'aja di Diritto Internazionale Privato (HCCH)

Il Ministero ha attivamente partecipato, attraverso il proprio *focal point* ed esperti all'uopo nominati, ai lavori e ai progetti avviati nell'ambito della Conferenza de L'Aja di diritto internazionale privato, coordinati dal Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale.

In quest'ambito, è stata garantita la partecipazione al Gruppo *Apostille*, relativo alla applicazione della Convenzione del 5 ottobre 1961 sull'abolizione dell'obbligo di legalizzazione per i documenti pubblici esteri (Convenzione Apostille HCCH 1961) che ha abolito fra le parti il tradizionale requisito della legalizzazione, sostituendolo con il rilascio di un'unica Apostille da parte di un'Autorità Competente nel luogo di origine del documento. Al Gruppo partecipano delegati del Ministero degli esteri, del Ministero della Giustizia, del Ministero dell'Interno e del Dipartimento per la Transizione digitale, che hanno seguito, come delegazione italiana, sia i lavori della Commissione Speciale Apostille, riunitasi dal 5 all' 8 ottobre 2021 per celebrare i 60 anni di vita della Convenzione, che il Forum Internazionale in tema di Apostille Elettroniche (*e-APP*) in data 4 ottobre 2021. Proprio a seguito della discussione nei due consessi internazionali citati, incentrata sulla apostillazione elettronica, è stata avviata una riflessione sulle potenzialità della eventuale adesione dell'Italia al



programma *e-APP*, che si propone l'obiettivo di digitalizzare e semplificare sia l'apposizione di apostille, che la tenuta dei relativi registri da parte delle autorità centrali nazionali e consentirne l'accessibilità *on-line*. Un apposito gruppo di lavoro tecnico, costituito da delegati delle diverse amministrazioni interessate, è in corso di costituzione a tal fine.

Si è altresì assicurata la partecipazione di esperti del Ministero della Giustizia ai lavori del Gruppo *Jurisdiction* in tema di Giurisdizione internazionale. Successivamente all'adozione della Convenzione del 2 luglio 2019 sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze straniere in materia civile o commerciale (Convenzione sulle sentenze del 2019), il fulcro del lavoro normativo dell'HCCH nel settore del diritto civile e commerciale è infatti tornato nuovamente in auge con la questione della giurisdizione, con riferimento a tematiche di interesse strategico: i) su quali basi le parti di una controversia civile o commerciale possono scegliere di adire i tribunali di un determinato Stato, ii) su quali basi uno Stato può esercitare la giurisdizione in materia civile e commerciale e iii) come ridurre il rischio di controversie parallele in più Stati.

Sono stati seguiti inoltre con particolare attenzione i lavori, attesa la delicatezza dei temi, del Gruppo di esperti *HCCH PARENTAGE/SURROGACY*, istituito nel 2015 con il mandato di esplorare la "*fattibilità dell'avanzamento dei lavori sulle questioni di diritto internazionale privato che riguardano lo status dei bambini, comprese le questioni derivanti dagli accordi internazionali di maternità surrogata*". I lavori dell'Expert (?) Group continueranno per tutto il 2022 e, sulla base del rapporto conclusivo, il Consiglio Affari generali e Politici della Conferenza deciderà nel 2023 se investire nella proposizione di una bozza di Convenzione o di un altro strumento, anche di soft law.

Ulteriori Gruppi di lavoro (Gruppo *Administrative Cooperation* e Gruppo sul trasferimento dei fondi) sono funzionali alla risoluzione delle problematiche relative all'applicazione della Convenzione del 2007 sull'esazione internazionale di prestazioni alimentari nei confronti di figli e altri membri della famiglia, per l'applicazione della quale il Ministero della Giustizia è designato quale Autorità Centrale.

## **21 Capacity Building e Assistenza**

La partecipazione ai progetti di assistenza e *capacity building* finanziati dall'Unione europea ha costituito un'area di crescente interesse per il Ministero della Giustizia.

Nel 2021 sono state avviate le attività di attuazione del programma di assistenza in favore dei Paesi dell'America Latina e dell'area caraibica intitolato a Giovanni Falcone e Paolo Borsellino, in materia di contrasto alla criminalità organizzata e di prevenzione di infiltrazioni malavitose nel settore degli appalti, espressione della nuova metodologia della cooperazione internazionale nel settore giustizia e sicurezza denominato «diplomazia giuridica».

È proseguito l'impegno nel programma a beneficio dei Paesi dell'America Latina denominato EL PAcCTO, che si articola in tre componenti: cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria e cooperazione nel settore penitenziario. Di tale terzo pilastro il Ministero della Giustizia è capofila. Nel corso del 2021 sono state svolte dagli esperti nominati dal Ministero diverse attività di assistenza tecnica favore di uno o più Paesi dell'America Latina. Tutte le iniziative, pur svolte da remoto a causa delle restrizioni legate alla pandemia, hanno incontrato l'apprezzamento dei Paesi beneficiari. Dall'8 al 12 novembre 2021 si è tenuto a Panama l'incontro annuale del programma al quale il Ministero ha partecipato con suoi rappresentanti e delegati: in tale occasione è stata presentata la strategia *Equipo Europa*, che vedrà la partecipazione del nostro Paese, insieme a Spagna, Francia, Germania, Portogallo ed Estonia, per la promozione a livello regionale della cooperazione e dello scambio di informazioni in materia di giustizia e sicurezza.

Merita menzione il Programma regionale europeo EUROFRONT che ha come obiettivo il rafforzamento delle capacità operative delle forze di polizia e delle varie istituzioni che si occupano di frontiere terrestri, con particolare attenzione ai più pericolosi traffici che caratterizzano la regione latino-americana. Noto rilievo viene riservato anche ai flussi migratori e al fenomeno della tratta di persone. All'Organizzazione internazionale italo-latina americana (IILA) è stato affidato il coordinamento del I Pilastro del Programma, ossia l'armonizzazione dei quadri normativi e le attività volte a preparare il terreno per una solida cooperazione giudiziaria e di polizia, anche attraverso la creazione di strutture di coordinamento in materia di *integrated border management*. All'attuazione del I° Pilastro hanno partecipato, ad oggi, quattro magistrati designati dal Ministero.

Infine, il Ministero, partecipa alle Missioni tecniche dell'Unione europea in Libia (EUBAM Libya) e nei Territori palestinesi (EUPOLCOPPS).

## **22 Interventi in favore degli operatori del diritto in Afghanistan**

Merita infine una espressa menzione l'impegno del Ministero, con personale attivazione della Ministra della giustizia, al fine di fornire un aiuto concreto agli operatori del diritto afgani a seguito della presa del potere da parte del regime talebano nell'estate 2021.

Va ricordato in questa sede il qualificato contributo fornito negli anni dall'Italia, capofila tra i *partner* europei per la costruzione in Afghanistan di uno Stato di Diritto prima del regime talebano, e gli sforzi fatti dal nostro Paese per promuovere una cultura e cornice giuridica in quello Stato, anche mediante l'invio di giudici e giuristi, nel contesto di una molteplicità di iniziative (assistenza nella redazione delle norme dell'ordinamento giuridico afgano ed in particolare del codice di procedura penale; costituzione dell'ordine forense e di un sistema di gratuito patrocinio per le fasce deboli, donne e minori in particolare; creazione presso le Procure di sezioni specializzate per le indagini

relative a reati commessi contro donne e minori, in particolare a Kabul ed Herat; formazione a Kabul ed Herat e in Italia di magistrati, giuristi e funzionari; interventi a difesa di persone accusate di apostasia e condannate alla pena capitale).

Va segnalato a questo riguardo l'incontro della Ministra della giustizia con l'ex Procuratrice della provincia di Herat, Maria Bashir, che ha avuto luogo a settembre scorso, cui è seguito il conferimento della cittadinanza italiana da parte del Presidente della Repubblica.

Anche sul versante europeo il Ministero si è fatto promotore della richiesta di un intervento: nel mese di agosto i Ministri della Giustizia di Italia, Francia, Spagna e Lussemburgo hanno sottoscritto una lettera indirizzata alla Presidenza slovena del Consiglio UE. Su richiesta italiana, inoltre, la situazione degli operatori del diritto in Afghanistan è stata inserita quale punto all'ordine del giorno del Consiglio GAI di ottobre 2021. Nell'ambito della discussione sono state invitate le istituzioni europee ed i propri omologhi a ragionare su come l'Unione europea possa operare per fare fronte a questa situazione che richiede con urgenza un intervento, sia per coloro che sono rimasti in quel Paese, sia per coloro che sono stati evacuati in Europa, per i quali occorre un inserimento dignitoso che possa continuare a valorizzarne competenze e professionalità, al fine di custodire una cultura giuridica adeguata per l'Afghanistan di domani.