Senato della Repubblica

XVIII LEGISLATURA

Assemblea

RESOCONTO STENOGRAFICO

ALLEGATI

ASSEMBLEA

184ª seduta pubblica

martedì 28 gennaio 2020

Presidenza del presidente Alberti Casellati,

indi del vice presidente Taverna

e del vice presidente La Russa

INDICE GENERALE

RESOCONTO STENOGRAFICO 5

ALLEGATO A (contiene i testi esaminati nel corso della seduta) 69

ALLEGATO B (contiene i testi eventualmente consegnati alla Presidenza dagli oratori, i prospetti delle votazioni qualificate, le comunicazioni all'Assemblea non lette in Aula e gli atti di indirizzo e di controllo) 81

I N D I C E

RESOCONTO STENOGRAFICO

GOVERNO

Composizione 5

DISEGNI DI LEGGE

Trasmissione dalla Camera dei deputati 5

SULL'ORDINE DEI LAVORI

PRESIDENTE 6

GOVERNO

Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione

Approvazione della proposta di risoluzione n. 1. Reiezione della proposta di risoluzione n. 2:

PRESIDENTE 6, 15
BONAFEDE, *ministro della giustizia* (1) 6
VALENTE *(PD)* 16
OSTELLARI *(L-SP-PSd'Az)* 18
VITALI *(FIBP-UDC)* 20
BONINO *(Misto-PEcEB)* 22
CIRINNÀ *(PD)* 24
PELLEGRINI EMANUELE *(L-SP-PSd'Az)* 25
GALLONE *(FIBP-UDC)* 27

SALUTO AD UNA RAPPRESENTANZA DI STUDENTI

PRESIDENTE 29

GOVERNO

Ripresa della discussione sulla relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia:

PRESIDENTE 29, 36, 45, 50, 67
DONNO *(M5S)* 29
CUCCA *(IV-PSI)* 31, 51
GRASSO *(Misto-LeU)* 34, 53
BALBONI *(FdI)* 36, 54
DAL MAS *(FIBP-UDC)* 38
ROSSOMANDO *(PD)* 39
PEPE *(L-SP-PSd'Az)* 40
MODENA *(FIBP-UDC)* 42
PIARULLI *(M5S)* 43
BONAFEDE, *ministro della giustizia* 45
UNTERBERGER *(Aut (SVP-PATT, UV))* 50
MIRABELLI *(PD)* 56
PILLON *(L-SP-PSd'Az)* 58
CALIENDO *(FIBP-UDC)* 61
D'ANGELO *(M5S)* 64
LAUS *(PD)* 67

ORDINE DEL GIORNO PER LA SEDUTA DI MERCOLEDÌ 29 GENNAIO 2020 67

ALLEGATO A

RELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA 69

Proposte di risoluzione nn. 1 e 2 69

ALLEGATO B

INTERVENTI

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019 81
Integrazione all'intervento della senatrice Cirinnà nella discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia 81
Testo integrale dell'intervento del senatore Cucca nella discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia 82

VOTAZIONI QUALIFICATE EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA 86

SEGNALAZIONI RELATIVE ALLE VOTAZIONI EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA 94

CONGEDI E MISSIONI 94

COMMISSIONI PERMANENTI

Approvazione di documenti 94

DISEGNI DI LEGGE

Trasmissione dalla Camera dei deputati 94
Annunzio di presentazione 95
Assegnazione 98
Richieste di parere 103
Ritiro 103

INDAGINI CONOSCITIVE

Annunzio 103

CORTE DI CASSAZIONE

Trasmissione di ordinanze su richieste di *referendum* 103

GOVERNO

Trasmissione di atti per il parere. Deferimento 104
Trasmissione di atti e documenti 104
Trasmissione di atti e documenti dell'Unione europea di particolare rilevanza ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Deferimento 106

CORTE DEI CONTI

Trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti 107
Trasmissione di documentazione. Deferimento 107

REGIONI E PROVINCE AUTONOME

Trasmissione di relazioni. Deferimento 107
Trasmissione di atti 108

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-Liberi e Uguali: Misto-LeU; Misto-MAIE: Misto-MAIE; Misto-Più Europa con Emma Bonino: Misto-PEcEB.

CONSIGLI REGIONALI E DELLE PROVINCE AUTONOME

Trasmissione di voti 108

PARLAMENTO EUROPEO

Trasmissione di relazioni. Deferimento 108

COMMISSIONE EUROPEA

Trasmissione di progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Deferimento 110

MOZIONI, INTERPELLANZE E INTERROGAZIONI

Apposizione di nuove firme ad interrogazioni 110
Nuovo destinatario di interrogazioni 111
Mozioni 111
Interpellanze 119
Interrogazioni 120
Interrogazioni orali con carattere d'urgenza ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento 136
Interrogazioni da svolgere in Commissione 183
Ritiro di mozioni e di interrogazioni 184

AVVISO DI RETTIFICA 185

ANNESSI .....

---

(1) Il testo della Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, consegnato alla Presidenza dal ministro Bonafede, è pubblicato nel *Doc*. IX, n. 2. Una nota di sintesi alla Relazione è pubblicata nell'allegato B al resoconto della seduta odierna.

RESOCONTO STENOGRAFICO

Presidenza del presidente ALBERTI CASELLATI

PRESIDENTE. La seduta è aperta *(ore 16,04).*
Si dia lettura del processo verbale.

LAFORGIA, *segretario, dà lettura del processo verbale della seduta del 17 gennaio.*

PRESIDENTE. Non essendovi osservazioni, il processo verbale è approvato.

Comunicazioni della Presidenza

PRESIDENTE. L'elenco dei senatori in congedo e assenti per incarico ricevuto dal Senato, nonché ulteriori comunicazioni all'Assemblea saranno pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Governo, composizione

PRESIDENTE. Il Presidente del Consiglio dei ministri ha inviato la seguente lettera:

«Roma, 17 gennaio 2020

Onorevole Presidente,

informo la Signoria Vostra che il Presidente della Repubblica, con proprio decreto in data odierna, adottato su mia proposta, sentito il Consiglio dei Ministri, ha nominato Sottosegretari di Stato per l'Istruzione l'on. dott.ssa Anna ASCANI e il dott. Giuseppe DE CRISTOFARO.

Con viva cordialità,

f.*to* Giuseppe CONTE».

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

PRESIDENTE. Comunico che in data 22 gennaio 2020 è stato trasmesso dalla Camera dei deputati il seguente disegno di legge:

«Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema credi-

tizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento» (1672).

Sull'ordine dei lavori

PRESIDENTE. Informo l'Assemblea che all'inizio della seduta il Presidente del Gruppo MoVimento 5 Stelle ha fatto pervenire, ai sensi dell'articolo 113, comma 2, del Regolamento, la richiesta di votazione con procedimento elettronico per tutte le votazioni da effettuare nel corso della seduta. La richiesta è accolta ai sensi dell'articolo 113, comma 2, del Regolamento.

Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia e conseguente discussione (ore 16,07)

Approvazione della proposta di risoluzione n. 1. Reiezione della proposta di risoluzione n. 2

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca: «Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia».

Dopo l'intervento del Ministro avrà luogo il dibattito, i cui tempi sono stati stabiliti dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari.

Ha facoltà di parlare il ministro della giustizia, onorevole Bonafede.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, è davvero motivo di orgoglio per me essere nuovamente in quest'Aula e poter rappresentare quello che è stato il percorso intrapreso e portato avanti dal Ministero della giustizia nell'anno appena trascorso.

L'anno scorso, in questa stessa occasione, mi sono trovato a rappresentare un quadro delicato, nel quale i tratti della fiducia, del prestigio, del rispetto e dell'autorevolezza del sistema giustizia perdevano costantemente colore, sbiadendo a fronte delle lungaggini processuali e della diffidenza sempre più diffusa da parte del cittadino. È stato ed è ancora opportuno non tanto rivoluzionare il sistema, ma ricostruirlo, iniziando proprio dalle fondamenta, per garantire quella solidità, che è necessaria, per riportare ad un progressivo senso di ritrovata fiducia dei cittadini verso le istituzioni e verso la giustizia. Porre solide basi ha una sola traduzione: investimenti nella giustizia. Senza investimenti, ogni riforma per far fronte alle difficoltà e criticità che attraversano questo settore sarebbe destinata a fallire.

Si tratta di un settore cruciale. in cui la qualità delle risorse umane - consentitemi di ricordarlo - è elevatissima: magistrati, avvocati, personale amministrativo, tutti addetti ai lavori, che per decenni, praticamente da soli, hanno portato avanti la macchina della giustizia. È arrivato finalmente il momento di consegnare loro una infrastruttura che sia idonea a supportare così elevate qualità professionali.

Nel bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 sono stati previsti, per il Ministero della giustizia, stanziamenti per oltre 8,5 miliardi di euro e per questo 2020 l'ultima legge di bilancio ne ha previsti per quasi 9 miliardi di euro. Sono state previste ancora più risorse, dunque, rispetto al 2018 e ciò ha permesso di porre in essere uno sforzo senza precedenti, in termini di assunzioni della magistratura e del personale amministrativo. A maggio 2019 è stato pubblicato il primo decreto attuativo per la revisione delle piante organiche della Corte di cassazione, aumentate di 70 magistrati. Contemporaneamente, gli uffici del Ministero hanno lavorato per la rideterminazione delle piante organiche degli uffici giudiziari di merito, la cui proposta è stata inviata già al Consiglio superiore della magistratura per i seguiti di competenza nel dicembre scorso. Tale intervento, che prevede la complessiva distribuzione di 600 nuovi magistrati, costituisce certamente il più incisivo degli ultimi decenni e si caratterizza per essere già interamente coperto finanziariamente.

Il potenziamento degli organici della magistratura troverà la sua continuità anche nel prossimo anno, considerando che nella legge di bilancio per il 2020 sono state previste modifiche alla legge n. 48 del 2001, finalizzate, tra l'altro, all'introduzione di piante organiche flessibili distrettuali. La mole degli investimenti in questione dimostra concretamente che la giustizia non è più una voce ordinaria di bilancio, ma una vera e propria priorità dell'ordinamento nazionale.

Medesime considerazioni valgono con riferimento al personale amministrativo, rispetto al quale la legge di bilancio per il 2019 ha stabilito che il Ministero della giustizia, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente e soprattutto in deroga al *turn over*, è autorizzato ad assumere 2.903 unità nel triennio 2019-2021. Tali assunzioni in deroga vanno ad aggiungersi a quelle già consentite da novembre 2019, nell'ambito di una pianificazione complessiva dei reclutamenti di personale non dirigenziale per il triennio per la copertura di 8.756 vacanze.

Questa spinta finanziaria ha permesso nel corso dell'anno lo scorrimento di ulteriori idonei della graduatoria di assistente giudiziario, con l'assunzione di 635 unità, alle quali si aggiungeranno ulteriori 489 idonei, già convocati per la scelta della sede. È stata inoltre avviata la procedura relativa alla selezione per l'assunzione di 616 operatori giudiziari.

Con il decreto ministeriale del 18 aprile 2019 sono stati istituiti i profili delle figure professionali di funzionario tecnico e di assistente tecnico presso gli uffici centrali e periferici dell'amministrazione giudiziaria. Le dotazioni di dette figure sono state determinate rispettivamente in 63 e 137 unità, in funzione del conseguimento di un più razionale assetto organizzativo del Ministero.

Un ulteriore risultato raggiunto lo si rinviene nel concorso pubblico per la copertura di 2.329 posti di funzionario, avviato con bando del 26 agosto 2019, che ad oggi ha già visto il sollecito e regolare espletamento delle preselezioni nel mese di novembre 2019.

Per quanto riguarda l'edilizia giudiziaria, con il trasferimento dai Comuni al Ministero della giustizia delle relative competenze, l'Amministrazione centrale ha assunto la gestione diretta di circa 926 im-

mobili, in parte demaniali, in parte comunali e in parte in locazione da privati o altri enti. Questo passaggio è avvenuto probabilmente senza che fosse implementata sostanzialmente un'infrastruttura idonea a sostenerlo. Sono dunque necessari un'attenzione massima e un impegno costante al fine di soddisfare le richieste d'intervento nel più breve tempo possibile, con riferimento a tutte le attività che devono essere poste in essere direttamente dal Ministero. Si è dato corso ad un'attività d'interlocuzione con i provveditorati alle opere pubbliche, al fine di poter definire modalità operative e d'interazione necessarie ad una programmazione basata sull'esigibilità dei pagamenti. Il confronto ha evidenziato la necessità di approdare alla predisposizione di rapporti su base convenzionale tra le due Amministrazioni, quella della giustizia e quella delle infrastrutture e dei trasporti.

Per progetti d'investimento di medio e lungo periodo, il Ministero - individuando come proprio interlocutore istituzionale l'Agenzia del demanio - ha promosso la realizzazione in alcune città di poli della giustizia (le cosiddette cittadelle giudiziarie), attraverso la rifunzionalizzazione di immobili demaniali dismessi o in cattivo stato di manutenzione. In alcuni casi, come per la città di Lecce, il polo della giustizia interesserà beni immobili sequestrati alla criminalità organizzata, che verranno quindi asserviti all'esercizio delle funzioni giudiziarie. Proseguono allora i progetti relativi alle cittadelle giudiziarie di Roma, Bari, Perugia, Lecce, Vercelli, Trani, Messina, Catania, Milano, Velletri, Venezia, Bologna, Catanzaro, Sassari e Udine; prossimi alla sottoscrizione dei protocolli sono anche Taranto e Foggia.

La forte accelerazione al percorso già avviato sull'innovazione tecnologica ha gettato le fondamenta di una politica legislativa di sostanziale velocizzazione dei processi civili e penali e del sistema amministrativo generale.

Per favorire uno *standard* qualitativo elevato del sistema giustizia attraverso il corrente uso delle tecnologie si è passati attraverso una reingegnerizzazione dei sistemi che consentano la comunicazione tra sistemi operativi differenti, garantendo contestualmente lo scambio corretto di informazioni e la sicurezza dei dati. La complessità dell'opera di adeguamento strutturale ha necessitato di cospicui fondi stanziati (pari a circa 650 milioni di euro ripartiti nel triennio 2019-2021) al fine di rendere a tutti i livelli il sistema giustizia più rapido ed efficiente con l'impegno ad intervenire sulle criticità finora emerse, in particolare nella evoluzione del processo telematico in ambito civile e nell'avvio del processo penale telematico. A dicembre, è stato rilasciato il *software* per il deposito telematico degli atti da parte degli avvocati: è in corso di pianificazione la sperimentazione a Napoli, Catania e Perugia (attendono il tavolo tecnico convocato per febbraio) e da giugno 2020 sarà implementato in tutti gli uffici. Da settembre 2019, è stata avviata la sperimentazione a Napoli e Genova per l'accesso remoto, per gli avvocati, al sistema dei tribunali di sorveglianza. Anche questa innovazione sarà estesa a tutti gli uffici entro giugno 2020.

Circa l'edilizia penitenziaria, la finalità principale è quella di migliorare contemporaneamente, da un lato, le condizioni di lavoro della Polizia

penitenziaria e di tutti coloro che operano all'interno delle strutture, dall'altro lato, le condizioni di vita dei detenuti.

Le risorse riconosciute per il finanziamento degli interventi a cura dell'Amministrazione, per gli anni dal 2018 al 2033, ammontano a poco meno di 350 milioni di euro per creare nuovi posti detentivi e per aumentare la sicurezza degli istituti penitenziari e ammodernare tutto il sistema impiantistico e la dotazione della Polizia penitenziaria. Mi piace ricordare che sono stati già consegnati i padiglioni di Lecce, Parma e Trani, per un totale di 592 nuovi posti detentivi e altri 400 deriveranno dalla consegna, quest'anno, dei nuovi padiglioni di Taranto e Sulmona.

Dal punto di vista del personale, la priorità è stata quella di incrementare la dotazione organica, sia sul versante del settore civile che su quello del Corpo di polizia penitenziaria. Nel novembre 2019, hanno assunto servizio 189 unità del profilo di funzionario contabile. È, inoltre, in fase di definizione il decreto interministeriale, concernente l'assunzione di 45 dirigenti di istituto penitenziario di livello dirigenziale non generale. Del pari saranno completate, entro il corrente anno, le graduatorie relative alle progressioni economiche per complessive 671 unità.

Nello specifico, tengo a sottolineare come, nell'anno 2019, abbiano frequentato e terminato il corso di formazione per l'immissione in ruolo 1.470 agenti e 971 vice ispettori del Corpo della polizia penitenziaria. Al tempo stesso, nei mesi di giugno e settembre 2019 sono stati attivati due nuovi corsi per l'assunzione di 1.300 allievi agenti ed è stato altresì pubblicato un nuovo concorso pubblico per il reclutamento di ulteriori 754 allievi agenti, la cui assunzione avverrà, presumibilmente, fra il mese di aprile e giugno 2020. Sempre nel mese di aprile 2020 vi dovrebbe essere la nomina di 2.851 vice sovrintendenti che attualmente frequentano i corsi formazione già iniziati a settembre.

Anche in questo settore, dunque, è stato fondamentale costruire le basi per l'efficientamento del Corpo in termini di quantità e qualità di risorse lavorative, per poter poi operare un decisivo cambio di passo verso il rilancio professionale della Polizia penitenziaria, grazie alla predisposizione del testo normativo per il riordino delle carriere del personale delle Forze dell'ordine. Tale regolamentazione mira, tra l'altro, a ottimizzare la funzionalità organizzativa del Corpo di polizia penitenziaria e ad allineare la progressione in carriera del relativo personale agli omologhi ruoli delle altre Forze di polizia, così da consentirle di compiere quel decisivo salto di qualità atteso da decenni. Si tratta di dare, finalmente, alla Polizia penitenziaria un riconoscimento della sua importante ed essenziale funzione all'interno del sistema giustizia.

Relativamente a una problematica molto delicata, quale quella delle detenute madri, nel 2019 è proseguita l'attività di impulso all'attuazione della legge n. 62 del 2011, che vede ancora in corso di esecuzione due progetti finalizzati all'apertura di nuove sedi Icam, rispettivamente a Firenze e Roma. Uno degli aspetti più problematici risiede nella necessità, non tanto di nuovi posti presso le strutture in senso assoluto, quanto piuttosto nel prevedere una più capillare e delocalizzata collocazione degli stessi Icam.

Nel perimetro della certezza della pena vi è stata l'implementazione dei contenuti dei singoli percorsi trattamentali, a cui è stata attribuita maggiore concretezza con lo scopo finale di realizzare un consapevole reinserimento sociale dei detenuti e, allo stesso tempo, garantire un aumento della sicurezza per la collettività, limitando il rischio di recidiva.

A tal fine, il Ministero ha investito la maggior parte delle proprie energie puntando sul lavoro dei detenuti, come forma privilegiata di rieducazione. Alla data del 30 giugno scorso risultano 16.850 detenuti lavoranti, frutto anche dei circa 70 protocolli con enti per lavori di pubblica utilità. Proprio al fine poi di potenziare ulteriormente l'attività lavorativa dei detenuti, sulla base dei risultati emersi dalla sperimentazione del programma Lavori di pubblica utilità, lo scorso mese di ottobre è stata istituita la sezione «Mi riscatto per il futuro - Ufficio centrale per il lavoro dei detenuti».

Segnalo che per favorire percorsi trattamentali dei detenuti adulti, si è investito nell'ultima legge di bilancio in assunzioni mirate di 50 tra funzionari giuridico-pedagogici e mediatori culturali, 100 funzionari della professionalità pedagogica e di servizio sociale nonché di 18 dirigenti per gli uffici di esecuzione penale esterna.

Il carattere rieducativo si accentua ancor di più con riferimento ai minori autori di reato, rispetto ai quali l'attenzione è massima, lungo la duplice direttrice della gestione dei minori che entrano nel circuito penale e della prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali e di ricerca. Si è individuato, in particolare, un modello esecutivo penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorre solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione. *(Brusio).*

CASINI *(Aut (SVP-PATT, UV))*. Signor Presidente, c'è un rumore insopportabile, non è possibile.

PRESIDENTE. In effetti vi è un brusio di fondo che impedisce anche alla Presidenza di ascoltare con la dovuta attenzione. Prego, Ministro.

BONAFEDE*, ministro della giustizia*. Grazie, Presidente.

Parlando degli investimenti, mi sono riferito più volte al termine "fondamenta", perché è evidente che si tratta di consolidare alla base un sistema così nevralgico come quello della giustizia attraverso interventi che, già visibili adesso, lo saranno ancora di più da quest'anno.

Si tratta, come ho sempre ripetuto, di azioni esecutive che non hanno colore politico, ma che correttamente individuano la giustizia quale bene e interesse dei cittadini, che deve rimanere il più possibile fuori dalle contese ideologiche. Quest'approccio ha consentito al Paese di proseguire nei progetti infrastrutturali più importanti, senza che la crisi politica di quest'estate pregiudicasse il perseguimento di obiettivi ormai non più rinviabili.

D'altronde, è praticamente unanime la voce di tutti gli addetti ai lavori che chiedono prima gli investimenti e poi le riforme normative che, a quel punto, possono svilupparsi su una rete infrastrutturale solida e - con-

sentitemi l'espressione - con le spalle larghe. Con questo approccio, una volta attivata l'implementazione degli investimenti, è stato possibile confrontarsi, all'interno della maggioranza, sulle riforme del processo civile e del processo penale, con l'obiettivo di intervenire in maniera chirurgica sui tempi morti e sulle disfunzioni del processo, senza dar vita all'ennesimo capitolo di una inutile e decennale stratificazione legislativa.

Ritengo sia stato e debba continuare ad essere proprio questo l'elemento di massima discontinuità di questa maggioranza con quella che l'ha preceduta: la capacità di sapere affrontare le grandi riforme che consegneranno ai cittadini una giustizia celere ed efficiente. Si tratta di una capacità già dimostrata, nei fatti, in occasione dell'approvazione del disegno di legge delega sul processo civile in Consiglio dei ministri. Un impianto normativo che è stato attentamente vagliato in un tavolo con gli operatori del processo (Associazione nazionale magistrati, Consiglio nazionale forense, Unione camere civili, Organismo congressuale forense e Associazione italiana giovani avvocati), nella consapevolezza che proprio il confronto e a volte anche il contrasto siano il vero stimolo per operare in termini migliorativi sul processo civile, anche qualora permangano, come in questo caso, alcuni spazi di divergenza.

Con il disegno di legge delega in questione, si è puntato su un unico rito ordinario per le controversie civili davanti al giudice monocratico, con regole fondamentali che si applicheranno anche ai procedimenti davanti al tribunale in composizione collegiale e davanti alla corte d'appello; si è puntato su un atto introduttivo unico per tutti i procedimenti civili, su una razionalizzazione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie e sull'accelerazione della digitalizzazione. Soprattutto, si punta sulla consapevolezza che, in un processo fondato su un contraddittorio prevalentemente scritto, le udienze debbano sempre avere una precipua e concreta utilità.

La riduzione della durata dei processi, allora, non passerà più soltanto attraverso una diminuzione del contenzioso, rispetto al quale anche il 2019 ha visto confermare la tendenza alla diminuzione delle pendenze civili (al 30 settembre 2019 le pendenze complessive risultavano 3.329.436, cioè il 2,8 per cento in meno rispetto al medesimo periodo del 2018) con un dato che è senz'altro positivo. Rispetto al 2018, le sopravvenienze sono calate di un ulteriore 1,7 per cento, confermando il *trend* decrescente degli anni scorsi: negli ultimi 10 anni il calo è stato addirittura del 36 per cento. La vera sfida è eliminare, per quanto possibile, anche solo il dubbio che, oltre al grandissimo sforzo della magistratura e degli addetti ai lavori, la diminuzione delle pendenze sia dovuta alla aumentata sfiducia del cittadino verso il sistema giudiziario.

Sempre nel settore civile, all'inizio del 2019 è stato approvato il decreto legislativo n. 14, che rappresenta il punto di approdo di un percorso di riforma organica e coerente delle procedure concorsuali. Un percorso che, addirittura, è iniziato nella precedente legislatura.

Le modifiche normative introdotte hanno permesso un allineamento con la normativa europea e l'eliminazione di quell'isolamento che ha caratterizzato il sistema italiano della crisi di impresa. *(Brusio).*

PRESIDENTE. Per cortesia, vi pregherei di prestare un attimo di attenzione, perché davvero stiamo affrontando uno dei temi più importanti che sono sul tappeto del dibattito politico. Chi vuole parlare può andare fuori, ma qui in Aula seguiamo quello che dice il Ministro. Prego, Ministro.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. La ringrazio, Presidente.

Dopo l'approvazione, inoltre, vi è stato un dialogo profondo con gli addetti ai lavori e con gli operatori economici, al fine di valutare l'impatto della nuova disciplina e la sua sostenibilità concreta in relazione al tessuto economico, giungendo, in sede di correttivi, a meglio calibrare le norme sulla fase di allerta sulla realtà imprenditoriale, prorogandone l'entrata in vigore per le piccole e medie imprese.

Per quanto concerne l'ambito penale, nell'anno appena trascorso sono state approvate alcune leggi particolarmente rilevanti.

Mi riferisco, innanzitutto, alla legge 9 gennaio 2019 n. 3 (cosiddetta spazzacorrotti) che è intervenuta, in materia di lotta alla corruzione, inserendo l'agente sotto copertura tra gli strumenti investigativi, il cosiddetto Daspo ai corrotti, le norme in materia di trasparenza dei finanziamenti ai partiti, l'irrigidimento del regime detentivo dopo la condanna definitiva nonché un nuovo regime di prescrizione entrato in vigore il 1° gennaio 2020. Combattere senza tentennamenti né cedimenti la corruzione è un dovere morale delle istituzioni, degli operatori economici, dei responsabili delle amministrazioni pubbliche, di tutti i cittadini, per incrementare le opportunità di crescita economica, sociale e culturale della nostra comunità nazionale.

La corruzione indebolisce lo Stato di diritto, anche considerando che l'azione criminale dei poteri mafiosi, come hanno dimostrato tante indagini, spesso è alimentata proprio attraverso il metodo corruttivo.

Molte delle novità introdotte hanno permesso al nostro Paese l'allineamento alle indicazioni degli organismi europei e alle raccomandazioni provenienti dalle sedi sovranazionali. Nell'ambito del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) presso il Consiglio d'Europa, è stata rappresentata l'importanza della legge cosiddetta spazzacorrotti, che ha permesso di superare le problematiche rilevate nel corso del III ciclo di valutazione nei confronti del nostro Paese. Il GRECO dunque si è congratulato con l'Italia per gli sforzi compiuti e il nostro Paese non sarà più sottoposto ad ulteriori verifiche dell'ottemperanza alle raccomandazioni sui temi del III ciclo, che è stato ritenuto positivamente concluso. In ambito OCSE il nostro Paese si prepara ad essere valutato, per la IV fase, nel 2020, dopo avere favorevolmente definito le verifiche delle fasi I, II e III con l'approvazione dei relativi rapporti.

La ricerca della legalità e il principio della certezza della pena sono alla base anche della recente riforma dei reati tributari, all'interno del decreto fiscale: lo Stato dimostra di essere, ancora una volta e sempre di più, dalla parte dei cittadini onesti che pagano le tasse.

Un'altra legge particolarmente rilevante è la n. 69 del 2019: il cosiddetto codice rosso. È proprio grazie al Parlamento che la struttura normativa originaria, finalizzata a garantire la tempestività dell'intervento dello Stato rispetto alla denuncia di una donna, si è arricchita di ulteriori profili fonda-

mentali: penso, per esempio, alle norme sul *revenge porn*, sull'inasprimento delle pene per la violenza sessuale, sul deturpamento del viso, sull'inapplicabilità del bilanciamento delle attenuanti per garantire la certezza della pena, sull'induzione o costrizione al matrimonio.

Il cosiddetto codice rosso è stato ampiamente apprezzato in sede di valutazione dell'Italia davanti alle Nazioni Unite nel corso del IV ciclo di revisione periodica universale sul rispetto dei diritti umani nel nostro Paese. Chiaramente, essendo la violenza di genere una problematica estremamente complessa, che implica interventi non soltanto giuridici ma anche di carattere culturale e sociale, è importante chiarire che la legge in questione rappresenta un importante punto di partenza di un percorso che potrà arricchirsi di altri interventi normativi.

Il 2019 si è infine chiuso con l'approvazione del decreto-legge in materia di intercettazioni, con il quale si opera finalmente un contemperamento delle esigenze di indagine con quelle relative al diritto di riservatezza e di difesa.

Infine, mi sia permesso di cogliere l'occasione per menzionare l'intensa attività legislativa portata avanti proprio dal Parlamento in quest'ultimo anno, attività rispetto alla quale il Ministero della giustizia ha avuto l'onore di fornire la sua fattiva collaborazione. Penso all'introduzione della nuova disciplina sulla *class action*, la legge n. 31 del 2019 ma anche alla legge del 21 maggio 2019, n. 43, che ha varato una incisiva modifica dell'articolo 416-*ter* del codice penale in materia di voto di scambio politico mafioso.

Lo scopo di difendere i cittadini più esposti alla violenza e ai soprusi ha guidato anche la costituzione, all'interno del Ministero della giustizia, della squadra speciale per la protezione dei minori, che ha consentito di acquisire dati mai prima rilevati sugli affidi, consentendo la mappatura di una realtà che negli ultimi decenni è stata coinvolta in fatti gravissimi. In un anno e mezzo (cioè dal primo gennaio 2018 al trenta giugno 2019) i minori collocati in ambiente terzo sono stati 12.338: essendo il primo monitoraggio, mancano termini di confronto con il passato.

Dopo aver terminato la prima fase di raccolta e monitoraggio, l'attività della squadra speciale per la protezione dei minori proseguirà con l'elaborazione di proposte normative e con una interlocuzione con gli altri soggetti pubblici coinvolti, a partire dal Ministero per la famiglia e pari opportunità e dal Ministero della salute. L'obiettivo sarà anche quello di fornire un contributo al dibattito parlamentare, che già ha ad oggetto alcune proposte di legge sul tema.

Per quanto concerne il tema delle ingiuste detenzioni, su mio diretto impulso, nei primi mesi del 2019 è stato ampliato lo spettro degli accertamenti dell'Ispettorato generale sulla applicazione e gestione delle misure custodiali, estendendo la verifica a tutte le ipotesi di ingiusta detenzione e non soltanto alle cosiddette scarcerazioni tardive. È la prima volta - e sottolineo: la prima volta - che il Ministero della giustizia predispone, in modo strutturale, un simile capillare monitoraggio sulle ingiuste detenzioni.

L'Ispettorato generale, nei primi mesi dell'anno 2019, ha provveduto all'acquisizione dei dati di flusso relativi ai procedimenti iscritti nell'ultimo

triennio (2016-2018) presso le corti d'appello, che permettono di valutare analiticamente l'incidenza delle domande indennitarie su base distrettuale, oltre che nazionale e aggregata per macroaree omogenee.

Sono in fase di riforma due ulteriori interventi normativi di particolare rilievo. Mi riferisco, in primo luogo, al disegno di legge recante «Nuove norme in materia di tutela penale degli alimenti», che recupera e aggiorna i lavori importanti della cosiddetta Commissione Caselli della scorsa legislatura. Il coordinamento e la collaborazione con il Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali hanno consentito di scrivere un testo fondamentale, che è già pronto per l'approvazione in una delle prossime sedute del Consiglio dei ministri. È stato invece già approvato, sempre in sede di Consiglio dei ministri, il disegno di legge recante «Disciplina del divieto di pubblicizzazione parassitaria (*ambush marketing)*», che sarà in grado di accreditare l'Italia quale Paese all'avanguardia nella garanzia del corretto svolgimento delle manifestazioni, anche attraverso la tutela degli interessi commerciali degli *sponsor*, degli operatori e delle federazioni che organizzano i predetti eventi.

È stato presentato in Parlamento (nello specifico, al Senato) il disegno di legge sulla magistratura onoraria, che valorizza il contributo fondamentale che la magistratura onoraria ha sempre fornito al sistema giustizia e che, come tale, è meritevole di un riconoscimento giuridico netto. Auspico che il percorso parlamentare rappresenti l'occasione per arricchire il testo di norme migliorative laddove il Parlamento lo riterrà opportuno.

Quando parliamo di protagonisti del sistema giustizia, parliamo ovviamente anche degli avvocati. Ecco perché ho inteso porre tra gli obiettivi del Ministero il rafforzamento del cosiddetto equo compenso, che riguarda la sfera non solo economica, ma - ancora prima - della dignità professionale dell'Avvocatura, elemento cardine del sistema di garanzia dei diritti dei cittadini. A tal fine, nel mese di luglio 2019, è stato stipulato un protocollo istitutivo di un nucleo centrale di monitoraggio della legge sull'equo compenso, che ha lo scopo di segnalare in concreto le violazioni dell'attuale disciplina.

È già stato depositato in Parlamento (al Senato) anche il disegno di legge costituzionale per l'inserimento, nell'articolo 111 della Costituzione, di principi in materia di funzione e ruolo dell'avvocato. Non mi permetto e non mi permetterei mai di invadere gli spazi parlamentari, soprattutto se si considera che stiamo parlando di una proposta di modifica di rango costituzionale. Mi sia soltanto consentito sottolineare che una norma di questo tipo consentirebbe di riconoscere e consacrare la fondamentale funzione sociale, prima ancora che giuridica, dell'avvocato.

È ormai noto, inoltre, che all'interno della maggioranza si è aperto un vero e proprio cantiere, oggi in corso, avente a oggetto due proposte di riforma: una relativa al processo penale e l'altra concernente il CSM e la magistratura. Per quanto riguarda quest'ultima, posso anticipare che la finalità è garantire l'indipendenza e l'autonomia della magistratura, rafforzando anche, in tal senso, la separazione tra la politica e la magistratura stessa. La bozza in questione (perché di bozza si parla) affronta anche il tema del sistema elettorale per l'elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura. Tra i principi sottesi a questa riforma c'è quello di escludere qual-

siasi distorsione dovuta alle cosiddette degenerazioni del correntismo. Per quanto concerne, invece, il progetto di riforma del processo penale, lo scopo è quello di intervenire con una serie di misure che finalmente possano ridurre i tempi dei processi, garantendone la ragionevolezza, oltre che i diritti di tutte le parti coinvolte.

Tengo a dire che all'esito di questo tavolo, portato avanti tra le forze di maggioranza, ci sarà anche un tavolo con gli addetti ai lavori (in particolare tutti i soggetti che ho menzionato prima con riferimento al tavolo sul processo civile, soltanto che qui ci saranno anche le camere penali), proprio per confrontarci sul testo che sarà emerso all'esito del confronto politico attualmente in corso.

Mi preme sottolineare come tutti i progetti di riforma vengano sottoposti a un confronto tra addetti ai lavori e che da quest'anno è stata istituita, presso il Dipartimento per gli affari di giustizia, una squadra di monitoraggio sull'applicazione delle leggi in materia di giustizia approvate in Parlamento in questa legislatura.

Mi avvio alla conclusione: sul settore internazionale segnalo l'attenzione altissima nei confronti dei rapporti internazionali in sede multi o bilaterale, soprattutto per quanto concerne la prevenzione del terrorismo, il rientro dei terroristi latitanti all'estero e l'espulsione dei detenuti affinché scontino la pena nel loro Paese d'origine.

Ho già avuto modo di individuare i passi avanti che il nostro ordinamento ha compiuto nella lotta alla corruzione e i relativi riconoscimenti ottenuti nei consessi degli organismi internazionali di monitoraggio e controllo.

Rimandando alla relazione depositata tutti gli approfondimenti specifici, in questa sede voglio ricordare che, alla Conferenza dei Paesi parte della Convenzione ONU contro la corruzione del dicembre 2019, il tema del recupero dei beni confiscati ha avuto un ruolo centrale ed è stata approvata una risoluzione che, proprio su proposta della delegazione italiana, prevede che gli Stati parte si impegnino a considerare anche l'uso sociale dei beni confiscati.

Il potenziamento della lotta alla criminalità organizzata transnazionale è un obiettivo sempre prioritario che trova nella Convenzione di Palermo un imprescindibile strumento per un efficace contrasto ai più gravi fenomeni criminali. Uno dei più importanti, se non il più importante appuntamento internazionale di quest'anno, è la Conferenza delle parti della Convenzione di Palermo, dal 12 al 16 ottobre: è il ventesimo anniversario di questa Convenzione che si basa su un'idea di Giovanni Falcone ed è certamente un'occasione di riflessione generale sugli strumenti da rafforzare e migliorare nella lotta alla criminalità a livello internazionale e transfrontaliero.

Concludo, Presidente, specificando che quella esposta è una sintesi della ben più completa relazione che è stata depositata, ma non poteva che essere altrimenti per rispetto dei tempi del dibattito parlamentare. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

PRESIDENTE. Avverto che eventuali proposte di risoluzione dovranno essere presentate entro la conclusione del dibattito.

Dichiaro aperta la discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia.

È iscritta a parlare la senatrice Valente. Ne ha facoltà.

VALENTE *(PD)*. Signor Presidente, signor Ministro, per ragioni di brevità concentrerò il mio intervento soltanto su alcune riflessioni e alcuni temi che riguardano in modo particolare la Commissione che ho l'onore e l'onere di presiedere e altri di carattere più generale, non senza prima avere espresso qualche sincero apprezzamento rispetto alla direzione di marcia che lei oggi ha indicato, priorità sullo stato di amministrazione della giustizia care al Partito Democratico da diversi anni e avviate, del resto, dal Governo Renzi e dall'allora ministro Orlando.

In modo particolare, lei ha scelto di iniziare la sua relazione con una parola strategica per noi e per chiunque abbia seguito in questi anni il tema della giustizia: «investimenti». Da tempo si chiedeva un'inversione di marcia; l'allora Governo Renzi, con il ministro Orlando, l'aveva avviata e lei oggi, giustamente, sceglie di proseguire su quella strada, anche perché è il settore giustizia che lo chiede. Occorrono, in modo particolare, investimenti in risorse umane: nuovi magistrati, personale amministrativo, assistenti giudiziari facendo ricorso anche alle graduatorie degli idonei, in merito alle quali mi permetto di chiederle un sano equilibrio dei diritti di tutti, senza differenze eccessive tra gli anni presi in considerazione. In ogni caso si tratta di investimenti in risorse umane e strumentali, come per la digitalizzazione del processo su cui continuiamo a investire.

Lei ha fatto riferimento anche ad altri temi che cito solo per titoli per ragioni di brevità, come l'equo compenso o la riforma della magistratura onoraria. Sono temi a noi cari da molto tempo che lei persegue; lei giustamente ha detto che non può che condividerli e che non può esservi alcun approccio ideologico sull'amministrazione della buona giustizia, e io non posso che esprimere rispetto per questo apprezzamento.

Sull'edilizia penitenziaria mi permetto di dirle una cosa: sono assolutamente d'accordo, ben venga la costruzione di nuove strutture penitenziarie. Forse però qui andrebbero letti anche un po' i dati: il sovraffollamento carcerario - ci viene detto anche dal Garante - ritorna ad essere un problema serio, più per quelli che non escono che per quelli che entrano. Questo significa ritornare a valorizzare quelle misure alternative alle quali avevamo messo mano, in ogni caso in una logica forse anche di maggiore depenalizzazione, anche qui senza alcun approccio ideologico. Credo che quella sia una strada doverosa da prendere in seria considerazione.

Così come il riferimento che ha fatto agli istituti di custodia attenuata per detenute madri (Icam): su questo punto mi permetto dire che va bene, anzi benissimo. Il problema delle madri detenute con figli nelle nostre carceri è un problema serio che va affrontato. Forse andrebbe ripreso, insieme al tema degli Icam, anche quello delle case famiglia, tentando di capire: erano strade parallele e tutte possibili, ma gli enti locali sono in difficoltà e perciò andrebbero riconsiderate.

Così come è per noi carissimo, in modo particolare per noi componenti della Commissione giustizia, il tema del recupero degli uomini mal-

trattanti. Lei vi ha accennato con riferimento alla fase di esecuzione della pena, visto che ha trattato il tema della violenza (ma su questo tornerò dopo): è un tema caro, anche prima e dopo l'esecuzione della pena. Il recupero degli uomini maltrattanti deve e può essere una nostra priorità.

Vorrei però esprimere il mio principale apprezzamento per parole di coraggio che, a dir la verità, per la prima volta ho sentito nella sua relazione, quando lei ha fatto riferimento al fatto che noi dobbiamo anche agire, che questo Governo è nato in ragione anche di una necessaria discontinuità rispetto a un impianto precedente, quindi per ragioni che io definisco di coraggio e di responsabilità rispetto al necessario superamento di limiti ed eccessi di un Governo di stampo sovranista e illiberale che aveva sostanzialmente messo sotto attacco diritti e garanzie. Su questo terreno credo lei abbia fatto sicuramente uno sforzo importante nella sua relazione e vorrei partire da questo. Per scelta lei non ha fatto riferimento al tema della prescrizione e io desidero leggere questo dato come una grande apertura rispetto a un tema necessario, oggetto di una discussione importante e impegnativa per le forze della sua maggioranza. È giusto così, perché è un tema che investe una discussione importante e rispetto al quale abbiamo ancora posizioni probabilmente distanti. Io dico - e credo di avere il dovere di farlo - che non considero sufficiente la mediazione e la differenza tra sentenze d'innocenza e sentenze di colpevolezza; a mio avviso il tema della prescrizione è stato affrontato, proprio in ragione di quello che diceva lei, in un impianto di un Governo che era fondamentalmente sbagliato. Dobbiamo ricordare che quella legge sulla prescrizione è stata approvata da una maggioranza diversa da quella di adesso e ha risentito di quel tipo di impianto culturale illiberale e sovranista, che sostanzialmente mette con facilità in subordine diritti e libertà dei singoli, che ha secondo me minato le fondamenta di uno Stato di diritto e che soprattutto non ha nemmeno perseguito in maniera giusta ed efficace l'efficienza del sistema giustizia.

Su questo tema vorrei davvero dire con semplicità, ma anche con pacatezza, che credo possano essere per tutti noi un faro le parole che il vice presidente del CSM David Ermini ha pronunciato con grande senso di responsabilità, anche per il ruolo che ricopre quando ha detto chiaramente di fare attenzione a non sacrificare il sistema delle garanzie sull'altare dell'efficienza del sistema. Non è un baratto possibile; è un baratto pericoloso, che metterebbe a rischio l'intero sistema e soprattutto i principi fondamentali di uno Stato di diritto. Io credo che le parole di David Ermini possano per tutti noi, sicuramente per l'attuale maggioranza, essere un faro e indicare una direzione di marcia.

Lei, infatti, ha fatto anche riferimento al provvedimento sulle intercettazioni così come alla lotta alla corruzione. Per una questione di toni e di stile non si riferisca più alla legge n. 3 del 2019 come al cosiddetto provvedimento spazzacorrotti. È una questione di stile: è un provvedimento che ha tante norme, ma che non è bello chiamare "spazzacorrotti". Intanto lei sa che i risultati che questo Governo ha raggiunto sono stati anche frutto di un lavoro e di processi attivati dall'Autorità nazionale anticorruzione, sa quante perplessità le sono state sollevate dall'allora Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione e, rispetto al provvedimento sulle intercettazioni, sa an-

che che molte volte gli strumenti investigativi che l'allora Governo ha scelto di mutuare dalla lotta alla criminalità organizzata sul piano della lotta alla corruzione sono stati da molti definiti assolutamente inefficaci. Personalmente credo che i risultati di cui lei si vantava sono stati avviati da molto tempo grazie anche e soprattutto a un altro tipo di approccio: per noi la lotta alla corruzione si fa soprattutto garantendo trasparenza ed efficienza della pubblica amministrazione.

Avviandomi alla conclusione, vengo però al lavoro che a me sta più a cuore come Presidente della Commissione parlamentare di inchiesta sul femminicidio, nonché su ogni forma di violenza di genere. Lei ha fatto riferimento al tema della violenza sulle donne. Io apprezzo le sue parole. La violenza sulle donne è un fenomeno di carattere assolutamente culturale, quindi non basta un impianto esclusivamente repressivo-punitivo: questo lo chiediamo da tempo. Lei è venuto giustamente in audizione e ha assunto un impegno: monitoraggio a sei mesi. Monitoriamolo insieme. Troppe sono ancora le perplessità. Sa che su quel provvedimento personalmente ho detto che ci sono tante misure buone, quali l'istituzione di nuovi reati, ma ci sono anche alcune criticità che vanno superate e altri interventi dei quali dobbiamo verificare insieme l'efficacia. In riferimento ai tre giorni, lei sa che molte procure hanno adottato con molta difficoltà direttive per tentare di realizzare al meglio quanto previsto all'interno di quel provvedimento. Ecco, forse dobbiamo innanzi tutto vedere come funziona veramente quell'impianto. C'è stata sicuramente una maggiore richiesta di attenzioni - e questo è certamente un bene - ma ci sono temi davvero molto cari al nostro impianto che le vorrei sottoporre. Mi riferisco in particolare al tema della vittimizzazione secondaria delle donne nei processi civili di separazione. Rispetto a questo le chiedo un'attenzione particolare.

Le donne oggi vengono messe sotto accusa e sotto attacco per essere incapaci di gestire la responsabilità genitoriale perché non sono capaci di rispondere alla violenza. Questo non è accettabile: mettere in discussione la responsabilità genitoriale di una madre perché subisce violenza e, a detta anche dei giudici e dei consulenti tecnici, non riesce a essere una buona madre, quindi sottrarle i figli, significa esercitare una vittimizzazione secondaria importante. Accenda allora un faro su questo, Ministro: come vengono scelte le consulenze tecniche dentro i processi civili? Accenda un faro soprattutto sul funzionamento, sulla formazione e specializzazione di tutta la rete degli operatori, perché se la violenza sulle donne è un fatto culturale si combatte sostanzialmente così.

Non dico null'altro se non che troverà il Partito Democratico sempre pronto, dalla parte della difesa di uno Stato di diritto liberale e garantista contro chiunque voglia sacrificare libertà e diritti il nome di un fanatismo ideologico o regressivo e in nome di un'emergenza continua che sinceramente dobbiamo combattere. *(Applausi dal Gruppo PD. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Ostellari. Ne ha facoltà.

OSTELLARI *(L-SP-PSd'Az)*. Buongiorno, Ministro, come sta?

Oggi ovviamente sarebbe troppo facile e scontato attaccarla per le sue uscite; lo hanno già fatto in tanti, non lo farò. Non lo farò perché oggi siamo qui e dobbiamo rispetto a magistrati, avvocati, cancellieri, personale delle segreterie dei tribunali, operatori e cittadini. Oggi siamo qui per dare una visione del sistema della giustizia italiana. Sì, perché dobbiamo cercare di dare - ciascuno con le proprie forze e capacità - un contributo singolare a un'azione collettiva; dobbiamo darlo.

«Pochi sono grandi abbastanza da poter cambiare il corso della storia. Ma ciascuno di noi può cambiare una piccola parte delle cose, e con la somma di tutte quelle azioni verrà scritta la storia (...)»: questo diceva Robert Kennedy e credo, Ministro, che si rivolgesse a persone come noi. Dobbiamo solo decidere che segno vogliamo lasciare. Possiamo fare leggi di buonsenso per i cittadini e leggi discutibili.

Lei prima ha ricordato un percorso di leggi fatte dal precedente Governo, ma si è dimenticato qualcosa. Mi riferisco, ad esempio, alla legittima difesa. All'epoca eravamo insieme al Governo: avevamo deciso di fare una riforma di buonsenso; avevamo avuto una visione politica. E che dire della riforma del rito abbreviato: si è dimenticato anche quella? Una riforma per dire *stop* a sconti di pena per chi commetteva e commette gravi reati.

Il punto, Ministro, è che se lo Stato oggi è un po' più dalla parte delle vittime, il merito non è esclusivo di un singolo ma di tante persone - lei non lo ha ricordato, ma vorrei farlo io - quindi di chi ha combattuto per riformare la legge sulla legittima difesa, quando avevamo un'opposizione sorda che parlava di ritorno al *far west* o di incostituzionalità delle norme. Non lo so perché lei non lo abbia ricordato; forse perché c'era Matteo Salvini? Forse perché c'era la Lega? Perché c'erano le associazioni di vittime del reato, di giuristi e accademici, un Parlamento che ha votato quella riforma? Ebbene, le ricordo che in quel momento c'era lei come Ministro e in politica, caro Ministro, ci vuole condivisione, coerenza, ascolto, mediazione, facoltà, che purtroppo lei ha dimostrato di esercitare a intermittenza, come nel caso del cosiddetto spazzacorrotti. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Ricorda, signor Ministro, quante volte le abbiamo detto che in Italia ci sono più persone perbene che delinquenti? Ricorda quando abbiamo detto di intervenire sul problema della retroattività della norma di cui all'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario? Ricorda quando e come ci ha risposto? Soprattutto, si ricorda com'è andata a finire? Sono intervenuti i giudici.

Cosa dire poi del famigerato emendamento, presentato a quella riforma, che abbiamo chiamato "bomba" sui processi penali, relativo alla prescrizione? Ironia della sorte, signor Ministro, è entrato in vigore da quando condivide questi scranni con chi ieri l'attaccava, mentre all'epoca noi l'avevamo condizionata solo nell'ambito di una compiuta revisione del processo penale, che nulla ha a che fare, signor Ministro, con quella riforma incompleta e partigiana, che ci ha presentato a luglio dell'anno scorso. Si tratta di una riforma che lei - o meglio, qualcuno attraverso lei - vuole imporre al Paese e vuole imporre in questa Aula a una maggioranza sempre più perplessa. È una riforma indigesta praticamente a tutti: le associazioni, gli avvocati, i giudici e gli accademici sono tutti d'accordo e uniti nel bocciarla, specialmente per quanto attiene al tema della prescrizione. Si tratta di una

riforma che è sua per modo di dire, perché porta il suo nome, ma non convince nemmeno lei. Signor Ministro, se sbaglio, me lo dica guardandomi negli occhi. La sua riforma in materia di prescrizione è infatti una specie di tributo agli ideologi - forse sarebbe meglio dire agli idoli - che conducono i destini del suo MoVimento, senza mai essere stati votati dagli italiani, ma capaci di affermare che è normale che un presunto innocente possa finire in carcere o che un processo duri per sempre, a meno che non riguardi loro ovviamente. Invece, come ha ricordato anche l'ex procuratore Carlo Nordio, pochi giorni fa, dal 1992 ad oggi sono stati ben 27.000 gli errori giudiziari (quantomeno quelli riconosciuti), con un conto per lo Stato pari a 700 milioni di euro in risarcimenti. Questa è la realtà, caro Ministro, ed è inaccettabile *(Applausi dai Gruppi L-SP-PSd'Az e FIBP-UDC)*. Soprattutto, è questa la realtà cui lei deve delle risposte.

Non so se le capita ancora di frequentare le piazze e le strade delle nostre città, per non parlare delle aule di giustizia, delle questure e dei commissariati. Lo sa cosa chiedono le persone normali, le vittime di reato, le famiglie italiane, che vivono nelle periferie, le forze di polizia, che combattono una guerra impari contro ladruncoli, rapinatori e spacciatori? Chiedono una giustizia che funzioni, chiedono che le pene siano eseguite e che chi commette un reato grave non sia a piede libero il giorno dopo: chiedono la fine dell'impunità per i delinquenti. A questo proposito, le leggo il titolo di un quotidiano di oggi che mi sono stampato e che, non si preoccupi, troverà pubblicato probabilmente anche nei giorni successivi, domani o dopodomani, finché la situazione non cambierà: «*Pusher* al secondo arresto, già libero»

Ecco, signor Ministro, dimostri di avere coraggio, dimostri che gli interessi del Paese vengono prima di quelli di una fazione e che la giustizia italiana si riforma con responsabilità e condivisione e non a colpi di editoriali, non per il tramite di una corrente. Rimetta al centro il Paese, le sue aspettative e le sue necessità. Gli italiani vogliono poter lavorare e vivere tranquilli, vogliono ladri e spacciatori in galera, una giustizia civile adeguata, un processo tributario con un giudice terzo e indipendente, con regole per la difesa. La prego, si prenda una pausa, rifletta, accetti il confronto e lavori coinvolgendo anche il Parlamento. Signor Ministro, esca dall'angolo in cui si è andato a ficcare, prima che a farla uscire siano i suoi attuali alleati. *(Applausi dai Gruppi L-SP-PSd'Az e FIBP-UDC. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Vitali. Ne ha facoltà.

VITALI *(FIBP-UDC)*. Signor Ministro, la sua relazione, per quello che mi consta, è vaga, superficiale, autoreferenziale, insufficiente, lacunosa e omissiva del disastro in cui versa oggi il pianeta giustizia, e cercherò di dare alcuni elementi a queste considerazioni.

Nella sua relazione ha parlato in maniera trionfalistica di investimenti nella giustizia aumentati da 8 miliardi di euro nel 2018 a 9 nel 2019 e, verrebbe da dire, menomale se queste risorse fossero state o potrebbero essere investite nella modernizzazione dei sistemi giudiziari, nell'informatizzazione del processo civile e anche penale e nella ristrutturazione delle strutture giu-

diziarie; invece al 90-95 per cento riguardano il costo del personale, quindi non cambia niente sotto questo cielo.

Lei dice in maniera orgogliosa di aver fatto in modo di assumere 2.903 amministrativi nel triennio 2019-2021 (quindi sono ancora in corso di assunzione); dimentica però di dire che ad oggi la carenza effettiva di personale amministrativo ammonta a 8.756 unità, quindi una goccia nell'oceano. Sa che si chiudono le udienze perché non c'è il personale amministrativo che fa da segretario? Sa che le udienze penali devono finire alle ore 14, perché non c'è il personale che le può mandare avanti? Sa che ogni amministrativo deve far fronte a due o tre magistrati? Queste sono le carenze della giustizia.

In merito all'edilizia giudiziaria lei ha detto che i protocolli sono in corso di sottoscrizione; signor Ministro, un paio di anni fa avevamo proposto la nomina di commissari straordinari per realizzare le strutture giudiziarie e lei si oppose a questa norma, creando il caso Bari. Se la velocità nella realizzazione delle strutture giudiziarie dev'essere parametrata su quello che è successo a Bari, siamo nella vergogna, non in uno Stato normale: per mesi avvocati, cittadini e magistrati hanno dovuto tenere udienze nelle tende e nelle tendopoli per l'incapacità di affrontare seriamente e tempestivamente il problema che si era creato. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC).*

Per non parlare, signor Ministro, dell'edilizia penitenziaria: ha annunciato con orgoglio che tra qualche giorno saranno pronti 400 posti nel carcere di Taranto e altrettanti non so dove. Ma lei sa che a Taranto c'è il cento per cento di superaffollamento carcerario? Sa che ogni poliziotto penitenziario la notte deve controllare 130-140 detenuti? Sa che ogni giorno ci sono aggressioni all'interno degli istituti penitenziari, dove oggi ci sono 60.000 reclusi a fronte di una capienza di 50.000 unità? E lei aumenta i posti detentivi senza aumentare in maniera adeguata il personale penitenziario? A fronte di 41.000 addetti della Polizia penitenziaria, ce ne sono soltanto 37.000 in servizio.

Non ha detto una parola sulla ristrutturazione e sui mezzi in dotazione alla Polizia penitenziaria. Ci sono autoveicoli non blindati - nonostante molte volte sia necessario fare trasferimenti di personale detenuto ad alta sorveglianza, senza le precauzioni necessarie - con 500-600.000 chilometri di percorrenza. Nella sua relazione non c'è una parola che riguardi l'ammodernamento dei mezzi a disposizione della Polizia penitenziaria, che svolge un ruolo delicatissimo, con grave nocumento e pericolo per la propria incolumità, oltre che per la sicurezza pubblica e degli stessi detenuti.

Sul processo civile, in un Paese come il nostro, non è possibile avere una pendenza di 3.329.436 processi civili e, se il sistema non è saltato, è accaduto perché gran parte di questo carico viene assorbito dalla magistratura onoraria, che doveva essere un istituto temporaneo e provvisorio e che avete trasformato invece in strutturale determinante per il buon funzionamento della giustizia civile.

Ma il *top*, signor Ministro, lo avete raggiunto nel settore penale, con la famosa legge spazzacorrotti. Qui devo fare una chiosa. Lei ha mancato di lealtà nei confronti dei suoi allora alleati della Lega quando, per far votare la spazzacorrotti, che bloccava definitivamente la prescrizione creando il pro-

cesso infinito, lei assunse l'impegno che la prescrizione sarebbe andata in vigore quando fosse stato approvato il codice di procedura penale. Dopo l'approvazione ha cambiato idea e ha detto: no, la prescrizione si blocca dal 1° gennaio 2020.

Lei parla di concertazione. Lei parla della necessità di aprire dei tavoli con gli avvocati e con i magistrati; sono tavoli assolutamente inutili. Mentre lei oggi è qui ad inaugurare l'anno giudiziario, a poche centinaia di metri c'è l'ennesima manifestazione delle camere penali, che ha chiamato a raccolta giuristi e professori universitari e che le stanno dicendo che la sua legge è incostituzionale e viola la Costituzione, perché l'articolo 111 parla di ragionevole durata dei processi e non di processi eterni. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC)*.

Anche la spazzacorrotti, che lei ha sbandierato come la legge che avrebbe dovuto eliminare dal circuito politico e istituzionale i corrotti, non è invece altro che un incoraggiamento. Infatti, nel momento in cui lei blocca la prescrizione e fa durare un processo vent'anni, il corrotto lo tiene al suo posto per vent'anni invece di espellerlo immediatamente dal sistema istituzionale. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC)*.

È allora inutile parlare di concertazione. È inutile parlare della necessità di aprire dei tavoli. La riforma del codice di procedura penale, signor Ministro, si applica con un grosso intervento di depenalizzazione, non bloccando l'accesso ai benefici penitenziari, anche qui violando una norma costituzionale. La pena deve essere rieducativa, ma se il carcere è a vita la pena non è più rieducativa, ma è soltanto punitiva. Una depenalizzazione consistente: mettiamo mano alla priorità nell'esercizio dell'azione penale e non all'obbligatorietà dell'esercizio dell'azione penale.

Signor Ministro, in conclusione, nella sua relazione manca una parola che avrei voluto sentire in quest'Aula: le scuse alle vittime di malagiustizia per aver detto che non ci sono in carcere innocenti. Signor Ministro, ogni anno settemila cittadini vengono assolti dopo aver patito il carcere preventivo. Altro che non ci sono innocenti! *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC e della senatrice Pizzol)*. Mancano anche le scuse nei confronti degli avvocati per averli appellati come degli azzeccagarbugli: è grazie al senso di responsabilità degli avvocati che ancora questo sistema si regge! Le scuse ai magistrati, per averli ritenuti dei fannulloni che avete minacciato brandendo la punizione disciplinare contro i ritardi della giustizia che è invece dovuta ad un'inefficienza del sistema. Mancano infine le scuse, signor Ministro, ai cittadini italiani, per non essere stato all'altezza dell'alto incarico che è stato chiamato a svolgere. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Bonino. Ne ha facoltà.

BONINO *(Misto-PEcEB)*. Signor Presidente, signor Ministro, è veramente spiacevole che questo dibattito - fondamentale, a mio avviso, in un Paese democratico - venga seguito con tale livello di distrazione (e lasciamo «distrazione» che basta e avanza).

Lei sa che, per cultura e per storia, il problema della malagiustizia nel nostro Paese è stato per i Radicali tutti il punto centrale su cui focalizzare (ma non da Tortora, da ben prima) il rapporto tra Stato e cittadini; questa è una delle istituzioni principali: anzi, è l'istituzione principale in cui si sviluppa il rapporto, fiduciario o meno, tra Stato e cittadino.

Veda, io non amo, per costume, speculare su incidenti altrui, di chi inciampa su qualche svarione. Il problema è che «non ci sono innocenti in carcere» non è un suo svarione, ma è esattamente quello che lei pensa in base a una visione politica molto lontana da ogni impostazione liberale, che lei segue - glielo devo riconoscere - con grande trasparenza, senza nascondersi dietro alcunché. In base a tale impostazione di populismo giustizialista, per lei la cosa peggiore è che un colpevole sia impunito; no, per me, per la giustizia liberale in cui io credo, il dramma maggiore è che un innocente sia ingiustamente in carcere. *(Applausi dal Gruppo PD e della senatrice Nugnes)*.

Questa è la differenza tra noi e non risale a quest'anno, ma viene da lontano. Lei ha presente la formula «*in dubio pro reo*» del 533 dopo Cristo? Oppure il più contemporaneo «al di là di ogni ragionevole dubbio»? Ecco, per me, per quelli come me, l'innocente in galera è davvero l'unica violenza intollerabile. Mille e più all'anno sono le ingiuste detenzioni. Ammettiamo che ci siano rimborsi, ma del danno reputazionale, del danno emotivo, del danno familiare, del danno agli imprenditori nel loro lavoro chi risponderà? Eppure pare che semplicemente occorra aumentare le pene; più carceri e più pene, come se questa fosse la soluzione.

Presidenza del vice presidente TAVERNA (ore 17,12)

(*Segue* BONINO). Lei ha accennato di striscio alla situazione carceraria: faremo, diremo, vedremo, eccetera. Ma intanto, di fronte alla diminuzione di reati denunciati, noi abbiamo avuto un aumento della popolazione carceraria a 60.000 individui (circa il 130 per cento) a fronte di 47.000 posti disponibili, perché 3.000 sono inagibili.

Qualcuno che era suo collega poco tempo fa ha ripetutamente detto «voglio vederli marcire in carcere». No, in un Paese normale in carcere non marcisce nessuno! *(Applausi dai Gruppi PD e FIBP-UDC e dei senatori Errani e Nugnes)*. Il carcere è la privazione della libertà, non è la privazione della dignità, mi faccia il piacere. Quando in una cella lei ha sei persone, in letti a castello, tre e tre, come la chiama? Io la chiamo privazione della dignità dell'essere umano se qualcuna di queste persone poi è anche vittima di un'ingiusta detenzione, si immagini quanto questa privazione sia grave, ma io difendo anche i diritti alla dignità dei colpevoli.

Come le dicevo, lei non si è mai nascosto dietro frasi più o meno ambigue; lei questo ha sostenuto e questo ritiene. Mi dispiace di più - e spero anzi di sbagliare - che qualche nuovo alleato si infili in situazioni compromissorie, che sono inaccettabili. Avete inventato l'imputato a vita. Sul decreto spazzacorrotti le devo solo fare i complimenti, considerati i brillanti risultati che sono sulla stampa ogni giorno.

Penso che sia veramente ora di cambiare strada: non si tratta di un piccolo aggiornamento. Lei ci ha seppellito sotto una marea di numeri e di

cifre, ma il problema è che la riforma del processo penale che circola, se resta così com'è, è incostituzionale ed è una regressione rispetto all'attuale malagiustizia. *(Applausi della senatrice Garavini)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Cirinnà. Ne ha facoltà.

CIRINNÀ *(PD)*. Signor Presidente, cari colleghi, signor Ministro, poco più di un anno fa, intervenendo in quest'Aula in replica alla sua relazione, ricordavo l'importanza strategica del settore giustizia, in un Paese che ha un estremo bisogno di garantire piena effettività alla tutela dei diritti fondamentali. Molto è cambiato in quest'ultimo anno per ciò che riguarda gli equilibri politici e lo dimostra anche la relazione svolta poco fa dal Ministro. L'urgenza sul tema dei diritti, però, caro Ministro, è immutata.

Quando abbiamo deciso di dar vita a questo Governo, come Partito Democratico ci siamo impegnati ad assicurare un significativo livello di discontinuità rispetto alle politiche dell'Esecutivo precedente, anche e soprattutto sul piano dei diritti. Nel comparto giustizia, come ricordato dal Ministro nella sua relazione, abbiamo assistito, con la recente legge di bilancio, a un'inversione di tendenza, con lo stanziamento di risorse per nuove assunzioni, soprattutto nel settore dell'amministrazione penitenziaria, che versa tuttora in una situazione estremamente critica. Molto resta ancora da fare per quel che riguarda i diritti, ma siamo sulla strada giusta. Lo dico, Ministro, da sinistra, lo dico con forza, lo dico ai miei colleghi del Partito Democratico, lo dico anche agli altri colleghi di maggioranza: nel Paese si sta saldando un forte fronte progressista, che chiede discontinuità, chiede scelte coraggiose, chiede scelte radicali, anche e soprattutto su alcuni temi fondanti del nostro essere di sinistra, l'uguaglianza, la pari dignità di tutte e tutti. Lo dimostra il risultato elettorale in Emilia-Romagna. Il messaggio è chiaro: basta odio, basta esclusione, basta rabbia; di fronte a questo abbiamo una grande responsabilità.

Non ignoro che la giustizia sia uno dei temi più delicati per l'attuale maggioranza, stiamo facendo un enorme lavoro di discussione e confronto partendo da posizioni molto diverse tra di noi. Non parlerò ora di questo, parlerò piuttosto dei temi che stanno più a cuore alla mia attività politica.

Il primo, legato a doppio filo all'imperativo della discontinuità, riguarda l'impatto degli sciagurati decreti sicurezza sul comparto giustizia. Signor Ministro, su questi decreti noi dobbiamo assolutamente riflettere. So che si sta ragionando su modifiche mirate dei decreti ma sono convinta - e voglio ribadirlo - che modifiche mirate non siano sufficienti, perché non bastano ad invertire una rotta che è gravissima sul piano giuridico e drammatica sul piano culturale. Mi limito a ricordare in questa sede un punto odioso: l'articolo 15 del primo decreto sicurezza esclude che al difensore ammesso al patrocinio a spese dello Stato venga erogato un compenso quando l'impugnazione è dichiarata inammissibile. Questo, signor Ministro, non può essere. Stiamo parlando della difesa dei non abbienti, garantita dall'articolo 24 della Costituzione e stiamo parlando di sanzionare un avvocato che abbia

presentato un'impugnazione inammissibile. Come lo sanzioniamo? Con il mancato compenso per il proprio lavoro.

PRESIDENTE. La invito a concludere.

CIRINNÀ *(PD)*. Presidente, io sapevo di avere cinque minuti.

PRESIDENTE. Glielo confermo, ma sono anche trascorsi. Le dò un minuto in più.

CIRINNÀ *(PD)*. Chiedo l'autorizzazione alla Presidenza di poter consegnare la parte restante del mio intervento affinché venga allegato al Resoconto della seduta odierna.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza in tal senso.

CIRINNÀ *(PD)*. Prima di concludere, vorrei fare soltanto un inciso sulle detenute madri, che sono attualmente 48 nei carceri italiani. Ho davvero apprezzato il suo passaggio, Ministro, ma le chiedo di fare in modo che nessun bambino varchi più la porta di un carcere. Oggi i bambini in carcere sono 53, gli Icam non sono sufficienti. Ragioniamo insieme sul ricorso alle case-famiglia protette.

L'ultimo inciso che faccio prima di depositare il testo scritto del mio intervento riguarda le persone transessuali detenute. Sapete che giro molto per le carceri e che ho visitato i bracci speciali. La tutela della salute in carcere è legata alla presenza di quelle persone e all'effettività del loro reinserimento sociale.

Concludo nel ricordare che l'articolo 27 parla di pena e non di carcere. Io mi auguro davvero che la nostra azione di Governo su questo sia chiara e coerente: potenziamo le misure alternative, diamo umanità alla detenzione, diamo dignità alle detenute e ai detenuti più vulnerabili. Sono certa che sapremo prendere la strada giusta. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pellegrini Emanuele. Ne ha facoltà.

PELLEGRINI Emanuele *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Ministro, nel mio intervento, con i pochi minuti concessi, mi sono permesso di ripercorrere le occasioni che abbiamo avuto per poter dialogare nelle sedi ufficiali in merito alle sue attività all'interno di quello che io ritengo il Ministero più importante e strategico in vista di una reale riforma democratica del Paese.

Lo scorso anno prendevo la parola in questa stessa Aula per sollecitare un suo intervento nell'ambito di una collaborazione che avrebbe dovuto essere fondamentale per migliorare l'attività parlamentare e legislativa. In quella occasione ribadivo che le porte erano aperte, spalancate. Abbiamo dimostrato la più ampia disponibilità per poter lavorare insieme a due dei punti fondamentali che ci stavano a cuore allora, ci stanno a cuore adesso e

rimangono una nostra priorità: la riforma del processo penale e la riforma del processo civile. Da allora, però, il suo silenzio è stato assordante.

Sempre nello scorso anno, lei è intervenuto in audizione davanti alla Commissione giustizia del Senato, e anche allora, pur essendo cambiata la compagine di Governo, abbiamo manifestato la disponibilità a dialogare nel merito delle questioni, certo da opposizione, ma sicuramente senza schemi preconcettualmente contrari all'esigenza di queste riforme. Anche allora il suo silenzio è stato fragoroso.

Oggi quindi mi sono domandato il perché dovremmo essere qui a dibattere fra molta trasandatezza, in modo un po' sterile, sulla sua relazione che, di fatto - mi permetta di dirlo senza polemica - non fa altro che rielencare i sogni di un giovane giurista, sogni che tutti vorremmo si concretizzassero per vivere in un Paese più giusto.

Oggi, però, dobbiamo urlare l'urgenza di azioni concrete, svincolata dagli interventi ideologici da voi svolti, purtroppo inadeguati e talvolta del tutto fuori luogo. Parliamoci chiaro: l'unica riforma sinora introdotta, quella sulla prescrizione - riforma fra virgolette, ci tengo a sottolinearlo - è un passaggio giuridico che ha avuto il solo pregio di mettere tutti d'accordo, tutte le categorie del settore giuridico. Come giustamente ricordava il senatore Vitali, davanti a Montecitorio c'era non una fronda particolarmente cattiva della popolazione ma la categoria degli avvocati. Dobbiamo avere rispetto per queste persone che hanno affrontato nel merito la contraddizione della riforma sulla prescrizione.

Tra l'altro, i dati ministeriali sulla prescrizione li stiamo ancora aspettando. Li avevamo chiesti quando eravamo in maggioranza e la richiesta è stata ribadita anche oggi, ma non mi pare sia arrivato alcun tipo di risposta. Magari ci potrebbe spiegare come mai.

Le azioni sull'investimento di cui ha fatto menzione - mi perdoni - sono non quel passaggio epocale da lei descritto, ma semplicemente una medicazione parziale a un male ben più grave. Richiamo il grido e il lamento degli operatori sul territorio. È delle scorse settimane la notizia della situazione, fra molte, del foro di Bergamo, ove la carenza di organico a tutti i livelli è ormai conclamata e i cui effetti deleteri nei confronti dei cittadini sono solo parzialmente delimitati grazie esclusivamente allo sforzo congiunto di tutti gli operatori giuridici, quindi magistrati, collaboratori e avvocati. Situazioni come queste non possono e non devono esistere in un sistema di giustizia che possa dirsi equo e rispettoso dei diritti costituzionali.

Signor Ministro, lei, nel suo intervento, ha elencato tutta una serie di punti particolarmente interessanti. Mi duole sottolineare che sono gli stessi che aveva già ribadito lo scorso anno.

Già lo scorso anno avevo rilevato l'intervento sull'edilizia giudiziaria; ancora parliamo di cittadelle giudiziarie. E ancora, come l'anno scorso, le sottolineo che sono cose che ho sentito da quando ero al primo anno della facoltà di giurisprudenza.

C'è un punto particolare molto bello, che noi sosteniamo, riguardante l'innovazione tecnologica e uno *standard* qualitativo elevato dell'azione della giustizia. Tuttavia, signor Ministro, al di là delle belle parole, ricordiamoci di quello che vogliono i cittadini. Quando si rivolgono al settore giustizia,

i cittadini vogliono sentenze giuste nel testo tempo giusto. Solo quello vogliono: vogliono cose concrete e non chiacchiere. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

Arriviamo a parlare delle due riforme cui si è prima fatto riferimento: la riforma del processo penale, su cui è già stato detto tanto, e quella del processo civile. Lei, signor Ministro, ha ribadito che l'impianto normativo della riforma del processo civile, su cui avremo tante cose da dire, è stato già vagliato dagli operatori del settore: Associazione nazionale magistrati, Consiglio nazionale forense, Unione nazionale delle camere civili, Organismo unitario dell'Avvocatura italiana e Associazione italiana giovani avvocati. Ma mi scusi, signor Ministro, visto che lei è in maggioranza con una forza che si chiama Partito Democratico, il quale ribadisce ancora oggi il principio della centralità dell'attività del Parlamento, quando è che pensiamo di parlarne in Parlamento? Non è che forse questo tipo di dialogo doveva partire prima che ci arrivasse un testo già vagliato dal Consiglio dei ministri? Non sarebbe stato opportuno esaminarlo insieme a noi, come avevamo chiesto quando eravamo in maggioranza? Non era forse allora il tempo di fare questo passaggio? *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

Concludo, signor Presidente, perché non voglio abusare del poco tempo a mia disposizione. Lei, signor Ministro, ha citato la cosiddetta legge spazzacorrotti e il codice rosso e il collega Ostellari ha ricordato anche altre riforme come quelle sulla legittima difesa e sul rito abbreviato. Lei ha anche parlato di una squadra speciale per la protezione dei minori. Bellissimo. Mi ricordo quando lei ha fatto questo annuncio. Vorremmo capire a che punto è.

Visto che parla di squadra, sempre in un suo passaggio ha citato una squadra per il monitoraggio delle leggi approvate in materia di giustizia in questa legislatura. Mi pare di capire che a squadre andiamo forte.

Ci sono poi altri punti che non ho tempo di illustrare in questa sede, augurandomi un loro approfondimento in Commissione. Mi riferisco ai temi processo penale e della riforma del CSM, nonché all'introduzione della funzione sociale dell'avvocato in Costituzione. Speriamo che nei prossimi giorni si arrivi davvero a fare un dialogo concreto.

Signor Ministro, a conclusione del mio intervento desidero dire una cosa che spero davvero non prenda come una polemica. Nei precedenti interventi ho sempre detto che la porta era aperta. Oggi mi sento di dire che la porta non è aperta semplicemente perché lei l'ha chiusa. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Gallone. Ne ha facoltà.

GALLONE *(FIBP-UDC)*. Signor Presidente, signor Ministro e rappresentanti del Governo, colleghi, abbiamo ascoltato una relazione trionfalistica, che deriva da un documento di 750 pagine che contiene di tutto e di più, tranne quello che sarebbe necessario. Alberi abbattuti senza alcun costrutto dico io, e perdonatemi la deformazione ambientalistica.

Signor Ministro, da quando alloggia in via Arenula lei si è reso autore di tanti di quei pastrocchi da contendere lo scettro a Ministri del recente passato che, a confronto, appaiono quasi adeguati. Lei ha inventato - ad esempio - una nuova teoria sulla soggettività del reato. Ci ha detto, infatti, non più tardi di un mese fa, che, quando non si riesce a dimostrare il dolo, il reato è colposo, quasi che quell'automatismo giustizialista sia un'ancora di salvataggio per i Torquemada del ventunesimo secolo. Ma ha fatto di più, signor Ministro: poco tempo fa ci ha detto che gli innocenti non vanno in galera, in spregio agli oltre 27.000 cittadini risarciti per ingiusta detenzione, tanto da costringere gli esponenti del Partito Radicale a mobilitarsi.

Poi, per carità, continua a spiegare gli equivoci, ma il Guardasigilli non può sbagliare su temi così delicati. Lei, signor Ministro, è un concentrato di inesattezze politiche e giuridiche, ma è perfettamente consapevole che modificare il codice penale o quello civile non è come cambiare un disco. Infatti, modificare un articolo del codice di procedura penale non è come modificare le tonalità di questo o quel brano, in quanto produce conseguenze pesantissime che pesano sulla vita dei cittadini, cambiandola irreparabilmente. Stamattina in piazza Montecitorio hanno protestato ancora una volta gli avvocati penalisti italiani, insieme ai rappresentanti dell'Unione delle camere penali, del Consiglio nazionale forense e dell'Organismo congressuale forense, e sa perché? Sì, lo sa, secondo me: hanno protestato contro la più aberrante, "manettara", liberticida e giustizialista riforma che mente umana abbia mai potuto concepire, quella sull'abolizione della prescrizione. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC)*.

La *ratio*, signor Ministro, della ragionevole durata del processo, sancita dall'articolo 111 della Costituzione, è una e una sola ed è profondamente sbagliata, da qualsiasi angolazione la si guardi, l'eliminazione della prescrizione: anzitutto lo è per l'imputato che, se fosse innocente, vedrebbe il suo calvario non avere fine (un vero ergastolo processuale) e, se fosse colpevole, probabilmente non sconterebbe mai la giusta pena. Quindi, garantire la ragionevole durata dei processi è l'unica soluzione per un Paese in cui la giustizia voglia essere giusta.

Per questo ci vogliono uffici giudiziari adeguati. Lei è riuscito nella titanica impresa di unire tutta l'Italia, da Bergamo a Termini Imerese. La invito al tribunale di Bergamo - come ha fatto il collega Pellegrini - perché è quello della mia città, dove i pochi magistrati navigano sommersi dai faldoni che non riescono a smaltire per mancanza di colleghi e di mezzi.

Per non parlare poi di altre due questioni a me carissime - come ci eravamo detti - che sono l'affido condiviso e il tema delle detenute madri. Quella sulle detenute madri è stata una mia legge nella XVI legislatura e speravamo che nel tempo trascorso le Icam sarebbero aumentate. Anche l'affido condiviso, alla fine, non ha ancora trovato una giusta risoluzione.

Insomma la giustizia, per definizione, è l'ordine virtuoso dei rapporti umani e la prima delle virtù è quella di riconoscere a ciascuno ciò che gli è dovuto. La negazione della giustizia è l'ingiustizia - ricordiamolo sempre - e il confine tra le due sta diventando sempre più labile. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC)*.

Saluto ad una rappresentanza di studenti

PRESIDENTE. Saluto a nome dell'Assemblea gli studenti dell'Istituto di istruzione superiore «Vincenzo Cardarelli» di Tarquinia, in provincia di Viterbo, che stanno assistendo ai nostri lavori. *(Applausi)*.

Ripresa della discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia (ore 17,33)

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Donno. Ne ha facoltà.

DONNO *(M5S)*. Signor Presidente, cari colleghi, colleghe, intervengo in discussione generale sulla relazione illustrata dal Ministro della giustizia, perché intendo affermare con forza che siamo orgogliosi del lavoro fatto nel 2019 e dei risultati ottenuti.

Da sempre, sia in passato come nel quotidiano presente, negli ambienti politici, in quelli degli addetti ai lavori e della cosiddetta informazione, l'aria che tira è stata contraria alle nostre proposte. Nessuno si meraviglierà se affermo che intorno al Movimento 5 Stelle e alle sue proposte vi è sempre stato e continua ad esserci un alone di palese diffidenza e di altezzosa presa di posizione, quasi a voler continuamente evidenziare una presunta inadeguatezza o improponibilità delle proposte e dei proponenti stessi. Invece non è così e i fatti lo dimostrano.

In quanti avrebbero scommesso che avremmo centrato gli obiettivi per cui i cittadini ci avevano delegato a rappresentarli in Parlamento? Pochi, pochissimi. E con grande disappunto di tanti oggi possiamo affermare che è in vigore la legge "spazza-corrotti", con cui l'Italia si è dotata di una legge anticorruzione importante. Ci abbiamo creduto e continuiamo a credere al diritto del Paese ad avere una legge che avesse al suo interno, per esempio, il Daspo ai corrotti o l'agente sotto copertura.

È stato approvato il cosiddetto codice rosso, che fornisce nuovi strumenti e nuove forme di tutela alle donne che subiscono violenza. Abbiamo una legge sulla *class action*, fortemente voluta, sin dalla scorsa legislatura, proprio dall'attuale ministro Bonafede. Si sta lavorando sulla riforma del processo civile, che garantirà tempi processuali più brevi e, quindi, costi inferiori agli attuali. Abbiamo approvato una legge importante per la lotta all'evasione fiscale.

Portiamo avanti la riforma sulla prescrizione, con l'intento di consolidare il principio della certezza della pena. *(Applausi dal Gruppo M5S),* per centrare l'obiettivo primario che mette al centro del processo il diritto del cittadino ad avere giustizia e il dovere dello Stato di garantire giustizia, caro senatore Vitali.

I risultati di tutto questo grande lavoro e di tanto altro sono stati elencati con chiarezza nella relazione del ministro Bonafede, che ringrazio per la forza e la determinazione con cui sta portando avanti il Ministero.

Mi piace ricordare come il Ministro da subito, al suo insediamento, abbia voluto dare un segnale chiaro nel suo voler essere il più possibile vicino alle esigenze degli operatori della giustizia e alle necessità dei cittadini avviando l'iniziativa denominata «Il Ministro ascolta». In tal modo si è potuto aprire un dialogo concreto e fattivo tra istituzioni e cittadini e anche dedicare uno spazio aperto a chi volesse segnalare criticità e partecipare attivamente con proposte a una nuova fase dell'amministrazione della giustizia del Paese. E l'iniziativa ha funzionato, perché dagli incontri svolti con le associazioni, con i portatori di interesse, con le vittime dei reati hanno preso vita leggi importanti; sono stati messi in atto interventi finalizzati alla semplificazione normativa e alla velocizzazione dei procedimenti giurisdizionali civili e penali; sono stati adottati strumenti organizzativi idonei a garantire servizi sempre più efficienti per il cittadino che si rivolge alla giustizia.

L'efficienza della giustizia è un pilastro fondamentale per uno Stato moderno e democratico, perché solo se la giustizia funziona i cittadini hanno fiducia nella legalità e si fanno Stato. Le statistiche ci dicono che il numero delle cause pendenti è diminuito. Questo è un dato apprezzabile, ma non possiamo dimenticare che esso va affiancato a un altro, quello che ci dice che negli ultimi due anni circa 15 milioni di cittadini hanno rinunciato a rivendicare i loro diritti. *(Applausi dal Gruppo M5S)*. In uno Stato di diritto moderno e democratico questo non può e non deve più accadere. *(Commenti del senatore Giarrusso)*.

Ben vengano finalmente i rinforzi nelle aule di giustizia. Ringrazio il ministro Bonafede perché lo schema di decreto che ridisegna le piante organiche e assegna su tutto il territorio nazionale un maggior numero di magistrati su cui la nostra giustizia potrà finalmente contare è una boccata di ossigeno che porterà salute a tutti i cittadini, ai magistrati e agli operatori della giustizia. Per entrare nel merito, porto un esempio concreto che riguarda la mia città, ma è valido e ripetibile per tutta l'Italia. Si è previsto che a Lecce, in tutto il distretto di corte d'appello, sarà assegnato un numero di 12 magistrati: due saranno destinati alla corte e tre al tribunale. Brindisi avrà un giudice in più in tribunale, mentre a Taranto due andranno alla corte, tre al tribunale e uno in procura. Questo è il dato che si evince dalla rideterminazione delle piante organiche contenute nella relazione tecnica del Ministro e per l'intero territorio nazionale si parla di ben 402 nuove assegnazioni, un dato molto significativo.

Porto i dati del Salento a titolo di esempio per significare quanto sia importante e segnatamente risolutiva questa decisione. Nel circondario leccese c'è un elevato numero di cosiddetti *city user,* un consistente contenzioso avviato da un numero notevole di non residenti, e questo dato non fa altro che confermare la vocazione turistica del territorio.

Permane elevato il numero di procedimenti iscritti per magistrato, che è nettamente superiore alla media nazionale: le pendenze *pro capite* nel tribunale di Lecce sono 1.078, a Brindisi 879, a Taranto 1.024. Il capoluogo salentino ha inoltre un altro primato: i procedimenti iscritti per ogni magistrato sono pari a 222, mentre quelli pendenti *pro capite* sono ben 457. Tali numeri sono significativi, di gran lunga superiori alla media nazionale, e collocano Lecce - purtroppo prendo sempre a esempio la mia città - tra i

primi dieci distretti giudiziari sul territorio italiano con il maggior numero di procedimenti iscritti per magistrato.

Con tutte queste premesse, l'azione del Guardasigilli volta a richiedere l'aumento degli organici non può che essere ritenuta un intervento altamente significativo, che va a generale beneficio delle corti d'appello, anche in funzione dell'entrata in vigore della riforma della prescrizione.

Altri significativi e validi esempi che voglio portare all'attenzione dell'Assemblea sono le azioni messe in atto a Lecce, per il completamento di progetti come il polo della giustizia con la sottoscrizione, tra Ministero ed enti interessati, del protocollo d'intesa per la realizzazione della cittadella della giustizia, che sorgerà in una zona moderna, adeguata alle necessità ma, soprattutto, significativamente - pongo l'accento su questo - in un terreno confiscato alla sacra corona unita *(applausi dal Gruppo M5S)*, in parte già utilizzato dall'Università del Salento. Ancora: cito le azioni messe in atto a Bari, per la realizzazione del polo della giustizia presso le ex caserme dismesse Milano e Capozzi, dove il Ministero ha confermato la disponibilità di quasi 95 milioni di euro, facendo in modo che la giustizia barese oggi - lo sottolineo - possa essere una dignitosa certezza e non una indegna vergogna, come quella rappresenta dalle tendopoli.

Questi sono gli esempi e gli strumenti di giustizia che dobbiamo alle città, ai territori, al Paese intero, ai tanti operatori della giustizia e ai cittadini che hanno bisogno di avere un punto di riferimento certo, concreto, nella sostanza come nella forma. Se è vero infatti che la giustizia non può esistere al di là dei suoi simboli, come il diritto non può fare a meno delle sue forme, allora l'istituzione giudiziaria deve avere una sede di lavoro che rappresenti un simbolo forte di solidità e legalità.

Questo, colleghi, è stato il filo conduttore che ho trovato nell'azione svolta dal Ministero nel difficile anno trascorso e nella relazione del Ministro, e questo mi fa guardare con molta positività al tempo che verrà, per continuare a realizzare i contenuti del programma proposto agli elettori nel 2018.

Presidente, poiché il tempo a mia disposizione si sta esaurendo, sintetizzo il mio intervento impegnandomi a consegnare il testo. Concludo con il seguente pensiero. Tutto ciò che è stato fatto è nel complesso un'opportunità straordinaria per la giustizia italiana - ricordiamolo - una giustizia che - come bene ha detto il ministro Bonafede - finalmente si occupa dei problemi concreti dei cittadini e delle esigenze di tutte quelle persone che lavorano con dedizione e passione, permettendo al sistema di vivere e funzionare quotidianamente. Per la giustizia italiana, signori, è una svolta, un vero e proprio cambiamento di prospettiva. I cittadini non potevano più aspettare. *(Applausi dal Gruppo M5S. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Cucca. Ne ha facoltà.

CUCCA *(IV-PSI)*. Signor Presidente, signor Ministro, signori del Governo, cari colleghi, debbo dire che ho apprezzato - sono abbastanza soddisfatto - il contributo della relazione del Ministro. Dico «abbastanza» perché ho apprezzato lo sforzo che ha dovuto compiere, nella difficoltà che ha

sicuramente incontrato, per redigere una relazione sull'attività di due Governi in tema di giustizia; due Governi con una visione completamente differente su molti temi: garantisti, concreti, sempre per una giustizia giusta, noi; giustizialisti, populisti, demagogici, malpancisti, gli altri. Come lei sa, infatti, ci siamo trovati spesso in una posizione assai critica su alcuni provvedimenti approvati durante l'attività del Governo precedente, anche su temi ampiamente condivisi da noi stessi. Si pensi al codice rosso: abbiamo avuto alcune frizioni su alcune parti del provvedimento. Devo dire, però, a questo punto che mi ha stupito anche l'intervento di qualche collega che mi ha preceduto. Mi dispiace che il senatore Ostellari non sia presente in Aula. Nutro stima nei confronti del presidente Ostellari, ma francamente mi è parso che abbia un po' la memoria corta, perché si è dimenticato che sul tema della prescrizione, al di là delle condizioni o non condizioni, il voto di approvazione comunque c'era stato. E, se loro avessero mantenuto un atteggiamento differente, forse oggi non saremmo nella condizione nella quale ci troviamo. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

Ho apprezzato la relazione sia su temi sia soprattutto sui toni, ora improntati oggettivamente al dialogo, al confronto, alla volontà di trovare sintesi e condivisione la più ampia possibile. Importantissima credo sia la parte relativa agli investimenti.

Spesso ho avuto una posizione critica su provvedimenti che, pur condivisibili, contenevano la clausola di invarianza finanziaria che, in tema di giustizia, ha fatto solo danno. È importantissima, quindi, quella parte. Come può funzionare il settore giustizia se non mettiamo a disposizione le risorse indispensabili per il suo buon funzionamento? Da tempo vado ripetendo, e tanti tra magistrati e avvocati hanno manifestato, anche di recente, la stessa opinione, che il primo passo verso la riduzione dei tempi del processo deve necessariamente passare attraverso un serio rafforzamento del personale, sia dei magistrati che del personale amministrativo.

Signor Ministro, fortunatamente - e gliene riconosco il merito - ha proseguito il percorso avviato la scorsa legislatura dal ministro Orlando, volto all'ampliamento e al rafforzamento della pianta organica. È però anche doveroso evidenziare che questo processo ha subito un rallentamento, nell'assegnazione sia di nuovi magistrati alle sedi vacanti, sia del personale amministrativo. In questo senso, le chiedo di dare maggiore impulso e di essere più deciso in questa azione, che è indispensabile per il corretto funzionamento e per la riduzione dei tempi del processo. E, soprattutto, in questo modo sarà possibile dare risposte ai tribunali più in sofferenza, cioè i piccoli tribunali periferici, che si trovano regolarmente con un organico sottodotato e con personale amministrativo che, solo grazie alla disponibilità e all'abnegazione sul lavoro, riesce a conseguire i risultati minimi per il buon andamento della giustizia.

Su tali temi saremo sempre molto collaborativi, ma rappresenteremo anche uno stimolo continuo e un pungolo ad agire. Aspettiamo, quindi, che si possa scorrere anche la graduatoria degli idonei dei concorsi che sono stati banditi e completati, come - ad esempio - la graduatoria del concorso per assistenti giudiziari, che ha portato a un significativo risultato, ma ancora non si è arrivati alla conclusione dello scorrimento. Le chiedo di non disper-

dere quel patrimonio, cosa che si può fare con l'approvazione degli emendamenti al provvedimento mille proroghe, anche sul tema dei tirocinanti.

A questo punto credo sia indispensabile fare un cenno alla magistratura onoraria. È nota la mia posizione di assoluta contrarietà a quella categoria. Nondimeno, però, non posso che ribadire quanto vado ripetendo ormai da anni: la magistratura onoraria ormai risulta essere una patologia del sistema. È una patologia che non hanno creato i magistrati onorari, ma che si è creata col susseguirsi dei vari Governi che non hanno mai messo mano in maniera seria a questa materia. La scorsa legislatura abbiamo approvato una prima riforma, a cui adesso è necessario mettere mano ulteriormente. Ed è indispensabile farlo, perché sappiamo tutti che, grazie a quella patologia, oggi gli uffici giudiziari possono funzionare e sono retti da quelle persone. Nondimeno, però, pur riconoscendo la necessità di assicurare, a coloro che oggi ricoprono l'incarico, il conseguimento del pensionamento, nonché un corrispettivo adeguato alla dignità e all'altissimo valore delle funzioni che svolgono, sarà indispensabile che, nei confronti dei nuovi iscritti, si applichi la normativa, facendo in modo che, decorsi i due quadrienni, i magistrati nominati escano per far posto a nuovi magistrati o - vivaddio, se riuscissimo - ai magistrati di nuova nomina, vincitori di concorso, così come previsto dalla Costituzione. Non dimentichiamo - e credo che il signor Ministro lo tenga molto a mente - che i magistrati onorari dovrebbero essere un'eccezione, ma purtroppo, invece, nel nostro sistema sono diventati una regola.

Ho apprezzato molto anche la parte relativa agli investimenti nell'edilizia giudiziaria e penitenziaria, che - come è stato già detto - sono indispensabili e mi dispiace che non si riconosca il lavoro fatto. Già dalla scorsa legislatura era stato avviato questo percorso, che però, oggettivamente - lei, signor Ministro, lo sa molto meglio di me - incontra difficoltà per le consuete concessioni, i permessi e il reperimento delle risorse. Bisogna riconoscere che si sta facendo un buon lavoro in questo senso e credo che ancora molto si possa fare.

La concretezza del suo operato, tuttavia, deve aver seguito anche su tanti altri temi. Ovviamente non è possibile non condividere la parte in cui si prevede la riduzione dei tempi del processo, sia civile che penale, e siamo in procinto di esaminare i provvedimenti di delega approvati o da approvare dal Consiglio dei ministri.

Ebbene, come più volte ho avuto modo di dire, saremo al suo fianco se alle parole farà seguire i fatti, se saremo cioè capaci di mantenere un confronto serio e costruttivo nell'ambito non solo della maggioranza, ma anche dell'opposizione. E soprattutto lo saremo se sapremo dare ascolto a tutti gli operatori del diritto che, ormai da troppo tempo, con la loro dedizione, la loro disponibilità e il loro gravoso lavoro consentono di far funzionare la macchina della giustizia nel nostro Paese, troppo spesso in condizioni di grave disagio, con risorse ridotte all'osso, in locali talvolta fatiscenti e con una cronica carenza di personale.

Signor Presidente, le chiedo l'autorizzazione di depositare agli atti il testo del mio intervento.

PRESIDENTE. La Presidenza la autorizza in tal senso.

CUCCA *(IV-PSI)*. Nonostante questo, il nostro Paese è stato e rimane culla del diritto e della civiltà giuridica, un fiore all'occhiello guardato con interesse da tutto il mondo. Continuiamo allora il lavoro già avviato nella scorsa legislatura, perché adesso abbiamo le condizioni per un miglioramento sostanziale.

Vado per lunghi tratti, considerato il tempo, che è sempre tiranno. Sulle carceri, compito primario è assicurare la dignità della vita del carcerato: condivido molto il pensiero secondo cui il grado di civiltà di un Paese si misura anche dalle condizioni delle carceri e dal livello di vita che si assicura al loro interno. Questo passa anche evidentemente per una revisione in materia di edilizia penitenziaria, a cui finalmente abbiamo messo mano.

Vorrei fare un brevissimo cenno all'attenzione che intende dedicare alle detenute madri con l'istituzione dei nuovi Icam (Istituto di custodia attenuata per detenute madri). Le chiedo però anche di mettere mano alla riforma dell'ordinamento penitenziario riprendendo un tema carissimo a molti degli operatori penitenziari: la giustizia riparativa. Si tratta di un tema molto delicato e controverso, al quale bisogna rimettere mano, essendo molto importante nell'ambito della rieducazione del condannato, che ha affermato starle molto a cuore.

Infine, facendo un ragionamento di parte, mi complimento per la sua attenzione nei confronti dell'Avvocatura e, con l'equo compenso, per l'introduzione della figura dell'avvocato in Costituzione. Ribadisco che sono tanti i temi da affrontare e tanti i problemi da risolvere. Talvolta potremo anche avere opinioni divergenti, così come le abbiamo avute e le abbiamo ancora sulla prescrizione. La sua affermazione secondo la quale abbiamo un *work in progress* va molto bene: confrontiamoci ancora, certi che, con una buona collaborazione e senza pretendere da parte di nessuno di mettere bandierine - non servono in questa materia, mentre serve concretezza - mettendo da parte demagogia e populismo, riusciremo a raggiungere i risultati che ci prefiggiamo.

Ci troverà quindi dalla sua parte là dove seguiremo le condizioni che mi sono permesso di indicare. Se andiamo avanti in questo modo, credo che la giustizia ne potrà soltanto trarre vantaggio. *(Applausi dal Gruppo IV-PSI).*

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Grasso. Ne ha facoltà.

GRASSO *(Misto-LeU)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, signor ministro Bonafede, ho ascoltato attentamente la sua relazione, che ci restituisce un quadro generale che sta gradatamente migliorando, ma purtroppo non abbastanza.

Penso alla lotta alla corruzione o all'approvazione del codice rosso: un risultato importante, che contribuisce a potenziare gli strumenti per combattere una battaglia difficile e complessa, quella contro la violenza sulle donne, che attraversa quotidianamente le cronache del nostro Paese e non può essere relegata alla sola dimensione del dolore privato di chi la subisce.

Penso al decreto fiscale, nel quale è stato previsto un sensibile aumento delle pene per i grandi evasori: un passo in avanti che ancora una volta testimonia la necessità di lavorare in modo sistemico e non con misure di corto respiro.

Penso al voto di scambio: anche in quell'occasione, come per la corruzione, avevo sottolineato come alcune soluzioni tecniche sarebbero state funzionali al lavoro dei magistrati. Anche in questo caso, signor Ministro, la invito a tenere in considerazione ciascun contributo che possa perfezionare gli strumenti a disposizione dello Stato per combattere la criminalità organizzata.

Proprio in relazione alla criminalità organizzata - ad esempio - la Commissione antimafia è attualmente impegnata nell'elaborazione di una proposta per rivedere, a fronte delle recenti pronunce della Corte costituzionale e della Corte europea per i diritti dell'uomo, l'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario. Mi auguro che anche su questo tema si possa aprire una proficua collaborazione, a partire dalla mia stessa proposta.

Sempre rispetto alla lotta alla mafia, lei ha menzionato la Convenzione di Palermo. La cooperazione tra Stati è indispensabile nella lotta al crimine organizzato e lo aveva capito anche Giovanni Falcone, che, negli anni Ottanta, collaborò con gli investigatori americani nell'inchiesta denominata *Pizza Connection*. Proprio alcuni giorni fa, in missione con la Commissione antimafia, con un certo orgoglio ho potuto rivedere il busto di Falcone situato all'ingresso del quartiere generale dell'FBI a Quantico, eretto su una colonna spezzata, simbolo del lavoro interrotto con la sua morte.

Sarebbero molti altri i profili da richiamare. Avremo, comunque, modo di confrontarci sui tanti *dossier* su cui dobbiamo lavorare. Mi limito solo a citarne un altro: la nuova disciplina della lite temeraria, che è già all'esame dell'Aula e sulla quale, proprio in questi giorni, sono stati compiuti decisivi passi avanti. Non è una novità che il nostro sistema abbia lacune enormi, frutto innanzitutto di mancata visione e di volontà politica. È proprio questo di cui abbiamo oggi bisogno: visione strategica e volontà di realizzarla. In una sola parola, abbiamo bisogno di coraggio.

D'altro canto, gli effetti negativi di una giustizia inefficace e inefficiente travalicano i confini delle aule dei tribunali, perché colpiscono l'economia, gli investimenti e, più in generale, la fiducia che i cittadini ripongono nelle istituzioni. Questi primi mesi del Governo nato a settembre sono stati dominati dalle schermaglie sulla prescrizione. Ne abbiamo sentiti gli echi anche in quest'Aula. La mia posizione è nota, signor Ministro. Mi sembra, invece, utile a tutti noi ricordare ancora una volta, che la prescrizione è un importantissimo tassello della riforma della giustizia, ma che, da sola, non ha alcun effetto davvero rilevante.

Il principio costituzionale della ragionevole durata del processo è relativo e va interpretato in senso relativo rispetto alle risorse umane e materiali impiegate nella giustizia, alle indispensabili riforme di regole processuali che, senza pregiudizio del basilare diritto alla difesa, possano però eliminare quegli ostacoli che determinano quella sostanziale, odiosa impunità, non rispettosa dei diritti delle vittime e delle aspettative dei cittadini, che è proprio il reato prescritto.

È profondamente sbagliato e fuorviante considerare questa o quella soluzione come la panacea a mali antichi e complessi o come il più drammatico colpo allo Stato di diritto. Mettiamo da parte le polemiche. Approfittiamo, invece, di questa occasione offertaci dalla sua relazione per superare ogni strumentalità e nell'interesse dei cittadini. Il tavolo che lei ha aperto con le forze politiche della maggioranza ha svolto, finora, una buona istruttoria, pur al netto di qualche inevitabile incomprensione.

Io voglio guardare ai prossimi mesi con fiducia, signor Ministro, convinto che si possa dare presto al Parlamento una seria riforma, che non si limiti a toccare questo o quel comma, ma che miri invece a risolvere gli annosi problemi che affliggono nel suo complesso il sistema giustizia, che io intendo e continuo a intendere come un servizio: il servizio giustizia. Quindi, proseguiamo insieme, tutti insieme, nel lavoro. *(Applausi dal Gruppo Misto-LeU)*.

Presidenza del vice presidente LA RUSSA (ore 18)

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Balboni. Ne ha facoltà.

BALBONI *(FdI)*. Signor Presidente, signor Ministro, cari colleghi, senza il pilastro della magistratura onoraria, la giustizia italiana - tutti lo riconoscono - sarebbe al collasso. Eppure lei, signor Ministro, si è limitato a un fugace accenno, richiamando solo il disegno di legge in esame presso la Commissione giustizia, e ciò nonostante i giudici onorari siano in agitazione da mesi e sia ancora in corso, in questi giorni, in queste ore, l'astensione dalle udienze dei giudici di pace.

Fratelli d'Italia ritiene assolutamente urgente riconoscere ai giudici onorari la dignità che meritano. I tempi per arrivare all'approvazione di un disegno di legge sono troppo dilatati; occorre, signor Ministro, cari colleghi, un decreto-legge, che abroghi la riforma Orlando per attribuire ai giudici onorari il giusto trattamento retributivo, previdenziale e assistenziale che meritano, commisurato alla funzione giurisdizionale che svolgono, prima che l'Europa condanni l'Italia per il vergognoso trattamento che stiamo riservando a questo pilastro della giustizia italiana.

Lei ha annunciato, ancora oggi, la riforma del processo penale, signor Ministro, dimenticando di averla annunciata già un anno fa, subordinando ad essa l'entrata in vigore della riforma della prescrizione - o, per meglio dire, dell'abrogazione della prescrizione - dopo il giudizio di primo grado. La riforma del processo penale, per garantire tempi certi e rapidi al processo penale, come prevede la nostra Costituzione, avrebbe dovuto essere approvata entro il 31 dicembre dell'anno scorso e ancora, signor Ministro, non c'è nemmeno il disegno di legge. Lei parla al futuro, parla sempre al futuro, ma sarebbe il caso che cominciasse a ricordare che lei è Ministro dall'inizio di questa legislatura.

La prescrizione entra in vigore, ma la riforma del processo penale ancora non c'è. Lei sa, signor Ministro, che riforma della prescrizione significa ergastolo processuale per decine, centinaia di migliaia di imputati che,

secondo la nostra Costituzione (anche se per lei non è così), sono innocenti fino alla sentenza definitiva, come prevede l'articolo 27 della Costituzione.

Una giustizia ritardata è una giustizia negata. Lo sanno bene gli oltre 300.000 imputati che tra qualche tempo ormai potranno chiedere il risarcimento dovuto dallo Stato in base alla cosiddetta legge Pinto, n. 89 del 2001, per il ritardo della giustizia. Ebbene, anziché lavorare sull'organizzazione del processo, sulle risorse personali e strumentali necessarie a velocizzare il processo, cosa fa lei, signor Ministro, insieme alla sua maggioranza (in realtà, anche alla maggioranza precedente)? Abolisce la prescrizione, quasi che non fosse un diritto sostanziale di ciascun cittadino vedersi riconoscere, in tempi rapidi e certi, la propria innocenza o la propria colpevolezza secondo lo Stato.

Non parlo soltanto degli imputati, ma anche delle persone offese, che già oggi devono attendere tempi infiniti per vedere riconosciuti i loro diritti come parte civile nel processo penale. Lei pensi che su un milione e mezzo di processi penali oggi pendenti, oltre 300.000, come dicevo prima, sono già a rischio di ricorso ai sensi della legge Pinto. Lei dice che tanto gli innocenti non vanno in carcere, ma poi la formulazione emendata dice che non vanno in carcere i condannati, ma neanche quest'ultima è vera, perché non parlo soltanto dei 1.000 casi all'anno di ingiusta detenzione che subiscono cittadini innocenti e per i quali lo Stato italiano paga ogni anno milioni di euro di risarcimento, mi riferisco piuttosto soprattutto al terzo di detenuti che si trovano in regime di custodia cautelare, molti dei quali alla fine del processo, quando finalmente arriverà, verranno riconosciuti innocenti ed assolti. Signor Ministro, questi cittadini che saranno assolti però la detenzione l'hanno già subita molte volte in carcere e altre volte agli arresti domiciliari. La cosa più grave è che la custodia cautelare costringe in carcere persone che magari non hanno ancora raggiunto limiti insopportabili di capacità a delinquere. Dove le mandiamo? Le mandiamo in carcere, magari facendole stare assieme a persone condannate a pene definitive anche per reati gravissimi; mandiamo all'università del crimine persone che magari, alla fine, risulterà che non hanno commesso alcun reato.

Pertanto, credo che la vera emergenza, anche per risolvere il problema dell'affollamento carcerario, sia riformare il codice di procedura penale affinché la detenzione cautelare in carcere sia una misura assolutamente straordinaria ed eccezionale e non la regola, come purtroppo oggi avviene, dal momento che ancora troppi magistrati interpretano la custodia cautelare come una pressione a confessare o una pressione a collaborare nei confronti dell'indagato. *(Applausi dal Gruppo FdI e del senatore Pagano)*. Questa è la vera emergenza: mandare in carcere soltanto in casi straordinari ed eccezionali coloro che non sono ancora condannati a una pena detentiva. Questa sarebbe una vera misura di civiltà giuridica, sulla quale lei, nella sua relazione di 750 pagine, non ha speso una sola parola, caro Ministro. *(Applausi dai Gruppi FdI e FIBP-UDC)*. Certo che le condizioni delle nostre carceri sono insopportabili. Lo sono soprattutto per i cittadini di cui ho appena parlato, anche perché dentro le carceri c'è il 36 per cento di detenuti stranieri. Lei parla al futuro, signor Ministro, ma parli un po' anche al passato: cosa ha fatto in questi due anni per quei famosi accordi bilaterali di cui tante volte ci

ha parlato, per mandare gli stranieri a scontare la pena a casa loro, senza più subordinare il loro rimpatrio al loro consenso? Si lamentano tanto delle nostre carceri, ma nessuno di loro acconsente a scontare la pena a casa, nella patrie galere del Paese da cui proviene. Chissà mai perché? Mettiamo in atto queste misure, questi accordi bilaterali nei confronti di tanti Paesi di provenienza. Abbiamo argomenti anche legati ai generosi contributi che versiamo per la cooperazione internazionale. In queste condizioni i veri detenuti a tempo indeterminato sono gli agenti di custodia penitenziaria, costretti a lavorare in condizioni incredibili; a loro, sì, andrebbe fatto un grande monumento, altro che la vigilanza dinamica. Trentasettemila agenti di polizia penitenziaria devono sorvegliare 41.000 detenuti liberi di circolare per il carcere e di fare tutto quello che vogliono all'interno di esso. Questa è la vera tortura a cui sono condannati gli agenti di polizia penitenziaria, nei confronti dei quali lei ha speso, sì, qualche parola, ma ancora troppo insufficiente. *(Applausi dal Gruppo FdI e del senatore Pagano. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Dal Mas. Ne ha facoltà.

DAL MAS *(FIBP-UDC)*. Signor Presidente, il senatore Balboni ha svolto un intervento che ha il mio pieno sostegno e la mia piena approvazione perché ha posto una questione centrale nel nostro ordinamento, cioè il fatto che ben il 30 per cento dei detenuti nelle nostre carceri sono cittadini in attesa di giudizio. Anche altri interventi odierni hanno ricordato questo dato.

Noi viviamo tra un diritto penale minimo e un diritto penale massimo. Il diritto penale minimo ce lo hanno spiegato gli amici della Lega con la legittima difesa, che per noi era diritto di difesa, oppure abbiamo il diritto penale massimo, espressione del suo partito, signor Ministro, dove la presunzione di non colpevolezza non esiste per determinate persone, dove qualcuno ha teorizzato, prima di lei e da altri scranni, che parlando, ad esempio, della politica, non ci sono politici innocenti, ma ci sono politici ancora non scoperti. Questo vi ha portato a pensare che, intervenendo sulla prescrizione, avreste fatto un'azione a favore dei cittadini, un'azione a favore della giustizia. Voi avete fatto un'azione di assoluta ingiustizia perché avete negato il principio costituzionale contenuto dall'articolo 111, avete negato un principio fondamentale che è il *tempori cedere*, cioè il fatto che le esigenze di punizione rispetto ad un fatto, nel corso del tempo si affievoliscono e quindi le esigenze dello Stato non sono più esigenze securitarie e punitive, ad eccezione ovviamente di determinati delitti per i quali è previsto l'ergastolo ed altri per i quali non esiste la prescrizione.

La sua riforma è sbagliata. Prima il collega della Lega, Presidente della Commissione giustizia, ha detto che la Lega ha denunciato per tempo il rischio del provvedimento che modificava l'articolo 158 del codice penale, cioè la prescrizione, introducendo un principio che non esiste per voi, la sospensione, però poi non c'è la ripresa del processo. Bene, in quel caso è vero, l'allora ministro Bongiorno parlò di bomba atomica nel sistema processuale, però è anche vero che quella legge, caro Presidente, l'avete approvata insieme a loro, l'avete approvata anche voi e adesso capiamo l'imbarazzo

dell'attuale maggioranza e, in particolare, di Italia Viva. Ho sentito il collega Cucca prima ma, rispetto alla prescrizione, non avete detto nulla. E non avete detto nulla quando, l'altro giorno, il presidente di Associazione nazionale magistrati ha detto che sono d'accordo sul blocco della prescrizione, ma non sui termini di fase, e sappiamo che prima della cosiddetta ex Cirielli c'erano i termini di fase.

Allora siamo all'interno di quella che si chiama democrazia della giurisdizione, nel senso che non c'è soltanto un articolo a garanzia di tutti che recita che i giudici sono soggetti soltanto alla legge - articolo 101, secondo comma della Costituzione - ma sono i giudici che fanno le leggi perché la tipicità del nostro sistema penale sta venendo meno in un contesto nel quale ci stiamo avvicinando ad un diritto penale totale. Rispetto a questo voi avete delle responsabilità enormi. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Rossomando. Ne ha facoltà.

ROSSOMANDO *(PD)*. Signor Presidente, colleghi, signor Ministro, nel poco tempo che mi è concesso, credo di poter fare solo qualche sottolineatura. Voglio iniziare con una considerazione: il tema della giustizia è sempre cruciale perché in tema di giustizia, parafrasando il titolo di un libro che è appena uscito di un illustre giurista, Dick Marty, «Una certa idea di giustizia», in realtà si parla e si misura il rapporto tra i cittadini e lo Stato.

A questo vorrei aggiungere una cosa. Oggi, che si discute molto di attualità, qualcuno pensa che debba essere superata la democrazia liberale. Parlando di giustizia e di quale idea di giustizia vogliamo, discutiamo se è ancora applicata la democrazia liberale e, per quanto mi riguarda, di come la vogliamo difendere, mentre altri hanno un'altra certa idea di giustizia che rischia di metterla in crisi.

Signor Ministro, lei ha parlato di un approccio non ideologico, che ho apprezzato, anche pensando alle passate stagioni che hanno attraversato l'Italia e reso la giustizia molto poco servizio per i cittadini e molto terreno di scontro strumentale per la politica. Condivido ciò che ha detto. Certamente, però, l'approccio non è neutro e, se parliamo di democrazia liberale, non abbiamo come riferimento il dover marcire in galera, il popolo che entra nei tribunali, persone che rappresentano le istituzioni e suonano i campanelli invece di rivolgersi alla polizia e, in generale, il tema della tutela della libertà che, in questa certa idea di giustizia che non ci piace, si sostanzia, in realtà, in una fuga dallo Stato e in una soluzione che non può che essere autoritaria, con un rapporto tra cittadino e Stato che non ci piace.

Apprezzo una discontinuità che sicuramente è più faticosa, ma di cui vogliamo andare orgogliosi. Colleghi (chi mi ha preceduto è intervenuto anche in tema di prescrizione e altro), il problema è che quando si sta in una compagine di Governo (o in Parlamento da posizioni diverse), il nostro lavoro o dovere è quello di cercare una sintesi confrontandoci sui temi. Se c'è invece la strategia del baratto, è difficile poi intervenire semplicemente perché sono cambiate le alleanze di Governo.

Vorrei sommessamente ricordare a chi è intervenuto sulla prescrizione che nella scorsa legislatura il Partito Democratico è intervenuto immediatamente in tema di ragionevole durata del processo, con riforme strutturali per ridurre i tempi dei processi, modificando la cosiddetta legge ex Cirielli. Oggi sento intervenire chi ha proposto e votato la prescrizione breve, che è uguale a processo mai, nonché chi ha votato, senza se e senza ma (perché aspettare i tempi è nascondersi dietro un dito), sulla modifica della prescrizione. Noi, che votammo contro, intendiamo continuare a discutere per trovare delle soluzioni, partendo dal tema della ragionevole durata dei processi, per rispondere ai cittadini.

Abusando del tempo che il Presidente mi concede con cortesia, concludo con una battuta per dire che la concretezza non è neutra, perché apprezziamo la scelta di priorità. Ad esempio, c'è stato investimento sull'esecuzione della pena e questo per noi è importante. Pensiamo che si debba e possa fare di più. I numeri che lei, signor Ministro, ha esposto nella sua relazione parlano e c'è un'inversione di tendenza che era già iniziata con il ministro Orlando, per restituire centralità al processo, investendo in risorse umane e materiali. Questi sono i temi della giustizia, certamente non ideologici, ma con un carattere di idealità che rivendichiamo e difendiamo. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PRESIDENTE. È iscritto a parlare il senatore Pepe. Ne ha facoltà.

PEPE *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, durante la discussione generale ho sentito dai banchi del Partito Democratico, di Italia Viva e di Liberi e Uguali esortare il signor Ministro qui presente ad andare avanti con più coraggio e meno giustizialismo.

Cari colleghi, vi dico con rispetto, che evidentemente c'è una confusione di fondo, perché da quelle parti, dalle parti del MoVimento 5 Stelle, troverete tanto giustizialismo e zero coraggio. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. È la prova che abbiamo avuto in questi mesi osservando il loro lavoro.

Signor Ministro, le racconto un fatto: ho avuto l'onore qualche settimana fa di presiedere una sessione dei lavori della Commissione antimafia in missione a Washington, al cospetto di quattro senatori degli Stati Uniti d'America, due repubblicani e due democratici. A fronte delle nostre domande, uno di loro me ne ha rivolta una molto interessante e difficile. Mi ha chiesto: ma voi vi fidate in Italia dei vostri magistrati? Io convintamente - e ne sono ancora convinto - ho risposto sì, perché è la verità e perché ci fidiamo e perché rare eccezioni non possono mettere in difficoltà la regola. Però poi, per amor patrio, non ho proseguito nella risposta, perché avrei dovuto dire che non ci fidiamo affatto del Ministro della giustizia. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az e del senatore Vitali)*.

Devo dirlo per una questione di correttezza nei confronti degli italiani. Per due semplici motivi, signor Ministro, non ci fidiamo del suo operato, senza andare per le lunghe: non ci fidiamo per quello che non ha detto e per quello che non ha fatto, per un suo silenzio rumorosissimo e per un suo fallimento.

Il suo fallimento, quello più eclatante, è stato quando ha tradito l'impegno che ha assunto con la Lega nel momento in cui è stata approvata la legge 9 gennaio 2019, n. 3, cosiddetta spazza-corrotti, in cui aveva assunto l'impegno, procrastinando l'entrata in vigore della modifica dell'istituto della prescrizione, di fare entro un anno la riforma del processo penale. Lì il fallimento è eclatante e visibile agli occhi di tutti. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

Chi fallisce e chi non mantiene la parola data non merita fiducia. Tra l'altro, laddove ce ne fosse bisogno, questa è l'ulteriore prova che governare e lavorare con voi è impossibile. *(Applausi ironici della senatrice Donno)*.

Qual è il silenzio che fa tanto rumore, signor Ministro? A fronte di tante proposte che giungono da certa magistratura, soprattutto da certi pubblici ministeri, lei, che aveva il dovere di intervenire, di dire la sua e tranquillizzare tutti i protagonisti della vita giudiziaria, anche gli avvocati, si è rinchiuso in un silenzio spaventoso che desta anche dei sospetti. Non sappiamo se lei sia complice di quelle proposte.

Le rivolgo alcune domande: quando qualcuno dice che, laddove dovesse cambiare il giudice naturale nel corso del processo, il processo non deve ripetersi, ma si va avanti, lei cosa ne pensa? Sa che con una proposta del genere viene aggredito nelle fondamenta il processo accusatorio? Sa che con una proposta del genere si cerca di attaccare l'oralità e l'immediatezza della prova, che è un principio cardine del nostro processo accusatorio?

Quando, per alleggerire il lavoro delle corti di appello, sempre certa magistratura e certi pubblici ministeri dicono di limitare il diritto di appello per gli imputati, lei cosa ne pensa? Quando gli stessi magistrati dicono di andare ad ampliare i casi di inammissibilità dell'appello, lei cosa ne pensa? Quando addirittura arrivano a dire che bisogna eliminare il divieto della *reformatio in peius*, lei signor ministro cosa ne pensa?

E quando, nel procedimento civile, arrivano anche a canonizzare la responsabilità solidale dell'avvocato con il cliente per il pagamento delle sanzioni per lite temeraria, signor Ministro, lei cosa ne pensa? Perché è stato in silenzio? Questo suo silenzio è molto preoccupante. Secondo la mia modestissima opinione lei è complice; evidentemente lei vuole che il sistema giudiziario, incrinando tutte le garanzie per i diritti dei cittadini italiani, vada in quella direzione *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Noi siamo di opinione esattamente opposta.

Tuttavia il signor Ministro può essere ricordato con un titolo, cioè come Ministro dell'incertezza. Infatti, se andrà avanti in questa direzione e di questo passo, altro che garanzia dei diritti, altro che certezza della pena e dei diritti; abbinerà al fine pena mai il fine processo mai, un istituto che non è possibile condividere qui in Italia *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

Infine, vorrei rivolgere un'ultima preghiera: non date al presidente Conte la facoltà di dirimere questa lite che è ancora in corso e che si è manifestata anche oggi alla Camera dei deputati. Il mondo giudiziario, i diritti di tutti i cittadini (e non quelli di certi magistrati) sono talmente importanti che non si può delegare chi fa del giustizialismo più becero la propria bandiera *(Applausi dai Gruppi L-SP-PSd'Az e FIBP-UDC. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Modena. Ne ha facoltà.

MODENA *(FIBP-UDC)*. Signor Presidente, colleghi, credo che il mio sia uno degli ultimi interventi, quindi lo vorrei utilizzare come segue.

Pensavo che quantomeno oggi lei, signor Ministro, si sarebbe presentato con delle linee un po' più chiare rispetto ai temi di cui si sta discutendo, vale a dire se si blocca o meno la prescrizione, qual è il vero testo delle varie riforme, a cominciare da quella del processo penale, e magari quali risultati ha portato a casa con la famosa legge spazzacorrotti. In realtà la sua relazione non tratta dei temi caldi da un punto di vista politico; piuttosto ha cercato di parlare di ciò che è stato realizzato dal suo Ministero forse da un punto di vista tecnico.

Ovviamente io rispetterò i tempi che ho a disposizione e dunque puntualizzerò solo alcuni dati. Lei ha esordito dicendo che c'è un grandissimo investimento nel settore della giustizia, tuttavia secondo la manovra di bilancio da poco approvata le spese complessive dello Stato per il settore della giustizia rimangono all'1,3 per cento, quindi non c'è un investimento, anche perché per ottenere i soldi per le varie assunzioni sono stati fatti dei tagli da una parte o dall'altra.

In secondo luogo, quando andiamo a discutere del problema fondamentale dello Stato di diritto, cioè del fine processo mai, abbiamo sempre la risposta dell'arrivo di magistrati e di personale in grande quantità. Ho letto la relazione pubblicata sul sito del Ministero della giustizia. Di fatto si riscontra in essa un allargamento delle piante organiche, in attuazione della legge di bilancio, per circa 400 unità, che sono state distribuite tra i vari distretti sulla base di una serie di criteri. Non credo che con 400 magistrati si riescano a risolvere i problemi funzionali della giustizia, anche perché non dimentichiamo che lei ha firmato (mi sembra un mese fa) il provvedimento riguardante i 200 magistrati del concorso del 2017. Il problema rimane anche sotto il profilo del personale, perché a bilancio è prevista l'assunzione di 980 assistenti; lei ha disposto un paio di scorrimenti di graduatoria per circa 800 persone, la metà dei quali deve iniziare a prestare servizio a febbraio; ci sono ancora 837 assistenti giudiziari che sono in graduatoria; soprattutto non sono state fatte - e questo è il dato che mi ha insospettito - le assunzioni in base ai fabbisogni, ma solo in base ai *turnover.* Quindi, ritengo che, anche da questo punto di vista, siamo davanti a proclami che però non risolvono i problemi strutturali di una giustizia che deve essere equa ed efficiente, soprattutto se ha una prescrizione infinita.

Vorrei toccare vari punti poiché non ho avuto l'occasione di parlare di moltissime questioni che sono sul tavolo, però procedo velocemente, considerato il poco tempo a disposizione.

Ministro, da mesi assistiamo a una mobilitazione permanente degli avvocati penalisti. L'Unione delle camere penali è un'organizzazione di tutto rispetto; se questa mobilitazione continua non è perché le camere penali protestano sempre o perché sono avvocati, ma perché evidentemente ci sono problemi seri con riferimento alle normative. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC)*. C'è una questione, in modo particolare, che sottoscrivo, che il presi-

dente dell'Unione delle camere penali ha sempre evidenziato: non ci sono i dati relativi alla prescrizione. Anche quando abbiamo approvato lo «spazza giustizia» ci siamo ritrovati senza conoscere i dati; il capogruppo in Commissione giustizia, senatore Caliendo, li ha chiesti a gran voce, ne abbiamo avuti pochi per la pubblica amministrazione che dicevano che in sostanza il problema non riguardava la parte del dibattimento ma quella delle indagini.

Per fornire un ulteriore elemento, ho scorso le 750 pagine della relazione e, Ministro, c'è un buco che secondo me che va riempito. Mi riferisco all'attività di ispezione del Ministero.

Il Ministero, che, attraverso le ispezioni, ritiene di dare anche trasparenza all'attività di controllo e di stimolo per la magistratura, ha fatto poche cose; sono numeri infimi: parliamo addirittura di due ispezioni non ordinarie.

Ricordiamoci, per favore, di quello che succede nei tribunali - e penso sempre ad Asti - e, detto in maniera sintetica, cerchiamo di essere un po' più attivi sotto il profilo del controllo di quello che veramente avviene nelle aule di giustizia. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC. Congratulazioni)*.

PRESIDENTE. È iscritta a parlare la senatrice Piarulli. Ne ha facoltà.

PIARULLI *(M5S)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, ringrazio il ministro Bonafede per la puntuale relazione sull'amministrazione della giustizia.

Fino ad oggi - sono trascorsi due anni scarsi - il Ministro e la Commissione giustizia hanno esaminato e approvato in via definitiva, come specificato dallo stesso Ministro, provvedimenti importantissimi, quali la legge sull'anticorruzione, prevedendo istituti come il Daspo e l'agente sotto copertura, la legge sul divieto del voto di scambio politico-mafioso, il codice rosso, che prevede anche qui inasprimento delle pene nei confronti degli autori dei reati sessuali e una corsia preferenziale nella trattazione di tali procedimenti a tutela della vittima del reato.

L'ultima legge di bilancio è permeata di rilevanti misure volte a incrementare gli organici. Si parte dalla magistratura fino ad arrivare agli operatori amministrativi. Va poi ribadita l'innovativa introduzione delle piante organiche flessibili distrettuali che mirano proprio a sopperire a quelle esigenze dei distretti più critiche, dando la possibilità anche di acquisire una maggiore anzianità di servizio a quei magistrati che danno la propria disponibilità.

È opportuno sottolineare come nella legge di bilancio siano state riassegnate somme volte al potenziamento delle finalità rieducative della pena relativamente alle spese per il mantenimento, l'assistenza e la rieducazione di detenuti e internati. Si tratta di interventi e di investimenti finalizzati al miglioramento delle condizioni detentive e delle attività trattamentali, nonché per le attività sportive del personale del Corpo di polizia penitenziaria, di detenuti e internati. In particolare, ricordo le procedure per l'assunzione dei funzionari giuridico-pedagogici, l'istituzione della figura del mediatore culturale, che a tutt'oggi, nonostante l'elevato numero di detenuti

stranieri, era inesistente. Di fatto, i detenuti stranieri vivevano in una situazione di perenne isolamento, dovuto proprio alle difficoltà linguistiche e invece, tramite questi soggetti, si potrà avviare un processo di inclusione.

Non si può tralasciare che, secondo i dettami della Costituzione, la pena deve svolgere la funzione rieducativa e risocializzante. *(Applausi della senatrice Leone)*. Lo scopo della pena è quello di eliminare la recidiva. In questo senso, anche la previsione di assunzione di assistenti sociali, appartenenti al dipartimento di comunità, è espressione della necessità di assicurare la fattibilità delle misure alternative, come la semilibertà, l'affidamento e la detenzione domiciliare, anche nei confronti di coloro che non hanno domicili idonei. A tal fine, bisognerebbe stabilizzare quelle esperienze progettuali, come il progetto "Senza sbarre", realizzato a cura del Ministero e della Caritas, per cui l'espiazione delle misure alternative avviene presso comunità a carattere residenziale o semi-residenziale, offrendo un'opportunità lavorativa anche a chi non ha un domicilio, che nel caso di specie consiste nel confezionamento di pasti, utilizzando prodotti tipici e provvedendo alla coltivazione delle terre nell'agro di Andria, tanto da restituire i soggetti riabilitati.

Teniamo presente che proprio nel decreto legislativo del 2018 è stata ribadita l'essenzialità del lavoro quale elemento indispensabile del trattamento ed è stato anche introdotto il lavoro a titolo volontario, cioè i lavori di pubblica utilità. Se però, da una parte, occorre assicurare il trattamento, dall'altra non si può prescindere dalle esigenze di sicurezza, in cui devono vivere anche il personale di polizia e tutti gli operatori dell'amministrazione penitenziaria. Sempre la legge di bilancio ha previsto una serie di dotazioni a favore della polizia penitenziaria, con innovativi equipaggiamenti, come prodotti antitaglio, nuovi giubbotti antiproiettile, prodotti paracolpi, scudi, maschere e dispositivi per il rinvenimento di cellulari.

Presidenza del presidente ALBERTI CASELLATI (ore 18,38)

(*Segue* PIARULLI). È importante la valorizzazione del ruolo della polizia penitenziaria ed è il caso di sottolineare l'epocale approvazione da parte del Consiglio dei ministri, lo scorso 20 settembre, dello schema di decreto legislativo in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze armate. Si tratta di un provvedimento, che permetterà alle unità del Corpo di polizia penitenziaria di crescere ulteriormente e di svilupparsi al pari delle altre Forze dell'ordine e, soprattutto, di avere dirigenti di polizia penitenziaria, aumentando così le competenze e affinando la propria funzione. Mi auguro che, nel corso di questa sessione, possa anche essere approvato il disegno di legge di mia iniziativa, che prevede che la polizia penitenziaria debba far parte degli organismi interforze, in modo che, avendo la qualifica di agenti e ufficiali di polizia giudiziaria, già ai sensi dell'articolo 57 del codice di procedura penale, debbano, al pari delle altre Forze di polizia, far parte di questi organismi. Tale modifica renderebbe il quadro normativo di riferimento coerente con la realtà operativa già esistente e troverebbe giustificazione proprio nella necessità di svolgere le attività di indagine, considerato che proprio diversi reati prendono le mosse dal carcere. Il con-

trasto alla criminalità organizzata e al terrorismo non può vivere di particolarismi e parzialità.

Dall'altra parte, bisogna tener presente proprio come, grazie al Ministro, particolare attenzione sia stata data anche agli ambienti carcerari. Non è un caso che il legislatore del 1975 ponesse l'edilizia penitenziaria tra i primi articoli, proprio per quello che è stato detto, ossia che un'edilizia idonea assicura anche una pena dignitosa. Il Ministero della giustizia ha attivato una riqualificazione dell'edilizia penitenziaria attraverso interventi di ristrutturazione e adeguamento degli spazi esistenti, nonché la pianificazione di un incremento di posti detentivi nell'ottica, appunto, del miglioramento delle condizioni carcerarie. In particolare, voglio sottolineare come sia prevista una serie di interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, volta proprio all'efficientamento delle strutture penitenziarie, con particolare attenzione all'utilizzo di energie alternative, alla razionalizzazione degli impianti e quindi alla riduzione di costi e consumi. Il fine perseguito è il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti e di tutti gli operatori.

Importante è la riforma del processo civile che si sta portando avanti, che prevede una modifica della disciplina della mediazione e il rafforzamento della negoziazione assistita, con l'obiettivo di semplificare le procedure nei casi in cui questi strumenti non hanno dato risultati positivi e quindi costituiscono solo un inutile onere per le parti.

Viene rafforzato il processo digitale, quindi la digitalizzazione è estesa anche alla Cassazione: così si mira a semplificare il rito davanti al giudice di pace, eliminando l'obbligatorietà del tentativo di conciliazione, che oggi rappresenta un appesantimento del processo, e si prevede una disciplina sul modello del procedimento davanti al giudice monocratico.

È evidente l'azione riformatrice del ministro Bonafede, che risponde alle esigenze della collettività. L'obiettivo è difficile quanto ambizioso, ovvero quello di raggiungere la funzionalità del comparto giustizia, gravato da annose inefficienze, divenute croniche nel corso degli anni. *(Applausi dal Gruppo M5S. Congratulazioni).*

PRESIDENTE. Dichiaro chiusa la discussione.

Comunico che sono state presentate le proposte di risoluzione n. 1, dai senatori D'Angelo, Mirabelli, Cucca, Grasso e Unterberger, e n. 2, dai senatori Bernini, Romeo e Ciriani, i cui testi sono in distribuzione.

Ha facoltà di intervenire in replica il ministro della giustizia, onorevole Bonafede, al quale chiedo anche di esprimere il proprio parere sulle proposte di risoluzione presentate.

BONAFEDE, *ministro della giustizia*. Signor Presidente, riguardo alla proposta di risoluzione n. 1, il parere è favorevole, mentre riguardo alla n. 2 è contrario.

Mi sia consentito di esprimere brevemente alcune repliche riguardo ai diversi interventi che sono stati fatti in questa discussione e di ringraziare davvero tutti i senatori intervenuti, che hanno offerto sicuramente spunti di riflessione importanti in un settore così delicato come quello della giustizia.

Vorrei innanzi tutto iniziare dalla mia scelta di puntare sugli investimenti che sono stati fatti. Al riguardo, il senatore Balboni ha detto che avrei parlato troppo del futuro e poco delle cose fatte, mentre la senatrice Modena ha detto che avrei dovuto parlare del futuro e non soltanto di dati tecnici. In realtà, volendo ricondurre la funzione di questo dibattito a quello che è, ossia un esame della relazione sull'amministrazione della giustizia, il Ministro della giustizia viene qui semplicemente per esporre alle Camere, sinteticamente, cos'è stato fatto in un anno. Ho parlato molto poco al futuro, perché si viene qui a parlare alle Camere - al Senato, in questo caso - di quanto è stato fatto nel corso dell'anno precedente. Questa è la funzione di quest'intervento. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Altra situazione, invece, è quella delle linee programmatiche che io, dopo la formazione del nuovo Governo, sono venuto ad esporre nelle Commissioni giustizia di Camera e Senato. Lì sì, si parla delle linee programmatiche.

Partirei proprio dalla scelta di fare riferimento agli investimenti, che per me rappresentano molto come, devo dire, credo per tutti. Se ascolto qualsiasi dichiarazione politica o di addetti ai lavori in materia di giustizia, infatti, la maggior parte delle persone (ma potrei dire tutte le persone) che intervengono dicono che è necessario partire dagli investimenti sulle infrastrutture. Io concordo perfettamente ed è per questo che ho voluto dedicare almeno tutta la prima metà della relazione agli investimenti che sono stati fatti nella giustizia.

Devo dire che qualcuno, legittimamente, il senatore Vitali in particolare, dice di non essersi accorto di questi investimenti. Mi viene contestato di non aver detto una parola sull'edilizia giudiziaria, sugli investimenti sulla edilizia penitenziaria e sulle risorse. Senatore Vitali, proprio perché cerco di ascoltare tutti gli interventi e di apprezzarne il valore costruttivo, io posso anche capire che le misure di cui ho parlato siano considerate da lei insufficienti - per carità! - ma non si può dire che io, che ho dedicato metà dell'illustrazione agli investimenti, non abbia detto una parola su di essi. Ed entro nel merito soltanto di due aspetti, che sono molto oggettivi. Uno è il caso di Bari, cui lei, così come altri esponenti politici spesso fanno, ho fatto riferimento, come uno degli esempi eclatanti del fallimento della giustizia, parlando di settimane in cui la giustizia barese veniva celebrata all'interno delle tende. È vero. Voglio però dirle che, quando ho giurato per la prima volta come Ministro della giustizia, dopo quattro giorni sono andato immediatamente a Bari e quando ho sospeso le udienze, che venivano fatte in maniera, secondo me, non dignitosa all'interno delle tende, mi è stato contestato che non avrei dovuto farlo perché questo avrebbe comportato un aumento delle notifiche. Su questo, invece, sono andato avanti, perché ho preferito investire sulle notifiche e garantire che le notifiche ci fossero e non permettere che la giustizia venisse ancora celebrata nelle tende, a Bari. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Aggiungo: perché nessuno specifica mai che, nel caso di Bari, nell'arco di sei mesi, la giustizia barese è passata dalle tende a un palazzo di dieci piani? *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Dopodiché, qualcuno potrà dire che non basta e continuare a citare il caso di Bari come esempio di cattiva amministrazione, però, io sono disponibilissimo a confrontarci, magari fra un mese da ora, di modo che questo mese lei lo possa impiegare per trovare un altro esempio, negli ultimi dieci anni, di un intervento, senza commissario straordinario, su un problema strutturale, che abbia portato nell'arco di sei mesi la pubblica amministrazione dal celebrare le sue funzioni nelle tende a farlo in un palazzo di dieci piani, dove oggi funziona tutto e dove, a dicembre o a gennaio, già funzionavano cinque piani. Fra un mese ne possiamo parlare e sarò lieto di valutare altre esperienze più virtuose di questa, se ce ne sono. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Riguardo poi allo sforzo sul personale, senatore Vitali, se non ricordo male lei è stato anche Sottosegretario alla giustizia in ben due Governi Berlusconi: lei ricorda dunque le carenze di organici dell'amministrazione della giustizia. Visto che ha esperienza in materia, potrebbe anche ricordare come sono state create queste carenze, perché proprio all'epoca dei Governi Berlusconi si è creato il blocco assunzionale e non sono stati fatti nuovi concorsi. Prima del concorso per 800 assistenti giudiziari del 2017, per almeno tutto il quindicennio precedente, c'è stato un vero e proprio blocco delle assunzioni, tranne episodici reclutamenti di poche unità di personale. Questo fattore ha determinato, un po' alla volta, la situazione di carenza gravissima con la quale ci siamo dovuti confrontare e per contrastare questi vuoti abbiamo programmato ben 9.000 assunzioni, di cui alcune già realizzate. Questi sono dati e questi dati sono inconfutabili. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Ci sono stati chiaramente diversi interventi da parte degli esponenti della Lega. Soltanto per fare qualche precisazione, nel rispetto di tutte le opinioni che sono state espresse, comincio da quella del presidente Ostellari, che mi ha in qualche modo rimproverato di non aver ricordato alcune delle leggi approvate dal Parlamento. Io qui non sono venuto a fare una relazione sull'attività del Parlamento; il Parlamento ha approvato tante leggi in materia di giustizia, io ho semplicemente citato quelle a me più care, ossia quella sul voto di scambio politicomafioso e quella sulla *class action*. È stata senza dubbio una scelta, ma sottolineo che non ho alcun problema a riconoscere che ci sono state leggi approvate anche nel corso del precedente Governo cui ho contribuito. Credo che ogni volta che si forma un Governo e ci sono forze politiche differenti che si confrontano, le leggi siano il frutto di quel confronto: alcune possono piacere più a una forza politica, alcune più all'altra. Io non ho mai attaccato le persone con cui ho lavorato, quando in maggioranza c'erano il MoVimento 5 Stelle e la Lega; non posso dire il contrario, ma questa è una scelta che ciascuno fa. Io mi sono confrontato con lei, con la senatrice Bongiorno, con il deputato Molteni, con il sottosegretario di allora, Morrone, tutte le volte in cui era possibile farlo. È stato un lavoro su cui ci siamo confrontati, ora però, se quel confronto viene ricordato, deve essere raccontato nei suoi termini oggettivi: mi riferisco a quanto sostenuto dal senatore Emanuele Pellegrini, quando ha detto che ci sarebbe stato il mio silenzio assordante a seguito di impegni presi. È vero, io ho preso degli impegni, anzi, c'era stato un impegno comune al tempo, a seguito dell'ap-

provazione della legge sulla prescrizione: si era detto che sarebbe stato opportuno fare la riforma del processo penale. Ci mancherebbe! Tuttavia, se due persone decidono che devono scrivere una riforma insieme e una di queste, dal giorno dopo, comincia a lavorare e, dal giorno dopo ancora, chiede l'altra persona di incontrarsi per poter arrivare all'approvazione di quella riforma e quell'altra persona - mi riferisco al senatore Salvini, che allora era anche Vice *Premier* - non si presenta agli incontri, di chi è la scorrettezza? *(Applausi dal Gruppo M5S)*. Di chi ha scritto una bozza - anche giudicata male, non ci sono dubbi - oppure di chi non si presenta agli incontri? Questa è la verità, poi ciascuno, chiaramente, può condividere o meno il risultato.

Voglio sottolineare che aspetto con ansia - e sto lavorando perché arrivi - il momento in cui la riforma del processo penale, uscendo dal cantiere che è attualmente in corso nella maggioranza, giungerà in quest'Aula. Finalmente, allora, potrò sapere quali sono le proposte che arrivano dalla Lega in materia di riforma del processo penale. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Tutto quello che io potevo condividere - lei lo sa, presidente Ostellari - l'ho condiviso ed era anche inserito nella prima bozza di riforma, dopodiché ricordo che al tempo, quando chiesi di esaminare ulteriori proposte, si parlava di intercettazioni e di separazione delle carriere, che nulla hanno a che fare con i tempi del processo penale. Su questo credo che possiamo trovarci d'accordo.

Mi avvio alla conclusione. Sempre relativamente all'intervento del senatore Emanuele Pellegrini, circa il fatto che avrei dovuto condividere la riforma del processo civile in altre sedi, chiarisco che la riforma del processo civile è di iniziativa governativa e mi risulta essere stata presentata al Senato il 9 gennaio 2020 (Atto Senato 1662). Il Senato avrà tutto il tempo di esaminarla e valutare il contributo che può dare il Parlamento.

Riguardo a quello che è stato detto in merito all'edilizia giudiziaria, mi è stato contestato di parlare ancora delle cittadelle giudiziarie, le stesse di cui parlavo l'anno scorso. Ho capito che in sei mesi la giustizia di Bari è passata dalle tende ad un edificio di dieci piani perfettamente funzionante, però in un anno, magari c'è qualche forza politica che rimane delusa, ma non riesco a concludere una cittadella giudiziaria: è evidente che dopo un anno posso soltanto parlarvi degli stati di avanzamento delle cittadelle giudiziarie e dei nuovi progetti che ci possono essere.

Un altro punto che vorrei trattare è la protezione dei minori. Ciascuno poteva sicuramente fare di più, ma il 7 agosto mi sono sentito di andare in Val d'Enza ad incontrare le famiglie che erano state coinvolte negli episodi gravissimi che lì erano accaduti e nello stesso giorno o il giorno dopo veniva avviata una crisi di Governo. Ciascuno fa le sue scelte, c'è chi decide di affrontare i problemi e provare a lavorare per risolverli e c'è chi invece pensa che la possibilità di scappare da quei problemi possa essere più comoda. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Non discuto niente, non dico che il mio approccio sia migliore di quello degli altri, anche lì è semplicemente una questione di scelte. La squadra di protezione dei minori sta portando avanti un lavoro importantissimo,

sta aprendo gli occhi dello Stato con un monitoraggio a 360 gradi che non esisteva fino ad ora.

Infine, riguardo alla politica intrapresa dal punto di vista penitenziario, mi piace parlare con i fatti: da quando sono Ministro della giustizia, sono stati sviluppati almeno 70 protocolli, in un anno e mezzo, per consentire ai detenuti di lavorare e abbiamo, per la prima volta, istituito un ufficio centrale che si occupa proprio del lavoro dei detenuti. *(Applausi dal Gruppo M5S)*. Stiamo investendo sulla rieducazione dei detenuti come fatto principale per la rieducazione del detenuto stesso ma anche per la sicurezza della collettività, perché sappiamo che ad un vero percorso di rieducazione si collega fisiologicamente un minor tasso di recidiva. C'è chi dice che la mia politica è carcerocentrica, io rifiuto assolutamente questo tipo di etichettatura. Dico semplicemente che nel mio lavoro punto sugli investimenti sull'esecuzione penale esterna, come sono stati previsti nella legge di bilancio che abbiamo approvato proprio ora, ma contemporaneamente devo lavorare anche sull'edilizia penitenziaria, sugli interventi di straordinaria manutenzione e anche sulla realizzazione di nuovi posti, perché all'interno del istituti penitenziari la Polizia penitenziaria possa lavorare in condizioni dignitose e i detenuti possano vivere in condizioni dignitose. Credo che sia importante investire sulla Polizia penitenziaria.

Quello che veramente non capisco - e mi dispiace soprattutto se il riferimento viene da chi ha speso la propria vita in una lotta fondamentale come quella contro l'ingiusta detenzione - è perché i fatti non vengano presi in considerazione, perché i fatti dicono che sono il primo Ministro della giustizia che ha aumentato lo spettro del controllo degli ispettori in tutti i casi in cui venga dichiarata un'ingiusta detenzione. Io non posso, non devo e non voglio entrare nelle valutazioni della magistratura, perché è giusto che sia così, ma posso fare le mie verifiche a seguito dell'ingiusta detenzione. Questo però non conta, cioè sapere che il Ministero della giustizia per la prima volta svolge un'opera di questo tipo non conta e si preferisce andare a prendere un'intervista in cui la risposta è tagliata a metà e non viene presa in considerazione la parte in cui si parlava dell'impegno del Ministero sulle ingiuste detenzioni. Io rispetto, chiaramente, le critiche di tutti - ci mancherebbe, si può sempre migliorare - però voglio chiarire a tutti che l'impegno del Ministero della giustizia, con me Ministro, sulle ingiuste detenzioni non ha precedenti. Sicuramente si potrà fare di meglio e faremo di tutto per farlo. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

Aggiungo un ultimo punto, perché è stato richiamato da quasi tutti i senatori intervenuti, che è il riferimento alla prescrizione. Su questo c'è poco da dire, perché è noto a tutti che su tutti i temi del processo penale, e quindi anche sulla prescrizione, ci sono divergenze all'interno della maggioranza. Sono divergenze su cui ci stiamo confrontando in maniera serrata. Il cantiere è aperto e l'obiettivo è di garantire la certezza della ragionevolezza dei tempi della giustizia e della risposta della giustizia, eliminando possibili zone di impunità. Ci sono divergenze sul percorso che può portare a tale obiettivo ma stiamo assolutamente lavorando, come è noto a tutti. *(Applausi dai Gruppi M5S e PD e del senatore Cucca)*.

PRESIDENTE. Passiamo alla votazione delle proposte di risoluzione.

UNTERBERGER *(Aut (SVP-PATT, UV))*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

UNTERBERGER *(Aut (SVP-PATT, UV))*. Signor Ministro, circa un anno fa ho ascoltato i suoi progetti di intervento sulla giustizia e già in quell'occasione apprezzai il suo approccio, cioè quello di non voler stravolgere il lavoro dei suoi predecessori, ma di operare con una serie di interventi chirurgici per migliorare l'esistente. Troppo spesso i Governi che si sono succeduti hanno pensato di capovolgere tutto, con nuove regole che non hanno semplificato ma complicato il processo. Concordo anche con l'impostazione generale di fare prima gli investimenti e di procedere poi con gli interventi normativi.

È un dato di fatto che in Italia vi sia una carenza di strutture, di magistrati e di personale giudiziario. Ha ragione quindi quando ricorda che la giustizia non può essere trattata come una voce ordinaria di bilancio, ma deve essere una vera e propria priorità dell'ordinamento nazionale.

Sappiamo tutti che il problema più grave e urgente è la durata dei processi. Per questo va bene la programmata semplificazione del processo civile, con un minirito davanti al giudice monocratico e con regole fondamentali che si applicheranno anche ai procedimenti davanti al tribunale in composizione collegiale e davanti alla corte d'appello, con un atto introduttivo uguale per tutti.

Ma un tassello fondamentale è la riforma del processo penale, la cui durata spesso supera ogni limite. Una ragione per la durata enorme dei processi è il ruolo giocato dai formalismi, dalle eccezioni e dai vizi di forma. Questo formalismo, sganciato dalla sostanza, è uno dei tasti più dolenti del sistema italiano. Per contrastarlo è fondamentale rivedere il sistema delle nullità, che nel processo penale spesso sono ridotte a pure questioni formali, senza relazione con l'effettiva tutela di un diritto sostanziale.

La mia personale opinione è che la sospensione della prescrizione dopo la sentenza di primo grado non sia un fatto negativo. Sarebbe svilito il ruolo dei formalismi e dei vizi di forma che in alcuni casi vengono utilizzati proprio con l'intento di raggiungere la prescrizione, portando all'allungamento del processo e all'intasamento dei tribunali.

Nella maggior parte dei Paesi europei la prescrizione si sospende o interrompe non appena viene fatto un atto d'indagine e non mi sembra che in quei Paesi si venga meno ai principi di uno Stato di diritto. Certo, come in ogni sistema, vanno messi dei contrappesi per garantire un sistema in equilibrio tra garanzie degli indagati e imputati e certezza del raggiungimento della sentenza. Tra questi, a mio avviso, c'è anche la questione di chi paga le spese legali nel caso di assoluzione da un procedimento penale. Penso che bisogna introdurre un meccanismo simile a quello del processo civile, con le spese a carico dello Stato in caso di una piena assoluzione. È inaccettabile

che una persona che ha subito un processo di una certa rilevanza e dal quale è stato scagionato, per pagare i suoi difensori si trovi in una condizione di grave difficoltà economica.

Per il resto, signor Ministro, credo che il livello di civiltà di un Paese lo si misuri dalle condizioni del sistema carcerario. Occorre garantire condizioni di vita adeguate ai detenuti e di lavoro per la Polizia penitenziaria, ma bisogna aprire anche una riflessione per un sempre maggiore consolidamento dei progetti per l'apprendimento professionale e il conseguimento di un titolo di studio da parte dei detenuti. Questo vale soprattutto per le condizioni di maggiore fragilità, a cominciare dalle madri e dai minori, come lei stesso ha ricordato.

L'anno appena trascorso ha visto l'introduzione di provvedimenti che hanno avuto un impatto molto forte sull'ordinamento giuridico. Penso al codice rosso, un provvedimento che abbiamo salutato positivamente, con cui si è introdotta la corsia preferenziale nelle indagini per i reati di violenza nei confronti delle donne, con l'obbligo da parte del pubblico ministero di ascoltare la vittima entro tre giorni dalla denuncia. Anche in quel caso, alcuni hanno parlato di un rischio intasamento che non si è avverato. Anzi, prima di questa modifica normativa sono stati troppi i casi in cui si è proceduto con l'archiviazione senza aver mai incontrato la vittima. Nel mio lavoro di avvocato ho personalmente notato che da quando c'è il codice rosso le misure di protezione vengono applicate più spesso. Bene se ci saranno anche ulteriori interventi normativi, come da lei preannunciati, perché la violenza contro le donne è una piaga sociale che necessita di un'attenzione costante.

Il più negativo esempio di interventi normativi del precedente Governo è rappresentato dai cosiddetti decreti sicurezza. Le puntualizzazioni del Presidente della Repubblica devono fare da guida per una riscrittura di questi provvedimenti, che sono in palese contrasto con alcune norme internazionali sottoscritte dall'Italia. Ma non ci si deve limitare a questo. Occorre ridare sostegno alle esperienze virtuose che favoriscono l'integrazione e consentono una gestione accorta dei richiedenti asilo, a cominciare da quella degli SPRAR. L'immigrazione sarà il fenomeno strutturale dei prossimi anni e, quindi, servono controlli e accordi bilaterali con i Paesi di provenienza, ma anche politiche per l'integrazione, per fare in modo che dei migranti non finiscano per occuparsi le organizzazioni criminali alla ricerca di nuova manovalanza.

Signor Ministro, c'è tanto lavoro da fare per andare verso una giustizia più moderna, che è l'unico modo per aumentare il senso di sicurezza dei cittadini e garantire fino in fondo lo Stato di diritto. È questo quello che fa una classe politica seria. E, se vogliamo, è anche la migliore risposta a chi alimenta l'idea di una giustizia sommaria, quella che una sera va a citofonare a casa di un cittadino straniero, sperando così di poter lucrare qualche consenso in più. È con questo auspicio che annuncio il voto favorevole del Gruppo Per le Autonomie alla proposta di risoluzione della maggioranza. *(Applausi dai Gruppi Aut (SVP-PATT, UV) e PD)*.

CUCCA *(IV-PSI)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CUCCA *(IV-PSI)*. Signor Presidente, sarò molto breve e non utilizzerò tutto il tempo che mi è stato concesso.

Ho apprezzato la replica del ministro Bonafede, che con puntualità ha risposto agli argomenti oggetto della discussione. Ho apprezzato, ancora una volta, la pacatezza e credo che sia necessario ribadirlo. C'è però una cosa che adesso manca. Dobbiamo davvero dare gambe - in questo senso siamo assolutamente disponibili a dare il nostro contributo - per trovare una soluzione su quei temi che sono all'attenzione delle Commissioni e, a breve, verranno all'attenzione delle Assemblee parlamentari. Vi è davvero la necessità di un confronto che sia fondato sulla correttezza e, soprattutto, che abbia come primario obiettivo quello di arrivare alla soluzione migliore non per questo o quell'altro Gruppo politico, ma per il Paese.

Il sistema giustizia, come sappiamo, è estremamente complicato. La materia è spesso permeata di tecnicismi e quindi c'è anche necessità di conoscenza degli argomenti che si vanno a trattare. Spesso e volentieri, invece, soprattutto nel periodo scorso, ci siamo trovati ad occuparcene non con la dovuta attenzione, quell'attenzione che temi così delicati meritano, perché - si ricordi sempre - la giustizia si occupa di temi che riguardano la persona e l'individuo.

La giustizia penale parla della libertà degli individui e dei loro diritti fondamentali, mentre la giustizia civile si occupa dei diritti degli individui. In questo senso spesso ci dimentichiamo quali siano gli interessi in gioco e si è provato, da parte di taluni, a porre in campo scelte che sono evidentemente discutibili, dettate non dal buon senso, non dalla logica giuridica, ma spesso, come ho detto in precedenza nel mio intervento in discussione generale, dalla volontà di piantare delle bandierine. Queste bandierine sono più che altro dettate dal populismo. Si è giocato sul malessere della popolazione, ci si è approfittati delle paure diffuse e delle insicurezze dei cittadini, talvolta alimentate da qualche forza politica, proprio per creare quel clima che consentisse - e ha consentito - di approvare provvedimenti che in alcuni casi sono oggettivamente - l'abbiamo detto a gran voce - illiberali. Questo credo che ormai debba appartenere al passato e mi pare, dalle parole scaturite nel corso di questa discussione, che ci si sia avviati verso un nuovo percorso.

Signor Ministro, le chiedo davvero di prestare attenzione a questi temi e di mettere da parte quell'eredità che arriva dal precedente Governo. Le chiediamo di guardare con fiducia al futuro. Le chiediamo di guardare a quel sistema che lei molto bene ha descritto. Credo che quello che lei ha detto stasera sia, per qualche verso, anche di conforto per molti di noi che vivono in questo ambiente e hanno sempre creduto nel suo miglioramento e nella possibilità di fare delle cose buone nell'interesse della collettività e non negli interessi personali di questo o quel Gruppo politico. Noi ci saremo, signor Ministro, parteciperemo attivamente e daremo il nostro contributo. Gliel'ho detto anche in Commissione e in altre occasioni che siamo disponibili a un confronto leale e corretto, ma che abbia sempre come fine principa-

le quello di una giustizia che sia veramente giusta, solerte, celere e attaccata alla salvaguardia dei diritti dei cittadini.

Forse stasera possiamo davvero voltare pagina e avviarci in maniera serrata a questo confronto. Abbiamo temi estremamente importanti che occupano la nostra agenda, temi che lei ha sottoposto alla nostra attenzione con molta cura. Noi ci siamo, ma lei ci aiuti a darle una mano. E smettiamola con il fatto di voler piantare bandierine. Nessuno di noi ha la verità in tasca; troviamola insieme e perseguiamo questi obiettivi. In tal senso e per manifestarle anche fiducia nei confronti delle sue parole, facciamo in modo che le parole diventino fatti e noi voteremo favorevolmente la proposta di risoluzione n. 1 a sostegno della sua relazione. *(Applausi dal Gruppo IV-PSI)*.

GRASSO *(Misto-LeU)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

GRASSO *(Misto-LeU)*. Signor Presidente, ministro Bonafede, colleghi, esprimo il mio apprezzamento per quanto messo in campo con il disegno di legge delega di riforma del processo civile e ribadisco la nostra intenzione - quella di Liberi e Uguali - di intervenire sulla bozza del disegno di legge delega di riforma del processo penale e del progetto di riforma del CSM, attualmente in discussione con i colleghi della maggioranza di Governo. Questa proposta di riforma deve essere ancora presentata - e speriamo ciò avvenga al più presto - al Consiglio dei ministri prima e all'attenzione del Parlamento poi.

Nelle due leggi delega sono contenuti passi in avanti importanti, che a mio avviso potranno migliorare, perché ci sono tanti punti che affrontano il problema della durata ragionevole dei processi.

Nel nostro Paese il sistema della giustizia soffre problemi antichi e stratificati e solo un intervento deciso e coraggioso ci consentirà di affrontarli con spirito costruttivo e risolutivo, senza l'ansia di sventolare quelle bandierine di parte di cui anche il collega Cucca parlava poco fa, ma con la piena consapevolezza dell'importanza che riveste nel tessuto economico e sociale una giustizia efficiente ed equilibrata. Proprio l'equilibrio è la chiave di volta di una riforma complessiva non più rinviabile. Intervenire sui singoli punti, come si è fatto negli ultimi 15-20 anni, rischia infatti di rendere ancor più precario il delicato bilanciamento tra i diritti di difesa e il dovere dell'accertamento della verità, con conseguenti eventuali responsabilità.

Oltre alle risorse, comprendo sia difficile ma doveroso ridefinire l'interesse dello Stato nel perseguire alcune tipologie di delitti puniti con la sola pena pecuniaria o, in alternativa alla reclusione, attraverso l'istituto dell'oblazione. Allo stesso tempo mi sembra assolutamente importante ridurre il numero e i tempi dei procedimenti con una serie di interventi normativi drastici sul codice di procedura penale, per esempio in tema di nullità e di notificazioni, valorizzando i riti alternativi e premiali, accorciando i tempi del

dibattimento, inserendo maggiori limiti finalmente deflattivi dell'appello e del ricorso per cassazione.

Tra le priorità, signor Ministro, vorrei poi ricordarle le questioni relative alle necessarie e urgenti modifiche dell'articolo 4-*bis* dell'ordinamento penitenziario, il cosiddetto ergastolo ostativo. È importante, infatti, adeguarlo alle indicazioni della Corte costituzionale, ma senza che questo metta in discussione la sua *ratio* e la sua funzione, almeno per quanto riguarda le organizzazioni criminali di stampo mafioso. La Commissione antimafia, come lei sa, sta lavorando in questo senso e io stesso ho presentato un progetto di riforma e spero che possa essere condiviso e portato al più presto all'attenzione del Parlamento. Le ricordo inoltre l'urgenza di completare l'ormai annoso progetto di istituire una banca dati nazionale dei carichi pendenti, strumento indispensabile per la giustizia. Infine, è da più parti segnalata l'importanza di implementare e rendere operativo il fascicolo elettronico del detenuto.

Mi avvio alla conclusione con due brevi accenni al dibattito in corso nella maggioranza. Saggiamente lei non si esposto sul tema delicato della riforma del CSM; lasci però che le dica che ritengo positivo aver superato l'illogica proposta del sorteggio, ma allo stesso tempo le segnalo che il meccanismo del ballottaggio non risolve da solo il problema delle possibili degenerazioni e del correntismo, che penso che potrebbe essere risolta con l'elezione con doppio livello da me proposta. Inoltre sottolineo che la sola azione disciplinare non potrà mai contribuire - ma lei lo sa - a risolvere gli antichi problemi della velocità dei processi. Chi, come me, ha passato parte importante della sua vita lavorando come magistrato, sa bene quanto le aspettative dei cittadini, la loro richiesta di giustizia e verità da un lato e il loro timore di affrontare la macchina della giustizia dall'altro, incidano in modo deflagrante sia sulle vittime che sugli imputati, sia sugli innocenti che sui colpevoli.

Concludo, dicendo che in uno Stato di diritto come il nostro, il sistema della giustizia e la situazione delle carceri devono avere un posto prioritario nell'attenzione del Governo e del Parlamento, senza timore di prendere scelte impopolari. Per tutti questi motivi, annuncio il voto favorevole di Liberi e Uguali alla proposta di risoluzione n. 1, presentata dalla maggioranza. *(Applausi dal Gruppo Misto-LeU)*.

BALBONI *(FdI)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

BALBONI *(FdI)*. Signor Ministro, mi dispiace doverglielo ribadire, ma della riforma del processo penale per rendere i processi rapidi e certi lei ce ne doveva parlare al passato e non al futuro, perché è un impegno che aveva preso quando ha presentato in quest'Aula - facendola diventare legge - la riforma della prescrizione. È al passato che ci dovrebbe parlare di questo, e non al futuro, come purtroppo ha fatto anche oggi.

La giustizia ha un'enorme importanza non soltanto perché incide sul bene fondamentale di ogni cittadino, che sono i suoi beni e i suoi interessi

per quanto riguarda la giustizia civile e la sua libertà per quanto riguarda la giustizia penale. L'amministrazione della giustizia ha una fondamentale importanza anche da un punto di vista economico, perché sappiamo tutti quanto incida negativamente sugli investimenti che potrebbero venire dall'estero, e che non vengono a causa della farraginosità del nostro sistema amministrativo in generale, della farraginosità della nostra burocrazia e in particolare a causa dell'infinita durata dei processi sia civili (3,3 milioni di processi pendenti) sia penali (1,5 milioni di processi pendenti). Quanto incide questo sull'economia italiana? Lo sappiamo tutti benissimo: punti di PIL, decine di migliaia di posti di lavoro. Dobbiamo quindi mettere tutto il nostro impegno per contribuire a migliorare l'amministrazione della giustizia in questo Paese, la qual cosa, purtroppo, signor Ministro, non sta avvenendo.

Per questa ragione, voteremo contro la risoluzione presentata dai Capigruppo della maggioranza, che in modo asettico si limita a dire che approva la sua relazione. Noi non approviamo la sua relazione, Ministro, per le ragioni che penso di avere illustrato in discussione generale.

Fratelli d'Italia voterà invece a favore della risoluzione presentata dai Capigruppo della Lega, di Forza Italia e dal nostro capogruppo Ciriani. Voteremo a favore perché in questa risoluzione sono contenute 32 proposte concrete per migliorare l'amministrazione della giustizia, per dare al sentimento di giustizia degli italiani la possibilità di realizzarsi e per dare ai diritti di ogni cittadino la possibilità di esplicarsi. Non posso ovviamente elencare tutte le nostre proposte; mi limito, per il tempo a nostra disposizione, a richiamare un argomento cui anche lei ha fatto riferimento. Mi riferisco al fondamentale ruolo dell'avvocato, che andrebbe inserito in Costituzione; all'equo compenso, che andrebbe riconosciuto per legge. Eppure, lei, Ministro, poco fa ha fatto riferimento a questi valori e principi ma non ho sentito una sola parola da parte sua nei confronti dell'aberrante proposta di un autorevole magistrato come Piercamillo Davigo, che, per limitare la proliferazione delle cause, ha pensato bene di proporre che l'avvocato sia responsabile in solido con il proprio cliente qualora il ricorso venga respinto. Lei non ha detto una parola su questa aberrazione, eppure questo è il modo con cui certa magistratura pensa di risolvere i problemi dell'eccessivo carico giudiziario che grava sulla nostra magistratura.

Un altro punto cui vorrei far riferimento è la riforma del CSM. Su quanto è avvenuto e su quanto è stato scoperto nei mesi scorsi, sulla commistione tra potere politico e magistratura, attraverso lo strapotere delle correnti, purtroppo non si fa, non si è fatto e non si intende fare sufficientemente luce e, soprattutto, anche da questo punto di vista, le misure stanno tardando in modo inaccettabile.

Allo stesso modo proponiamo la separazione delle carriere, perché finalmente il magistrato giudicante non abbia commistione con il magistrato inquirente e, soprattutto, riteniamo che quando un magistrato entra in politica non possa più tornare a svolgere funzioni giurisdizionali perché questo lede in modo gravissimo il sentimento e l'aspettativa di imparzialità di ogni cittadino quando viene giudicato.

Questi sono soltanto alcuni dei punti, che lei, signor Ministro, troverà nella nostra corposa proposta di risoluzione e ci dispiace che non sia

nemmeno entrato nel merito dei 32 punti proposti per dire se li condivide o no. *(Applausi dal Gruppo FdI)*.

MIRABELLI *(PD)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

MIRABELLI *(PD)*. Signor Presidente, signor Ministro, dico subito che il nostro Gruppo voterà la risoluzione che approva la sua relazione e lo faremo perché credo vada riconosciuto lo sforzo fatto e l'impegno e alcuni risultati, che sono stati ottenuti e che lei giustamente ha valorizzato.

Penso innanzitutto alla giusta declinazione dei diversi investimenti fatti nei diversi settori per mettere la macchina della giustizia nelle condizioni di funzionare: penso al personale, agli agenti di custodia e ad altre scelte che sono state citate nella sua relazione. Penso che tali scelte siano giuste e condividiamo le priorità, che lei, signor Ministro, ha indicato nella relazione. Voglio ancora sottolineare, perché secondo me non è stata valorizzata nel dibattito, l'importanza per il Paese, per le sue aziende e per la sua capacità di competere, di prevedere come una priorità la riforma del processo civile. È importante da questo punto di vista che il Governo abbia già proposto e preparato una legge delega, che andremo a discutere nelle prossime settimane e nei prossimi mesi, proprio per accelerare i tempi della giustizia civile.

Signor Presidente, mi faccia anche sottolineare il fatto che nella relazione è citata una cosa importante, ovvero l'attenzione e la volontà di considerare prioritario, nel ventesimo anno dall'adozione della Convenzione di Palermo, il tema della lotta alle mafie, che ormai hanno definito un assetto internazionale. Su tale lotta, che si è globalizzata, il nostro Paese ha uno straordinario *know-how*, che ci viene riconosciuto da tutti, insieme ad una grande capacità di indagine, di prevenzione e di contrasto. Se però oggi non c'è un impegno reale affinché tutti i Paesi d'Europa e del mondo si occupino di combattere le mafie e di intervenire per impedire il riciclaggio del denaro - perché questo si può fare solo a livello internazionale - credo che ciò non basti ed è bene che il Ministro abbia riconosciuto questa necessità.

Signor Presidente, signor Ministro, voglio però dire con grande chiarezza che non mi pare che questa relazione abbia nascosto i limiti e i problemi: nonostante il lavoro e gli investimenti fatti, ci troviamo ancora in un quadro che resta problematico e voglio citare tre questioni, tutte presenti nella sua relazione, sulle quali penso che insieme bisogni lavorare e di più.

Prima di tutto, credo che dobbiamo riflettere meglio e di più sulla questione carceraria in questo Paese, perché è vero che abbiamo valorizzato lo sforzo per assumere agenti e dirigenti - che credo le vada riconosciuto - perché oggi c'è il drammatico problema di garantire a ogni carcere un direttore. Benissimo anche i 280 milioni di euro che già dal 2018 i Governi precedenti avevano stanziato da qui al 2033 per l'edilizia carceraria.

C'è un punto, però: in questo Paese, in quest'ultimo anno, siamo tornati a una situazione di sovrappopolazione delle carceri. Abbiamo il 20 per cento in più di affollamento delle carceri: siamo passati da 50.692 carcerati,

che sono quelli che il sistema carcerario italiano può sopportare, agli attuali 60.885; c'è il 20 per cento di carcerati in più rispetto a quelli previsti (tra questi, 2.400 in più si trovano in Lombardia e 1.300 in più in Campania e in Lazio). Credo che su questo dobbiamo riflettere e la risposta non può essere solo l'edilizia carceraria, e lei non ha dato solo questa risposta.

Credo che dobbiamo ragionare sul fatto che oggi in carcere ci sono 1.500 persone che sono state condannate a pene inferiori all'anno. Mi domando se qui non ci siano uno spazio d'intervento e una riflessione da fare e se non ci sia da investire anche sulle misure alternative. È giusto che vi siano più agenti, così come lo è però che ci siano più operatori che gestiscano le misure alternative - e in finanziaria si è operato in questo senso - necessarie per dare una risposta di civiltà a questa realtà.

La seconda questione che desidero trattare molto velocemente è la seguente: lei, signor Ministro, ha richiamato la lotta alla corruzione come una priorità, cosa che condividiamo, perché indebolisce lo Stato, come si dice nella relazione, ed è giusto. È giusto che ci siano strumenti per colpire e trovare i corrotti, però attenzione: non basta - e forse non è giusta - la scelta di ridurre tutto alle pene esemplari che rischiano anche di limitare i diritti. Non credo che sia la strada giusta: serve prevenire i reati, la strada non può essere soltanto quella di prevedere più pene e più severe. Serve prevenire i reati e non possiamo dire - come ci è stato detto durante una certa fase - che siccome abbiamo lo spazzacorrotti pensiamo a pene molto alte (lo ribadisco, togliendo anche alcuni diritti garantiti a tutti gli altri imputati). Se pensiamo che sia sufficiente questo, sbagliamo. Non possiamo pensare che sia sufficiente questo e che possiamo abbassare le difese e ridurre i controlli - penso per esempio agli appalti - perché tanto c'è un deterrente, ossia che le pene solo alte. Non è questo: abbiamo certamente bisogno di colpire chi delinque ma anche di alzare le difese.

Signor Presidente, concludo dicendo che la terza questione - com'è scritto nella relazione e siamo impegnati insieme su questo fronte - è la seguente: processi più rapidi per dare più fiducia ai cittadini nella giustizia. Oggi c'è una divaricazione tra i cittadini e la giustizia. C'è poca fiducia: la giustizia ha poca credibilità, anche perché i processi durano tanto. Si fanno investimenti sul personale (benissimo) e serve una riforma dei processi (quella cui stiamo lavorando). Io penso che dobbiamo mettere al centro questo bisogno dei cittadini.

Dentro questo ragionamento ci sta un ragionamento sulla prescrizione che non è in contraddizione. Credo che non basti ridurre i tempi dei processi. Penso che ridurre i tempi dei processi non elimini il problema di garantire che comunque i processi... *(Il microfono si disattiva automaticamente).*

PRESIDENTE. Senatore Mirabelli, la invito a concludere.

MIRABELLI *(PD)*. Signor Ministro, lei lo sa. Noi di questo siamo convinti e su questo stiamo lavorando insieme per cercare di trovare una soluzione. So che la strada è difficile, ma è una questione che va risolta (secondo noi dentro la maggioranza ma comunque va risolta).

Non è, infatti, possibile che in questo Paese siano previsti processi infiniti. Lavoriamo per processi più veloci, con le riforme e con gli investimenti, chiedendo però a tutti gli operatori della giustizia di lavorare nella stessa direzione, perché tutti dobbiamo garantire che il nostro impegno nei confronti dei cittadini sia quello di avere processi giusti e processi rapidi. *(Applausi dal Gruppo PD)*.

PILLON *(L-SP-PSd'Az)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

PILLON *(L-SP-PSd'Az)*. Signor Presidente, signor Ministro, intanto faccio una notazione di carattere, di costume. Lei ha detto giustamente, signor Ministro, che il suo è un consuntivo di un anno di lavoro. Stupisce, perciò, una cosa alquanto singolare, cioè che il Partito Democratico, e le sinistre in generale, che fino ad agosto hanno attaccato la sua attività in modo esasperato, improvvisamente oggi sono qui ad applaudire al suo operato. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Delle due l'una: o mentivano prima oppure mentono adesso, anche perché, mi consenta, signor Ministro, la sua attività, da agosto in poi, è stata pari allo zero (o comunque poco sopra lo zero).

La giustizia, signor Ministro, come già le dissi un anno fa in un'analoga circostanza, e tocca corde profonde di ogni essere umano e dei cittadini italiani. Essere vittima di un'ingiustizia è qualcosa che una persona si porta dietro per anni. Essere accusato ingiustamente o, peggio, da innocente finire in carcere (e, signor Ministro, mi creda, ci sono innocenti in carcere) è una cosa che segna una persona per tutta la vita. Noi dobbiamo allora davvero costruire attorno alla questione giustizia una sorta di bolla nella quale ci sia la più assoluta collaborazione, o almeno, così vorremmo che fosse.

Signor Ministro, partiamo dalla questione della prescrizione. Lei prima ha fornito una sua personalissima versione di come sono andati i fatti. Io mi limito a ricordarle che l'accordo politico che avevamo prevedeva, da una parte, la prescrizione con la riforma, così come lei ha voluto introdurre, ma, dall'altra, l'approvazione di tempi certi del processo penale entro il 31 dicembre 2019. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Ora, è vero che noi ad agosto abbiamo fatto la crisi di Governo, ma lei non è stato onesto fino in fondo, perché avrebbe dovuto dire nel suo intervento, e ricordare all'Assemblea e agli italiani, che quella crisi fu fatta proprio perché, nella proposta che lei ci ha presentato, non erano previsti affatto tempi certi del processo penale. Noi abbiamo dovuto, a quel punto, interrompere il rapporto di fiducia con la sua persona e con il Governo del presidente Conte. Questo è stato il grande tradimento.

Miglior prova di questo, lo dico ai colleghi del MoVimento 5 Stelle e ai colleghi della maggioranza, è che se lei avesse avuto davvero la volontà di approvare tempi certi del processo penale avrebbe potuto tranquillamente farlo da agosto fino a dicembre, visto che lei mi risulta essere tuttora il Ministro in carica dell'attuale Governo, cosa che, invece, non solo non ha fatto

ma di cui, addirittura, non vediamo neanche la possibilità che sia fatta in tempi brevi. Questo è il vero tradimento. Questo è il punto, che peraltro è solo la punta di un *iceberg*.

Veda, signor Ministro, l'attività che l'ha contraddistinta, via via da agosto in poi (ammesso che ci sia stata), è comunque stata quella di un continuo declivio verso una ideologia che ci preoccupa non poco. Già è stato fatto presente in questa Aula che non è uscita una sola parola da parte sua di fronte a chi ha attaccato la classe forense dicendo che gli avvocati devono essere costretti a pagare in solido con i loro clienti, qualora questi vengano condannati; già lei ha detto pubblicamente - e gliel'ho fatto notare prima - che non esistono innocenti in carcere e sa perfettamente che così non è. Inoltre, la riforma del processo penale, così come lei l'ha presentata, è del tutto insufficiente e non potrà essere utile a risolvere i problemi di tale processo.

La invito a venire in qualche tribunale, possibilmente, signor Ministro, non da Ministro ma da avvocato oppure, ancora meglio, da utente; la invito a vedere quali sono i rinvii, fino al 2024, per la precisazione delle conclusioni, quali sono le lungaggini oppure, ancora peggio, quali sono le sentenze di giustizia civile che non vengono minimamente eseguite. Tutto questo perché anche la riforma del processo civile vuole essere a costo zero; ma le riforme della giustizia a costo zero non funzionano più. Noi le chiediamo di investire non solo nell'edilizia (cosa utilissima, ci mancherebbe altro), ma anche in riforme che siano strutturali e che portino finalmente il nostro Paese ad avere una giustizia equiparabile, non dico ai migliori Paesi, ma almeno nella media. Oggi un processo civile nel nostro Paese dura otto anni; la media dell'Unione europea è due anni: credo che ci sia ancora molto da fare.

Per quanto riguarda la tutela della classe forense, come già è stato detto, l'introduzione della figura dell'avvocato in Costituzione per noi è imprescindibile. È stato presentato un disegno di legge costituzionale a prima firma del senatore Romeo su questo argomento e ci auguriamo che lei voglia prenderlo in considerazione.

È altresì imprescindibile una riforma della giustizia tributaria, perché i cittadini che pagano le tasse non possono essere trattati da presunti colpevoli: debbono avere piene garanzie nell'attività e nella difesa davanti alle commissioni tributarie. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

Ancora, il tema dei magistrati e della politica... Signor Ministro, sto parlando io con lei, non altri senatori. Chiedo, Presidente, che sia lasciato libero il banco del Governo.

BONAFEDE*, ministro della giustizia*. Ma non stanno parlando con me.

PRESIDENTE. Per cortesia, colleghi.

PILLON *(L-SP-PSd'Az)*. Grazie, signor Presidente.

Come dicevo, la questione della magistratura e della politica non può essere sbrigata con quattro battute oppure con provvedimenti che lasciano il

tempo che trovano: cominciamo a chiederci se sia normale e giusto che i magistrati entrino in politica e, soprattutto, che tornino a fare i magistrati dopo che hanno fatto politica. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Questo è il punto. Cominciamo a chiederci se è giusto che i processi penali vengano fatti nelle edicole di questo Paese, anziché nelle sedi competenti, ossia nelle aule dei tribunali. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Cominciamo a chiederci se i cittadini hanno una percezione di sicurezza adeguata oppure se, a fronte degli ingressi indiscriminati in Italia che da agosto in poi hanno portato in Italia persone che non sono certo una risorsa per la sicurezza del nostro Paese, l'azione del Ministero della giustizia sia adeguata. Mi chiedo anche - e lei è il Ministro della giustizia - se sia lecito far applicare la legislazione che regola gli ingressi in Italia o se lo possono fare solo Ministri che portano un cognome diverso da quello di Salvini. Chiediamoci anche questo, visto quanto è accaduto con la nave Ocean Viking, che è rimasta a galleggiare per quattro giorni in attesa che si votasse in Emilia-Romagna. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Su questo episodio sarà presentata una denuncia contro il Presidente del Consiglio e il Ministro dell'interno.

Signor Ministro, c'è poi la lotta alla droga senza se e senza ma: non vogliamo spacciatori davanti alle scuole dei nostri bambini, neanche con la dose minima. Perché hanno tutti la dose minima o rientrano in fattispecie di reato di lieve entità eppure sappiamo che fine fanno i nostri ragazzi.

Mi avvio alla conclusione, signor Ministro. Lei ha detto qualche cosa, forse non abbastanza, sul tema dei nostri agenti di polizia penitenziaria, che sono in prima linea, a mani nude, ogni giorno, nel combattere la peggiore criminalità presente nelle carceri. Su questo vogliamo esprimere grande solidarietà, ma anche dare contributi attivi affinché finalmente la Polizia penitenziaria possa svolgere il proprio ruolo istituzionale con l'appoggio vero dello Stato.

Quanto al tema degli abusi e falsi abusi, lei signor Ministro ha istituito una squadra speciale, ma noi siamo convinti che non sia assolutamente sufficiente, dobbiamo fare molto di più. Sono stato, questa settimana a Tortoreto e la invito per esempio a verificare che presso la corte d'appello di L'Aquila portano via i bambini con i Carabinieri, come se fosse la cosa più semplice del mondo, bussando alla porta e chiedendo che le persone consegnino loro i figli. Vada a verificare, signor Ministro, non è solo un problema della Val d'Enza, è un malcostume diffuso e il fatto che lei scuota la testa mi preoccupa, perché forse non è consapevole della situazione come è attualmente. Il problema non è locale, ma è un problema sistemico. L'affido extrafamiliare, nelle proposte della Lega, dovrebbe essere solo l'*extrema ratio*, ci deve essere finalmente un'incompatibilità tra i giudici non togati e i garanti dell'infanzia, che molto spesso sono titolari di case famiglia. Ministro, lo sa che questo accade in numerose Regioni italiane? Dov'è lei quando tutto questo accade? *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

PRESIDENTE. La invito ad avviarsi alla conclusione.

PILLON *(L-SP-PSd'Az)*. Sto per concludere. Sono necessari controlli affettivi sulle strutture, formazione di giudici e avvocati, garanzia di bigeni-

torialità. Già, Ministro, bigenitorialità. Forse per lei è una questione di coscienza: lei presentò, quando era deputato, una proposta di legge, la n. 1403, nella quale c'era scritto che i bambini dovevano godere di tempi paritetici con mamma e papà anche dopo la separazione, che si doveva arrivare al mantenimento diretto per capitoli di spesa, che c'era l'obbligo della mediazione familiare, che c'era la lotta all'alienazione genitoriale. Dov'è quel disegno di legge? È finito nel cassetto insieme al disegno di legge Pillon? *(Commenti del senatore Grimani).* Per carità, non facciamo ideologia, facciamo tutti un passo indietro. La questione degli affidi nelle separazioni e dei divorzi è una questione che va risolta. Non possiamo lasciarla nel cassetto. Siamo tutti pronti a fare tre passi indietro e quattro passi avanti insieme, ma questa vicenda non può rimanere confinata nei cassetti perché qualcuno dal Partito Democratico ha deciso così.

GRIMANI *(IV-PSI)*. Basta! Tempo! *(Commenti della senatrice Bottici).*

PRESIDENTE. Scusatemi, prima ho dato del tempo suppletivo a tutti. Non è che un orologio funziona solo quando va da una parte o dall'altra. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*. Per tre volte prima ho dato un tempo supplementare, quindi mi spiace che poi la protesta venga da un senatore Questore che dovrebbe mantenere l'ordine in Aula. *(Commenti dei senatori Bressa e Grimani).* Prego, concluda senatore Pillon, per cortesia.

PILLON *(L-SP-PSd'Az)*. La verità, signor Ministro, è che la sensazione è che nel nostro Paese la giustizia sia una nave in piena tempesta e non si sa chi ci sia al timone e dove voglia andare. I cittadini sono esasperati, le imprese sono esasperate. Lo Stato è sempre più forte con i deboli e debole con i forti e non è più questo il tempo. Annuncio quindi, con questa dichiarazione, il voto favorevole alla proposta di risoluzione presentata dai senatori Bernini, Romeo e Ciriani. *(Applausi dal Gruppo L-SP-PSd'Az)*.

CALIENDO *(FIBP-UDC)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

CALIENDO *(FIBP-UDC)*. Signor Ministro, prendo la parola con un certo sconforto perché ho assistito a un dibattito surreale: non è questa la relazione sull'amministrazione della giustizia quella che tutti auspicavamo e ne ho visto un'interpretazione sbagliata anche da parte sua. Quando lei ha risposto al presidente Ostellari che non doveva citare alcune leggi, forse non ha capito nemmeno lei qual è il vero senso di questa relazione, così come fu ideata. Lo capisco anche dal suo modo di dare il parere sulla nostra proposta di risoluzione. Per anni siamo stati abituati - vedo che è presente la senatrice Bongiorno che lo ricorderà - a lunghe battaglie per discutere quali dispositivi dell'opposizione erano accoglibili e quali passi delle motivazioni da essa

presentate erano giusti; questo il lavoro, altrimenti è inutile. Se lei lo interpreta come un gioco tra maggioranza e opposizione, non serve a nulla.

La relazione serve a capire le ragioni di alcuni inconvenienti. Quando lei mi dice che l'Icam non è ancora stato realizzato e che state studiando la questione, significa che l'unico Icam è quello che era stato realizzato dall'ultimo Governo Berlusconi e non c'è nessuna vicenda ulteriore. Per quanto riguarda la situazione carceraria rispetto al numero dei detenuti le ultime costruzioni significative sono state quelle dell'ultimo Governo Berlusconi (che assicuravano 4.600 posti); dopo non c'è nulla: mille posti da allora ad oggi.

Infine, quando lei mi parla del fatto che la sopravvenienza civile è diminuita, prendo atto anche della sua motivazione quando dice che ciò non significa sfiducia nella giustizia. Ma allora qual è la ragione? A questo serve la relazione, perché lei ne indichi una ragione (e noi eventualmente ne indichiamo un'altra). A mio avviso è l'eccessivo costo della giustizia che si è tradotto in un diniego della giustizia civile, specialmente per le classi meno abbienti e questo è un problema.

Lei ha detto che meno di un terzo dei detenuti lavora, ma dalla sua relazione capisco che si tratta di un lavoro svolto secondo i dettami della cosiddetta legge Smuraglia perché lei parla di enti esterni che sono stati attivati. Non mi dice, invece, a quanto ammontano le risorse riservate al lavoro interno dei detenuti e a quanto quelle riservate alla legge Smuraglia. Le dico questo perché è evidente che se siamo tutti d'accordo sul fatto che il lavoro dei detenuti evita la recidiva, dobbiamo porre una particolare attenzione e individuare le cause che eventualmente non ne permettono la realizzazione. È solo una questione di soldi o è una questione di organizzazione? Non lo so.

Per quanto riguarda la riforma del processo civile e del processo penale, anche in questo caso il processo penale è in elaborazione, la riforma del Consiglio superiore è in elaborazione e il sistema elettorale del Consiglio superiore è in elaborazione. Signor Ministro, credo che una parola bisognava spenderla per quello che è avvenuto quest'anno nel Consiglio superiore della magistratura. Non mi interessa di mettere in evidenza rapporti con persone esterne o meno. In corso di discussione era stata avanzata l'idea che ci si possa occupare della discontinuità rispetto all'attività giurisdizionale del precedente procuratore della Repubblica, il che è gravissimo. Infatti non voglio nemmeno che il Ministro della giustizia, il Presidente della Repubblica, o chicchessia, possano porsi il problema di quale sarà la gestione giurisdizionale che chi sarà incaricato di un ufficio direttivo andrà a svolgere perché questo significherebbe interferenza nell'attività giurisdizionale. Sarebbe diverso dire che una persona è adatta ad un determinato posto in base a ciò che ha fatto nella vita e in base al suo *curriculum*.

Quando, a proposito di processo civile, lei accenna all'ipotesi che possa essere applicato il processo sommario a tutti i processi, sbaglia; me l'aveva accennato in Commissione e mi auguro che questo non venga mai fatto. A proposito poi del processo penale e del Consiglio superiore, ricorderà che dissi che non andava bene il sorteggio, e avanzai anche una mia proposta che non ripeto ora perché non è questo il momento, come giustamente

ha detto lei (in altri momenti le dirò qual è la soluzione secondo me, che può essere considerata anche sbagliata.

Le chiedo comunque di fare una riflessione sulla situazione politica di questo Paese. Ho depositato un disegno di legge che giace in attesa da due legislature che prevede che ai magistrati che entrano in politica venga impedito di tornare a svolgere la giurisdizione. Mi aspettavo che il Ministro lo portasse avanti e lo facesse approvare velocemente, o almeno che se ne discutesse con la maggioranza perché non si riesce nemmeno a parlarne. Mi chiedo come sia possibile andare avanti in materia di giustizia con i decreti-legge?

La disciplina delle intercettazioni ci arriva oggi con la disciplina del *trojan*. Per chi non lo sa, il *trojan* è un captatore elettronico su apparecchio mobile, il cui utilizzo è stato allargato non solo ad ipotesi giustamente individuate (terrorismo e mafia), ma anche ai reati contro la pubblica amministrazione.

Signor Ministro, qui ci sono due mondi. C'è chi pensa che la giustizia si sostanzia in una condanna e in pene quanto più alte, mentre per me - e credo per tutti coloro che hanno una concezione liberale della giustizia - la giustizia deve avvenire in base al dettato della Costituzione, secondo cui il processo penale serve ad accertare la responsabilità penale e, poi, ad irrogare una pena che sia equa e coerente con l'articolo 27 della Costituzione, in modo da essere funzionale al recupero del soggetto che ha sbagliato. Capisco che c'è un'altra concezione della giustizia da parte di chi vuole sempre il sangue e la galera per anni e pensa che buttare la chiave sia sinonimo di giustizia. Ma questa non è giustizia. La giustizia significa, in sede civile, riparare il diritto e dare un ristoro a chi ha subito il torto e, in sede penale, accertare la responsabilità. Tutto qua.

Voi non potete trasformare principi fondamentali del nostro vivere civile che ci derivano dal diritto romano (ho citato il diritto romano perché so che lei può darmi insegnamenti in questo ambito e, quindi, potrebbe non avere alcuna remora a seguire indicazioni di questo tipo).

Mi avvio a concludere soffermandomi sulla situazione carceraria. Signor Ministro, il sovraffollamento oggi esistente c'è ha portato l'Italia a essere condannata per la situazione delle carceri con la famosa sentenza Torreggiani. La domanda è la seguente: siamo oggi agli stessi livelli di allora? Certamente sì, perché oggi siamo con appena 2.000 detenuti in più rispetto a quelli di allora.

Da ultimo, in materia internazionale mi vuol dire come mai le sentenze della Corte di Strasburgo non vengono attuate? Ci rendiamo conto di un dato: vengono attuate solo quelle che riguardano l'ingiusta detenzione, mentre tutte le altre sentenze della Corte europea dei diritti dell'uomo e della Corte di giustizia dell'Unione europea che riguardano il nostro sistema processuale dovrebbero avere un'attenzione molto più forte. Infatti, in questo modo non siamo ritenuti attendibili dai sistemi economici degli altri Paesi e dai creditori, i quali non guardano i confini nazionali; chi ha risorse deve sapere in quale Paese va a investire. Il Governo deve essere quindi consapevole della necessità di attuare, con efficacia, quelle decisioni sul nostro Paese.

Per queste ragioni, signor Ministro, mi sarei aspettato da lei pareri diversificati in base ai dispositivi. Annuncio pertanto che voterò contro la proposta di risoluzione della maggioranza e a favore della proposta di risoluzione firmata dai colleghi Bernini, Romeo e Ciriani. *(Applausi dal Gruppo FIBP-UDC. Congratulazioni)*.

D'ANGELO *(M5S)*. Domando di parlare per dichiarazione di voto.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

D'ANGELO *(M5S)*. Signor Presidente, onorevoli colleghi, vorrei ringraziare, a nome di tutto il Gruppo, il Ministro per la dettagliata relazione sull'amministrazione della giustizia e per le puntuali repliche.

L'azione legislativa intrapresa sia dal Ministero sia dal Gruppo parlamentare è volta a riportare al centro dell'interesse primario il principio dell'effettiva tutela dei diritti dei cittadini. L'obiettivo principale è quello di realizzare una riforma capace di guardare con responsabilità alla costruzione di un ordinamento giuridico in grado di creare le condizioni per garantire gli equilibri sociali ed economici del vivere comune e che ponga l'accento sui primi diretti interessati cui è rivolta la giustizia, ossia i cittadini. Sì, i cittadini, perché solo alla tutela dei diritti di ognuno deve essere rivolta con obbligo e responsabilità ogni attenzione in materia.

Dal rapporto Censis 2018, già citato in discussione generale, si evince che un terzo della popolazione adulta, il 30,7 per cento, vale a dire circa 15,6 milioni di persone, ha rinunciato ad intraprendere un'azione giudiziaria volta a far valere un proprio diritto; un comportamento diffuso trasversalmente in tutta la popolazione, ma che al Sud raggiunge addirittura i valori più preoccupanti del 37,5 per cento. Ragioni suddivise tra i costi eccessivi e la lunghezza dei tempi necessari per arrivare a un giudizio definitivo.

Questo è ben presente al Ministero, che infatti, con un risultato concreto, proprio nell'ottica di rendere la giustizia efficace ed efficiente, ha stanziato nel bilancio di previsione per l'anno finanziario 2019 e nel bilancio pluriennale per il triennio, oltre 8,5 miliardi di euro; risorse estremamente significative che non avrebbero prodotto i risultati prefissati, se non si fossero unitamente adeguate anche le piante organiche sia della Corte di legittimità che degli uffici giudiziari di merito.

Si è proceduto, così, alla previsione dell'aumento del ruolo organico della magistratura ordinaria, attraverso l'indizione di nuovi concorsi, congiuntamente alla conclusione dei precedenti indetti il 19 ottobre 2016 e il 31 maggio 2017.

Ma questo fondamentale cambio di passo sarebbe stata una priorità necessaria ma non sufficiente a garantire il buon funzionamento del sistema giudiziario, se non si fosse proceduto, altresì, all'indispensabile ed indifferibile esigenza di coperture delle carenze di organico del personale amministrativo e tecnico-amministrativo, anche - come abbiamo visto - con lo scorrimento delle graduatorie degli idonei assistenti giudiziari e dei tirocinanti. Anche in questo caso non mi soffermerò sui numeri, ma un dato su tutti merita di essere richiamato: la carenza di organico nazionale, al 31 dicembre

2017, era del 23,25 per cento e ad oggi è calata al 20,25, creando le condizioni per incidere progressivamente sul futuro tasso di copertura.

Parimenti, l'azione riformatrice non ha trascurato un altro fondamentale braccio dell'organico operante nell'ambito giudiziario: mi riferisco al personale di amministrazione penitenziaria, chiamato ad esercitare peculiari e delicate funzioni.

Particolare attenzione va inoltre apportata al punto relativo alla funzione rieducativa della pena e all'implementazione e delocalizzazione degli Istituti a custodia attenuata per le madri detenute (Icam). Così come siamo felici che si sia trovata piena trasversalità sulla necessità, anche in osservanza alla Convenzione di Istanbul, di implementare percorsi di recupero per gli uomini maltrattanti. *(Applausi dai Gruppi M5S e PD)*.

Particolare apprezzamento va poi riconosciuto all'obiettivo di attribuire al "bene giustizia" un carattere fisico, capillarmente presente sul territorio, in modo da rispondere alle esigenze di tutela dei diritti, con particolare attenzione alle necessità evidenti espresse dalle fasce più deboli, con il vantaggio di assicurare un sicuro punto di riferimento territoriale, in grado di assolvere a funzioni per le quali in precedenza ci si vedeva costretti a recarsi al più vicino tribunale. Oltretutto si prevede la creazione di cittadelle giudiziarie, importanti proprio per l'assolvimento di questa funzione.

Apprezziamo ulteriormente gli sforzi e l'attenzione doverosa nei confronti del tema dell'edilizia giudiziaria: 264 milioni di euro nel 2018, affiancato al quadro esistenziale di 386 milioni nell'anno 2019; tutte risorse che vanno nella direzione dell'adeguamento della funzionalità del luogo in cui si svolge l'attività lavorativa e per i quali devono assicurati adeguati *standard* di sicurezza.

Come non riconoscere, inoltre, la visione strategica nel percorso di digitalizzazione e telematizzazione dei procedimenti giudiziari, con l'avvio del portale dei servizi telematici, delle notifiche telematiche del giudice di pace e della digitalizzazione in Cassazione, alle quali si aggiunge la telematizzazione del processo penale.

Il corretto funzionamento della giustizia civile rappresenta uno dei capisaldi dell'ordinamento giuridico e anche uno dei capisaldi del nostro programma, assunto con verità e responsabilità nei confronti dei cittadini. Un programma in materia di giustizia ispirato e orientato a realizzare procedimenti burocratici più snelli e volti a garantire risposte nella logica del risparmio di energie e di efficienza della macchina giurisdizionale. In questa direzione ha segnato una tappa fondamentale il cosiddetto decreto-legge semplificazioni che ha previsto, in materia di giustizia civile, disposizioni urgenti orientate a modificare il codice di procedura civile in materia di esecuzione forzata nei confronti di soggetti creditori della pubblica amministrazione, nonché misure per favorire la riscossione dei crediti di giustizia.

Inoltre, il disegno di legge recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie prevede disposizioni destinate a incidere profondamente sulla disciplina del contenzioso civile, nell'ottica della semplificazione, della speditezza e della razionalizzazione delle procedure, fermo restando il rispetto delle garanzie del contraddittorio.

In tema di giustizia penale non si può non ricordare l'azione convinta e determinata nei confronti della lotta alla corruzione, con l'approvazione della legge n. 3 del 2019, che affronta in maniera rigida e organica il fenomeno della corruzione. Il termine giornalisticamente utilizzato "spazzacorrotti" rende l'idea dell'obiettivo che il provvedimento si prefigge, vale a dire la necessità di mettere ordine nel sistema e di eliminare la corruzione dalle strutture amministrative, che costituiscono la spina dorsale del nostro sistema economico. Un altro provvedimento che si inserisce ed è in qualche modo collegato alla lotta alla corruzione è rappresentato dalla legge n. 43 del 2019, che modifica l'articolo 416-*ter* del codice penale in materia di voto di scambio politico-mafioso. Con il nuovo articolo 416-*ter* si consegna all'Italia un'arma importante nella lotta alle mafie: per il politico e il mafioso che fanno accordi ignobili la pena diventa la stessa di quella prevista per l'appartenenza alla mafia (da dieci a quindici anni); se il politico viene eletto, la pena è aggravata e la forbice edittale è di quindici anni nel minimo e di ventidue e mezzo nel massimo. Inoltre, in caso di condanna è prevista la pena accessoria del Daspo a vita.

Il Ministro ha altresì manifestato grande impegno nella riforma della prescrizione, evidenziando apertura al dialogo con la maggioranza. Non sfugge l'estrema necessità di garantire una durata ragionevole dei processi attraverso l'aumento e l'ottimizzazione delle risorse umane nonché, come ho già avuto modo di sottolineare, attraverso l'implementazione di processi d'innovazione informativa, come la semplificazione degli istituti di diritto processuale.

Allo stesso modo non è sfuggito il delicatissimo tema del modello legato all'esecuzione penale e alla dignità della detenzione. Non intendo elencare i numeri legati alla situazione delle nostre carceri, che purtroppo sono ben conosciuti da tutti, però bisogna vedere quale provvedimento è stato adottato in questo ambito e proprio per affrontare tale allarmante tema sono stati sbloccati i fondi destinati all'edilizia penitenziaria pari a 190 milioni di euro dal 2019 per otto anni.

In ultimo, in questo quadro di riforme, mi fa piacere segnalare l'intervento sulle intercettazioni, incardinato proprio qualche ora fa in Commissione giustizia, che persegue la finalità di bilanciare il principio della libertà e segretezza di ogni forma di comunicazione, sancito dall'articolo 15 della Costituzione, e la disposizione che ne prevede la limitazione soltanto per atto motivato dall'autorità giudiziaria con le garanzie stabilite dalla legge. Il provvedimento prevede un'implementazione maggiormente invasiva del mezzo di ricerca della prova, volta al contrasto dei delitti dei pubblici ufficiali e degli incaricati di pubblico servizio nei confronti della pubblica amministrazione; inoltre il parallelismo fra reati dei colletti bianchi contro la pubblica amministrazione e i più gravi delitti di mafia e terrorismo si sposa perfettamente con quanto previsto nel presente testo.

Pertanto, alla luce delle superiori considerazioni e nell'ottica di una sempre più proficua collaborazione, esprimo il voto favorevole del Gruppo MoVimento 5 Stelle alla proposta di risoluzione n. 1, della maggioranza. *(Applausi dal Gruppo M5S)*.

PRESIDENTE. Prima di passare alle votazioni, avverto che, in linea con una prassi consolidata, le proposte di risoluzione saranno poste ai voti secondo l'ordine di presentazione.

Indìco la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 1, presentata dai senatori D'Angelo, Mirabelli, Cucca, Grasso e Unterberger.

(Segue la votazione).

Il Senato approva. *(v. Allegato B)*.

Indìco la votazione nominale con scrutinio simultaneo della proposta di risoluzione n. 2, presentata dai senatori Bernini, Romeo e Ciriani.

(Segue la votazione).

Il Senato non approva. *(v. Allegato B).*

LAUS *(PD)*. Domando di parlare.

PRESIDENTE. Ne ha facoltà.

LAUS *(PD)*. Signor Presidente, intervengo per comunicare che in entrambe le votazioni il sistema elettronico del senatore Zanda non ha funzionato.

PRESIDENTE. La Presidenza ne prende atto.

Atti e documenti, annunzio

PRESIDENTE. Le mozioni, le interpellanze e le interrogazioni pervenute alla Presidenza, nonché gli atti e i documenti trasmessi alle Commissioni permanenti ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento sono pubblicati nell'allegato B al Resoconto della seduta odierna.

Ordine del giorno per la seduta di mercoledì 29 gennaio 2020

PRESIDENTE. Il Senato tornerà a riunirsi in seduta pubblica domani, mercoledì 29 gennaio, alle ore 9,30, con il seguente ordine del giorno:

Discussione del disegno di legge:

Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 2 dicembre 2019, n. 137, recante misure urgenti per assicurare la continuità del servizio svolto da Alitalia - Società Aerea Italiana S.p.A. e Alitalia Cityliner S.p.A. in amministrazione straordinaria *(approvato dalla Camera dei deputati)* - *Relatore* ASTORRE *(Relazione orale)* (1665)

La seduta è tolta *(ore 20,12)*.

Allegato A

RELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA

PROPOSTE DI RISOLUZIONE NN. 1 E 2

(**6-00090**) n. 1 (28 gennaio 2020)

D'ANGELO, MIRABELLI, CUCCA, GRASSO, UNTERBERGER.

Approvata

Il Senato,

udita la Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150,

la approva.

(**6-00091**) n. 2 (28 gennaio 2020)

BERNINI, ROMEO, CIRIANI.

Respinta

Il Senato,

udite le comunicazioni del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia, ai sensi dell'articolo 86 del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150,

premesso che:

l'amministrazione della giustizia in Italia viene avvertita dai cittadini ancora come incapace di contribuire al progresso civile, evocando piuttosto l'idea di una macchina burocratica elefantiaca e fuori controllo. Peraltro, l'irragionevole durata dei processi e, nella maggior parte dei casi, la caoticità e impredittibilità dei loro esiti, costituiscono un grande disincentivo all'attività d'imprese e professionisti, come pure agli investimenti stranieri nel nostro Paese;

i dati forniti con riguardo alle cause pendenti rimangono allarmanti, aggravati dalle difficoltà ad avere accesso all'autorità giudiziaria;

dalle statistiche fornite dal sito dello stesso Ministero della giustizia, il numero dei processi pendenti - aggiornati al primo semestre 2019 - è a dir poco impressionante, e non in linea con le aspettative di un Paese civile;

più nel dettaglio si consideri che, con riferimento al settore penale, risultano pendenti al periodo di riferimento in questione 1.493.253 giudizi; molti di questi hanno già infranto qualunque previsione costituzionale di ragionevole durata, e almeno 334.385 sono - come usa dire - "a rischio legge Pinto";

con riferimento al settore civile, i giudizi pendenti sono addirittura 3.312.263, e non meno allarmanti sono le prospettive relative ai tempi di definizione: sempre dalle statistiche ufficiali si rileva come vi siano 351.699 giudizi di durata ultratriennale in tribunale, 101.930 di durata ultrabiennale in appello e 77.289 giudizi ultrannuali in Cassazione; più della metà del carico pendente innanzi alla Suprema Corte, peraltro, riguarda il contenzioso tributario;

assolutamente incongruo per un Paese civile è poi il numero di casi d'ingiusta detenzione registratisi dal 1992 ad oggi, pari a circa 1.000 l'anno: un costo altissimo per il nostro ordinamento, non solo in termini finanziari; ma anche e soprattutto in termini di delegittimazione del sistema giustizia e delle garanzie costituzionali, restituendo questi numeri l'immagine impietosa di uno Stato che, nel dubbio, considerando la presunzione d'innocenza *tamquam non esset*, preferisce mettere in cella le persone, e poi semmai, dopo aver loro rovinato irrimediabilmente la vita;

nel settore tributario sono 373.685 (a fine 2018, ultimo aggiornamento disponibile) le cause pendenti;

a fronte di tutto ciò, non si conoscono nel dettaglio, ma probabilmente si conteranno sulle dita di una mano o poco più, i casi di responsabilità civile o disciplinare di chi opera in una situazione ovattata e costituzionalmente inammissibile di dissociazione fra potere e responsabilità, a causa di una malintesa trasformazione del concetto d'indipendenza in quello d'immunità assoluta;

il sistema giudiziario italiano ha quindi assoluto e improcrastinabile bisogno di interventi strutturali e profondi, idonei a razionalizzare il numero, la durata e gli esiti dei processi civili e penali: a tal fine è necessario individuare strumenti moderni, soluzioni adeguate ed effettivamente praticabili per rispondere ai bisogni di sicurezza, per ripristinare un efficace servizio della giustizia nel rispetto dei principi costituzionalmente sanciti e per garantire l'effettività dei diritti di tutti i cittadini e la competitività del sistema economico e produttivo del Paese, in un processo di ragionevole e certa durata;

l'inefficienza del nostro sistema giudiziario ha anche gravissime ripercussioni di natura economica, soprattutto in un momento di grave crisi come quella in cui versa ancora il nostro Paese; i dati della nostra giustizia determinano nelle aziende straniere la decisione di non delocalizzare nel nostro Paese le proprie attività economiche;

secondo recenti studi Cer-Eures, lentezza delle indagini, burocrazia e inefficienze costano circa 40 miliardi di euro, pari a 2,5 punti di PIL; l'incer-

tezza dei tempi processuali si traduce in meno investimenti esteri e in una perdita di 130.000 posti di lavoro;

particolarmente salato è il conto per le PMI, che costituiscono la parte di gran lunga più consistente del nostro tessuto economico-produttivo: secondo stime della CNA, il costo annuo per le PMI è pari a 22 miliardi di euro all'anno, e quasi il 40 per cento degli imprenditori dichiara di impiegare circa 3 giorni a settimana per il disbrigo dei vari adempimenti burocratici;

un efficiente sistema giudiziario e la garanzia della legalità costituiscono questioni interconnesse e di grande rilevanza sociale, non più rinviabili e che vanno assicurate con interventi strutturali;

l'ampia e generale discussione parlamentare in tema di «riforma fiscale» ci consente, rectius impone, di affrontare, finalmente, il delicato tema della «giustizia tributaria»; invero, le condizioni processuali venutesi a creare con la «pace fiscale» costituiscono un'opportunità per portare avanti una riforma, chiesta a gran voce anche dal mondo professionale, che ponga il binomio contribuente-cittadino al centro del processo tributario, consentendo al contribuente una difesa efficace davanti ad un giudice tributario veramente terzo ed imparziale, nel rispetto dei dettami dell'articolo 111, secondo comma, della Costituzione. Ciò di cui oggi necessitiamo è una efficace riforma del processo tributario che tuteli anche il contribuente attraverso l'inserimento delle prove testimoniali e tutte le garanzie di difesa. Le commissioni tributarie provinciali e regionali, ricordiamolo, si sono insediate il 1° aprile 1996, con il decreto del Ministro delle finanze 26 gennaio 1996, pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* n. 23 del 29 gennaio 1996; dopo oltre vent'anni è giunto, ora, il momento di modificare radicalmente il sistema, affidando la giustizia tributaria ad una magistratura specialistica e autonoma, anche alla luce della intervenuta parziale riforma del processo tributario attuata con il decreto legislativo 24 settembre 2015, n. 156.

a fronte di tutto questo, la politica in materia di giustizia del Governo tradisce in modo impietoso un connubio, davvero raro a trovarsi, di incompetenza tecnica, miopia strategica, assenza di ogni disposizione all'ascolto di cittadini, imprese ed operatori del settore;

le recenti riforme, infatti, denunciano la mancanza di qualsivoglia capacità di individuare i veri problemi del Paese, sulla giustizia come sul resto, e l'unico disegno che emerge da esse è la volontà di alimentare il fuoco del giustizialismo, a prescindere dalle gravissime conseguenze che ciò sta già avendo sulla tenuta delle garanzie costituzionali;

un vero capolavoro dell'orrido, in questa prospettiva, è la riforma della prescrizione entrata in vigore lo scorso 1° gennaio. Un provvedimento che ha provocato la mobilitazione contraria a 360 gradi di tutti gli esperti ed operatori del settore, con iniziative senza precedenti dell'Unione camere penali, del Consiglio nazionale forense, dell'Organismo congressuale forense, tutti fortemente contrari;

si è obiettivamente dinnanzi ad una riforma che ad avviso dei firmatari del presente atto non fa che scaricare sull'imputato tutto il peso delle

inefficienze del sistema giudiziario: ogni ritardo, dilazione o rinvio dovuto a carichi di lavoro eccessivi o mal distribuiti, alle carenze di personale, agli atteggiamenti del personale del comparto, dai magistrati ai cancellieri, diviene processualmente irrilevante e anzi normativamente legittimato e coperto, da questo provvedimento. Quasi come se il legislatore, anziché cercare di risolvere queste problematiche, le assumesse come una costante invariabile e immodificabile. Tutte queste disfunzioni, ataviche nel nostro sistema e per nulla presidiate da adeguati sanzioni disciplinari, non avranno più alcuna conseguenza neanche di ordine processuale: una sorta d'impunità dell'apparato, a integrale detrimento dell'imputato e della parte offesa, che si vedono destinati a languire nel limbo di una vicenda processuale senza termini;

porre il processo al di fuori del flusso del tempo danneggia tutti: la vittima, e tutta la collettività, che hanno interesse ad un pronto accertamento della responsabilità e alla punizione del reato; l'innocente, già danneggiato dal sol fatto di essere sottoposto al procedimento, e per il quale ogni giorno in più alla gogna è un supplizio intollerabile; lo stesso colpevole, che ha diritto di veder definita in breve la sua vicenda, scontando la sanzione per poi reinserirsi in società;

abbiamo poi assistito alla configurazione di pene accessorie inespiabili e all'introduzione della confisca allargata rispetto anche ai reati fiscali più irrilevanti. E poi, secondo una tremenda quanto inarrestabile *escalation*, l'abolizione della prescrizione, si è già detto, e la riforma delle intercettazioni, che spalanca le porte dei nostri telefoni, dei nostri computer, dei nostri uffici e delle nostre case all'invasione dei *trojan*, e apre la stagione della "pesca a strascico" dei reati;

a tutto questo "libro nero", sembra importante ad avviso degli scriventi anche aggiungere il progetto di affidare al *referendum* propositivo, con un pugno di firme raccolte anche in via telematica, la materia penale: si apre così un canale, all'interno della stessa Costituzione, per riversare nell'ordinamento i frutti avvelenati del populismo penale, spostando magari sui *social* sia la definizione delle scelte di criminalizzazione, che lo svolgimento del processo. La piattaforma telematica, la pancia della gente, gli umori della piazza diventeranno legislatore, giuria e giudice;

non possiamo in questa sede non manifestare l'esigenza ampiamente sentita di una riforma del codice penale nella direzione già prevista dalla Commissione ministeriale per la modifica del codice penale, presieduta dal dottor Carlo Nordio e istituita nel corso della XIV legislatura dal Ministro della giustizia, senatore Roberto Castelli;

resta poi irrisolta, ed endemica, l'annosa questione del sovraffollamento carcerario. È costante lo stato di crisi e sofferenza dei penitenziari. La gran parte degli istituti penitenziari è tuttora sprovvista di direttori e i pochi in servizio sono costretti a gestire *ad interim* più istituti, senza avere di conseguenza la necessaria padronanza delle dinamiche quotidiane e, meno che mai, senza che sia possibile attuare un benché minimo programma adesivo del precetto di cui all'articolo 27 della Costituzione;

i sempre più frequenti eventi critici registrati nelle nostre carceri ad avviso dei firmatari del presente atto di indirizzo dovrebbero far riflettere e invitare gli esponenti della maggioranza anche a ridurre gli eccessi verbali, che troppo spesso caratterizzano il dibattito e che mettono in atto l'idea di un carcere quale luogo «dove marcire»;

si è determinata, altresì, un'esasperazione delle condizioni di detenzione, che hanno fatto registrare alla fine del 2019 un numero di suicidi pari a 53, meno dei 61 del 2018, ma costantemente superiori alle medie degli anni precedenti;

alla data del 31 dicembre 2019, nelle carceri italiane ci sono 60.769 detenuti (19.900 dei quali stranieri) contro una capienza regolamentare degli istituti di 50.688 posti; 1.500 in più rispetto al dicembre del 2018 e 3.500 in più rispetto al 2017;

è da sottolineare il ricorso ad avviso dei firmatari del presente atto di indirizzo smodato allo strumento della custodia cautelare in carcere, la cui funzione, purtroppo, ha subito negli anni una radicale trasformazione: da istituto con funzione prettamente cautelare, ancorché nell'ottica di un'esigenza di prevenzione dei reati e di tutela da forme di pericolosità sociale, è diventata troppo spesso una vera e propria misura anticipatrice della pena, con evidente violazione del principio costituzionale della presunzione di non colpevolezza;

nella XVII legislatura, sono stati diversi gli interventi in materia di custodia cautelare, in quanto misure oggetto di una delle priorità del nostro sistema giudiziario. La legge 16 aprile 2015, n. 47, ha effettivamente delimitato l'ambito di applicazione della custodia cautelare in carcere, circoscrivendo i presupposti per l'applicazione della misura e modificando il procedimento per la sua impugnazione. Nell'approvazione delle modifiche normative, si sarebbe però potuto sicuramente essere più incisivi e, soprattutto, pensare ad introdurre elementi volti a configurare un illecito disciplinare a carico dei magistrati responsabili di evidenti distorsioni del sistema di carcerazione preventiva, a cui troppo spesso si ricorre in mancanza di reali esigenze cautelari e senza rispettare il criterio dell'assoluta indispensabilità;

l'utilizzo della custodia cautelare in carcere, e, quindi, della limitazione preventiva della libertà personale, deve infatti essere circoscritto alle sole ipotesi in cui questa esigenza è davvero indispensabile per garantire la sicurezza della collettività, per salvaguardare il valore delle indagini e soprattutto per assicurare quel contemperamento, che più volte è stato evocato, ma non sempre con misura e con fondatezza, tra tutela della libertà personale ed esigenze di protezione della sicurezza collettiva delle nostre comunità e dei nostri territori;

sempre in relazione al tema penitenziario, va rilevato che la questione della presenza di detenuti stranieri nelle carceri è uno dei temi attualmente più condizionanti il sistema penitenziario italiano, data l'incidenza sull'annoso problema del sovraffollamento. La percentuale italiana della componente reclusa immigrata è superiore alla media europea di oltre 11

punti percentuali, essendo pari al 32 per cento. Circa 4 punti percentuale in più rispetto alla Germania, che per l'appunto ha uno dei tassi di affollamento più bassi nell'area dell'Unione europea. In Italia gli stranieri regolarmente soggiornanti sono circa l'8 per cento della popolazione. I detenuti il 32 per cento della popolazione reclusa. I soggiornanti regolari, secondo stime a campione effettuate su singoli istituti, sono una quota inferiore al 10 per cento del totale dei detenuti stranieri, ovvero circa il 3 per cento del totale della popolazione detenuta nel nostro Paese;

sarebbe quindi opportuno promuovere, non solo a parole, accordi bilaterali volti ad agevolare il trasferimento dei detenuti provenienti dai Paesi che fanno registrare il maggior flusso di immigrazione verso l'Italia e, più in generale, con quei Paesi i cui cittadini registrano un alto tasso di presenza nelle carceri italiane;

in tema di edilizia giudiziaria, è necessario ribadire la necessità di mettere in campo soluzioni efficaci e non «raffazzonate» e provvisoriamente tese alla «definitività illusoria»; degli impegni già assunti dal Ministro lo scorso anno sul tema, non vi è traccia concreta, e sono rimasti solo gli annunci;

in merito alla riforma della geografia giudiziaria, prevista dalla legge n. 148 del 2011 ed attuata dai decreti legislativi nn. 155 e 156 del 2012, oggetto di un lungo dibattito, tuttora in corso, sono ampiamente noti i disagi arrecati ai cittadini per la perdita del giudice di prossimità: con la riforma sono stati chiusi circa 1.000 uffici di piccole dimensioni (31 tribunali minori, 37 procure, 220 sezioni distaccate e 667 uffici del giudice di pace poi recuperati a carico dei comuni), al fine, dichiarato, di rendere i tribunali più efficienti e di ottimizzarne le risorse. Le cancellerie della volontaria giurisdizione hanno un'affluenza altissima di pubblico (attesa la competenza in materia di amministrazione di sostegno, tutele e curatele molte volte gestite da familiari che non hanno accesso a depositi telematici) tale da dover fare ore, ore ed ore d'attesa per avere informazioni o copia conforme del provvedimento. Questi sono problemi reali che il Ministro sembra non conoscere e far finta di non conoscere. Non è sufficiente aumentare di una unità di funzionari per tribunale, serve un aumento di organico consistente e uno snellimento delle procedure anche in materia di ads;

la decisione di riduzione del numero dei tribunali ha omesso di considerare alcune «specificità territoriali» quali: la conformazione geografica e la situazione dei collegamenti infrastrutturali fra territori; la diversa dimensione della «domanda di giustizia» espressa dal territorio, sia sul versante civile (tasso di litigiosità) che sul versante penale (tasso di criminosità);

nel rispetto della dicitura «giustizia rapida ed efficiente», occorre quindi una rivisitazione della geografia giudiziaria modificando la riforma del 2012 che ha accentrato sedi e funzioni, con l'obiettivo di riportare tribunali, procure ed uffici del giudice di pace vicino ai cittadini e alle imprese;

ad ogni modo, più in generale, bisognerebbe effettuare le opportune valutazioni in merito al modello di ordinamento giudiziario attualmente ope-

rante nel nostro Paese; nello specifico, bisognerebbe avviare una definitiva riflessione in merito al riconoscimento della diversità delle funzioni giudiziarie e la conseguente separazione in senso proprio delle carriere dei giudici e dei magistrati del pubblico ministero. La legislazione repubblicana ha valorizzato al massimo l'indipendenza della magistratura e l'obbligatorietà dell'azione penale per favorire una progressiva assimilazione delle figure del giudice e del pubblico ministero, che rappresenta la più marcata differenza tra il sistema giudiziario italiano e quello degli altri Paesi;

tuttavia, con il codice di procedura penale del 1989, il modello di pubblico ministero scelto dai costituenti è entrato in conflitto con il nuovo ruolo assegnatogli nel processo accusatorio. Per questo motivo, nel corso dei lavori della Commissione bicamerale si affermò, tra rappresentanti di forze politiche diverse, l'idea di separare le funzioni dei giudici e dei pubblici ministeri e, in alcuni casi, di separare anche le loro carriere. Infine, la legge costituzionale n. 2 del 1999 ha introdotto il giusto processo, anche in attuazione delle convenzioni internazionali, rendendo così indifferibile la separazione tra l'ordine dei giudici e l'ufficio del pubblico ministero. Soltanto tale separazione consente, infatti, di realizzare un'effettiva terzietà dell'organo giudicante, vale a dire la sua equidistanza dalle parti e la parità sul piano processuale dell'accusa e della difesa offrendo al cittadino un processo effettivamente giusto. Il tema è uno dei punti fondamentali del programma di giustizia del centrodestra presentato agli elettori nel corso delle ultime elezioni politiche;

non meno importante nella logica della realizzazione a tutto tondo del principio del giusto processo e della parità fra accusa e difesa, appare necessaria valutare la costituzionalizzazione della figura dell'avvocato, e, in ogni caso, assicurare in modo pieno ed efficace la realizzazione dell'equo compenso a favore dei professionisti, che partecipano all'esercizio di una funzione materialmente costituzionale;

appare infine necessario garantire interventi a tutela del diritto dei minori alla bi-genitorialità anche nel corso dei procedimenti di separazione e divorzio;

anche il sistema degli affidamenti dei minori necessita urgentemente di una riforma. I gravi fatti di cronaca confermano l'esigenza di una revisione dell'attuale sistema senza arrivare al paradossale effetto di snaturare e depotenziare strumenti importanti per l'interesse superiore del minore, interesse che è e deve rimanere il perno della nostra azione, ma che deve essere letto alla luce del suo diritto di crescere con mamma e papà; sebbene previsto per sopperire alle situazioni in cui il minore si trovi temporaneamente privo di un ambiente familiare idoneo, l'affidamento familiare inserisce il minore in una famiglia che deve assicurargli il mantenimento, l'educazione, l'istruzione e le relazioni affettive di cui ha bisogno. Gli enti e le strutture giuridiche non sono in grado di assolvere questi compiti e soprattutto non sono in grado di garantire la cura affettiva che può essere prestata solo attraverso uno stabile rapporto personale. Di questa cura il minore ha un essenziale bisogno per la sua crescita armoniosa. Si ritiene, inoltre, che la concreta appli-

cazione dell'istituto non sia adeguata rispetto a quanto è previsto dalle norme di diritto internazionale e interno dirette alla tutela dei minori. Ci si riferisce, in particolare, a quanto sancito dalla Convenzione sui diritti del fanciullo, approvata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 20 novembre 1989 a New York e ratificata dall'Italia ai sensi della legge 27 maggio 1991, n. 176, che prescrive la protezione dell'unità familiare, imponendo, tra l'altro, agli Stati parti di rispettare il diritto del fanciullo separato dai propri genitori a intrattenere rapporti regolari e personali con essi, salvo che ciò non sia in contrasto con l'interesse preminente del fanciullo,

impegna il Governo:

1) a mettere in atto ogni iniziativa di competenza tesa ad un intervento globale e coerente che abbia i seguenti punti, quali priorità necessarie a rendere efficiente il servizio giustizia e ad assicurare ad ogni cittadino sicurezza e libertà:

a) la completa abrogazione della riforma della prescrizione;

b) l'attuazione delle riforme ordinamentali e processuali per consolidare il principio del giusto processo, che, pur essendo enunciato nella Costituzione, non fa ancora parte del quotidiano esercizio della giurisdizione in quanto: nel processo penale è oramai improcrastinabile restituire efficienza e celerità al sistema senza sacrificare le garanzie deve essere oltremodo assicurata l'effettiva parità tra accusa e difesa e la reale terzietà del giudice; nel processo civile deve essere garantita la certezza di una decisione in tempi ragionevoli e vanno individuate le soluzioni idonee ad eliminare il gigantesco macigno dei procedimenti arretrati, in particolare attraverso un'azione complessiva di informatizzazione; analogamente è a dirsi del processo tributario, rispetto al quale proprio negli ultimi mesi il principio di terzietà e imparzialità del giudice, come pure il ruolo imprescindibile della difesa tecnica, sembrano messi a più grave repentaglio;

c) la revisione delle norme in materia di appello e ricorso per Cassazione avverso le sentenze di proscioglimento, con gli obiettivi della deflazione dei processi e della protezione degli innocenti rispetto al rischio di eventuali accanimenti persecutori dello Stato, riprendendo le istanze del tutto condivisibili e legittime sottese alla legge n. 46 del 2006 (cosiddetta legge Pecorella), e declinandole secondo le indicazioni fornite dalla giurisprudenza costituzionale in un ben noto filone di pronunce, proponendo un ragionevole e proporzionato bilanciamento dei rimedi impugnatori a disposizione delle parti ed escludendo la possibilità per il pubblico ministero di appellare le sentenze di proscioglimento rese con le formule ampiamente liberatorie (il fatto non sussiste; l'imputato non lo ha commesso; il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato ovvero se il reato è stato commesso da persona non imputabile o non punibile per un'altra ragione) ai sensi dell'articolo 530, 1o comma, dei codice di rito: ciò in quanto appare ragionevole, anche alla luce della presunzione di non colpevolezza, escludere un secondo grado di giudizio di merito, defatigante e in un certo senso persecutorio, per l'imputato che sia riuscito a discolparsi completamente in primo grado, al di là di ogni ragionevole dubbio;

d) procedere con la riforma del processo tributario sia professionalizzando la figura del magistrato sia prevedendo apposite garanzie per il procedimento istruttorio;

d-bis) procedere alla realizzazione di interventi definitivi finalizzati al superamento delle carenze drammatiche di personale amministrativo e all'effettiva riqualificazione del personale;

e) la necessaria semplificazione normativa e burocratica della legislazione primaria e regolamentare che incide sul sistema giustizia, che aumenta il livello di litigiosità e contribuisce ad allungare i tempi dei processi;

f) la realizzazione di maggiori investimenti in informatizzazione del processo civile e del processo penale, al fine di conseguire un miglioramento complessivo dell'organizzazione dei servizi di cancelleria, di realizzare considerevoli risparmi di spesa e di raggiungere una trasparenza delle informazioni relative alle cause e alle sentenze per l'avvocatura e i cittadini, e l'implementazione di tecniche di *caseflow management*, ovvero di tecniche di raccolta, gestione e analisi dei dati all'interno degli uffici giudiziari, per l'elaborazione di *best practices* per la fissazione e la gestione di scadenze, l'esame preventivo dei procedimenti in entrata e la loro assegnazione a *iter* procedurali differenziati in base alle loro caratteristiche, la precoce identificazione e la gestione dei casi più complessi e potenzialmente più problematici;

g) la definitiva implementazione di una modernizzazione tecnologica degli uffici giudiziari, già avviata con parziale successo, in ragione di una loro maggiore efficienza e produttività; la realizzazione di programmi di innovazione digitale, per il miglior funzionamento degli uffici, da attuare con il completo ammodernamento delle infrastrutture e delle reti di trasmissione dei dati informatizzati;

h) l'implementazione di un monitoraggio efficace ed incisivo in merito dell'applicazione delle norme in materia di custodia cautelare e alla piena realizzazione del principio per cui, in linea con quanto previsto dall'articolo 27 della Costituzione, la presunzione di innocenza deve prevalere su ogni altra pur legittima considerazione, così da prevedere il ricorso alla custodia cautelare in carcere solo come *extrema ratio*;

i) l'attuazione di un programma credibile e immediato, adeguatamente finanziato, per la realizzazione di un nuovo piano carceri, attraverso l'implementazione delle strutture esistenti e l'edificazione dei nuovi istituti, nonché per provvedere alla copertura dei ruoli vacanti della Polizia penitenziaria, al fine di garantire ad essi di poter operare in condizioni di sicurezza, prevedendo un incremento significativo del numero di agenti in servizio, anche al fine di garantire ad essi condizioni lavorative adeguate e sicure;

k) l'adozione di iniziative volte a consentire lo scorrimento dell'intera graduatoria degli idonei al concorso di assistenti giudiziari, permettendo non solo al dipartimento organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi ma a tutti i dipartimenti del Ministero della giustizia di farvi ri-

corso per colmare gli attuali vuoti in organico che si registrano anche nel dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e nel dipartimento per la giustizia minorile e di comunità;

l) la realizzazione di interventi specifici e strutturali volti ad offrire soluzioni alle molteplici problematiche dell'edilizia giudiziaria, senza discriminazioni territoriali, come condizione essenziale per una gestione efficiente degli uffici giudiziari e a garanzia del diritto di agire e resistere in giudizio;

m) la revisione delle circoscrizioni giudiziarie, di cui ai decreti legislativi del 7 settembre 2012 n. 155 e n. 156, che di fatto, sopprimendo circa 1000 uffici giudiziari, tra tribunali, procure, sezioni distaccate e sedi del giudice di pace, ha reso più difficile l'accesso alla giustizia da parte dei cittadini, rallentato i tempi delle cause, diminuito i presidi di legalità sul territorio, «punti di riferimento» per l'erogazione dei servizi di giustizia e penalizzato quelle sedi che invece assicuravano una giustizia in tempi ragionevoli; urge pertanto intervenire attraverso una immediata correzione della riforma salvaguardando e preservando le sedi giudiziarie efficienti che garantiscono funzionalità al sistema giustizia in ottemperanza alle esigenze territoriali

n) la celere rivisitazione della geografia giudiziaria definita nel 2012 e, al fine di tenere conto di quanto emerge dal confronto con le esigenze dei territori, sottoscrivere le convenzioni con le regioni e gli enti locali proponenti o assumere ulteriori iniziative;

o) il potenziamento del ricorso a misure alternative al processo, anche in ambito penale, sulla base delle esperienze positive della messa alla prova, in assenza di pericolosità sociale, pure in relazione alla finalità rieducativa della pena;

o-bis) il recupero dei lavori della Commissione ministeriale per la modifica del codice penale, presieduta dal dottor Carlo Nordio promuovendo una riforma organica su tali presupposti;

p) la piena attuazione della normativa europea con riferimento al tema della tutela delle vittime di reato, se del caso prevedendo anche una disciplina risarcitoria da parte dello Stato laddove l'autore del reato sia tornato a delinquere, nonché ad assumere iniziative per modificare la disciplina relativa al pagamento delle spese giudiziarie, nel senso che esse non possano più gravare sulle vittime o sulle loro famiglie;

q) la predisposizione di iniziative di riforma costituzionale che garantiscano la piena realizzazione del principio del giusto processo, con particolare riferimento alla distinzione tra il ruolo dell'organo giudicante e dell'organo requirente, all'esercizio dell'azione penale secondo regole ben definite, alla ragionevole durata del processo penale, alla riforma del Consiglio superiore della magistratura che favorisca un'azione della magistratura svolta nell'esclusivo rispetto della legge, evitando la proliferazione del correntismo;

r) la piena attuazione e tutela del precetto costituzionale dell'indipendenza della magistratura, inteso come indipendenza dei singoli magistrati, soggetti soltanto alla legge e immuni da influenze di carattere correntizio e politico, garantita anche da comunicati impersonali della stessa magistratura, e salvaguardata - tramite opportuni interventi anche di carattere normativo - con una più puntuale disciplina della candidabilità, eleggibilità e ricollocamento dei magistrati in occasione di elezioni politiche e amministrative nonché di assunzione di incarichi di governo nazionale e negli enti territoriali;

s) l'implementazione di una riforma organica della magistratura onoraria, tenuto conto del ruolo importante che già oggi svolge nell'amministrare la giustizia, e quello ancor più rilevante che potrebbe assumere, al fine di darle una piena ed esaustiva collocazione ordinamentale;

t) la codificazione di un sistema di controlli in grado di verificare - nel rispetto dei principi di autonomia ed indipendenza - la professionalità dei magistrati, calibrato sull'esaltazione della capacità, dell'equilibrio e della diligenza e che risulti libero dai protagonismi dei singoli, nonché un meccanismo funzionale all'individuazione e selezione dei magistrati chiamati a dirigere gli uffici, che tenga conto della loro effettiva capacità organizzativa e gestionale, predisponendo, in linea con quanto richiesto anche in sede comunitaria, un puntuale ed efficace sistema di valutazione della responsabilità disciplinare dei magistrati, che sappia garantire la credibilità dell'ordine giudiziario;

u) l'introduzione di un meccanismo per cui l'ordinanza che accoglie l'istanza di riparazione per ingiusta detenzione sia comunicata, ai fini dell'avvio del procedimento di responsabilità, ai titolari dell'azione disciplinare; si tratta di un meccanismo necessario, in particolare alla luce del costante aumento dei rimborsi dovuti dallo Stato per ingiusta detenzione;

v) l'adozione di ogni opportuna iniziativa, anche di carattere normativo, per scongiurare fenomeni di eccessiva "mediatizzazione" della giustizia da parte di tutti i soggetti interessati e degli organi dell'informazione, evitando che la legittima attività di comunicazione e cronaca trasmodi in forme di indebita pressione o condizionamento (tramite titoli necessariamente spettacolari, conferenze stampa senza contraddittorio, divulgazioni di ricostruzioni parziali o decontestualizzate) sulle garanzie delle persone sottoposte al procedimento o sull'accertamento delle responsabilità;

z) la realizzazione di una riforma delle disposizioni che riguardano le intercettazioni telefoniche e ambientali, con particolare riferimento alla loro diffusione, soprattutto se riguardano terzi non indagati e vengono peraltro estrapolate dal contesto generale, col fine di tutelare il diritto alla riservatezza, in particolare per i soggetti estranei ai procedimenti;

aa) il potenziamento degli strumenti di lotta alla criminalità di tipo mafioso, non soltanto sotto il profilo della certezza della pena, ma anche mediante l'effettiva applicazione delle misure di prevenzione;

bb) l'elaborazione di misure efficaci ed incisive di contrasto al terrorismo internazionale, sia mediante iniziative volte a definire opportune disposizioni di legge, sia mediante la creazione di strutture specializzate che dovranno operare in stretta connessione con le analoghe istituzioni europee ed internazionali;

cc) l'adozione di iniziative per la sicurezza dei cittadini, volte rendere più rigido il trattamento sanzionatorio dei reati connessi allo spaccio di sostanze stupefacenti e psicotrope, attraverso l'implementazione di specifiche azioni normative già in discussione presso la Commissione giustizia;

dd) il contrasto ad ogni forma di aggressione alla sicurezza e libertà dei cittadini: ciò sia rendendo effettivo il principio di certezza della pena, sia garantendo che attraverso l'irrogazione della sanzione penale possano essere recisi i legami con le organizzazioni criminali;

ee) l'attuazione degli accordi bilaterali in essere ed un deciso impegno nella stipula di nuovi accordi bilaterali con altri Stati, affinché i detenuti stranieri scontino la pena nei Paesi di origine, tenuto conto che attualmente circa il 32 per cento dei detenuti è di origine straniera;

ff) la costituzionalizzazione della figura dell'avvocato e l'effettiva garanzia dell'equo compenso;

gg) procedere ad una seria riforma in materia di affidi dei minori limitando al massimo il potere da parte degli assistenti sociali in tali procedimenti, atteso che i casi gravi come quelli accaduti a Bibbiano non devono più ripetersi, prevedendo anche a tal fine la videoregistrazione di qualsiasi colloquio dei minori con giudici e operatori;

hh) in riferimento al diritto di famiglia ed all'affido condiviso, impegna infine il Governo ad adottare gli opportuni provvedimenti al fine di porre in essere le misure contenute nella risoluzione n. 2079 (2015) del Consiglio d'Europa, ovvero a realizzare la tanto attesa riforma del diritto di famiglia nella direzione della de-giurisdizionalizzazione, anche mediante la mediazione familiare, nonché a conseguire la piena applicazione dell'affido condiviso e del mantenimento diretto ogni qualvolta possibile .

Allegato B

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2019

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia *(vedi annesso)*

Integrazione all'intervento della senatrice Cirinnà nella discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia

Mi limito a ricordare in questa sede un punto, davvero odioso: l'articolo 15 del primo decreto sicurezza esclude che al difensore ammesso al patrocinio a spese dello Stato venga erogato alcun compenso, quando l'impugnazione è dichiarata inammissibile. Stiamo parlando, colleghi, della difesa dei non abbienti, garantita dall'articolo 24 della Costituzione. E stiamo parlando di sanzionare un avvocato che abbia presentato una impugnazione inammissibile con il mancato compenso per il proprio lavoro. Ecco un tipico esempio di norma ideologica, che per fronteggiare presunti abusi, colpisce indiscriminatamente nel mucchio, pregiudicando l'effettività del diritto di difesa dei più deboli e vulnerabili.

Del diritto di difesa, voglio ricordarlo da avvocata, non si abusa mai: la difesa, lo dice la Costituzione, è diritto inviolabile in ogni stato e grado di giudizio. Non si può e non si deve pensare nemmeno per un momento che il sovraccarico del sistema giustizia possa essere affrontato limitando - anche in modo subdolo, come fa questa norma - il diritto di difesa. E noi, se vogliamo marcare una discontinuità, non possiamo permetterci di tenere in vita una norma odiosa come questa, che colpisce i soggetti più deboli! Molto altro potrei dire sui decreti in-sicurezza, vere e proprie norme-vergogna e liberticide. Ma questo andrebbe al di là di quello di cui ci occupiamo oggi.

Voglio invece spendere qualche parola su un tema che mi sta molto a cuore, e cioè la condizione delle detenute e dei detenuti vulnerabili. Penso alle detenute madri, attualmente sono 48 signor Ministro, ho davvero apprezzato il suo assaggio sul punto. Le parla una senatrice che spesso visita le carceri, proprio per verificare la condizione delle detenute e dei detenuti più fragili. Si sentiva davvero il bisogno di ascoltare parole chiare sull'attuazione della legge n. 62 del 2011, per garantirne la piena effettività. Allo stesso tempo, però, è assolutamente urgente ragionare su modifiche dell'attuale normativa in materia di detenzione alternativa. Bisogna fare in modo - e non è retorica, ma un'emergenza vera! - che nessun bambino varchi mai più la soglia di un carcere, intervenendo sul codice penale e sul codice di procedura penale per rendere effettive e sistematiche le misure alternative per le detenute madri (ad oggi i bambini in carcere sono 53). La detenzione alternativa va migliorata: il ricorso alle Icam deve essere limitato ai

soli casi in cui ciò sia assolutamente necessario, e deve essere invece promosso e finanziato il ricorso a case famiglia protette. Non dimentichiamocene, per favore.

Penso infine, e concludo, alla condizione delle detenute e dei detenuti transessuali. La riforma dell'ordinamento penitenziario ha introdotto importanti strumenti di protezione delle persone transessuali detenute in carcere, per sottrarle al rischio di violenze e, soprattutto, per garantire modalità detentive corrispondenti alla loro identità di genere e dunque alla loro dignità. Queste innovazioni vanno rese effettive su tutto il territorio nazionale. Ad esse, però, si devono accompagnare interventi di più ampio respiro, che riguardano la formazione del personale ma anche, più in generale, la tutela della salute in carcere (penso all'accesso alle terapie ormonali e all'assistenza psicologica) e l'effettività di percorsi di reinserimento sociale adeguati alla condizione delle detenute e dei detenuti transessuali.

Il faro della nostra azione sia l'articolo 27 della Costituzione. Lo ha ricordato pochi giorni fa la Presidente della Corte costituzionale: l'articolo 27 parla di pena, non di carcere. Ecco, io mi auguro davvero che la nostra azione di governo, su questo, sia chiara e coerente: potenziamento delle misure alternative, umanità della detenzione, dignità delle detenute e dei detenuti più vulnerabili. Sono fiduciosa che sapremo prendere la strada giusta. Grazie.

Testo integrale dell'intervento del senatore Cucca nella discussione sulla Relazione del Ministro della giustizia sull'amministrazione della giustizia

Signor Ministro, devo preliminarmente dire che sono abbastanza soddisfatto del contenuto della sua relazione. Dico abbastanza perché ho apprezzato lo sforzo che ella ha compiuto, ha dovuto compiere, per redigere una relazione sull'attività di due Governi in tema di giustizia; due Governi che hanno una visione completamente differente sui temi della giustizia: garantisti, concreti, sempre per una giustizia giusta noi; giustizialisti, populisti, demagogici, malpancisti gli altri.

E infatti, come ella ben sa, noi ci siamo trovati spesso in posizione assai critica su alcuni dei provvedimenti approvati durante l'attività dello scorso Governo, anche su temi ampiamente condivisi pure da noi.

Tuttavia, ho apprezzato la sua relazione sia sui temi che, soprattutto sui toni, improntati sempre al dialogo, al confronto e alla volontà di trovare sintesi e condivisione la più ampia possibile.

Importantissima reputo sia la parte relativa agli investimenti. Spesso ho avuto una posizione critica su provvedimenti che, pur condivisibili nel contenuto, contenevano la clausola di invarianza finanziaria.

Come può funzionare il settore giustizia se non si mettono a disposizione le risorse per il suo buon funzionamento?

Da tempo vado ripetendo, e tanti soggetti, magistrati e avvocati hanno manifestato la stessa opinione, che il primo passo verso la riduzione dei

tempi del processo deve necessariamente passare attraverso un serio rafforzamento del personale, sia magistrati che personale amministrativo. Lei ha avviato la prosecuzione dell'azione già intrapresa dal ministro Orlando nella scorsa legislatura di ampliamento e rafforzamento delle piante organiche, ma è doveroso evidenziare che il processo ha subito un rallentamento, sia nelle assegnazioni dei nuovi magistrati alle sedi vacanti, che nell'assunzione del personale amministrativo. Sono certo che, se darà impulso all'utilizzo delle risorse di cui ci ha parlato, ci siano le condizioni per un cambio di passo significativo, che saprà dare risposte concrete a quei tribunali, soprattutto i più piccoli, che sono davvero in sofferenza.

Noi saremo su tali temi assai collaborativi, ma rappresenteremo uno stimolo continuo e un pungolo ad agire.

Auspichiamo quindi che si possa scorrere la graduatoria degli idonei dei concorsi che sono stati banditi e completati: per esempio, la graduatoria del concorso per assistenti giudiziari che ha portato ad un significativo risultato, ma ancora non si è giunti alla conclusione dello scorrimento. Le chiedo quindi di non disperdere quel patrimonio magari con l'approvazione degli emendamenti nel mille proroghe, anche in tema di tirocinanti.

Credo sia indispensabile fare un cenno alla magistratura onoraria. È nota la mia posizione di assoluta contrarietà alla categoria. Nondimeno, non posso ribadire quanto più volte affermato circa la possibilità di mettere mano a un'ulteriore riforma del provvedimento approvato nella scorsa legislatura. Questo perché è innegabile che il tema sia scottante. Ho spesso parlato di patologia, creata tuttavia non dai magistrati onorari ma dai Governi che negli anni si sono succeduti.

Non si può negare che oggi la magistratura onoraria fornisce un contributo che ormai è indispensabile per il corretto funzionamento dell'apparato. Da qui la necessità di intervenire per assicurare a coloro che oggi ricoprono l'incarico il conseguimento del trattamento pensionistico e di un corrispettivo adeguato alla dignità e all'altissimo valore delle funzioni svolte.

Di contro, sarà indispensabile che nei confronti dei nuovi magistrati onorari si applichi rigorosamente la normativa sui mandati. Decorsi i due quadrienni dovranno essere sostituiti. In al modo si potranno coprire quei posti con magistrati vincitori di concorso come previsto dalla Costituzione.

Ho apprezzato molto anche la parte degli investimenti nell'edilizia giudiziaria e penitenziaria, indispensabili per assicurare una corretta amministrazione della giustizia da parte degli operatori del settore.

Ma la concretezza del suo operato deve avere seguito su tanti altri temi. E quindi è ottima la parte in cui si prevede la riduzione dei tempi del processo, sia civile che penale, per cui siamo in procinto di esaminare le leggi delega approvate o da approvare dal Consiglio dei ministri.

Ebbene, come più volte ho avuto modo di dire, noi saremo al suo fianco se dalle parole si passerà ai fatti, se cioè saremo capaci di mantenere un confronto serio e costruttivo non solo nell'ambito della maggioranza, ma anche con le opposizioni e soprattutto; se sapremo dare ascolto a tutti gli operatori del diritto che, ormai da troppo tempo, consentono con la loro dedizione, la loro disponibilità e il loro gravoso lavoro, di far funzionare la macchina della giustizia nel nostro Paese, troppo spesso in condizioni di

grande disagio, con risorse ridotte all'osso, in locali talvolta fatiscenti e con una cronica carenza di personale.

Nonostante questo, il nostro Paese è stato e rimane culla del diritto e della civiltà giuridica, un fiore all'occhiello guardato con interesse in tutto il mondo. Allora continuiamo il lavoro già avviato la scorsa legislatura, perché adesso abbiamo davvero le condizioni per un miglioramento sostanziale.

Lei ha trattato davvero tanti temi, tutti di importanza vitale. Innegabile che su alcuni di essi vi sia la necessità di un'attenzione maggiore. Si pensi ad esempio all'edilizia penitenziaria. Troppi edifici carcerari sono vecchi e fatiscenti e anche molti di quelli di recente costruzione presentano serie problematiche strutturali. Credo che compito primario dello Stato sia quello di assicurare la dignità della vita in carcere, perché condivido molto il pensiero di chi dice che il grado di civiltà di un Paese si misura anche dalle condizioni delle carceri e del livello di vita che si assicura al suo interno.

E questo passa anche attraverso una revisione della materia della Polizia penitenziaria cui finalmente abbiamo messo mano.

Credo però anche indispensabile riavviare il percorso già avviato nella scorsa legislatura di riordino e riforma dell'ordinamento penitenziario, uno dei punti cardine del Governo Renzi, sapientemente messo in atto dal ministro Orlando, per assicurare ai condannati una pena giusta, certa ma anche - come ella stessa ha detto - una pena che miri alla rieducazione. Implementare quindi il lavoro all'interno degli istituti di pena è essenziale, ma non basta se non è accompagnato da una complessiva riforma dell'intero sistema.

E mi consenta anche un apprezzamento per l'attenzione che intende dedicare alle detenute madri, con l'istituzione di nuove Icam.

Mi permetta tuttavia di invitarla a rimettere in moto anche il tema della giustizia riparativa, che è stato abbandonato. Credo che il tema sia da molti poco conosciuto, ma che, dove funziona grazie all'abnegazione di pochi volontari, sta dando risultati straordinari.

Ottima anche l'annunciata riforma sui reati agroalimentari: la commissione Caselli era stata istituita anch'essa dai Governi Renzi e Gentiloni e lei giustamente prosegue quell'opera.

Sappiamo che ella ha avviato una proficua collaborazione e un serrato confronto con la ministra Bellanova e sono certo che non tarderemo a raccogliere i frutti.

Ovviamente, ci sono anche delle differenze di opinioni su alcuni dei temi da lei trattati.

Le riforme sullo "spazzacorrotti" e quella sulla prescrizione - come è noto - non sono state e non sono da noi condivise. L'atteggiamento che lei oggi ha manifestato, tuttavia, ci induce a ritenere che ci sia la volontà di continuare il serrato confronto in atto per pervenire a un risultato condiviso.

Evitiamo di mettere a tutti i costi le bandierine su un territorio spesso poco conosciuto ai più, basandosi solo su argomenti populisti e demagogici, che tuttavia rischiano davvero di far male al sistema giustizia. Prestiamo quindi ascolto agli avvocati, ai magistrati e a tutti gli operatori per pervenire alle soluzioni migliori.

Da parte nostra, manteniamo la contrarietà alla legge "spazzacorrot-

ti" sulla quale avevamo una sostanziale condivisione, che venne però mortificata dall'improvvisa apparizione dell'emendamento sulla prescrizione.

Signor Ministro, apprezzo la volontà manifestata di continuare il confronto, ma a una soluzione condivisa ci si può arrivare solo se si accantonano posizioni pregiudiziali e davvero ci si ascolta.

Da parte nostra, confermiamo solo la necessità che un processo che ha un inizio abbia anche una fine certa, mentre condividiamo l'esigenza inderogabile di ridurre i tempi del processo per assicurare una giustizia giusta e in tempi ragionevoli, come del resto ci impone la nostra Costituzione.

Le assicuriamo quindi una collaborazione fattiva e leale nella discussione dei progetti di riforma del processo civile e penale, manifestando sin d'ora apprezzamento per la prosecuzione del percorso della digitalizzazione, dell'introduzione del processo penale telematico, della riforma delle notifiche e, in genere, sulla complessiva accelerazione del giudizio.

Mi consenta anche un apprezzamento circa l'attenzione che vuole prestare all'Avvocatura, ponendo mano sia per prevedere la corretta applicazione dell'equo compenso che per la volontà di prevedere la figura dell'avvocato nella Costituzione.

Dunque abbiamo davvero tanti temi da affrontare, tanti problemi da risolvere e talvolta potremo avere anche opinioni divergenti. Ma se avremo la capacità di abbandonare posizioni preconcette e posizioni di bandiera, mediante l'ascolto e il confronto saremo i grado di fare tante buone cose. Con queste condizioni, noi ci saremo, pronti a dare il nostro leale contributo per il miglioramento di un settore così delicato per la vita del nostro Paese come è quello della giustizia.

VOTAZIONI QUALIFICATE EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA

VOTAZIONE		OGGETTO	RISULTATO						ESITO
Num.	Tipo		Pre	Vot	Ast	Fav	Cont	Magg	
1	Nom.	Relazione Ministro giustizia su amministrazione giustizia. Proposta di risoluzione n. 1, D'Angelo e altri	256	255	000	146	109	128	APPR.
2	Nom.	Relazione Ministro giustizia su amministrazione giustizia. Proposta di risoluzione n. 2, Bernini, Romeo, Ciriani	255	254	002	105	147	127	RESP.

- Le Votazioni annullate e quelle in cui è mancato il numero legale non sono riportate

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (s)=Subentrante
(M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante

Nominativo	**1**	**2**
Abate Rosa Silvana	F	C
Accoto Rossella	F	C
Agostinelli Donatella	F	C
Aimi Enrico		
Airola Alberto	F	C
Alberti Casellati Maria Elisab	P	P
Alderisi Francesca	M	M
Alfieri Alessandro	F	C
Anastasi Cristiano	F	C
Angrisani Luisa	F	C
Arrigoni Paolo	C	F
Astorre Bruno	F	C
Auddino Giuseppe	F	C
Augussori Luigi	C	F
Bagnai Alberto	C	F
Balboni Alberto	C	F
Barachini Alberto	C	F
Barbaro Claudio	C	F
Barboni Antonio		
Battistoni Francesco	M	M
Bellanova Teresa	M	M
Berardi Roberto		
Bergesio Giorgio Maria	C	F
Bernini Anna Maria		
Bertacco Stefano	M	M
Berutti Massimo Vittorio	C	F
Biasotti Sandro Mario	C	F
Binetti Paola	C	F
Bini Caterina	F	C
Biti Caterina	F	C
Bogo Deledda Vittoria F. M.	M	M
Boldrini Paola	F	C
Bongiorno Giulia	C	F
Bonifazi Francesco	M	M
Bonino Emma	C	A
Borghesi Stefano	C	F
Borgonzoni Lucia	C	F
Bossi Simone	C	F
Bossi Umberto	M	M
Bottici Laura	F	C
Botto Elena	F	C
Bressa Gianclaudio	F	C
Briziarelli Luca	C	F
Bruzzone Francesco		
Buccarella Maurizio	M	M

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (s)=Subentrante
(M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante

Nominativo	**1**	**2**
Calandrini Nicola	C	F
Calderoli Roberto	C	F
Caliendo Giacomo	C	F
Caligiuri Fulvia Michela	C	F
Campagna Antonella	F	C
Campari Maurizio	C	F
Candiani Stefano	C	F
Candura Massimo	C	F
Cangini Andrea	C	
Cantù Maria Cristina	C	F
Carbone Vincenzo	C	F
Cario Adriano		
Casini Pier Ferdinando	F	C
Casolati Marzia	C	F
Castaldi Gianluca	M	M
Castellone Maria Domenica	F	C
Castiello Francesco	F	C
Catalfo Nunzia	F	C
Cattaneo Elena	M	M
Causin Andrea	C	F
Centinaio Gian Marco	M	M
Cerno Tommaso		
Cesaro Luigi	C	F
Ciampolillo Alfonso	M	M
Cioffi Andrea	F	C
Ciriani Luca	M	M
Cirinnà Monica	F	C
Collina Stefano	F	C
Coltorti Mauro	F	C
Comincini Eugenio Alberto	F	C
Conzatti Donatella	F	C
Corbetta Gianmarco	F	C
Corrado Margherita	F	C
Corti Stefano	C	F
Craxi Stefania Gabriella A.	C	F
Crimi Vito Claudio	F	C
Croatti Marco	F	C
Crucioli Mattia	F	C
Cucca Giuseppe Luigi Salvatore	F	C
Dal Mas Franco	C	F
D'Alfonso Luciano		
Damiani Dario	C	F
D'Angelo Grazia	F	C
D'Arienzo Vincenzo	F	C
De Bertoldi Andrea	C	F
De Bonis Saverio	F	C
De Falco Gregorio		

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (s)=Subentrante
(M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante

Nominativo	**1**	**2**
De Lucia Danila	F	C
De Petris Loredana	F	C
De Poli Antonio	C	F
De Siano Domenico	C	F
De Vecchis William	C	F
Dell'Olio Gianmauro	F	C
Dessì Emanuele	F	C
Di Girolamo Gabriella	F	C
Di Marzio Luigi	F	C
Di Micco Fabio	F	C
Di Nicola Primo	F	C
Di Piazza Stanislao	F	C
Donno Daniela	F	C
Drago Tiziana Carmela Rosaria	F	C
Durnwalder Meinhard		
Endrizzi Giovanni		C
Errani Vasco	F	C
Evangelista Elvira Lucia	F	C
Faggi Antonella	C	F
Fantetti Raffaele	C	F
Faraone Davide	F	C
Fattori Elena	F	C
Fazzolari Giovanbattista		
Fazzone Claudio	M	M
Fede Giorgio	F	C
Fedeli Valeria	F	C
Fenu Emiliano	F	C
Ferrara Gianluca	F	C
Ferrari Alan	F	C
Ferrazzi Andrea	F	C
Ferrero Roberta	C	F
Ferro Giuseppe Massimo	C	F
Floridia Barbara		
Floris Emilio	C	F
Fregolent Sonia	C	F
Fusco Umberto	C	F
Galliani Adriano		
Gallicchio Agnese	F	C
Gallone Maria Alessandra	C	F
Garavini Laura	F	C
Garnero Santanchè Daniela	C	F
Garruti Vincenzo	F	C
Gasparri Maurizio	C	F
Gaudiano Felicia	F	C
Ghedini Niccolò		
Giacobbe Francesco	M	M
Giammanco Gabriella	C	F

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (s)=Subentrante
(M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante

Nominativo	**1**	**2**
Giannuzzi Silvana	F	C
Giarrusso Mario Michele	F	C
Ginetti Nadia	F	C
Giro Francesco Maria		
Girotto Gianni Pietro	F	C
Granato Bianca Laura	F	C
Grassi Ugo	C	F
Grasso Pietro	F	C
Grimani Leonardo	F	C
Guidolin Barbara	F	C
Iannone Antonio	C	F
Iori Vanna	F	C
Iwobi Tony Chike	C	F
La Mura Virginia	F	C
La Pietra Patrizio Giacomo	M	M
La Russa Ignazio Benito Maria		
L'Abbate Pasqua	F	C
Laforgia Francesco	F	C
Laniece Albert	F	C
Lannutti Elio	F	C
Lanzi Gabriele	F	C
Laus Mauro Antonio Donato	F	C
Leone Cinzia	F	C
Lezzi Barbara	F	C
Licheri Ettore Antonio	F	C
Lomuti Arnaldo	F	C
Lonardo Alessandrina	M	M
Lorefice Pietro	F	C
Lucidi Stefano	C	F
Lunesu Michelina	C	F
Lupo Giulia	F	C
Maffoni Gianpietro		
Magorno Ernesto	F	C
Maiorino Alessandra	F	C
Malan Lucio	C	F
Mallegni Massimo		
Malpezzi Simona Flavia	F	C
Manca Daniele	F	C
Mangialavori Giuseppe Tommaso	C	F
Mantero Matteo	F	C
Mantovani Maria Laura	F	C
Marcucci Andrea	F	C
Margiotta Salvatore	F	C
Marilotti Giovanni	M	M
Marin Raffaella Fiormaria	C	F
Marinello Gaspare Antonio	F	C
Marino Mauro Maria	F	C

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (s)=Subentrante
(M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante

Nominativo	**1**	**2**
Martelli Carlo	C	C
Marti Roberto	C	F
Masini Barbara	C	F
Matrisciano Mariassunta	F	C
Mautone Raffaele	M	M
Merlo Ricardo Antonio	M	M
Messina Alfredo		
Messina Assunta Carmela	F	C
Mininno Cataldo	F	C
Minuto Anna Carmela	C	F
Mirabelli Franco	F	C
Misiani Antonio	M	M
Modena Fiammetta	C	F
Moles Rocco Giuseppe	C	F
Mollame Francesco	F	C
Montani Enrico	C	F
Montevecchi Michela	F	C
Monti Mario	M	M
Moronese Vilma	F	C
Morra Nicola	F	C
Nannicini Tommaso	F	C
Napolitano Giorgio	M	M
Nastri Gaetano	C	F
Naturale Gisella	F	C
Nencini Riccardo	F	C
Nisini Tiziana	C	F
Nocerino Simona Nunzia	F	C
Nugnes Paola	F	C
Ortis Fabrizio	M	M
Ostellari Andrea	C	F
Pacifico Marinella	F	C
Pagano Nazario	C	F
Papatheu Urania Giulia Rosina	C	F
Paragone Gianluigi	F	C
Parente Annamaria	F	C
Paroli Adriano	M	M
Parrini Dario	F	C
Patuanelli Stefano	F	C
Pavanelli Emma	F	C
Pazzaglini Giuliano	C	F
Pellegrini Emanuele	C	F
Pellegrini Marco	F	C
Pepe Pasquale	C	F
Pergreffi Simona	C	F
Perilli Gianluca	F	C
Perosino Marco	C	F
Pesco Daniele	F	C

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (s)=Subentrante
(M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante

Nominativo	**1**	**2**
Petrenga Giovanna	C	F
Petrocelli Vito Rosario	F	C
Pianasso Cesare	C	F
Piano Renzo		
Piarulli Angela Anna Bruna	F	C
Pichetto Fratin Gilberto	C	F
Pillon Simone	C	F
Pinotti Roberta	F	C
Pirovano Daisy	C	F
Pirro Elisa	F	C
Pisani Giuseppe	F	C
Pisani Pietro	C	F
Pittella Giovanni Saverio	F	C
Pittoni Mario	C	F
Pizzol Nadia	C	F
Presutto Vincenzo	F	C
Pucciarelli Stefania	C	F
Puglia Sergio		
Quagliariello Gaetano	C	F
Quarto Ruggiero	F	C
Rampi Roberto	M	M
Rauti Isabella	C	F
Renzi Matteo	M	M
Riccardi Alessandra	F	C
Ricciardi Sabrina	F	C
Richetti Matteo		
Ripamonti Paolo	C	F
Rivolta Erica	C	
Rizzotti Maria	M	M
Rojc Tatjana	F	C
Romagnoli Sergio	F	C
Romani Paolo	C	F
Romano Iunio Valerio	F	C
Romeo Massimiliano	C	F
Ronzulli Licia	M	M
Rossi Mariarosaria	C	F
Rossomando Anna	F	C
Rubbia Carlo		
Rufa Gianfranco	C	F
Ruspandini Massimo	C	F
Russo Loredana	F	C
Saccone Antonio	C	F
Salvini Matteo	M	M
Santangelo Vincenzo	F	C
Santillo Agostino	F	C
Saponara Maria	C	F
Saviane Paolo	M	M

(F)=Favorevole (C)=Contrario (A)=Astenuto (V)=Votante (s)=Subentrante
(M)=Cong/Gov/Miss (P)=Presidente (R)=Richiedente la votazione e non votante

Nominativo	**1**	**2**
Sbrana Rosellina	C	F
Sbrollini Daniela	F	C
Schifani Renato	C	F
Sciascia Salvatore	M	M
Segre Liliana	M	M
Serafini Giancarlo	C	F
Siclari Marco	C	F
Sileri Pierpaolo	F	C
Siri Armando	C	F
Stabile Laura	C	F
Stefani Erika	C	F
Stefano Dario	F	C
Steger Dieter	F	A
Sudano Valeria Carmela Maria	F	C
Taricco Giacomino	F	C
Taverna Paola	F	C
Testor Elena	C	F
Tiraboschi Maria Virginia	C	F
Toffanin Roberta	C	F
Toninelli Danilo	F	C
Tosato Paolo	C	F
Totaro Achille		
Trentacoste Fabrizio	F	C
Turco Mario	M	M
Unterberger Juliane	F	C
Urraro Francesco	C	F
Urso Adolfo	C	F
Vaccaro Sergio	F	C
Valente Valeria		
Vallardi Gianpaolo	C	F
Vanin Orietta	F	C
Vattuone Vito	F	C
Verducci Francesco	F	C
Vescovi Manuel	M	M
Vitali Luigi	C	F
Vono Gelsomina	F	C
Zaffini Francesco	M	M
Zanda Luigi Enrico		
Zuliani Cristiano	C	F

SEGNALAZIONI RELATIVE ALLE VOTAZIONI EFFETTUATE NEL CORSO DELLA SEDUTA

Nel corso della seduta è pervenuta al banco della Presidenza la seguente comunicazione:

RELAZIONE DEL MINISTRO DELLA GIUSTIZIA SULL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA:

sulla proposta di risoluzione n. 2, la senatrice Rivolta avrebbe voluto esprimere un voto favorevole.

Congedi e missioni

Sono in congedo i senatori: Alderisi, Barachini, Battistoni, Bertacco, Bogo Deledda, Bonifazi, Bossi Umberto, Castaldi, Cattaneo, Ciampolillo, Ciriani, Crimi, De Lucia, De Poli, Di Piazza, Giacobbe, La Pietra, Malpezzi, Margiotta, Mautone, Merlo, Misiani, Monti, Napolitano, Renzi, Ricciardi, Romeo, Ronzulli, Salvini, Saviane, Sciascia, Segre, Sileri, Turco e Zaffini.

Sono assenti per incarico avuto dal Senato i senatori: Lonardo, per attività di rappresentanza del Senato; Ortis e Paroli, per attività dell'Assemblea parlamentare della NATO; Buccarella, Fazzone, Marilotti, Rampi, Rizzotti e Vescovi, per attività dell'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa.

Commissioni permanenti, approvazione di documenti

La 7ª Commissione permanente (Istruzione pubblica, beni culturali), nella seduta del 15 gennaio 2020, ha approvato una risoluzione, ai sensi dell'articolo 50, comma 2, del Regolamento, a conclusione dell'esame dell'affare assegnato sulla dismissione dell'utilizzo degli animali nei circhi e negli spettacoli viaggianti, con riferimento ai criteri di riparto del FUS (*Doc*. XXIV, n. 15).

Il predetto documento è inviato al Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo.

Disegni di legge, trasmissione dalla Camera dei deputati

Presidente del Consiglio dei ministri
Ministro dell'economia e finanze
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento (1672)

(presentato in data 22/01/2020)
C.2302 approvato dalla Camera dei deputati.

Disegni di legge, annunzio di presentazione

Senatori Pillon Simone, Augussori Luigi, Borghesi Stefano, Calderoli Roberto, Arrigoni Paolo, Bagnai Alberto, Barbaro Claudio, Bergesio Giorgio Maria, Bossi Simone, Briziarelli Luca, Bruzzone Francesco, Campari Maurizio, Candura Massimo, Cantù Maria Cristina, Casolati Marzia, Corti Stefano, De Vecchis William, Faggi Antonella, Ferrero Roberta, Fregolent Sonia, Fusco Umberto, Iwobi Tony Chike, Lunesu Michelina, Marin Raffaella Fiormaria, Marti Roberto, Montani Enrico, Nisini Tiziana, Ostellari Andrea, Pazzaglini Giuliano, Pellegrini Emanuele, Pepe Pasquale, Pergreffi Simona, Pianasso Cesare, Pirovano Daisy, Pisani Pietro, Pittoni Mario, Pizzol Nadia, Pucciarelli Stefania, Ripamonti Paolo, Rivolta Erica, Romeo Massimiliano, Rufa Gianfranco, Saponara Maria, Saviane Paolo, Sbrana Rosellina, Siri Armando, Stefani Erika, Tosato Paolo, Vallardi Gianpaolo, Vescovi Manuel, Zuliani Cristiano
Istituzione della festa nazionale dei figli (1670)
(presentato in data 20/01/2020);

senatori Quarto Ruggiero, Presutto Vincenzo, Perilli Gianluca, Moronese Vilma, La Mura Virginia, Floridia Barbara, Mantero Matteo, L'Abbate Patty, Pavanelli Emma, Di Micco Fabio, Auddino Giuseppe, Corbetta Gianmarco, Pesco Daniele, Dell'Olio Gianmauro, Evangelista Elvira Lucia, Matrisciano Susy, Romano Iunio Valerio, Lorefice Pietro, Leone Cinzia, Pirro Elisa, Naturale Gisella, Angrisani Luisa, Accoto Rossella, Botto Elena, Riccardi Alessandra, Vanin Orietta, Montevecchi Michela, Maiorino Alessandra, Abate Rosa Silvana, Agostinelli Donatella, Airola Alberto, Anastasi Cristiano, Bogo Deledda Vittoria Francesca Maria, Bottici Laura, Campagna Antonella, Castellone Maria Domenica, Castiello Francesco, Ciampolillo Lello, Cioffi Andrea, Coltorti Mauro, Corrado Margherita, Croatti Marco, Crucioli Mattia, D'Angelo Grazia, De Lucia Danila, Dessì Emanuele, Di Girolamo Gabriella, Di Marzio Luigi, Di Nicola Primo, Donno Daniela, Drago Tiziana Carmela Rosaria, Endrizzi Giovanni, Fede Giorgio, Fenu Emiliano, Ferrara Gianluca, Gallicchio Agnese, Garruti Vincenzo, Gaudiano Felicia, Giannuzzi Silvana, Giarrusso Mario Michele, Girotto Gianni Pietro, Granato Bianca Laura, Guidolin Barbara, Lannutti Elio, Lanzi Gabriele, Lezzi Barbara, Licheri Ettore Antonio, Lomuti Arnaldo, Lupo Giulia, Mantovani Maria Laura, Marilotti Gianni, Marinello Gaspare Antonio, Mautone Raffaele, Mininno Cataldo, Mollame Francesco, Morra Nicola, Nocerino Simona Nunzia, Ortis Fabrizio, Pacifico Marinella, Pellegrini Marco, Petrocelli Vito Rosario, Piarulli Angela Anna Bruna, Pisani Giuseppe, Puglia Sergio, Ricciardi Sabrina, Romagnoli Sergio, Russo Loredana, Santangelo Vincenzo, Santillo Agostino, Taverna Paola, Toninelli Danilo, Trentacoste Fabrizio, Vaccaro Sergio

Istituzione dei "Santuari dell'acqua potabile" e delega al Governo per la tutela delle fonti di approvvigionamento di acqua potabile (1671)
(presentato in data 21/01/2020);

senatori Rufa Gianfranco, Barbaro Claudio
Istituzione per il fondo di restauro e la tutela delle statue di marmo e dei mosaici del Foro Italico (1673)
(presentato in data 23/01/2020);

senatrice Binetti Paola
Modifiche all'articolo 51 della legge 16 gennaio 2003, n. 3, in materia di salute dei non fumatori, e al comma 3 dell'articolo 39-terdecies del decreto legislativo 26 ottobre 1995, n. 504, in materia di disposizioni in tema di tabacchi da inalazione senza combustione (1674)
(presentato in data 23/01/2020);

senatore Lomuti Arnaldo
Modifica al decreto legislativo 28 luglio 1989, n. 271, recante norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale, in materia di formazione dei ruoli di udienza e trattazione dei processi (1675)
(presentato in data 20/01/2020);

senatori Iwobi Tony Chike, Centinaio Gian Marco
Disposizioni in materia di insequestrabilità delle opere d'arte prestate da Stati esteri, enti o istituzioni culturali straniere durante la permanenza in Italia per l'esposizione al pubblico (1676)
(presentato in data 21/01/2020);

senatore Pittoni Mario
Istituzione dell'indirizzo biomedico presso i licei classici e i licei scientifici, propedeutico al superamento del numero chiuso per l'accesso ai corsi di laurea di carattere chimico-biologico e medico sanitario (1677)
(presentato in data 22/01/2020);

senatori Tosato Paolo, Arrigoni Paolo, Augussori Luigi, Bagnai Alberto, Barbaro Claudio, Bergesio Giorgio Maria, Borghesi Stefano, Bossi Simone, Briziarelli Luca, Bruzzone Francesco, Calderoli Roberto, Campari Maurizio, Candura Massimo, Cantù Maria Cristina, Casolati Marzia, Corti Stefano, De Vecchis William, Faggi Antonella, Ferrero Roberta, Fusco Umberto, Iwobi Tony Chike, Lunesu Michelina, Marin Raffaella Fiormaria, Marti Roberto, Montani Enrico, Nisini Tiziana, Ostellari Andrea, Pazzaglini Giuliano, Pellegrini Emanuele, Pepe Pasquale, Pergreffi Simona, Pianasso Cesare, Pillon Simone, Pirovano Daisy, Pisani Pietro, Pittoni Mario, Pizzol Nadia, Pucciarelli Stefania, Ripamonti Paolo, Rivolta Erica, Romeo Massimiliano, Rufa Gianfranco, Saponara Maria, Saviane Paolo, Sbrana Rosellina, Siri Armando, Stefani Erika, Vallardi Gianpaolo, Vescovi Manuel, Zuliani Cristiano

Disposizioni in materia di sostegno economico e agevolazioni fiscali per la famiglia nonché delega al Governo per la disciplina del quoziente familiare (1678)
(presentato in data 22/01/2020);

senatori Santillo Agostino, Mollame Francesco, Castellone Maria Domenica, Marilotti Gianni, Angrisani Luisa, Gaudiano Felicia, Donno Daniela, Romano Iunio Valerio, Accoto Rossella, Santangelo Vincenzo, Lannutti Elio, Presutto Vincenzo, Guidolin Barbara, Lupo Giulia, Pavanelli Emma
Delega al Governo per il riordino delle disposizioni legislative in materia di costruzioni (1679)
(presentato in data 23/01/2020);

senatori Lanzi Gabriele, Corrado Margherita, Donno Daniela, Lannutti Elio, Leone Cinzia, Maiorino Alessandra, Trentacoste Fabrizio, Vaccaro Sergio
Modifica all'articolo 25 del decreto del Presidente della Repubblica 20 dicembre 1979, n. 761, in materia di stato giuridico del personale delle unità sanitarie locali (1680)
(presentato in data 24/01/2020);

senatore Cerno Tommaso
Concessione di amnistia sociale condizionata e di indulto sociale revocabile (1681)
(presentato in data 26/01/2020);

senatori Pellegrini Emanuele, Stefani Erika, Arrigoni Paolo, Augussori Luigi, Bagnai Alberto, Barbaro Claudio, Bergesio Giorgio Maria, Borghesi Stefano, Bossi Simone, Briziarelli Luca, Bruzzone Francesco, Calderoli Roberto, Campari Maurizio, Candura Massimo, Cantù Maria Cristina, Casolati Marzia, Corti Stefano, De Vecchis William, Faggi Antonella, Ferrero Roberta, Fregolent Sonia, Fusco Umberto, Iwobi Tony Chike, Lunesu Michelina, Marin Raffaella Fiormaria, Marti Roberto, Montani Enrico, Nisini Tiziana, Ostellari Andrea, Pazzaglini Giuliano, Pepe Pasquale, Pergreffi Simona, Pianasso Cesare, Pillon Simone, Pirovano Daisy, Pisani Pietro, Pittoni Mario, Pizzol Nadia, Pucciarelli Stefania, Ripamonti Paolo, Rivolta Erica, Romeo Massimiliano, Rufa Gianfranco, Saponara Maria, Saviane Paolo, Sbrana Rosellina, Siri Armando, Tosato Paolo, Vallardi Gianpaolo, Vescovi Manuel, Zuliani Cristiano
Modifica all'articolo 26 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, in materia di esclusione dei canoni di locazione non percepiti dalla formazione del reddito complessivo (1682)
(presentato in data 27/01/2020);

senatrice Angrisani Luisa
Disposizioni per il riconoscimento e la promozione della lingua italiana dei segni e della lingua italiana dei segni e della lingua italiana dei segni tattile,

nonché per la relativa inclusione socio-lavorativa e la rimozione delle barriere alla comunicazione (1683)
(presentato in data 27/01/2020);

senatori Pirovano Daisy, Rivolta Erica, Romeo Massimiliano, Arrigoni Paolo, Augussori Luigi, Bagnai Alberto, Barbaro Claudio, Bergesio Giorgio Maria, Borghesi Stefano, Borgonzoni Lucia, Bossi Simone, Briziarelli Luca, Bruzzone Francesco, Calderoli Roberto, Campari Maurizio, Candiani Stefano, Candura Massimo, Cantù Maria Cristina, Casolati Marzia, Centinaio Gian Marco, Corti Stefano, De Vecchis William, Faggi Antonella, Ferrero Roberta, Fregolent Sonia, Fusco Umberto, Grassi Ugo, Iwobi Tony Chike, Lucidi Stefano, Lunesu Michelina, Marin Raffaella Fiormaria, Marti Roberto, Montani Enrico, Nisini Tiziana, Ostellari Andrea, Pazzaglini Giuliano, Pellegrini Emanuele, Pepe Pasquale, Pergreffi Simona, Pianasso Cesare, Pillon Simone, Pisani Pietro, Pittoni Mario, Pizzol Nadia, Pucciarelli Stefania, Ripamonti Paolo, Rufa Gianfranco, Salvini Matteo, Saponara Maria, Sbrana Rosellina, Siri Armando, Stefani Erika, Tosato Paolo, Urraro Francesco, Vallardi Gianpaolo, Zuliani Cristiano
Modifica della legge 20 luglio 2000, n. 211, recante istituzione del "Giorno della Memoria" in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti, al fine di prevedere un fondo per favorire l'organizzazione da parte delle scuole secondarie di secondo grado di "viaggi della memoria" nei campi medesimi (1684)
(presentato in data 27/01/2020);

senatori De Poli Antonio, Saccone Antonio, Binetti Paola
Riconoscimento della lingua italiana dei segni (1685)
(presentato in data 28/01/2020).

Disegni di legge, assegnazione

In sede redigente

12ª Commissione permanente Igiene e sanità
Sen. Serafini Giancarlo ed altri
Istituzione dell'Agenzia nazionale per la tutela degli animali (1557)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare), 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali), 14ª (Politiche dell'Unione europea), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 20/01/2020);

Commissioni 2ª e 13ª riunite
Sen. Gallone Maria Alessandra ed altri
Introduzione nell'ordinamento della mediazione dei conflitti ambientali e paesaggistici di natura civile e amministrativa (1630)

previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 7ª (Istruzione pubblica, beni culturali)
(assegnato in data 20/01/2020);

Commissioni 6ª e 13ª riunite
Sen. Serafini Giancarlo, Sen. Mallegni Massimo
Interventi in favore dei giovani e delle famiglie residenti nei piccoli comuni nonché misure per la salvaguardia dei medesimi comuni (1525)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 7ª (Istruzione pubblica, beni culturali), 10ª (Industria, commercio, turismo), 11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 20/01/2020);

1ª Commissione permanente Affari Costituzionali
CNEL
Modifica alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, in materia di potenziamento della funzione consultiva del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (1639)
previ pareri delle Commissioni 5ª (Bilancio), 11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), 14ª (Politiche dell'Unione europea), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 23/01/2020);

1ª Commissione permanente Affari Costituzionali
Sen. De Poli Antonio ed altri
Disposizioni in materia di manifestazioni a carattere temporaneo e delle attività organizzate dagli enti aderenti alla rete associativa nazionale del Terzo settore dell'Unione nazionale delle pro loco d'Italia (1645)
previ pareri delle Commissioni 5ª (Bilancio), 7ª (Istruzione pubblica, beni culturali), 11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 23/01/2020);

7ª Commissione permanente Istruzione pubblica, beni culturali
Sen. Marino Mauro Maria
Norme per l'educazione alla cittadinanza economica (50)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze e tesoro), 11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 23/01/2020);

7ª Commissione permanente Istruzione pubblica, beni culturali
Sen. Giro Francesco Maria ed altri
Istituzione del Comitato per le celebrazioni dei 150 anni di Roma capitale d'Italia (1568)

previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 23/01/2020);

8ª Commissione permanente Lavori pubblici, comunicazioni
CNEL
Interventi di modifica al codice della strada per il rafforzamento della effettività delle prescrizioni. Protezione degli utenti vulnerabili. Controllo diffuso. Semplificazione e contenimento della spesa (1527)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze e tesoro), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 23/01/2020);

8ª Commissione permanente Lavori pubblici, comunicazioni
CNEL
Modifiche al codice della strada in materia di sicurezza del lavoro e per il sostegno del lavoro meccanizzato in agricoltura (1528)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare)
(assegnato in data 23/01/2020);

8ª Commissione permanente Lavori pubblici, comunicazioni
CNEL
Modifiche alla legislazione vigente sulla pianificazione, l'attuazione ed il monitoraggio degli interventi in materia di sicurezza stradale. Costituzione della Consulta nazionale per la sicurezza stradale e per la mobilità sostenibile (1530)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 14ª (Politiche dell'Unione europea), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 23/01/2020);

9ª Commissione permanente Agricoltura e produzione agroalimentare
Sen. Vallardi Gianpaolo ed altri
Disposizioni sul commercio delle chiocciole e della bava di lumaca (1576)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), 10ª (Industria, commercio, turismo), 12ª (Igiene e sanità), 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali), 14ª (Politiche dell'Unione europea), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 23/01/2020);

11ª Commissione permanente Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale
CNEL
Modifiche all'art. 1 del decreto legislativo 8 novembre 1990, n. 374, per la semplificazione e la competitività del sistema della logistica italiana delle merci (1485)

previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni), 10ª (Industria, commercio, turismo), 14ª (Politiche dell'Unione europea)
(assegnato in data 23/01/2020);

11ª Commissione permanente Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale
Sen. Calandrini Nicola ed altri
Modifica all'articolo 20 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2018, n. 133, in materia di corresponsione di un assegno sociale ai cittadini stranieri (1629)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 3ª (Affari esteri, emigrazione), 5ª (Bilancio)
(assegnato in data 23/01/2020);

1ª Commissione permanente Affari Costituzionali
Sen. Leone Cinzia ed altri
Istituzione del Fondo per gli interventi in favore dei minori di famiglie monoparentali (1552)
previ pareri delle Commissioni 5ª (Bilancio), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 28/01/2020);

6ª Commissione permanente Finanze e tesoro
Sen. Marino Mauro Maria
Misure per lo sviluppo economico, produttivo e occupazionale dei territori di confine della regione Piemonte (46)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 2ª (Giustizia), 5ª (Bilancio), 10ª (Industria, commercio, turismo), 11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), 14ª (Politiche dell'Unione europea), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 28/01/2020);

9ª Commissione permanente Agricoltura e produzione agroalimentare
Sen. Ciampolillo Lello
Modifiche alla legge 2 dicembre 2016, n. 242, e al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di promozione della coltivazione e della filiera agroindustriale della canapa (1321)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze e tesoro), 10ª (Industria, commercio, turismo), 12ª (Igiene e sanità)
(assegnato in data 28/01/2020);

Commissioni 2ª e 6ª riunite
Sen. Marino Mauro Maria
Disposizioni in materia di locazione con riscatto (48)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio)
(assegnato in data 28/01/2020).

In sede referente

7ª Commissione permanente Istruzione pubblica, beni culturali
Sen. Montevecchi Michela ed altri
Delega al Governo in materia di fondazioni lirico-sinfoniche (1479)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 3ª (Affari esteri, emigrazione), 5ª (Bilancio), 12ª (Igiene e sanità), Commissione parlamentare questioni regionali
(assegnato in data 20/01/2020);

1ª Commissione permanente Affari Costituzionali
Sen. L'Abbate Patty
Modifica all'articolo 9 della Costituzione in materia di tutela ambientale e sostenibilità (1627)
previ pareri delle Commissioni 13ª (Territorio, ambiente, beni ambientali)
(assegnato in data 23/01/2020);

2ª Commissione permanente Giustizia
Gov. Conte-II: Pres. Consiglio Conte, Ministro giustizia Bonafede
Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (1662)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze e tesoro), 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni), 11ª (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale), 12ª (Igiene e sanità)
(assegnato in data 23/01/2020);

6ª Commissione permanente Finanze e tesoro
Gov. Conte-II: Pres. Consiglio Conte, Ministro economia e finanze Gualtieri
Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 16 dicembre 2019, n. 142, recante misure urgenti per il sostegno al sistema creditizio del Mezzogiorno e per la realizzazione di una banca di investimento (1672)
previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 10ª (Industria, commercio, turismo), 14ª (Politiche dell'Unione europea)
C.2302 approvato dalla Camera dei deputati
(assegnato in data 23/01/2020);

1ª Commissione permanente Affari Costituzionali
Sen. Augussori Luigi ed altri
Modifiche all'articolo 132 della Costituzione in materia di validità dei referendum per la fusione di regioni o la creazione di nuove regioni e per il distacco di province e comuni da una regione e la loro aggregazione ad altra regione (1642)
(assegnato in data 28/01/2020);

Commissioni 2ª e 12ª riunite
Sen. Mantero Matteo

Modifiche al testo unico delle leggi in materia di disciplina degli stupefacenti e sostanze psicotrope, prevenzione, cura e riabilitazione dei relativi stati di tossicodipendenza, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 9 ottobre 1990, n. 309, in materia di liberalizzazione della Cannabis (1498) previ pareri delle Commissioni 1ª (Affari Costituzionali), 5ª (Bilancio), 6ª (Finanze e tesoro), 7ª (Istruzione pubblica, beni culturali), 8ª (Lavori pubblici, comunicazioni), 9ª (Agricoltura e produzione agroalimentare), 10ª (Industria, commercio, turismo), Commissione parlamentare questioni regionali (assegnato in data 28/01/2020).

Disegni di legge, richieste di parere

La 4ª Commissione permanente è stata chiamata ad esprimere il proprio parere sul disegno di legge n. 876, in materia di vittime del dovere, già deferito in sede redigente alla 1ª Commissione permanente.

Disegni di legge, ritiro

In data 20 gennaio 2020, la senatrice Valeria Fedeli ha dichiarato di ritirare il disegno di legge: Fedeli. - "Istituzione del marchio «Italian Quality» per il rilancio del commercio estero e la tutela dei prodotti italiani" (1013).

Indagini conoscitive, annunzio

In data 23 gennaio 2020 la 14ª Commissione permanente è stata autorizzata a svolgere, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, un'indagine conoscitiva sulla Conferenza sul Futuro dell'Europa.

Corte di cassazione, trasmissione di ordinanze su richieste di *referendum*

Il Presidente dell'Ufficio centrale per il *referendum* presso la Corte Suprema di Cassazione, con lettere in data 23 e 27 gennaio 2020, ha trasmesso, ai sensi dell'articolo 13 della legge 25 maggio 1970, n. 352, copia autentica dell'ordinanza, emessa dall'Ufficio nella medesima data, con la quale ha dichiarato la legittimità della richiesta di *referendum* popolare *ex* articolo 138, comma 2, della Costituzione proposta da 71 Senatori della Repubblica recante "Modifiche degli articoli 56, 57 e 59 della Costituzione in materia di riduzione del numero dei parlamentari", approvato dal Parlamento e pubblicato nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana - serie generale - n. 240 del 12 ottobre 2019".

È stata altresì trasmessa copia autentica di altra ordinanza emessa sempre il 23 gennaio 2020 che ha dichiarato non conforme a legge analoga richiesta referendaria formulata da 669 elettori.

Dette ordinanze sono depositate presso il Servizio dell'Assemblea a disposizione degli onorevoli senatori.

Governo, trasmissione di atti per il parere. Deferimento

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, con lettera in data 21 gennaio 2020, ha trasmesso - per l'acquisizione del parere parlamentare, ai sensi dell'articolo 1 della legge 4 ottobre 2019, n. 117 - lo schema di decreto legislativo recante attuazione della direttiva (UE) 2017/2102 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017, recante modifica della direttiva 2011/65/UE sulla restrizione dell'uso di determinate sostanze pericolose nelle apparecchiature elettriche ed elettroniche. (n. 146)

Ai sensi della predetta disposizione e dell'articolo 139-*bis* del Regolamento, lo schema di decreto è deferito alla 13ª Commissione permanente, che esprimerà il parere entro il termine dell'8 marzo 2020. Le Commissioni 5ª, 10ª e 14ª potranno formulare le proprie osservazioni alla 13ª Commissione entro il 27 febbraio 2020.

Governo, trasmissione di atti e documenti

Il Presidente del Consiglio dei ministri, con lettera pervenuta in data 10 gennaio 2020, ha inviato, ai sensi dell'articolo 6 del decreto del Presidente del Consiglio dei ministri 28 marzo 1990, la relazione sulle attività svolte dal Comitato nazionale per la bioetica, predisposta dal Comitato stesso, riferita all'anno 2019.

Il predetto documento è deferito, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 12ª Commissione permanente (*Doc*. CCXLIV, n. 2).

La Presidenza del Consiglio dei ministri, con lettere in data 15 gennaio 2020, ha inviato - ai sensi dell'articolo 19, comma 9, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, e successive modificazioni e integrazioni - le comunicazioni concernenti il conferimento di incarico:

all'ingegner Gian Carlo Anselmino di Direttore generale dell'Agenzia industrie difesa;

all'avvocato Paola Nicastro di Direttore generale dell'Agenzia nazionale per le Politiche Attive del Lavoro (ANPAL);

al dottor Luca Maestripieri di Direttore dell'Agenzia italiana per la cooperazione allo sviluppo.

Tali comunicazioni sono depositate presso il Servizio dell'Assemblea, a disposizione degli onorevoli senatori.

Il Ministro per i rapporti con il Parlamento, in data 16 gennaio 2020, ha inviato, ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del decreto legislativo 25 febbraio 1999, n. 66, le relazioni d'inchiesta relative ai seguenti incidenti aerei e agli inconvenienti gravi:

incidente occorso all'aeromobile a pilotaggio AWHERO marche I-UASF, presso il poligono militare di Nettuno (Roma), in data 12 giugno 2018;

incidente occorso all'aeromobile Theo Schroeder fire ballons G 30-24 marche D-OJZW, presso Montescaglioso (MT), in data 8 ottobre 2015;

incidente occorso all'aeromobile ASH 26 E marche D-KZAR, presso l'aeroporto di Rieti, in data 16 agosto 2018;

incidente occorso agli aeromobili L-5 marche I-AEFE e DG 300 marche I-IVPK, presso l'aeroporto di Alzate Brianza (CO), in data 3 giugno 2018;

incidente occorso all'aeromobile Cessna U 206G marche D-EVBE, presso l'aviosuperficie "Massarotti" sita in Contrada Caudarella, Caltagirone (CT), in data 18 marzo 2018;

incidente occorso agli aeromobili L-5 marche I-AEFJ e LAK-17 marche D-KMOT, presso l'aeroporto di Novi Ligure (AL), in data 22 luglio 2017;

incidente occorso all'aeromobile PA-28 marche I-MAGH, presso l'aviosuperficie "Falcone" sita in Gaudiano di Lavello (PZ), in data 5 marzo 2017;

incidente occorso all'aeromobile ASTIR CS Jeans marche D-2540, in prossimità dell'aeroporto di Belluno, in data 7 maggio 2016;

incidente occorso all'aeromobile PROCACER F.15B marche I-CICO, ex aviosuperficie di Cascina Permuta, Vigevano (PV), il 20 settembre 2014.

La predetta documentazione è deferita ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 8ª Commissione permanente (Atto n. 405).

Il Ministro della giustizia, con lettera in data 27 gennaio 2020, in ottemperanza a quanto disposto dall'articolo 86 del Regio Decreto 30 gennaio 1941, n. 12, come modificato dall'articolo 2, comma 29, della legge 25 luglio 2005, n. 150 (Delega al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario di cui al regio decreto sopra citato), ha inviato la relazione sull'amministrazione della giustizia per l'anno 2019 (*Doc.* IX, n. 2).

Con lettere in data 21 gennaio 2020 il Ministero dell'interno, in adempimento a quanto previsto dall'articolo 141, comma 6, del decreto legislativo 8 agosto 2000, n. 267, ha comunicato gli estremi del decreto del Presidente della Repubblica concernente lo scioglimento dei consigli comunali di Cellole (Caserta), Sant'Agata di Esaro (Cosenza), Sant'Anastasia (Napoli), Pellegrino Parmense (Parma) e Grumo Nevano (Napoli).

Governo, trasmissione di atti e documenti dell'Unione europea di particolare rilevanza ai sensi dell'articolo 6, comma 1, della legge n. 234 del 2012. Deferimento

Ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, sono deferiti alle sottoindicate Commissioni permanenti i seguenti documenti dell'Unione europea, trasmessi dal Dipartimento per le politiche europee della Presidenza del Consiglio dei ministri, in base all'articolo 6, comma 1, della legge 24 dicembre 2012, n. 234:

Proposta di Decisione del Consiglio che modifica la decisione (UE) 2019/274 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea e della Comunità europea dell'energia atomica, dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica (COM(2020) 28 definitivo), alla 2ª Commissione permanente e, per il parere, alle Commissioni 3ª e 14ª;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Un'Europa sociale forte per transizioni giuste (COM(2020) 14 definitivo), alla 1ª e alla 11ª Commissione permanente e, per il parere, alle Commissioni 5ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 12ª, 13ª e 14ª;

Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Piano di investimenti per un'Europa sostenibile - Piano di investimenti del Green Deal europeo (COM(2020) 21 definitivo), alla 5ª e alla 13ª Commissione permanente e, per il parere, alle Commissioni 1ª, 6ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 12ª e 14ª;

Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in occasione della sessantatreesima sessione della commissione Stupefacenti sull'aggiunta di sostanze all'elenco nella tabella I della convenzione delle Nazioni Unite contro il traffico illecito di stupefacenti e di sostanze psicotrope (COM(2020) 17 definitivo), alla 2ª e alla 12ª Commissione permanente e, per il parere, alla Commissione 14ª.

Corte dei conti, trasmissione di relazioni sulla gestione finanziaria di enti

Il Presidente della Sezione del controllo sugli Enti della Corte dei conti, con lettera in data 7 gennaio 2020, in adempimento al disposto dell'articolo 7 della legge 21 marzo 1958, n. 259, ha trasmesso le determinazioni e le relative relazioni sulla gestione finanziaria:

dell'Istituto Nazionale di Oceanografia e di Geofisica Sperimentale (OGS) per l'esercizio 2018. Il predetto documento è deferito, ai sensi dell'articolo 131 del Regolamento, alla 5ª e alla 7ª Commissione permanente (*Doc*. XV, n. 247);

dell'Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A. (INVITALIA S.p.A.) per l'esercizio 2017. Il predetto documento è deferito, ai sensi dell'articolo 131 del Regolamento, alla 5ª e alla 10ª Commissione permanente (Doc. XV, n. 248);

della Fondazione Casa Buonarroti, per l'esercizio 2018. Il predetto documento è deferito, ai sensi dell'articolo 131 del Regolamento, alla 5ª e alla 7ª Commissione permanente (*Doc*. XV, n. 249);

di SOGESID S.p.A., per l'esercizio 2018. Il predetto documento è deferito, ai sensi dell'articolo 131 del Regolamento, alla 5ª e alla 13ª Commissione permanente (*Doc*. XV, n. 250).

Corte dei conti, trasmissione di documentazione. Deferimento

Il Segretario generale della Corte dei conti, con lettera in data 14 gennaio 2020, ha inviato, ai sensi dell'articolo 4, comma 2, della legge 14 gennaio 1994, n. 20, la nota integrativa e il bilancio di previsione della Corte dei conti per l'esercizio 2020 e il bilancio pluriennale per il triennio 2020-2022.

Il predetto documento è deferito, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 1ª e alla 5ª Commissione permanente (Atto n. 404).

Regioni e province autonome, trasmissione di relazioni. Deferimento

La regione Lombardia, con lettera pervenuta in data 20 gennaio 2020, ha inviato, ai sensi dell'articolo 10 della legge 2 maggio 1990, n. 102, la relazione - per l'anno 2018 - sullo stato di attuazione della citata legge recante "Disposizioni per la ricostruzione e la rinascita della Valtellina e delle adiacenti zone delle province di Bergamo, Brescia e Como, nonché della

provincia di Novara, colpite dalle eccezionali avversità atmosferiche nei mesi di luglio e agosto 1987".

Il predetto documento è deferito, ai sensi dell'articolo 34, comma 1, secondo periodo, del Regolamento, alla 8ª e alla 13ª Commissione permanente (*Doc*. CVIII, n. 2).

Regioni e province autonome, trasmissione di atti

Con lettera in data 13 gennaio 2020, la Presidenza della Regione autonoma della Sardegna, in adempimento a quanto previsto dall'articolo 2, comma 5, della legge regionale 7 ottobre 2005, n. 13, e successive modificazioni, ha comunicato gli estremi del decreto del Presidente della Regione dell'8 gennaio 2020, n. 1, concernente lo scioglimento del Consiglio comunale di Ortacesus (Cagliari).

Consigli regionali e delle province autonome, trasmissione di voti

Sono pervenuti al Senato i seguenti voti regionali della Regione Puglia:

afferente il "Sostegno ai risparmiatori e alle imprese clienti della Banca popolare di Bari. Il predetto voto è deferito, ai sensi dell'articolo 138, comma 1, del Regolamento, alla 6ª Commissione permanente (n. 38);

per trovare una tempestiva soluzione legale e risarcitoria per i risparmiatori pugliesi clienti della Banca Popolare di Bari, che hanno perso i loro risparmi a seguito delle note vicende che hanno condotto al commissariamento il predetto Istituto di credito. Il predetto voto è deferito, ai sensi dell'articolo 138, comma 1, del Regolamento, alla 6ª Commissione permanente (n. 39).

Parlamento europeo, trasmissione di relazioni. Deferimento

Il Vice Segretario generale del Parlamento europeo, con lettera in data 15 gennaio 2020, ha inviato il testo di dodici risoluzioni approvate dal Parlamento stesso nel corso della tornata dal 25 al 28 novembre 2019, deferite, ai sensi dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento, alle sotto indicate Commissioni competenti per materia:

risoluzione sulla proposta di direttiva del Consiglio che modifica la direttiva 2006/112/CE relativa al sistema comune d'imposta sul valore aggiunto e della direttiva 2008/118/CE relativa al regime generale delle accise per quanto riguarda lo sforzo di difesa nell'ambito dell'Unione, alla 4ª, alla 6ª e alla 14ª Commissione permanente (*Doc*. XII, n. 570);

risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e l'Ucraina che modifica le preferenze commerciali per le carni di pollame e le preparazioni derivate previste dall'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, alla 3ª, alla 9ª, alla 10ª e alla 14ª Commissione permanente (*Doc*. XII, n. 571);

risoluzione sui diritti del bambino in occasione del 30° anniversario della Convenzione sui diritti del fanciullo, alla 1ª, alla 2ª, alla 3ª alla 7ª, alla 9ª, alla 11ª, alla 14ª Commissione permanente e alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (*Doc*. XII, n. 572);

risoluzione sulla posizione del Consiglio sul progetto di bilancio generale dell'Unione europea per l'esercizio 2020, approvato dal comitato di conciliazione nel quadro della procedura di bilancio, a tutte le Commissioni permanenti e alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (*Doc*. XII, n. 573);

risoluzione sulla situazione delle libertà in Algeria, alla 3ª, alla 4ª, alla 14ª Commissione permanente e alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (*Doc*. XII, n. 574);

risoluzione su Cuba, il caso di José Daniel Ferrer, alla 2ª, alla 3ª, alla 14ª Commissione permanente e alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (*Doc*. XII, n. 575);

risoluzione sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo fra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea per l'assegnazione agli Stati Uniti di una quota del contingente tariffario per le carni bovine di alta qualità di cui al protocollo d'intesa sottoposto a revisione concernente l'importazione di carni bovine provenienti da animali non trattati con alcuni ormoni di crescita e i dazi maggiorati applicati dagli Stati Uniti a determinati prodotti dell'Unione europea (2014), alla 3ª, alla 9ª, alla 10ª e alla 14ª Commissione permanente (*Doc*. XII, n. 576);

risoluzione non legislativa sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo fra gli Stati Uniti d'America e l'Unione europea per l'assegnazione agli Stati Uniti di una quota del contingente tariffario per le carni bovine di alta qualità di cui al protocollo d'intesa sottoposto a revisione concernente l'importazione di carni bovine provenienti da animali non trattati con alcuni ormoni di crescita e i dazi maggiorati applicati dagli Stati Uniti a determinati prodotti dell'Unione europea (2014), alla 3ª, alla 9ª, alla 10ª e alla 14ª Commissione permanente (*Doc*. XII, n. 577);

risoluzione sull'emergenza climatica e ambientale, alla 8ª, alla 9ª, alla 10ª, alla 11ª, alla 13ª e alla 14ª Commissione permanente (*Doc*. XII, n. 578);

risoluzione sulla Conferenza delle Nazioni Unite sui cambiamenti climatici 2019 in programma a Madrid, Spagna (COP25), alla 3ª, alla 7ª, alla 8ª, alla 9ª, alla 10ª, alla 13ª e alla 14ª Commissione permanente (*Doc*. XII, n. 579);

risoluzione sulle recenti azioni intraprese dalla Federazione russa nei confronti di giudici, procuratori e investigatori lituani che hanno indagato sui tragici eventi del 13 gennaio 1991 a Vilnius, alla 2ª, alla 3ª, alla 14ª

Commissione permanente e alla Commissione straordinaria per la tutela e la promozione dei diritti umani (*Doc*. XII, n. 580);

risoluzione sulla crisi dell'organo di appello dell'OMC, alla 2ª, alla 10ª e alla 14ª Commissione permanente (*Doc*. XII, n. 581).

Commissione europea, trasmissione di progetti di atti legislativi dell'Unione europea. Deferimento

La Commissione europea ha trasmesso, in data 21 gennaio 2020, per l'acquisizione del parere motivato previsto dal Protocollo (n. 2) sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità allegato al Trattato sull'Unione europea e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea:

la proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo per una transizione giusta (COM(2020) 22 definitivo). Ai sensi dell'articolo 144, commi 1-*bis* e 6, del Regolamento, l'atto è stato deferito, in data 27 gennaio 2020, alla 14ª Commissione permanente ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà; la scadenza del termine di otto settimane previsto dall'articolo 6 del predetto Protocollo è fissata al 17 marzo 2020. L'atto è stato altresì deferito, in pari data, per i profili di merito, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, alle Commissioni riunite 5ª e 13ª, con il parere delle Commissioni 1ª, 3ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª e 14ª;

la proposta modificata di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio recante le disposizioni comuni applicabili al Fondo europeo di sviluppo regionale, al Fondo sociale europeo Plus, al Fondo di coesione, al Fondo europeo per gli affari marittimi e la pesca e le regole finanziarie applicabili a tali fondi e al Fondo Asilo e migrazione, al Fondo per la Sicurezza interna e allo Strumento per la gestione delle frontiere e i visti (COM(2020) 23 definitivo). Ai sensi dell'articolo 144, commi 1-*bis* e 6, del Regolamento, l'atto è stato deferito, in data 27 gennaio 2020, alla 14ª Commissione permanente ai fini della verifica della conformità al principio di sussidiarietà; la scadenza del termine di otto settimane previsto dall'articolo 6 del predetto Protocollo è fissata al 17 marzo 2020. L'atto è stato altresì deferito, in pari data, per i profili di merito, ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento, alla 5ª Commissione permanente, con il parere delle Commissioni 1ª, 3ª, 7ª, 8ª, 9ª, 10ª, 11ª, 13ª e 14ª.

Interrogazioni, apposizione di nuove firme

Il senatore Bagnai ha aggiunto la propria firma all'interrogazione 4-02724 del senatore Siri ed altri.

Interrogazioni, nuovo destinatario

L'interrogazione 4-02747, della senatrice Granato, già indirizzata al Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo, è invece rivolta al Ministro dell'università e della ricerca.

Mozioni

BERNINI, MALAN, GALLIANI, GALLONE, GIAMMANCO, LONARDO, MALLEGNI, MANGIALAVORI, MOLES, RIZZOTTI, RONZULLI, PICHETTO FRATIN, AIMI, ALDERISI, BARACHINI, BARBONI, BATTISTONI, BERARDI, BERUTTI, BIASOTTI, BINETTI, CALIENDO, CALIGIURI, CANGINI, CARBONE, CAUSIN, CESARO, CRAXI, DAL MAS, DAMIANI, DE POLI, DE SIANO, FANTETTI, FAZZONE, FERRO, FLORIS, GASPARRI, GHEDINI, GIRO, MASINI, MESSINA Alfredo, MINUTO, MODENA, PAGANO, PAPATHEU, PAROLI, PEROSINO, ROSSI, SACCONE, SCHIFANI, SCIASCIA, SERAFINI, SICLARI, STABILE, TESTOR, TIRABOSCHI, TOFFANIN, VITALI - Il Senato,

premesso che:

l'organizzazione mondiale del commercio (WTO) è un'organizzazione intergovernativa, attiva dal 1995, che riunisce 164 Stati e che ha il compito di regolare il commercio internazionale, con l'obiettivo di facilitare il più possibile gli scambi commerciali;

in base ai trattati che l'istituiscono, il WTO regola e difende i principi del libero scambio e risolve le dispute tra Stati membri che nascono quando uno dei membri ritiene che un altro abbia violato tali principi;

il 2 ottobre 2019, il WTO ha autorizzato gli Stati Uniti ad imporre dazi doganali per circa 7,5 miliardi di dollari di *import* dall'Unione europea, accusata di aver aiutato negli anni in modo illegale Airbus nello sviluppo e lancio di alcuni suoi modelli (A380 e A350); l'Italia si ritrova ad essere punita dai dazi Usa nonostante l'Airbus sia essenzialmente un progetto franco-tedesco al quale si sono aggiunti Spagna e Gran Bretagna;

già nel 2004, subito dopo che Airbus si impose come primo produttore per consegne di velivoli nel mondo sulla storica rivale Boeing, il Governo americano denunciò l'ingente flusso di sussidi (stimato in 22 miliardi di dollari) che il consorzio europeo ha ricevuto fin dagli anni '70 da parte delle allora comunità europee e di alcuni Stati membri (Regno Unito, Francia, Germania e Spagna);

quasi contestualmente i Governi europei hanno a loro volta presentato un ricorso speculare al WTO denunciando, con tutte le conseguenze del

caso, anche finanziarie, gli aiuti (stimati in circa 23 miliardi di euro) che nel corso degli anni il colosso Boeing avrebbe ricevuto dal Governo statunitense;

dopo innumerevoli cause legali e accuse reciproche, all'inizio dell'ultimo decennio il WTO ha concluso che entrambe le società hanno ricevuto aiuti illegali, Boeing nella forma di contratti pubblici per la difesa e sgravi fiscali, Airbus attraverso il supporto dei programmi di lancio dei velivoli;

le due vicende giudiziarie hanno avuto un percorso parallelo davanti al WTO negli anni seguenti e sono state riscontrate violazioni delle regole comuni sia da parte europea, sia da parte americana;

in questo quadro l'elemento mancante, dunque, era solo la quantificazione dei danni subiti, che danno diritto a imporre dazi equivalenti; con l'ultima decisione, il WTO ha quantificato le tariffe che gli Usa possono legittimamente imporre verso l'Unione europea, per aver visto la società Boeing perdere quote di mercato a causa di aiuti illegali dalla parte pubblica avversa, in circa 7,5 miliardi di dollari;

nel 2018 l'*export* complessivo dell'Italia verso gli Stati Uniti è stato pari a 42,45 miliardi di euro;

secondo le elaborazioni su fonti ISTAT dell'Agenzia per la promozione all'estero e l'internazionalizzazione delle imprese italiane (ICE), dal mese di gennaio al mese di settembre 2019, il volume dell'*export* italiano verso gli Stati Uniti d'America è stato di 33.173,86 milioni di euro;

i nuovi dazi colpiscono un'ampia varietà di merci europee; con la conclusione, il 13 gennaio 2020, della procedura di consultazione avviata dal Dipartimento del commercio americano (USTR) sulla nuova lista allargata dei prodotti europei colpiti dai dazi, sembrerebbe accertata la presenza fra loro di importanti prodotti *made in Italy* tra cui vino, olio e pasta, oltre ad alcuni tipi di biscotti e caffè, per un valore complessivo di circa 3 miliardi di euro;

nel mese di ottobre 2019, il consorzio del parmigiano reggiano (per il quale il mercato americano è uno dei mercati più importanti con 10.000 tonnellate di forme esportate ogni anno, pari al 20 per cento delle esportazioni complessive) ha evidenziato che l'entrata in vigore delle misure restrittive contro il "*made in Europe*" e su prodotti simbolo del *made in Italy* decise dall'amministrazione americana costerà, in dazi aggiuntivi, 30 milioni di euro facendone il prodotto italiano più penalizzato, subendo il 26 per cento dei 117 milioni dei costi affrontati dall'Italia;

ciò comporterà inevitabilmente il rischio di un aumento del parmigiano reggiano di 60 dollari al chilo;

secondo l'allarme lanciato da Coldiretti "la nuova lista ora interessa i 2/3 del valore dell'export del Made in Italy agroalimentare in Usa che è risultato pari al 4,5 miliardi in crescita del 13% nei primi nove mesi del 2019. Il vino con un valore delle esportazioni di quasi 1,5 miliardi di euro in aumento del 5% nel 2019 è il prodotto agroalimentare italiano più venduto ne-

gli States, mentre le esportazioni di olio di oliva sono state pari a 436 milioni anch'esse in aumento del 5% nel 2019 ma a rischio è anche la pasta con 305 milioni di valore delle esportazioni con un aumento record del 19% nel 2019 su dati Istat relativi ai primi nove mesi dell'anno";

il prosecco è il vino italiano più esportato all'estero e ha visto gli Stati Uniti diventare nel primo semestre 2019 il principale mercato davanti alla Gran Bretagna; sempre secondo Coldiretti, se entrassero in vigore dazi del 100 per cento *ad valorem* sul vino italiano, una bottiglia di prosecco, venduta in media oggi al dettaglio in Usa a 10 dollari, ne verrebbe a costare 15, con una rilevante perdita di competitività;

l'imposizione di dazi comporterà anche un rafforzamento del mercato dei prodotti "tarocchi" con il proliferare di finti prosecchi, finte fontine, finto parmigiano e finte paste italiane;

la recente decisione del WTO, che ha quantificato in 7,5 miliardi di dollari di dazi punitivi la ritorsione che gli Stati Uniti possono legittimamente applicare ai prodotti europei, secondo fonti di stampa, verrà, nella prima metà del 2020, affiancata da un'analoga decisione sul caso Boeing e quindi da una ritorsione europea contro prodotti americani;

per evitare l'imposizione di dazi che mettono a rischio il principale mercato di sbocco dei prodotti agroalimentari italiani oltre i confini comunitari occorrerebbe formalizzare accordi a livello diplomatico a tutela delle imprese che esportano, ma anche di quelle che importano;

il 14 gennaio 2020 il commissario europeo al commercio Phil Hogan ha incontrato a Washington il rappresentante del commercio degli Stati Uniti Robert Lighthizer e il Ministro giapponese Hiroshi Kajiyama per affrontare la questione dei dazi;

i tre esponenti, che rappresentano circa un terzo degli scambi globali, hanno siglato una dichiarazione unitaria con due punti centrali: rendere più severe le regole dell'Organizzazione mondiale del commercio sui sussidi che i Paesi possono dare alle aziende e contrastare le pratiche di trasferimento forzato di tecnologia e proprietà intellettuale;

il 15 gennaio il presidente americano Donald Trump e il vice *premier* cinese Liu He hanno firmato alla Casa Bianca la "*Phase one*" (fase uno) un accordo che consente alla parte asiatica di ottenere il blocco dei nuovi dazi che sarebbero dovuti scattare il 15 dicembre 2019 e anche l'eliminazione dell'etichetta di "manipolatore di valuta" dai documenti del Dipartimento del Tesoro americano, e alla parte statunitense di aumentare nel giro di due anni le esportazioni di manufatti per un valore complessivo di 80 miliardi di dollari e la fornitura di gas naturale liquefatto e petrolio per un totale stimato di 50 miliardi di dollari;

considerato che:

è legittima la posizione del Governo degli Stati Uniti che in questo contesto mira a tutelare il proprio sistema economico favorendo il proprio tessuto produttivo;

in questo quadro l'Italia, stante la diversa impostazione economico-produttiva, aggravata da una scarsa visione di insieme, nonché una modesta autorevolezza internazionale, tali da non consentire di esercitare un proprio "potere negoziale", deve ricercare nell'Unione europea lo strumento per contrastare, sul piano del dialogo e, se necessario, attraverso l'esercizio di strumenti fiscali, la spinta esercitata da Stati Uniti e Cina,

impegna il Governo:

1) a promuovere, nell'ambito delle trattative in corso e in eventuali incontri successivi, istanze finalizzate a rappresentare l'eccessiva penalizzazione dei prodotti italiani e ad evitare che le conseguenze delle misure restrittive ricadano indistintamente su tutti gli Stati membri dell'Unione europea piuttosto che sui soli Paesi coinvolti nel contenzioso Airbus;

2) a promuovere nei rapporti negoziali, in essere o in divenire, una forte azione di stampo europeo finalizzata a produrre un documento unitario in materia di dazi nel rispetto delle necessità e delle caratteristiche di ciascuno Stato membro;

3) ad assumere con urgenza ogni utile iniziativa volta a scongiurare le perdite economiche che inevitabilmente deriverebbero dalla rigida imposizione dei dazi sui prodotti agroalimentari italiani.

(1-00206)

LUCIDI, IWOBI, PELLEGRINI Emanuele, VESCOVI, CANDURA, SAPONARA, BARBARO, RUFA - Il Senato,

premesso che:

l'articolo 4 della Costituzione della Repubblica popolare cinese, richiamato dall'articolo 2 della legge sull'autonomia regionale nazionale (LRNA) del 1949, dichiara che: "L'autonomia regionale è esercitata in aree in cui persone appartenenti a minoranze etniche vivono in comunità concentrate";

l'etnia tibetana è composta da circa 6 milioni di persone, e risulta oggi divisa tra la Regione autonoma tibetana e le province confinanti a maggioranza cinese: il Qinghai, il Sichuan, il Gansu e lo Yunnan;

nell'ottobre 1949 in un discorso pronunciato da Mao Tse Tung a Pechino si sottolineava come il Tibet sarebbe stato inglobato nella "grande nazione comunista" e "sottratto una volta per tutte allo sfruttamento da parte dei monaci e alle mire delle nazioni imperialiste";

il 7 ottobre 1950 le truppe dell'Esercito popolare di liberazione, oltre 40.000 uomini, attaccarono la frontiera tibetana e conquistarono la parte orientale del Tibet, iniziando così il processo di annessione culminato con la grande repressione attuata dall'esercito cinese del 1959 a seguito della rivolta di Lhasa del marzo dello stesso anno;

in tale data i rappresentanti del Governo furono costretti alla fuga, formando così il Governo tibetano in esilio;

nel 1965 si assistette alla nascita della "Regione autonoma tibetana", e il Tibet diventò ufficialmente una regione amministrata dalla Cina e annesso *de facto* a Pechino;

la sua superficie attualmente si estende per circa un quarto del territorio della Repubblica e conta una popolazione residente pari a 3.370.000 persone (stima del 2018), fra cui 2,09 milioni di tibetani;

la questione tibetana è ancora al centro delle tensioni nell'area, a cui il Governo cinese risponde anche attraverso la repressione di qualsiasi forma di attivismo politico, così come della libertà di parola;

considerato che:

nel 1979 è iniziata una fase di contatti diretti tra autorità governative cinesi e gli inviati del Dalai Lama, che hanno permesso la visita di tre delegazioni investigative del Governo in esilio per visitare vaste aree del Tibet nell'arco di due anni;

ulteriori sessioni di colloqui sono partite nel 1982 e nel 1984 che hanno condotto, nel 1985, ad una nuova *fact-finding mission* in Tibet;

nel 1993 sono stati interrotti i rapporti fra le rappresentanze diplomatiche dei due Paesi;

nel 2002 sono ripresi i contatti fra le parti e, negli 8 anni successivi, fino al 2010, la rappresentanza tibetana ha incontrato il Governo cinese in 9 tornate di colloqui, durante i quali ha presentato e promosso la scelta del Governo tibetano di seguire la via dell'autonomia del Tibet all'interno della cornice della Costituzione cinese, sempre ribadendo la via della non violenza;

l'ultimo incontro è avvenuto nel gennaio 2010 e da allora il dialogo fra la Repubblica popolare cinese e i rappresentanti tibetani è sospeso;

il Dalai Lama si è dimesso da capo del Governo in esilio nel 2011, rinunciando alla propria posizione di autorità nell'organizzazione a favore di un *leader* democraticamente designato: Lobsang Sangay, eletto il 27 aprile 2011, attualmente a capo del Governo tibetano in esilio in India;

il 18 settembre 1997 il Parlamento tibetano in esilio ha approvato all'unanimità una risoluzione contenente la proposta di autogoverno del Tibet da sottoporre alle autorità cinesi;

negli anni successivi, a partire dal marzo 2010, il Parlamento tibetano in esilio ha approvato una serie di risoluzioni che reiteravano la risoluzione del 1997;

nel 2012 è stata approvata un'ulteriore risoluzione (2012/15/3/4) per promuovere la ripresa dei negoziati, sollevare la necessità di mantenere la situazione tibetana una priorità nell'agenda dei *leader* cinesi ed aprire a nuove *fact-finding mission* di operatori neutrali in territorio tibetano;

i monumenti, i monasteri e le tradizioni tibetane rischiano di scomparire, devono essere tutelati, recuperati e conservati con uno sforzo comune e condiviso;

preso atto che:

la proposta tibetana descrive una forma di autogoverno del Tibet che garantisca allo stesso tempo l'unità e la stabilità della Repubblica popolare cinese e che, quindi, non preveda la separazione dalla stessa;

la proposta conferma e accetta la permanenza della popolazione non tibetana nativa nel territorio tibetano, e chiede l'applicazione dell'articolo 43 della legge nazionale sull'autonomia regionale che recita: "secondo gli accordi di legge, gli organi di auto-governo delle aree autonome nazionali devono adottare misure per il controllo della popolazione migrante";

la proposta salvaguarda gli interessi di entrambe le parti, garantendo l'identità e la dignità dei tibetani e allo stesso tempo ai cinesi la sovranità e l'integrità territoriale della madre patria, in sintonia con la Costituzione e con la LRNA;

inoltre, si assegna un ruolo centrale alle attività economiche tibetane, all'accesso all'istruzione, alla libertà di espressione, di associazione e di credo del popolo tibetano e alla libertà linguistica tibetana;

rilevato che:

le istituzioni europee ed internazionali hanno mantenuto alta l'attenzione sulla questione tibetana. Nel 2012 l'Alto commissario per i diritti umani delle Nazioni Unite Navi Pillay ha richiamato il Governo cinese a rispettare i diritti della popolazione tibetana alla libertà di associazione ed espressione ed ha richiesto il rilascio dei detenuti incarcerati per aver meramente esercitato i suddetti diritti;

anche l'Unione europea si è più volte espressa sulla questione. Il Parlamento europeo ha approvato una serie di risoluzioni sul Tibet, fra le quali una sui diritti linguistici del 25 novembre 2010, una sull'immolazione dei religiosi del 27 ottobre 2011, una sui diritti umani del 14 giugno 2012 e, sempre sullo stesso tema, una del 15 dicembre 2016;

una recente risoluzione del Parlamento europeo, approvata a maggioranza il 18 gennaio 2018, invitava la Cina, nel rispetto del suo stesso disposto costituzionale, a garantire i diritti dei tibetani, e di altri cittadini cinesi, alla libertà di espressione e parola, alla libertà di associazione e religione, incluso il diritto di criticare o protestare contro la politica governativa;

molte nazioni hanno già espresso parere favorevole alla proposta di autogoverno tibetana nel rispetto dell'unità e della stabilità della Repubblica popolare cinese: in modo ufficiale Stati Uniti, Gran Bretagna, India, Francia, Germania, Australia, Nuova Zelanda; in modo non ufficiale Giappone, Brasile, Lussemburgo e Italia;

considerando infine che:

la Repubblica popolare cinese ha non solo la responsabilità nei confronti del resto della comunità mondiale ma anche i mezzi politici e diplomatici per risolvere la questione tibetana;

recentemente è stata presa, da parte del Governo cinese, la decisione di chiudere gli accessi alla regione tibetana dell'Himalaya, un luogo dove l'Italia ha avuto un ruolo di primo piano, a causa dell'enorme mole di rifiuti abbandonati dalle spedizioni alpinistiche,

impegna il Governo:

1) a farsi promotore a livello sia europeo che internazionale, dell'opportunità di riapertura dei negoziati tra la Repubblica popolare cinese e il Governo tibetano in esilio;

2) a proporsi come mediatore di un primo incontro diplomatico tra le autorità della Repubblica popolare cinese e il Governo tibetano in esilio, anche alla presenza dell'Alto rappresentante per la politica estera europea;

3) a sostenere il processo di autonomia regionale dell'etnia tibetana;

4) a farsi promotore, attraverso il dialogo con la Cina, dell'opportunità di tutelare la lingua, la cultura e la religione tibetana permettendone la piena espressione all'interno delle unità politiche amministrative contemplate nella Repubblica popolare cinese, incoraggiando il Governo cinese a garantire l'insegnamento della cultura tibetana nelle scuole locali e a garantire pari opportunità ai tibetani nell'accesso al mondo del lavoro;

5) a promuovere il ruolo italiano nella tutela e nel recupero del patrimonio monumentale tibetano, in gran parte definitivamente perso durante l'annessione cinese;

6) a proporre, nelle competenti sedi internazionali, il sostegno politico e tecnico italiano al fine di consentire una rapida soluzione della questione ambientale tibetana, anche attraverso l'offerta di supporto logistico, mezzi, personale e risorse economiche, per permettere la riapertura ed una futura fruizione sostenibile dell'Himalaya tibetano.

(1-00207)

SALVINI Matteo, ROMEO, PIROVANO, RIVOLTA, ARRIGONI, AUGUSSORI, BAGNAI, BARBARO, BERGESIO, BORGHESI, BORGONZONI, BOSSI Simone, BRIZIARELLI, BRUZZONE, CALDEROLI, CAMPARI, CANDIANI, CANDURA, CANTÙ, CASOLATI, CENTINAIO, CORTI, DE VECCHIS, FAGGI, FERRERO, FREGOLENT, FUSCO, GRASSI, IWOBI, LUCIDI, LUNESU, MARIN, MARTI, MONTANI, NISINI, OSTELLARI, PAZZAGLINI, PELLEGRINI Emanuele, PEPE, PERGREFFI, PIANASSO, PILLON, PISANI Pietro, PITTONI, PIZZOL, PUCCIARELLI, RIPAMONTI, RUFA, SAPONARA, SBRANA, SIRI, STEFANI, TOSATO, URRARO, VALLARDI, ZULIANI - Il Senato,

premesso che:

il 27 gennaio si celebra il "giorno della memoria" in ricordo dello sterminio e delle persecuzioni del popolo ebraico e dei deportati militari e politici italiani nei campi nazisti. La ricorrenza è stata istituita dalla legge 20 luglio 2000, n. 211;

nell'ultimo ventennio nella società si è sentita sempre più viva l'esigenza della trasmissione della memoria della *Shoah* (termine ebraico con il quale viene indicato lo sterminio degli ebrei vittime del genocidio nazista), soprattutto a causa delle numerose sollecitazioni pervenute in occasione dell'istituzione della giornata della memoria;

alla fine della seconda guerra mondiale l'atteggiamento prevalente su questo periodo storico e sull'eccidio degli ebrei era il silenzio: da una parte, i sopravvissuti dei campi avevano il timore di non essere creduti, dall'altra, la gente non era incline ad ascoltare storie tanto tragiche. Erano gli anni della ricostruzione e tutti volevano rincominciare a vivere, lasciandosi alle spalle la guerra e le sue tragedie. Negli anni '50, si è assistito ad un periodo di "vuoto di memoria": i temi della deportazione, dei campi di sterminio, così come della *Shoah*, sono rimasti per anni nell'ombra;

a partire dal 1961, il dibattito storiografico sui temi della deportazione e della *Shoah* ha assunto una certa importanza, sull'onda della risonanza destata da importanti processi in Germania contro i carnefici nazisti e del successo di pubblico di fondamentali testimonianze letterarie sulla *Shoah*, quali i libri di Primo Levi e di Anna Frank, che diventano classici, letti e studiati anche nelle scuole;

è stato soltanto con il "decreto Berlinguer", decreto ministeriale 4 novembre 1996, che i docenti di storia hanno dovuto confrontarsi con la storia contemporanea e procedere ad una riflessione su come impostarne la didattica. È da quel momento che l'attenzione sulle leggi razziali, sui rapporti tra il fascismo e la deportazione, sulla storia dei campi di concentramento ha portato allo sviluppo di numerosi progetti che spesso si concludono con viaggi nei "luoghi della memoria", nei campi di sterminio. Ovviamente questo tipo di iniziativa è rivolta gli studenti delle scuole superiori, vista la collocazione curricolare del periodo storico e la necessaria maturazione degli studenti stessi per poter affrontare un'esperienza così "forte" emotivamente;

alla fine degli anni '90 si è iniziato a riconoscere alla testimonianza dei sopravvissuti ai campi un importantissimo valore educativo e didattico. Da questo momento in poi, il ricorso alla testimonianza è diventato un elemento fondamentale per l'approfondimento della *Shoah*. Sicuramente l'incontro con il testimone è fondamentale perché crea un'empatia enorme, un po' come se gli studenti potessero "toccare la storia";

naturalmente, con il passare degli anni, i testimoni sopravvissuti a quell'inferno sono sempre meno, per cui assume ancor più importanza la visione diretta dei luoghi, per mantenere viva la memoria dei fatti;

da qui l'importanza della visita ai luoghi della memoria, perché questi luoghi possono parlare, ma occorre saperli interrogare con intelligenza: la visita ai luoghi della memoria va dunque preparata con cura e soprattutto va

inserita in un percorso organico che non si esaurisca nel viaggio stesso, un percorso individuale che occorrerà poi trasformare, attraverso ulteriori momenti di approfondimento, in un'esperienza collettiva e condivisa, affinché assuma un'effettiva rilevanza didattica e formativa;

in un'epoca dove stanno riaffiorando sempre più frequentemente sentimenti di odio razziale, soprattutto antisemita, è di fondamentale importanza far conoscere alle nuove generazioni l'inumana esperienza a cui è stata sottoposta una larga parte di popolazione ebraica, e non solo, perché è di fondamentale importanza non dimenticare e vigilare sempre affinché anche il minimo impulso antirazziale venga identificato per tempo ed annientato;

chiunque abbia visitato uno dei diversi campi di concentramento in Europa non riesce a dimenticare quello che ha visto, si esce cambiati dentro e non si può che rifiutare e condannare qualsiasi atteggiamento antirazziale, da qui l'importanza didattica di organizzare questi "viaggi della memoria" nei campi di concentramento da parte delle scuole;

già esistono progetti simili, a livello sia nazionale che regionale, che però, viste le limitate risorse stanziate ogni anno, possono coinvolgere soltanto un numero molto limitato di studenti. Si ritiene invece necessario, ai fini della maturazione di una piena coscienza di rifiuto di qualsiasi forma di odio razziale, assicurare a più studenti possibile quest'importantissima esperienza di crescita e formazione, è perciò fondamentale, in quest'ottica, prevedere una forma di finanziamento maggiore, rispetto all'attuale, a favore delle scuole secondarie di secondo grado che intendano effettuare i "viaggi della memoria",

impegna il Governo a promuovere iniziative volte a coinvolgere un numero più ampio possibile di studenti, anche attraverso adeguati contributi economici volti ad assicurare alle giovani generazioni la fondamentale esperienza formativa dei "viaggi della memoria" nei campi di sterminio nazisti.

(1-00208)

Interpellanze

BONINO - *Ai Ministri degli affari esteri e della cooperazione internazionale e della salute*. - Considerato che:

da quanto si è appreso da fonti di stampa (tra cui "La Stampa" e il "Corriere della Sera"), il 15 gennaio 2020 un uomo di 32 anni di nazionalità libica è giunto all'ospedale "San Raffaele" di Milano con ferite da arma bianca alla schiena e alla gamba, denunciando di essere stato accoltellato da due connazionali da lui conosciuti. La Procura di Milano ha quindi aperto un fascicolo per lesioni aggravate e porto di coltello;

i due responsabili dell'aggressione, che sarebbero dovuti restare a disposizione dell'autorità giudiziaria, hanno in realtà lasciato il Paese prima di

essere stati ascoltati sull'aggressione, prelevati da personale diplomatico di Tripoli e trasferiti da Milano a Roma e poi in Libia, con un volo di linea da Roma a Tripoli;

nei giorni successivi, si è appreso che i tre uomini sono in realtà combattenti libici e che erano alloggiati in un *hotel* di via Olgettina, dopo avere da poco terminato la degenza presso l'ospedale San Raffaele, dove i tre erano stati ricoverati sulla base di un'intesa tra Tripoli e il gruppo San Donato per la cura di feriti di guerra, impegnati dalla parte del Governo di Al-Sarraj;

lo stesso gruppo San Donato con una nota stampa ha confermato che da quasi un anno cura combattenti libici che, a spese delle autorità di Tripoli, vengono portati a Milano per essere curati e, se guariti, rimandati a combattere;

considerato inoltre che come riportato domenica 26 gennaio da "Avvenire", gli inquirenti intendono chiarire quali autorità italiane abbiano dato il via libera all'accordo sulle cure e come sia stato monitorato il flusso di libici portati in Italia con regolare visto, mentre l'agenzia di tutela della salute della Regione Lombardia (Ats) ha avviato alcune ispezioni per capire se siano stati sottratti posti letto al Sistema sanitario nazionale, per far spazio a decine di combattenti libici feriti in battaglia e curati a Milano,

si chiede di sapere:

sulla base di quali accordi tra il nostro Paese e le autorità libiche di Tripoli sia stato possibile realizzare tale corridoio sanitario per la cura dei combattenti feriti e quale sia la procedura seguita dagli uffici del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale in merito al rilascio dei visti necessari all'ingresso nel nostro Paese;

in particolare, quale procedura sia stata seguita per il rimpatrio improvviso dei due libici colpevoli dell'aggressione, svoltosi prima che venissero ascoltati dall'autorità giudiziaria;

se non si ritenga necessario riferire quanto prima in merito a tali intese con la Libia ed eventualmente con altri Paesi attualmente coinvolti in conflitti, chiarendone i termini, gli eventuali costi e rendendo pubblici i numeri delle persone curate in Italia fino a questo momento.

(2-00056)

Interrogazioni

GARAVINI - *Al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale*. - Premesso che:

i contrattisti del Ministero degli affari esteri e della cooperazione internazionale a legge locale olandese, di cittadinanza italiana od olandese,

impiegati presso l'ambasciata d'Italia a L'Aja, la cancelleria consolare a L'Aja e l'istituto italiano di cultura per i Paesi Bassi con sede ad Amsterdam si trovano in una condizione di forte sperequazione dal punto di vista delle tutele previdenziali di fronte alla più larga platea dei lavoratori locali;

nei Paesi Bassi la pensione di vecchiaia statale, AOW, è una prestazione di base, al livello del minimo di sussistenza, che spetta a tutti i residenti (lavoratori e non, contribuenti e non) e si accumula con un 2 per cento per ogni anno di residenza nei Paesi Bassi, a decorrere dal 17° anno di età fino al 67° anno;

per integrare tale pensione di base la quasi totalità dei lavoratori olandesi (96 per cento) usufruisce di una pensione collettiva tramite il datore di lavoro, che porta la sua indennità mensile complessiva di pensionato a circa il 70 per cento dell'ultimo stipendio;

essa, pur non essendo il frutto di un obbligo di legge, è di fatto ormai una soluzione diffusa e consolidata, equiparabile a un diritto acquisito per i lavoratori;

il tipo di contratto utilizzato per i contrattisti ministeriali a legge locale olandese non prevede, invece, alcuna copertura previdenziale, né la legge olandese prevede l'obbligatorietà per il datore di lavoro di mettere in atto uno schema di pensione complementare;

il decreto sui contrattisti del 16 marzo 2000 stabilisce all'art. 158 la possibilità, nel caso di manifesta insufficienza delle misure previdenziali locali e senza porre limiti territoriali che renderebbero tale articolo non rilevante nel caso di sistemi previdenziali europei, di avvalersi su richiesta di un'assicurazione presso un ente italiano o locale;

i contrattisti locali in diverse occasioni, l'ultima nel novembre 2018, hanno rappresentato al Ministero tale preoccupante situazione, richiedendo un intervento volto a superare tale grave limitazione di diritti, senza ricevere tuttavia alcun riscontro;

la forte sperequazione delle prospettive pensionistiche rappresenta un disincentivo alla permanenza di personale presso le nostre strutture diplomatico-consolari e al reperimento di nuovo personale, quanto mai necessario per l'assolvimento dei servizi,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga di affrontare finalmente la questione, più volte segnalata dalle rappresentanze sindacali dei lavoratori, e di considerare l'esigenza che venga applicata la possibilità contrattuale della partecipazione ai fondi pensionistici complementari, nelle forme e nei modi che si riterranno più opportuni ad assicurare ai contrattisti a legge locale una pensione dignitosa.

(3-01316)

NISINI - *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. - Premesso che, per quanto risulta all'interrogante:

il presidente dell'Inps, professor Tridico, sembra determinato a proseguire nella revisione organizzativa dell'istituto, in tutta fretta e senza attendere l'insediamento del nuovo consiglio di amministrazione, reintrodotto dal decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2019, n. 26 (art. 25), nonostante il malessere che ciò ha suscitato tra i sindacati e i dirigenti stessi dell'istituto;

i sindacati parlano di "autoreferenzialità del vertice politico" e di un rimescolamento di incarichi "non supportato da un'effettiva valutazione di merito dei dirigenti";

secondo quanto pubblicato sul quotidiano "La Verità" il 14 dicembre 2019, l'ex direttore dell'Inps Lazio, Fabio Vitale, è stato spostato nelle Marche per una probabile "epurazione" conseguente all'esser stato il dirigente che scoprì il sussidio all'ex brigatista Federica Saraceni, nonché, secondo la direttrice generale Di Michele, colui che è coinvolto nelle rivelazioni delle "magagne" immobiliari della stessa direttrice generale (che avrebbe fatto fare dei lavori da una ditta a "libro paga" dell'Inps e sotto la direzione di un architetto alle dipendenze dello stesso istituto, che peraltro non avrebbe fatturato la prestazione);

il posto di Vitale è stato assegnato a Rosanna Casella, che ha in corso un procedimento penale per falso ideologico legato ad una gara d'appalto;

altri trasferimenti dal sapore di epurazione ed altre nomine promosse dal duo Tridico-Di Michele sono molto discussi: Rocco Lauria, condannato penalmente per peculato e sanzionato dal punto di vista disciplinare poco meno di due anni fa, si è visto assegnare l'imponente direzione organizzazione e comunicazione; Giovanni Di Monde, da direttore del personale è stato trasferito in Lombardia; Giulio Blandamura, ex direttore centrale pianificazione e controllo, è stato "esiliato" in Puglia; Vincenzo Damato, declassato da vicedirettore generale vicario a dirigente dell'area metropolitana di Napoli; Vincenzo Tedesco e Ferdinando Montaldi, due ex capi della segreteria della direttrice generale sono stati promossi a dirigenti di prima fascia;

la nomina *in pectore* che più fa discutere, e preoccupa l'interrogante, è quella di Vincenzo Caridi, figura considerata molto vicina al Sottosegretario per lo sviluppo economico Stefano Buffagni e anche principale candidato a diventare il vicario della direttrice generale: Caridi dovrà gestire l'informatica in *tandem* con un nuovo dirigente esterno proveniente, si sussurra, dalla fondazione Rousseau;

se tale voce trovasse conferma, le banche dati del più grande ente previdenziale sarebbero in mano ad una piattaforma di supporto ad un movimento politico,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo, cui compete la vigilanza sull'Inps, abbia sostanzialmente avallato il piano di riorganizzazione attuato dal presidente Tridico ovvero se e quali iniziative di competenza intenda assumere per garantire la meritocrazia dirigenziale e la funzionalità dell'Istituto nonché per assicurare che un sostanziale *spoils system* di tale ri-

levanza avvenga con un opportuno e doveroso passaggio in consiglio di amministrazione prima di divenire effettivo.

(3-01317)

NISINI - *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. - Premesso che:

a due anni dalla riorganizzazione dell'Inps, voluta dall'allora presidente Tito Boeri, con determina n. 119/2019 recante "Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'INPS", l'attuale presidente, professor Tridico, ha ritenuto di procedere ad un riassetto organizzativo dell'ente, con incremento da 15 a 19 delle strutture di livello dirigenziale di prima fascia presso la direzione generale, senza peraltro attendere il completamento della nuova *governance*, introdotta dal decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, senza attendere, cioè, la nomina da parte del Governo del vicepresidente e degli altri componenti del consiglio di amministrazione, secondo un approccio da "uomo solo al comando" che Governo e Parlamento, proprio con il decreto-legge n. 4 del 2019, hanno invece inteso superare;

tale revisione è stata preventivamente annunciata dal presidente Tridico alla dirigenza dell'istituto e alle organizzazioni sindacali, che però hanno sollevato una serie di fondate obiezioni, tra cui proprio la mancata attesa della nomina del consiglio di amministrazione, ponendo lo stesso dinanzi a una scelta già compiuta che, però, inevitabilmente, una volta nominato l'organo collegiale, dovrà essere oggetto nuovamente di revisione, con aggravio di costi in termini organizzativi, economici e di efficienza;

le critiche mosse da tutte le organizzazioni sindacali riguardano soprattutto la revisione del sistema informatico, con affidamento della progettualità ad un *manager* esterno;

la determina n. 119/2019 prevede infatti una "struttura tecnica per l'innovazione tecnologica e la trasformazione digitale" affidata a un *innovation manager* di livello dirigenziale che opera alle dirette dipendenze degli organi dell'istituto e al di fuori della direzione centrale tecnologia informatica, alla quale resta la sola gestione dell'informatica. Tutto quello che è innovazione, trasformazione digitale e sviluppo dell'informatica sarà demandato a un dirigente di seconda fascia, cui sarà affiancato un comitato per l'innovazione tecnologica al quale, a quanto consta all'interrogante, dovrebbe prendere parte anche il presidente dell'istituto;

lo stesso professor Tridico, in più occasioni, ha affermato che l'*innovation manager* sarà scelto tra professionalità esterne all'Inps, manifestando l'intento di disattendere il disposto *ex* articolo 19, comma 6, del decreto legislativo n. 165 del 2001, il quale consente di affidare funzioni dirigenziali a soggetti esterni esclusivamente nei casi di "persone di particolare e comprovata qualificazione professionale, non rinvenibile nei ruoli dell'Amministrazione";

il timore dell'interrogante è che l'affidamento a un soggetto esterno e l'impulso dato dal presidente Tridico all'utilizzo della tecnologia *blockchain*, cui nel giugno 2019 l'Inps ha dedicato un *workshop* che ha visto la presenza del Ministro del lavoro e delle politiche sociali *pro tempore* Luigi Di Maio, siano finalizzati a consentire alla "Casaleggio Associati", che si posiziona come una delle principali società di consulenza per quelle aziende che vorranno fare *business* con la tecnologia della "catena dei blocchi", di accedere ai preziosissimi dati del sistema informatico dell'Inps; è noto infatti l'attivismo dello stesso Di Maio, in qualità di Ministro dello sviluppo economico *pro tempore*, sulla *blockchain*, tanto da annunciare il 27 settembre 2018 che l'Italia era finalmente entrata nell'era della *blockchain*,

si chiede di sapere se e quali iniziative di competenza il Ministro in indirizzo intenda adottare nei riguardi dell'ente previdenziale vigilato, al fine di evitare che presidente e direttore generale dell'Inps procedano, in assenza del consiglio di amministrazione, a quella che appare all'interrogante un'onerosa, inopportuna ed irrazionale riorganizzazione dell'Istituto ed affidino ad un soggetto esterno, con ingiustificato aggravio di costi, competenze in materia di tecnologia digitale fino ad oggi svolte brillantemente dalla dirigenza interna.

(3-01318)

STEFANO, D'ALFONSO, ASTORRE - *Al Ministro dell'economia e delle finanze*. - Premesso che:

l'articolo 1, commi da 784 a 815, della legge n. 160 del 2019 (legge di bilancio per il 2020) reca una complessiva riforma della riscossione da parte degli enti locali, con particolare riferimento agli strumenti per l'esercizio della potestà impositiva degli enti locali, fermo restando l'attuale assetto dei soggetti abilitati alla riscossione delle entrate locali;

l'obiettivo della riforma è quello di rendere più efficiente il sistema di riscossione degli enti locali, dando la possibilità ai Comuni e ai soggetti incaricati della riscossione di accedere a diverse banche dati per avviare le procedure finalizzate a contrastare con maggiore efficacia l'evasione dei tributi locali e il recupero delle somme dovute dal soggetto obbligato al versamento. Contemporaneamente al contribuente sono destinate misure per la rateizzazione dei tributi, nonché è prevista la possibilità dell'invito ad adempiere nell'atto di accertamento per dargli la possibilità di pagare prima che vengano avviate le procedure più incisive di recupero dei tributi;

le modifiche prioritarie introdotte dalla riforma intervengono, quindi, sulla disciplina dell'accesso in modo sistematico alle banche dati da parte degli enti e dei soggetti affidatari del servizio di riscossione con l'obiettivo di rendere più rapide le procedure di recupero delle somme evase dal contribuente. Inoltre, per le medesime finalità, si introduce la possibilità per gli enti locali di utilizzare l'istituto dell'accertamento esecutivo, sulla falsariga di quanto già previsto per le entrate erariali (cosiddetto ruolo), consentendo

di emettere un unico atto di accertamento avente i requisiti del titolo esecutivo e quindi di un più rapido recupero delle somme evase;

inoltre, per facilitare le procedure di recupero delle somme si prevede la gratuità delle trascrizioni, iscrizioni e cancellazioni di pignoramenti e ipoteche richiesti dal soggetto che ha emesso l'ingiunzione o l'atto esecutivo;

importanti novità riguardano, poi, le procedure di nomina dei funzionari responsabili della riscossione e l'istituzione di una sezione speciale nell'albo dei concessionari della riscossione, cui devono obbligatoriamente iscriversi i soggetti che svolgono le funzioni e le attività di supporto propedeutiche all'accertamento e alla riscossione delle entrate locali;

infine, altre importanti misure disciplinano le modalità del versamento diretto delle somme oggetto di riscossione direttamente agli enti locali;

nello specifico, tali misure prevedono che tutte le somme a qualsiasi titolo riscosse dai soggetti abilitati alla riscossione e appartenenti agli enti locali affluiscono direttamente alla tesoreria dell'ente e non più sul conto alle stesse intestato. A tal fine, pertanto, al comma 788 è previsto esplicitamente che le attività di incasso diretto sono escluse per i soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera *b),* numeri 1), 2) e 3), ossia per i soggetti privati, ivi compresi gli operatori degli Stati membri stabiliti in un Paese dell'Unione che svolgono tali attività e per le società a capitale interamente pubblico;

alla luce di quanto previsto dal comma 788 gli unici soggetti abilitati cui è consentito l'incasso diretto dei tributi e delle entrate dell'ente locale sono i soggetti di cui all'articolo 52, comma 5, lettera *b),* numero 4), ossia le società miste pubblico-private iscritte nell'albo dei soggetti affidatari della gestione delle entrate locali,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga opportuno attivarsi al fine di adottare urgentemente apposite misure correttive alla riforma della riscossione degli enti locali contenuta nella legge n. 160 del 2019, al fine di consentire anche alle società a capitale interamente pubblico di procedere all'accertamento e alla riscossione diretta dei tributi e di tutte le entrate locali affidate alle medesime società, nel rispetto della normativa dell'Unione europea e delle procedure vigenti in materia di affidamento della gestione dei servizi pubblici locali, parificando per tale via il trattamento di tali società a quello riservato dalla riforma alle società miste pubblico-private.

(3-01320)

GARAVINI - *Al Ministro degli affari esteri e della cooperazione internazionale.* -

(3-01321) (*Già* 4-02643)

DE PETRIS - *Al Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo*. - Premesso che:

in data 29 settembre 2019 per iniziativa del Comune di Padova e della Regione Veneto è stato stipulato un accordo di programma riguardante il polo ospedaliero di Padova, distribuito fra l'area dell'ospedale esistente "Giustinianeo", situata in centro storico, e l'area di Padova est;

esso prevede, fra l'altro, la realizzazione di un edificio destinato a servizi sanitari localizzato all'interno del centro storico, a ridosso della cinta muraria rinascimentale ed in prossimità del baluardo "Cornaro" del Sanmicheli, sottoposto a vincolo di tutela con decreto del Ministro della pubblica istruzione del 22 dicembre 1923, nel cuore del previsto parco delle mura e delle acque della città;

l'accordo prescrive solo generici auspici riguardanti il rispetto dei valori storico-culturali e non risulta contemplata alcuna indicazione prescrittiva concernente i parametri stereometrici e il limite massimo di altezza degli edifici in aree di valore paesaggistico e storico, consentendo quindi di costruire anche edifici a torre in un'area interna alle mura;

non vengono indicati i limiti temporali per l'abbattimento dei volumi che ostacolano la realizzazione del verde e del parco delle mura e delle acque, in alcuni casi non rispettando i vincoli esistenti, e per tali abbattimenti non è prescritta alcuna obbligatorietà;

non viene abbassato l'indice di edificabilità di 5,5 metri cubi al metro quadrato (a Padova l'indice massimo attribuito al Centro Direzionale è 5 metri quadrati al metro quadrato) in un'area che dovrebbe essere "alleggerita" per assicurare spazi verdi e creare coni visivi sulle mura, non solo dall'esterno, ma anche dall'interno del perimetro dell'ospedale Giustinianeo;

nell'ambito dell'accordo di programma il parco non ha una configurazione propria e definita, ma si perde nella generica destinazione di zona F che ricopre tutta l'area, non risultando esplicitato il divieto di costruire nelle aree campite di verde chiaro che si suppone che potrebbero far parte del parco, di cui però non è mai evidenziato un perimetro, né un'area con specifica destinazione;

inoltre, non è stato attivato alcun percorso partecipativo, nonostante la rilevanza dell'intervento per l'assetto urbanistico di Padova e le richieste avanzate in tal senso dalle associazioni civiche,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo non ritenga necessario ed urgente intervenire a tutela del centro storico di Padova, valutando l'introduzione delle seguenti modifiche all'accordo di programma concernente la realizzazione del polo ospedaliero: 1) che il parco delle mura e delle acque sia chiaramente individuato nel perimetro e con un recinto che lo distingua e una specifica norma di attuazione; 2) che sia definita una zonizzazione che individui le aree edificabili da quelle che non lo sono, gli spazi verdi, il parco, le aree boscate, i coni visuali; 3) che siano stabilite le altezze massime degli edifici

consentite anche in funzione della vicinanza dalle mura; 4) che venga ridotto sensibilmente l'indice di edificabilità territoriale e la superficie coperta anche nel rispetto della legge della Regione Veneto sul consumo di suolo (legge regionale n. 14 del 2017); 5) che sia stabilito il cronoprogramma degli interventi, in particolare, degli interventi di demolizione dei fabbricati previsti in planimetria, e che non sia concedibile l'agibilità del nuovo edificio sostitutivo fino alla verifica dell'abbattimento compiuto; 6) che venga mantenuta la normativa del piano degli interventi e del piano territoriale paesistico che applicano alcune fondamentali misure di salvaguardia e di prescrizioni riguardanti gli elaborati tecnici;

quali siano le motivazioni che hanno condotto alla sostituzione del soprintendente di Padova, Vincenzo Tinè, dopo tre mesi di incarico.

(3-01322)

RIZZOTTI - *Al Ministro della salute*. - Premesso che:

in data 10 dicembre 2019, come appreso dagli organi di stampa, è stato comunicato al direttore generale dell'Agenzia nazionale per i servizi sanitari regionali (Agenas) l'intendimento del Ministro in indirizzo di far valere il meccanismo dello *spoils system* sullo stesso incarico di direttore generale, a prescindere da qualsiasi valutazione sull'operato, ritenendolo pertanto cessato dalla carica;

egli ha presentato ricorso al TAR Lazio e al Tribunale ordinario avverso la comunicazione e, più in generale, avverso l'applicabilità di detto istituto al direttore generale, cui sono seguiti i ricorsi *ad adiuvandum* ed ordinari al TAR Lazio di un gruppo di Regioni che hanno ritenuto leso, tra gli altri, il principio costituzionale di leale collaborazione tra Stato e Regioni, ciascuno per le proprie prerogative;

la discussione dei ricorsi, sia quelli presentati dal direttore di Agenas che quelli proposti dalle Regioni, è fissata entro il mese di marzo 2020;

in data 19 dicembre 2019 è stato indetto dal Ministero l'avviso pubblico per manifestazione di interesse per l'incarico di direttore generale di Agenas, pubblicato sul sito istituzionale del Dicastero in data 20 dicembre;

non è stata svolta alcuna formale valutazione circa i risultati ottenuti dal direttore dell'Agenzia negli ultimi 5 anni di gestione, benché inoltrati al Ministero presso la direzione generale competente e pubblicati sul sito di Agenas,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga di disporre in via cautelativa la sospensione di tutti gli atti adottati con riguardo alla posizione del direttore generale di Agenas, anche a garanzia della prosecuzione della corretta gestione dell'Agenzia, attestata dalle significative posizioni assunte in tal senso dalle Regioni, nonché a salvaguardia dell'invocata leale collaborazione da parte delle stesse Regioni e per evitare il rischio di potenziale danno erariale che potrebbe emergere a seguito delle imminenti deci-

sioni che i giudici chiamati in causa assumeranno entro il mese di marzo 2020.

(3-01323)

PILLON - *Al Ministro della giustizia*. - Premesso che:

da notizie degli organi di stampa locale, si è appreso di anomalie nella trattazione ed assunzione di provvedimenti inerenti ai minori da parte del Tribunale per i minorenni in Abruzzo;

in particolare, sembra essere prassi del Tribunale per i minorenni de L'Aquila assumere gravi provvedimenti, anche ablativi della responsabilità genitoriale e di collocamento dei minori da un genitore all'altro o in comunità, sulla base esclusivamente delle relazioni del servizio sociale territorialmente competente, senza procedere, come imposto dalla normativa nazionale e sovranazionale, alla preventiva audizione del minore ultra dodicenne ed alla convocazione del genitore per l'eventuale contestazione degli addebiti, tutto ciò nonostante non sussistano ragioni di urgenza;

in un caso in particolare, quello del signor G.D. le anomalie sarebbero ancor più gravi in quanto il presidente del Tribunale per i minorenni di L'Aquila avrebbe comunicato al servizio sociale territorialmente competente il contenuto delle decisioni discusse in camera di consiglio, prima ancora che il decreto motivato fosse pubblicato e notificato alle parti o ai difensori; sulla base di tale informale comunicazione, priva di ufficialità, il servizio sociale di Tortoreto, il 2 ed il 10 gennaio 2020, avrebbe tentato il prelievo del minore ultra quattordicenne dall'abitazione dal padre, per collocarlo presso la madre, sebbene avente una fragile capacità genitoriale e condannata anche in grado di appello per abuso dei mezzi di correzione sui figli, con l'ausilio della forza pubblica in divisa;

il minore, sentito da solo dall'agente di Polizia municipale, si sarebbe rifiutato di lasciare l'abitazione paterna, manifestando, a causa di tale modalità di esecuzione, un persistente stato di ansia ed il timore di essere coattivamente prelevato;

la vicenda è particolarmente rilevante, in quanto il padre dei minori, collocatario dei figli in virtù di precedente decreto del Tribunale per i minorenni di Ancona, avrebbe segnalato e denunciato, qualche mese prima, gravi inottemperanze da parte del servizio sociale affidatario sulla base delle cui relazioni sarebbe stato poi assunto il decreto ora impugnato, senza che l'autorità minorile avesse ritenuto opportuno, nel corso dell'ultimo anno, convocare il genitore per consentirgli l'esplicazione del diritto di difesa e del contraddittorio,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti esposti;

quali iniziative di competenza, anche normative, ritenga opportuno adottare nell'ottica di tutela dei minori e di concreta attuazione del diritto all'ascolto;

se intenda attivare i propri poteri ispettivi presso il Tribunale per i minorenni de L'Aquila, al fine di verificare i presupposti per l'eventuale esercizio dell'azione disciplinare.

(3-01324)

PARRINI - *Ai Ministri per la pubblica amministrazione, dell'interno e dell'economia e delle finanze*. - Premesso che:

il quadro normativo vigente relativo alla disciplina delle assunzioni delle Unioni dei Comuni è ancora molto incerto, determinando molte difficoltà nella vita di questi enti e impedendo un reale decollo della gestione associata delle funzioni, che dovrebbe comportare una radicale semplificazione degli oneri amministrativi e contabili a carico dei Comuni, specie di piccole dimensioni e un più ragionato sviluppo territoriale;

attualmente le norme sulle capacità assunzionali per gli enti locali sono ancora definite sulla base dell'art. 1, comma 557, della legge n. 296 del 2006, secondo cui gli enti locali devono assicurare la riduzione delle spese per il personale; a decorrere dal 2014 gli enti assicurano, nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni di personale, il contenimento delle spese di personale con riferimento al valore medio del triennio precedente;

considerato che:

successivamente sulla base dell'art. 3, comma 5, del decreto-legge n. 90 del 2014, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 114 del 2014, è consentito alle Regioni e agli enti locali, a decorrere dall'anno 2014, il cumulo delle risorse destinate alle assunzioni per un arco temporale non superiore a 5 anni, nel rispetto della programmazione del fabbisogno e di quella finanziaria e contabile;

è altresì possibile l'utilizzo dei residui ancora disponibili delle quote percentuali delle facoltà assunzionali riferite al quinquennio precedente e, infine, agli enti locali è consentito procedere ad assunzioni a tempo indeterminato per l'anno 2019, nella misura del 100 per cento della spesa relativa al personale di ruolo cessato nell'anno precedente;

preso atto che sulla base di quanto stabilito dall'art. 14-*bis*, comma 1, lettera *b)*, del decreto-legge n. 4 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 26 del 2019, per il triennio 2019-2021, le Regioni e gli enti locali possono computare, ai fini della determinazione delle capacità assunzionali per ciascuna annualità, sia le cessazioni dal servizio del personale di ruolo verificatesi nell'anno precedente, sia quelle programmate nella medesima annualità, fermo restando che le assunzioni possono essere effettuate soltanto a seguito delle cessazioni che producono il relativo *turnover*;

valutato che:

la disciplina recentemente approvata con il decreto-legge n. 34 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 58 del 2019, modifica profondamente le modalità per il calcolo delle potestà assunzionali, consentendo ai Comuni di procedere ad assunzioni di personale a tempo indeterminato in coerenza con i piani triennali dei fabbisogni di personale e fermo restando il rispetto pluriennale dell'equilibrio di bilancio, sino ad una spesa complessiva per tutto il personale dipendente, non superiore al valore soglia definito come percentuale, differenziata per fascia demografica, della media delle entrate correnti relative agli ultimi tre rendiconti approvati, considerate al netto del fondo crediti di dubbia esigibilità stanziato nel bilancio di previsione;

la nuova disciplina non chiarisce se le nuove regole si applicano o meno alle Unioni dei Comuni. Infatti, l'unico riferimento alle Unioni di Comuni è previsto all'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019 (nel testo risultante dalle modifiche apportate con la legge n. 160 del 2019, legge di bilancio per il 2020), che permette ai Comuni con popolazione sino a 5.000 abitanti, che si collocano al di sotto del valore soglia e che fanno parte delle "Unioni di Comuni", al solo fine di consentire l'assunzione di almeno un'unità, di incrementare la spesa di personale a tempo indeterminato oltre la predetta soglia di un valore non superiore a quello stabilito con decreto, collocando tali unità in comando presso la corrispondente Unione, con oneri a carico della medesima, in deroga alle vigenti disposizioni in materia di contenimento della spesa di personale;

tali previsioni sono ad oggi non ancora attuate perché non è stato ancora emanato il previsto decreto del Ministro per la pubblica amministrazione, adottato di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro dell'interno, che deve individuare le fasce demografiche, i relativi valori soglia prossimi al valore medio per fascia demografica e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i Comuni che si collocano al di sotto del valore soglia prossimo al valore medio, nonché un valore soglia superiore in cui convergono i Comuni con una spesa di personale eccedente la soglia superiore,

si chiede di sapere:

quando il Ministro per la pubblica amministrazione intenda procedere all'emanazione del decreto previsto dall'art. 33, comma 2, del decreto-legge n. 34 del 2019, al fine di definire le fasce demografiche, i relativi valori soglia e le relative percentuali massime annuali di incremento del personale in servizio per i Comuni, dando così attuazione alle previsioni legislative;

se i Ministri in indirizzo abbiano considerato la possibilità di prevedere, nei prossimi provvedimenti utili, meccanismi che svincolino la potestà assunzionale delle Unioni da quella dei Comuni aderenti o di incrementare le fattispecie di deroga previste, per consentire finalmente lo sviluppo e la piena funzionalità delle Unioni dei Comuni.

(3-01326)

NISINI - *Al Ministro dello sviluppo economico*. - Premesso che:

ai sensi dell'articolo 156, comma 1, del codice delle assicurazioni private di cui al decreto legislativo 7 settembre 2005, n. 209, "L'attività professionale di perito assicurativo per l'accertamento e la stima dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e dei natanti soggetti alla disciplina (...) non può essere esercitata da chi non sia iscritto nel ruolo" di perito assicurativo, tenuta, ai sensi dell'articolo 157, da Consap;

in deroga, il successivo comma 2 attribuisce alle imprese di assicurazione la facoltà di "effettuare direttamente l'accertamento e la stima dei danni alle cose derivanti dalla circolazione, dal furto e dall'incendio dei veicoli a motore e dei natanti";

considerato che:

la lettura combinata delle due disposizioni implica che le imprese di assicurazione possono effettuare le attività di accertamento e stima dei danni attraverso propri dipendenti ("direttamente"), e non tramite soggetti esterni che non siano iscritti al ruolo dei periti; in caso contrario infatti la disposizione non avrebbe alcun effetto reale;

all'interrogante risulta che, nella prassi, si verifichino casi in cui le imprese assicurative incarichino per l'effettuazione di attività relative all'accertamento e stima dei danni dei veicoli "periti" non iscritti al ruolo;

considerato inoltre che:

molte compagnie di assicurazione chiedono di effettuare le fotografie dei veicoli danneggiati direttamente alle carrozzerie che svolgono le riparazioni, senza pertanto l'ausilio del tecnico iscritto al ruolo nazionale dei periti assicurativi;

ciò comporta un'elusione della norma che regola la figura del perito assicurativo, in quanto le fotografie costituiscono comunque un'attività di accertamento, ed anche un potenziale rischio per i consumatori,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo intenda fornite la corretta interpretazione delle disposizioni relative all'attività peritale, contenute nel codice delle assicurazioni private;

se non ritenga opportuno effettuare verifiche ed eventualmente prendere provvedimenti nei confronti delle compagnie di assicurazione che non si avvalgono della figura del perito assicurativo così come stabilito dalla norma che ne regola la professione;

se non ritenga opportuno convocare tavoli di lavoro con i rappresentanti delle associazioni che raggruppano i periti assicurativi, in modo da svolgere verifiche circa l'operato delle compagnie di assicurazione anche in ordine agli eventuali contratti vessatori che vengono fatti sottoscrivere ai pe-

riti che dovrebbero svolgere una funzione tecnica terza, e pertanto non devono sottostare alle condizioni delle imprese assicurative;

se intenda attivarsi al fine di rivedere la normativa in modo da tutelare gli oltre 100.000 fra periti e autoriparatori che oggi sono fortemente condizionati dalle assicurazioni.

(3-01328)

DE BERTOLDI - *Al Ministro dell'economia e delle finanze*. - Premesso che:

nel corso dell'audizione in 6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro) del Senato, il Ministro in indirizzo, in relazione alle questioni di competenza connesse alla "Bozza di riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità - MES", ha mostrato, a giudizio dell'interrogante, una serie di contraddizioni nell'ambito delle procedure di modifica del Trattato, sia in relazione a quanto sostenuto dal Presidente del Consiglio dei ministri Conte (che sostanzialmente ha smentito quanto da egli sostenuto) che successivamente dal Ministro per gli affari europei Amendola, il quale ha dichiarato che i contenuti principali sarebbero stati già decisi e fissati senza tuttavia aver avuto il consenso del Parlamento;

al riguardo l'interrogante evidenzia, altresì, come, anche nell'ambito delle regole di Basilea 3 (riferite all'insieme di provvedimenti per la regolamentazione della gestione bancaria introdotti nel 2011 in risposta alla crisi finanziaria) lo stesso Ministro, smentendo autorevoli quotidiani economici ed esperti del settore, ha sostenuto che le nuove regole bancarie abbiano prodotto effetti positivi sul settore, nonostante invece un articolo pubblicato da "Il Sole-24 Ore", il 10 aprile 2019 riporti in realtà che l'eccesso di regolamentazione bancaria sta "strozzando" l'accesso al credito delle piccole e medie imprese, proprio a causa del quadro regolatorio previsto da Basilea 3, che ha reso il credito sempre meno accessibile e più costoso per le PMI;

il citato articolo di stampa, a tal fine, evidenzia che i prestiti alle PMI fino ad oggi, sono stati assoggettati ad una sfilza di regole e *standard* regolatori più stringenti rispetto ad altre forme di *lending*, complice la loro presunta maggiore rischiosità intrinseca, le cui disposizioni nei riguardi del sistema bancario hanno stabilito accantonamenti più sostanziosi, quando prestano denaro a una PMI piuttosto che ad una grande azienda;

nell'ambito di Basilea 3, ad esempio, prosegue ancora "Il Sole-24 Ore", anche la parte dei fidi non utilizzati è soggetta ad accantonamenti e questo penalizza uno degli strumenti più largamente utilizzato dalle PMI, ed inoltre tra riforme di Basilea (soprattutto quelle legate all'implementazione di richieste di capitale più stringenti), *calendar provisioning* della Bce e l'introduzione dei nuovi principi contabili (Ifrs9), il costo del capitale per le banche (e quindi dei prestiti) è aumentato a dismisura (stimato all'1 per cento che genera indicativamente un incremento dei tassi su un prestito a cin-

que anni che oscilla tra il 10 e i 40 punti base, a seconda della qualità dell'impresa);

tali osservazioni, a giudizio dell'interrogante, confermano nuovamente una palese e grave inadeguatezza del Governo nel rilanciare l'economia italiana e tutelare gli interessi italiani in sede Ue, considerato che, sia le dichiarazioni contradditorie degli esponenti del Governo su temi fondamentali dell'economia del Paese, che le decisioni di politica economica e fiscale, introdotte nel corso degli ultimi mesi (dal decreto fiscale alla legge di bilancio per il 2020) che hanno pesantemente rallentato la crescita economica nazionale (oltre alle misure di politica industriale sostanzialmente inesistenti) hanno inciso in maniera negativa e penalizzante sul rilancio del sistema-Paese;

risulta conseguentemente urgente e necessario, fornire adeguati interventi chiarificatori, in grado di chiarire quale sia la posizione del Governo italiano in relazione a quanto esposto, ed evitare pertanto che le dichiarazioni contrastanti e divergenti da parte dei membri dell'Esecutivo possano arrecare ulteriori problemi in ordine alla credibilità del Paese, nell'ambito delle decisioni assunte a livello internazionale,

si chiede di sapere:

quali valutazioni il Ministro in indirizzo intenda esprimere con riferimento a quanto esposto in premessa, anche con riguardo a quanto sostenuto dall'articolo del quotidiano "Il Sole-24 Ore" citato in premessa;

quale sia la posizione effettiva del Governo italiano in relazione alle questioni di competenza connesse alla "Bozza di riforma del Trattato istitutivo del Meccanismo Europeo di Stabilità - MES ", considerando che nel corso degli incontri internazionali lo stesso Esecutivo ha espresso dichiarazioni divergenti;

quali iniziative infine il Ministro intenda intraprendere, per favorire un migliore e necessario accesso al sistema creditizio in favore delle PMI, considerato fra l'altro come dall'ennesimo recente scandalo bancario della Banca popolare di Bari, si confermino criteri e decisioni nell'erogazione delle procedure creditizie, effettuate in maniera ambigua e senza adeguati sistemi di controllo nei riguardi di società, che nonostante le difficoltà finanziarie hanno continuato a beneficiare di crediti rivelatisi inesigibili.

(3-01329)

BERUTTI - *Al Ministro della giustizia*. - Premesso che a quanto risulta all'interrogante:

il «4° Dossier delle criticità strutturali e logistiche relativo alle carceri piemontesi - Anno 2019» predisposto dal Garante delle persone detenute del Piemonte, Bruno Mellano, riporta, tra l'altro, che per la Casa di reclusione ad alta sicurezza di Quarto Inferiore (Asti): «È stata annunciata la realiz-

zazione di un nuovo padiglione detentivo utilizzando una parte dello spazio attualmente occupato dalle aree verdi»;

in un comunicato stampa dello scorso 24 gennaio 2020, il sindaco di Asti, Maurizio Rasero, e l'assessore Mariangela Cotto, hanno dichiarato che «il comune di Asti non ha ricevuto comunicazione da parte del competente Ministero» e che «informazioni ufficiose alimentano molte perplessità»;

un progetto di questo genere, dalle significative ricadute territoriali, necessita i massimi livelli di condivisione e concertazione con tutti i soggetti eventualmente coinvolti,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza del progetto di realizzazione di un nuovo padiglione detentivo a Quarto Inferiore, quali siano i presupposti di tale progetto, il grado di definizione, le interlocuzioni avviate con i soggetti operanti nel territorio, quali siano i dettagli caratterizzati l'eventuale progetto e se la progettazione tenga conto della necessità di intervenire contenendo per quanto possibile il consumo di suolo;

se non ritenga che sia altresì, e ancor prima, necessario intervenire a sostegno del personale di polizia penitenziaria, al fine di aumentare la sicurezza degli agenti, anche attraverso un incremento dell'organico, almeno sino al raggiungimento del numero di agenti previsto per ogni struttura detentiva.

(3-01330)

NUGNES, DE FALCO, FATTORI, LA MURA, ROMANO - *Al Ministro della giustizia*. - Premesso che:

in materia di reiterazione dei mandati dei consiglieri circondariali dell'Ordine degli avvocati l'articolo 28, comma 5 dell'ordinamento professionale forense (legge n. 247 del 2012) stabiliva che "i consiglieri non possono essere eletti per più di due mandati.";

successivamente, la legge n. 113 del 2017, intervenuta a modificare l'art. 28, comma 5, confermava il limite;

il divieto di ricandidatura vige anche per il Consiglio nazionale forense (CNF) (art. 34, comma 1, della legge n. 247 del 2012);

nel caso del CNF il divieto di superare il doppio mandato investe anche i consigli circondariali all'interno dei distretti, oltre ai consiglieri stessi;

da anni all'interno dell'Ordine forense il limite del doppio mandato viene sistematicamente violato, dai candidati ai Consigli circondariali, grazie anche alle sentenze, in palese conflitto di interessi, emesse dal CNF, giudice dei reclami elettorali, nonché organo composto da componenti eletti in violazione della stessa norma, contenuta nell'art. 34, commi 1 e 3 della legge n. 247 del 2012;

una di queste sentenze, emesse dal CNF in violazione di legge, la n. 80 del 21 giugno 2018, veniva impugnata presso la Corte di cassazione;

la Corte di cassazione, con la sentenza n. 32781/2018 SS. UU., stabiliva che il limite del doppio mandato consecutivo è norma che computa i mandati svolti in precedenza, rispetto all'entrata in vigore della legge che fissa tale limite;

il CNF è obbligato dalla legge professionale forense a conformarsi ai principi enunciati dalla Corte di cassazione, quando essa giudica sui ricorsi proposti contro il CNF stesso, in funzione di giudice speciale (art. 36, comma 8 della legge n. 247 del 2012);

il CNF ha sollevato questione di costituzionalità sulla presunta natura illegittima, perché "retroattiva", della norma che prevedeva il calcolo dei mandati precedenti all'emanazione della legge che li conteggiava ai fini del limite di ricandidatura;

la Corte cCostituzionale, con sentenza n. 173/2019, stabiliva non solo la legittimità di tale norma, ma affermava esplicitamente che il limite del doppio mandato è da intendersi quale principio generale dell'ordinamento italiano, vincolando anche il CNF stesso: "3.1.3.1.- … sta di fatto che la previsione di un limite ai mandati che possono essere espletati consecutivamente è un principio di ampia applicazione per le cariche pubbliche ? membri elettivi del Consiglio superiore della magistratura (CSM); componenti del Consiglio degli avvocati e procuratori dello Stato; membri del Consiglio nazionale forense; componenti del Consiglio nazionale del notariato, tra gli altri ? ed è, comunque, un principio di portata generale nel più specifico ambito degli ordinamenti professionali.";

sulla scorta delle pronunce e delle norme richiamate, in tutta Italia vari avvocati adivano la giurisdizione, per ottenere l'estromissione dal CNF di ben nove componenti, attualmente appartenenti all'Organo, seppure eletti in violazione del limite del doppio mandato, disposto dall'art. 34, commi 1 e 3 della legge n. 247 del 2012;

considerato che:

nelle more della vicenda giudiziaria, il CNF continuava ad operare, quale giudice speciale, nonostante la composizione illegittima e la palese nullità di tutte le sentenze emanate;

i membri ancora presenti all'interno del CNF che sono stati eletti illegalmente ammontano ad oggi a ben otto, tra cui va segnalato, anche per i poteri monocratici che riveste, il suo attuale Presidente *pro tempore*;

la conclamata illegittimità del massimo organismo forense veniva innumerevoli volte segnalata al Ministro della giustizia, più volte compulsato affinché facesse valere i suoi doveri di vigilanza, ai sensi dell'art. 24 della legge n. 247 del 2012, provvedendo a commissariare il CNF, impossibilitato a svolgere le sue funzioni nel rispetto delle norme di legge;

le segnalazioni assumevano particolare risonanza allorquando il vicepresidente della 2a Commissione permanente (Giustizia) del Senato della Repubblica, senatore Alberto Balboni, nell'audizione del 25 luglio 2019 si rivolgeva al Ministro della giustizia, Alfonso Bonafede;

la situazione di illegalità del CNF ha dei riflessi devastanti per l'ordinamento giudiziario e rappresenta fonte di scandalo, per le continue richieste di parte dell'avvocatura italiana, volte ad ottenere il commissariamento dell'Organo,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo, più volte informato dello stato di illegalità in cui attualmente versa il CNF, non intenda procedere *ad horas* con il commissariamento dell'organo;

se, in alternativa al commissariamento del CNF, ritenga di dover invitare immediatamente gli otto componenti dell'organo eletti in violazione di legge, a rassegnare immediatamente le proprie dimissioni.

(3-01331)

Interrogazioni orali con carattere d'urgenza ai sensi dell'articolo 151 del Regolamento

LAUS - *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. - Premesso che:

il gruppo Auchan è stato acquistato da Conad, in seguito alla dichiarazione di Auchan di procedere all'esubero di 6.000 lavoratori;

la lunga trattativa sulla riconversione non ha fornito garanzie sufficienti sul futuro lavorativo dei lavoratori dipendenti di Auchan;

si stima che i lavoratori coinvolti nel solo Piemonte siano 1.000, di cui 900 nella provincia di Torino;

in tutto il Paese sono numerose le manifestazioni e gli scioperi indetti;

premesso inoltre che:

a tutt'oggi nessun tipo di garanzia sul futuro lavorativo dei lavoratori è stata data dai vertici di Conad e non si conosce nulla in merito ad un nuovo piano aziendale;

la mancata comunicazione di un nuovo piano industriale comporta l'impossibilità di sapere quali siano le reali intenzioni di Conad, che sembrerebbe voler ridurre le superfici occupate dai punti vendita fino al 50 per cento;

nel torinese sono tre gli ipermercati coinvolti in questo processo decisionale: l'Auchan di corso Romania, quello di Venaria e l'ipermercato di Rivoli di cui è imminente la ristrutturazione (prevista per il 19 gennaio) senza che, a tutt'oggi, sia stata data alcuna indicazione circa il destino dei lavoratori interessati;

anche a Cuneo è presente un altro punto vendita,

si chiede di sapere quali iniziative urgenti il Ministro in indirizzo intenda adottare al fine di conoscere le intenzioni di Conad, di garantire gli attuali livelli occupazionali e di tutelare i lavoratori e le loro famiglie.

(3-01319)

VERDUCCI, D'ALFONSO, D'ARIENZO - *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. - Premesso che:

a seguito dell'ordinanza della direzione del VII tronco di Autostrade per l'Italia, dal 4 ottobre 2019 (con sospensione durante la pausa natalizia) e fino a nuova disposizione dell'autorità giudiziaria, è stata disposta la chiusura della corsia regolare di marcia e di quella di emergenza nel tratto autostradale A14 compreso tra il sud delle Marche e l'Abruzzo, emessa a seguito dell'adozione di un decreto di sequestro preventivo del giudice per le indagini preliminari del Tribunale di Avellino che ha disposto il sequestro delle barriere su 10 viadotti della A14;

i viadotti con barriere sequestrate sono: Fosso San Biagio, Campofilone, Santa Giuliana, Santa Maria, Cerrano, Marinelli, Vallescura, Petronilla, Fosso Calvano, Vallelunga;

i sequestri sulla A14 stanno causando una paralisi sulla dorsale adriatica, la seconda più importante del Paese tra nord e sud, in quanto aggravano una situazione già critica determinata dalle già imposte limitazioni di velocità (90 chilometri orari) e di distanziamento tra veicoli prescritte negli ultimi mesi dallo stesso concessionario nelle gallerie tra Porto Sant'Elpidio e Pescara;

la chiusura parziale o totale genera altresì una deviazione del traffico, in particolare dei mezzi pesanti, sulla parallela strada statale 16 "Adriatica", la quale attraversa aree urbane ed extraurbane, determinando gravi problematiche per i comuni interessati, per i cittadini, le imprese, le attività commerciali;

premesso altresì che:

l'autostrada A14 Bologna-Taranto è gestita dalla società Autostrade per l'Italia SpA mediante apposita convenzione sottoscritta in data 12 ottobre 2007 con ANAS SpA ai sensi dell'art. 2, commi 82 e seguenti, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, e successive modificazioni ed integrazioni, approvata con legge 6 giugno 2008, n. 101, di conversione del decreto-legge 8 aprile 2008, n. 59, e aggiornata con atto aggiuntivo del 24 dicembre 2013;

l'entità dei flussi di traffico per la rete autostradale passante tra le Marche e l'Abruzzo, ovvero nel tratto Ancona-Pescara, corrispondente a 133,8 chilometri, espressa in *veicoli effettivi medi giornalieri* è: 78.785 mezzi leggeri e 20.345 mezzi pesanti, per un totale di 99.130, come riportato nel notiziario trimestrale a cura dell'Associazione italiana società concessionarie autostrade e trafori (AISCAT), numeri 1-2/2019, relativo al primo trimestre 2019;

considerato che:

le misure operative per la regolazione del traffico lungo il tratto di A14 e lungo le principali arterie collegate non sono sufficienti a mantenere il flusso veicolare al di sotto della capacità dell'infrastruttura e non sono tali da limitare o evitare che l'autostrada vada in congestione, come si rileva dal quotidiano intasamento veicolare, dal gravissimo impatto in termini di incremento di emissioni inquinanti, consumi di carburante, minore sicurezza, danno economico al sistema produttivo, maggiori costi per la distribuzione delle merci, oltre al limite di sopportazione dell'utenza;

in seguito alla riunione del 30 dicembre 2019 presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di un gruppo di coordinamento per gestire le emergenze sulle autostrade di Liguria, Marche e Abruzzo, al fine di individuare soluzioni ottimali per gestire i problemi presenti sulla rete autostradale a seguito dei citati provvedimenti giudiziari, in particolare per ciò che concerne le criticità rilevate per gli interventi necessari per la sostituzione delle barriere di sicurezza nell'autostrada oggetto di provvedimento dell'autorità giudiziaria di Avellino, il gestore autostradale Aspi ha anticipato la volontà, come si legge in una nota stampa del Ministero, di presentare istanza alla stessa autorità giudiziaria per chiedere la possibilità di una riduzione della restrizione della carreggiata, rispetto ai 5,1 metri, nel caso in cui non siano svolte attività di cantiere, prevedendo anche misure compensative al fine di garantire comunque la sicurezza della viabilità, consentendo tra l'altro una gestione flessibile alle attività di intervento nelle aree oggetto dei provvedimenti giudiziari;

da fonti di stampa locale si apprende che per sostituire i *guardrail* non a norma lungo i viadotti della A14 saranno necessari almeno 6 mesi, un periodo di tempo estremamente lungo per territori che sin da ottobre stanno facendo i conti con i restringimenti in autostrada e la deviazione del traffico nelle strade statale e provinciali,

si chiede di sapere:

quali siano i provvedimenti adottati o che il Ministro in indirizzo intenda adottare per il ripristino delle migliori condizioni di viabilità nel tratto autostradale;

se abbia attivato un'interlocuzione istituzionale con l'autorità giudiziaria adita e competente, al fine di verificare se sussistano forme di graduazione della misura inibitoria;

se stia verificando i tempi di adeguamento programmati dalla concessionaria autostradale per gli adempimenti di sicurezza infrastrutturali, correttivi o sostitutivi, concordati con l'autorità giudiziaria;

come intenda garantire con la massima celerità un piano operativo per la messa in sicurezza e la completa funzionalità dell'infrastruttura autostradale nel tratto A14 compreso tra Porto Sant'Elpidio e Pescara.

(3-01325)

BINETTI - *Al Ministro della salute*. - Premesso che, per quanto risulta all'interrogante:

a settembre 2011 M., al termine della quarta gravidanza, è stata sottoposta alla terza puntura spinale anestesiologica per parto cesareo, per far nascere T.;

pressoché contestualmente è subentrata un'infezione, probabilmente di natura virale, che ha dato origine a una polineuropatia motoria, sensitiva, infiammatoria, cronica di tipo mielino-assonopatico;

la relazione tra puntura spinale ed infezione conseguente non è documentata come causa ed effetto; tuttavia il criterio temporale induce forti sospetti, che avrebbero meritato una maggiore attenzione da parte dei medici, anche in ragione delle pesanti condizioni di vita a cui ancora oggi M. deve far fronte;

nei primi anni di patologia, alcuni medici hanno sospettato che si potesse trattare di SLA, ma i dati clinici e l'evoluzione della patologia hanno del tutto escluso questa ipotesi;

ancora oggi, a distanza di 8 anni, un contenzioso medico-legale, purtroppo, interferisce sulla definizione diagnostica e soprattutto sulle cure a cui M. ha diritto anche in chiave riabilitativa;

attualmente ci sono alcune opportunità interessanti prospettate da medici esperti della riabilitazione; sia dal Ministero della salute che dalla direzione sanitaria di Careggi (Firenze) è stato suggerito ai familiari di richiedere una missione clinica degli specialisti, ovvero che M. possa beneficiare delle cure necessarie (plasmaferesi, immunoglobuline, boli di cortisone e monoclonale Rituximab) presso la struttura riabilitativa in cui è ricoverata;

M., oggi è tracheostomizzata, completamente immobile, respira con l'aiuto di un ventilatore, deve alimentarsi con PEG, comunica attraverso un puntatore oculare, e non può essere trasferita e assistita facilmente in altro reparto clinico;

M. ha scritto un libro, bellissimo, una storia di vita, da cui traspare sofferenza e tribolazione;

il problema oggi è solo parzialmente riconducibile all'identificazione della catena di eventi che hanno messo M. in questa condizione per identificare eventuali responsabilità e chiederne conto; ad oggi il vero problema di

M. è quello di ottenere le cure di cui ha bisogno, recuperando i margini di autonomia possibili e migliorando la sua qualità di vita e quella della sua famiglia,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non ritenga che la paziente, a prescindere dal contenzioso medico-legale o dall'approfondimento ezio-patogenetico, possa comunque godere delle terapie di cui ha bisogno, così come gli stessi medici riabilitatori hanno proposto, nella clinica dove è attualmente ricoverata senza altri indugi, come espressione del diritto previsto dall'articolo 32 della nostra Costituzione.

(3-01327)

Interrogazioni con richiesta di risposta scritta

PAPATHEU - *Al Ministro del lavoro e delle politiche sociali*. - Premesso che:

nel periodo 2014-2015, il Governo Renzi, al fine di rendere flessibile il mercato del lavoro in Italia, ha emanato la riforma "Jobs act" (dall'acronimo "Jumpstart our business startups act"). Tale riforma ha impegnato il Governo a varare diversi atti, poi divenuti leggi dello Stato: decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 16 maggio 2014, n. 78; legge 10 dicembre 2014, n. 183; decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22; decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 23; decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 80; decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81; decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148; decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149; decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150; decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151. Il Jobs act risulta, soprattutto, comprensivo di due provvedimenti: il decreto-legge n. 34 del 2014 (noto come "decreto Poletti") e la legge n. 183 del 2014, contenente le deleghe da attuare con i decreti legislativi (tutti emanati nel 2015);

in data 7 maggio 2014 l'allora portavoce del Movimento 5 Stelle al Senato, Nunzia Catalfo, nel corso della conversione del decreto-legge n. 34, recante "Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell'occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese", intervenne in Aula proferendo le seguenti espressioni: "flessibilizzazione selvaggia, inno alla precarietà, condanna a morte dell'economia italiana: questo è quello che avete prodotto e produrrete all'Italia e ai cittadini del nostro Paese. Un decreto vergognoso (...) che ha la lungimiranza di una vecchia talpa". Ed ancora, nel definire il Jobs act come frutto di "pensiero macroeconomico malato", "Il Governo-talpa (...) propone la precarizzazione come unico elemento di salvezza dell'economia", asserendo che si trattava di: "Un testo prodotto da un ministro, il ministro Poletti, che è consigliere della fondazione 'Obiettivo lavoro', collegata a una delle più grandi agenzie di somministrazione in Italia. C'è un conflitto di interessi chiaro ed evidente, ed è per questo che

abbiamo presentato una mozione di sfiducia". Inoltre: "Questo decreto vuole fare morire l'economia italiana (...) volete trasformarci in schiavi moderni. (...) Schiavi mai";

il 7 luglio 2016, nel corso del programma televisivo "Coffee Break", la senatrice Catalfo ha dichiarato: "Per il Jobs Act sono stati stanziati 12 miliardi di euro ma ha creato frodi, non c'è stato un reale incremento occupazionale e c'è stato un incremento della crescita bassissimo. Jobs Act e Bonus (12+10, cioè 22 miliardi), non hanno portato quasi nulla in termini di crescita all'economia italiana";

per quanto risulta all'interrogante l'11 settembre 2019, la senatrice Catalfo, attuale Ministro del lavoro e delle politiche sociali, avrebbe rilasciato un'intervista a "Il Messaggero" nella quale avrebbe dichiarato "Quando parliamo di Jobs Act non si può dire che sia tutto sbagliato. Non è da cancellare". La stessa avrebbe poi smentito tale affermazione con una nota nella quale si preciserebbe di "non avere mai rilasciato alcuna intervista al quotidiano Il Messaggero" e ritenendo ciò come frutto di "domande mai poste" e che "non è mai stata pronunciata l'affermazione relativa al Jobs Act usata nel titolo ("Non butto il Jobs Act")", sino anche "riservandosi di tutelare la propria immagine nelle sedi competenti". Il quotidiano avrebbe invece confermato l'intervista al Ministro e i virgolettati a lei attribuiti, specificando che "negare il giorno dopo l'intervista è un falso facilmente smentibile e dimostrabile";

il 10 gennaio 2020, in un'intervista sul *blog* del M5S, alla domanda "Il ministro Speranza ha parlato di revisione del Jobs Act. Pensa vada rivisto?" il Ministro ha così risposto: "Nel decreto Dignità siamo intervenuti sulle tutele aumentando i mesi di indennità per il lavoratore. L'esigenza di intervenire è emersa anche dalla sentenza n. 194/2018 della Corte Costituzionale che ha dichiarato illegittimo e irragionevole il meccanismo rigido e automatico di quantificazione della indennità risarcitoria sulla base dell'unico parametro dell'anzianità di servizio",

si chiede di sapere:

quali provvedimenti il Ministro in indirizzo intenda avviare per la revisione del "Jobs act";

se sia in grado di chiarire la propria posizione su tale riforma e se in particolare intenda promuovere la revisione delle norme contenute nella legge n. 78 del 2014, o se le consideri conformi al cosiddetto modello "flexicurity" di stato sociale e "politica proattiva di gestione del mercato del lavoro" sostenuta dal M5S.

(4-02765)

CIRIANI - *Al Ministro dell'istruzione*. - Premesso che:

con circolare n. 303 del 17 gennaio 2020, il dirigente scolastico del liceo di San Vito al Tagliamento (Pordenone) "Le Filandiere" comunicava a

docenti, genitori, studenti e personale ATA le modalità di consegna di borracce ecologiche agli studenti, precisando che "le borracce sono state acquistate anche con il contributo dei deputati regionali del Movimento 5 Stelle, che desiderano far pervenire il seguente messaggio a studenti e famiglie: 'Il buon esempio parte dalle piccole cose. Abbiamo deciso di regalare le borracce ai ragazzi di questa Regione perché anche voi possiate lottare insieme a noi per togliere la plastica dal mare e dalle spiagge. Ce la mettiamo tutta per darvi un mondo bello da vivere, cominciando da qui'". Erano riportate in calce le firme degli autori del messaggio: Ilaria Dal Zovo, Cristian Sergio, Andrea Ussai, Mauro Capozzella, componenti del Gruppo consiliare Movimento 5 stelle della Regione Friuli-Venezia Giulia;

come era immaginabile l'episodio ha generato forti polemiche e scalpore sia tra le famiglie degli studenti che a mezzo stampa; risulta sorprendente, del resto, che sia stato possibile che la scuola, con uno strumento tipico di comunicazione istituzionale come una circolare, sia potuta divenire veicolo di un messaggio così apertamente e smaccatamente propagandistico;

questi fatti necessitano di adeguate verifiche al fine di valutare il rispetto all'interno delle strutture scolastiche dei principi di imparzialità e buon andamento istituzionale e la tutela delle istituzioni da messaggi propagandistici in favore di qualunque parte politica;

sebbene i consiglieri regionali abbiano precisato in una nota che non era loro intenzione che venisse veicolato un messaggio politico, ciò non risulta sufficiente a dirimere ogni dubbio in ordine alla natura ma soprattutto alle finalità della medesima iniziativa;

a tal fine, l'interrogante rileva la necessità che il Ministro in indirizzo, nel proprio ruolo di tutela del funzionamento e del buon andamento delle istituzioni scolastiche di ogni ordine e grado, accerti, avvalendosi degli strumenti istituzionali di indagine interna di cui dispone, lo sviluppo della vicenda anche al fine di evidenziare eventuali responsabilità personali e l'eventuale adozione di provvedimenti conseguenti, idonei a preservare l'istituzione scolastica da ogni tipo di ingerenza politica o partitica,

si chiede di sapere quali provvedimenti il Ministro in indirizzo ritenga di adottare, eventualmente anche disponendo apposite indagini, al fine di accertare l'andamento dei fatti e tutelare le istituzioni scolastiche da possibili ingerenze o interessi di tipo politico e garantendo ai cittadini la fruizione di diritti fondamentali libera da ogni condizionamento o interesse di parte.

(4-02766)

AIMI - *Ai Ministri della salute e delle infrastrutture e dei trasporti*. - Premesso che:

è recente la notizia della possibile diffusione di un nuovo virus, denominato "coronavirus" cinese, che provoca una malattia simile alla polmonite nell'uomo, il cui primo focolaio sarebbe stato individuato nel mercato del pesce della città cinese di Wuhan. La patologia si presenta con sintomi

come febbre e problemi respiratori, e sarebbe arrivata anche in Corea del Sud, in Thailandia e in Giappone. In Thailandia, in particolare, pare che sia stato infettato il primo occidentale, un turista britannico;

il virus, secondo fonti stampa, sarebbe in grado di trasmettersi da uomo a uomo. Si è verificato lo "*spillover*", cioè il virus, passato da un animale a un uomo, si è poi adattato all'uomo divenendo dunque un virus umano. A darne notizia è stato il *team* della National health commission cinese: il virus avrebbe già colpito 1.700 persone, con quattro casi mortali;

nel sud della Cina, nella provincia del Guangdong, si sarebbero verificati due casi di trasmissione da uomo a uomo;

il direttore generale dell'Organizzazione mondiale della sanità (Oms), Tedros Adhanom Ghebreyesus, ha convocato il comitato di emergenza per accertare se il focolaio di casi "rappresenti un'emergenza di salute pubblica di livello internazionale e quali raccomandazioni dovrebbero essere fatte per fronteggiarla";

il capo del dipartimento di epidemiologia dell'Istituto superiore di sanità, Gianni Rezza, ha affermato che la trasmissione umana appare ancora limitata e che, rispetto al drammatico precedente della Sars, i sintomi non sembrerebbero gravi. Tuttavia ha ribadito la necessità di vigilare;

al momento il Ministero della salute ha raccomandato di posticipare i viaggi non necessari in Cina o, in alternativa, di vaccinarsi contro l'influenza stagionale almeno due settimane prima del viaggio: è inoltre raccomandato di evitare di visitare i mercati di prodotti alimentari freschi di origine animale e di animali vivi nonché il contatto con persone che hanno sintomi respiratori;

la situazione, tuttavia, apparirebbe ancora confusa: al momento non si sa quanto il virus sia effettivamente pericoloso e nemmeno quanto sia veloce il contagio. Il virus, inoltre, si è manifestato in un periodo in cui moltissimi cinesi si recano all'estero per il periodo di ferie del Capodanno cinese: da Wuhan, in particolare, arrivano in Italia tre voli a settimana,

si chiede di sapere:

di quali informazioni i Ministri in indirizzo dispongano in merito alla diffusione del "coronavirus";

quali iniziative siano state messe in campo e quali ulteriori azioni si preveda di attuare al fine di prevenire l'eventuale diffusione del virus nel nostro Paese;

se intendano intensificare i controlli presso gli scali aeroportuali in particolare per quanto attiene ai voli provenienti dalle aree interessate dal contagio.

(4-02767)

BOSSI Simone, CANDIANI, CASOLATI, TOSATO - *Al Ministro per gli affari europei*. - Premesso che:

in data 14 gennaio 2020 il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione che fornisce il via libera all'"European green deal" proposto dalla nuova Commissione;

un importante tassello dell'European green deal è rappresentato dal meccanismo per la transizione giusta (just transition mechanism);

una delle principali fonte di finanziamento del meccanismo è il just transition fund, un fondo di investimenti per il quale saranno stanziati 7,5 miliardi di euro di nuovi fondi UE;

come riportano diversi organi di stampa, l'impegno finanziario italiano sarà di circa 900 milioni di euro, a fronte di un'assistenza pari ad appena 364 milioni di euro;

sarebbero la Polonia e la Germania, con rispettivamente 2 miliardi e 877 milioni di euro, i Paesi con più aiuti derivanti da tale fondo, a causa della presenza di numerose centrali a carbone e di industrie chimiche, che pongono i due Paesi fra quelli che maggiormente dipendono dai combustibili fossili;

considerato che:

stando alle dichiarazioni della nuova presidente della Commissione europea Ursula von der Leyen, agli Stati membri non verrà concesso di scorporare gli investimenti "*green*" dal calcolo del *deficit*;

i criteri di assegnazione dei fondi riguardano l'intensità di emissioni nocive, l'occupazione nei settori del carbone e della lignite, la produzione di torba o di scisti bituminosi, settori nei quali l'Italia occupa posizioni non rilevanti nell'Unione;

al contrario, la Germania risulta uno dei maggiori produttori di torba e carbone,

si chiede di sapere quale sia la posizione del Ministro in indirizzo rispetto alla situazione, e quali azioni di propria competenza intenda adottare al fine di tutelare gli interessi italiani, per evitare che il piano europeo di transizione energetica verso un modello sostenibile si tramuti in uno svantaggio nei confronti del nostro Paese.

(4-02768)

NISINI - *Al Ministro della giustizia*. - Premesso che:

le organizzazioni sindacali della Polizia penitenziaria senese hanno più volte rappresentato al Ministro in indirizzo e al capo del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria la situazione di grave carenza di organico in cui versa la casa circondariale di "Santo Spirito", chiedendo un aumento di organico di 10 unità;

l'ambiente lavorativo sta diventando incontrollabile, sia per il sovraccarico di lavoro a cui sono sottoposti gli agenti, sia per la carenza di organico in rapporto alla qualità e alla quantità dei servizi di polizia richiesti;

dai dati comunicati nelle schede trasparenza reperibili sul sito del Ministero si evince come, a fronte di 58 posti regolamentari, siano effettivamente ben 85 le persone detenute all'interno del carcere di Siena, determinando un forte sovraccarico della struttura;

a fronte del sovraffollamento va evidenziato come, al contempo, ci sia altresì una grave carenza di personale, in quanto, stando ai dati aggiornati al 31 ottobre 2019, a fronte di 50 operatori di Polizia penitenziaria previsti sono soltanto 37 quelli amministrati, compreso il personale assegnato al nucleo traduzione e piantonamenti, così come sono solo 7 gli amministrativi assegnati rispetto ai 14 previsti, ma di fatto sono solo 3 quelli effettivi (3 unità distaccate a Roma), mentre è presente un solo educatore rispetto ai 2 previsti (un educatore distaccato a Perugia);

rispetto a tali dati la situazione, che inizialmente aveva visto un leggero miglioramento stante il distacco di 3 operatori della Polizia penitenziaria dalla casa di reclusione di San Gimignano, prevede a partire dal mese di febbraio 2020 un ulteriore peggioramento, in quanto le 3 unità di San Gimignano torneranno in servizio al "Ranza" e perché diverrà operativo un distacco verso Potenza;

preso atto che:

secondo il nuovo gruppo di lavoro istituito con il provvedimento del capo Dipartimento 18 aprile 2019 per le nuove piante organiche ed eventi critici in ambito penitenziario, per la casa circondariale di Siena dovrebbero essere previste 80,8 unità di personale di Polizia penitenziaria su un livello medio (carenza del 54 per cento);

negli ultimi due anni si sono perse 8 unità di personale di Polizia penitenziaria (erano 45 nel 2017 e sono 37 nel 2020) a causa di un mancato completamento del *turnover* dei trasferimenti inizialmente previsti ma in alcuni casi non andati in porto, perché i poliziotti trasferiti a Siena da interpello Nazionale hanno rinunciato all'assegnazione e non sono mai stati riassegnati (scorrimento graduatoria trasferimento);

attualmente mancherebbero un commissario, 4 ispettori, 3 sovrintendenti e 5 agenti assistenti;

da alcuni mesi è arrivato un nuovo provveditore regionale il quale non sembrerebbe intenzionato ad operare distacchi;

considerato che:

l'età media degli operatori di Polizia penitenziaria nel carcere di Siena è tendenzialmente elevata;

la migliore soluzione duratura sarebbe quella di incrementare il personale con nuovi operatori provenienti dai corsi per allievi agenti di Polizia penitenziaria,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza di quanto risulta all'interrogante circa gli intendimenti del nuovo provveditore;

se intenda rimediare all'evidente carenza di risorse umane in servizio, incrementando il personale organico dell'istituto, così come richiesto dalle sigle sindacali;

se intenda incontrare le rappresentanze sindacali locali.

(4-02769)

STEFANI, CANDURA, FREGOLENT, OSTELLARI, PIZZOL, SAVIANE, TOSATO, VALLARDI, ZULIANI - *Al Ministro dell'economia e delle finanze*. - Premesso che:

l'11 dicembre 2019, in sede di Conferenza Stato-Città ed autonomie locali sono stati definiti i criteri di riparto per l'anno 2020 del fondo di solidarietà comunale, tenendo conto delle modifiche del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124, cosiddetto decreto fiscale 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge 19 dicembre 2019, n. 157;

il decreto-legge, all'articolo 57, intervenendo su sulla lettera *c)* del comma 449 dell'articolo 1 della legge 11 dicembre 2016, n. 232, ha modificato la disciplina del riparto del fondo di solidarietà comunale stabilendo: "L'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile dei comuni delle regioni a statuto ordinario è determinata in misura pari al 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare sino all'anno 2019. A decorrere dall'anno 2020 la predetta quota è incrementata del 5 per cento annuo, sino a raggiungere il valore del 100 per cento a decorrere dall'anno 2029. La restante quota, sino all'anno 2029, è, invece, distribuita assicurando a ciascun comune un importo pari all'ammontare algebrico della medesima componente del Fondo di solidarietà comunale dell'anno precedente, eventualmente rettificata, variato in misura corrispondente alla variazione della quota di fondo non ripartita secondo i criteri di cui al primo periodo", ossia secondo i criteri stabiliti sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* approvati dalla commissione tecnica per i fabbisogni *standard* entro il 30 settembre dell'anno precedente a quello di riferimento;

il previgente comma 449, alla lettera *c)*, prevedeva invece una percentuale dell'85 per cento per l'anno 2020 e il 100 per cento a decorrere dall'anno 2021, da distribuire tra i Comuni sulla base della differenza tra le capacità fiscali e i fabbisogni *standard* approvati dalla commissione e che l'ammontare complessivo della capacità fiscale perequabile dei Comuni delle regioni a statuto ordinario fosse determinata in misura pari al 50 per cento dell'ammontare complessivo della capacità fiscale da perequare;

i diversi importi del 2020 rispetto al 2019 derivano principalmente dalla diversa incidenza del criterio della perequazione per le diverse capacità

fiscale dei Comuni. La capacità fiscale, infatti, dipende anche delle rendite catastali. In quelle città in cui le rendite sono già state riviste, in considerazione dell'accertamento di immobili appartenenti a categorie più alte, si è determinato un aumento delle rendite catastali che penalizza questi ultimi Comuni, spesso più virtuosi;

tali modifiche incidono in modo notevole sul riparto del fondo arrecando, in particolare, un pregiudizio significativo ai Comuni veneti, le cui risorse per il 2020 risultano ridotte di circa 7,8 milioni di euro, producendo un saldo negativo per 418 Comuni su 563;

inoltre, in molti Comuni del Veneto si dovrà procedere ad una verifica e conseguente variazione dei bilanci di previsione per il 2020 appena approvati,

si chiede di sapere quali iniziative il Ministro in indirizzo intenda intraprendere al fine di garantire ai Comuni del Veneto, innanzitutto, le stesse risorse del fondo di solidarietà del 2019 anche per il 2020, attualmente mancanti di 7,8 milioni di euro, al fine di non costringere 418 Comuni a dover rivedere i bilanci per il 2020 già approvati.

(4-02770)

BINETTI - *Al Ministro della salute*. - Premesso che:

la fibrosi cistica è la malattia genetica grave più diffusa; è una patologia multiorgano, che colpisce soprattutto l'apparato respiratorio e quello digerente. È dovuta ad un gene alterato, cioè mutato, chiamato gene CFTR (cystic fibrosis transmembrane regulator), che determina la produzione di muco eccessivamente denso: questo ostruisce i bronchi e crea ripetute infezioni respiratorie e impedisce che gli enzimi pancreatici raggiungano l'intestino, di conseguenza i cibi non possono essere digeriti e assimilati;

la persistenza dell'infezione e dell'infiammazione polmonare causa il deterioramento progressivo del tessuto polmonare ed è la maggior causa di morbilità. La malattia non danneggia in alcun modo le capacità intellettive e non si manifesta sull'aspetto fisico né alla nascita né in seguito nel corso della vita, per questo viene definita anche come la "malattia invisibile"; ciò nonostante spesso il malato deve ricorrere al trapianto di polmoni, perché sono pochissimi i farmaci efficaci nel trattamento specifico della fibrosi cistica;

solo da pochi anni sono apparsi alcuni farmaci come Orkambi o Simkevi in grado di rallentare la patologia e di costituire quindi un'alternativa al trapianto polmonare: questi farmaci però sono efficaci solo in una certa tipologia di pazienti, se la malattia è causata da mutazioni geniche ben precise;

attualmente è stato messo a punto un nuovo farmaco, un triplice composto: Trikafta, quarto farmaco per trattare la fibrosi cistica, approvato negli Stati Uniti e dato in "uso compassionevole" nel resto del mondo in attesa dell'approvazione degli enti regolatori; il Trikafta è stato approvato ne-

gli USA per pazienti con almeno una mutazione DF508 nel gene CFTR, il che significa che può essere usato in pazienti DF508 omozigoti (già eligibili per Orkambi e Symdeko) e in pazienti eterozigoti per DF508 e qualsiasi altra mutazione;

per quanto riguarda l'Italia occorre ancora attendere l'indicazione che darà l'EMA e che potrebbe essere diversa da quella americana nell'elenco delle mutazioni presenti nell'indicazione. In Italia la genetica dei pazienti fibrosi cistica è molto complessa, con una prevalenza molto più bassa dell'allele DF508 rispetto a molti Paesi anglosassoni. Oltre il 30 per cento dei pazienti italiani non ha nessun allele DF508, mentre sono presenti mutazioni estremamente rare che solitamente non vengono incluse negli studi volti ad indagare l'attività di nuove molecole;

in Italia è previsto il ricorso all'uso compassionevole (decreto ministeriale 7 settembre 2017) in pazienti affetti da malattie gravi o rare o che si trovino in pericolo di vita, quando, a giudizio del medico, non vi siano valide alternative terapeutiche, o nel caso in cui il paziente non possa essere incluso in una sperimentazione clinica o, ai fini della continuità terapeutica, per pazienti già trattati con beneficio clinico nell'ambito di una sperimentazione clinica almeno di fase due conclusa;

la richiesta del medicinale può essere formulata solo ed esclusivamente dal medico che si assume la responsabilità al trattamento con Trikafta secondo il protocollo, che riserva il farmaco ai pazienti con mutazione DF508, che siano stati in terapia con Orkambi o Simkevi, senza averne i benefici attesi e ai pazienti con DF508/minimal function, che include pazienti di età maggiore o uguale a 12 anni, in condizioni di particolare gravità, che abbiano ottenuto parere favorevole da commissione apposita di Vertex, l'azienda che produce il farmaco;

considerando i 2 programmi, in Italia sono circa 40 i pazienti che già assumono il farmaco o stanno per iniziare, avendolo già ottenuto,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non intenda farsi parte attiva per rendere disponibile il nuovo farmaco, andando oltre la mera prescrizione ad uso compassionevole, per quei pazienti che non hanno altre alternative e il cui esito non può che essere il ricorso al trapianto polmonare, con gli enormi costi sul piano economico e sociale, oltre che psicologico, dal momento che la disponibilità di polmoni da trapiantare è oggi pesantemente inferiore al livello di richieste che vengono dai pazienti.

(4-02771)

DAL MAS - *Al Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo*. - Premesso che:

ultimamente si è appreso che a Piacenza l'edificio detto della chiesa del Carmine, attualmente in corso di restauro e ristrutturazione, è stato dotato di un soppalco;

la costruzione di quest'ultimo ha sollevato critiche vivaci da parte di "Italia nostra", sezione di Piacenza, anche rappresentata da esperti e studiosi a livello nazionale,

si chiede di sapere:

per quali concrete esigenze ed in relazione a quale specifica attività tale struttura sia stata costruita;

se essa abbia usufruito di contributi pubblici italiani o europei;

se e quando questa stessa struttura abbia ottenuto piena approvazione da parte della competente Soprintendenza e se l'abbia ottenuta come struttura con specifico e chiaro carattere di permanenza o meno e come stabilmente incorporata o meno nell'edificio.

(4-02772)

DAL MAS - *Ai Ministri dell'interno e per i beni e le attività culturali e per il turismo*. - Premesso che:

il quotidiano "il Foglio" ha pubblicato il 22 gennaio 2020 una locandina relativa al *festival* della cultura della libertà (Piacenza, 25-26 gennaio 2020), recante, in evidenza, la dicitura "L'evento non beneficia di interventi pubblici né della comunità";

occorrerebbe che le pubbliche risorse, frutto anche di incremento di tassazione o imposizione, vengano limitate ove non abbiano una diretta destinazione di generale interesse, e ciò anche attraverso il controllo dell'opinione pubblica,

si chiede di sapere se non si ritenga che nella pubblicità di un evento culturale di interesse collettivo si specifichi la presenza o meno di contributi economici da parte dell'ente pubblico o para pubblico finanziatore.

(4-02773)

BRIZIARELLI - *Al Ministro della difesa*. - Premesso che ai sensi del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66, articolo 173, recante l'organizzazione territoriale dell'Arma dei Carabinieri, presso Città della Pieve (Perugia), è presente un comando di stazione dell'Arma;

valutato che:

per quanto risulta all'interrogante, presso Città della Pieve è presente una residenza in uso all'ex Presidente della Banca centrale europea, Mario Draghi;

presso la residenza, quando l'ex Presidente Draghi è *in loco*, è presente un presidio di vigilanza fissa effettuato dagli uomini della stazione dei Carabinieri di Città della Pieve, e, anche a causa della carenza di personale, dagli uomini del comando provinciale di Perugia di stanza presso altre stazioni del territorio;

per garantire lo svolgimento di tale attività straordinaria, vengono infatti impiegati uomini e mezzi dal comando provinciale, incidendo indirettamente sulle risorse disponibili e comportando un aggravio dei costi dovuto alla copertura degli oneri per le trasferte;

considerato infine che con il cessato incarico si è comunque mantenuto il dispositivo di vigilanza, e considerata la plausibile presenza più continuativa dell'ex Presidente presso la sua residenza umbra, ne consegue un maggiore impegno di risorse a garanzia del funzionamento del citato presidio di sicurezza,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza della situazione e se non ritenga necessario garantire alla stazione dell'Arma dei Carabinieri di Città della Pieve un incremento di personale, senza che ciò implichi al contempo una diminuzione della dotazione della regione Umbria, per conseguire un duplice risultato:

non compromettere lo svolgimento del servizio ordinario del personale attualmente impiegato, agevolando l'espletamento delle funzioni di pubblica sicurezza e controllo del territorio;

ridurre gli oneri relativi al presidio di vigilanza citati in premessa.

(4-02774)

LA PIETRA, RAUTI - *Ai Ministri dell'interno e della difesa*. - Premesso che:

storicamente e sin dal lontano 1814, i Carabinieri assolvono meritoriamente e con spirito di sacrificio alla loro funzione di difesa dello Stato e tutela della sicurezza pubblica, non solo a favore della sicurezza dei cittadini ma a difesa delle nostre istituzioni e della nostra patria;

la loro costante azione nel perseguimento delle fondamentali attività poste a presidio della sicurezza e dell'ordine pubblico, nonché della preservazione dell'integrità dello Stato e delle istituzioni della Repubblica ha comportato un alto tributo di sangue, senza tuttavia che questo abbia determinato il benché minimo arretramento nella loro opera di contrasto della criminalità organizzata e non;

la caratteristica dell'Arma dei Carabinieri, oltre al principio fondamentale ed eterno valore della fedeltà (elemento valoriale fondativo e identificativo dell'Arma, al punto da costituire anche lo stesso motto ufficiale "Nei secoli fedele"), è il proprio radicamento nei territori, anche quelli più periferici e montani: un radicamento reso possibile da un'articolazione strutturale e un'organizzazione territoriale tali da assicurare un presidio di sicurezza al servizio dei cittadini, rappresentando al contempo un'efficace risposta alla crescente tendenza di spopolamento dei medesimi territori, tendenza che molto spesso coincide con un depotenziamento e contrazione delle diramazioni territoriali di altre istituzioni pubbliche e statali;

analoghe considerazioni valgono per tutte le forze dell'ordine, dalla Polizia alla Guardia di finanza, dalla Polizia locale ai Vigili del fuoco e la Polizia penitenziaria: corpi costantemente impegnati in una decisa e continua azione di contrasto alla criminalità, difesa e tutela della sicurezza dei cittadini tutti;

proprio in ragione della consapevolezza dell'importante sforzo profuso dalle donne e dagli uomini impegnati quotidianamente nella difesa della sicurezza e dell'ordine pubblico, anche a costo di importanti sacrifici e talvolta in condizioni e circostanze di grande difficoltà, rappresenta una buona norma comportamentale, oltre a un dovere costituzionalmente posto in capo a chi è chiamato a svolgere funzioni pubbliche, anche a livello di cariche elettive degli enti locali, l'osservanza, quantomeno, di forme elementari di rispetto verso l'operato dell'Arma dei Carabinieri e in generale verso i corpi e le istituzioni poste a presidio della sicurezza pubblica;

risulta agli interroganti, come riportato anche da organi di stampa, che negli scorsi giorni nel comune di Montale (Pistoia) si è discussa una mozione in Consiglio comunale che proponeva di intitolare uno spazio pubblico ai caduti delle forze dell'ordine, mozione bocciata dalla maggioranza di centrosinistra;

fatta salva la libera e democratica espressione del voto di ogni singolo consigliere comunale, per quanto possa ritenersi sconveniente rifiutarsi di intitolare uno spazio pubblico alla memoria dei caduti in servizio per la sicurezza e l'ordine pubblico, ciò che invece non appare in alcun modo tollerabile è l'ammissibilità delle dichiarazioni che, come risulta agli interroganti e come è possibile riscontrare mediante il resoconto di seduta del medesimo organo, sarebbero state rese nel corso della discussione da parte di un assessore in carica, e in particolare, delle seguenti testuali parole: "no, no, delle forze dell'ordine non mi fido, sono fascisti";

si tratterebbe di una dichiarazione assolutamente offensiva e lesiva della storia e dell'onorabilità dell'Arma dei Carabinieri oltre che della moralità delle donne e uomini dell'Arma e di tutte le forze dell'ordine, considerata inopportuna e inadeguata sia rispetto al ruolo istituzionale di chi l'ha resa che alla sede della discussione, oltre che suscettibile di veicolare all'opinione pubblica, specie alle giovani generazioni, messaggi dirompenti e distorti, che non possono essere tollerati specie all'interno delle sedi istituzionali della Repubblica, e dai quali è invece necessario che le istituzioni prendano le distanze in modo netto e chiaro,

si chiede di sapere se i Ministri in indirizzo siano a conoscenza dei fatti esposti e quali iniziative intendano adottare al fine di assicurare che, almeno nelle sedi istituzionali della Repubblica, non sia consentito arrecare offesa dell'onorabilità delle forze dell'ordine.

(4-02775)

RAUTI, LA PIETRA - *Al Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali*. - Premesso che:

il processo di regolamentazione della produzione e commercializzazione del latte all'interno della Comunità economica europea è iniziato con i regolamenti (CEE) n. 1078 e n. 1079/77, e successive modifiche, con l'obiettivo dichiarato di raggiungere un equilibrio tra produzione e consumo nei singoli Stati membri; i regolamenti prevedevano, in particolare, un "prelievo di corresponsabilità" (ossia ciascun produttore era tenuto a pagare una somma rapportata alla quantità di latte consegnata all'impresa di trattamento o di trasformazione del prodotto o sui quantitativi di latte venduti sotto forma di prodotti caseari);

tale sistema è stato in seguito sostituito dal regime di "prelievo individuale", regolato dal regolamento (CEE) n. 3950/92, che prevedeva una quota massima di produzione di latte per ciascuno Stato membro, il cui valore non poteva essere superato dalla somma della produzione nazionale delle quantità di latte prodotte dai singoli produttori;

l'eventuale violazione della quota di produzione di latte da parte dei singoli produttori avrebbe comportato la sanzione del "prelievo supplementare" (entrato in vigore in data 1° aprile 1993 e proseguito sino al 1° aprile 2015), vale a dire un regime che prevedeva il versamento, a favore dell'Unione europea, di una somma pari al 115 per cento del prezzo indicativo del latte; la normativa comunitaria prevedeva che lo Stato membro, attraverso le sue articolazioni, incassasse il prelievo supplementare dai produttori, considerato come un disincentivo alla produzione di latte oltre una certa soglia, e lo versasse ai competenti organi dell'Unione europea (precedentemente Comunità europea);

in Italia, tale sistema è stato recepito dalla legge n. 468 del 1992 e dal successivo decreto del Presidente della Repubblica n. 569 del 1993, che delegava all'AIMA, Azienda di Stato per gli interventi nel mercato agricolo (in seguito sostituita da AGEA, Agenzia per le erogazioni in agricoltura) il compito di imporre il prelievo supplementare sul latte prodotto in caso di superamento delle quote assegnate; a tal proposito, ai singoli produttori venivano assegnate due tipologie di quote: la "quota A" calcolata sull'indicazione produttiva assegnata nel periodo 1991-1992 corrispondente alla quantità di prodotto commercializzata nel periodo 1988-1989, e la "quota B" calcolata sulla maggiore quantità prodotta nel periodo 1991-1992 rispetto al periodo precedente;

considerato che:

il giudice per le indagini preliminari di Roma, dottoressa Paola Di Nicola, con ordinanza del 5 giugno 2019 (n. 96592/2016 R.G.N.R.; n. 101551/2016 R.G.GIP), ha sottolineato l'inattendibilità dei dati forniti da AGEA dichiarando che "quello che certamente emerge è la cedevolezza della compagine amministrativa e politica dei soggetti pubblici coinvolti nella drammatica vicenda";

la Corte di giustizia dell'Unione europea, sez. VII, sentenza 27 giugno 2019, C-348/18, pronunciandosi su una questione pregiudiziale del Consiglio di Stato (rinvio disposto dal Consiglio di Stato, sez. III, n. 3074/2018), ha statuito che l'articolo 2, par. 1, comma 2, del regolamento (CEE) n. 3950/92, che istituisce il regime di "prelievo supplementare" nel settore del latte e dei prodotti lattiero-caseari, come modificato dal regolamento n. 1999/1256/CE, "deve essere interpretato nel senso che, qualora uno Stato membro decida di procedere alla riassegnazione dei quantitativi di riferimento inutilizzati, tale riassegnazione deve essere effettuata, tra i produttori che hanno superato i propri quantitativi di riferimento, in modo proporzionale ai quantitativi di riferimento a disposizione di ciascun produttore";

considerato altresì che:

il Consiglio di Stato, con le recenti sentenze n. 7726/2019 e n. 7734/2019 (udienza del 24 settembre 2019), ha, di fatto, annullato i provvedimenti con cui l'AIMA comunicava alle aziende agricole appellanti i risultati delle compensazioni nazionali per i periodi di produzione lattiera 1995-1996 e 1996-1997, e conseguentemente gli importi da pagare allo Stato a titolo di prelievo supplementare, affermando che "il meccanismo di compensazione-riassegnazione delle quote applicato dall'Amministrazione italiana risulta alterato dall'applicazione di un criterio non conforme al dettato comunitario"; l'art. 2, par. 1, del regolamento (CEE) n. 3950/92, infatti, pur concedendo agli Stati membri la facoltà di riassegnare i quantitativi di riferimento inutilizzati alla fine del periodo, non li autorizzava a decidere i criteri in base ai quali tale riassegnazione dovesse essere effettuata;

la normativa interna (art. 1, comma 8, del decreto-legge n. 43 del 1999, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 118 del 1999), sulla base della quale è stata effettuata la compensazione nazionale per i periodi oggetto di ricorso (1995-1996 e 1996-1997), prevedeva, invece, la compensazione per "categorie prioritarie" (compensando in primo luogo i produttori di zone svantaggiate e di montagna, nonché i primi acquirenti, e a seguire le altre categorie di produttori), anche evidenziando, di fatto, la già citata non conformità alle regole comunitarie,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza di tali criticità concernenti i produttori di latte italiani che per anni hanno versato ingenti importi allo Stato sulla base di criteri di compensazione (all'epoca adottati da AIMA) recentemente dichiarati inattendibili in diverse sedi giudiziarie;

se non ritenga opportuno e necessario provvedere ad una revisione dei conteggi relativi al "prelievo supplementare" del sistema delle "quote latte" per i periodi oggetto di ricorso (1995-1996 e 1996-1997).

(4-02776)

RAUTI - *Al Ministro della difesa*. - Premesso che:

la direttiva dello Stato maggiore della Difesa SMD-G-010, recante "Regolamento per la disciplina delle uniformi edizione 2019", è stata approvata dal capo di Stato maggiore, generale Enzo Vecciarelli, in data 29 aprile 2019 e firmata in data 4 dicembre 2019;

il capitolo VII, intitolato "Militari delle categorie in congedo", prevede quanto segue: «a)Ai militari delle categorie in congedo è sempre precluso l'uso dell'uniforme al fine di evitare ogni possibile confusione con i militari in servizio, ad eccezione di particolari casi legati all'espletamento di funzioni/incarichi di interesse della Difesa, espressamente richiamati da specifiche disposizioni; b) Ai militari in congedo non in temporanea attività di servizio delle Forze di polizia è sempre precluso l'uso dell'uniforme; c) I militari delle categorie in congedo in temporanea attività di servizio, ai fini dell'uniforme, sono tenuti all'osservanza di tutte le norme in vigore; d) I militari in congedo iscritti alle Associazioni d'Arma formalmente riconosciute dal Ministero della Difesa, che partecipano a cerimonie o a eventi, ovvero che prendono parte ad attività connesse con gli scopi/finalità dell'Associazione, sono autorizzati ad indossare solo gli elementi uniformologici e gli accessori eventualmente stabiliti da ciascuna Forza Armata; e) I membri delle Associazioni non riconosciute dal Ministero della Difesa non possono indossare uniformi e/o elementi uniformologici in uso o che abbiano sensibili somiglianze con quelli delle Forze Armate; f) Le eventuali uniformi sociali adottate dalle Associazioni devono essere chiaramente distinguibili rispetto a quelle utilizzate dal personale in servizio delle Forze Armate"»;

tale direttiva ha quali destinatari le associazioni combattentistiche e d'arma ed alle strutture di sezioni regionali; a titolo puramente esemplificativo, si cita quanto diramato dal comando militare Esercito "Liguria" in data 24 dicembre 2019: «a) Al personale della categoria in congedo è sempre preclusa l'uniforme; b) I militari in congedo, iscritti ad Associazioni d'Arma formalmente riconosciute dal Ministero della Difesa, che partecipano a cerimonie/eventi ovvero che prendono parte ad attività connesse con scopi/finalità dell'Associazione, sono autorizzati ad indossare solo gli specifici manufatti e elementi uniformologici stabiliti dalla Forza Armata: copricapo di specialità o baschi/bustine, fazzoletti da collo o sovracolletti/baveri con i colori delle Armi/Specialità dell'Esercito»;

la previsione del divieto di indossare l'uniforme da parte del personale in congedo, nel variare la precedente regolamentazione disciplinata dalla direttiva SMD-G-010 edizione 2002, capitolo II, sezione VI, artt. 31-36, che, in limitatissimi casi ed a specifiche condizioni (indossare l'apposito distintivo per il personale in congedo con l'acronimo dell'associazione d'arma d'appartenenza, comunicazione dei nominativi partecipanti a cerimonie o manifestazioni al comando o ente militare responsabile della manifestazione), stabiliva la possibilità per il personale delle categorie in congedo di indossare l'uniforme, appare in contrasto con le disposizioni di legge, ed in particolare con il disposto del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (codice dell'ordinamento militare), che all'art. 880, comma 6, stabilisce che "i militari in congedo assoluto non sono più vincolati a obblighi di servizio at-

tivo in tempo di pace, in tempo di guerra o di gravi crisi internazionale; il militare in congedo assoluto conserva il grado e l'onore dell'uniforme, che può essere indossata in base alle disposizioni di ciascuna Forza armata o del Corpo della Guardia di Finanza, ed è soggetto alle disposizioni di legge riflettenti il grado e la disciplina";

la nuova direttiva riporta come esclusiva motivazione del divieto un generico ma fortemente preclusivo "al fine di evitare ogni possibile confusione con i militari in servizio", senza specifica alcuna;

la previsione della precedente direttiva già stabiliva, all'art. 31, ultimo comma, che "Ai militari in congedo non in attività di servizio delle Forze di Polizia è precluso l'uso dell'uniforme"; conseguentemente, non si evince quale possibile "confusione" possa generare un militare in congedo dell'Esercito italiano, della Marina militare o dell'Aeronautica militare che, nel rispetto delle disposizioni di legge, indossando il previsto distintivo che lo qualifica, inquadrato nell'ambito della rappresentanza dell'associazione d'arma cui appartiene e il cui nominativo è stato comunicato agli enti militari responsabili, partecipi ad una cerimonia o ad una manifestazione organizzata da un ente militare;

la nuova direttiva, nell'annullare una tradizione esistente sin dall'unità d'Italia, è considerata idonea a svilire il legittimo orgoglio di quei cittadini che hanno acquisito lo *status* militare e che indossano, solo in quelle limitate occasioni e nel rispetto delle specifiche disposizioni, l'uniforme militare, ad evidente testimonianza di un attaccamento ai valori che la stessa rappresenta e del giuramento di fedeltà prestato alla Repubblica;

la direttiva rischia di indebolire ulteriormente le associazioni combattentistiche e d'arma, che sono la vera catena di congiunzione tra il mondo delle Forze armate e la società civile;

è utile evidenziare che avverso questa nuova regolamentazione sono state sollevate le proteste di alcune sezioni associative e d'arma; a titolo esemplificativo si cita quanto evidenziato in merito all'attuazione della direttiva dal presidente nazionale dell'Unuci (Unione nazionale ufficiali in congedo d'Italia), nella quale si annuncia l'intenzione di intraprendere "ogni iniziativa, sia autonomamente, sia in coordinazione con altre Associazioni d'Arma al fine di esercitare le dovute e necessarie pressioni presso il Ministero allo scopo di ottenere modifiche e/o integrazioni migliorative a favore dei nostri iscritti",

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei numerosi profili di criticità e dei rilievi sollevati dalle sezioni associative e d'arma, ed evidenziati in numerosi articoli comparsi sulla stampa nazionale, in ragione dell'applicazione di tale nuova regolamentazione della disciplina delle uniformi;

se non ritenga necessario avviare opportune verifiche in ordine al possibile contrasto tra la direttiva e quanto disposto in materia dal codice dell'ordinamento militare;

se, in ogni caso, non consideri necessario sollecitare l'amministrazione emanante le nuove disposizioni a fornire maggiori dettagli e delucidazioni in merito ai "particolari casi legati all'espletamento di funzioni/incarichi di interesse della Difesa, espressamente richiamati da specifiche disposizioni", che la nuova direttiva enuncia senza specificare.

(4-02777)

BARBARO - *Ai Ministri della giustizia e dell'economia e delle finanze*. - Premesso che:

la Sidigas SpA è un'azienda fornitrice di gas della provincia di Avellino da 40 anni, nei confronti della quale nel mese di luglio 2019 la Procura della Repubblica di Avellino ha avanzato istanza di fallimento per un'esposizione debitoria di circa 97 milioni di euro, di cui il principale creditore è l'erario, chiedendo il sequestro di 97 milioni di euro di beni di proprietà dell'azienda e di circa 8 milioni di euro di beni personali dell'azionista di maggioranza;

con atto 4-02572, pubblicato il 3 dicembre 2019, l'interrogante aveva già evidenziato la possibile dismissione dell'*asset* aziendale sportivo di proprietà della Sidigas SpA, nonostante il peso economico oggettivamente residuale e minoritario rispetto al debito erariale;

il 5 dicembre 2019 la sezione fallimentare del Tribunale di Avellino ha dichiarato estinta la procedura per dichiarazione di fallimento, ciò non di meno l'amministratore giudiziario dottor Francesco Baldassarre, in una con l'amministratore delegato dottor Dario Scalella, ha ritenuto comunque opportuno alienare il segmento calcistico dell'*asset* sportivo societario;

in data 6 dicembre 2019 costoro hanno ceduto l'unione sportiva Avellino 1912 Srl di cui l'azienda Sidigas risultava proprietaria di quote pari a circa il 95 per cento;

da quanto riportato da numerosi organi d'informazione, si apprende che le modalità di vendita della società calcistica appaiono sbilanciate a favore dell'acquirente IDC Srl, e che tale cessione è, allo stato, al vaglio della FIGC per rilievi sull'apporto di capitali attribuibili a soggetti terzi, estranei alla compagine sociale;

è pur vero che la vendita è stata autorizzata dal GIP del Tribunale di Avellino, ma i commenti e le inchieste giornalistiche sulle modalità di cessione lasciano, in verità, molto perplessi gli osservatori: si ipotizza, infatti, che la cessione sia stata effettuata a seguito di procedure sbrigative, e ciò potrebbe ripercuotersi in danno ai creditori, quindi in danno all'erario, oltre che alla parte cessionaria: alcuni organi di stampa hanno sottolineato che vi

sarebbero state offerte economicamente più alte, che sono state scartate *ab initio*, favorendo quindi quella di IDC Srl;

quindi, tenuto conto che dalla cessione dell'unione sportiva Avellino, in via ipotetica, possa considerarsi danneggiato lo stesso erario,

si chiede di conoscere se i Ministri in indirizzo ritengano che le procedure di vendita siano state eseguite assicurando il rispetto dei diritti dei creditori di Sidigas SpA, ovvero se ritengano opportuno attivare i propri poteri ispettivi per verificare le attività poste in essere nell'ambito della vendita e se esse siano state effettuate nell'interesse dei creditori, principalmente della finanza pubblica, e quindi accertare che non vi siano stati comportamenti anomali nelle operazioni di cessione, soprattutto in considerazione del fatto che la stessa è stata autorizzata da Procura e Tribunale di Avellino sulla scorta di quanto loro rappresentato dall'amministratore giudiziario.

(4-02778)

BINETTI - *Al Ministro della salute*. - Premesso che, per quanto risulta all'interrogante:

alla fine del 2012, il gruppo IDI Sanità è andato in *default*, avendo accumulato debiti per circa 900 milioni di euro. Il gruppo era allora proprietario, tra l'altro, di una serie di strutture mediche, tra le quali, a Roma, dei due ospedali IDI, "Istituto dermopatico dell'Immacolata" e "San Carlo di Nancy" e, a Capranica (Viterbo), dell'ospedale "Villa Paola". Il gruppo era di proprietà della Provincia italiana della congregazione dei Figli dell'Immacolata concezione (PICFIC), ente ecclesiastico, senza scopi di lucro;

papa Benedetto XVI nominò allora come commissario, delegato pontificio della Congregazione, il cardinale Versaldi, che richiese e ottenne dal Ministero dello sviluppo economico l'ammissione all'amministrazione straordinaria speciale di cui al decreto-legge n. 347 del 2003, convertito, con modificazioni ed integrazioni, dalla legge n. 39 del 2004, cosiddetta legge Marzano. Il 29 maggio 2013 il Tribunale fallimentare di Roma ha dichiarato lo stato di insolvenza della PICFIC in amministrazione straordinaria;

il Ministero dello sviluppo economico nominò allora tre commissari straordinari, la cui gestione nel biennio 2013-2015 non riuscì a riorganizzare e risanare i vari ospedali del gruppo; si generò invece un ulteriore indebitamento di 80 milioni di euro rispetto ai 20 milioni originariamente previsti;

successivamente, nel gennaio 2015, la curia generalizia della PICFIC ha costituito la fondazione "Luigi Maria Monti", ente morale dotato di personalità giuridica di diritto privato; nel febbraio successivo, ai sensi e per gli effetti dell'art. 47 della legge n. 428 del 1990, è stata avviata la procedura informativa relativa alla cessione dei rami d'azienda componenti il polo IDI Sanità;

nell'aprile 2015 sono avvenuti due eventi rilevanti per la sorte dell'IDI, ma anche per tutti coloro che lavorano nelle sue strutture: da un lato,

una drastica riduzione del costo del personale medico, attraverso 16 licenziamenti e una riduzione dell'orario di lavoro settimanale e, dall'altro, la compravendita del polo IDI Sanità tra fondazione e PICFIC in amministrazione straordinaria (cedente);

la fondazione ha rilevato immediate difficoltà economiche, con un bilancio negativo nel 2016, confermato nel 2017, di circa 7 milioni di euro all'anno; il Consiglio d'amministrazione della fondazione è stato poi modificato ripetutamente, con gravi ripercussioni nella gestione delle attività sanitarie e nei rapporti con il personale dipendente; gravava sull'opera di risanamento della fondazione un debito finanziario per mutui passivi e un debito verso l'amministrazione straordinaria di circa 90 milioni di euro;

in data 20 novembre 2017, stante il perdurare delle difficoltà economiche, nonostante i sacrifici del personale dipendente, è stata comunicata alla dirigenza medica la fine applicazione del contratto collettivo nazionale di lavoro ARIS-ANMIRS e la disdetta della contrattazione collettiva di istituto; si è aperta una fase di confronto che ha prodotto un accordo quadro di programmazione per il biennio 2018-2019, che prevedeva un contributo di solidarietà da parte della dirigenza medica fino al 20 per cento dello stipendio mensile, a fronte di una conferma dell'applicazione del contratto collettivo nazionale;

nonostante l'accordo sia saltato, la fondazione ha proseguito con il prelievo del contributo di solidarietà previsto dall'accordo disdettato, aumentando così il disagio e la tensione tra il personale della dirigenza medica;

la dirigenza medica, riunita in assemblea in data 8 ottobre 2019, ha votato all'unanimità il rifiuto delle soluzioni proposte, l'avvio di un'azione legale per il recupero delle somme illegittimamente trattenute ed ha proclamato lo stato di agitazione e, in data 25 novembre 2019, davanti al fallito tentativo di conciliazione in Prefettura, è stata avviata la procedura per una giornata di sciopero del personale medico, avvenuto in data 8 gennaio 2020;

in data 24 dicembre 2019 la fondazione ha comunicato la determinazione di considerare come sistema contrattuale di riferimento per la regolamentazione del rapporto di lavoro della dirigenza medica non più il contratto ARIS-ANMIRS ma il contratto collettivo nazionale AIOP (case di cura private) con decorrenza dal 1° febbraio 2020;

i medici, con riconosciuta competenza specifica nel loro ambito professionale, hanno lavorato in questi anni a pieno ritmo, con stipendi decurtati, per contribuire al bene dei malati, al risanamento dell'amministrazione in cui lavorano, senza ricavare alcuna seria garanzia né per sé per la struttura stessa in cui operano,

si chiede di sapere quali misure di competenza il Ministro in indirizzo intenda adottare a salvaguardia di una delle eccellenze italiane nel campo della dermatologia, riconosciute nel mondo intero sia dai malati che dalla comunità scientifica internazionale.

(4-02779)

DE PETRIS - *Ai Ministri delle politiche agricole alimentari e forestali e dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*. - Premesso che:

il 14 dicembre 2019 è entrato in vigore, a tre anni dall'adozione, il regolamento (UE) 2016/2031, del Parlamento europeo e del Consiglio, concernente misure di protezione contro gli organismi nocivi per le piante, che innova radicalmente la vigente normativa fitosanitaria;

il 10 dicembre 2019 è state pubblicato il regolamento (UE) 2019/2072, della Commissione del 28 novembre 2019, che stabilisce le misure di esecuzione del regolamento (UE) 2016/2031;

di particolare rilevanza, tra le modifiche introdotte, le previsioni recate dall'allegato IV che prevede una soglia di tolleranza pari a zero per numerosi organismi nocivi non soggetti a misure di quarantena, soglia in precedenza vigente solo per il solo materiale certificato, derivante da selezione varietale;

costituisce elemento di assoluta criticità delle nuove disposizioni il fatto che l'obbligo del risanamento fitosanitario, in particolare da batteriosi e virosi, presuppone necessariamente un lungo processo di selezione, che dovrebbe essere attivato per oltre il 90 per cento delle migliaia di risorse genetiche vegetali italiane, varietà finora commercializzate come materiale *standard*, con la più ampia base genetica, anche se mai risanate;

tale circostanza interdice, di fatto, ogni possibile ipotesi di commercializzazione del seme e del materiale di propagazione di varietà e popolazioni autoctone ampiamente utilizzate su scala regionale, tenuto conto che nel nostro Paese si coltiva circa un terzo della biodiversità agraria presente nell'intera Unione europea;

considerato che:

le risorse vegetali a ridotta diffusione ad oggi sono tutte non risanate, e commercializzate come materiali *standard*, tenuto conto che il risanamento implicherebbe, in condizioni ottimali, un processo di 10-12 anni, con investimenti mai inferiori ai 100-120.000 euro, non sostenibile nelle condizioni di mercato di questo settore;

per quanto concerne, a titolo esemplificativo, il solo settore del vino, attualmente in Italia risultano iscritti al registro nazionale 535 vitigni, di cui 289, quasi tutti autoctoni, sono privi di cloni e vengono commercializzati come materiale *standard*. Di fatto, con l'entrata in vigore della nuova normativa, verrebbe interdetta la commercializzazione di qualsiasi materiale di propagazione per il 54 per cento delle varietà di vite iscritte al registro nazionale della vite da vino;

la diversità genetica che caratterizza il nostro Paese costituisce una grande risorsa per una più pronta e adeguata risposta sia ad eventi ambientali e climatici estremi, sia a cambiamenti nei criteri selettivi, tenuto conto

che, in base ai dati pubblicati dal Ministero delle politiche agricole alimentari e forestali, il numero di varietà attualmente iscritte a registri nazionali è di oltre 7.440 per i fruttiferi, 6.146 quelle a registro sementi (di cui 4.638 per le agrarie e 1.508 per le ortive);

la valorizzazione delle varietà vegetali della biodiversità agraria rappresenta un importante fattore di diversificazione produttiva per il comparto agroalimentare italiano. Pertanto la nuova normativa europea rischia di provocare profonde ricadute sulle strategie di sviluppo locale e sul diritto di scelta del consumatore, pregiudicando ogni ipotesi di valorizzazione delle risorse vegetali autoctone, per le quali era in atto un lento ma costante recupero produttivo,

si chiede di sapere quali urgenti iniziative i Ministri in indirizzo intendano assumere nei confronti dell'Unione europea affinché le nuove disposizioni introdotte in attuazione del regolamento (UE) 2016/2031 non arrechino danni irreparabili alla biodiversità agraria del nostro Paese, con effetti negativi a catena su molteplici settori produttivi del nostro comparto agroalimentare, sulla qualità e diversità dell'ambiente agrario e su alcuni dei paesaggi agricoli più pregiati che caratterizzano storicamente le nostre regioni agrarie.

(4-02780)

DE PETRIS - *Al Presidente del Consiglio dei ministri e al Ministro per gli affari regionali e le autonomie*. - Premesso che la Regione autonoma della Sardegna ha istituito con propria legge regionale n. 3 del 2009 la Direzione generale della protezione civile che esercita differenti ed importanti funzioni di particolare delicatezza, quali: 1) la predisposizione dei programmi di previsione e prevenzione dei rischi, sulla base degli indirizzi nazionali; 2) l'attuazione di interventi urgenti in caso di crisi determinata dal verificarsi o dall'imminenza di eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria, avvalendosi anche del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco; 3) la definizione degli indirizzi per la predisposizione dei piani provinciali di emergenza in caso di eventi naturali o connessi con l'attività dell'uomo che per loro natura ed estensione comportano l'intervento coordinato di più enti o amministrazioni competenti in via ordinaria; 4) l'attuazione degli interventi necessari per favorire il ritorno alle normali condizioni di vita nelle aree colpite da eventi calamitosi; 5) la dichiarazione dell'esistenza di eccezionale calamità o avversità atmosferica, ivi compresa l'individuazione dei territori danneggiati e delle provvidenze previste dal fondo di solidarietà nazionale; 6) gli interventi per l'organizzazione e l'utilizzo del volontariato; inoltre la Direzione coordina le attività di protezione civile delle strutture della Regione, delle Province, dei Comuni e delle associazioni di volontariato;

considerati:

l'ampiezza, la qualità ambientale-naturalistica, e il riconosciuto valore paesaggistico del territorio sardo;

la fragilità idrogeologica di alcune aree della Sardegna, con particolare riferimento all'estuario dei principali fiumi e al carattere torrentizio violento di diversi corsi d'acqua, in relazione a ricorrenti precipitazioni improvvise e copiose;

la rilevanza e l'estensione del patrimonio boschivo e di macchia mediterranea, soggetto ad attacchi incendiari che comportano e hanno comportato, soprattutto nel passato, rischi significativi, oltre che alla flora e alla fauna, anche per gli operatori antincendio e la popolazione civile;

la storia degli eventi critici che hanno richiesto interventi immediati e coordinati di protezione civile quali, in particolare, le alluvioni di Capoterra (2008) e Gallura-nuorese-Campidano (2013), con un tragico prezzo anche in vittime umane (23),

si chiede di sapere:

se risulti che la Regione autonoma della Sardegna abbia attribuito l'incarico di direttore generale a persona (ingegner Antonio Pasquale Belloi) priva dei richiesti titoli professionali (legge regionale n. 31 del 1998, art. 29);

se risulti che tale persona operi senza la necessaria formalizzazione, per lo svolgimento del delicato incarico, tramite la stipula del richiesto contratto di lavoro;

se gli eventuali atti e disposizioni emanati dalla stessa persona in qualità di direttore generale, in assenza di regolare atto di nomina e formale contratto, possano essere viziati all'origine e quindi risultare nulli o annullabili o privi di effetti, causando gravi disfunzioni anche nelle fasi emergenziali di protezione civile;

se, considerate le competenze della Direzione generale, non sia necessario un diretto immediato intervento del Governo, atto a sollecitare la nomina del direttore generale della protezione civile sarda nel rispetto delle norme.

(4-02781)

FATTORI, NUGNES, DE FALCO - *Al Ministro dell'istruzione*. - Premesso che:

da un comunicato dell'associazione "Teachers for future Italia" e da un comunicato presente sul sito dell'associazione nazionale presidi (Anp) si apprende che il presidente Anp, Antonello Giannelli, e il chief services & stakeholder relations officer Eni, Claudio Granata, hanno presentato presso la sede Eni di Roma il programma congiunto di incontri sui temi della sostenibilità ambientale dedicato alle scuole italiane. Eni e Anp organizzeranno in tutta Italia dei seminari sulle tematiche ambientali, per affiancare le scuole e formare i docenti supportandone la capacità progettuale;

nel comunicato si legge tuttavia che "Eni è una delle grandi aziende mondiali che causano cambiamenti climatici e contaminazione del pianeta attraverso l'estrazione senza limiti dei combustibili fossili, che è già stata riconosciuta responsabile di immani disastri ambientali, corruzione, sfruttamento dei paesi poveri e tenta di dipingere di verde la sua anima nera attraverso costante e pressante attività di greenwashing, non possiamo che invitare i docenti a boicottare l'iniziativa perché Eni è e resta il simbolo assoluto del sistema che anche come docenti vogliamo modificare per ottenere giustizia climatica e ambientale e combattere l'ecocidio";

l'Autorità garante della concorrenza e del mercato ha disposto il 15 gennaio 2020 una multa di 5 milioni di euro nei confronti di Eni, il colosso energetico italiano a prevalente capitale pubblico, per "pratica commerciale ingannevole" in merito alla pubblicità "ENIdiesel+", che ha inondato giornali, televisione, radio, cinema, *web* e stazioni di servizio dal 2016 al 2019. La decisione riguarda il messaggio, oggi dichiarato ingannevole, di un *diesel* bio, *green* e rinnovabile, che "riduce le emissioni gassose fino al 40%". L'Autorità ha imposto a Eni di non utilizzare più la pubblicità e disposto una sanzione amministrativa, "pari al massimo edittale", tenuto conto della gravità e della durata della violazione;

tale dispositivo dell'Autorità rappresenta un segnale forte nei confronti delle compagnie di combustibili fossili e dei loro tentativi di rappresentare al pubblico i biocarburanti come rispettosi dell'ambiente e addirittura come parte della soluzione alla crisi climatica;

considerato che:

la legge 20 agosto 2019, n. 92, recante "Introduzione dell'insegnamento scolastico dell'educazione civica", stabilisce all'art. 2, comma 1, che "a decorrere dal 1° settembre del primo anno scolastico successivo all'entrata in vigore della presente legge, nel primo e nel secondo ciclo di istruzione è istituito l'insegnamento trasversale dell'educazione civica, che sviluppa la conoscenza e la comprensione delle strutture e dei profili sociali, economici, giuridici, civici e ambientali della società. Iniziative di sensibilizzazione alla cittadinanza responsabile sono avviate dalla scuola dell'infanzia";

all'art. 3 si definiscono le linee guida per l'insegnamento dell'educazione civica che individuano specifici traguardi per lo sviluppo delle competenze e obiettivi specifici di apprendimento, assumendo a riferimento, tra le varie tematiche, alla lettera *b)* del comma 1: "Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite il 25 settembre 2015";

all'art. 6 si disciplina la formazione dei docenti determinando che nell'ambito delle risorse di cui all'articolo 1, comma 125, della legge 13 luglio 2015, n. 107, una quota parte pari a 4 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020 è destinata alla formazione dei docenti sulle tematiche afferenti all'insegnamento trasversale dell'educazione civica. Al fine di ottimizzare l'impiego delle risorse e di armonizzare gli adempimenti relativi alla formazione dei docenti, le istituzioni scolastiche effettuano una ricognizione

dei loro bisogni formativi e possono promuovere accordi di rete nonché, in conformità al principio di sussidiarietà orizzontale, specifici accordi in ambito territoriale;

considerato inoltre che:

gli obiettivi dell'agenda 2030 includono: obiettivo 8 "assicurare l'accesso all'energia pulita, a buon mercato e sostenibile per tutti"; obiettivo 9 "costruire un'infrastruttura resiliente e promuovere l'innovazione ed una industrializzazione equa, responsabile e sostenibile"; obiettivo 12 "garantire modelli di consumo e produzione sostenibili"; obiettivo 13 "fare un'azione urgente per combattere il cambiamento climatico e il suo impatto";

l'obiettivo 17 impegna i Governi a "rafforzare gli strumenti di attuazione e rinnovare il partenariato mondiale per lo sviluppo sostenibile" e in particolare l'obiettivo 17.14 impegna ad "accrescere la coerenza politica per lo sviluppo sostenibile" ove per coerenza si intende la sinergia tra politiche settoriali, incluse le politiche per l'educazione, e gli obiettivi di sviluppo sostenibile di cui la legge n. 92 del 2019 è un esempio virtuoso;

l'obiettivo 17.17 impegna a "incoraggiare e promuovere partnership efficaci nel settore pubblico, tra pubblico e privato e nella società civile basandosi sull'esperienza delle partnership e sulla loro capacita? di trovare risorse", ove si suppone che il settore privato debba avere una comprovata storia virtuosa e obiettivi coerenti che a giudizio degli interroganti non sembrano caratterizzare aziende come l'Eni, che riempie anche in questo inizio 2020 le pagine di cronaca giudiziaria,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza della situazione;

se non ritenga che un'azienda recentemente condannata per informazioni ingannevoli e "*greenwashing*" possa essere coinvolta nella formazione del personale docente sull'agenda 2030 e sullo sviluppo sostenibile;

se ritenga, nel perseguimento dell'obiettivo 17.17, di avvalersi della collaborazione dell'Eni esclusivamente per la messa a disposizione di risorse economiche, escludendo l'azienda dalla programmazione educativa e dal *training* degli insegnanti;

se ritenga di delineare con maggiore accuratezza le modalità e gli attori con i quali le istituzioni scolastiche, in ottemperanza dell'art. 6 della legge n. 92 del 2019, nella ricognizione dei loro bisogni formativi possano promuovere accordi di rete tali da escludere enti, associazioni o aziende colpevoli di disastri ambientali e pratiche di *greenwashing*;

quali azioni intenda mettere in atto affinché la formazione dei docenti sul tema possa avvenire in un contesto di corretta informazione e assenza di conflitto di interessi.

(4-02782)

LOMUTI - *Al Ministro delle infrastrutture e dei trasporti*. - Premesso che:

l'aeroporto di Salerno "Costa d'Amalfi" è situato a 21 chilometri a sud di Salerno lungo la strada statale 18 Tirrena inferiore, tra i comuni di Bellizzi e Pontecagnano Faiano;

l'aeroporto nasce nel 1926 come campo di fortuna creato dal genio aeronautico e dal 1929 viene utilizzato dal 20° stormo aeroplani da ricognizione. Successivamente, nel 1933, viene istituita la scuola provinciale di volo (divenuta nazionale nel 1937). Durante la seconda guerra mondiale è stato soggetto a pesanti bombardamenti e teatro di violenti scontri. Dal 1975 ospita il 7° elinucleo dei Carabinieri e nel 1984 arriva il 9° nucleo elicotteri dei Vigili del fuoco. Nel 1987 viene realizzata la prima torre di controllo;

nel 2007, l'aeroporto viene pensato ed adeguato per sviluppare il traffico civile su larga scala, con 4 banchi *check-in*, 2 aree di imbarco, nastri bagagli e sale d'aspetto, mentre la pista viene munita di sistema radiofaro VOR, di radioassistenza VDF e di un sistema luci e apparecchiature per semplificare le manovre di atterraggio, e viene allungata fino a 1.654 metri;

nel 2008 iniziano i voli di linea con la compagnia "Vola Salerno" che ha operato dal 2 agosto al 18 dicembre 2008, seguita, dal 27 luglio 2009 al 7 maggio 2010 dalla compagnia "Air Dolomiti"; dal 1° dicembre 2010 al 23 marzo 2012 ha operato la compagnia "Alitalia"; da giugno a ottobre 2012, hanno operato le compagnie "Skybridge", "AirOps", "Air Dolomiti" e "Danube Wings"; nel gennaio 2013, lo scalo viene inserito nel "piano nazionale per lo sviluppo aeroportuale" tra i 31 aeroporti di interesse nazionale e, nella primavera del 2016, la compagnia "Medavia" lo utilizza per una serie di voli *charter* regionali;

dal 1° novembre 2019, la GESAC (società di gestione dell'aeroporto internazionale di Napoli "Capodichino") è entrata ufficialmente nella gestione dello scalo salernitano, inglobando la società Aeroporto Salerno SpA. L'accordo arriva dopo lunghi anni di trattative e dopo vari tentativi di concessioni ad altre società;

il piano della GESAC prevede la nascita di un sistema aeroportuale integrato tra le due principali città campane, con l'obiettivo di decongestionare l'aeroporto di Napoli, oltre ad importanti investimenti dal punto di vista strutturale per adeguare l'aeroporto di Salerno e consentire di ospitare, entro il 2043, 5,5 milioni di passeggeri;

considerato che:

il *masterplan* presentato da GESAC e dalla Regione Campania prevede un piano di interventi per il nuovo scalo salernitano da realizzarsi entro il 2043, anno di scadenza della concessione. Gli interventi prevedono il prolungamento della pista, un nuovo *terminal*, nuovi parcheggi e una nuova aerostazione progettata dallo studio napoletano "Gnosis". Opere complementari, realizzate dalla Regione Campania, prevedono il prolungamento della

metropolitana di Salerno con una stazione nelle immediate vicinanze dell'aeroporto e l'adeguamento delle infrastrutture viarie;

il 7 agosto 2019 inoltre è stato pubblicato il bando inerente alla prima fase di lavori di ammodernamento, ampliamento e riqualificazione dell'intero aeroporto, per un importo complessivo di 25 milioni di euro;

la realizzazione di tale infrastruttura riveste notevole importanza per la confinante Basilicata e in particolare misura per la città di Potenza che dista 90 chilometri e per le località costiere della fascia tirrenica di Maratea;

l'interesse della Regione Basilicata è comprovato dall'aver partecipato al cofinanziamento del progetto per diversi milioni di euro,

si chiede di sapere:

quale sia lo stato dell'arte dei lavori e che tempi si prevedano per l'entrata in funzione dello scalo aeroportuale;

se sia previsto un piano di adeguamento della rete dei collegamenti tra lo scalo e la città di Potenza, nonché con la fascia tirrenica della Basilicata, quali opere complementari.

(4-02783)

PEROSINO - *Ai Ministri dell'economia e delle finanze e dello sviluppo economico*. - Premesso che:

la direttiva "Bolkestein" 2006/123/CE statuisce che le concessioni demaniali marittime siano assegnate con gara pubblica;

l'art. 1, comma 683, della legge n. 145 del 2018 ha invece introdotto proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime in essere fino al 2033;

tale disposizione si è posta in evidente contrasto con i principi comunitari che la Corte di giustizia dell'Unione europea aveva fissato con la sentenza del 14 luglio 2016, cassando la precedente normativa italiana in tema di proroghe automatiche;

in particolare la decisione della Corte, nella sentenza sez. V, 14 luglio 2016, in cause riunite C-458/14 e C-67/15, ha osservato come "l'articolo 12, paragrafi 1 e 2, della direttiva 2006/123/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, relativa ai servizi nel mercato interno, deve essere interpretato nel senso che osta a una misura nazionale, come quella di cui ai procedimenti principali, che prevede la proroga automatica delle autorizzazioni demaniali marittime e lacuali in essere per attività turistico-ricreative, in assenza di qualsiasi procedura di selezione tra i potenziali candidati";

tali proroghe sono state inoltre di recente dichiarate illegittime dalla sentenza n. 7874 della sezione sesta del Consiglio di Stato, pubblicata il 18 novembre 2019, con cui il Consiglio di Stato, applicando la normativa e la giurisprudenza dell'Unione europea, ha stabilito che le leggi nazionali italia-

ne che prevedono proroghe automatiche delle concessioni demaniali marittime, poiché illegittime, vanno disapplicate dai Comuni,

il Consiglio di Stato ha evidenziato che "con la concessione di area demaniale marittima si fornisce un'occasione di guadagno a soggetti operanti sul mercato, tale da imporre una procedura competitiva ispirata ai ricordati principi di trasparenza e non discriminazione", come si vede nelle sentenze del 25 gennaio 2005, n. 168, e del 31 gennaio 2017, n. 394;

i dirigenti amministrativi che applichino la legge nazionale o regionale in contrasto la norma del diritto europeo rimangono soggetti alle responsabilità connesse all'adozione e al mancato annullamento del provvedimento illegittimo,

si chiede di sapere se i Ministri in indirizzo vogliano chiarire quali atti le amministrazioni comunali possano porre in essere in tema di proroghe delle concessioni demaniali marittime per non incorrere in giudizi di illegittimità.

(4-02784)

PEROSINO - *Ai Ministri dell'interno, dell'economia e delle finanze e del lavoro e delle politiche sociali*. - Premesso che:

la tutela dei minori vittime di maltrattamenti viene affidata dal Tribunale competente ai Comuni, con riferimento ai verbali degli assistenti sociali che individuano strutture private (comunità) ritenute adeguate, a cui destinare i minori;

i costi delle strutture variano da 80 a 125 euro al giorno per minore, cui devono sommarsi i costi *extra* (problemi odontotecnici, oculistici, specialistici in genere), che determinano il costo medio per minore in circa 40.000 euro all'anno;

posto che negli ultimi 10 anni vi è stata una drastica riduzione dei trasferimenti dallo Stato ai Comuni, è divenuto insostenibile per un piccolo Comune accollarsi queste spese, spesso in corso d'anno senza alcuna copertura finanziaria;

ciò comporta la necessità di tagliare i servizi, anche primari, al fine di recuperare risorse necessarie a coprire le spese;

ad esempio a un piccolo Comune come Breme (Pavia), a fronte di 730 abitanti, sono stati affidati tre minori con costo annuo di 120.000 euro, e quindi per pagare queste spese il sindaco sarà costretto da subito ad impegnare, per quanto possibile, l'avanzo di amministrazione, dilapidando i fondi ottenuti con anni di politiche oculate e che servivano per i pochi investimenti possibili;

una volta finito l'avanzo, sarà poi necessario effettuare un taglio drastico di servizi essenziali come scuolabus per alunni scuola primaria e secondaria o pasti caldi agli anziani;

si tratta di una problematica che affligge la maggior parte se non la totalità dei piccoli Comuni, che sarebbe opportuno affrontare prospettando delle soluzioni come ad esempio in caso di cittadini comunitari la copertura dei costi del mantenimento dei minori in comunità sia addebitata allo Stato membro della Comunità europea interessato, come del resto avviene già per le spese sanitarie,

si chiede di sapere se i Ministri in indirizzo, in relazione alle difficoltà in cui versano i piccoli Comuni con riferimento agli affidamenti dei minori, intendano adottare delle misure al fine di evitare che si renda necessario tagliare spese essenziali per coprire i costi degli affidamenti.

(4-02785)

DE BERTOLDI - *Al Ministro dell'economia e delle finanze*. - Premesso che:

la legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020), ha previsto all'articolo 1, commi 691 e 692, alcune modifiche alla disciplina del regime forfettario, sopprimendo l'imposta sostitutiva al 20 per cento prevista a partire dal 2020, reintroducendo come condizione per l'accesso al regime forfettario al 15 per cento, il limite delle spese sostenute per il personale e per il lavoro accessorio e l'esclusione per i redditi di lavoro dipendente eccedenti l'importo di 30.000 euro;

numerosi articoli di stampa rilevano tuttavia che, in base allo statuto del contribuente e a quanto ribadito addirittura dall'Agenzia delle entrate con la circolare n. 9 del 10 aprile 2019 (che ha chiarito che qualora il contribuente si trovasse in una delle condizioni tali da far scattare l'applicazione della causa ostativa già a partire dal 2019, lo stesso potrà comunque applicare nell'anno 2019 il regime forfettario, ma dovrà rimuovere la causa ostativa entro la fine del 2019) la tassa piatta del 15 per cento (cosiddetta *flat tax*) sul reddito da lavoro autonomo, si applica anche a chi attualmente sarebbe escluso dai paletti stabiliti dalla legge di bilancio per il 2020;

l'interrogante evidenzia al riguardo come anche numerose categorie professionali siano intervenute in merito, quali: l'Unione nazionale delle camere degli avvocati tributaristi - Uncat e l'Associazione italiana giovani avvocati - Aiga, esprimendo la propria condivisione per la conferma, anche per il 2020, del regime di *flat tax* con aliquota fissa al 15 per cento per i professionisti con fatturato inferiore ai 65.000 euro, nonché l'incentivo all'utilizzo della fatturazione elettronica con riduzione di un anno dei termini ordinari per le attività di accertamento;

a tal fine, per l'anno in corso, sarebbe pertanto possibile accedere alla tassazione agevolata anche per chi, oltre al reddito da lavoro autonomo, ha percepito più di 30.000 euro da pensione o lavoro dipendente, così come non sarebbe peraltro previsto l'avvio per quest'anno dell'altro limite, relativo a 20.000 euro di compensi a collaboratori o spese per l'acquisto di beni strumentali;

l'interrogante rileva altresì che, in virtù di quanto disposto dalla legge 27 luglio 2000, n. 212, le disposizioni tributarie indicate dallo statuto del contribuente non possono prevedere adempimenti a carico dei contribuenti, la cui scadenza sia fissata anteriormente al sessantesimo giorno dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione in esse espressamente previsti;

al riguardo, sebbene risulti ampiamente condivisibile e necessario il differimento di un anno per l'entrata in vigore delle disposizioni previste dalla legge di bilancio per il 2020, nell'ambito delle modifiche al regime forfettario (sarebbe meglio sopprimere tali disposizioni) appare urgente e indifferibile, a giudizio dell'interrogante, un intervento chiarificatore sulla decorrenza delle nuove cause di esclusione, in grado di fornire certezza in ordine agli effetti dei citati limiti applicativi, nel rispetto dei principi di trasparenza e leale collaborazione con i contribuenti,

si chiede di sapere:

quali valutazioni il Ministro in indirizzo intenda esprimere nell'ambito delle proprie competenze, con riferimento a quanto esposto in premessa;

se intenda confermare l'intenzione di adottare le iniziative di competenza affinché le nuove regole sulla *flat tax* previste dalla legge di bilancio per il 2020 entrino in vigore dal 2021 e, in caso affermativo, per prevedere la proroga di un anno per i contribuenti che intendono avvalersi del regime forfettario;

se infine, in considerazione dell'urgenza di un indispensabile intervento interpretativo, atteso dagli operatori del settore quali commercialisti e consulenti tributari, nonché da oltre 500.000 soggetti possessori di partita IVA, non convenga sulla necessità di prevedere un intervento legislativo *ad hoc* volto a confermare la proroga di anno per l'applicazione delle misure previste dalla legge di bilancio per il 2020, anche in considerazione del fatto che una eventuale scelta restrittiva dell'amministrazione si porrebbe anche in contrasto con quanto deciso dalla stessa amministrazione finanziaria nella circolare del 2019.

(4-02786)

IANNONE - *Al Ministro dello sviluppo economico*. - Premesso che a quanto risulta all'interrogante:

i lavoratori irpini della Novolegno del gruppo Fantoni di Udine affermano di voler proseguire nella loro clamorosa iniziativa di protesta fino a quando non si troveranno soluzioni per la loro occupazione;

dal 17 gennaio 2020 occupano il Comune di Montefredane (Avellino) per opporsi al licenziamento;

la Novolegno ha deciso di chiudere lo storico stabilimento campano per spostare la produzione in Friuli;

almeno 117 persone rischiano di trovarsi rapidamente senza lavoro e reddito per le loro famiglie, mettendo in difficoltà anche l'indotto della fabbrica e il territorio locale e tutto questo mentre la società ha già annunciato investimenti per 25 milioni nelle nuove linee, da realizzarsi però tutti nella sede di Osoppo;

gli operai della Novolegno sono in cassa integrazione dal maggio 2019, e nonostante le ripetute richieste di intervento e aiuto rivolte alla Regione Campania e allo Stato, non hanno ricevuto risposta;

per questo hanno deciso nei giorni scorsi una nuova mossa dettata da sconforto e disperazione: quella di occupare la sala consiliare del municipio di Montefredane, paese dove è ubicato lo stabilimento di proprietà del gruppo Fantoni, presidiando il posto, mangiando e dormendo al freddo e al gelo, attrezzati con delle improvvisate brandine e delle tende da campo,

si chiede di sapere:

quali azioni il Ministro in indirizzo abbia intenzione di attuare per convincere il gruppo Fantoni a non fermare la produzione nello stabilimento irpino;

se sia giunto l'allarme sociale lanciato dalle istituzioni locali;

se ritenga che un epilogo negativo della vicenda rappresenti un nuovo pesante colpo alla situazione occupazionale della Campania ed in particolare delle sue aree interne che già soffrono pesantemente del fenomeno della disantropizzazione per mancanza di opportunità di sviluppo e di servizi;

se ritenga che la deindustrializzazione del Meridione rappresenti un'emergenza nazionale;

se sia cosciente che i dipendenti della Novolegno chiedono lavoro e non reddito di cittadinanza, tanto più adesso che sanno che la società ha programmato nuovi e consistenti investimenti per rilanciare l'attività industriale.

(4-02787)

IANNONE - *Ai Ministri dell'interno e per la pubblica amministrazione*. - Premesso che:

è noto l'arresto di Alessandro Montuori, quale presidente della Coop Agenzia Selezioni e Concorsi di Salerno, nell'ambito dell'indagine della Procura di Nola (Napoli) che ha coinvolto, inoltre, il primo cittadino del Comune di Sant'Anastasia oltreché consiglieri e funzionari dello stesso ente comunale, tutti reclusi in via cautelare con l'accusa di associazione a delinquere finalizzata alla corruzione per truccare i concorsi indetti nel Comune vesuviano con un vero e proprio tariffario per assicurarsi i posti a bando;

la società risulta essere coinvolta in modo diretto e preciso nei fatti oggetto di indagine e l'arresto del Montuori è noto sin dai primi giorni del mese di dicembre 2019;

ai consiglieri comunali della minoranza di Sarno (Salerno) risulterebbe che la società indagata sia affidataria di almeno due incarichi per supporto ai concorsi banditi dal Comune di Sarno;

gli incarichi per tali servizi alla società del Montuori sarebbero stati affidati con procedura diretta, di cui l'ultima datata 16 dicembre 2019, dieci giorni dopo l'applicazione della misura cautelare di arresto in carcere al presidente della Coop;

a giudizio dell'interrogante appare palesemente inopportuno proseguire tali ripetuti e singolari affidamenti alla società Coop Agenzia Selezioni e Concorsi di Salerno, onde salvaguardare l'imparziale e buon andamento della pubblica amministrazione, che parrebbe irrimediabilmente minato dalla gravità delle accuse mosse al Montuori e dalle mancate verifiche che il Comune di Sarno sembra aver omesso, atteso che non si evince dagli atti quale particolare qualità professionale l'affidataria avesse in precedenza mostrato;

i consiglieri comunali di minoranza di Sarno avrebbero chiesto che venissero attivate immediatamente le procedure necessarie alla risoluzione del contratto con la società Coop Agenzia Selezioni e Concorsi, sicuramente manchevole dei requisiti morali e giuridici che il ruolo affidato comporta;

gli stessi consiglieri avrebbero chiesto, inoltre, che venga attivata ogni necessaria procedura onde verificare la correttezza degli affidi diretti sin qui concessi alla società Coop Agenzia Selezioni e Concorsi,

si chiede di sapere:

se il Governo sia a conoscenza del fatto che la Coop Agenzia Selezioni e Concorsi di Salerno presieduta da Alessandro Montuori abbia ricevuto un affido dal Comune di Sarno dopo i gravi fatti giudiziari che hanno travolto l'amministrazione di Sant'Anastasia;

se intenda verificare, tramite la Prefettura di Salerno, la correttezza delle procedure che hanno portato all'affido alla Coop Agenzia Selezioni e Concorsi di Salerno come da denuncia politica ed atti prodotti dai consiglieri comunali della minoranza sarnese;

se ritenga di porre una particolare attenzione a questa vicenda che gli organi di stampa hanno già battezzato come "Concorsopoli" e che l'interrogante aveva già anticipato, segnalando le gravi anomalie, in un'interrogazione presentata alla vigilia delle elezioni comunali di Sant'Anastasia (Napoli) della primavera 2019 (4-01507) ed in un'interrogazione (4-02717) presentata dopo gli arresti avente ad oggetto procedure di selezioni operate presso il Comune di Cercola (Napoli).

(4-02788)

IANNONE - *Al Ministro della difesa*. - Premesso che:

l'Istant study n. 3/2019 del Centro alti studi della difesa, relativamente alle valutazioni rispetto alla missione bilaterale di sostegno al Niger (MISIN), riporta testualmente: "la MISIN si è presa carico della consegna di aiuti umanitari raccolti da comuni, parrocchie, associazioni sportive e di volontariato, oltre che da alcune scuole della provincia di Salerno. Quest'ultimo rapporto di collaborazione tra la società civile e i militari italiani impegnati sul teatro operativo potrebbe rappresentare uno dei punti di forza della missione italiana in Niger. Questo tipo di interventi dovrebbe acquisire maggiore rilievo mediatico per favorire il ripetersi di iniziative di aiuto umanitario spontaneo da parte della cittadinanza italiana";

l'iniziativa della raccolta di aiuti umanitari in provincia di Salerno è stata promossa dal tenente colonnello Giovanni Graziano, effettivo ed in servizio presso l'8° reggimento di artiglieria "Pasubio", di stanza a Persano (Salerno), impiegato nell'ambito dell'operazione per oltre 10 mesi continuativi a partire dal luglio 2018;

il tenente colonnello Graziano, sulla scorta di quanto già fatto in occasione delle operazioni militari in Kosovo, Libano ed Afghanistan, si è fatto carico, sul piano volontario e personale, di promuovere il progetto di aiuti a sostegno delle realtà più bisognose del circondario di Niamey, la capitale del Niger, a cominciare dai tanti orfanotrofi disseminati per la città e gli organismi di protezione sociale nell'ambito dalle forze armate. L'iniziativa è poi stata fatta propria dal comando MISIN diventando attività istituzionale del contingente italiano in favore della popolazione locale;

il progetto si è fondato sulla raccolta di materiale, soprattutto di prima necessità, interessando il territorio della parte a sud della provincia di Salerno, coinvolgendo diverse amministrazioni comunali, parrocchie, associazioni di volontariato, esercizi commerciali e tanti comuni cittadini che non hanno lesinato in generosità. Il materiale raccolto, oltre 400 colli, è stato spedito in due *tranche* successive e, una volta giunto in Niger, è stato distribuito seguendo un piano concordato con le autorità locali, fattore che poi ha avuto positive ricadute sulla stessa missione militare in termini sia di accredito italiano presso la popolazione del posto e sia di rafforzamento del fondamentale rapporto di cooperazione con la controparte nigerina;

l'intero progetto è stato arricchito anche da un gemellaggio tra delle scuole nigerine e delle paritetiche scuole italiane che si è concretizzato in uno scambio di lettere e disegni tra gli studenti dei due Paesi grazie all'intermediazione dei soldati italiani impiegati in Niger. Così come vi è stato il gemellaggio tra la squadra di calcio, della categoria *under* 14, "Indomita Sant'Arsenio" e la squadra di atleti di pari età di Camp Bagaji di Niamey;

rilevato che:

le autorità nigerine hanno unanimemente riconosciuto la meritoria iniziativa del tenente colonnello Giovanni Graziano, riconoscendo vie preferenziali nell'ambito dell'interlocuzione bilaterale, e diversi tra i direttori degli orfanotrofi beneficiari hanno voluto sottolineare il nobile gesto sottoscri-

vendo missive di ringraziamento ed evidenziando soprattutto il carattere umanitario dei militari italiani impegnati sul territorio;

con delibera n. 85 del 5 settembre 2019, la Giunta comunale di Sant'Arsenio (Salerno) ha tributato un encomio solenne al tenente colonnello Giovanni Graziano, riconosciuto durante una pubblica manifestazione il 25 settembre successivo, "per la condotta esemplare avendo contribuito a scrivere una delle pagine più belle della storia comunitaria", in quanto "ha dato vita alla meritoria opera di altruismo, spendendosi con appassionato entusiasmo ed elevandosi a cristallino esempio, soprattutto per le generazioni più giovani, di propensione all'aiuto e di soccorso al bisogno, esaltando l'immagine delle Forze Armate";

il sindaco e l'amministrazione comunale di Contursi Terme (Salerno), durante una pubblica manifestazione del 7 gennaio 2020, presenti l'interrogante ed esponenti della 4ª Commissione permanente (Difesa) del Senato, ha tributato una targa di encomio al tenente colonnello Giovanni Graziano sottolineando i meriti dell'ufficiale nell'impegno a favore dei più bisognosi e nella promozione del territorio fuori dai confini nazionali e, nel contempo, per aver contribuito ad accrescere il prestigio dei militari italiani impiegati all'estero;

il progetto promosso e condotto dal tenente colonnello Giovanni Graziano ha avuto ampia diffusione mediatica, anche su scala nazionale, oltre a essere oggetto di rendiconto alle comunità salernitane interessate, riscuotendo l'unanimità del plauso e dell'apprezzamento;

considerato che:

come sottolineato dal Centro alti studi della difesa, gli aiuti umanitari raccolti in provincia di Salerno e distribuiti in Niger, oltre ad effetti immediati a beneficio dei più bisognosi, hanno avuto un peso determinante sul successo della missione militare in termini di maggiore accredito del contingente italiano presso sia le autorità sia la popolazione locale, tanto da elevare a modello il progetto incentrato sulla collaborazione dell'istituzione militare con i territori di dislocazione;

il tenente colonnello Giovanni Graziano non è nuovo a questo tipo di iniziative avendone promosse diverse in occasioni similari pregresse, tra cui alcune in stretta collaborazione con la Croce rossa, dando origine al percorso di concessione di medaglie al merito della Croce rossa italiana alla bandiera di guerra dell'8° reggimento di artiglieria "Pasubio";

l'oltremodo meritoria iniziativa del tenente colonnello Giovanni Graziano ha oggettivamente prodotto effetti benefici ad appannaggio del buon nome e del prestigio delle forze armate, e dell'Esercito italiano in particolare, certamente sullo scenario internazionale ma non meno presso la comunità nazionale, quella salernitana in particolare, che ha potuto sperimentare, attraverso la generosa collaborazione con le forze armate, un vivido sentimento di appartenenza ed un sentito orgoglio nazionale;

la tipologia delle iniziative in questione merita, senza ombra di dubbio, di essere elevata ad esempio attraverso il riconoscimento e la valorizzazione dell'impegno dei protagonisti,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo sia a conoscenza dei fatti riportati;

quali provvedimenti intenda adottare per dare visibilità e dignità istituzionale al progetto di aiuti umanitari promosso dal tenente colonnello Giovanni Graziano in provincia di Salerno per farne un modello da replicare ad ogni occasione possibile e per gratificare il protagonista di quella che resta una bella pagina scritta da un servitore dello Stato, intraprendendo ogni iniziativa per il tributo al tenente colonnello Giovanni Graziano di una giusta e meritata onorificenza, a premio dell'esemplare condotta ascrivibile al prestigioso impegno al servizio del tricolore nazionale ed al nobile sentimento di orgoglio dell'essere italiani.

(4-02789)

DE POLI - *Al Ministro dell'interno*. - Premesso che:

il Consiglio dei ministri, il 22 novembre 2019, ha approvato un regolamento, da adottarsi con decreto del Presidente della Repubblica, che introduce "Modifiche al decreto del Presidente della Repubblica 22 marzo 2001, n. 208, recante regolamento per il riordino della struttura organizzativa delle articolazioni centrali e periferiche dell'amministrazione della pubblica sicurezza, a norma dell'articolo 6 della legge 31 marzo 2000, n. 78";

il testo, facendo seguito alla revisione dei ruoli della Polizia di Stato realizzata dal decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, incide sulla struttura organizzativa delle questure e ridisegna l'articolazione delle funzioni di supporto tecnico-logistico a livello territoriale introducendo numerose e significative novità, a partire proprio dalle questure che vengono riorganizzate con l'obiettivo di potenziare i servizi che vanno ad incidere più direttamente sulla vita dei cittadini;

l'analisi condotta sulla base delle reali esigenze operative e funzionali di ogni singola realtà ha consentito di rimodulare i livelli di rischio di ogni territorio, coinvolgendo diverse città italiane e ampliando il numero delle questure cosiddette di particolare rilevanza (vale a dire quelle che si trovano nella prima fascia, subito sotto le questure di Roma, Napoli e Milano) che avranno un ordinamento differenziato proprio con l'obiettivo di intensificare la prevenzione e il contrasto ai reati;

la Questura di Padova è stata considerata sede di particolare rilevanza ed inserita nella prima fascia: un cambiamento attraverso il quale si potenziano i servizi di controllo del territorio, di prevenzione e contrasto al crimine e di tutela dell'ordine pubblico,

si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo non reputi assolutamente indispensabile intervenire in maniera incisiva e tempestiva per accelerare

le procedure per l'inserimento della Questura di Padova in fascia A ed arrivare in tempi brevi ad un potenziamento delle forze dell'ordine e a un'ottimale distribuzione dei presidi delle forze di polizia, al fine di contrastare situazioni che destano allarme nei cittadini e rispondere alla pressante domanda di protezione da parte delle comunità, accrescendo la percezione di sicurezza.

(4-02790)

DE PETRIS - *Al Ministro dell'ambiente e della tutela del territorio e del mare*. - Premesso che a quanto risulta all'interrogante:

in data 7 luglio 2019 è stata presentata la proposta di legge di iniziativa dei consiglieri Mantagnoli, Valdegamberi e Corsi della Regione Veneto relativa a "Modifica della legge Regionale 30 gennaio 1990, nr. 12, norme per l'istituzione del Parco Naturale Regionale della Lessinia", che prevede la restrizione dell'area protetta di circa il 20 per cento;

in particolare si segnalano le seguenti criticità:

non è chiaro quale sia il nesso tra la riduzione dell'area protetta del parco e i danni provocati dalla presenza del cinghiale, a cui si fa riferimento nella relazione. Se la riduzione dell'area protetta mira a rendere possibili prelievi o abbattimenti dei cinghiali per intervenire sugli squilibri ecologici da essi provocati, si sottolinea che la legge n. 394 del 1991, all'art. 22, già lo prevede. Prelievi e abbattimenti possono infatti essere effettuati con la normativa vigente anche dentro l'area del parco per iniziativa, sotto la responsabilità e la sorveglianza dell'ente gestore, da parte del suo personale dipendente o da altro personale da esso autorizzato. Non si rileva, dunque, alcuna necessità di modificare la legge istitutiva del parco per permettere il prelievo del cinghiale;

la trasformazione dei *vaj* in aree contigue esterne è a giudizio dell'interrogante in palese contraddizione non solo con legge n. 394 del 1991, che ne prevede l'individuazione all'esterno e non all'interno del parco, ma anche con la motivazione addotta nella proposta di legge in oggetto: «Garantire una fruizione meno burocratizzata dei territori a vocazione agricola». Per la loro conformazione morfologica, si tratta infatti delle aree con la minore vocazione agricola di tutta la Lessinia. L'attuale legge di istituzione del parco già prevede in queste aree la possibilità di svolgere interventi boschivi di prelievo di legname per usi privati e commerciali disciplinati dalla stessa normativa delle aree boschive esterne all'area protetta (legge regionale n. 52 del 1978). I *vaj* sono l'ultima testimonianza rimasta dell'antica vitalità dei boschi che nei secoli passati ricoprivano l'intero altopiano, prima che l'uomo iniziasse l'attività di disboscamento espandendo le aree di pascolo e rivelando i contorni di queste montagne;

nei boschi dei *vaj* trovano rifugio svariate specie di animali selvatici. Consentire la caccia per intervenire sulla popolazione del cinghiale, comporterebbe il rischio di danneggiare anche le altre popolazioni faunistiche. Il

contenimento del cinghiale attraverso l'apertura della caccia pare inoltre tutt'altro che dimostrato: gli animali potrebbero cercare rifugio in altre zone dell'area protetta con il rischio di aumentare, e non di diminuire, i disagi alle attività agro-pastorali;

i *vaj* rappresentano le linee di unione fra la collina e gli alti pascoli e sono parte integrante dell'articolato paesaggio dei Monti Lessini suddiviso in zone boscose nelle valli, dorsali prative e zone di pascolo più rilevate. È proprio di queste settimane la presentazione del progetto che mira all'iscrizione di questa peculiare conformazione del territorio della Lessinia nel Registro nazionale dei paesaggi rurali storici, iniziativa che denota l'interesse degli abitanti verso una ancora maggiore tutela del territorio;

si apre alla possibilità di tracciare e di percorrere nuove strade per facilitare l'accessibilità ai territori privati, causando una maggiore pressione antropica sui *vaj*, con il rischio di perdere la funzione di zona rifugio per la fauna selvatica e permettendo il passaggio di fuoristrada, *motocross*, *quad* e altri mezzi a motore, con rilevanti danni all'ecosistema naturale;

i *vaj*, e principalmente il Vajo di Squaranto, rappresentano una delle più importanti zone di ricarica dell'acquifero carsico della Lessinia, che alimenta la zona sorgiva e i pozzi di captazione di Montorio. Negli anni precedenti l'istituzione del parco, i *vaj* sono stati spesso soggetti a riversamenti incontrollati di liquami che avevano portato a gravi situazioni di inquinamento, in particolare nel Vajo dei Falconi. L'inclusione dei *vaj* nel parco della Lessinia ha favorito una nuova consapevolezza della necessità di proteggerli. La loro esclusione dal Parco porterebbe a nuove minacce di inquinamento delle falde acquifere;

la nuova cartografia allegata alla proposta di legge presenta un inspiegabile "buco" sul Corno d'Aquilio nell'area della Spluga della Preta, geosito registrato della Regione Veneto (deliberazione della Giunta regionale n. 221 del 28 febbraio 2017) e una delle più importanti grotte d'Italia, simbolo del paesaggio sotterraneo dei monti Lessini a livello mondiale. Appare chiara la volontà di escludere dal parco e perfino dalle aree contigue l'ingresso della cavità, la Spluga della Preta dal parco della Lessinia, annullando così tutti vincoli presenti sulla cavità, incluso il divieto di campionamento biospeleologico, mettendo a serio rischio un ecosistema unico, ricco di specie endemiche. Il parco perderebbe così il sito più rappresentativo della speleologia lessinica, causando un grande danno di immagine a livello internazionale. L'esclusione dal parco della Spluga della Preta costituirebbe, inoltre, un'assoluta contraddizione con la legge regionale n. 54 del 1980 che inserisce tale cavità tra i siti sotterranei protetti,

si chiede di sapere se, in base ai fatti esposti in premessa, il Ministro in indirizzo non valuti urgente, per quanto di competenza, intervenire per scongiurare l'approvazione della proposta di legge di cui in premessa per grave violazione della legge n. 394 del 1991, legge quadro sulle aree protette.

(4-02791)

CALANDRINI - *Ai Ministri per la pubblica amministrazione, dell'economia e delle finanze e dell'interno*. - Premesso che:

la concreta applicazione dell'aumento dell'indennità dei sindaci dei comuni fino a 3000 abitanti solleva numerosi dubbi: in particolare l'automatismo o meno, la decorrenza e la estensione di suoi effetti anche agli assessori;

l'articolo 57-*quater* del decreto-legge n. 124 del 2019, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 157 del 2019, ha modificato l'art. 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267, stabilendo che la misura dell'indennità di funzione spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 3.000 abitanti è incrementata fino all'85 per cento della misura dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti;

la medesima disposizione dispone l'istituzione, a titolo di concorso alla copertura del maggior onere sostenuto dai comuni per la corresponsione dell'incremento dell'indennità previsto, di un apposito fondo, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, con una dotazione di 10 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2020;

prevedendo, altresì, che detto fondo è ripartito tra i comuni interessati con decreto del Ministro dell'interno, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa in sede di Conferenza Stato-città ed autonomie locali;

è altresì riconosciuta al presidente di Provincia un'indennità di funzione, in misura pari a quella del sindaco del Comune capoluogo, indennità che era precedentemente stata abrogata per tutti gli amministratori provinciali dalla legge 7 aprile 2014, n. 56;

l'interrogante rileva come relativamente alla norma in esame, emergerebbero diversi problemi applicativi;

anzitutto, non sarebbe chiaro se il nuovo compenso si debba adottare in modo automatico o se i singoli enti debbano specificare in concreto l'ammontare delle indennità e dei gettoni di presenza previa deliberazione della Giunta o del Consiglio;

il testo della riforma risulta difatti contraddittorio, in quanto il titolo dell'articolo è "Indennità di funzione minima per l'esercizio della carica di sindaco e per i presidenti di provincia" lasciando intendere che la norma sia immediatamente vincolante. Nel testo della norma, tuttavia, è indicato che la misura dell'indennità è incrementata fino all'85 per cento dell'indennità spettante ai sindaci dei comuni con popolazione fino a 5.000 abitanti, il che sembra presupporre la necessità di un intervento quantomeno atto a fissare la misura dell'indennità;

resterebbe da chiarire, inoltre, se alla retribuzione, da considerarsi lorda, vada applicata un'ulteriore riduzione del 10 per cento, prevista

dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005 (legge finanziaria per il 2006);

a parere dell'interrogante, altra questione applicativa su cui è necessaria una chiarificazione è se l'aumento produca le sue conseguenze anche sulle indennità degli altri organi istituzionali dei comuni. L'articolo 82 del decreto legislativo 18 agosto 2000, n. 267 fissa la misura dei compensi dei vicesindaci, degli assessori e dei presidenti dei consigli comunali in una quota percentuale dell'indennità del sindaco. Il titolo dell'articolo sembra accreditare l'ipotesi che l'aumento si applichi solamente ai sindaci, tuttavia, parrebbe evidente che si dovrebbe determinare anche per gli altri amministratori, non essendovi alcuna modifica alla citata disposizione che imponga il collegamento tra l'indennità di funzione dei primi cittadini e degli altri amministratori,

si chiede di sapere:

se i Ministri in indirizzo non ritengano necessario adottare, eventualmente anche in modo congiunto, una circolare esplicativa, in particolare relativamente alla necessità di una delibera dell'amministrazione comunale per applicare l'incremento della misura dell'indennità ove lo stesso non sia da considerare automatico;

se non ritengano necessario chiarire altresì l'elemento normativo inerente all'aumento della misura dell'indennità anche per gli altri amministratori, in assenza di alcuna modifica all'articolo 82 del decreto legislativo n. 267 del 2000, che fissa la misura dei compensi dei vicesindaci, degli assessori e dei presidenti dei consigli comunali in una quota percentuale dell'indennità spettante ai sindaci;

se confermino o neghino che alla retribuzione vada applicata l'ulteriore riduzione del 10 per cento prevista dell'art. 1, comma 54, della legge n. 266 del 2005;

se ritengano che, a fronte dei conseguenziali aumenti di spesa che tali provvedimenti comporteranno, vi siano le relative coperture a garanzia dei maggiori impegni di spesa, che questa misura nella sua corretta applicazione potrebbe comportare.

(4-02792)

RIPAMONTI, PIANASSO, MARTI, PISANI Pietro - *Al Ministro per i beni e le attività culturali e per il turismo*. - Premesso che:

la professione di guida turistica, una delle più antiche professioni riconosciute in Italia, con il recepimento della direttiva "servizi" 2006/123/CE è stata erroneamente considerata un servizio a libera prestazione su tutto il territorio nazionale;

nel considerando 33 della direttiva, infatti, sono disciplinati i servizi turistici dei "tour guides", che sono quelli offerti dagli "accompagnatori turistici", addetti alla supervisione e all'organizzazione del viaggio. Questo ter-

mine è stato erroneamente tradotto come "guide turistiche", e ciò ha creato confusione tra due professioni, che sebbene in Italia siano entrambe regolamentate, risultano tuttavia ben distinte: l'accompagnatore e la guida turistica;

il termine inglese corretto che identifica le guide turistiche non è infatti "tour guide", ma "tourist guide", come adottato peraltro da tutti i Paesi europei, Germania compresa, essendo la definizione stabilita dal C.E.N;

la guida turistica, intesa come " persona che guida i visitatori nella loro lingua ed interpreta il patrimonio culturale e naturale di un'area per la quale si possiede una qualifica specifica, riconosciuta e certificata dall'autorità preposta", esula pertanto dal campo dei servizi organizzativi, rientrando a tutti gli effetti nell'ambito di applicazione della direttiva 2005/36/CE sulle qualifiche professionali;

nel considerando 31 della direttiva servizi, è chiaramente affermato che la direttiva 2006/123/CE riguarda questioni diverse da quelle relative alle qualifiche professionali e per quanto concerne la libera prestazione di servizi quanto stabilito nella direttiva 2005/36/CE resta impregiudicato;

nella stessa relazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento EU sull'applicazione della direttiva 92/51/CEE conformemente all'art. 18 della direttiva 92/51/CEE, si sostiene la delimitazione dei campi di attività delle due professioni: accompagnatori e guide turistiche, al fine di non creare confusione nell'esercizio di tali professioni in regime di libera circolazione;

la direttiva europea, nell'ottica di favorire la libera circolazione delle guide turistiche, ha di fatto consentito a soggetti che esercitano l'attività in altri Stati membri di operare in Italia senza una specifica abilitazione, quest'ultima non prevista in molti Paesi dell'UE, con una conseguente dequalificazione della professione, cha ha poi contribuito alla nascita di fenomeni di abusivismo nel settore;

la professione di guida turistica è essenziale per la valorizzazione delle specificità territoriali ed in base al decreto del Presidente della Repubblica del 13 dicembre 1995 (atto di indirizzo e coordinamento in materia di guide turistiche), le guide sono gli unici professionisti specializzati per illustrare correttamente ai visitatori il patrimonio culturale italiano, migliorando la sua divulgazione e contribuendo così alla sua valorizzazione e tutela,

si chiede di sapere:

se il Ministro in indirizzo voglia farsi promotore, in tutte le sedi opportune, della necessità di escludere le guide turistiche, data la loro competenza ad illustrare ed interpretare, il patrimonio storico, culturale, paesaggistico ed enogastronomico con riferimento a specifiche aree del territorio, dall'applicazione della direttiva 2006/123/CE;

se voglia procedere a una revisione organica e complessiva della disciplina relativa all'esercizio della professione di guida turistica, che tenga conto, attraverso il superamento di prove selettive, delle necessarie compe-

tenze cognitive per lo svolgimento della professione, le quali devono necessariamente riferirsi ad aree specifiche del territorio.

(4-02793)

BARBARO - *Al Presidente del Consiglio dei ministri*. - Premesso che:

con delibera Consiglio dei ministri del 23 gennaio 2020 n. 24, su proposta del Presidente del Consiglio dei ministri Giuseppe Conte, è stato conferito alla dottoressa Silvia Costa l'incarico di commissario straordinario del Governo per il recupero dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano (Ventotene), a norma dell'articolo 11 della legge n. 400 del 1988;

l'attività è prevista dalla delibera CIPE 1° maggio 2016, particolarmente per il recupero e valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano - Ventotene;

il progetto destina la somma di circa 70 milioni di euro, che verranno impegnati secondo quanto previsto dal progetto e dal cronoprogramma e l'attività è assistita dal "Servizio per la concertazione amministrativa e il monitoraggio in materia di territorio, ambiente e immigrazione" Unità Operativa presso la Presidenza del Consiglio dei ministri presso il Dipartimento per il coordinamento amministrativo, la quale svolge attività di coordinamento in specifiche materie e, fra l'altro, "assicura, infine, un supporto operativo allo svolgimento di attività di indirizzo e coordinamento che si caratterizzano per la specialità della questione, per il coinvolgimento di più amministrazioni o per la necessità di promuovere specifiche iniziative quali, ad esempio, il restauro e la valorizzazione dell'ex carcere borbonico dell'isola di Santo Stefano - Ventotene, l'attuazione dei poteri sostitutivi del Governo, il supporto tecnico-amministrativo al Tavolo di coordinamento Governo-Associazioni Esuli Fiumani, Istriani e Dalmati e la partecipazione alla Commissione tecnico-scientifica per la realizzazione di un piano di interventi a tutela del patrimonio storico e culturale della comunità degli esuli istriani, fiumani e dalmati, il Gruppo di lavoro per la concessione del riconoscimento ai congiunti degli infoibati",

si chiede di conoscere:

perché sia stata adottata tale figura di commissario straordinario;

quali siano stati i criteri adottati per la selezione della dottoressa Silvia Costa come commissario straordinario e su quali esperienze curriculari tale scelta si sia basata;

quali siano i contenuti economici destinati come compenso alla dottoressa Silvia Costa a fronte di quali siano, di fatto, i compiti e le responsabilità che le sono stati assegnati, nonché a quale organo di controllo debba far riferimento per il proprio operato; in particolare se le attività a cui sarà deputata la dottoressa Silvia Costa comprendano la responsabilità per quanto descritto nel cronoprogramma, ed in caso affermativo se vi saranno, per

la specifica questione, organi interni collegiali nominati e con quali specifiche operative o se, diversamente, l'incarico di commissario straordinario del Governo conferisca un mandato assoluto e monocratico alla dottoressa Silvia Costa.

(4-02794)

BARBARO - *Ai Ministri dello sviluppo economico e dell'economia e delle finanze*. - Premesso che a quanto risulta all'interrogante:

il gruppo Manital, che impiega più di 10.000 persone su tutto il territorio nazionale, ha ottenuto, tramite Consip, l'affidamento dei servizi tecnico-gestionali e dei servizi operativi di manutenzione, pulizia ed igiene ambientale e altri servizi operativi relativamente agli immobili, prevalentemente ad uso ufficio, in uso a qualsiasi titolo alle pubbliche amministrazioni;

nonostante questa commessa così importante, le organizzazioni sindacali hanno denunciato il mancato pagamento dell'emolumento ai lavoratori e alle lavoratrici a far data da aprile 2019 e Manital non ha fornito risposte rassicuranti; contemporaneamente, le organizzazioni sindacali hanno più volte denunciato una spaventosa situazione di crisi finanziaria di Manital, i cui debiti con istituti di credito lasciano, finanche, presagire che eventuali pagamenti da parte delle varie pubbliche amministrazioni non potranno essere destinati al pagamento delle retribuzioni dei lavoratori;

i sindacati hanno già dichiarato lo stato di agitazione sindacale e il blocco di tutte le prestazioni straordinarie e/o supplementari; a ciò si aggiunga che, sembrerebbe, sempre da fonti sindacali, che Manital non abbia erogato nemmeno le quote ai fondi complementari;

recentemente, peraltro, la Guardia di finanza di Torino, su ordine della Procura di Ivrea ha effettuato una perquisizione negli uffici di Manital a Ivrea e in quelli della Semitechgroup di Roma, acquisendo materiali e documenti ritenuti «interessanti» in merito ad un'indagine per truffa; l'inchiesta si inserisce in un momento molto delicato per l'azienda, in quanto a breve il Tribunale di Torino dovrà pronunciarsi sullo stato di insolvenza del gruppo;

in particolare, a parere dell'interrogante, l'intera vicenda Manital è non solo emblematica, ma impone immediatamente al Governo di agire, non solo perché questo importante gruppo impiega più di 10.000 persone su tutto il territorio nazionale, ma anche ed in generale per intervenire sulla prassi degli affidamenti concessi attraverso l'esclusivo o predominante criterio del "massimo ribasso", che poi comporta, spesso, risultati come questo, con grossi danni che si ripercuotono sia a livello aziendale che sulle maestranze,

si chiede di conoscere:

se il Governo intenda rivedere la politica del massimo ribasso per le concessioni, anche per evitare che grandi gruppi si ritrovino nelle stesse condizioni di crisi come il consorzio Manital;

se intenda effettuare accertamenti presso il consorzio Manital, al fine di verificare la correttezza finanziaria e contabile di ogni pagamento durante la passata gestione, che abbiano potuto causare l'attuale crisi societaria, sottraendoli in tal modo alla disponibilità finanziaria del consorzio, necessari per il rilancio dello stesso, anche assunto che critiche alla precedente gestione del consorzio Manital emergono da notevole letteratura giornalistica di stampa nazionale e locale, dalle dichiarazioni delle associazioni sindacali e dall'interessamento della Autorità giudiziaria;

quali urgenti iniziative il Governo intenda attuare al fine di rassicurare i lavoratori e mantenere per il futuro il livello occupazionale, adottando ogni iniziativa di competenza, affinché i soggetti pubblici interessati provvedano al blocco cautelare dei pagamenti e agiscano «in surroga», procedendo al pagamento diretto a favore dei lavoratori e delle lavoratrici.

(4-02795)

PARAGONE - *Ai Ministri delle infrastrutture e dei trasporti e dello sviluppo economico*. - Premesso che:

con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti prot. n. 407 del 23 settembre 2019 il consigliere della Corte dei conti dottor Alberto Stancanelli veniva nominato capo di gabinetto del Ministro, con decorrenza dal 19 settembre 2019 e per la durata massima del mandato governativo (artt. 1 e 2 del decreto di nomina);

l'art. 2, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 3 dicembre 2008, n. 212 (Regolamento recante riorganizzazione degli uffici di diretta collaborazione presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti), prevede che "Il Ministro si avvale per l'esercizio delle funzioni di direzione politica del Ministero ad esso attribuite (…) degli uffici di diretta collaborazione, che esercitano le competenze di supporto e di raccordo tra lo stesso e l'amministrazione, collaborando alla definizione degli obiettivi, all'elaborazione delle politiche pubbliche, nonché alla relativa valutazione ed alle connesse attività di comunicazione, con particolare riguardo all'analisi dell'impatto normativo, all'analisi costi-benefici ed alla congruenza fra obiettivi e risultati";

al successivo comma 3, prevede che "Il Capo di Gabinetto (…) coordina l'attività di supporto degli Uffici di diretta collaborazione, i quali (…) costituiscono un unico centro di responsabilità ed assicura il raccordo tra le funzioni di indirizzo del Ministro e le attività di gestione del Ministero, nel rispetto del principio di distinzione tra tali funzioni. Assolve, altresì, ai compiti di supporto del Ministro per l'esercizio di tutte le ulteriori funzioni attribuitegli dalla legge. Definisce l'organizzazione degli Uffici di diretta collaborazione, d'intesa con i responsabili degli stessi. Può nominare vice Capi di Gabinetto in numero non superiore a due, nei limiti del contingente di personale;

l'art. 3, comma 1, stabilisce, tra l'altro, che "L'Ufficio di Gabinetto coadiuva il capo di Gabinetto per le competenze proprie e per quelle delegate dal Ministro. L'Ufficio di Gabinetto coordina e cura, in particolare, i rapporti con gli altri organi costituzionali e comunitari, con le autorità indipendenti e con il Consiglio di Stato e cura altresì l'esame degli atti ai fini dell'inoltro alla firma del Ministro e dei Sottosegretari di Stato";

l'art. 6, comma 1, prevede che "Il Capo di Gabinetto è nominato fra magistrati amministrativi, ordinari o contabili o avvocati dello Stato, dirigenti preposti ad uffici di livello dirigenziale generale dello Stato, oppure fra persone, anche estranee alla pubblica amministrazione, in possesso di capacità adeguate alle funzioni da svolgere, avuto riguardo ai titoli professionali, culturali e scientifici ed alle esperienze maturate";

al comma 7, prevede che "Gli incarichi di responsabilità degli uffici di cui all'articolo 2, comma 2 [gli uffici di diretta collaborazione], sono incompatibili con qualsiasi attività professionale. Dello svolgimento di altri incarichi o di attività professionali a carattere non continuativo è informato il Ministro, che ne valuta la compatibilità con le funzioni svolte";

considerato che, per quanto risulta all'interrogante:

il dottor Alberto Stancanelli veniva nominato presidente del collegio dei revisori dell'Autorità di regolazione per energia reti e ambiente (ARERA) con deliberazione della stessa Autorità n. 426/2019/A del 23 ottobre 2019, e dunque successivamente alla nomina a capo di gabinetto con contestuale collocamento in posizione di fuori ruolo extra istituzionale;

il dato normativo sancisce l'incompatibilità dell'incarico di capo di gabinetto con qualsiasi attività professionale e incarico di sorta, salvo il caso in cui quest'ultimo si svolga con carattere non continuativo, che non sembra che possa ragionevolmente ipotizzarsi rispetto alla carica di presidente del collegio dei revisori dell'ARERA, al quale spettano le funzioni di controllo di legittimità e di regolarità amministrativa e contabile degli atti dell'Autorità;

a seguito del collocamento fuori ruolo il dottor Stancanelli non è più formalmente in servizio come magistrato contabile,

si chiede di sapere se non si ravveda, in forza del dettato dell'art. 3, comma 1, del regolamento, per effetto del quale l'ufficio di gabinetto coordina e cura i rapporti (anche) con le autorità indipendenti, una posizione di palese conflitto di interessi, o comunque di incompatibilità a carico del dottor Stancanelli che, da un canto, oltre a pregiudicarne l'oggettività decisionale, limiterebbe l'autonomia e l'indipendenza dell'ARERA in ragione dell'incarico di presidente del collegio dei revisori dell'ARERA medesima e, dall'altro, comporterebbe il venir meno dell'impegno esclusivo e continuativo assunto con l'accettazione della carica di capo di gabinetto.

(4-02796)

Interrogazioni, da svolgere in Commissione

A norma dell'articolo 147 del Regolamento, le seguenti interrogazioni saranno svolte presso le Commissioni permanenti:

1ª Commissione permanente (Affari costituzionali, affari della Presidenza del Consiglio e dell'Interno, ordinamento generale dello Stato e della Pubblica Amministrazione):

3-01326 del senatore Parrini, sull'assunzione di personale per il pieno funzionamento delle Unioni dei Comuni;

2ª Commissione permanente (Giustizia):

3-01324 del senatore Pillon, sui provvedimenti inerenti ai minori del Tribunale per i minorenni de L'Aquila;

3ª Commissione permanente (Affari esteri, emigrazione):

3-01316 e 3-01321 della senatrice Garavini, rispettivamente sulle pensioni dei contrattisti del Ministero a legge locale olandese e sulla tutela dei dipendenti a contratto delle rappresentanze italiane in Germania;

6ª Commissione permanente (Finanze e tesoro):

3-01329 del senatore De Bertoldi, sull'eccesso di regolamentazione bancaria per l'accesso al credito delle piccole e medie imprese;

11ª Commissione permanente (Lavoro pubblico e privato, previdenza sociale):

3-01317 e 3-01318 della senatrice Nisini, rispettivamente sul rimpasto dei vertici dell'Inps e sul riassetto organizzativo dell'Inps.

Mozioni, ritiro

È stata ritirata la mozione 1-00095, del senatore Lucidi ed altri.

Interrogazioni, ritiro

È stata ritirata l'interrogazione 4-02397 dei senatori Steger e Durnwalder.

Avviso di rettifica

Nel Resoconto stenografico della 183ª seduta pubblica del 17 gennaio 2020, a pagina 21, sotto il titolo "Interrogazioni", alla prima riga, dopo le parole "Al Ministro della giustizia. -", aggiungere il seguente testo: "Premesso che:
la signora E.P. sta lottando per veder rispettato il decreto in suo possesso e poter riattivare le visite madre-bambino, come da decreto del giudice;
con provvedimento dell'11 dicembre 2018, emesso nel procedimento n. 650/17 RVG, è stato disposto definitivamente che il piccolo M.P., nato a Barcellona in Spagna il 30 aprile 2009, sia collocato in casa famiglia e la madre E.P. possa incontrare il figlio in spazio neutro;
la Procura della Repubblica del tribunale per i minorenni del Piemonte e Valle d'Aosta con un ricorso, *ex* artt. 33 e 336 del codice civile, ha chiesto di aprire un procedimento per accertare se c'è una situazione di pregiudizio per il piccolo M.;
la Procura, pur sottolineando un forte attaccamento nel rapporto tra madre e figlio, ha messo in evidenza le difficoltà che la madre presentava inizialmente nel relazionarsi con gli altri, anche a causa di seri problemi economici, per cui stava attraversando un periodo di profondo disagio;
la Procura ha evidenziato come la madre fosse consapevole di queste problematiche, tanto da aver proposto lei stessa, in un primo momento, una soluzione che pareva adeguata: era andata a vivere in una comunità da lei conosciuta e aveva accettato il collocamento del figlio in una casa famiglia;
il minore però è stato di recente spostato in altra casa famiglia denominata "Il Campus" in località Sostegno (Biella), senza che di ciò sia stata data comunicazione alla madre;
la madre non vede il piccolo M. dal 13 giugno 2019 per un diverbio avuto con l'assistente sociale incaricata, a cui lei aveva contestato che le visite erano troppo poche e ciò non agevolava il rapporto madre-figlio, evidenziando la sua sofferenza a stare lontana dal figlio;
l'atteggiamento dell'assistente sociale è apparso come un ennesimo atto di lesione del rapporto tra madre e figlio, in violazione di ogni diritto costituzionale e normativo previsto dal nostro ordinamento. In tema di adozione, l'art. 1 della legge 4 maggio 1983, n. 184 (nel testo sostituito dalla legge 28 marzo 2001, n. 149) attribuisce carattere prioritario all'esigenza del minore di crescere nella famiglia di origine, esigenza della quale è consentito il sacrificio solo in presenza di una situazione di carenza di cure materiali e morali, da parte dei genitori e degli stretti congiunti, tale da pregiudicare in modo grave lo sviluppo e l'equilibrio psicofisico del minore stesso;
attualmente la madre chiede la modifica del provvedimento di assegnazione del figlio alla casa famiglia con reintegra dello stato familiare, denunciando il fatto che, dopo aver prelevato il bambino per inserirlo in una casa famiglia, non si è mai fatto nulla per far ritornare il piccolo M. con la propria madre naturale, d'altra parte l'allontanamento genitoriale non era mai stato richiesto dalla Procura della Repubblica;
oggi la signora P. risulta in condizione di riprendere il proprio ruolo di genitore affidatario del minore; lo psichiatra che ha visitato la donna ritiene che

abbia bisogno di riprendere il rapporto genitoriale e di affido del piccolo; il procuratore di Vercelli l'ha ritenuta meritevole di ascolto, equilibrata nell'esposizione e non certamente persona poco affidabile; anche la Suprema Corte si è mossa in questa logica, allorché ha rilevato l'assenza di prove circa la coincidenza dell'interesse del minore con il richiesto provvedimento di non vedere e non vivere con la madre ed ha evidenziato come tale richiesta sia tesa ad attuare una definitiva cancellazione del ruolo genitoriale (Cassazione civile, sez. I, 7 giugno 2017, n. 14145);
il minore ha subito un grave disagio nel vivere in comunità e ha sempre richiesto di tornare a vivere con la madre; questa conclusione si evince anche nella relazione del servizio che ha affermato "che il minore sente il bisogno di vivere con la madre";
la signora ha una casa ed una dimora stabile, oltre ad aver costruito intorno a sé un gruppo di amicizie che la sostengono e la aiutano nel quotidiano; percepisce il reddito di cittadinanza e sussistono i presupposti di urgenza per restituire il minore alla madre e aiutarlo a vivere l'anno scolastico nel paese di residenza del nucleo familiare; la madre in questi anni non ha potuto seguire il bambino negli studi e di conseguenza c'è stata la perdita di un anno scolastico;
in definitiva l'insieme degli elementi fa ritenere che non sussistano i presupposti per una soluzione che preveda una collocazione al di fuori della famiglia, cosa peraltro mai richiesta dalla Procura fino al momento in cui alcune assistenti sociali hanno chiesto l'affido del minore a terzi. È certamente più costruttivo predisporre un progetto che preveda un reinserimento nella famiglia di origine con i relativi supporti necessari,
si chiede di sapere se il Ministro in indirizzo, considerate le mutate condizioni attuali, rispetto a quelle iniziali in cui versava la signora P., non ritenga utile che le autorità competenti si attivino per far tornare M. a vivere con la madre o, in subordine, perché la madre possa vedere tutti i giorni il proprio figlio.".

ANNESSI

Nota di sintesi alla Relazione sull'amministrazione della giustizia

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

Sommario

1. Premessa.

Il 2019 è stato un anno fondamentale per l'intero sistema giustizia.

In linea con gli ambiziosi obiettivi che il Ministero si è assegnato, sono stati disegnati mutamenti epocali e sono state poste le basi perché possa essere completato un radicale cambiamento.

Se la Costituzione assegna al Ministero della giustizia le competenze sull'organizzazione e il funzionamento dei servizi giudiziari, è fondamentale che ogni azione sia intrapresa e ogni decisione assunta avendo come riferimento i cittadini, intesi come singoli e come collettività, sotto ogni profilo, quali portatori degli interessi sociali ed economici.

Garantire un servizio giustizia migliore significa innanzitutto dare dignità e rispetto ai milioni di italiani che ogni anno si trovano ad affrontare procedimenti giudiziari per difendere e tutelare i propri diritti.

Ma assicurare che il processo sia, in ogni ambito, garantito, rapido ed efficiente significa tutelare i cittadini anche indirettamente, ponendo le basi per una ripresa economica che passa indifferibilmente attraverso una giustizia che funziona e che, come tale, non rappresenti un freno per gli investimenti, fulcro essenziale di ogni riforma.

Nel 2019 è stato posto in essere uno sforzo senza precedenti in termini assunzionali tanto sotto il versante del personale amministrativo, quanto di magistratura.

Proprio sotto quest'ultimo aspetto si spiegano i cospicui investimenti operati già dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 (c.d. legge di bilancio per il 2019) per l'incremento delle dotazioni organiche della magistratura, cui ha fatto seguito il primo

decreto ministeriale attuativo per la rideterminazione delle piante organiche degli uffici di legittimità. Tale intervento, che prevede la distribuzione di 600 nuove unità di magistrati, è certamente uno dei più incisivi degli ultimi quindici anni.

Tale sforzo proseguirà anche nel prossimo anno.

Infatti, sempre sul versante del personale della magistratura, è opportuno segnalare come, nella legge di bilancio 2020, siano state previste modifiche alla legge n. 48 del 2001 per l'introduzione di piante organiche flessibili distrettuali nonché per la determinazione dei criteri di destinazione in sostituzione e assegnazione dei magistrati di detta pianta e della loro valutazione.

Questa è la via prioritaria per raggiungere il miglior risultato, nella consapevolezza che anni e anni di marcato disinteresse finanziario per la giustizia hanno provocato un corto circuito complesso, dal quale è faticoso emergere.

Carenze di personale amministrativo e inadeguatezza delle piante organiche, organici della magistratura inferiori del 50% rispetto alla media europea, strutture giudiziarie troppo spesso fatiscenti e poco funzionali rappresentano *handicap* oggettivi, per neutralizzare i quali non è mai stato fatto abbastanza.

Nel 2019 gli orizzonti sono definitivamente cambiati, da quest'anno la giustizia non è più una voce ordinaria, ma una priorità dell'ordinamento nazionale.

In questo panorama di rinnovata considerazione della funzione giurisdizionale, l'anno trascorso si è concluso con l'approvazione in Consiglio dei Ministri del disegno di Legge delega sul processo civile.

Un impianto normativo che nasce dalla condivisione con gli operatori del processo, Associazione Nazionale Magistrati, Consiglio nazionale Forense, Unione Camere Civili, Organismo Congressuale Forense e Associazione Italiana Giovani Avvocati, nella consapevolezza che solo il confronto è il vero stimolo per operare in termini migliorativi sul processo civile. Al centro campeggia un unico rito ordinario per le controversie civili davanti al giudice monocratico, con regole fondamentali che si applicheranno anche ai procedimenti davanti al tribunale in composizione collegiale e davanti alla Corte d'Appello; un atto introduttivo unico per tutti i procedimenti civili,

una razionalizzazione dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie, un'accelerazione in tema di digitalizzazione. Ed ancora la convinzione che concentrare la definizione dell'oggetto del giudizio entro un termine anteriore alla prima udienza possa portare ad un diverso approccio da parte di tutti gli attori processuali, all'insegna della immediata e completa preparazione della controversia, segnando così un mutamento di prospettiva che a regime comporterà, accanto agli accorgimenti idonei ad evitare tempi morti o attività del tutto ininfluenti (se non a livello temporale), un dimezzamento dei tempi medi nel processo civile.

La diminuzione della durata dei processi, allora, non passerà più solo attraverso una riduzione del contenzioso, rispetto al quale anche il 2019 ha visto confermare la tendenza all'abbattimento delle pendenze civili (al 30 settembre 2019 le pendenze complessive risultavano 3.329.436, il 2,8% in meno rispetto al medesimo periodo del 2018).

Troppo spesso, infatti, come è stato più volte segnalato, lo scemare delle pendenze è il risultato del grandissimo sforzo della magistratura, ma anche di quella aumentata sfiducia del cittadino verso il sistema giudiziario che rappresenta una costante di questi ultimi anni e che deve essere a tutti i costi fronteggiata e sovvertita.

Sempre nel settore civile, all'inizio del 2019 è stato approvato il decreto legislativo n. 14 che rappresenta il punto di approdo di un percorso di riforma organica e coerente delle procedure concorsuali. Le modifiche normative introdotte hanno permesso un allineamento con la normativa europea e l'eliminazione di quell'isolamento che ha caratterizzato il sistema italiano della crisi di impresa. Accanto a questo primo obiettivo ne è stato perseguito un altro, altrettanto importante, ossia quello di archiviare l'antica concezione dell'impresa in crisi come soggetto patologico da rimuovere dal mercato, privilegiando, invece, la prospettiva di sopravvivenza e risanamento delle imprese ancora economicamente sostenibili. La carica innovativa della riforma si coglie, infatti, in modo chiaro già dalla terminologia usata, in netta discontinuità con il passato.

Il passaggio dal fallimento, con il discredito sociale che al termine tradizionalmente si associa, alla liquidazione giudiziale, di matrice americana, segna un cambio di paradigma culturale evidente e introduce una nuova concezione della crisi come fase di difficoltà, come passaggio a vuoto che, però, non preclude la possibilità futura di intraprendere una nuova attività imprenditoriale.

Per quanto concerne l'ambito penale, nell'anno appena trascorso sono state approvate due impianti normativi che hanno rappresentato un punto di svolta nei rispettivi settori.

Con la legge 9 gennaio 2019 n. 3 lo Stato italiano ha affrontato in maniera finalmente rigida il fenomeno della corruzione, un *virus* che drena risorse alla parte sana del sistema economico, che altera la regolare dinamica della competizione economica, che frustra le aspettative di crescita degli imprenditori onesti, che mortifica la meritocrazia, che penalizza chi opera nel solco delle regole. Combattere senza tentennamenti né cedimenti la corruzione è un dovere morale delle istituzioni, degli operatori economici, dei responsabili delle amministrazioni pubbliche, di tutti i comuni cittadini, per incrementare le opportunità di crescita economica, sociale e culturale della nostra comunità nazionale.

La corruzione indebolisce lo Stato di diritto, offrendo di conseguenza alla criminalità organizzata maggiori opportunità per espandere il proprio controllo sull'economia legale. Il metodo corruttivo, come hanno dimostrato tante indagini in questi anni, è, inoltre, spesso l'anticamera dell'azione criminale dei poteri mafiosi.

La nuova Legge ha introdotto una serie di misure strutturali, tenendo insieme i diversi aspetti della questione: gli aspetti repressivi e sanzionatori, quelli preventivi e quelli riguardanti le attività d'indagine.

Molte delle novità introdotte, inoltre, hanno permesso al nostro Paese l'allineamento alle indicazioni degli organismi europei e alle raccomandazioni provenienti, in sede sovranazionale, dal GRECO e dall'OCSE.

L'altra grande conquista raggiunta dall'ordinamento penale è stata l'approvazione del codice rosso.

Non si è trattato di seguire l'onda emotiva rispetto ad avvenimenti drammatici, ma di prendere atto di una realtà sociale che non poteva aspettare oltre l'introduzione di una tutela rapida, con livelli di priorità tali da non permettere più il trascorrere del tempo con alto rischio per la vita delle donne.

Ma ancor più importante è stato far sentire alla donna che non è più sola nel momento drammatico conseguente alle violenze.

Lo Stato deve accompagnare e aiutare la donna fin dalla sua determinazione alla denuncia, che molto spesso non veniva presentata. Ciò rappresenta certamente il momento più difficile e delicato, quello in cui è necessario fornire tutto l'appoggio possibile per non lasciare sole coloro che iniziano una battaglia di coraggio e libertà.

Lo scopo di difendere i cittadini più esposti alla violenza e ai soprusi ha guidato anche la costituzione della Squadra Speciale per la Protezione dei minori, che per la prima volta ha iniziato un'opera di completa ricerca e valutazione dei dati sugli affidi e le adozioni al fine di predisporre una mappatura a 360° di una realtà che negli ultimi decenni è stata silenziosamente coinvolta in fatti gravissimi.

Grazie all'azione della Squadra Speciale da adesso il perseguimento di nessun interesse economico o personale potrà calpestare i diritti dei bambini e delle loro famiglie.

Dal 1° gennaio 2020 è entrata in vigore la novella sulla prescrizione, che non decorrerà più dopo la sentenza di primo grado.

Lo sforzo maggiore sarà ora dedicato alla riforma del procedimento penale, già tecnicamente in stadio avanzato, con la quale verrà razionalizzato il processo e garantita la sua ragionevole durata.

Massima attenzione è stata del pari prestata alle politiche concernenti l'amministrazione penitenziaria.

Dal punto di vista del personale, l'orientamento dell'amministrazione è stato finalizzato a favorire un sensibile incremento della dotazione organica, sia sul versante del settore civile che su quello del Corpo di Polizia Penitenziaria.

Parallelamente agli interventi volti a consentire una sempre più ampia copertura delle piante organiche, il 2019 ha segnato un decisivo cambio di passo anche verso il rilancio professionale della Polizia Penitenziaria, in special modo grazie alla predisposizione del testo normativo per il riordino delle carriere del personale delle Forze armate. Tale regolamentazione mira tra l'altro a ottimizzare la funzionalità organizzativa del Corpo di Polizia Penitenziaria e ad allineare la progressione in carriera del relativo personale agli omologhi ruoli delle altre Forze di Polizia, così da consentirle di compiere quel decisivo salto di qualità atteso da tempo. Tra i punti più rilevanti del riordino va, innanzitutto, richiamata la rimodulazione organica che, oltre all'incremento dei ruoli di dirigente superiore e di primo dirigente, si è venuta ad arricchire, per la prima volta, di due unità di dirigenti generali, figura questa della quale, fra tutte le Forze di Polizia dello Stato, solo il Corpo di Polizia Penitenziario era rimasto privo. Nella stessa direzione si muove il riconoscimento normativo della possibilità di dislocare unità di Polizia Penitenziaria presso gli uffici giudiziari individuati, per tipologia, in base a specifici profili di affinità funzionale rispetto al profilo istituzionale del Corpo che potrà godere così di un'importante proiezione in contesto giudiziario.

Oltre a ciò le politiche di questo Ministero rispetto alla gestione del personale penitenziario hanno riservato particolare attenzione al benessere psico-fisico, sia attraverso lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria delle caserme e degli alloggi di servizio, sia attraverso la dotazione di innovativi equipaggiamenti atti al contenimento senza pregiudizio per l'operatore penitenziario.

Particolare attenzione è stata rivolta altresì al connesso tema della formazione del personale, ivi compresa quella specifica volta ad agevolare l'individuazione e la valutazione degli indicatori di un possibile processo di radicalizzazione violenta *in itinere*.

Sempre in un'ottica di particolare attenzione al mondo penitenziario va segnalato l'impulso fornito da questo Ministero al fine di assicurare l'idoneità degli spazi, aspetto che contribuisce a restituire dignità a chi li occupa stabilmente, detenuto o operatore

penitenziario, e appare strettamente funzionale al potenziamento dell'offerta trattamentale nella direzione di una rinnovata concezione propositiva della pena che ne valorizzi la funzione rieducativa rispetto a un'anacronistica portata meramente afflittiva.

Oltre a ciò l'amministrazione sta procedendo all'elaborazione di progetti che favoriscano l'approvvigionamento energetico, anche attraverso l'autoproduzione di fonti sostenibili o rinnovabili, come ad esempio l'apposizione di pannelli solari sulle strutture di pertinenza dell'amministrazione.

L'obiettivo di rafforzare l'assetto delle misure alternative alla detenzione, valorizzandone la natura risocializzante, è stato perseguito attraverso la implementazione dei contenuti dei singoli percorsi trattamentali a cui è stata attribuita sempre maggiore concretezza avendo quale scopo finale quello di realizzare un consapevole reinserimento sociale dei condannati.

Appare sotto tale profilo significativo sottolineare, con riferimento all'anno trascorso, l'incremento nella applicazione della messa alla prova per gli adulti, il cui cammino procede con costanza, supportato dall'impegno degli uffici giudiziari e del Ministero. A tal proposito si è proceduto alla stipula di convenzioni e protocolli per i lavori di pubblica utilità così da agevolare il ricorso all'istituto anche nei territori che possono contare su più esigue risorse e minori opportunità di inserimento lavorativo.

Alla luce di tali considerazioni non può non essere sottolineato come l'ordinamento disponga oggi di un ventaglio di misure e sanzioni sostitutive alla detenzione che consentano di modulare la risposta sanzionatoria in relazione alla effettiva gravità del fatto, disegnando un evoluto sistema dell'esecuzione penale perfettamente in linea con la normativa comunitaria e idoneo a fornire una risposta efficace in grado di contribuire al contenimento del rischio di recidiva e al rafforzamento della sicurezza sociale.

Nel corso del 2019 la prospettiva da cui si è continuato a guardare all'esecuzione penale intramuraria è stata quella di mettere al centro il detenuto, valorizzandone la dimensione umana, affettiva, familiare, didattica, formativa e professionale.

Nel perseguire una siffatta impostazione, il primo passo fondamentale da compiere è stato quello di garantire un miglioramento delle condizioni di vita detentiva, sia quanto al tema del sovraffollamento della popolazione carceraria, analizzato mediante un'intensa opera di monitoraggio sui livelli di occupazione delle strutture penitenziarie del territorio, che in relazione al lavoro penitenziario; sotto tale ultimo versante massima è stata la 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.

Sempre al fine di favorire l'attività lavorativa dei detenuti, sulla base dei risultati emersi dalla sperimentazione del programma "*Lavori di pubblica utilità*", lo scorso mese di ottobre è stata istituita la sezione "*Mi Riscatto per il futuro - Ufficio Centrale per il lavoro dei detenuti*". Tale ufficio, nel favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro in contesto penitenziario, si pone obiettivi ambiziosi con due funzioni importanti, quali aiutare gli istituti penitenziari ad aumentare il coinvolgimento delle persone detenute in lavori di pubblica utilità e creare una rete che consenta agli imprenditori di poter istallare le proprie attività all'interno delle carceri.

L'attività del Ministero della giustizia, con riferimento ai minori autori di reato è proseguita nella duplice direttrice di gestione dei minori che entrano nel circuito penale e di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali e di ricerca. Questa prospettiva ha posto l'accento sulla valorizzazione dei percorsi di reinserimento sociale, istruzione, prevenzione della devianza minorile, individuazione di buone pratiche di *restorative justice* e, più in generale, miglioramento delle condizioni della vita detentiva. Attraverso tale attività si è individuato un modello esecutivo penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorra solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione.

L'attività svolta dal Dipartimento per la giustizia minorile è stata poi improntata ad attuare quanto previsto dalla nuova "*Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni*" attraverso una riorganizzazione degli Istituti

Penali per i Minorenni, la rivisitazione delle metodologie d'intervento e un adeguamento dei profili strutturali.

Nella prospettiva di una cultura dell'amministrazione volta a collocare il cittadino fruitore del servizio giustizia al centro del sistema, individuando azioni di miglioramento in grado di garantire risultati immediati in termini di semplificazione, efficacia ed economicità, particolare considerazione hanno avuto tutte le attività connesse al ciclo della *performance*.

Analogamente il Ministero della giustizia, tramite il proprio Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza è fortemente impegnato nel porre in essere un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione, consapevole della necessità di attuare una efficace politica di contrasto alla corruzione, rafforzando la collaborazione con l'Autorità Nazionale Anticorruzione. Sotto tale versante occorre sottolineare come il Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza, adottato da parte del Ministro della giustizia con D.M. del 30 gennaio 2019, ha implementato l'attività di ricognizione e di analisi delle aree e dei procedimenti a rischio corruzione, fissando altresì gli indirizzi e gli obiettivi operativi del Dicastero e confermando la centralità che le misure amministrative di prevenzione rivestono nella lotta integrata ai fenomeni corruttivi.

Nella consapevolezza che la qualità dei servizi dell'amministrazione della giustizia sia intimamente connessa al complesso apparato di controlli che presidiano, dall'interno, il suo regolare funzionamento, occorre segnalare l'attività svolta dall'Ispettorato Generale che nel 2019 si è collocata all'interno di un più ampio processo di innovazione e modernizzazione e che ha avuto una forte accelerazione, nella prospettiva di rendere la funzione ispettiva più efficiente e duttile a fronte delle costanti evoluzioni del pianeta giustizia.

Nella consapevolezza che una giustizia più rapida ed efficiente passi attraverso una seria implementazione della digitalizzazione, le scelte strategiche compiute nel campo dell'innovazione e dell'informatizzazione del Ministero della giustizia hanno

puntato, nel periodo di riferimento, a garantire lo sviluppo dei sistemi con la finalità di rendere più efficiente la condivisione dei dati e la circolarità delle informazioni.

Per tale ragione l'opera di ammodernamento e reingegnerizzazione dei sistemi è stata, quindi, direttamente correlata alle azioni di sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia e per l'efficientamento del sistema giudiziario, con particolare riferimento all'accelerazione del processo civile e penale telematico.

La dimensione transnazionale della criminalità organizzata - unita alla sempre latente minaccia del terrorismo internazionale - richiede un costante e intenso impegno nelle attività di cooperazione giudiziaria e di partecipazione alle attività multilaterali delle organizzazioni internazionali.

A questo fine è stata incrementata e consolidata l'attività volta ad ampliare i confini della cooperazione con Paesi appartenenti ad aree politicamente strategiche per la lotta al terrorismo, al crimine organizzato, al traffico clandestino di esseri umani, anche favorendo un ricorso più frequente ed esteso allo strumento del trasferimento/rimpatrio delle persone condannate.

Con l'approvazione della legge n. 3/19 è stata potenziata l'azione di contrasto ai reati contro la Pubblica amministrazione, anche recependo molte delle raccomandazioni provenienti da organismi sovranazionali, quali l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) e il Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO), ottenendo importanti riconoscimenti.

Si è inoltre profuso grande impegno nella realizzazione della condizioni per l'attuazione nel nostro ordinamento del Regolamento istitutivo della procura Europea che avrà il compito di portare a giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione.

In linea di continuità e coerenza con gli obiettivi politici di maggiore rilievo, il nostro Dicastero ha assicurato pertanto un contributo attivo e propositivo dell'Italia nei diversi tavoli internazionali dedicate a tematiche cruciali tra le quali il terrorismo, la

corruzione, il contrasto ai reati d'odio e alla propaganda terroristica online, la tutela dei diritti umani.

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

2.1 Il personale di magistratura.

L'anno appena trascorso ha segnato certamente una tappa fondamentale nel percorso di efficientamento del servizio giustizia, che costituisce obiettivo primario di questo Dicastero, in ragione del ruolo centrale che il sistema giustizia assume nella prospettiva di crescita dell'intero Paese e in vista di un progressivo maggiore e migliore soddisfacimento delle esigenze del cittadino che si rivolge alla giustizia.

Nell'anno 2019 sono stati difatti adottati molteplici provvedimenti di importanza strategica in materia di organizzazione, tra i quali, con specifico riferimento al personale di magistratura, l'intervento certamente più incisivo -che non conosce precedenti negli ultimi quindici anni- è costituito dall'incremento del ruolo organico del personale della magistratura ordinaria di 600 unità previsto dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145, recante "*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021*" (articolo 1, comma 379).

In virtù di una precisa scelta metodologica, il lavoro di rideterminazione degli organici ha riguardato anzitutto gli uffici di legittimità, non interessati dai precedenti interventi di rideterminazione delle piante organiche realizzati in precedenza, e ha trovato attuazione con la pubblicazione del decreto di revisione delle piante organiche pubblicato nel Bollettino Ufficiale del Ministero della giustizia n. 10 del 31 maggio 2019, che -sulla scorta dell'analisi statistica condotta- ha disposto un incremento di 70 posti di magistrati nelle piante organiche degli Uffici di legittimità, di cui 52 (4 di Presidente di Sezione e 48 di Consigliere) assegnati alla Corte di Cassazione e 18 (1 di

Avvocato Generale e di 17 di Sostituto Procuratore Generale) assegnati alla relativa Procura generale.

Siffatto incremento, valutato favorevolmente anche dal Consiglio Superiore della Magistratura nella seduta del 17 aprile 2019, ha offerto l'occasione di rafforzare le iniziative legislative assunte nel corso degli ultimi anni, dirette a consentire una più efficace gestione dei flussi di lavoro degli Uffici di legittimità, ed ha al contempo attuato un riequilibrio nel rapporto di composizione tra gli organici del personale giudicante e del personale requirente.

Nel solco dell'ampliamento già realizzato per gli uffici di legittimità, in considerazione della disponibilità di ulteriori 530 unità da distribuire ai sensi della richiamata legge n. 145/2018, si è proseguito nei lavori finalizzati all'elaborazione della ridefinizione delle piante organiche del personale di magistratura degli uffici di merito di primo e secondo grado, nell'ambito di apposito tavolo tecnico istituito presso il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi e in costante interlocuzione con il Consiglio Superiore della Magistratura, al fine di individuare criteri e soluzioni condivisi sui temi dell'organizzazione giudiziaria.

In detto contesto, con la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 432, legge n. 160 del 27 dicembre 2019), per consentire la più efficiente allocazione del personale di magistratura si è proceduto all'istituzione di piante organiche flessibili di magistrati distrettuali, giudicanti e requirenti, da destinare alla sostituzione dei magistrati assenti ovvero alla assegnazione agli uffici giudiziari del distretto che versino in condizioni di temporanea difficoltà, incentivata dalla previsione di anzianità di servizio in misura doppia per ogni anno e mese di effettivo servizio prestato. In tale ambito sono state previste modifiche alla legge n. 48 del 2001 per la determinazione di criteri di destinazione in sostituzione e assegnazione dei magistrati della pianta organica flessibile distrettuale, di destinazione e assegnazione dei magistrati, di designazione dei magistrati, di valutazione dei servizi prestati dai magistrati della pianta organica flessibile distrettuale e ulteriori disposizioni sulle piante organiche.

Il contingente complessivo nazionale delle piante organiche flessibili distrettuali di magistrati è determinato con decreto del Ministro della giustizia, da adottare, sentito il Consiglio superiore della magistratura, nel termine di tre mesi dalla data di entrata in vigore della citata legge di bilancio 2020.

Il numero dei magistrati da destinare alle piante organiche flessibili distrettuali è soggetto a revisione almeno biennale da parte del Ministro della giustizia, sentito il Consiglio superiore della magistratura. Quando la revisione determina un sovrannumero rispetto alla pianta organica flessibile distrettuale, i magistrati che ne fanno richiesta sono destinati alle vacanze disponibili degli uffici del distretto.

La designazione del magistrato della pianta organica flessibile distrettuale da destinare in sostituzione o in assegnazione avviene sulla base di criteri predeterminati dal Consiglio superiore della magistratura.

Alla previsione di aumento di organico della magistratura si affianca l'importante disposizione di spesa per la relativa assunzione delle unità indicate in aumento di dotazione, oltre all'allocazione delle risorse finanziarie a copertura dei concorsi già banditi alla data di entrata in vigore della legge stessa.

A tale ultimo riguardo deve evidenziarsi che, in coerenza con quanto previsto nell'atto di indirizzo politico-istituzionale di questo Ministro, anche nel 2019 è proseguita l'importante opera di reclutamento dei magistrati togati, articolatasi con la gestione, nel corso dell'anno, di numerose procedure concorsuali per l'accesso alla magistratura ordinaria.

In particolare, sono stati portati a compimento la procedura per 320 posti di magistrato ordinario indetta con D.M. 31 maggio 2017, della quale sono risultati vincitori 251 candidati e il concorso ad 11 posti riservato agli uffici giudiziari della provincia di Bolzano, indetto con D.M. 15 giugno 2018, del quale sono risultati vincitori 7 candidati.

Sono inoltre in corso le correzioni degli elaborati scritti (consegnati da 3091 candidati) del concorso a 330 posti per magistrato ordinario indetto con D.M. 10 ottobre 2018, i cui risultati verranno presumibilmente pubblicati nel mese di marzo

2020, con verosimile assunzione degli idonei alla fine dell'anno 2020 o nei primi mesi dell'anno 2021.

Infine, con D.M. 29 ottobre 2019 è stato indetto un ulteriore concorso a 310 posti di magistrato ordinario, le cui prove scritte si svolgeranno nella prossima primavera.

Con la legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 415, legge 160 del 27 dicembre 2019) è altresì previsto che il Ministero della giustizia è autorizzato nell'anno 2020, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste dalla normativa vigente, ad assumere magistrati ordinari vincitori di concorso già bandito alla data di entrata in vigore della citata legge. In particolare è autorizzata la spesa nel limite di euro 13.962.056 per l'anno 2020, di euro 16.695.800 per l'anno 2021, di euro 18.258.140 per l'anno 2022, di euro 18.617.344 per l'anno 2023, di euro 23.615.918 per l'anno 2024, di euro 23.755.234 per l'anno 2025, di euro 24.182.536 per l'anno 2026, di euro 24.681.056 per l'anno 2027, di euro 25.108.360 per l'anno 2028 e di euro 25.606.880 a decorrere dall'anno 2029.

Per quanto attiene alla magistratura onoraria, particolare attenzione è stata riservata anche al ruolo dei magistrati onorari, nella consapevolezza dell'importanza del ruolo svolto, nelle more dell'auspicata discussione del progetto di revisione della disciplina ordinamentale che li riguarda, attualmente presso la Commissione giustizia del Senato.

In relazione a tale categoria va ricordato che sono in corso di definizione gli ulteriori adempimenti connessi alla attuazione del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, con particolare riferimento alla distribuzione tra i singoli uffici della dotazione organica nazionale individuata dal decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, del 22 febbraio 2018.

Al fine di predisporre il decreto ministeriale di ridefinizione delle piante organiche del personale di magistratura onoraria, previsto dall'articolo 3 del citato d.lgs. 116/2017, si sta procedendo alla valutazione delle osservazioni formulate dal Consiglio Superiore della Magistratura e dai singoli Consigli Giudiziari.

2.2 Il personale dell'amministrazione giudiziaria.

Come anticipato in premessa, lo sforzo del ministero si è tradotto in investimenti chiari e decisi sulle risorse umane, con la programmazione di serrati piani assunzionali e con la ridefinizione non solo degli organici del personale di magistratura, ma anche di quelli amministrativi, nella consapevolezza della imprescindibilità del supporto di collaborazione amministrativa all'attività giurisdizionale dei magistrati.

Nell'anno 2019 è quindi proseguito il percorso di questa Amministrazione finalizzato a colmare la necessità di adeguamento delle risorse assegnate agli uffici, sia in termini quantitativi, a mezzo di diverse forme di reclutamento e inserimento, che di adeguamento delle competenze, mediante attività formative di valorizzazione e sviluppo professionale delle risorse stesse.

In ordine al primo profilo, al fine di assicurare la funzionalità di numerosi uffici giudiziari, si è proceduto, in coerenza con l'atto di indirizzo, alla predisposizione del piano triennale dei fabbisogni di personale, formalizzato nel decreto del Ministro della Giustizia del 13 giugno 2019, contenente la pianificazione delle attività e delle performance degli uffici.

Si tratta di un documento che rappresenta una assoluta novità in tema di programmazione della gestione del personale e rappresenta un primo passo verso l'attuazione della riforma della Pubblica Amministrazione prevista dal decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75.

Nell'ambito della costante attività di monitoraggio delle esigenze operative degli uffici e in vista dei programmati interventi di riordino generale, sono stati inoltre realizzati alcuni interventi mirati, diretti ad adeguare gli assetti delle dotazioni e delle piante organiche del personale amministrativo agli effettivi fabbisogni, tenuto conto delle indifferibili e prioritarie esigenze assunzionali e di immediata copertura delle carenze di organico e delle specifiche previsioni del decreto del Ministro della giustizia del 9 novembre 2017, concernente la rimodulazione dei profili professionali del personale non dirigenziale dell'Amministrazione giudiziaria, nonché l'individuazione di nuovi profili.

In particolare, con decreto ministeriale del 18 aprile 2019 sono stati istituiti i profili delle figure professionali di funzionario tecnico e di assistente tecnico presso gli Uffici centrali e periferici dell'amministrazione giudiziaria, in funzione del conseguimento di un più razionale assetto organizzativo del Ministero della giustizia, in relazione ai nuovi compiti previsti dalla legge 190/2014, che ha previsto il trasferimento dai Comuni all'Amministrazione delle spese obbligatorie di funzionamento per gli uffici giudiziari.

Le dotazioni di dette figure, determinate rispettivamente in 63 e 137 unità, sono state ripartite tra gli uffici centrali e gli uffici periferici, prevedendo l'assegnazione di complessive 33 unità (11 di funzionario tecnico e 22 di assistente tecnico) al Ministero e agli uffici di legittimità e di 167 unità (52 di funzionario tecnico e 115 di assistente tecnico) alle Corti di appello e ai corrispettivi uffici requirenti.

Il citato decreto ha consentito l'immediata assunzione di 22 funzionari tecnici personale con profili tecnici, la cui immissione in servizio è avvenuta il 25 luglio 2019.

La scelta di investire nelle risorse per il personale amministrativo è stata poi garantita dalla previsione dell'articolo 1, comma 307, della legge di bilancio 30 dicembre 2018, n. 145, che autorizza il Ministero della Giustizia ad assumere, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste a legislazione vigente e soprattutto in deroga al *turn over*, 2.903 unità di personale amministrativo nel triennio 2019-2021.

Siffatte assunzioni in deroga vanno ad aggiungersi a quelle avviate a partire da novembre 2019, grazie al *turn over* delle cessazioni del 2018; la capienza finanziaria data dal *turn over* del 2018 è di circa 70 milioni e potrà consentire l'assunzione di ulteriori 2.000 unità circa, che andranno ad aggiungersi alle 3.000 in deroga, per un totale nel triennio di circa 5.000 assunzioni, in modo da permettere agli Uffici giudiziari di recuperare completa efficienza.

La complessiva pianificazione dei reclutamenti di personale non dirigenziale per il triennio 2019-2021 prevede dunque la copertura di 8.756 vacanze, ripartite tra le aree funzionali e le posizioni dirigenziali di II fascia, mediante procedure assunzionali a gravare sui fondi straordinari di cui alla legge 30 dicembre 2018 n. 145 (c.d. legge di

Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021), anche alla luce delle anticipazioni di spesa autorizzate dal decreto legge 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26, nonché a valere sulle ordinarie capacità assunzionali da *turn over*.

A tale ultimo riguardo si rileva che le disposizioni in materia finanziaria degli ultimi anni hanno consentito alle pubbliche amministrazioni di coprire il *turn-over* in misura pari ad una percentuale delle cessazioni avvenute nell'anno precedente, variabile per ciascun anno, sia in relazione alle unità da assumere, sia alle disponibilità economiche da reinvestire.

Con i risparmi del *turn over* si è provveduto alla richiesta di autorizzazione all'assunzione di personale che ha determinato l'emissione del D.P.C.M. 15 novembre 2018, registrato alla Corte dei Conti il 10 dicembre 2018, con il quale l'Amministrazione è stata autorizzata a procedere, tra l'altro, alla ricostituzione del rapporto di lavoro per 13 unità di personale (che hanno preso possesso l'11 febbraio), con P.D.G. 9 gennaio 2019, così suddiviso:

- 3 funzionari giudiziari, area III F2;
- 2 funzionari giudiziari, area III F1;
- 2 cancellieri, area II F4;
- 2 cancellieri, area II F3;
- 2 assistenti giudiziari, area II F3;
- 1 ausiliario, area I F1;
- 1 operatore giudiziario, centralinista N.V., area II F1.

A seguito dell'approvazione della graduatoria con provvedimento del 14 novembre 2017 del Direttore generale del personale e della formazione si è inoltre concluso, in meno di un anno dalla pubblicazione del relativo bando, il concorso per l'assunzione di 800 assistenti giudiziari, a tempo indeterminato, per il profilo professionale di assistente giudiziario, area II F2, nei ruoli del personale del Ministero della Giustizia.

Nel 2019 si è proceduto allo scorrimento di ulteriori idonei della graduatoria del concorso a 800 posti di assistente giudiziario, area II F2, secondo la seguente sequenza:

- con P.D.G. 6 febbraio 2019, scorrimento di 213 idonei, di cui 191 unità hanno preso possesso il 4 marzo 2019;
- con P.D.G 7 marzo 2019 scorrimento di 22 idonei, di cui 19 unità hanno preso possesso il 28 marzo 2019;
- con P.D.G. 20 giugno 2019 scorrimento di 503 idonei, di cui 421 unità hanno preso possesso il 25 luglio 2019;
- con PP.D.G. 13 dicembre 2018, 27 marzo, 29 aprile e 24 maggio 2019 hanno preso possesso ulteriori 4 idonei, rispettivamente il 28 gennaio, l'8 aprile, il 17 giugno e 15 luglio 2019;
- con P.D.G. dicembre 2019 scorrimento di ulteriori 489 idonei, chiamati alla scelta nei giorni 17, 18 e 19 dicembre 2019.

In relazione all'articolo 15 bis del decreto legge 28 settembre 2019, convertito in legge 16 novembre 2018 n. 130 (legge Genova) sono state già assunte 13 unità nel profilo professionale di assistente giudiziario area II F2 e sono in via di assunzione 16 operatori giudiziari area II F1. Inoltre l'amministrazione, secondo quanto previsto dalla Legge di bilancio 2019 procederà, entro l'anno, allo scorrimento di ulteriori posizioni relative alla predetta graduatoria.

Nell'ambito di passaggi di particolari categorie di personale, è proseguita l'attività inerente l'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. 339/82 e dai decreti legislativi n. 443/1992 e n. 201/1995, come integrato dal d.lgs. n. 85/2001. Hanno sostenuto e superato la prova di idoneità per le figure professionali dell'area II 30 unità stante la rinuncia di un candidato. Per l'area III, a fronte di 3 unità che hanno sostenuto la prova, hanno conseguito l'idoneità 2 unità.

Relativamente alle procedure di assunzioni obbligatorie, ai sensi della legge 29 marzo 1985, n. 113, a seguito dell'efficacia delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 155/2012, si è proceduto alla ricognizione della situazione dei centralini telefonici di tutti gli uffici giudiziari e dei centralinisti non vedenti in servizio; a tal proposito è stata predisposta l'assunzione di n. 6 unità di personale priva della vista per la copertura dei posti di operatore esistenti nei centralini telefonici degli uffici giudiziari. È proseguita l'attività di selezione, con l'immissione in servizio di n. 2 unità di personale, già avviata con P.D.G. 7 febbraio 2014, mediante richiesta numerica di avviamento ai centri per l'impiego, per l'assunzione di n. 70 unità della figura professionale di operatore giudiziario, area II F1, di personale disabile. Si è conclusa, inoltre, l'attività di selezione mediante l'immissione in servizio di 1 unità di personale, già avviata con P.D.G. 12 marzo 2010, mediante richiesta numerica di avviamento ai centri per l'impiego, per l'assunzione di n. 240 unità nella figura professionale di operatore giudiziario, area II, F1, di personale disabile.

È stata avviata, inoltre, la procedura relativa alla selezione, mediante avviamento degli iscritti ai Centri per l'impiego, finalizzata all'assunzione di 616 operatori giudiziari, area II, fascia economica F1, con rapporto di lavoro a tempo pieno e indeterminato, per la copertura di posti vacanti nelle Regioni, Calabria, Campania, Emilia-Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Piemonte, Puglia, Toscana e Veneto in uffici del Ministero della Giustizia.

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. n. 165/2001 e dell'art. 3 del D.L. 101/2013, in relazione ai 1031 posti pubblicati, con l'immissione in servizio di **2** unità di personale.

Ai sensi dell' art. 1, commi 2-bis, 2-ter e 2-quater del D.L. 117/2016 convertito in L. 12 agosto 2016 n. 161, recante la definizione dei criteri per lo svolgimento delle ulteriori procedure assunzionali, e specificamente a seguito del decreto del Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro per la semplificazione e la pubblica amministrazione del 20 ottobre 2016, in materia di individuazione dei criteri e le

priorità delle procedure di assunzione di un contingente massimo di 1.000 unità di personale amministrativo non dirigenziale, da inquadrare nei ruoli dell'amministrazione giudiziaria, mediante scorrimento di altre graduatorie in corso di validità o per concorso pubblico, sono state assunte le seguenti unità di personale:

Funzionari Informatici: **6** unità

Funzionari Contabili: **10** unità

Funzionari giudiziari: **8** unità

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-*sexies*, il Ministero della Giustizia dal 15 luglio 2019 può effettuare assunzione di personale non dirigenziale a tempo indeterminato, nel limite di 1300 unità di II e III area.

Un significativo incremento nelle risorse umane del Ministero della giustizia è inoltre atteso per effetto del concorso pubblico, per titoli ed esami, per la copertura di duemilatrecentoventinove (2329) posti di personale non dirigenziale a tempo indeterminato per il profilo di funzionario da inquadrare nell'area funzionale terza, fascia economica F1 [di cui duemiladuecentoquarantadue (2242) funzionari giudiziari nei ruoli dell'Amministrazione giudiziaria].

La procedura di reclutamento, avviata con bando pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana del 26 agosto 2019, è stata indetta dalla Commissione interministeriale per l'attuazione del Progetto di riqualificazione delle pubbliche amministrazioni (RIPAM), in conformità con quanto disposto dall'articolo 1, comma 300, della legge di bilancio per l'anno 2019, n. 145/2018, sul presupposto della nota del Ministero della giustizia del 19 giugno 2019, contenente la richiesta di attivazione, tramite la predetta Commissione, di una procedura concorsuale per varie unità di personale non dirigenziale da inquadrare nei diversi profili dell'amministrazione giudiziaria, di quella penitenziaria e di quella minorile e di comunità. Nel processo di concreta realizzazione del concorso unico sopra menzionato, il Dipartimento

dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, per il tramite della Direzione generale del Personale e della Formazione, ha posto in essere una efficiente sinergia con la Commissione RIPAM, coadiuvato dal personale in servizio negli altri Dipartimenti, che ha permesso, ad oggi, il sollecito e regolare espletamento delle preselezioni del concorso in questione nel mese di novembre 2019. La collaborazione operativa sta proseguendo in vista del successivo sviluppo della procedura di reclutamento *de qua* al fine di dare imminente attuazione alle prossime fasi concorsuali, nel perseguimento dell'obiettivo primario di immettere nuovo personale nei ruoli ministeriali, per garantire nel più breve tempo possibile il miglioramento dell'amministrazione della giustizia nel suo complesso considerata.

Nell'ambito del processo di rinnovamento dell'Amministrazione, si è inoltre proceduto alla digitalizzazione delle procedure di reclutamento e alla dematerializzazione dei processi di gestione del personale, che quindi investono l'intero flusso di lavoro interno a partire dalle procedure di riqualificazione e assunzione, e sono volte a realizzare un sistema moderno di gestione e direzione delle risorse umane, improntandolo al contempo ad adeguati criteri di razionalizzazione.

Quanto alle politiche di valorizzazione del personale, si è proceduto allo scorrimento della graduatoria interna finalizzata alla riqualificazione del personale, ai sensi dell'art. 21 *quater* del decreto legge n. 83 del 27 giugno 2015, per il passaggio di cancellieri (area II) all'area III funzionari giudiziari. Con P.D.G. 5 aprile 2019, si è proceduto al passaggio dall'area II all'area III di 69 unità nella qualifica di funzionario giudiziario.

Successivamente, con avviso dell'8 aprile 2019, sono state indette le procedure selettive interne per l'attribuzione della fascia economica immediatamente superiore, all'interno delle aree, riservato al personale dell'Amministrazione giudiziaria.

Tali procedure realizzano quanto concordato tra l'Amministrazione e le Associazioni Sindacali a seguito degli incontri che hanno portato alla successiva sottoscrizione dell'accordo del 10 gennaio 2019. Con tale accordo è stato previsto che per l'anno 2017 una quota del Fondo Unico di Amministrazione sia destinata a

finanziare i passaggi economici all'interno delle aree, con decorrenza economica dal 1° gennaio dell'anno di approvazione della graduatoria definitiva. A seguito del citato accordo, nonché dell'art. 24 del Contratto Collettivo Nazionale Integrativo del personale non dirigenziale del Ministero della Giustizia quadriennio 2006/2009 sottoscritto il 29 luglio 2010, e dell'accordo del 26 aprile 2017, l'amministrazione ha pubblicato, in data 29 dicembre 2017, 50 bandi relativi alle procedure selettive per l'attribuzione della fascia economica immediatamente superiore, riservata al personale dell'Amministrazione giudiziaria, all'interno delle singole aree.

Le procedure – che verranno definite entro l'anno corrente – hanno interessato 18.787 dipendenti (domande presentate) per un numero complessivo di 6.928 posti disponibili per le singole progressioni appartenenti ai diversi profili.

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

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

Conclusa la fase di monitoraggio degli esiti dei percorsi formativi erogati nel 2018, anche attraverso incontri con la rete dei referenti distrettuali per la formazione del personale amministrativo, si è inoltre provveduto alla formazione del personale idoneo al concorso per assistente giudiziario ulteriormente assunto con provvedimenti del Direttore generale del personale e della formazione del 6 febbraio e 20 giugno 2019.

Il necessario periodo di formazione introduttiva, orientato a privilegiare la dimensione operativa ed esperienziale rispetto al trasferimento di conoscenze teoriche, con formazione in aula e sul campo finalizzata a sviluppare le capacità di operare in modo autonomo nell'ambito dei processi lavorativi dell'ufficio di assegnazione, ha coinvolto (nel 2019) 785 unità in tutto il territorio nazionale.

Nel corso dell'anno 2019, con provvedimenti del Direttore generale del personale e della formazione del 14 e 17 maggio 2019 è stata disposta l'assunzione, tramite scorrimento di graduatorie in corso di validità, di funzionari giudiziari, funzionari contabili e funzionari informatici.

Per quanto riguarda i percorsi di inserimento del personale di Area III, si è ritenuto opportuno accompagnare l'ingresso dei funzionari tecnici di nuova assegnazione presso il Ministero della Giustizia con una formazione specialistica in materia di sicurezza del lavoro, manutenzione edilizia, strutture, procedure e sulla normativa in tema di appalti e anticorruzione.

Per il rimanente personale di Area III, restano a cura della Scuola Nazionale dell'Amministrazione specifici interventi in ambito amministrativo-contabile e informatico.

Avviata nel 2018, è proseguita nel 2019 la formazione dei dirigenti assunti in esito allo scorrimento autorizzato con D.P.C.M. del 24 aprile 2018 della graduatoria del concorso bandito con provvedimento del 10 maggio 2007. Il percorso formativo è stato costruito e condiviso con la Scuola Nazionale dell'Amministrazione, assicurando un importante risultato di efficacia, sia sul piano delle metodologie che in termini di aderenza alle esigenze dei partecipanti e dell'amministrazione.

Nel corso del 2019 sono inoltre proseguite le attività finalizzate a potenziare e sviluppare l'offerta formativa, destinata a tutto il personale dell'amministrazione, attraverso la piattaforma *e-learning* attivando la costituzione di gruppi di lavoro dedicati alla programmazione e pianificazione dei contenuti e alla loro manutenzione. È stata a tale scopo assicurata la formazione tecnica destinata ai referenti della formazione centrali e periferici per la gestione della piattaforma.

È stato inoltre realizzato, dalla Direzione generale del personale e della formazione in collaborazione con la Direzione generale per i servizi informativi automatizzati, un piano nazionale per la formazione del personale amministrativo sugli applicativi in uso nel settore penale, a completamento e integrazione dei corsi già svolti negli anni

precedenti ed in vista del perseguimento dell'obiettivo di realizzare il processo penale telematico.

Complessivamente nell'anno 2019 sono state erogate 1.199 ore di formazione in materia di applicativi civili e penali a beneficio di 2.390 unità di personale, con utilizzo della piattaforma di formazione *e-learning*.

È stata altresì avviata la formazione dei referenti per il modulo SICP dedicato alla cooperazione internazionale e alla gestione del Registro informatico per la gestione delle richieste di assistenza giudiziaria dall'estero, settore coinvolto dal trasferimento delle competenze di cui al D.Lgs. 52 e 108/2017.

La programmazione formativa nel 2019 non ha trascurato le esigenze di sviluppo delle competenze in materia di acquisizione di beni e servizi nella cornice delle regole normative di cui al codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 50/2016).

L'articolato programma formativo "I contratti pubblici sotto le soglie europee: affidamenti e procedure negoziate: le nuove regole nel contesto dell'amministrazione giudiziaria.", avviato nell'anno 2018 a beneficio dei dirigenti amministrativi e del personale addetto alle attività di acquisizione di beni e servizi, è proseguito nel 2019 con l'avvio dei corsi di formazione presso i distretti di Corte di Appello in collaborazione con le Scuole di formazione e i referenti distrettuali per la formazione del personale amministrativo.

Il programma formativo ha coinvolto 276 unità di personale amministrativo in 8 edizioni. Nel corso dell'anno 2019 si è dato avvio sul territorio nazionale alla fase di formazione dedicata agli uffici giudiziari dei distretti di Corte di Appello per complessive 668 unità coinvolte. L'obiettivo è il completamento delle attività di formazione con il coinvolgimento di tutti i distretti di Corte d'Appello entro il primo semestre 2020.

In tema di formazione è inoltre proseguita la significativa collaborazione istituzionale con la Scuola Superiore della Magistratura, che ha previsto numerose partecipazioni di personale amministrativo, dirigenziale e non dirigenziale, presso le sedi di Firenze e Roma e che, offrendo occasione di confronto sulle problematiche e la

condivisione delle soluzioni e delle azioni di miglioramento tra interlocutori provenienti da diverse famiglie professionali, ha conferito un indiscusso valore aggiunto alle proposte.

Si è inoltre realizzato, sul territorio nazionale, un ciclo di seminari informativi in materia di Misurazione e Valutazione della *Performance*, rivolti ai dirigenti amministrativi e al personale di supporto addetto alle operazioni di valutazione della performance negli uffici giudiziari, funzionale ad offrire una riflessione strutturata sulle metodologie e sulle modalità organizzative del processo di valutazione del personale non dirigenziale per l'attuazione con diffusione di informazioni di base sulle metodologie di valutazione del personale amministrativo, utili a dare attuazione alle disposizioni previste dal Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance di cui all'art. 7, comma 1, del D.lgs. n. 150/2009 e ss.mm.ii. , adottato con il D.M. 10 gennaio 2011 e aggiornato con il D.M. 10 maggio 2019.

La formazione svolta a supporto dei valutatori ha coinvolto 1.968 unità di personale (dirigenziale e amministrativo) per complessive 237 ore di formazione erogata su tutto il territorio nazionale. Ad integrazione dell'attività di formazione in aula si è ritenuto opportuno mettere a disposizione di tutto il personale amministrativo il materiale informativo e di approfondimento sul Sistema di Misurazione e Valutazione della *Performance* pubblicato attraverso la piattaforma *e-learning* in un'apposita sezione a cui ha potuto accedere l'intero personale dell'amministrazione giudiziaria.

E' proseguita nel 2019 la formazione, avviata nel 2018, dei dirigenti amministrativi di cui al D.P.C.M. del 24/04/2018 e dei vincitori dell'ultimo corso-concorso della Scuola Nazionale dell'Amministrazione - XXVII Ciclo di formazione professionale per i nuovi dirigenti pubblici. La formazione erogata dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione ha previsto distinte fasi di analisi delle competenze e verifica dei fabbisogni, laboratori di management, con attività di gruppo, didattica in aula e *project work*. Si tratta, quindi, di un percorso individuale di apprendimento finalizzato a determinare e successivamente coprire eventuali gap attraverso l'erogazione di

contenuti teorici (in ambito giuridico, economico o informatico) con attività di laboratorio in ambito manageriale e relazionale.

Anche per il 2019 la Direzione generale del Personale di questo Ministero ha aderito, come previsto dal D.P.R. 70 del 16 aprile 2013, all'offerta formativa della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione articolata in iniziative didattiche a livello specialistico rivolte a dirigenti e funzionari apicali di tutte le amministrazioni pubbliche inclusi gli enti locali.

L'ampiezza dell'offerta formativa della SNA e l'elevato numero di richieste per la partecipazione dei dipendenti della giustizia hanno reso necessario adottare sistemi per facilitare la gestione delle selezioni attribuite dal 2019 all'amministrazione di appartenenza. Si è quindi istituito un sistema di selezione a più livelli e secondo predeterminati criteri al fine di assicurare la massima trasparenza oltre ad offrire le stesse opportunità per tutti i candidati. I criteri di selezione delle candidature sono stati inoltre orientati a presidiare non solo le legittime preferenze individuali ma anche gli obiettivi di sviluppo organizzativo degli uffici.

Intensa è stata l'attività di coordinamento con la Scuola nel corso del 2019, che ha ridisegnato le proprie strutture e attività, anche attraverso scelte condivise con le singole amministrazioni che hanno potuto rappresentare le proprie esigenze rispetto alle proposte formative e alle modalità di iscrizione e candidatura del personale interessato.

Alle iniziative proposte dalla Scuola e alle quali l'Amministrazione ha aderito, hanno partecipato 1.312 dipendenti (il triplo rispetto all'anno precedente) tra dirigenti e personale dell'area terza in servizio negli uffici centrali e periferici.

Nel corso del 2019, alla data del 21 novembre, sono stati gestiti e lavorati, circa 232 testi convenzionali (con un incremento rispetto al 2018 di circa il 30%).

Nella riqualificazione del personale sopra rappresentata, si è proceduto ad esaminare e provvedere sulle modifiche dei contratti di lavoro da *full time* a *part-time* e degli inquadramenti giuridico-economici.

Tali attività hanno prodotto una serie di provvedimenti come di seguito indicati:

1. 440 provvedimenti relativi alla trasformazione, a domanda, del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale e viceversa (art. 21 CCNL1998/2001). Si tratta di una attività che ha subito una sensibile contrazione a seguito delle modifiche apportate in materia dal decreto legge 112/2008 – convertito con legge 133/2008). Dei 440 provvedimenti emessi sono stati accolti n. 332, respinti n. 108 (a seguito parere contrario per motivate esigenze di servizio espresse del Responsabile della gestione del personale dell'ufficio dove il richiedente presta servizio oppure perché superata nell'ufficio dove il richiedente presta servizio la percentuale di personale da ammettere a part time).
2. 94 provvedimenti di conferma in servizio al termine del periodo di prova del personale assunto.
3. 71 provvedimenti relativi al riconoscimento di anzianità giuridiche del personale. Si tratta di provvedimenti emessi nei confronti di personale trasferito ai sensi dell'art. 30 del decreto legislativo n. 165/2001 per mobilità nei ruoli di questa Amministrazione giudiziaria per i quali il trattamento economico da riconoscere in sede di trasferimento deve essere determinato ai sensi dell'art. 30 comma 2-quinquies del decreto legislativo n. 165/2001.
4. 6 lettere provvedimento di comunicazione trattamento economico nei confronti del personale prossimo alla cessazione del rapporto di lavoro per il personale UNEP di cui 1 per il personale amministrativo.
5. 50 provvedimenti di pagamento sostitutivo, a domanda, dei giorni di ferie maturate e non fruite alla data della cessazione del rapporto di lavoro per causa non imputabile alla volontà del dipendente.
6. 84 provvedimenti di pagamento sostitutivo delle ferie e del preavviso nei confronti rispettivamente degli eredi e degli aventi diritto del personale deceduto.

7. 25 provvedimenti di esecuzione di sentenze sfavorevoli al Ministero. Si tratta per la maggioranza di sentenze di riconoscimento di espletamento di mansioni superiori
8. 2 provvedimenti accolti inerenti la flessibilità tra profili di cui all'art. 20 del CCNI 2006/2009.
9. 42 lettere provvedimento a firma del Direttore generale di istanze respinte;
10. 67 lettere provvedimento a firma del Direttore dell'Ufficio di richiesta alle Ragionerie Territoriali dello Stato della dichiarazione di quantità relativamente agli atti di pignoramento a carico dei dipendenti dell'amministrazione giudiziaria.

Infine, accanto agli atti di gestione ordinaria del rapporto di lavoro del personale amministrativo, si è continuato – come per gli anni precedenti e nei limiti imposti dalle vigenti norme – a ricorrere alle ordinarie forme di utilizzo temporaneo di personale che hanno permesso di garantire, sia pure con provvedimenti di natura transitoria, l'incremento della forza lavoro negli uffici giudiziari. Rientrano in tale tipologia i comandi da altre amministrazioni e i distacchi ad altri uffici.

Nel tramutare in termini numerici quanto descritto si evidenzia che sono stati complessivamente realizzati:

- 224 comandi o proroghe di comando di personale proveniente da altre Amministrazioni;
- 212 unità di personale comunale negli uffici del giudice di pace ai sensi della L. 468/99;
- 16 passaggi di Amministrazione ai sensi degli articoli 1, 8, 10 e 11 del D.P.R. 24 aprile 1982 n° 339 per il reimpiego del personale della Polizia di Stato e ai sensi del decreto legislativo 30 ottobre 1992 n° 443 relativa al reimpiego del personale della Polizia Penitenziaria giudicato permanentemente inidoneo al servizio di istituto;
- 712 distacchi o proroghe di distacco ad altri uffici ai sensi delle normative

vigenti (art. 42 *bis*, legge 104/92, art. 20 C.C.N.Q., art. 78 D.Lgs. 267/00 e altre previsioni normative e contrattuali); 13 sono state le revoche o limitazioni disposte nell'anno;

- 11 provvedimenti di scambio per compensazione ai sensi del D.P.C.M. n. 325/88 (altre 30 procedure hanno avuto esito negativo);
- 8 trasferimenti in esecuzione sentenze del giudice, 6 trasferimenti per interpelli distrettuali, 5 trasferimenti *ex* L. 266/99; 32 sono state le risposte negative e 25 in istruttoria;
- 110 trasferimenti effettuati e 34 trasferimenti in corso di perfezionamento, a seguito di interpello straordinario del personale; 10 trasferiti in esecuzione di ordinanze/sentenze del giudice, 1 trasferimento per interpelli distrettuali, 3 trasferimenti *ex* L. 266/99;
- 56 provvedimenti di scambio sede ai sensi delle vigenti disposizioni normative e contrattuali e 1 revoca di trasferimento di scambio sede.

Per quanto riguarda la gestione del personale Unep, si comunica che nel periodo di riferimento sono stati emessi 82 provvedimenti di collocamento a riposo e sono state predisposte 186 note in materia di pensionamento; sono in istruttoria 18 sentenze emesse dalla Corte dei Conti in favore dell'Amministrazione per recupero debiti erariali dei dipendenti; sono stati emessi 13 decreti dirigenziali, 13 ordini di pagamento Sicoge e 13 circolari di accompagnamento per rimborsare le Poste Italiane SPA per anticipazioni stipendiali Unep; sono stati emessi 47 decreti dirigenziali e 47 ordini di pagamento Sicoge per il pagamento dell'Irap alle Regioni per l'attività svolta dai dipendenti Unep; in collaborazione con la Direzione Generale del Bilancio e della Contabilità sono stati emessi 210 decreti dirigenziali e 210 ordini di accreditamento Sicoge per il pagamento al personale Unep della percentuale prevista ex art. 122 del D.P.R. 1229/59; è stato predisposto 1 provvedimento di versamento all'Inps per contribuzione previdenziale relativa all'anno 2018, corredato di 2 ordini di pagamento.

2.3 Il personale dell'amministrazione penitenziaria.

Come già anticipato in premessa, le direttrici politiche che hanno mosso questo Dicastero nel corso dell'anno 2019, sono state orientate a favorire un sensibile incremento della dotazione organica del personale dell'amministrazione penitenziaria, sia sul versante del settore civile, ricompreso nel Comparto Funzioni Centrali, sia su quello del Corpo di Polizia Penitenziaria.

Con particolare riferimento al Comparto Funzioni Centrali, il D.P.C.M. 20 giugno 2019 e l'art. 1, comma 301, lettera c) della Legge 145/2018 hanno autorizzato l'emanazione di procedure concorsuali e relative assunzioni per complessive 506 unità relative a vari profili professionali. A tal proposito lo scorso mese di novembre 189 unità di funzionario contabile hanno assunto servizio nelle rispettive sedi di destinazione.

Sono altresì in fase di definizione le graduatorie relative alle progressioni economiche per il passaggio alla fascia retributiva superiore per complessive 671 unità.

E' inoltre in corso di ultimazione il decreto interministeriale di cui all'art. 1, comma 309, della legge 30 dicembre 2018 n. 145 riguardante l'assunzione di 45 dirigenti di istituto penitenziario, di livello dirigenziale non generale.

Nel prospetto che segue si riportano dettagliatamente i dati delle qualifiche dirigenziali e del personale delle aree funzionali alla data del 1° novembre 2019.

Dotazione organica complessiva del personale dirigente e delle aree funzionali		
Qualifiche dirigenziali	**Organico**	**Presenti**
Dirigenti generali penitenziari	16	14
Dirigenti istituti penitenziari	300	256
Dirigenti di Area 1	29	25
Totale qualifiche dirigenziali	345	295
Aree funzionali		
Terza area	2.219	1.749
Seconda area	2.377	2.114
Prima area	93	78
Totale aree	4.689	3.941
Totale generale (dirigenti + aree funzionali)	5.034	4.236

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 sintetizzata nel prospetto che segue:

Previsione posti vacanti dal 01.01.2020 del personale appartenente al Comparto funzioni centrali dell'Amministrazione penitenziaria							
Profilo professionale	Area funzionale	Dotazione organica	Presenti al 1.11.2019	Posti impegnati per concorsi, progressioni e assunzioni autorizzate 2019-2021	Previsione collocamenti a riposo dal 02/11 al 31/12/2019	Previsione presenti	**Previsione esigenze dal 01.01.2020**
Funzionario organizzazione e relazioni	III	241	201	20	1	220	**-21**
Funzionario giuridico pedagogico	III	999	895	50	5	940	**-59**
Funzionario informatico	III	52	47	1	1	47	**-5**
Funzionario contabile	III	739	483	210	4	689	**-50**
Funzionario tecnico	III	116	110	0		110	**-6**
Funzionario linguistico	III	5	5	0		5	**0**
Funzionario della professionalità di mediazione culturale	III	67	0	15		15	**-52**
Psicologo (profilo soppresso ex DPCM 01042008)	III	0	8	0		8	**8**
Contabile	II	215	188	23	2	209	**-6**
Operatore	II	453	459	0	1	458	**5**
Assistente amministrativo	II	1.012	1.125	0	11	1.114	**102**
Assistente linguistico	II	3	2	0		2	**-1**
Assistente informatico	II	230	138	45	1	182	**-48**
Assistente tecnico	II	464	202	142	1	343	**-121**
Ausiliario	I	93	78	0		78	**-15**
Totale		4.689	3.941	506	27	4.420	**-269**

Il ruolo dei dirigenti di istituto penitenziario registra attualmente una scopertura pari a 14,67%, con una presenza effettiva di 256 dirigenti a fronte di una previsione organica di 300 unità.

Si sta inoltre procedendo con tempestività all'avvio delle procedure per il conferimento di incarichi dirigenziali cd. "*ordinari*" che risultano privi di titolare e ricompresi tra le posizioni dirigenziali rimaste disponibili a conclusione delle procedure con le quali sono stati coperti, rispettivamente, 170 posti di funzione dirigenziale nel 2018 e 29 nel 2019.

E' opportuno evidenziare che sono in fase di imminente ultimazione anche le procedure per il conferimento degli incarichi non superiori per 253 posti di funzione.

A seguito dell'emanazione del D.M. 20 settembre 2019, con il quale è stata rinnovata la commissione *ex* art. 14 del d.lgs. 63/2006, sarà possibile procedere all'emanazione dei bandi per il conferimento degli incarichi dirigenziali cd. "*superiori*" che risultano privi di titolare e ricompresi tra le posizioni dirigenziali disponibili.

Sempre per quanto attiene al Comparto Funzioni Centrali, stanno volgendo al termine i procedimenti per la mobilità a domanda del personale appartenente ai profili di funzionario contabile e di funzionario giuridico pedagogico. Si prevede di adottare, entro i primi mesi dell'anno 2020, 157 provvedimenti di mobilità volontaria.

Un ulteriore rafforzamento organico, sotto tale profilo, sarà garantito dalla legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 422, legge n. 160 del 27 dicembre 2019) con cui, al fine di rafforzare l'offerta trattamentale nell'ambito degli istituti penitenziari, in deroga ai vigenti limiti sulle facoltà assunzionali, è stata prevista l'assunzione straordinaria, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, di ulteriori 50 unità di personale destinate ai ruoli di funzionario giuridico-pedagogico e di funzionario mediatore culturale.

Per quanto riguarda il Corpo di Polizia Penitenziaria, nell'anno 2019 hanno frequentato e terminato il corso di formazione per l'immissione in ruolo 1.470 agenti e 971 vice ispettori del Corpo e, nei mesi di giugno e settembre 2019, sono stati attivati due nuovi corsi per l'assunzione di 1.300 allievi agenti.

Con P.D.G. 11 febbraio 2019, pubblicato il 5 marzo 2019, è stato inoltre indetto nuovo concorso pubblico per il reclutamento di complessivi 754 allievi agenti del Corpo, la cui assunzione è prevista per la prima metà di quest'anno.

Nel prossimo mese di gennaio, al termine del corso di formazione, saranno nominati nella qualifica di commissario del ruolo ad esaurimento del Corpo di Polizia Penitenziaria le 80 unità vincitrici del concorso straordinario interno indetto con P.D.G. 19 novembre 2018, pubblicato il 21 novembre 2018.

Dal mese di settembre scorso si è dato avvio ai corsi di formazione per la nomina alla qualifica di vice sovrintendente del Corpo di Polizia Penitenziaria di 2.851 unità,

vincitori del concorso straordinario interno indetto con P.D.G. del 19 dicembre 2017, pubblicato il 22 dicembre 2017.

Nel corrente anno, oltre ai provvedimenti di mobilità ordinaria collegata all'assegnazione di 179 uomini e 70 donne del 174^, nonché di 917 uomini e 305 donne del 175^ corso di allievi agenti del Corpo di Polizia Penitenziaria, sono in corso di perfezionamento le seguenti procedure:

- adozione dei provvedimenti di trasferimento, relativi alla procedura di mobilità straordinaria degli appartenenti alla carriera dei funzionari del Corpo di Polizia Penitenziaria, indetta con provvedimento del 19 luglio 2018 e finalizzata ad assicurare il titolare del comando del reparto di Polizia Penitenziaria negli istituti che ne risultano privi;
- assegnazione degli incarichi dirigenziali superiori agli Ufficiali del Corpo degli agenti di custodia, indetta con provvedimento del 23 ottobre 2018;
- indizione di apposito interpello, con provvedimento del 9 agosto 2019, finalizzato all'incremento del servizio cinofili per un numero complessivo di 25 unità;
- individuazione delle sedi di assegnazione degli 80 commissari del ruolo ad esaurimento del Corpo di Polizia Penitenziaria;
- indizione di apposito interpello per l'accesso di massimo 20 unità di personale al cd. Nucleo di Polizia Penitenziaria a supporto delle funzioni del Procuratore Nazionale Antimafia previsto dall'art. 4-*ter* delle norme di attuazione al codice di procedura penale, introdotto dall'art. 15-*ter*, rubricato funzioni del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria in materia di sicurezza, dal cd. *Decreto Sicurezza* (decreto legge 4 ottobre 2018, n. 113, convertito con legge 1 dicembre 2018, n. 132);
- chiusura disposta con P.C.D. 16 gennaio 2019 delle basi navali di Favignana, Nisida e Porto Azzurro, con conseguente possibilità di impiego di 40 unità di personale in altri servizi istituzionali del Corpo.

Risultano, invece, già completate le seguenti procedure:

- proroga dei provvedimenti di distacco del personale di Polizia Penitenziaria, per esigenze di servizio, presso gli uffici giudiziari (Procure, Tribunali, Ufficio di Sorveglianza e Tribunali di Sorveglianza), per un totale di 126 unità;
- stabilizzazione di 154 unità di personale di Polizia Penitenziaria impiegato presso l'USPEV del Ministero della Giustizia;
- stabilizzazione di 10 unità di personale di Polizia Penitenziaria impiegato presso gli uffici centrali del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria,
- stabilizzazione di 14 unità di personale di Polizia Penitenziaria impiegato presso diversi Provveditorati Regionali;
- provvedimenti di proroga del distacco di appartenenti alla Polizia Penitenziaria, impiegati presso la Città giudiziaria di Roma, Napoli e Napoli Nord (rispettivamente di 44, 49 e 19 unità).

Il complesso delle attività, svolte e in corso, tendono in primo luogo a un migliore e più efficiente impiego degli appartenenti al Corpo di Polizia Penitenziaria nei servizi istituzionali, attraverso una redistribuzione delle risorse umane disponibili laddove se ne avverte maggiormente l'esigenza (cinofili, dismissione basi navali, assegnazione ufficiali agenti di custodia); in secondo luogo, a dare certezza, anche sotto il profilo formale, a condizioni d'impiego stabili.

Il 2019 ha segnato un decisivo cambio di passo verso il rilancio professionale della Polizia Penitenziaria grazie alla predisposizione del testo normativo per il riordino delle carriere.

Si tratta, in particolare, dello schema di decreto legislativo recante disposizioni integrative e correttive al decreto legislativo 29 maggio 2017, n. 95, recante a propria volta "*Disposizioni in materia di revisione dei ruoli delle Forze di Polizia, ai sensi dell'art. 8, comma 1, lettera a), della legge 7 agosto 2015, n. 124, in materia di riorganizzazione delle amministrazioni pubbliche*" (Atto del Governo n. 119).

Il testo è stato elaborato al fine di ottimizzare la funzionalità organizzativa del Corpo di Polizia Penitenziaria e allineare la progressione in carriera del relativo personale agli omologhi ruoli delle altre Forze di Polizia.

Questo Ministero ha con decisione perseguito l'obiettivo di consentire, finalmente, alla Polizia Penitenziaria di compiere quel decisivo salto di qualità atteso da tempo.

Si è proceduto a un *restyling* complessivo dell'assetto normativo, andando ad incidere su una serie di punti strategici attraverso cui passano i margini di un reale allargamento degli orizzonti di crescita professionale degli appartenenti al Corpo.

Tra i punti più rilevanti del riordino va, innanzitutto, richiamata la rimodulazione organica che, oltre all'incremento di 12 dirigenti superiori e di 52 primi dirigenti, si è venuta ad arricchire, per la prima volta, di due unità di dirigenti generali, figura questa della quale, fra tutte le Forze di Polizia dello Stato, solo il Corpo di Polizia Penitenziario era rimasto privo.

Si tratta di un aspetto strategico fondamentale su cui si è giocata la partita della equiordinazione con le altre Forze di Polizia.

Nella stessa direzione si muove il riconoscimento normativo della possibilità di dislocare unità di Polizia Penitenziaria presso gli uffici giudiziari individuati, per tipologia, in base a specifici profili di affinità funzionale rispetto al profilo istituzionale del Corpo che in tal modo potrà godere di un'importante proiezione in contesto giudiziario. Si favorirà così un contributo qualificante della Polizia Penitenziaria alla magistratura nel delicato e complesso settore dell'esecuzione penale, innescando una sinergia virtuosa che possa beneficiare del bagaglio di conoscenza che è proprio del personale del Corpo che, di rimando, beneficerà di una significativa visibilità istituzionale all'esterno.

L'impostazione di sistema che ha animato il riordino, trasversalmente adottata per tutti i profili professionali, è stata altresì ispirata al duplice ulteriore scopo, da un lato, di favorire una mobilità ascendente attraverso l'introduzione di meccanismi di facilitazione di accesso al ruolo superiore, come la riduzione dei tempi minimi di permanenza nel ruolo di appartenenza e, dall'altro, di migliorare, per quanto possibile, il trattamento economico.

A tale ultimo scopo rispondono, tra l'altro, la previsione dell'incremento dell'assegno funzionale per gli assistenti capo e l'attribuzione di un assegno *una tantum* per i sovrintendenti capo con 10 anni di servizio maturati prima del riordino.

Il percorso di armonizzazione rispetto a tutte le altre forze armate è stato compiuto anche attraverso la previsione di una serie di ulteriori misure quali l'introduzione dei reparti presso gli istituti penitenziari, la modifica della disciplina relativa alle modalità di comunicazione delle condizioni di salute, l'introduzione delle prove di efficienza fisica nei concorsi esterni per l'accesso a tutti i ruoli del Corpo e l'estensione dell'istituto giuridico dell'indennità di lungo servizio all'estero, previsto dagli articoli 1808 e 2164 del decreto legislativo 15 marzo 2010, n. 66 (Codice dell'ordinamento militare).

Nel corso del 2019, oltre all'incremento degli organici, le politiche di questo Ministero hanno riservato particolare attenzione anche al benessere psico-fisico del personale penitenziario.

In questa direzione l'Amministrazione ha continuato a finanziare interventi sui capitoli 1687 e 7301 per lavori di manutenzione ordinaria e straordinaria delle caserme e degli alloggi di servizio, secondo le priorità stabilite dai Provveditorati Regionali che hanno ricevuto in assegnazione le somme loro ripartite.

Funzionali allo scopo sono anche le dotazioni di divise, equipaggiamenti e mezzi. In particolare, nel corrente anno sono stati assegnati 4,6 milioni di euro per il vestiario e si è proceduto all'acquisto di oltre 10.000 divise mentre, al medesimo scopo, sono stati riservati 7 milioni di euro per il 2020.

Sono state avviate inoltre attività per la dotazione di innovativi equipaggiamenti atti al contenimento senza pregiudizio per l'operatore penitenziario, come prodotti antitaglio e nuovi giubbotti antiproiettile ed è attualmente allo studio l'adozione, per l'anno venturo, di altri presidi di sicurezza, come prodotti paracolpi, scudi curvi e maschere facciali.

È in corso, inoltre, un progetto per l'ottimizzazione della spesa relativa al rinnovo del parco veicoli per il Corpo di Polizia Penitenziaria, nonché la sostituzione

dei veicoli "*leggeri*" per il trasporto dei detenuti e del parco automezzi adibiti ai servizi istituzionali.

Le procedure per l'acquisizione dei beni verranno espletate ricorrendo, ove possibile, al mercato delle "*convenzioni Consip*" e all'evidenza pubblica a livello europeo.

È utile evidenziare che, per raggiungere l'obiettivo di rinnovare il parco automezzi e soddisfare le necessità dei servizi istituzionali del Corpo di Polizia Penitenziaria, nel corso degli anni 2018/2019 sono stati immatricolati 628 automezzi, mentre per il corrente anno sono state definite le procedure per l'approvvigionamento di altri 331 automezzi.

L'innalzamento dello stato di benessere, oltre che attraverso l'incremento dei beni materiali e strumentali in dotazione, passa anche da una serie di iniziative a carattere formativo.

Anche nel 2019 si è inteso dare valore al principio secondo cui questo tipo di formazione, per essere efficace, ha la necessità di svilupparsi nei luoghi ove si verificano quelle condizioni disfunzionali connesse con lo *stress* da lavoro correlato (es. *burn out*), con l'emergenza carceraria, con una comunicazione organizzativa e/o interpersonale incongrua e con una inadeguata gestione della *leadership*.

A tal fine, nel corso del corrente anno, le attività in questione sono state svolte prevalentemente presso le sedi degli istituti penitenziari e gli uffici del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, con il coinvolgimento del personale dirigenziale, del Comparto Funzioni Centrali e del Corpo di Polizia Penitenziaria operante nelle strutture stesse.

Oltre a questo tipo di iniziative "*locali*", vi sono state occasioni formative a carattere interprofessionale realizzate presso i distretti territoriali, a cui hanno preso parte operatori appartenenti ai due comparti e provenienti da strutture penitenziarie differenti.

Di seguito si riportano alcuni degli obiettivi che, in modo prevalente, sono perseguiti da questa tipologia di progetti formativi:

- 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 e 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 linea generale, la metodologia formativa utilizzata è quella interattiva e i docenti sono formatori, psicologi, esperti della comunicazione, *counselor*.

Per quanto attiene alla sicurezza sul lavoro, tenuto conto delle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 81/08, anche per il 2019 la formazione in materia è stata individuata come priorità delle attività programmate nelle sedi decentrate e asse primario dei piani annuali regionali della formazione (PARF).

Pertanto l'offerta formativa, sia a livello centrale che decentrato, è stata capillare con la realizzazione di numerosi corsi su tutto il territorio nazionale che ha visto un'elevata partecipazione di personale di entrambi i Dipartimenti (D.A.P. e D.G.M.C.) ed entrambi i comparti nonché con un ingente investimento economico.

I corsi realizzati a livello centrale e nei distretti hanno avuto obiettivi differenti in ragione della tipologia delle attività erogate:

- la formazione per i lavoratori è stata diretta a far acquisire elementi di conoscenza sulla materia ed è stata rivolta al personale che opera nelle articolazioni centrali, decentrate e locali dei due Dipartimenti;
- la formazione delle figure, identificate dalla norma per la tutela della sicurezza nei luoghi di lavoro, è stata volta a formare o ad aggiornare il personale coinvolto in merito ai compiti e alle funzioni segnatamente individuate dallo stesso d.lgs. n. 81/08 per ciascun tipo di "*ruolo*".

Oltre che in termini di innalzamento del livello di benessere, alla formazione del personale di Polizia Penitenziaria si è guardato con particolare attenzione anche allo

scopo di affinare le tecniche di prevenzione dei fenomeni di proselitismo e di radicalizzazione violenta in contesto detentivo.

L'amministrazione penitenziaria, al fine di rendere più incisivo e capillare il contrasto al terrorismo e in ottemperanza alle indicazioni dettate dall'Unione Europea, ha iniziato, dal 2010, un'attività formativa del personale di Polizia Penitenziaria tesa ad agevolare l'individuazione e la valutazione degli indicatori di un possibile processo di radicalizzazione violenta *in itinere*.

In un primo momento, al fine di facilitare i rapporti, spesso conflittuali, con i detenuti cd. *AS2*, l'attività formativa ha riguardato solo il personale di Polizia Penitenziaria, i Comandanti e i Direttori degli istituti che ospitavano detenuti ristretti per reati di terrorismo.

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

Tali percorsi formativi sono stati svolti nelle scuole dell'Amministrazione dislocate sul territorio e sono stati articolati in tre giornate didattiche, durante le quali sono state trattate, da analisti del Nucleo Investigativo Centrale, da mediatori culturali, da magistrati e da esperti del settore appartenenti all'ufficio della formazione di questa Amministrazione le seguenti tematiche:

1. l'Islam, aspetti culturali e religiosi;
2. la pratica religiosa e la mediazione culturale;
3. il terrorismo internazionale: matrice ideologica e diffusione;
4. il proselitismo e la radicalizzazione;
5. studio, esame e riflessioni su alcuni casi di radicalizzazione violenta;
6. laboratori sulle prassi operative.

L'iniziativa, ripetuta in numerose edizioni, ha permesso di formare un cospicuo numero di operatori penitenziari.

La formazione specialistica ha riguardato anche la realizzazione di corsi intensivi di lingua araba, la cui sperimentazione ha visto dieci unità di Polizia penitenziaria coinvolte.

Oltre a ciò, l'amministrazione penitenziaria, avvalendosi anche del Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria, attesa l'esperienza maturata nel settore, ha partecipato a diversi progetti europei, tra cui in particolare il progetto *Train Training*, elaborato dal Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e dal Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, con il coordinamento del Gabinetto del Ministero della Giustizia e che ha visto l'adesione, come *partners*, dell'Università Orientale di Napoli, del Centro di ricerca universitario sulla criminalità transnazionale, dell'Università di Padova, dell'Istituto Superiore Internazionale di scienze criminali, della Scuola Superiore della Magistratura, del Ministero dell'Interno, dell'Autorità Bulgara competente per l'amministrazione penitenziaria e della Scuola Superiore della Magistratura belga, oltre alla collaborazione del Ministero della Giustizia tunisino e dell'Epta (*Network of European Penitentiary Training Academies*), in qualità di *partners* non beneficiari di sovvenzioni.

Il progetto, della durata di 24 mesi ha coinvolto circa 2.800 operatori e ha avuto come finalità principali il miglioramento della conoscenza della radicalizzazione violenta, dei segnali e dei mezzi di prevenzione e contrasto, sia in Italia che nei Paesi *partner*, la formazione del personale cd. *front-line*, la messa "*a regime*" di un nuovo protocollo di valutazione del rischio e la costituzione di un sistema di scambio delle informazioni utili alla prevenzione e al contrasto del terrorismo.

La valutazione del rischio è stata realizzata da *Transcrime* traendo spunto dai contributi forniti dal Nucleo Investigativo Centrale, soprattutto in ordine all'identificazione degli indicatori dei processi di radicalizzazione violenta che sono stati suddivisi in quattro aree: storia personale del soggetto, emozioni, comportamento e contesto/ideologia.

Al fine di coinvolgere un elevato numero di operatori nella formazione specifica sul fenomeno della radicalizzazione violenta, così come richiesto dal progetto, nel 2019

sono stati realizzati dei moduli formativi di tre giorni sull'argomento all'interno dei corsi per allievi viceispettori, che hanno raggiunto circa 1.000 unità. Analogamente, sono stati realizzati dei moduli di sei ore all'interno dei corsi di formazione iniziale per gli allievi agenti, che hanno raggiunto circa 1.400 unità. Inoltre, sempre nel 2019, sono stati realizzati 6 incontri a carattere seminariale con il personale dei servizi di comunità per adulti e per minori del Ministero della Giustizia, insieme con operatori del privato sociale, insegnanti, personale sanitario, giudici, sul tema della prevenzione e il contrasto alla radicalizzazione violenta sul territorio, soprattutto tra i più giovani. Detti incontri hanno avuto luogo negli stessi territori ove sono situati gli istituti penitenziari che sono stati oggetto della sperimentazione e hanno visto la partecipazione di circa 300 persone.

Il progetto TRIVALENT (*Terrorism Prevention Via Radicalization Counter Narrative*), a cui partecipa il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, si propone di migliorare le conoscenze sul fenomeno della radicalizzazione violenta e di sviluppare adeguate contromisure, dalle metodologie di intercettazione precoce del fenomeno, alla elaborazione di contro-narrative efficaci, coinvolgendo le diverse Forze di polizia insieme con Università, esperti e membri della società civile.

Nel corso del 2019 è stata avviata la fase di studio e approfondimento dei contenuti del corso di formazione obiettivo del DAP-DGF, in collaborazione con l'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano: il relativo corso a beneficio delle Forze di polizia presenti nel progetto si terrà in Italia, presumibilmente nel febbraio 2020. Il termine del progetto TRIVALENT è fissato ad aprile 2020.

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

Nel corso dell'anno 2019, pur persistendo carenze di organico particolarmente rilevanti con riferimento alle posizioni dirigenziali per gli Uffici di esecuzione penale esterna, si sono registrati significativi progressi nel delicato percorso di consolidamento del nuovo assetto organizzativo, disciplinato con il Decreto Ministeriale del 17 novembre 2015 e recentemente arricchito con la previsione della

figura del Vice Capo del Dipartimento, così come disciplinato dall'art. 2 del d.P.C.M. del 19 giugno 2019, n. 99, che sarà nominato nei prossimi mesi.

A seguito di autorizzazione all'assunzione di due unità dirigenziali di cui al d.P.C.M. 20 agosto 2019 saranno indetti appositi interpelli per la copertura parziale delle sedi vacanti, oggi ricoperti con incarichi *ad interim*.

La copertura dei posti dirigenziali di esecuzione penale esterna vacanti presso le sedi centrali e territoriali dell'Amministrazione è stata assicurata previa interpelli interni banditi dal Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità ovvero incarichi conferiti, in via temporanea, a dirigenti penitenziari appartenenti al Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria ai sensi della legge 21 febbraio 2014, n. 10 e s.m.i. Permane, tuttavia, la situazione di grave carenza di organico pari a 18 unità su un organico di 34 unità.

Per i 7 Istituti Penali per minorenni, qualificati di livello dirigenziale ai sensi del comma 311 dell'articolo 1 della legge n. 145/2018, si è proceduto con decreto ministeriale 15 febbraio 2019 alla loro classificazione per livelli di complessità.

La direzione dei suddetti istituti è stata affidata, in via temporanea, a due dirigenti di istituto penitenziario appartenenti ai ruoli dirigenziali del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e ai dirigenti penitenziari del Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, ai sensi dell'articolo 1, comma 311 della legge 145/2018, nelle more dell'espletamento delle procedure concorsuali di assunzione delle cinque unità mancanti.

Si sono concluse le procedure del concorso pubblico, per esami, a 250 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di Funzionario della professionalità di servizio sociale, Terza area funzionale, fascia retributiva F1, autorizzato con legge 13 aprile 2017, n. 46.

Con d.P.C.M. 20 agosto 2019, è stata prevista l'assunzione di ulteriori 73 unità di Funzionari di servizio sociale, mediante lo scorrimento delle graduatoria del predetto concorso.

Prima di procedere all'assegnazione nelle varie sedi dei vincitori e idonei del suddetto concorso, in data 24 giugno 2019, è stato indetto apposito interpello di mobilità per consentire ai funzionari di servizio sociale già in servizio di essere assegnati nelle sedi di aspirazione. La procedura di mobilità ha interessato 141 unità, per i quali saranno adottati provvedimenti di trasferimento con decorrenza dal 9 gennaio 2020.

Sulla base degli esiti della procedura di mobilità si è proceduto, quindi, ad individuare le scoperture di organico nelle varie sedi ove assegnare i 323 nuovi funzionari di servizio sociale.

L'assegnazione di tale personale consentirà di ridurre l'attuale carenza di organico nel profilo di funzionario di servizio sociale a residue 135 unità a fronte di un organico previsto di 1.701 unità.

L'individuazione dei posti da coprire con i neo funzionari è stata fatta tenendo conto di una equa ripartizione di una copertura di organico del 75% con alcune correzioni scaturite da un'attenta analisi dei carichi di lavoro e della complessità del territorio per la presenza della criminalità organizzata e della sua morfologia.

E' stata poi consolidata la possibilità di acquisire n. 16 contabili (area II F2) tramite scorrimento di graduatorie di idonei di pubblici concorsi in corso di validità. A tal fine, in data 18 marzo 2019, è stato stipulato un Accordo con l'Università degli Studi "Parthenope" di Napoli per l'utilizzo della graduatoria finale degli idonei (approvata con D.D.G. n. 49 del 26 aprile 2018) del concorso pubblico per n. 6 posti di categoria C, posizione economica C1, area amministrativa, bandito con D.D.G. n. 2 del 17 gennaio 2017 pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 8 del 31 gennaio 2017. Sono stati assunti 7 unità Contabili di area II F2 assegnati prevalentemente in sedi di servizio ubicate nel territorio campano a causa delle forti carenze esistenti da tempo per tale profilo professionale.

Allo stesso modo si sta procedendo ad assumere n. 10 Funzionari tecnici di Area III, mediante scorrimento di graduatorie in corso di validità. A tal fine si è provveduto, unitamente al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, allo scorrimento di una

graduatoria di idonei ceduta dal Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, provvedendo all'assunzione di n. 6 funzionari tecnici.

L'incremento di personale tecnico, rispetto all'esiguo personale presente, consentirà di poter programmare la realizzazione di attività strategiche quali la ricognizione dello stato degli edifici demaniali presenti sul territorio nazionale, l'individuazione di idonei spazi da destinare alle camere di socialità, come previsto dal decreto legislativo 121/2018, le attività di efficientamento energetico delle strutture e l'installazione di impianti di sicurezza e di videosorveglianza.

Con legge 145/2018, recante l'autorizzazione all'assunzione straordinaria di n. 39 Funzionari amministrativi e n. 28 Funzionari dell'organizzazione, da reclutare mediante concorso pubblico, il DGMC, di concerto con il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria e Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, è addivenuta alla stipula di una convenzione con la Commissione interministeriale RIPAM ai fini dell'espletamento di un unico concorso.

Le procedure concorsuali saranno completate nell'anno 2020 e consentiranno l'assunzione di professionalità importanti per la gestione delle attività amministrative. Nel corso dell'anno 2019 questa Amministrazione ha provveduto, ai sensi della legge 12 marzo 1999 n. 68, ad assumere a tempo indeterminato n. 6 unità di personale in qualità di centralinisti non vedenti destinati ad Uffici di esecuzione penale esterna e di una unità appartenente alle categorie protette (*ex* art. 18 legge 68/99).

Sono, inoltre, in via di definizione le procedure per l'assunzione di n. 4 unità di personale appartenente alle categorie protette da impiegare in attività amministrativo-contabili.

Nella legge di bilancio 2020 (art. 1, comma 424, legge n. 160 del 27 dicembre 2019), inoltre, è stata prevista, al fine di rafforzare l'offerta trattamentale nell'ambito degli istituti penitenziari) l'assunzione straordinaria di cento unità di personale per gli uffici territoriali del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia, destinato ai ruoli di funzionario della professionalità pedagogica e di funzionario della professionalità di servizio sociale, da inquadrare nell'area terza,

posizione economica F1, al fine di rafforzare l'offerta trattamentale legata all'esecuzione penale esterna e di comunità, in deroga ai vigenti limiti sulle facoltà assunzionali.

Sempre al fine di garantire l'efficienza degli uffici di esecuzione penale esterna, con la medesima legge di bilancio per l'anno 2020 (art. 1, comma 419, legge 160 del 27 dicembre 2019), il Ministero della giustizia è autorizzato, nel triennio 2020-2022, in deroga ai vigenti vincoli assunzionali e nell'ambito della dotazione organica, a bandire procedure concorsuali pubbliche e ad assumere a tempo indeterminato fino a 18 unità di personale di livello dirigenziale non generale della carriera penitenziaria.

In attuazione dell'Accordo 10 gennaio 2019 teso a realizzare la valorizzazione del personale del Comparto funzioni centrali per un più proficuo impiego nei vari settori, in continuità con analoghe procedure già esperite lo scorso anno, è stata definita la seconda tornata di procedure di progressione economica che ha riguardato n. 492 unità di personale, il cui beneficio economico decorrerà dal 1 gennaio 2019.

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; a tal fine ha indetto un apposito interpello straordinario nazionale all'esito del quale è stato possibile assegnare 60 unità di agenti/assistenti e 10 funzionari del Corpo. Nei mesi di giugno e luglio 2019, all'esito del previsto corso di formazione, hanno preso servizio presso gli Istituti penali per minorenni n. 60 neo agenti (45 uomini e 15 donne).

A seguito del D.M primo dicembre 2017 con il quale sono stati istituiti i Nuclei di Polizia penitenziaria presso gli Uffici di esecuzione penale esterna Interdistrettuali e Distrettuali e del P.C.D. 28 dicembre 2018 relativo ai criteri e alle modalità per l'assegnazione del personale di Polizia penitenziaria ai predetti nuclei, sono stati programmati, di concerto con il Dipartimento dell'Amministrazione penitenziaria, due interpelli per l'individuazione di personale da destinare a tali Uffici, uno riservato al

ruolo direttivo (commissari) e uno ai ruoli non direttivi (Agenti/Assistenti, Sovrintendenti, Ispettori) per la copertura delle carenze di organico in dette sedi.

Nel corso dell'anno 2019, si sono conclusi gli interpelli di mobilità per l'individuazione dei funzionari del Corpo di Polizia penitenziaria a cui affidare le funzioni di Comandante di Reparto degli Istituti penali per minorenni e di Responsabile dell'Area Sicurezza dei Centri per la Giustizia minorile ancora privi di tali figure.

E' stata costituita una *Task Force* per le attività di coordinamento e di vigilanza nelle procedure concorsuali bandite dal Ministero della Giustizia.

Nell'anno 2019, per garantire la salute, la sicurezza e il benessere del personale in servizio, nell'ambito degli obblighi di legge previsti dal D.Lgs. 81/2008 è stata apportata una variazione compensativa di circa € 500.000 per incrementare le risorse del relativo capitolo di bilancio.

Le risorse che sono state attribuite alle articolazioni periferiche dislocate per garantire le seguenti attività:

- incarichi affidati agli RSPP – Responsabile Sicurezza Prevenzione e Protezione;
- incarichi affidati ai medici competenti per effettuare le visite mediche di controllo al personale;
- sorveglianza sanitaria legata alla salubrità dei luoghi di lavoro;
- attività di formazione a favore del personale in servizio.

Sotto il profilo della formazione nell'anno 2019 sono stati promossi percorsi volti ad implementare le competenze amministrative in materia di progettazione, di procedure di gare e di stipula di contratti.

E' stato realizzato un proficuo percorso formativo sulle modifiche introdotte dalla disciplina dell'esecuzione penale per i minorenni (Decreto Legislativo 121 del 2 ottobre 2018).

Sono stati realizzati corsi di formazione per la Polizia Penitenziaria ed è stato programmato il corso per i 323 funzionari di servizio sociale che sono entrati in servizio a novembre e dicembre 2019.

Nell'ambito delle attività poste in essere con finalità di prevenzione e contrasto al fenomeno della radicalizzazione, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità assicura la presenza di propri rappresentanti alle attività della *Radicalisation Awareness Network* (R.A.N.) che opera con l'obiettivo di migliorare la cooperazione in ambito transfrontaliere, la lotta al terrorismo e all'estremismo violento, intervenendo in particolare alle attività seminariali e di scambio delle buone pratiche organizzate dal *Prison and probation working group* (RAN P&P) e di *Exit working group* (RAN EXIT).

A gennaio 2019 il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità ha emanato la Circolare avente ad oggetto: "attività di osservazione e controllo del fenomeno della radicalizzazione violenta e del proselitismo" volta a fornire agli operatori linee guida per l'individuazione, quanto più precocemente possibile, di segnali di radicalizzazione violenta negli utenti del sistema minorile e di quelli presi in carico nell'ambito della esecuzione penale esterna. I contenuti della Circolare elaborano i contributi forniti dall'Ufficio Ispettivo all'esito dell'attività di monitoraggio delle situazioni di rischio rilevate presso gli Istituti penitenziari nonché le conoscenze acquisite in occasione della partecipazione a *meetings* europei e a convegni nei quali è stata presentata la nuova bozza di Manuale del Consiglio d'Europa per i servizi di *Prison* e *Probation* sulla radicalizzazione e l'estremismo violento.

2.5 Il personale dell'Ufficio centrale degli Archivi notarili.

Nel corso del 2019 l'Amministrazione degli Archivi notarili, articolazione connotata da una particolare autonomia gestionale e di bilancio, ma saldamente collocata nell'ambito del Ministero della Giustizia, ha indirizzato un forte impulso all'accelerazione dei processi di innovazione organizzativa e tecnologica, sviluppando significativi progetti di miglioramento tesi, tra l'altro, a accrescere il benessere organizzativo e la qualità del servizio reso ai cittadini.

Giova al riguardo precisare che le attività ed iniziative tese al miglioramento del settore si sono svolte seguendo varie direttrici, sulla base di quanto emerso da un

contatto costante tra l'Amministrazione centrale e tutti i 91 Archivi distrettuali sul territorio.

Una delle principali criticità affrontate dal Ministero ha riguardato il personale dell'Amministrazione degli Archivi notarili, che ha subito, negli ultimi anni, una decrescita costante su tutto il territorio nazionale. In particolare, preme evidenziare che le 827 unità previste nel 2002 si sono ridotte alle attuali 520.

Pertanto, partendo da tale considerazione si è imposta la necessità di un ripensamento dell'intero assetto organizzativo e gestionale alla luce della capillare distribuzione sul territorio nazionale delle articolazioni periferiche, con ben 91 Archivi notarili distrettuali e 15 Archivi sussidiari, caratterizzati dalla singolare prevalente composizione in articolazioni piccolissime (in media 3 o 4 unità) che con quotidiana dedizione garantiscono comunque un eccellente servizio.

Al fine di assicurare un miglioramento di tale dato, con D.M. 14 novembre 2018, come modificato con D.M. 21 marzo 2019, è stato adottato il Piano triennale dei fabbisogni di personale con contestuale richiesta di autorizzazione ad assumere personale di area terza e di area seconda. All'esito di tale percorso è stato emanato il D.P.C.M. 20 giugno 2019 con il quale l'Amministrazione degli Archivi Notarili è stata autorizzata a far ricorso a procedure concorsuali per la copertura di quattro posizioni dirigenziali nonché ad assumere a tempo indeterminato un significativo numero di nuovi funzionari e assistenti amministrativi. E', inoltre, attualmente in corso di recepimento un nuovo piano assunzionale che prevede nuovi ingressi pari a circa il 10% del personale attualmente in servizio.

Dunque, dopo diversi anni, per la prima volta, si è dato avvio a procedure di autorizzazione alle assunzioni, nella consapevolezza che fosse l'unico sistema efficace per garantire in maniera definitiva il superamento delle problematiche legate all'efficienza dell'azione amministrativa degli Archivi Notarili; sono imminenti, infatti, le coperture dei posti di conservatore, di funzionario contabile, di assistente informatico. Per i profili di assistenti amministrativi si prevede per il 2020 una procedura di stabilizzazione del personale comandato da altre amministrazioni, proprio

al fine di consentire l'utilizzo di professionalità già acquisite da tali dipendenti nel servizio prestato negli Archivi con un immediato ritorno in termini di efficienza e produttività.

In attesa della definizione di tale complesso sistema assunzionale, il Ministero ha gestito le risorse umane facendo ricorso al distacco di personale interno in uffici diversi da quelli di appartenenza, senza oneri per l'Amministrazione. Oltre a ciò sono stati ampiamente utilizzati istituti straordinari come le applicazioni (448 decreti emessi per un totale di n. 3.007 giorni di impiego), le reggenze di personale di altri Archivi e i comandi di personale proveniente da altre Amministrazioni, questi ultimi anche in corso di procedura per un ulteriore reclutamento di unità.

All'esigenza di assicurare il servizio di movimentazione degli atti nelle sedi che hanno rappresentato particolari difficoltà operative si è fatto fronte con procedure di esternalizzazione del servizio stesso, mediante affidamento a società o ditte specializzate individuate all'esito di apposite procedure di gara gestite dal Servizio terzo; a titolo esemplificativo può segnalarsi che, nel 2019, 11 Archivi notarili hanno beneficiato di servizio di facchinaggio.

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

Sempre nell'ambito della cura e valorizzazione del personale si iscrive l'intensificazione dell'attività formativa nel 2019 presso i tre Uffici Formazione (a Bologna, Roma e Napoli), dotati di ambienti e strumentazioni logistiche efficaci e funzionali. È stata poi realizzata, attraverso l'esclusivo impiego di risorse interne, una innovativa banca dati sulla formazione, strettamente aderente alle peculiari esigenze della organizzazione di questo settore dell'Amministrazione.

Il forte impulso impresso alle politiche di valorizzazione del personale attraverso la pianificazione e realizzazione di mirati interventi formativi ha prodotto, infatti, un consistente aumento dei volumi di formazione, che ha

determinato l'esigenza di dotare la struttura di una moderna banca dati che raccogliesse in modo organico e completo le più significative informazioni sugli interventi formativi posti in essere, anche al fine di orientare in modo più consapevole e coerente le successive azioni da pianificare.

Le iniziative realizzate in questa direzione hanno riguardato i temi connessi: alla gestione delle questioni pensionistiche; alla materia archivistica, in vista di prospettive di modernizzazione del servizio attraverso l'implementazione di specifici applicativi ad esso dedicati; alla formazione specialistica di aggiornamento per conservatori e dirigenti; alla formazione dei neo assunti conservatori.

In questo solco si colloca anche la formazione individuale della dirigenza mediante la partecipazione alla formazione in tema di contrattualistica, al corso organizzato dalla Scuola Nazionale dell'Amministrazione, per il conseguimento del "Diploma di esperto in appalti pubblici"; di dati personali (cd privacy) nel quadro del corso di "*Formazione DPO-Regolamento UE 2016/679*" presso la sede formativa di Accademia Eraclitea di Catania; di formazione della dirigenza nel quadro dell'evento "*FORMARE LA PA - OPEN SNA 2019*"; della sostenibilità, nell'ambito del corso SNA per il conseguimento del Diploma di esperto in *management* della sostenibilità; della anticorruzione con un corso SNA dedicato all'Amministrazione degli Archivi notarili.

Un particolare impegno del Ministero è stato dispiegato anche sull'innovazione tecnologica e sullo sviluppo informatico del settore, mediante la diffusione delle nuove tecnologie nell'ambito dei processi organizzativi. Meritano di essere evidenziati, oltre all'uso del protocollo informatico ed alla diffusione degli strumenti ICT nei servizi con l'utenza (come pagamenti informatizzati mediante POS presso le casse e l'acquisizione di "scanner planetari" per gli uffici che presentano maggior rilascio di copie), il portale Intranet per l'accesso sicuro ai dati del Registro Generale dei Testamenti e la contestuale dovuta attenzione dedicata dal Ministero anche alla tutela della sicurezza dei dati mediante l'installazione dell'intero sistema informatico denominato GARGT (Gestione Automatizzata del Registro Generale dei Testamenti) presso il CED del Ministero; peraltro, nel settore dell'informatizzazione delle modalità di accesso agli

atti di ultima volontà, si segnalano anche prospettive di ulteriore sviluppo in una dimensione internazionale mediante l'adesione dell'Italia al sistema europeo ENRWA/ARERT, che, con il supporto finanziario della Comunità Europea, ha realizzato una specifica piattaforma per l'interconnessione dei registri testamentari, a cui hanno già aderito numerosi paesi.

Come sopra accennato, decisamente cruciale nell'organizzazione, sia gestionale che del personale, può poi considerarsi l'attività di acquisizione dei dati concernenti gli atti di ultima volontà mediante sistema di trasmissione telematica da parte dei notai e degli archivi notarili delle richieste di iscrizione in formato *.xml* via PEC, prevista normativamente già dalla legge istitutiva del Registro Generale dei Testamenti, con i conseguenti enormi benefici sia per la dematerializzazione di oltre 115.000 schede cartacee per ogni anno e il notevole miglioramento qualitativo dei dati acquisiti che per la liberazione di rilevanti risorse umane sia a livello centrale che locale.

Sempre in tema di ulteriore efficientamento del settore notarile, si attira l'attenzione sull'importanza strategica propria dell'imminente implementazione dell'Archivio centrale informatizzato, quale sistema finalizzato alla creazione di una banca dati centralizzata destinata a rientrare tra le "basi di dati di interesse nazionale".

Nell'ottica di una gradualità degli interventi e modularità del sistema, è stata prospettata la possibilità di dare precedenza alla realizzazione della sezione dedicata all'acquisizione informatica degli estratti repertoriali mensili, con immediate positive ricadute in termini sia di dematerializzazione della documentazione, con risparmi di spazi di conservazione e di risorse umane, che di costituzione di una banca dati di tutte le annotazioni repertoriali a livello nazionale. Ciò con evidenti benefici per tutti i cittadini, che avranno a disposizione un indice nazionale degli atti tra vivi e dei protesti che si aggiungerà a quello dell'ultima volontà detenuto dal Registro generale dei testamenti. Non solo, ma ulteriore attività di sviluppo sarà dedicata nel 2020 anche alla gestione informatizzata dei registri e delle scritture contabili che la vigente normativa prevede siano tenuti dagli Archivi notarili.

Merita una particolare attenzione, poi, anche la costante interlocuzione che il Ministero porta avanti con il Notariato e con l'utenza tutta mediante frequenti contatti con i consigli notarili distrettuali, con esiti di ampio apprezzamento per il servizio svolto dagli archivi notarili. Peraltro, proprio sulla medesima linea di elevata attenzione all'utenza si inseriscono anche la realizzazione e la più ampia divulgazione di una Guida ai servizi degli Archivi Notarili, quale strumento utile a favorire la conoscenza dell'Amministrazione degli Archivi notarili e, quindi ad accrescerne la funzionalità e l'efficacia del servizio.

Quanto all'ulteriore aspetto dell'organizzazione edilizia e logistica, si evidenzia che l'Amministrazione ha proseguito l'iniziativa tesa a riassorbire le residue locazioni passive ed a valorizzare il proprio patrimonio immobiliare anche stabilendo sinergie con altre articolazioni del Ministero della Giustizia. In particolare, nel corrente anno, importanti iniziative di razionalizzazione degli immobili sono state adottare mediante il trasferimento di alcuni Archivi Notarili in locazione passiva, come quello di Ascoli, e altre sono di imminente realizzazione, tra cui l'acquisto di immobili da destinare ad Archivi notarili di Cassino, Siracusa, Brindisi, Bari, Latina e Reggio Calabria.

Tra le iniziative dispiegate nelle articolazioni territoriali al fine di migliorare complessivamente la qualità del lavoro del personale, merita, poi, di essere segnalato il lavoro svolto presso l'Archivio notarile di Napoli (un *ex* Oratorio del 1500) che l'Amministrazione avrà in disponibilità per 30 anni a titolo gratuito, sostenendo esclusivamente le spese correnti e che accoglierà attività formative, convegnistiche e espositive.

Quanto al recupero degli ambienti, il progetto più significativo riguarda proprio l'Oratorio del 1500, di 230 mq, acquisito dall'Amministrazione il 17 maggio del 2018 e incorporato presso l'Archivio di Napoli, dove è stato programmato un imponente intervento di restauro delle sedute lignee per un impegno finanziario di € 177.710,46 oltre IVA. Già è stata eseguita la prima fase di restauro conservativo degli affreschi dell'atrio del chiostro e nel corso del 2020 si auspica il completamento dell'intero progetto di restauro conservativo attraverso le operazioni di integrazione pittorica. Tre

ambienti del chiostro sono già stati restaurati e, in considerazione della loro struttura architettonica, verranno destinati a spazio polifunzionale ed espositivo. Preme anche evidenziare al riguardo che, grazie alla costante collaborazione del Ministero della Giustizia con la Soprintendenza per i Beni e le Attività culturali, si prevede anche il recupero e la valorizzazione dell'Oratorio ubicato all'interno della sede dell'Archivio, luogo imponente e suggestivo proprio i suoi arredi e le sue caratteristiche architettoniche, suscettibile di essere destinato a locale di rappresentanza dell'Amministrazione e a sala di formazione.

Sulla scia dell'attenzione prestata dal Ministero anche all'efficienza logistica delle sedi, si evidenzia che sono state anche già programmate opere di intervento presso gli archivi notarili di Rovigo, di Ferrara, Catania, Treviso e Napoli.

L'imponente impegno dell'Amministrazione nel settore è rivolto anche alla salvaguardia e valorizzazione del vero e proprio "giacimento culturale" custodito presso gli Archivi notarili e che già ha visto realizzare una ricognizione di tutti i beni di interesse storico, artistico e culturale in possesso dell'Amministrazione. In questo contesto, il 5 giugno 2019, è stata sottoscritta una convenzione tra l'U.C.A.N. e l'Università Federico II di Napoli che consentirà la traduzione (dal latino), lo studio e l'esposizione di un primo gruppo delle circa cento preziose pergamene- alcune delle quali risalenti al '300- rinvenute presso l'Archivio notarile di Napoli.

Merita, infine, sottolineare come, in perfetta consonanza con le esigenze di salvaguardia dell'ambiente e del territorio, cui questa Amministrazione è particolarmente sensibile, si è stabilito di agevolare la riduzione dei rifiuti plastici, nonché, nell'ottica di un coerente sostegno alle politiche di rispetto dell'ambiente e di utilizzo responsabile delle fonti energetiche non rinnovabili, di installare impianti fotovoltaici per la produzione di energia elettrica.

Si iscrive in questo percorso, infatti, l'iniziativa dei distributori di acqua refrigerata direttamente collegati alla rete idrica, che consentono la fruizione di acqua naturale a temperatura ambiente, naturale fredda, gassata fredda.

Quanto all'utilizzo di fonti energetiche rinnovabili, l'attenzione dell'Amministrazione alla questione ambientale è tale per cui anche le acquisizioni di nuovi immobili sono orientate verso strutture già dotate di impianti fotovoltaici.

Da ultimo, preme sottolineare l'attenzione e dell'Amministrazione anche al tema sensibile del trattamento dei dati personali mediante apposita attività di formazione del personale in servizio ed una concreta attività di supporto ed assistenza agli Archivi Notarili nella complessa procedura di individuazione delle misure tecniche ed organizzative volte ad adeguare il sistema di protezione alle regole prescritte dal Regolamento, verificandone l'effettiva adeguatezza nonché la congruità rispetto alla valutazione dei rischi, eseguita in via preventiva, senza che venissero identificati trattamenti che possano presentare un " rischio elevato". Inoltre, nell'ambito del più generale processo di allineamento del Ministero della giustizia alla normativa europea sulla protezione dei dati personali, da ultimo, si è provveduto a chiedere la pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia del Registro delle attività di trattamento, istituito con Decreto del Ministro della Giustizia in data 15 ottobre 2019, svolte dal Responsabile del trattamento della Amministrazione degli Archivi Notarili per conto del Titolare.

2.6 Le relazioni sindacali.

Nel corso del 2019, presso il Ministero della giustizia, si sono tenuti numerosi incontri con le Organizzazioni sindacali e, all'esito di tale proficua attività, si è data metodica risposta a specifici quesiti, al fine di consentire una corretta applicazione degli istituti sindacali anche a seguito della sottoscrizione del C.C.N.L. 2016-2018. Sono stati inoltre siglati dalle parti diversi Accordi, in particolare relativi all'attribuzione di benefici economici in favore dei dipendenti dell'Amministrazione. Segnatamente, il 10 gennaio 2019, è stato sottoscritto l'"*Accordo concernente gli sviluppi economici all'interno delle aree 2018*"; il 21 febbraio 2019, "*l'Accordo*

definitivo per l'utilizzazione del Fondo Unico di Amministrazione relativo agli anni 2016 -2017"; il 22 luglio 2019, "*l'Ipotesi di Accordo per il FUA 2018*" e "*l'Ipotesi di Accordo sull'utilizzazione del Fondo risorse decentrate per l'anno 2018*".

Il 5 dicembre 2019, infine, è stato sottoscritto l'Accordo per il FUA 2018. I predetti frequenti incontri con le Organizzazioni sindacali sono stati altresì volti a programmare un ampiamento delle piante organiche, in vista del perseguimento del superiore obbiettivo di garantire una sempre maggiore efficienza dell'Amministrazione.

In questa direzione, nello scorso mese di marzo, si è tenuto un incontro avente ad oggetto la "*Illustrazione della programmazione in ordine alla revisione delle Dotazioni organiche e alle assunzioni dei profili tecnici*", a seguito del quale, il 2 aprile 2019, è stata presentata la "*Programmazione relativa al personale amministrativo*", nonché, il 25 giugno 2019, la "*Programmazione assunzionale e verifica dei fabbisogni*", con relativa illustrazione del "*Piano triennale dei fabbisogni*".

Inoltre, merita una segnalazione l'avvenuto avvio di un tavolo tecnico con le OO.SS. in materia di mobilità territoriale del personale giudiziario, per una eventuale revisione dell'Accordo siglato nel 2007.

Infine, sono state programmate e poste in essere misure di sicurezza dell'edificio e del personale, in relazione alle quali sono stati incontrati i rappresentanti della R.S.U e della R.L.S., onde consentire una tempestiva e completa informazione delle misure effettivamente adottate.

Particolarmente intensa è stata anche l'attività dell'Ufficio centrale degli Archivi notarili in materia di relazioni sindacali.

In particolare, l'Ucan ha provveduto a predisporre il FUA per l'anno 2018, che, sulla base di una parziale rideterminazione delle somme destinate al Fondo Unico di amministrazione per gli anni 2015-2017, risulta incrementato di più del 14 % rispetto ai precedenti (il fondo ha, peraltro, anche già superato i controlli degli organi competenti del MEF).

Con tale iniziativa si è riusciti, a legislazione e contratti vigenti, ad accrescere le risorse disponibili, così da favorire le progressioni economiche e remunerare maggiormente la produttività.

Infine, a livello di contrattazione integrativa nazionale, essendo stato siglato con le organizzazioni sindacali l'accordo concernente gli sviluppi economici del personale all'interno delle aree, sono state avviate le procedure per l'attribuzione della fascia retributiva superiore a ben 45 dipendenti, appartenenti ai diversi profili professionali.

3. L'avanzamento delle politiche di digitalizzazione.

È stata quindi definita la nuova architettura dei sistemi applicativi del Ministero in termini di infrastruttura, sistemi operativi e *software* di base.

Invero, nell'ambito della informatizzazione della giustizia, le infrastrutture telematiche e informatiche svolgono un ruolo preminente: gli uffici giudiziari, le strutture centrali e amministrative, le strutture penitenziarie, fondano grande parte della propria attività ordinaria sulla affidabilità della infrastruttura telematica e dei servizi informativi a supporto della giurisdizione e dell'attività amministrativa.

Di pari passo, infatti, si è proceduto al consolidamento degli applicativi di supporto agli uffici, nonché all'efficientamento delle infrastrutture informatiche e delle dotazioni *hardware*.

Relativamente all'attività di realizzazione del processo civile telematico, all'esito della gara per la realizzazione del Progetto infrastrutturale "processo civile telematico", è stato sottoscritto il relativo contratto per il periodo 2018-2023 per un importo di € 18.856.320 ed è stata avviata l'attività per lo sviluppo e la manutenzione dei sistemi dell'area civile. Questi ultimi sono in fase di profonda evoluzione e specificatamente rivolti alla unificazione di tecnologie e funzionalità che consentiranno la condivisione di dati e documenti in maniera circolare dal giudice di pace e magistratura onoraria alla Cassazione con un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti abilitati esterni ed in particolar modo della classe forense.

Si è, altresì, provveduto dal punto di vista dell'implementazione delle dotazioni *hardware* alla relativa fornitura per il personale di magistratura dei settori esecuzione e fallimenti (964 portatili) e per i magistrati ordinari in tirocinio (339 portatili e 4239 docking station).

Con riferimento all'attività di realizzazione del processo penale telematico si sono concluse le operazioni per l'affidamento della manutenzione e lo sviluppo del Sistema Informativo unitario Telematico del Processo Penale per l'ammontare complessivo di 129 milioni di euro. Per quanto riguarda le dotazioni *hardware* dedicate si è proceduto all'acquisto di ben 5000 *scanner* (apparecchiature con funzionalità di copia e stampa).

Contestualmente si è dato corso all'attività di realizzazione delle infrastrutture per il PCT e PPT, avviando gli adeguamenti tecnologici dei cablaggi degli Uffici dislocati su tutto il territorio nazionale, delle sale *server* con il potenziamento dei sistemi e delle procedure di *disaster recovery* nonché il potenziamento della banda di rete.

Sono state avviate le realizzazioni delle nuove sale di videoconferenza e sono stati garantiti i servizi trasmissivi; è stata adeguata la piattaforma intercettazioni nonché è stato realizzato lo sviluppo dei *software* dedicati alla gestione informatizzata delle intercettazioni ed alla messa in sicurezza delle sale "CIT" (Centro Intercettazioni Telecomunicazioni). Si è inoltre proceduto all'acquisizione di 16.112 PC Desktop per il rinnovo dell'*hardware* utenti.

Accanto allo sviluppo delle infrastrutture si è approfondito il tema della valorizzazione del dato e della sua aggregazione che si tradurrà -grazie anche alle attività di ricerca applicata oggetto della convenzione con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane- nella progettazione, realizzazione ed evoluzione di *big data* a servizio di tutti i sistemi giustizia.

La gestione del dato, come prevista nella nuova architettura dei sistemi adottata dalla Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, più aderente alle attuali tecnologie e alle linee guida dell'Agenzia per l'Italia digitale e della Presidenza

del Consiglio, intende superare la dicotomia di sistemi registro-centrici o documento-centrici. In particolare gli sviluppi in corso tenderanno al superamento della integrazione delle informazioni da evento con le informazioni da atto ed alla costruzione di sistemi di rappresentazione cognitiva.

L'obiettivo finale è quello di ottenere una piattaforma comune di informazioni, collegate tra loro ed interdipendenti le une dalle altre in una unica catena del valore del processo: sistemi informativi sviluppati sia per gestire procedure interne, sia per includere le attività collocate a monte e a valle del processo stesso perseguendo obiettivi di semplificazione, riduzione dei tempi di lavoro, implementazione della produzione e fruizione di dati.

Richiamati i punti nodali dell'intervento strategico in corso occorre soffermarsi, per area di riferimento, sulle attività/funzionalità realizzate e su quelle in via di progettazione.

Nel settore civile è proseguita l'attività di informatizzazione e razionalizzazione dell'amministrazione giudiziaria attraverso l'estensione dell'impiego dei sistemi elettronici di gestione dei registri, già diffusi su tutto il territorio nazionale per quanto riguarda gli uffici di Tribunale e di Corte d'Appello, gli uffici dei Giudici di Pace, gli Uffici Notificazione e Protesti (UNEP) con una componente residuale di 27 uffici non informatizzati per i Giudici di Pace e di 45 uffici in fase di completamento per gli uffici Notificazioni e Protesti di cui 5 non informatizzati.

Entro giugno 2020, si procederà alla diffusione, trasparente all'utenza, della nuova infrastruttura aventi requisiti tecnologici adeguati agli *standard* operativi attuali.

E' prevista inoltre la diffusione dell'applicativo per gli uffici residuali che ancora non lo utilizzano, mentre presso l'Ufficio NEP di Milano è in fase di sperimentazione l'utilizzo dei dispositivi per l'acquisizione dei dati e della firma grafometrica, relativi alle notificazioni ed ai pignoramenti effettuati fuori della sede dell'ufficio di competenza, funzionalità propria dedicata agli Ufficiali giudiziari.

Si è garantito poi il miglioramento degli strumenti già in uso quali ad esempio la "Consolle del Magistrato".

Nel corso dell'ultimo anno giudiziario sono stati infatti circa 5 milioni ed 830 mila i depositi telematici di provvedimenti. In parallelo, l'infrastruttura telematica, che rende disponibili, per tutti gli uffici giudiziari, i servizi telematici ai professionisti e agli Enti, conta circa 10 milioni di accessi giornalieri.

Il servizio telematico di deposito degli atti che consente all'avvocato o al consulente tecnico di depositare telematicamente dallo studio gli atti di parte e dell'ausiliario del giudice, per mezzo della posta elettronica certificata ha consentito l'effettuazione di circa 9.160.000 depositi annui (inclusi gli atti di parte con pieno valore legale in quanto sostitutivi dell'originale cartaceo).

Il servizio di comunicazioni telematiche di cancelleria registra numeri elevatissimi pari a circa 19 milioni e 400 mila comunicazioni telematiche annue.

L'obiettivo raggiunto con il servizio di comunicazioni telematiche fruibile da Tribunali e Corti d'Appello ha consentito di ridurre a zero i tempi di comunicazione, annullando i costi di notifica e i costi del personale UNEP e riducendo significativamente il tempo di lavoro del personale di cancelleria nonché i costi di stampa ed i rischi di mancata notifica.

Nel corso dell'anno giudiziario appena trascorso si è provveduto alla diffusione dei servizi di notificazione telematica presso i 386 uffici dei Giudici di Pace attivi sul territorio italiano. E' stata avviata una prima fase di sperimentazione a partire dal 12 luglio 2019 includendo tutti gli uffici nel progetto formativo in modalità *e-learning* predisposto per il settore civile.

Atteso l'esito positivo della fase di sperimentazione, alla data del 31.10.2019 circa cento Uffici hanno chiesto l'emissione del decreto per l'avvio del valore legale sulle notificazioni effettuate dagli uffici dei giudici di pace. L'ufficio di Roma, in particolare, risulta essere il primo ad aver completato l'*iter* amministrativo ottenendo il valore legale a partire dal 1 novembre 2019, mentre è prossima la conclusione di tale procedura per l'ufficio del giudice di pace di Milano.

E' quindi iniziato il processo per il riconoscimento legale per comunicazioni e notificazioni telematiche di cancelleria presso gli Uffici dei giudici di pace su tutto il

territorio Italiano tramite l'applicativo SIGP che prevede il coinvolgimento dei tribunali ordinari, l'emissione dei pareri positivi di tutte le Avvocature Distrettuali, della Avvocatura Generale dello Stato e del Consiglio Nazionale Forense. Allo stato attuale il processo è in via di conclusione per circa 40 Uffici del Giudice di Pace.

Nel corso del prossimo anno giudiziario è prevista inoltre la diffusione di ulteriori servizi, implementati sull'applicativo *GSU web*, per gli Uffici Notificazioni e Protesti. Tali servizi prevedono l'avvio dell'utilizzo dei dispositivi elettronici, *tablet* con acquisizione di firma grafometrica, in fase di pignoramento e notificazione. Sempre per gli Uffici Notificazioni e Protesti è stato dato avvio ad una collaborazione con Poste Italiane per ottimizzare le procedure di invio delle raccomandate. Ulteriori risorse sono state dedicate alla realizzazione del sistema di gestione telematica dei dati necessari per i procedimenti esecutivi presso gli Uffici Notificazioni e Protesti (492 *bis* c.p.c.). Nell'ambito della gestione del registro per la ricerca dei beni da pignorare sta per essere stipulata la convenzione prevista dalla norma (492 c.p.c.) con l'Agenzia delle Entrate.

Con riguardo poi alle attività progettuali e di intervento in settori nevralgici dell'amministrazione giudiziaria, che il Ministero della giustizia persegue attraverso il supporto dell'innovazione tecnologica e digitale, occorre segnalare che lo scorso 13.12.2019 sono stati approvati i progetti finanziati dalla Cassa delle Ammende ed il Consiglio Superiore della Magistratura con il supporto organizzativo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria. Si tratta dell'attività che si inserisce nell'ambito del Protocollo d'intesa tra Ministero dei Beni e delle Attività Culturali, Consiglio Superiore della magistratura e Ministero della Giustizia che –per il 2020– ha individuato i Tribunali di Milano e Firenze quali destinatari dei nuovi finanziamenti. Si è realizzato quindi, il passaggio alla fase esecutiva che concretizzerà l'obiettivo volto alla conservazione della memoria su eventi che hanno segnato la storia del nostro Paese.

In altra direzione, ricettiva di una emergenza sociale di rilievo nel periodo di riferimento, il Ministero della Giustizia ha istituito la Squadra Speciale di giustizia per

la protezione dei minori avviando una attività di monitoraggio sul territorio nazionale al fine di realizzare una banca dati integrata sul sistema degli affidi.

Lo scorso 20 novembre, quindi, attraverso la divulgazione dei dati estratti dal primo monitoraggio realizzato con l'aiuto degli Uffici Giudiziari tramite la compilazione di un questionario dedicato, si è segnato un importante passo verso la configurazione della banca dati nazionale integrata collegata all'istituzione della "Squadra Speciale di giustizia per la protezione dei minori".

Il dato conseguito verrà, nella seconda fase delle attività programmate, valutato e valorizzato all'interno di un circuito telematico volto a consolidare la completezza delle informazioni riguardanti la storia del minore che si snoda attraverso i vari segmenti del procedimento di affido.

3.1 In particolare: L'evoluzione del Processo civile telematico

Nel periodo in esame sono state completate numerose azioni tecniche rivolte alla riduzione dei tempi nella gestione dei procedimenti e al miglioramento dei servizi esistenti sia per l'utenza che per gli operatori amministrativi e giudiziari.

L'obiettivo primario è stato quello di migliorare il funzionamento dei registri telematici che gestiscono dati riguardanti i diversi settori dell'area civile.

E' stata realizzata una rilevante evoluzione del SICID (Sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile riguardanti il Contenzioso Civile, la Volontaria Giurisdizione e il diritto del lavoro) in relazione alle modifiche introdotte dal decreto legge n. 13 del 17 febbraio 2017 volto ad accelerare i procedimenti in materia di protezione internazionale nonché per contrastare l'immigrazione illegale. L'implementazione del sistema ha avuto ad oggetto l'inserimento di nuovi codici ed eventi collegati alla materia in questione, oltre che l'aggiornamento delle maschere collegate alle informazioni relative alla data di notifica, l'inserimento del numero del provvedimento impugnato, di nuovi criteri di ricerca e di sub-procedimenti nonchè la "ritualità camerale" per i procedimenti esistenti.

In relazione al sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile inerenti le Procedure Concorsuali, le Esecuzioni Forzate, Mobiliari ed Immobiliari, c.d**.** SIECIC, sono state implementate le funzioni nella sezione “avvisi di vendita” e creato un flusso di informazioni al Portale Vendite Pubbliche per garantire l’aggiornamento dei dati derivanti dal fascicolo in base ad eventi significativi specifici. Sono state, inoltre, migliorate le funzioni destinate al controllo delle procedure esecutive con la previsione di eventi per l’accettazione del rapporto iniziale e semestrale dell’esecuzione forzata e aggiunte nuove funzioni per la stampa delle udienze fallimentari calendarizzate.

È stata rilasciata la prima implementazione del "*Registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliari, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi*" (nel seguito anche "Registro delle Procedure" o semplicemente "Registro") come da previsioni normative dell'art. 3 D.L. 59/2016 e dall'art. 24 del Regolamento UE 848/2015 relativo alle procedure di insolvenza. L'imponente mole di dati disponibile sul Registro delle Procedure ha reso necessaria la realizzazione di una sezione del Portale in cui tali dati vengono rappresentati in forma grafica consentendo la visualizzazione di un primo insieme di aggregazioni cognitive quali, ad esempio, il totale dei crediti azionati dai singoli intermediari finanziari. Con particolare riferimento ad I.N.P.S. e Agenzia delle Entrate, è possibile ora la visione aggregata delle procedure pendenti, per anno e tipologia di privilegio.

L’informatizzazione degli Uffici del giudice di pace, come sopra evidenziato, si è evoluta attraverso l’implementazione del sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile inerente la materia in questione. E’ stato realizzato un intervento atto ad estendere a tutte le categorie di soggetti previsti per legge il servizio di notificazione telematica con relativa estensione della funzionalità delle comunicazioni/notificazioni agli ausiliari del giudice intesi come C.T.U. e interpreti.

Sono state introdotte nuove funzionalità di pagamento telematico a seguito dell'integrazione del Portale dei Servizi Telematici con il sistema *wisp 2.0 (Wizard Interattivo Scelta Prestatore Servizi di Pagamenti-PSP*) ed è stata prevista una nuova tipologia di pagamento relativa alla tassa di concessione governativa per l’iscrizione

all'albo dei C.T.U. o periti o ad altri elenchi di ausiliari del giudice avente un importo fisso non modificabile dall'utente, funzionalità che sarà resa visibile all'attivazione del Portale Albi ed Elenchi.

Si è poi realizzata l'estensione delle notificazioni/comunicazioni a Enti pubblici/PA e professionisti/persone giuridiche presenti in IniPEC ed alla parte privata "Costituita personalmente" mediante popolamento del campo PEC dell'anagrafica. Sono state introdotte funzionalità volte a ripetere l'invio della stessa comunicazione/notificazione mediante il pulsante "invia telematicamente" e "funzionalità di rinvio di biglietti".

Anche la *consolle* del magistrato è stata implementata con riguardo alle funzioni concernenti la materia dell'esecuzione forzata e fallimentare. In particolare si sono evolute le interazioni tra i registri di cancelleria per garantire funzionalità in grado di determinare una migliore gestione dei ruoli in questione.

Attraverso la *consolle* del pubblico ministero, applicativo speculare alla *consolle* del magistrato, inoltre, si potrà garantire quella auspicata circolarità di informazioni tra procedimenti sulla base di un applicativo che interagisce con i sistemi di segreteria dell'ufficio degli affari civili. Mediante tale sistema il PM/PG può visualizzare le richieste provenienti dagli uffici di cancelleria dei Tribunali e delle Corti d'Appello, per l'emissione di visti e pareri.

E' stata, inoltre, migliorata l'infrastruttura telematica prevista per gli Uffici Notificazioni e Protesti tramite *upgrade* delle macchine virtuali e dispiegamento su struttura distrettuale. L'adeguamento del sistema di Gestione dei Servizi degli Uffici Notificazioni e Protesti (GSU), anche tramite la previsione dell'utilizzo di dispositivi elettronici per le operazioni di pignoramento e notificazione, consentirà di fruire, al primo gennaio 2020, dell'inizializzazione automatica di tutti i registri disponibili all'interno dell'applicativo: in particolare dei registri relativi alle notifiche civili, di quelli relativi alle comunicazioni di cancelleria, di quelli relativi alle esecuzioni ed infine di quelli relativi al penale.

Sono state inoltre realizzate le funzionalità concernenti la notificazione telematica effettuata su richiesta all'UNEP pervenuta da parte di un avvocato o da parte di un ufficio giudiziario. La fase successiva ne prevederà, come detto, la diffusione sul territorio.

Particolare attenzione è stata dedicata alla realizzazione di un sistema che consente l'estrazione dai *database* dei sistemi SICID e SIECIC dei dati di interesse per l'Ispettorato, c.d. "Pacchetto Ispettori". Il sistema ha il pregio di garantire, altresì, la condivisione tra Tribunale, Tribunale per i minorenni, Procura presso il tribunale per i minorenni, Procura ordinaria di dati dei procedimenti che interessano i minori. Tale strumento ha l'obiettivo di dare una funzionalità sicura, in modo da evitare accesso massivo e destrutturato a dati sensibili.

3.2 L'evoluzione del Processo penale telematico

Il percorso dell'evoluzione del Processo penale telematico ha riguardato interventi di innovazione tecnologica, di comunicazione tra sistemi, di innalzamento della sicurezza nella gestione di dati riservati e sensibili, di generale miglioramento della gestione del servizio giustizia nel settore.

Appare ormai conseguita in ambito penale l'interoperabilità tra i diversi applicativi esistenti all'esito dell'opera di allineamento dei vari sistemi in essere nella prospettiva di giungere all'uniformità dei registri informatici. In tal modo è attualmente possibile garantire la manutenzione, l'evoluzione e una rapida ed efficace assistenza per i suddetti registri e, quindi, la sicurezza dei medesimi. All'indomani della diffusione del Portale delle Notizie di reato in tutti gli uffici di Procura è in esercizio l'interoperabilità tra il Portale stesso, il registro informatizzato e il gestore dei fascicoli digitali che consente l'automatica acquisizione al fascicolo informatico delle comunicazioni di notizia di reato e dei seguiti. Si tratta di ulteriori passi che costituiscono testimonianza concreta dello sforzo profuso nelle attività di unificazione sul territorio nazionale dei registri informatizzati di cancelleria.

In relazione al S.I.C.P. (Registro unico della cognizione penale) è stata diffusa la funzionalità che consente la trasmissione telematica dell'avviso di deposito della sentenza, in ossequio al disposto dell'art. 548 c.p.p., nonché la visibilità in automatico dell'estratto della stessa (o del testo completo) previo caricamento della relativa immagine digitalizzata sul Re.Ge.Web (Pdoc). Negli uffici dove è in uso il gestore documentale TIAP-Document@, l'adempimento può avvenire tramite detto strumento, previa adozione di protocolli organizzativi.

Il sistema presenta altresì il vantaggio di calcolare automaticamente il termine per l'impugnazione e quindi, di consentire agli uffici l'annotazione tempestiva della definitività delle pronunce nonché la comunicazione dell'eventuale cessazione dell'efficacia delle misure cautelari non custodiali. L'uso di tale funzionalità è stato reso obbligatorio dal 1 gennaio 2019 (circolare Direzioni Generali della Giustizia Penale e dei Sistemi Informativi Automatizzati del 25 ottobre 2018).

È stata resa operativa, inoltre, la funzionalità che permette l'interoperabilità tra il Portale Notizie di Reato, il registro S.I.C.P.-RegeWeb ed il gestore documentale TIAP-Document@ in modo da creare un flusso informatico (invio notizia di reato, ricezione/validazione, creazione del fascicolo digitale) che può davvero ritenersi l'embrione del processo penale telematico.

Oggi è quindi possibile per gli uffici "Fonte" inviare attraverso il Portale delle Notizie di Reato l'informativa e i relativi allegati ai S.I.C.P. distrettuali in condizioni di stabilità e affidabilità del sistema. Dopo una fase di validazione/iscrizione rimessa alla procura della Repubblica attraverso il S.I.C.P., il sistema provvede alla apertura del fascicolo digitale; nello stesso possono poi confluire anche i seguiti oggetto di successive trasmissioni.

La diffusione della cooperazione tra il Portale Notizie di Reato, il S.I.C.P.-ReGeWeb e il TIAP-Document@, ha determinato un notevole incremento nell'utilizzo del gestore documentale da parte di molti uffici e il numero di documenti acquisiti risulta in costante aumento (esemplificativamente si evidenziano i numeri della Procura

della Repubblica di Napoli: i documenti trasmessi attraverso il Portale Notizie di reato e acquisiti al Tiap-Document@ sono, al 30 giugno 2019, in numero di 22548).

A conforto della rilevante portata dell'innovazione introdotta, può essere sottolineato che risultano adottati numerosi protocolli tra uffici per la trasmissione informatica dei fascicoli all'interno dei circondari e dei distretti per le richieste al G.I.P. (ad esempio le richieste di misura cautelare), per il riesame e per la consultazione da parte dei giudici di Appello. In molti uffici sono poi stati istituiti *front-office* centralizzati per la consultazione da parte degli utenti e il rilascio di copie. L'utilizzo del gestore documentale è stato supportato anche attraverso l'assegnazione a 52 Uffici di Procura di personale specializzato (in numero di 170 unità) dedicato alla strutturazione delle banche dati del settore penale. Le procure assegnatarie sono state selezionate sulla base del volume degli affari trattati in materia di intercettazioni.

È stato realizzato ed è di imminente diffusione il modulo che consente la gestione separata delle attività di intercettazione. Numerose, e impegnative, sono state le attività che hanno interessato tale settore. Oltre alla realizzazione del modulo del gestore documentale che gestisce la fase in questione separatamente dal fascicolo principale è stato realizzato un archivio informatico multimediale che consente l'acquisizione dei conferimenti dei fornitori dei servizi di intercettazione, la tracciatura degli accessi e la gestione della consultazione dei medesimi nel rispetto delle prescrizioni normative vigenti. Sono stati quindi installati gli *hardware* in tutti gli uffici ed il *software* applicativo.

Sono di prossimo completamento le attività realizzate nel periodo di interesse e relative al rafforzamento della sicurezza dei sistemi delle intercettazioni: in questo contesto è stato anche previsto che per qualsiasi intervento sui propri sistemi installati presso le sale intercettazioni delle Procure (c.d. sale CIT), gli operatori dei fornitori dei servizi –previamente censiti- possano accedere esclusivamente tramite un apposito *software*, "Bomgar", che li identifica e videoregistra ogni operazione effettuata. I *file* relativi a tali videoregistrazioni sono archiviati in un sistema centralizzato (e

ridondato), accessibile solo dalle Procure della Repubblica (ciascuna per i dati di propria competenza).

Dopo un periodo di sperimentazione, sono inoltre in corso le attività tese ad evolvere e dispiegare sul territorio il modello 37 informatizzato.

Si è dato corso alla realizzazione dell'archivio presso l'ufficio del pubblico ministero, come previsto dal comma 1 dell'art. 269 c.p.p. Esso conterrà sia le intercettazioni di "conversazioni" (siano essere "obbligatorie" che effettuate con "captatore informatico") che quelle ambientali o "tra presenti" (dette anche "funzionali"). In particolare, sono stati installati gli armadi *rack* che gestiranno l'archivio presso le 140 Procure della Repubblica; a luglio 2019 si è provveduto a connettere alla RUG 127 sale CIT e ad installare il *software* in 115 procure; sono state cablate 107 sale d'ascolto.

È inoltre stato promosso un piano di intervento per la messa in sicurezza di sistemi relativi alle intercettazioni in modo tale che i fornitori dei servizi di intercettazione eseguano ogni intervento di amministrazione e manutenzione dei propri sistemi utilizzando le tecnologie di gestione degli accessi privilegiati installate dal Ministero della Giustizia. Dette piattaforme consentono il *logging* e la "videoregistrazione" di tutte le operazioni svolte durante le sessioni di lavoro.

Il piano è in corso di dispiegamento sulle 140 procure.

Gli adeguamenti tecnologici in essere nel settore penale, oltre quelli appena evidenziati, sono numerosi e riguardano diversificate aree di intervento. Le scelte compiute a livello normativo per la creazione di un sistema di tutela immediata per i soggetti vulnerabili, cd. "Codice Rosso", hanno determinato gli interventi sui sistemi per rendere più agevole l'individuazione dei procedimenti in materia di violenza domestica e di genere.

Altro settore in evoluzione è quello collegato all'implementazione e aggiornamento dei sistemi sotto il profilo dell'individuazione dei procedimenti in danno dell'unione europea anche in previsione della costituenda Procura (EPPO). Il Ministero della giustizia sul punto ha sviluppato un tavolo di confronto con il Colaf e

partecipa al Progetto “PIAF” per la costituzione di una piattaforma nazionale antifrode volta a condividere le informazioni presenti nelle banche dati di soggetti e istituzioni detentori di segmenti di elementi utili alla ricostruzione unitaria di vicende di interesse dell’autorità amministrativa come di quella giudiziaria.

Sotto il profilo del miglioramento degli aspetti gestionali degli applicativi in uso negli uffici si rileva la diffusione del modulo GIADA, attualmente in uso in circa 170 uffici per l’assegnazione dei processi nella fase dibattimentale. L’applicativo consente di individuare il giudice monocratico o il collegio tabellarmente competenti sulla base dei parametri indicati dagli uffici al momento della configurazione e abbatte verticalmente i tempi di attesa tra l’emissione del decreto di citazione a giudizio e la fissazione della prima udienza dibattimentale.

Con riguardo alla semplificazione dei servizi per l’utenza è stato rilasciato l’applicativo che permette ai difensori di richiedere da remoto il certificato di iscrizione al registro notizie di reato *ex* art. 335 c.p.p. e di ricevere un *link* per il *download* tramite posta elettronica certificata.

Sempre in relazione ai profili gestionali del settore, va rilevato che alcune funzionalità della *consolle* penale sono state poi implementate. Infatti, sono state diffuse le funzionalità che gestiscono i modelli 41 e 42 per la gestione dei beni, migliorate le funzionalità dello scadenzario (gestione delle sentenze di incompetenza, di difetto di giurisdizione e di depenalizzazione) e ampliati i profili attribuibili ai magistrati in ordine alla visibilità dei fascicoli. L’applicativo, inoltre, è stato oggetto di uno specifico *upgrade* tecnologico per migliorarne performance e sicurezza.

Completata la sperimentazione su alcuni uffici, è iniziata la diffusione del redattore documentale Atti e Documenti 2 che consente di redigere documenti, anche avvalendosi di modelli precaricati ed eventualmente personalizzati, acquisendo direttamente dal registro S.I.C.P. i dati del procedimento, e conservandoli poi nella piattaforma unica documentale.

3.3 Le attività della Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati per l'amministrazione penitenziaria.

A partire dal mese di aprile 2019, il servizio che garantisce la partecipazione a distanza al dibattimento è stato profondamento rivisitato, non solo per l'aumento del numero di aule degli uffici giudiziari e delle strutture carcerarie per le quali è stato previsto il servizio, ma anche per la diversa tecnologia utilizzata.

È inoltre in fase di sperimentazione un nuovo sistema *web* che informatizza l'intero processo di prenotazione delle aule presso gli uffici giudiziari e delle sale presso gli istituti penitenziari, con l'obiettivo di ridurre al minimo l'operatività attuale e ottimizzare le interazioni tra gli attori coinvolti. L'avvio in esercizio del sistema è stato previsto entro la fine del 2019.

Entro il 31.12.2018 si sono prese in carico 224 aule in 118 uffici giudiziari e 176 sale in 28 istituti penitenziari. Entro giugno 2019 si sono allestite 11 nuove aule giudiziarie e 96 nuove sale presso istituti penitenziari e al contempo si sono ristrutturate 26 aule giudiziarie e 122 sale presso istituti penitenziari.

La messa a sistema dell'organizzazione della partecipazione a distanza al dibattimento consentirà, in tutta evidenza, una reale semplificazione delle attività di udienza in uno alla riduzione dei costi connessi, innalzando il livello di tutela delle esigenze specialpreventive e di sicurezza derivanti dall'assenza di spostamenti e traduzioni di detenuti.

Nel periodo di riferimento, in coerenza con la sensibilità rivolta a garantire il miglioramento delle condizioni della vita carceraria, è stata data attuazione all'iniziativa volta ad implementare colloqui dei detenuti via *Skype* attraverso la fornitura di 400 PC portatili.

Si sono inoltre avviate, in collaborazione con la C.R.U.I. e il Consorzio Interuniversitario Nazionale per l'Informatica (C.I.N.I.), le attività propedeutiche alla evoluzione dei sistemi informatici del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria verso nuove architetture che, superando la logica dei sistemi informativi settoriali,

consentano la condivisione delle informazioni tra le articolazioni ministeriali conseguendo al contempo economia di scala ed efficienza gestionale.

L'evoluzione dell'informatizzazione e dei sistemi esistenti ha inciso, inoltre, sul progetto dell'Osservatorio sulla recidiva che prevede, tra l'altro, la creazione di una banca dati trasversale alimentata dal Casellario Giudiziale, dal Sistema informativo della esecuzione esterna e dal sistema di gestione dei detenuti.

Parallelamente si sta portando avanti il progetto per la creazione del fascicolo del detenuto con cui si supererà la situazione attuale di gestione parcellizzata dei documenti per creare un fascicolo integrato che consenta di mantenere in sicurezza i diversi documenti riferiti al detenuto.

Con riferimento alle prerogative del Dipartimento in questione sono numerose le attività che nel settore dell'innovazione sono state messe in campo. Risulta, infatti, in corso di sperimentazione presso il Tribunale di Roma una nuova modalità di gestione dei procedimenti relativi alla messa alla prova. È iniziata, inoltre, l'analisi per la realizzazione di un portale a supporto dei soggetti interessati all'accesso alla messa alla prova, tale da consentire l'acquisizione di informazioni utili sulle convenzioni in atto con il Ministero della Giustizia e i diversi uffici giudiziari, quali quelle sugli enti coinvolti, sul tipo di attività disponibili e sui luoghi in cui le stesse possono svolgersi.

Tra le molteplici iniziative in atti si segnalano inoltre: la diffusione presso gli Uffici del protocollo Calliope, l'evoluzione del cruscotto informatico di monitoraggio delle attività svolte dalle sedi periferiche del Dipartimento, lo studio di fattibilità per l'automazione delle attività svolte dalle Autorità centrali e il progetto dell'evoluzione della Banca dati delle Adozioni.

In particolare, per quanto riguarda quest'ultima, appurato che il sistema attuale, sebbene appropriato dal punto di vista informatico, soffre del disallineamento tra i dati locali e quelli centrali per disfunzioni organizzative, è stata elaborata una soluzione che consenta di prelevare i dati direttamente dai *data base* locali, così da garantire il pieno allineamento tra le informazioni disponibili centralmente e i dati operativi relativi alle attività svolte presso i tribunali dei minori.

4. Il miglioramento della qualità amministrativa.

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

Nella prospettiva di una cultura dell'amministrazione volta a collocare il cittadino fruitore del servizio giustizia al centro del sistema, individuando azioni di miglioramento in grado di garantire risultati immediati in termini di semplificazione, efficacia ed economicità, è in corso di svolgimento il ciclo della *performance* 2019, adottato secondo le previsioni della normativa di riferimento.

L'Amministrazione ha, infatti, emesso tempestivamente la Direttiva generale per l'attività amministrativa e la gestione entro il 30 gennaio 2019 e, a tale documento, ha fatto seguito, il 5 marzo, l'adozione del *Piano della Performance 2019-2021*.

L'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (d'ora in avanti O.I.V.) ha svolto, nel corso del 2019, le prescritte attività di monitoraggio strategico, predisponendo sia il monitoraggio annuale degli obiettivi di nota integrativa per il triennio 2018–2020, sia il primo monitoraggio semestrale degli obiettivi di nota integrativa per il triennio 2019-2021.

Per una completa ricognizione degli obiettivi di risultato che l'Amministrazione sta perseguendo, nei referti semestrali è stata confermata la scelta, effettuata per la prima volta nel corso del 2018, di valutare non soltanto il raggiungimento degli obiettivi strategici, ma anche degli obiettivi operativi di I e II livello, connessi alla ulteriore valutazione della *performance* individuale dei dirigenti di livello generale e non generale. Da tale attività di monitoraggio è emerso un buon livello di raggiungimento dei predetti obiettivi.

Nel corso del 2019, inoltre, ha trovato la sua prima applicazione il nuovo *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance* (di seguito SMVP), di cui l'Amministrazione si è dotata con il D.M. del 10 maggio 2018 e relativamente al quale si sta, peraltro, provvedendo al prescritto aggiornamento annuale.

Nello scorso mese di aprile, l'Amministrazione ha anche concluso i lavori del tavolo tecnico per la revisione del manuale operativo per il controllo di gestione: la nuova versione di esso, sviluppato con il supporto metodologico dell'O.I.V. e attualmente in corso di approvazione, oltre a prevedere le modalità operative di svolgimento di quest'attività, disciplina il raccordo tra il sistema dei controlli interni previsti dal d.lgs. n. 286/99 e il ciclo della performance definito dal d.lgs. n. 150/09.

Ritenendosi essenziale l'aspetto della valutazione esterna, ossia l'aspetto della partecipazione dei cittadini e degli utenti al processo di valutazione, l'O.I.V. ha predisposto con cadenza semestrale una specifica relazione per il Ministro, finalizzata ad evidenziare gli esiti della ricognizione del livello di soddisfazione degli utenti interni ed esterni, svolta nell'ambito delle attività di valutazione della *performance* individuale dei dirigenti di livello non generale. Nella medesima relazione sono state organicamente esposte tutte le segnalazioni esterne ricevute dall'O.I.V.

Nel corso del 2019, l'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* ha, comunque, proceduto ad una revisione delle modalità di ricognizione del livello di soddisfazione degli utenti esterni, al fine di rendere tale accertamento meno generico, mediante il diretto riferimento ad attività e servizi gestiti dagli uffici dell'Amministrazione. Le risultanze di tale valutazione sono in corso di esame da parte dello stesso O.I.V., all'esito del quale verranno adottate tutte le misure idonee a consentire un miglioramento dell'azione amministrativa, al fine di assicurare una prossima valutazione di maggiore efficienza da parte dei medesimi utenti.

In ambito contabile, tramite il portale della Ragioneria Generale dello Stato, l'O.I.V. ha svolto gli adempimenti connessi al ciclo della programmazione economico-finanziaria di competenza ed, in particolare, la validazione delle Note integrative al Bilancio (la cui struttura risulta particolarmente innovata a seguito dell'inserimento delle azioni di bilancio quale elemento per la sintetizzazione dei dati contabili finanziari da associare agli obiettivi proposti dai Centri di responsabilità amministrativa) e le rilevazioni previste dalla contabilità economica, sia in fase di preventivo, che di consuntivo.

L'O.I.V. ha, inoltre, predisposto, ai sensi della legge 244 del 2007, la Relazione sullo Stato della Spesa per l'anno 2018 nella quale, grazie al contributo dei referenti dei centri di responsabilità amministrativa, sono esposti gli obiettivi conseguiti dal Ministero e le risorse utilizzate nel periodo di riferimento.

Nel corso del 2019, sono state, inoltre, avviate le attività di misurazione e valutazione della *performance* individuale relative all'anno 2018. Per la gestione di tali attività l'O.I.V., in collaborazione con la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati, ha sviluppato una piattaforma informatica di ausilio nei processi di definizione, monitoraggio e rendicontazione degli obiettivi, nella prospettiva di semplificare gli adempimenti e di integrare in modo più efficace il processo di valutazione e le attività di programmazione. La piattaforma, denominata "valutazione risultati" consente di predisporre *on line* il prospetto per la valutazione dei risultati nonché la possibilità di visualizzare ed effettuare il *download* dei prospetti relativi agli anni precedenti. L'accesso alla piattaforma è riservato al personale di Giustizia abilitato, avviene accedendo tramite utenza ADN ed è raggiungile dalla rete ministeriale utilizzando i *browser* Google Chrome o Internet Explorer 11.

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

L'O.I.V., dopo aver concluso le attività relative al ciclo 2018, ha provveduto all'invio ai Capi Dipartimento della documentazione utile ai fini della validazione. Il completamento delle attività di validazione da parte dei Capi Dipartimento è avvenuto nel mese di novembre 2019, consentendo la predisposizione della "*Relazione-Proposta di valutazione per l'anno 2018 della performance dei dirigenti di livello non generale*".

Anche per quanto attiene alla valutazione della performance individuale 2018 dei dirigenti di livello generale, l'O.I.V. ha proceduto alla predisposizione della

"*Relazione-Proposta di valutazione per l'anno 2018 della performance dei dirigenti di livello generale*".

Si evidenzia infine che, nel corso del 2019, l'Amministrazione ha avviato per la prima volta in modo sistematico e in coerenza con la metodologia contenuta nel *Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance* (d'ora in avanti SMVP), la valutazione della *performance* individuale del personale dipendente non dirigente. Al fine di supportare l'avvio di tali attività e la diffusione di una cultura della valutazione, l'O.I.V., in collaborazione con l'Ufficio II - Formazione della Direzione Generale del Personale e della Formazione del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi, ha svolto specifici incontri formativi presso tutti i Distretti di Corte d'appello aventi ad oggetto gli aspetti strategici della valutazione. A ciascun incontro ha fatto seguito un'ulteriore giornata di formazione dedicata agli aspetti operativi della valutazione (obiettivi, risultati, comportamenti, colloquio di valutazione), svolta da formatori esperti.

In ordine all'attività di vigilanza e controllo sugli Ordini professionali, giova preliminarmente osservarsi che tale attività, storicamente declinata in termini sanzionatori, è, invece intesa, da questo Ministero, anche in termini di forma di protezione e collaborazione. Il Ministero si è fatto carico, a tal proposito, del compito di monitorare l'impatto delle riforme che verranno eventualmente varate in materia, al fine di predisporre, ove necessario, gli opportuni correttivi.

Quanto all'attività svolta nell'anno appena trascorso, in relazione al settore del notariato, è stato adottato il decreto ministeriale di nomina dei vincitori e di assegnazione delle sedi, in relazione al concorso, per esame, a 500 posti di notaio indetto con d.d. 21 aprile 2016; in relazione al concorso indetto con d.d. 2 ottobre 2017, è, invece, in corso l'attività istruttoria necessaria a consentire alla commissione esaminatrice, all'esito delle prove orali conclusesi nello scorso mese di luglio, di approvare la graduatoria; in relazione al concorso indetto con d.d. 16.11.2018, infine, sono attualmente in corso le operazioni di correzione degli elaborati scritti da parte della commissione.

In rigorosa osservanza di quanto disposto dalla legge 30 aprile 1976, n. 197, anche nel corso del 2019 sono stati banditi tre concorsi per trasferimento dei notai in esercizio e sono stati emessi i conseguenti decreti di trasferimento. Sono stati, inoltre, emessi numerosi decreti di dispensa dalle funzioni notarili per raggiunti limiti di età e di dispensa a domanda.

Anche al fine di ovviare alla ristrettezza delle risorse messe a disposizione dell'Amministrazione e per incrementare l'efficienza e la celerità dei procedimenti amministrativi, si è implementato l'utilizzo dei sistemi telematici con particolare riguardo alle modalità di presentazione della domanda di partecipazione al concorso; è stato a tal fine approntato un complesso programma informatico, da un gruppo di lavoro appositamente istituito con il coordinamento della D.G.S.I.A. e con il personale messo a disposizione dall'Ufficio di Gabinetto.

Infine, è opportuno evidenziare che si 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 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.

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

Qualora siano rilevate disfunzioni, ovvero in caso di gravi e ripetute violazioni di legge, ovvero ancora in caso di impossibilità di funzionare degli organi in questione, compete al Ministero l'esercizio del potere di scioglimento e commissariamento degli Ordini e Collegi locali o nazionali, in base a quanto disposto dal d.lgs.lgt. 23 novembre 1944, n. 382 e dalle leggi disciplinanti i singoli ordinamenti professionali.

Nel corso del 2019 si sono svolte diverse sessioni elettorali, di rinnovo e suppletive, sia a livello locale sia a livello nazionale, in relazione alle quali si è

proceduto, a seconda del sistema elettorale proprio di ciascun Ordine professionale, all'indizione o alla ricezione dei risultati delle elezioni, fatto salvo il controllo di legalità sulle operazioni che non di rado compete all'amministrazione.

Si deve, tuttavia, confermare una linea di tendenza, già riscontrata nel corso degli anni precedenti, di accentuata litigiosità all'interno degli Ordini, che ha comportato un significativo aggravio dell'attività istruttoria di competenza del Ministero, nell'esercizio dei poteri di vigilanza.

È stata inoltre curata, in collaborazione con l'Ufficio legislativo, l'attività prodromica all'adozione, da parte del Ministro della giustizia, del decreto di approvazione di quelle modifiche regolamentari adottate dagli Ordini professionali che rientrano nella competenza dell'Amministrazione vigilante (ad esempio nella materia della formazione professionale o in quella elettorale).

Ulteriore e rilevante materia attribuita alla competenza del settore è costituita dal riconoscimento dei titoli professionali acquisiti all'estero, disciplinata dal d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206, attività che si articola in una complessa istruttoria, la quale ha richiesto l'indizione di una conferenza di servizi cui partecipano i rappresentanti dei ministeri e dei consigli nazionali interessati; all'esito della stessa, la richiesta di riconoscimento è accolta, ovvero rigettata, con decreto adottato dal Direttore generale della giustizia civile.

Con l'emanazione del d.lgs. 28 gennaio 2016, n. 15 "*Attuazione della direttiva 2013/55/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, recante modifica della direttiva 2005/36/CE, relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali e del regolamento (UE) n. 1024/2012, relativo alla cooperazione amministrativa attraverso il sistema di informazione del mercato interno («Regolamento IMI»)*", sono state introdotte rilevanti modifiche al testo normativo base in materia, costituito dal d.lgs. 9 novembre 2007, n. 206. Segnatamente, alla Direzione generale della giustizia civile è stata attribuita la competenza in materia, a mezzo del reparto internazionale dell'Ufficio, che costituisce, altresì, Centro di assistenza per il riconoscimento delle qualifiche professionali, in relazione ai riconoscimenti di competenza del Ministero

della giustizia, ai sensi dell'art. 6, comma 5, del d.lgs. n. 206 del 2007. In tale veste, il Ministero, nel corso del 2019, ha fornito ai cittadini e ai centri di assistenza degli altri Stati membri l'aiuto necessario in materia di riconoscimento delle qualifiche professionali interessate dal decreto citato nonché le informazioni eventualmente richieste sulla legislazione nazionale che disciplina le professioni e il loro esercizio, compresa la legislazione sociale ed eventuali norme deontologiche; assiste, se del caso, i cittadini per l'ottenimento dei diritti attribuiti loro dal decreto in questione, eventualmente cooperando con il centro di assistenza dello Stato membro di origine, nonché con le autorità competenti. Allo scopo, nella sezione dedicata del sito web del Ministero della giustizia, sono presenti tutte le informazioni utili, nonché i moduli utilizzabili per la presentazione delle domande.

Nell'ambito della vigilanza esercitata nei confronti degli Ordini professionali posti nella sua sfera di competenza, particolare rilevanza assumono i compiti spettanti al Ministero della giustizia rispetto alla professione forense. Anche per il 2019 il Ministero ha affrontato la complessa organizzazione necessaria per lo svolgimento dell'esame per l'abilitazione all'esercizio della professione forense che comprende ogni fase: dall'emanazione del bando, alla nomina della Commissione centrale e di quelle istituite presso le sedi di Corte d'Appello, alla formulazione delle tracce delle prove d'esame, al supporto tecnico alla Direzione generale degli affari giuridici e legali per ciò che concerne la gestione dell'elevato numero di ricorsi instaurati dai candidati che non hanno superato le prove d'esame, all'eventuale esecuzione delle pronunce dei giudici amministrativi, di primo o secondo grado, che accolgano i ricorsi dei candidati. Anche con riferimento a tale ambito, si continua ad utilizzare proficuamente il sistema informatico realizzato in collaborazione con la D.G.S.I.A., che permette la presentazione *on line* della domanda di ammissione all'esame da parte degli interessati e la successiva gestione dei dati da parte del personale amministrativo in servizio presso le Corti di appello.

Nel mese di novembre 2019, si sono altresì tenute le prove scritte dell'esame per il patrocinio davanti alla Corte di cassazione e alle altre giurisdizioni superiori, con

conseguente attività di nomina della commissione d'esame e di organizzazione dell'esame stesso.

In relazione ai concorsi e agli esami di cui si è detto, sono stati gestiti i fondi per le attività che comportano spese. In particolare, sono state esaminate le numerosissime istanze di rimborso spese presentate dai componenti delle commissioni esaminatrici, adottando i relativi ordini di pagamento e sono state raccolte le richieste di fondi da parte delle Corti di appello per l'organizzazione dell'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense, con relativa ricezione di tutta la documentazione a supporto, valutazione della medesima e adozione degli ordini di accreditamento dei fondi spettanti.

Sempre in un'ottica di fattiva collaborazione con gli ordini professionali occorre segnalare che in data 23 luglio 2019 è stato istituito il Nucleo di Monitoraggio Centrale per la corretta applicazione della disciplina in tema di equo compenso attraverso la sottoscrizione del relativo protocollo.

L'obiettivo del Protocollo siglato tra CNF e Ministero della Giustizia è quello di garantire l'applicazione "virtuosa" della normativa in materia di equo compenso attraverso una capillare attività di monitoraggio per scongiurare il verificarsi o il reiterarsi di abusi di posizione contrattuale.

Il Protocollo prevede un sistema di raccolta dati e segnalazione dei comportamenti di soggetti pubblici o privati che contrattano con i professionisti che non rispettano le fonti sopra richiamate ovvero di sollecitazione dei grandi committenti ad adeguare le prassi contrattuali al rispetto della disciplina vigente.

Sulla base degli intenti manifestati nel richiamato documento sono stati, quindi, istituiti i nuclei locali di monitoraggio presso ciascun COA, i quali costituiscono gli elementi fondamentali della rete sul territorio per garantire l'emersione di tutti i comportamenti contrattuali in violazione della disciplina in questione.

Il 13 novembre scorso si è tenuta la prima riunione operativa, nel corso della quale i componenti del nucleo hanno discusso delle preliminari scelte di metodo sulla base delle quali impostare l'attività del costituito organismo. Sono state nell'occasione

analizzate le prime 29 segnalazioni pervenute sullo "*share point*" destinato alla raccolta del dato oggetto di monitoraggio.

L'istituzione di tale organismo esprime la volontà di dare un segnale forte e chiaro di trasparenza e legalità, trattandosi di progetto destinato a coinvolgere anche altri ordini professionali, nell'auspicio che esso possa diventare un modello di riferimento per garantire tutela e dignità professionale anche ad altre categorie.

È inoltre istituito presso questo Ministero anche un tavolo tecnico che prevede la partecipazione di rappresentanti del CNF e del MIUR avente oggetto la riforma dell'accesso alla professione di avvocato, attraverso una rimodulazione, in chiave professionalizzante, del percorso universitario ed un potenziamento delle Scuole forensi, sì da rendere sdrammatizzare l'esame di abilitazione all'esercizio della professione forense, valorizzando il percorso svolto in precedenza.

Oltre a ciò, con Decreto del Ministro della Giustizia del 23 dicembre 2019 è stato istituito un Tavolo Tecnico sulle procedure stragiudiziali in ambito civile e commerciale che vedrà la partecipazione di Presidenti delle associazioni rappresentative degli organismi di mediazione, di Presidenti dei Consigli dell'ordine forense, di dirigenti delle strutture giudiziarie, di rappresentanti della SSM, di esponenti del mondo accademico e delle associazioni imprenditoriali. Tale iniziativa trova il proprio fondamento nell'esigenza di un'approfondita ricognizione sistematica delle procedure stragiudiziali esistenti e di un loro possibile incremento al fine di contribuire alla deflazione del contenzioso giudiziario ed al potenziamento dell'accesso alla giustizia per tutti i cittadini. In tal modo verrà avviato un confronto con le organizzazioni e le associazioni di organismi professionali e privati di categoria, al fine di raccoglierne le istanze e di condividere il progetto di implementazione delle procedure stragiudiziali, in modo da consolidare il sistema italiano di ADR elaborando modelli innovativi e buone prassi e propugnandone la diffusione su tutto il territorio nazionale nonché elaborando eventuali proposte di riforma. Altro scopo di tale attività è quello di promuovere un percorso professionalizzante, in modo da consentire la

formazione di un’alta qualificazione in ADR, tale da contribuire alla costruzione di un sistema italiano che si ponga come modello di riferimento in Europa.

Sin dal primo mandato governativo è stata poi avviata la stagione del confronto istituzionale con i notai, coinvolgendo tutte le rappresentanze sul terreno della elaborazione e condivisione, quanto più allargata possibile, delle proposte di riforma delle procedure che li riguardano.

Il primo tangibile segno dello spirito di leale collaborazione cui il Ministero della giustizia ha improntato la propria azione di indirizzo politico-amministrativo sul versante delle procedure di interesse notarile si è colto nell’istituzione di un Tavolo Tecnico incaricato di predisporre uno schema di progetto di riforma dell’accesso e dell’esercizio della professione notarile nonché di semplificazione delle procedure di competenza dei notai, tenuto conto dell’esigenza di effettuare un'approfondita ricognizione delle istanze riformatrici complessivamente riferite al vigente assetto della professione notarile.

Tale iniziativa è stata avviata nella piena consapevolezza che le istanze riformatrici provenienti dal Consiglio Nazionale del Notariato meritassero, nel metodo, piena condivisione in quanto funzionali al perseguimento della semplificazione delle procedure, con positive ricadute anche per il sistema “giustizia”, mirando esse ad assicurare il duplice beneficio della deflazione del contenzioso e della crescita economica.

I lavori del tavolo –aperti anche alle associazioni maggiormente rappresentative degli interessi di categoria e di recente prorogati dopo che la nuova compagine governativa ha visto la luce- sono in fase di ultimazione. Dopo il momento della ricognizione organica della materia notarile, finalizzata all’aggiornamento ed alla razionalizzazione del sistema, si potrà addivenire alla formulazione di proposte di riforma condivise da tutte le componenti ivi rappresentate.

Quanto, infine, all’attività di tutela dei dati personali, con decreto in data 15 ottobre 2019, è stato istituito il registro delle attività di trattamento del Ministero della giustizia (titolare del trattamento). Si tratta di un’operazione che, nel corso dell’anno

passato, ha avuto un momento fondamentale nell'istituzione del registro che le pubbliche amministrazioni devono necessariamente tenere, che ha richiesto un lungo e laborioso monitoraggio dei flussi informativi, cui hanno collaborato tutte le articolazioni ministeriali.

Nel corso del 2019, è stato pubblicato sul sito istituzionale del Ministero il registro del titolare, tenuto in formato elettronico, che è, comunque, soggetto a modifiche, sulla base delle variazioni e delle innovazioni che si dovessero registrare nell'amministrazione attiva. La tenuta del registro, che, su richiesta, può essere visionato in qualsiasi momento dall'Autorità garante della privacy, è affidata al Responsabile della Protezione dei Dati personali e vi sono inserite informazioni su: tipologia di trattamento, base giuridica e finalità del trattamento, categorie degli interessati e dei destinatari, descrizione dati, termini previsti per la cancellazione, rischi preventivamente valutabili, misure di sicurezza tecnico-organizzative, trasferimento a paesi terzi o ad organizzazioni internazionali.

Con decreto emesso in pari data (15 ottobre 2019) sono stati individuati i responsabili del trattamento. In particolare, sono stati nominati il componente unico dell'*organismo indipendente di valutazione della performance* (O.I.V.); i capi degli uffici di diretta collaborazione e i sottosegretari di Stato; il direttore generale della direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione; i capi dei dipartimenti (DAG, DOG, DGMC e DAP); il direttore generale dell'ufficio centrale degli archivi notarili; il responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza. Con lo stesso decreto, sono stati istituiti i registri delle attività dei responsabili del trattamento. Anche tali registri, tenuti in formato elettronico, sono stati pubblicati sul sito istituzionale del Ministero e sono messi a disposizione del Garante per la protezione dei dati personali.

Il tema della protezione dei dati personali e della sicurezza dei sistemi informatici è stato presente nell'attività ministeriale in maniera trasversale, con il dichiarato intento di bilanciare i diritti dei singoli con l'obbligo di trasparenza che il Ministero ha posto al centro della sua attività.

Si aggiunge che il Ministro della giustizia, con propri decreti, ai sensi dell'articolo 20, comma 4, del decreto legislativo 10 agosto 2018, n. 101, ha disposto l'allegazione al Codice della privacy delle seguenti "Regole deontologiche" (approvate dal Garante per la protezione dei dati personali):

- regole deontologiche relative al trattamento dei dati personali nell'esercizio dell'attività giornalistica (decreto in data 31 gennaio 2019);
- regole deontologiche per trattamenti a fini statistici o di ricerca scientifica (decreto in data 15 marzo 2019);
- regole deontologiche relative al trattamento a fini di archiviazione nel pubblico interesse o per scopi di ricerca storica (decreto in data 15 marzo 2019);
- regole deontologiche relative ai trattamenti di dati personali effettuati per svolgere investigazioni difensive o per fare valere o difendere un diritto in sede giudiziaria (decreto in data 15 marzo 2019);
- regole deontologiche per il trattamento a fini di archiviazione nel pubblico interesse o per scopi di ricerca storica (decreto in data 15 marzo 2019).

Nel corso del 2019, infine, la protezione dei dati personali è stata oggetto di plurime iniziative formative a cui hanno partecipato dirigenti e funzionari dell'amministrazione.

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

Il Ministero della giustizia, tramite il proprio Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza (da ultimo nominato con decreto ministeriale del 14 gennaio 2019) -che ha, tra l'altro, il precipuo compito di coordinare tutti i soggetti che partecipano a vario titolo all'organizzazione amministrativa-, è fortemente impegnato nel porre in essere un'efficace strategia di prevenzione del rischio di corruzione.

In questa direzione, si pone anche l'intervento di riorganizzazione del Ministero della giustizia, attuato con i decreti del Presidente del Coniglio dei Ministri n. 99 e 100

del 19 giugno 2019, che ha interessato, tra l'altro, proprio la figura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza.

Nello specifico, a seguito del nuovo suddetto assetto normativo, si è superata la precedente impostazione restrittiva che collocava le funzioni del Responsabile all'interno del Dipartimento per gli affari di giustizia, per consentire, invece, l'ampiamento della platea delle figure dirigenziali tra le quali l'organo di vertice può operare l'individuazione del responsabile stesso. Si è fornita così al Ministro della giustizia la possibilità di scegliere il Responsabile tra tutti i direttori generali in servizio presso gli uffici centrali di gestione amministrativa in cui si articola il Ministero, rendendo in tal modo più effettivo il principio della rotazione e alternanza tra i diversi dirigenti, in assenza di una predeterminazione legale della durata dell'incarico. Per eliminare in radice potenziali situazioni di conflitti di interesse, peraltro, sono stati esclusi i dirigenti assegnati a uffici che svolgono attività nei settori più esposti al rischio corruttivo, proprio perché preposti alla gestione delle risorse finanziarie, all'acquisizione di beni, servizi e forniture.

Tanto premesso in linea generale, in merito all'attività svolta nel 2019, si segnala che, come normativamente prescritto, nel mese di gennaio, è stata trasmessa all'Organismo Indipendente di Valutazione e all'organo di indirizzo dell'amministrazione una relazione recante i risultati dell'attività svolta, successivamente pubblicata anche nel sito *web* dell'amministrazione.

Inoltre, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha posto in essere tutte le attività prodromiche alla stesura del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza, che, in linea con quanto previsto dall'art. 1, comma 8 della legge n. 190/2012, contiene le azioni strategiche e programmatiche in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza, che costituiscono anche contenuto necessario dei documenti di programmazione strategico–gestionale del Ministero.

Il Piano è stato, poi, adottato da parte del Ministro della giustizia con D.M. del 30 gennaio 2019 e ha proseguito e implementato l'attività di ricognizione e di analisi

delle aree e dei procedimenti a rischio corruzione, fissando altresì gli indirizzi e gli obiettivi operativi del Dicastero e confermando la centralità che le misure amministrative di prevenzione rivestono nella lotta integrata ai fenomeni corruttivi.

Al riguardo, si sottolinea, peraltro, che, nell'ottica di una maggiore condivisione dei contenuti con i portatori di interesse, si è ritenuto di far precedere l'adozione del Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza da una procedura di consultazione "aperta". La bozza dello schema di aggiornamento del Piano è stata, quindi, posta in consultazione sul sito *web* istituzionale, unitamente ad un avviso corredato da apposito modulo con il quale sono stati invitati tutti gli *stakeholders*, i dipendenti e collaboratori, le associazioni sindacali interne e esterne, tutti coloro che fruiscono delle attività e dei servizi erogati dal Ministero e, più in generale, i cittadini, ad esprimere eventuali osservazioni e proposte di correzione o integrazione, sia delle parti descrittive del documento, sia delle misure di prevenzione ivi delineate.

Nel corso del 2019 sono state, inoltre, adottate e diffuse nelle articolazioni centrali e periferiche del Ministero diverse circolari di assoluta rilevanza:

- la Circolare n. 1/2019 (*whistleblowing*). A seguito del comunicato del 15 gennaio 2019 del Presidente dell'Autorità nazionale anticorruzione con cui è stato reso noto che, a far data dal 15 Gennaio 2019, in ottemperanza a quanto previsto nelle "*Linee guida in materia di tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti (c.d. whistleblower)*", sarebbe stato pubblicato in modalità *open source* il *software* che consente la compilazione, l'invio e la ricezione delle segnalazioni di illecito da parte di dipendenti/utenti interni di una amministrazione, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza ha richiesto alla Direzione generale per i sistemi informativi e automatizzati un'analisi preliminare del *software* pubblicato da ANAC per verificare le condizione del suo adeguamento alle peculiarità dei sistemi del dominio giustizia. La circolare ha, inoltre, inteso fornire indirizzi operativi in materia di *whistleblowing*, in base ai quali gestire le segnalazioni al RPCT, secondo quanto disposto dall'art. 54 *bis*, d.lgs. n. 165/2001;

- la Circolare n. 2/2019 (trasparenza). In considerazione della sentenza della Corte costituzionale n. 20 del 21 febbraio 2019 -che ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 14, comma 1-*bis*, del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, per "*violazione dell'art. 3 Cost., nella parte in cui prevede che le pubbliche amministrazioni pubblicano i dati di cui all'art. 14, comma 1, lettera f), dello stesso decreto legislativo, anche per tutti i titolari di incarichi dirigenziali, a qualsiasi titolo conferiti, ivi inclusi quelli conferiti discrezionalmente dall'organo di indirizzo politico senza procedure pubbliche di selezione, anziché solo per i titolari degli incarichi dirigenziali previsti dall'art. 19, commi 3 e 4, del d.lgs. n. 165 del 2001*"- si è inteso fornire indirizzi operativi in merito ai destinatari degli obblighi di pubblicità di cui all'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013 cit., con messa a disposizione di modelli da trasmettere alla redazione del sito istituzionale per l'assolvimento degli obblighi di pubblicità. La circolare è stata, poi, seguita dall'adozione e dalla diffusione delle relative specifiche tecniche;
- la Circolare n. 3/2019 (trasparenza). Tramite tale circolare sono stati dettati gli indirizzi operativi idonei ad assicurare l'aggiornamento dei flussi informativi, come prescritto nel Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019 – 2021 e in conformità a quanto previsto dall'art. 43 del d.lgs. n. 33/2013, che attribuisce al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza il compito di svolgere attività di controllo sull'adempimento da parte dell'amministrazione degli obblighi di pubblicazione previsti dalla normativa vigente, assicurando la completezza, la chiarezza e l'aggiornamento delle informazioni pubblicate ed ai dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione il compito di garantire il tempestivo e regolare flusso delle informazioni da pubblicare.

Con questa circolare, nella specie, tutti i dirigenti responsabili degli uffici dell'amministrazione che avessero già inoltrato per la pubblicazione sul sito del Ministero della giustizia dati e informazioni sono stati invitati a svolgere

periodicamente un'attività di cura di tali contenuti istituzionali e, a fronte di sopravvenienze normative, a provvedere alla predisposizione delle opportune note di modifica, integrazione o correzione, da inviare ai rispettivi referenti della trasparenza per la successiva diffusione attraverso il sito *web*;

- la Circolare n. 4/2019 (trasparenza). Tale circolare è stata adottata a seguito della delibera dell'ANAC n. 586 del 26 giugno 2019, (recante "*Integrazioni e modifiche della delibera 8 marzo 2017, n. 241 per l'applicazione dell'art. 14, co. 1-bis e 1-ter del d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 a seguito della sentenza della Corte Costituzionale n. 20 del 23 gennaio 2019*"), con cui l'Autorità ha fornito indicazioni operative sulla corretta applicazione dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33.

In particolare, tramite detta circolare sono stati forniti alle articolazioni ministeriali gli indirizzi operativi e sono state specificate le tipologie di dirigenti soggetti agli obblighi di pubblicazione e i dati da pubblicare e sono stati altresì messi a disposizione alcuni modelli utili per assolvere agli obblighi di pubblicazione;

- la Circolare n. 5/2019 (trasparenza). La circolare, di tipo informativo, ha portato a conoscenza dei titolari di incarichi politici e dei titolari di incarichi dirigenziali del Ministero l'avvenuta realizzazione di un *FORM*, ove inserire autonomamente i dati previsti dall'articolo 14 citato. La soluzione tecnica in tal modo approntata consente, da un lato, agli interessati di adempiere agli obblighi di pubblicazione previsti dalla legge e di poter continuamente aggiornare la propria scheda trasparenza (nuovi incarichi, *curriculum vitae* ecc.); dall'altro, di alleggerire l'attività degli uffici sin qui deputati alla raccolta dei dati, al loro controllo e all'invio per la pubblicazione.

Nel corso del 2019, sono state altresì attuate le iniziative necessarie per la costituzione del Gruppo di lavoro ministeriale previsto nell'Aggiornamento del Piano, al fine di verificare la costante attualità della strategia di prevenzione della corruzione.

L'attività del Gruppo è, inoltre, finalizzata a fornire elementi utili per la predisposizione del nuovo aggiornamento del Piano triennale della prevenzione della

corruzione e della trasparenza, favorendo la rimodulazione dei contenuti dei lavori dei singoli gruppi istituiti nell'anno 2018 e l'uniformità di buone prassi applicative, assicurando al contempo la piena attuazione sostanziale degli indirizzi e degli strumenti del Piano. Il *report* finale di presentazione dell'attività svolta, redatto dal Gruppo, potrà, infine, consentire una capillare attività di formazione, affiancamento e supervisione, che coinvolgerà tutti i dipendenti.

Tra gli obiettivi contemplati dal Piano triennale in materia di tutela del *whistleblower* è stato anche previsto che il Ministero si dotasse di un sistema informatico per la ricezione e la gestione delle segnalazioni effettuate dai dipendenti, ai sensi dell'art. 54 *bis* del d.lgs. n. 165/2001. La realizzazione di un'autonoma piattaforma informatica del Ministero della giustizia conforme alle disposizioni normative vigenti, che garantisce la totale riservatezza dell'identità del segnalante, rappresenta il momento conclusivo della collaborazione a tal fine instauratasi tra l'Ufficio del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza e la D.G.S.I.A.

Con D.M. 4 luglio 2019, infine, è stato costituito un ulteriore Gruppo di lavoro a supporto del RCPT, che diventerà operativo nel momento in cui sarà diffuso il portale *whistleblowing*.

Nel Piano triennale della prevenzione della corruzione e della trasparenza 2019-2021 è stata, inoltre, prevista la sottoscrizione di un accordo quadro con l'Autorità Nazionale Anticorruzione, al fine di ottimizzare il grado di efficacia delle misure volte alla prevenzione e al contrasto della corruzione all'interno del Ministero -mediante lo scambio di conoscenze, dati, metodologie di analisi, buone prassi applicative- e di sviluppare la massima collaborazione per l'attuazione delle rispettive missioni istituzionali. In relazione a tale precipuo obiettivo, si è proceduto alla predisposizione di un documento di lavoro contenente la bozza di accordo, già trasmesso, in modo da attivare i confronti con i corrispondenti uffici tecnici dell'Autorità e giungere alla versione definitiva da sottoporre alla firma del Ministro e del Presidente di ANAC.

Infine, nel corso del 2019, è avvenuta la partecipazione ad alcune iniziative dell'ANAC, quale la "*5^ giornata nazionale di incontro con i Responsabili di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza*" e la presentazione della Relazione del Gruppo di lavoro sulle Linee Guida ANAC sui codici di comportamento dei dipendenti pubblici.

Quanto ai singoli Dipartimenti, e con specifico riferimento al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, si osserva che sono state periodicamente trasmesse al Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza le relazioni quadrimestrali circa l'andamento delle attività connesse alla trasparenza, al rispetto degli obblighi previsti e ai reclami pervenuti, con l'indicazione delle misure adottate. In ordine alla prevenzione della corruzione, dando seguito a quanto richiesto dal gruppo di lavoro per la mappatura e la valutazione delle aree a rischio corruzione, è stata svolta l'analisi del contesto interno ed esterno, mediante descrizione, in riferimento ai principali compiti istituzionali assegnati alle articolazioni, delle attività svolte, delle unità organizzative coinvolte, degli *stakeholders* interni ed esterni.

Si è proceduto quindi alla redazione della mappatura delle aree a rischio corruzione e al calcolo del relativo livello di rischio, riferito a quei processi per i quali si ritiene sussistano verosimilmente rischi di corruzione.

Con riguardo al tema della trasparenza, merita altresì evidenziare 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 - Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi (e in corso di estensione al Dipartimento per la Giustizia minorile e di Comunità) e dagli Uffici giudiziari, la relativa manutenzione, i contratti di acquisizione di beni e servizi con fondi della citata Direzione Generale e la programmazione triennale prevista dal Manutentore Unico. L'immissione dei dati avviene a livello decentrato in base all'Ufficio destinatario della procedura di acquisizione del bene e/o del servizio.

Attraverso tale sistema la Direzione Generale delle risorse e delle tecnologie, da un lato, mantiene il controllo della qualità delle informazioni da chiunque inserite; dall'altro, provvede alla pubblicazione dei dati, richiesti dal decreto legislativo n. 33/2013 oltre che dalla legge n. 190/2012, riguardanti tutte le attività contrattuali.

Con riferimento al Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, si osserva che, anche per il relativo personale, si è proceduto ad adottare modelli organizzativi improntati al principio dell'amministrazione trasparente e al contrasto alla corruzione. In particolare, sono stati avviati i lavori relativi al monitoraggio del Piano triennale del 2019 e si è richiesto a tutte le articolazioni territoriali dell'Amministrazione (Provveditorati Regionali e Istituti Penitenziari), di elaborare la mappatura dei rischi corruttivi e di individuare possibili misure di prevenzione.

Il lavoro di collazione dei contributi è in fase di ultimazione e gli esiti della rilevazione verranno rimessi al Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza del Ministero della giustizia.

In applicazione dell'articolo 54-*bis* del decreto legislativo n. 165/2001 in tema del cd. *whistleblowing*, sono state date disposizioni organizzative al fine di garantire la riservatezza dell'identità del segnalante in ogni fase. Come disposto con il piano triennale per il contrasto e la prevenzione della corruzione, è stata avviata la procedura di verifica delle autodichiarazioni sulle situazioni di incompatibilità/inconferibilità fornite dai dirigenti del Dipartimento, di ruolo e non di ruolo, attraverso le funzioni messe a disposizione dal portale "*VerifichePA*" e successive visure del casellario giudiziario. Tutte le dichiarazioni sinora controllate sono risultate prive di rilievi.

Per gli esperti *ex* art. 80, legge n. 354/75, le relative dichiarazioni sono raccolte dal direttore conferente, come emerge dal sito istituzionale *www.giustizia.it* e non risultano comunicate irregolarità; per gli stessi professionisti è in corso di implementazione, da parte delle sedi periferiche, anche il sistema *PerlaPA*.

Inoltre, in relazione all'assolvimento degli obblighi di trasparenza relativi agli incarichi dirigenziali, è in via di definizione il sistema discendente dall'attuazione del progetto "*terzo piano d'azione OGP Italia su trasparenza e open data*". L'applicativo

permetterà l'alimentazione delle schede trasparenza istituti e l'alimentazione diretta e autonoma dei dati relativi ai dirigenti, con riferimento ai dati previsti dall'art. 14 del d.lgs. n. 33/2013. Tali dati confluiranno nella scheda dirigenti pubblicata sul sito istituzionale, deflazionando la raccolta in capo agli Uffici.

Per quanto riguarda gli esiti dell'attività di monitoraggio preliminare all'attestazione di cui all'art. 14 c. 4 lett. g) legge n. 150/2009, all'art. 44 d.lgs. 33 e all'art. 1, co. 8-*bis*, della legge 190/2012, l'Organismo Indipendente di Valutazione ha individuato alcuni elementi di attenzione per i quali è stata avviata una immediata attività di verifica e, ove necessario, di rettifica.

Con particolare riferimento alle indicazioni riguardanti l'ammontare complessivo dei premi, si è avviato un monitoraggio per la verifica delle informazioni mancanti. Per la creazione delle Carte dei Servizi e standard di qualità la Direzione generale competente ha intrapreso iniziative e interlocuzioni per la creazione di un gruppo di lavoro che coordini con uniformità la stesura de "*La Carta dei servizi degli Istituti Penitenziari*".

Il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, infine, ha inoltrato alle Organizzazioni Sindacali del Comparto Funzioni Centrali e a quelle rappresentative del personale del Corpo di Polizia Penitenziaria i criteri che disciplinano i meccanismi di rotazione del personale in servizio presso la sede centrale.

Con riferimento al Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, nel corso del 2019 sono stati adempiuti tutti gli obblighi di pubblicazione in materia di trasparenza (d.lgs. 33/2013). In particolare, per quanto riguarda gli obblighi correlati alla risorse pubbliche sono stati definiti, in raccordo con il Referente della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza (R.P.C.T.) e altri referenti delle articolazioni dipartimentali, gli elementi da sottoporre all'Ispettorato generale per l'informatizzazione della contabilità di Stato (I.G.I.C.S.) del Ministero dell'Economia e delle Finanze, per individuare le procedure che permettano l'estrazione automatica dei dati correlati alle Risorse pubbliche - Pagamenti dell'Amministrazione.

In relazione agli obblighi di pubblicazione dei titolari degli incarichi dirigenziali, richiamati dalla circolare n. 4/2019 del R.P.C.T., sono in corso di pubblicazione gli aggiornamenti sulle informazioni personali, reddituali e patrimoniali, oggetto dell'obbligo di cui all'art. 14 d.lgs 33/2013. L'attività viene facilitata dall'utilizzo di una apposita procedura informatizzata che consente al singolo dirigente di pubblicare e di aggiornare le propri informazioni. Nel 2019, sono stati, inoltre, effettuati i controlli sulle dichiarazioni sostitutive dei titolari di incarichi dirigenziali, di cui all'art. 20 d.lgs. 39/2013, su un campione di dirigenti nella misura del 15%.

Giova altresì ricordare che, in relazione all'intero contesto organizzativo interno, al fine di verificare l'attualità della descrizione operata nel Piano Triennale per la prevenzione della corruzione e la effettività della mappatura dei processi a rischio, rispetto ai contenuti del Piano, si è ritenuto di far emergere eventuali margini di interventi per l'anno 2020, attraverso l'*audit* del rischio. L'attività, consistita nella somministrazione di un questionario, ha inteso individuare la percezione soggettiva del rischio da parte dei dipendenti della sede centrale e l'analisi svolta ha sostanzialmente convalidato il processo di gestione del rischio analizzato all'interno del Piano anticorruzione.

Quanto all'Ufficio centrale degli archivi notarili, per quanto riguarda la prevenzione della corruzione, si è provveduto a completare la mappatura dei processi e delle fasi e attività delle aree obbligatorie e generali, con il coinvolgimento dei Servizi dell'Ufficio centrale e di alcuni Archivi notarili distrettuali.

Infine, in materia di trasparenza, l'Organismo indipendente di valutazione della *performance* ha adempiuto al rilascio dell'attestazione sugli obblighi di pubblicazione da parte delle pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dalla delibera n. 141 del 27 febbraio 2019 dell'Autorità Nazionale Anticorruzione.

L'attività di ricognizione dell'Organismo indipendente di valutazione della *performance* è stata svolta esclusivamente sul sito istituzionale del Ministero della giustizia che garantisce, in via esclusiva, l'adempimento degli obblighi relativi alla trasparenza previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, in materia di

prevenzione della corruzione. In merito, l'O.I.V. ha evidenziato lo sforzo compiuto dall'Amministrazione nel dare seguito al costante incremento degli adempimenti in materia. L'Organismo indipendente di valutazione della performance ha, inoltre, analizzato le pagine *web* dedicate agli Uffici Giudiziari e, tramite la pagina "*giustiziamap*" presente sul sito istituzionale, le "*schede trasparenza*" delle articolazioni territoriali del Dipartimento per l'Amministrazione Penitenziaria e del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità.

4.3 L'attività ispettiva e disciplinare.

La qualità dei servizi dell'amministrazione della giustizia, *lato sensu* intesa, è intimamente connessa al complesso apparato di controlli che presidiano, dall'interno, il suo regolare funzionamento.

I meccanismi di verifica della regolarità nella gestione delle attività amministrative e giurisdizionali degli uffici giudiziari e dell'osservanza, da parte dei magistrati appartenenti all'ordine giudiziario, dei doveri deontologici previsti dalla legge sono assicurati, per la parte di competenza di questo dicastero, rispettivamente dall'Ispettorato generale e dal Gabinetto del Ministro, quali uffici di «diretta collaborazione» del Ministro della Giustizia, tenuto conto del dettato legislativo di cui al d.lgs. n. 165 del 2001 nonché, sotto il profilo dell'amministrazione attiva, dalla Direzione Generale dei magistrati incardinata presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi.

Nel corso dell'anno 2019, nell'ottica di promuovere e di migliorare costantemente gli assetti organizzativi degli uffici di diretta collaborazione in argomento, si è proceduto all'adozione di iniziative di innovazione, snellimento e ottimizzazione delle procedure, ciò nella consapevolezza che il miglioramento dell'efficienza e dell'efficacia dell'azione amministrativa passi attraverso una concezione trasversale e dinamica della Pubblica Amministrazione, in cui l'adozione di modelli virtuosi ridonda positivamente i suoi effetti sull'intera filiera dei controlli e delle prestazioni, sino a riflettersi positivamente a valle dell'articolato percorso di

verifica, producendo un innalzamento del livello di qualità dell'intera macchina della giustizia.

L'attività svolta dall'Ispettorato Generale nel 2019 si colloca, dunque, all'interno di un più ampio processo di innovazione e modernizzazione che ha subìto, nell'ultimo biennio, una forte accelerazione nella prospettiva di rendere la funzione ispettiva più efficiente e duttile a fronte delle costanti evoluzioni del pianeta giustizia.

Tale processo si articola in diversi aspetti che trovano il loro fulcro principalmente nella informatizzazione del servizio ispettivo. In questa direzione, passi estremamente significativi, nel senso del costante consolidamento e dello sviluppo ulteriore, sono stati compiuti verso l'obiettivo di rendere possibile la conduzione delle verifiche ispettive ordinarie «da remoto», ovvero da una postazione dalla quale 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.

Sotto questo profilo, la realizzazione e implementazione del cd. «pacchetto ispettori» -strumento di estrazione dei dati che, da un lato, favorisce il miglioramento della programmazione dell'attività dei singoli uffici giudiziari e, dall'altro, assicura la tempestiva individuazione dei settori in sofferenza e l'ottimizzazione dei tempi di raccolta dei dati ai fini ispettivi- costituisce un vero e proprio punto di svolta rispetto alle tradizionali modalità di verifica ispettiva. Tale strumento tecnologico consente, infatti, di acquisire un cospicuo numero di informazioni direttamente dal sistema informatico dell'Ufficio destinatario della futura ispezione, rendendo le verifiche *in loco* più veloci e molto meno onerose per l'Amministrazione.

Ed è proprio in ossequio al principio di efficienza ed economicità della pubblica amministrazione che si è raggiunta, attraverso una articolata riorganizzazione e ridefinizione dell'attività ispettiva, una significativa riduzione dei costi delle singole missioni, a fronte di un loro aumento, con conseguente riduzione degli intervalli di tempo tra un'ispezione e l'altra e un correlato aumento delle attività ispettive.

Uno degli effetti più evidenti è certamente costituito dall'inserimento, nell'ambito di ciascun turno ispettivo, anche delle verifiche degli organismi di mediazione, preventivamente individuati dalla Direzione Generale della Giustizia Civile, titolare del potere di controllo su tali enti. Al riguardo giova evidenziare che l'ampliamento dell'attività di controllo agli organismi di mediazione, svolta contestualmente all'ispezione ordinaria, è avvenuta senza estendere il tempo di permanenza in ispezione e senza alcun costo aggiuntivo a carico dell'amministrazione.

Parallelamente anche gli Uffici amministrativi interni dell'Ispettorato sono stati coinvolti nel processo di ammodernamento. Quasi tutta l'attività interna è stata, infatti, digitalizzata e, ordinariamente, i documenti ispettivi vengono trasmessi e lavorati tramite supporto digitale. Proprio in ragione di tale elevata automazione si è resa possibile la pubblicazione sui siti istituzionali dedicati delle relazioni ispettive terminate nei mesi precedenti.

Nel corso dell'anno 2019, è inoltre proseguita, consolidandosi nei risultati, l'attività di revisione e semplificazione delle richieste standardizzate, con l'obiettivo specifico di limitare l'impegno degli Uffici in fase preispettiva e, al contempo, assicurare una sempre maggiore corrispondenza tra i dati acquisiti e la struttura della relazione ispettiva, evitando l'acquisizione dei dati non funzionali alle esigenze di accertamento. A tal proposito va segnalato come sia stato esteso anche alla raccolta dei dati relativi ai ritardi nel deposito delle sentenze civili di primo grado e di quelle emesse dalla Corte di Appello il c.d. «pacchetto ispettori», in considerazione degli ottimi esiti della sperimentazione già condotta nel corso dell'anno 2018.

Analogamente, è stata rafforzata nel corso del 2019 l'attività di remotizzazione della raccolta dei dati da parte di questo Ufficio, in fase pre-ispettiva, razionalizzando la rilevazione dei flussi degli affari del settore civile in primo grado e demandandola al «*datawarehouse*» della giustizia civile (cd. DWGC) in luogo dei singoli uffici giudiziari.

L'analisi tracciata delle coordinate entro le quali si è orientata la rotta dell'innovazione dell'attività ispettiva, svolta in stretta coerenza e sintonia con i

propositi enunciati dal Ministro della Giustizia nei suoi atti programmatici, dà conto anche del definitivo superamento di essa quale momento di mero controllo di regolarità dell'attività degli uffici per divenire, nel corso dell'anno 2019, momento di verifica trasparente delle *performance* del complesso apparato giudiziario.

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

Deve sottolinearsi che, all'esito dell'attività ispettiva ordinaria svolta nell'anno 2019 sono stati riscontrati casi di irregolarità che hanno dato origine, oltre che a moltissime istruzioni e regolarizzazioni immediate, a raccomandazioni scritte e, nei casi più significativi, a prescrizioni agli uffici, ai sensi dell'art. 10 della legge n. 1311 del 1962. In relazione a dette raccomandazioni e prescrizioni sono state, quindi, aperte procedure di monitoraggio delle attività di regolarizzazione poste in essere dagli uffici, riferite a quelle impartite nell'anno o all'esito di precedenti ispezioni. Tale attività, che sempre più si caratterizza per i suoi connotati di stimolo e impulso diretto ad elevare la qualità dei servizi interessati, riveste una particolare importanza sia sotto il profilo della rimozione delle singole criticità, sia sul più generale piano del miglioramento della funzionalità ed efficienza degli Uffici giudiziari.

A conferma della funzione di stimolo sopra enucleata, si rappresenta che, alla data del 31 ottobre 2019, si è proceduto, all'esito del monitoraggio, all'archiviazione del 90% delle procedure di prescrizione aperte, per avvenuta regolarizzazione da parte degli uffici (nell'83,87% dei casi) o mancata incolpevole regolarizzazione (nella misura del 3%).

In conclusione, il processo di trasformazione in atto -dettato soprattutto da un mutamento in termini culturali dell'approccio all'attività ispettiva, divenuta sempre più un ausilio agli uffici coinvolti- ha consentito di raggiungere un elevato avanzamento del processo di modernizzazione e di conseguire risultati importanti ed efficaci. Tali trasformazioni impongono maggior impegno e determinazione da parte di questo Ministero al fine di proseguire nel processo in corso, in vista del definitivo adeguamento ai moderni standard di qualità ed efficienza voluti dall'Unione Europea.

In linea con le priorità contenute nell'atto di indirizzo del Ministro per l'anno 2019 è stata inoltre attuata una completa revisione dell'assetto organizzativo del Servizio per i Rapporti con il Consiglio Superiore della Magistratura che, nell'ambito dell'ufficio di Gabinetto, è chiamato a curare le attività di predisposizione e gestione dei flussi documentali finalizzate all'esercizio delle attribuzioni del Ministro della Giustizia in materia ispettiva e disciplinare.

La spinta riformatrice nel funzionamento del servizio -già avviata negli ultimi mesi dell'anno 2018- è finalizzata al conseguimento di un serio ed effettivo innalzamento dei livelli di efficienza ed efficacia dell'attività amministrativa svolta.

Per garantire risultati immediati in termini di semplificazione delle procedure disciplinari, massima attenzione è stata prestata ad esposti, segnalazioni e informative pervenute, portata all'esame del Gabinetto del Ministro, che ha proceduto con immediatezza all'esame, alla valutazione e alla conseguente archiviazione di quelle manifestamente infondate. Tale *modus operandi* ha diminuito il numero dei fascicoli formati consentendo, tuttavia, di attuare per essi un'istruttoria più accurata sui fatti di possibile rilievo disciplinare. Nel corso dell'anno 2019 sono stati infatti archiviati in maniera diretta ben n. 3853 tra esposti, informative e segnalazioni che non presentavano alcun profilo di astratto rilievo disciplinare, così da assicurare una più puntuale disamina di quelli meritevoli di attività istruttoria.

Sotto il profilo telematico si è inoltre provveduto all'implementazione del programma informatico "Astrea" per la gestione dei fascicoli disciplinari, già in uso a partire dall'anno 2016, avviando per gli anni 2019/2020 un intervento finalizzato al

salvataggio della data di scadenza dei termini dell'azione disciplinare al fine di consentire un monitoraggio del fascicolo e impedire la decadenza dell'azione.

Il servizio ha inoltre attuato un processo di dematerializzazione procedendo allo scarto della documentazione cartacea concernente gli "Atti Vari CSM" (anno 2018), i "Conferimenti Uffici Direttivi" e le "Dimissioni" (anno 2018). E' stato avviato, altresì, lo scarto della documentazione cartacea contenuta nei fascicoli creati negli anni 2010/2014 a seguito di Ispezioni Ordinarie, trattandosi di atti remoti (le verifiche ispettive sono, di fatto, eseguite ogni quattro anni) e conservati solo in copia (gli originali sono custoditi presso l'archivio dell'Ispettorato Generale).

Si rileva, infine, che i documenti originali analogici sono stati convertiti in informatici, preservandone il valore giuridico, probatorio e archivistico, poiché ogni singolo atto è stato protocollato, scansionato e custodito digitalmente in un sistema di gestione sicuro (protocollo informatico "Calliope" e *software* "Astrea"), per garantire una conservazione essenziale e permanente dell'attività amministrativa esercitata.

Il Servizio, al fine di ottimizzare la classificazione degli atti e facilitarne la ricerca sul protocollo informatico "Calliope", ha incorporato l'attività di protocollazione, archiviazione documentale e conservazione dei fascicoli, in precedenza assegnata all'Ufficio servizio di gestione documentale. La fusione ha contribuito in maniera positiva a migliorare la gestione dei processi di lavoro, ottimizzando i tempi di lavorazione degli atti (con riduzione del numero delle protocollazioni in "entrata" e degli "identificativi") e facilitando la ricerca dei fascicoli.

Infine il Servizio, in linea con le più avanzate politiche di digitalizzazione, ha proseguito quanto già intrapreso nell'anno precedente, attuando una condivisione telematica delle comunicazioni e delle informazioni con le altre articolazioni del Gabinetto e del Ministero della Giustizia.

4.4. La nuova attività di monitoraggio specifico in materia di ingiusta detenzione

Gli artt. 314 e ss. del codice di procedura penale disciplinano l'istituto della riparazione per ingiusta detenzione, strumento indispensabile in un ordinamento

democratico che, come il nostro, si è sviluppato intorno alla centralità dei diritti della persona, così come sanciti dalla Costituzione.

La "costituzionalizzazione del meccanismo riparatorio" per effetto dell'art. 24, comma 4, Cost., sancisce l'estensione della riparazione anche ai provvedimenti emessi in materia di libertà personale. Risponde, infatti, a criteri di giustizia sostanziale (oltre che di civiltà) la previsione dell'obbligo per lo Stato di intervenire ogni qualvolta da un errore compiuto da un proprio organo derivi l'ingiusta limitazione di uno dei diritti fondamentali dell'individuo, qual è la libertà personale.

Detto questo, il Ministero della giustizia ha accertato che le verifiche svolte in passato in materia di ingiusta detenzione riguardassero esclusivamente la indebita protrazione della custodia cautelare e la conseguente eventuale violazione delle disposizioni di legge che ne presidiano la applicazione e la durata. Gli ispettori ministeriali acquisivano soltanto il dato relativo alle scarcerazioni tardive e verificavano l'eventuale esistenza di illeciti disciplinari.

Per tale motivo, su impulso del Ministro della Giustizia, nei primi mesi del 2019 si è provveduto, per la prima volta in maniera strutturale, ad ampliare lo spettro degli accertamenti dell'Ispettorato Generale sulla applicazione e gestione delle misure custodiali, estendendo la verifica a tutte le ipotesi di ingiusta detenzione e non soltanto alle c.d. scarcerazioni tardive.

Nel rispetto dell'autonomia della magistratura, questa nuova e strutturale attività di monitoraggio è stata considerata doverosa (non solo giuridicamente ma anche "moralmente") in tutti i casi in cui vi sia stata una ingiusta compressione della libertà personale.

Al fine di attuare il monitoraggio delle domande di riparazione per ingiusta detenzione, l'Ispettorato Generale, nei primi mesi dell'anno 2019, ha provveduto all'acquisizione dei dati di flusso relativi ai procedimenti iscritti ai sensi degli artt. 314 ss. cod. proc. pen. nell'ultimo triennio (2016-2018) presso le Corti d'Appello. L'analisi del dato dei procedimenti per ingiusta detenzione – acquisito da remoto e destinato ad essere stabilmente implementato negli anni successivi – ha permesso di valutare

analiticamente l'incidenza delle domande indennitarie su base distrettuale, oltre che nazionale ed aggregata per macroaree omogenee.

Oltre al dato statistico suindicato si è provveduto ad acquisire copia delle ordinanze di accoglimento delle domande di riparazione per ingiusta detenzione non più soggette ad impugnazione, trasmesse dalle singole Corti di Appello, che sono state oggetto di valutazione da parte dell'Ispettorato Generale al fine di verificare l'esistenza dei presupposti per eventuali approfondimenti istruttori finalizzati ad accertare comportamenti di rilievo disciplinare.

L'attività di esame dei provvedimenti di accoglimento definitivi, ed in particolare di quelli emessi nell'anno 2018, si è resa necessaria anche al fine di fornire supporto all'attività di monitoraggio imposta dalla legge n. 103 del 2017 (art. 1, comma 37), che, ad integrazione dell'obbligo di relazione annuale del Governo al Parlamento concernente informazioni e dati relativi alle misure cautelari di cui dall'art. 15 della legge n. 47 del 2015, ha richiesto che nella suddetta relazione siano comunicati anche "*i dati relativi alle sentenze di riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, pronunciate nell'anno precedente, con specificazione delle ragioni di accoglimento delle domande e dell'entità delle riparazioni, nonché i dati relativi al numero di procedimenti disciplinari avviati nei confronti dei magistrati per le accertate ingiuste detenzioni, con indicazione dell'esito, ove conclusi*".

Tali accertamenti (sia l'acquisizione del dato statistico che l'esame delle ordinanze di accoglimento passate in giudicato) sono stati stabilmente introdotti nell'attività ispettiva ordinaria dell'Ispettorato Generale, al fine di assicurare un monitoraggio annuale, costante, completo e sempre aggiornato dei casi di ingiusta detenzione.

Il riconoscimento di un indennizzo in favore del soggetto che abbia patito una limitazione della libertà personale trova fondamento nella "ingiusta" detenzione, che può essere effetto di un provvedimento successivo di merito definitivo (sentenza di proscioglimento o di assoluzione) o derivare dalla accertata carenza in fase cautelare

dei presupposti di legge di cui agli artt. 273 e 280 c.p.p. per l'emissione della misura restrittiva.

Nell'attività di monitoraggio delle ordinanze di accoglimento definitive si è deciso di privilegiare una classificazione dei provvedimenti che avesse riguardo alle "ragioni di accoglimento delle domande", secondo il dettato dell'art. 314 c.p.p. La citata disposizione processuale prevede, in particolare, due distinte ipotesi di riparazione per ingiusta detenzione, in funzione del momento genetico del diritto, classificate come casi di indennizzo **"da sentenza irrevocabile"** e di indennizzo **"da illegittimità dell'ordinanza cautelare**".

La **prima tipologia di ordinanze** di accoglimento ("da sentenza irrevocabile) ha ad oggetto i casi previsti dal **primo comma dell'art. 314 c.p.p**., che richiede, quale presupposto per il riconoscimento del diritto alla riparazione per ingiusta detenzione, la pronuncia di **una sentenza di proscioglimento (o assoluzione) irrevocabile** perché il fatto non sussiste, per non aver commesso il fatto, perché il fatto non costituisce reato o non è previsto dalla legge come reato o, ancora, che sia stata emessa a carico del soggetto detenuto una archiviazione o una sentenza di non luogo a procedere.

La **seconda tipologia di ordinanze** ha ad oggetto il riconoscimento delle condizioni per l'indennizzo previste dal **secondo comma** del citato art. 314 c.p.p., che prevede una ulteriore e diversa ipotesi di diritto alla riparazione per ingiusta detenzione per il caso in cui un soggetto, definitivamente prosciolto o condannato, nel corso del processo a suo carico sia stato raggiunto da un **provvedimento di custodia cautelare successivamente riconosciuto illegittimo** per mancanza originaria o sopravvenuta delle condizioni di applicabilità o dei presupposti - titolo del reato e gravità indiziaria - di cui agli artt. 273 e 280 c.p.p.

Sulla base dell'indicato criterio normativo di tipo contenutistico, nello schema riassuntivo che segue i provvedimenti definitivi di accoglimento delle domande di riparazione per ingiusta detenzione sono dunque distinti, per singole Corti di appello, tra **ordinanze riparatorie "da sentenza di proscioglimento irrevocabile"** (emesse ai

sensi del primo comma dell'art. 314 c.p.p.) e **"da illegittimità dell'ordinanza cautelare"** (emesse ai sensi del secondo comma del medesimo articolo).

Quanto alla prima tipologia di ordinanze di accoglimento della domanda indennitaria si è operata una ulteriore distinzione tra i casi in cui le "sentenze di proscioglimento irrevocabile" siano state emesse nel primo grado di merito (GUP/Tribunale/Corte di Assise) dai casi in cui l'assoluzione dell'imputato sia stata pronunciata a seguito ad impugnazione in grado di appello (sentenze di assoluzione in riforma della condanna in primo grado) o in sede di legittimità (sentenze di annullamento della condanna in grado di appello).

Tale ulteriore autonoma tipizzazione delle ordinanze di accoglimento ai sensi del primo comma dell'art. 314 c.p.p. si presenta, infatti, maggiormente funzionale dello scopo del presente monitoraggio.

Inoltre, quanto alle ordinanze di accoglimento della domanda di riparazione "per illegittimità dell'ordinanza cautelare" ai sensi del secondo comma dell'art. 314 c.p.p. il monitoraggio è stato orientato a rilevare le eventuali distonie nella valutazione delle condizioni di legge per l'adozione delle misure cautelari restrittive[1], pur nel rigoroso rispetto delle prerogative del vaglio discrezionale del giudice del cautelare sulla gravità indiziaria (suscettibile di modificazione nella fase cautelare).

A tal fine è parso opportuno distinguere, per quanto emergente dalla lettura dei provvedimenti:

1. le ipotesi in cui l'ordinanza applicativa della misura cautelare personale sia stata annullata dal tribunale del riesame sulla base di una diversa valutazione dei **medesimi elementi posti a base del provvedimento genetico**, sia quanto ai gravi indizi sia alle esigenze cautelari;

2. i casi in cui l'annullamento della misura sia derivato dalla **sopravvenienza di nuovi elementi di valutazione**, anche a seguito delle indicazioni fornite dal soggetto ristretto;

3. le ipotesi di **provvedimenti irrevocabili di condanna del soggetto** che sia sottoposto nel corso del processo a misura cautelare che non doveva essere "mantenuta", oggettivamente affini alle prime due secondo la previsione di cui al secondo comma dell'art. 314 c.p.p., in cui la detenzione diviene "ingiusta" *ex post*, **in fase di esecuzione**, per effetto di provvedimenti rideterminativi della pena o riduttivi della stessa[2].

Di seguito lo schema riassuntivo del dato rilevato, secondo la descritta ripartizione contenutistica delle ordinanze di accoglimento irrevocabili, per l'anno 2018 (dovendosi precisare che il monitoraggio di quelle relative all'anno 2019 è tuttora in corso).

Corti	Sentenze di proscioglimento			Illegittimità ordinanze cautelari			Totale
	GUP/Trib	C. Appello	C. Cassaz.	Elementi genetici	Elementi sopravv.	Esecuzione /Condanna	
Messina	14	4	1	7	1		27
Palermo	10	1	1	2	1	2	17
Ancona	3						3
Bari	30	4	1			2	37
Bologna	2						2
Brescia	2						2
Cagliari		1					1
Caltanissetta	5	2		1	1		9
Catania	11	2		5	2	3	23
Lecce	9	4	1	4	2	2	22
L'aquila	9						9
Genova	4				1	2	7
Firenze	6	1					7
Venezia	19	6		1	1	5	32

Trieste	1				1		2
Trento							0
Torino	7			1	2		10
Salerno	2			1			3
Roma	41	13		2	5	1	62
Milano	11	1	1	3	5		21
Perugia	2					1	3
Potenza	5						5
Reggio Calabria	47	8	3	4	3		65
Catanzaro							48
Napoli							92

Si rileva che l'attenzione del Ministro in materia di ingiusta detenzione è strettamente collegata con l'attività disciplinare.

Indicativo è in tal senso il dato relativo alle azioni disciplinari esercitate dal Ministro della giustizia negli anni 2018 e 2019.

ANNO	**2018**	**N.16**
AZIONI DISCIPLINARI PROMOSSE	**PG CASSAZIONE**	**MINISTRO DELLA GIUSTIZIA**
	2	**14**

ANNO	**2019**	**N.24**
AZIONI DISCIPLINARI PROMOSSE	**PG CASSAZIONE**	**MINISTRO DELLA GIUSTIZIA**
	3	**21**

5. I Luoghi della giustizia. Razionalizzazione della spesa ed efficientamento delle strutture penitenziarie e giudiziarie. Una giustizia diffusa sul territorio e vicina ai bisogni dei cittadini.

5.1. Edilizia penitenziaria.

L'edilizia penitenziaria costituisce un altro settore strategico su cui questo Dicastero sta investendo nell'ambito di una politica di complessivo rilancio del sistema penitenziario. Sono, infatti, di immediata evidenza i riflessi positivi della riqualificazione e dell'ampliamento dei luoghi di detenzione sulle generali condizioni di vita dei detenuti e sul contesto lavorativo di coloro che vi operano quotidianamente.

L'idoneità degli spazi, invero, contribuisce a restituire dignità a chi li occupa stabilmente, in quanto detenuto o in quanto operatore penitenziario, e appare strettamente funzionale al potenziamento dell'offerta trattamentale nella direzione di una rinnovata concezione propositiva della pena che ne valorizzi la funzione rieducativa rispetto a una anacronistica portata meramente afflittiva.

Sotto tale profilo appare opportuno segnalare che nel 2019 è proseguita l'attività di riqualificazione e valorizzazione del patrimonio demaniale in uso governativo all'amministrazione penitenziaria. Oltre agli interventi per il completamento dei padiglioni detentivi già in corso di costruzione, l'attività si è concentrata sull'incremento dei posti regolamentari in tutta Italia mediante assegnazione ai Provveditorati Regionali della gran parte delle risorse disponibili sui capitoli 1687 (manutenzione ordinaria), 7301 (manutenzione straordinaria) e 7300 (investimenti) per l'avvio di significative iniziative di recupero di compendi immobiliari inutilizzati e/o sottoutilizzati, soprattutto nelle aree di maggiore criticità.

In tale quadro, l'esercizio finanziario 2019 è stato caratterizzato da rilevanti aumenti di risorse sul capitolo della manutenzione ordinaria fino a circa 25 milioni di euro.

Nello stesso solco si è inserita anche la legge finanziaria per il 2020 con la previsione del rifinanziamento del fondo di € 1.961.966,00 annui, di cui all'art. 1, comma 457, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, per interventi urgenti tesi ad assicurare la funzionalità, tra l'altro, anche degli istituti penitenziari.

Gli interventi conservativi posti in essere hanno consentito e consentiranno di recuperare i posti inagibili per problemi edili e impiantistici, in costante decremento e stimabili, entro la fine del corrente anno, in circa 3.000 posti su 50.450, con l'obiettivo di raggiungere, entro il 2020, la soglia fisiologica del 5% di indisponibilità per l'espletamento dei lavori ciclici di manutenzione.

Continua anche l'attività riavviata del Comitato Paritetico Interministeriale per l'edilizia penitenziaria, costituito da rappresentanti di questo Ministero e del Dicastero delle Infrastrutture e dei Trasporti, che nel 2016 ha varato un aggiornato programma di modifica del piano carceri, predisposto in base al nuovo mutato quadro di fabbisogni territoriali rispetto alla situazione emergenziale del 2009.

Tale nuovo programma, formulato sulla base delle previsioni di impiego delle economie del piano carceri, ha consentito l'avvio di una serie di interventi di recupero e adeguamento al D.P.R. 230/2000 di istituti e reparti detentivi, nonché il recupero e la realizzazione *ex novo* di nuovi spazi per il lavoro e il trattamento.

Va ricordato anche che il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria sta seguendo i procedimenti relativi agli innovativi modelli architettonici e gestionali per il nuovo istituto di Nola e per le nuove strutture in ampliamento dell'istituto di Brescia Verziano, opere di cui è prevista la realizzazione, a cura del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, in proseguimento dell'attività del Piano Carceri.

Peraltro, nel 2019 sono stati finanziati gli interventi necessari per l'attivazione dei 3 padiglioni da 200 posti negli istituti di Trani, Lecce e Parma, avviati dal piano carceri, ed è inoltre previsto, nel 2020, il completamento di altri 2 padiglioni da 200 posti detentivi a Taranto e Sulmona. Per l'effetto di tali interventi i posti regolamentari potranno vedere un aumento a circa 51.500.

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

Tali interventi di recupero risponderebbero, peraltro, al requisito di mantenimento delle strutture penitenziarie in ambienti urbani e contestualmente all'esigenza di evitare impatti negativi e ricadute pregiudizievoli della nuova edilizia pubblica sul settore agricolo. Sono già state prese in consegna le Caserme Bixio a Casale Monferrato e Battisti a Napoli, con avvio degli interventi di bonifica propedeutici alla progettazione dei lavori, mentre sono già stati svolti sopralluoghi per la futura presa in consegna della Caserma Barbetti a Grosseto; complessivamente si tratta di interventi di riqualificazione da cui dovrebbero derivare circa 1000 nuovi posti detentivi regolamentari in istituti particolarmente vocati per le attività di riabilitazione e reinclusione sociale.

Inoltre, è stato predisposto un apposito piano, in applicazione dell'art. 7 del D.L. 14 dicembre 2018, n. 135, convertito in legge 11 febbraio 2019, n. 12 per la realizzazione di 25 nuovi padiglioni modulari da 120 posti, a trattamento avanzato, in aree disponibili nei complessi penitenziari già attivi, per complessivi 3000 nuovi posti detentivi regolamentari.

In merito, si evidenzia che sono già stati avviati i procedimenti per l'affidamento delle indagini geologiche e geotecniche sui siti di impronta dei relativi fabbricati di 10 padiglioni, per complessivi 1200 nuovi posti detentivi regolamentari, presso gli istituti penitenziari di Vigevano, Monza, Rovigo, Perugia, Viterbo, Civitavecchia e Santa Maria Capua Vetere.

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

Nel campo della ricognizione delle risorse è continuata l'opera di rilievo e accatastamento dei complessi demaniali, finanziata con i fondi sui piani di gestione 7 e 8 del cap. 7300, mentre nel campo della gestione e del controllo si è proseguita l'attività, in collaborazione con il servizio informatico penitenziario, per l'implementazione degli applicativi 15 e 3 del sistema Monitoraggi.

Un altro versante su cui, nel corso del 2019, si è particolarmente concentrata l'azione di questo Dicastero nel settore dell'edilizia penitenziaria attiene alla razionalizzazione dei consumi, all'utilizzo di fonti sostenibili o rinnovabili e all'efficientamento energetico.

A tal proposito, nel corso del 2019 sono stati sottoposti sette progetti preliminari al Ministero per lo Sviluppo Economico che, nel frattempo, ha approvato e ammesso a contributo altri sei progetti inoltrati nel 2018 per l'accesso ai fondi PREPAC.

I progetti prevedono l'efficientamento degli edifici e degli impianti mediante l'applicazione di sistemi di coibentazione dei fabbricati con rivestimenti a cappotto e installazione di nuovi infissi a taglio termico e giunto aperto, che consentano l'abbattimento dei consumi termici, nonché la sostituzione di lampade ad incandescenza con corpi illuminanti a LED a risparmio energetico e l'installazione di pannelli fotovoltaici per l'autoproduzione di energia elettrica e impianti di cogenerazione.

Oltre agli interventi di riqualificazione energetica e degli impianti, saranno vagliati nuovi progetti che favoriscano l'approvvigionamento energetico, anche attraverso l'autoproduzione di fonti sostenibili o rinnovabili, come ad esempio l'apposizione di pannelli solari sulle strutture di pertinenza dell'amministrazione.

Le linee strategiche individuate nel 2016, attuate nel corso degli anni 2017, 2018 e 2019 puntano alla razionalizzazione delle risorse con abbattimento dei consumi

procedendo ad un'opera di sensibilizzazione sul corretto uso degli impianti e, ove possibile, anche al sezionamento degli stessi, mediante la capillare divulgazione di *best practies*; all'abbattimento delle rilevanti perdite idriche, evidenziate dai consumi *pro capite* fuori norma emersi nell'analisi statistica dei dati, con campagne di indagini diagnostiche e consequenziali interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria; all'abbattimento dei consumi idrici mediante progettazione per l'installazione di impianti di recupero e riutilizzo di acque piovane e/o depurate e valorizzazione di eventuali pozzi attivi nei complessi demaniali, con consequenziali risparmi sui consumi elettrici e termici.

5.2. Edilizia giudiziaria.

Il Ministero della Giustizia, anche nell'anno appena trascorso, ha proseguito con ferma determinazione nella sua intensa opera di razionalizzazione dei costi e nel ripristino dell'efficienza del sistema giustizia *tout court*, profondendo energie economiche e organizzative in direzione dell'adeguamento e della funzionalità dei luoghi della giustizia, nella ferma convinzione che tali aspetti possano contribuire ad aumentare la fiducia dei cittadini nel sistema giustizia.

L'azione intrapresa dal Ministero al fine di garantire la gestione degli immobili all'indomani del trasferimento della materia delle spese di funzionamento dai Comuni al Ministero della giustizia si è sviluppata attraverso una costante mappatura ed un monitoraggio della situazione degli immobili stessi, anche attraverso l'utilizzo di un apposito sistema digitale (S.I.G.E.G. - Sistema Informativo Gestione Edifici Giudiziari) finalizzato all'informatizzazione della enorme mole di dati e documenti che ha, infatti, consentito di registrare numerose richieste di interventi strutturali sugli immobili destinati a sedi giudiziarie, con particolare riguardo agli adeguamenti richiesti dal rispetto delle disposizioni di cui al D.Lgs. n. 81\2008 nonché dalla normativa antisismica.

Dunque, per effetto del trasferimento di competenze, il Ministero della Giustizia ha assunto la gestione diretta di circa 926 immobili, in parte demaniali, in parte

comunali e in parte in locazione da privati o altri enti (per gli immobili in locazione la manutenzione straordinaria compete ai relativi proprietari) e, conseguentemente, le richieste di interventi in materia di edilizia giudiziaria posti a carico dell'Amministrazione sono cresciute in maniera esponenziale.

Per tali immobili occorre quindi provvedere ad una serie di attività - edili e impiantistiche - che, essendo riconducibili al D.Lgs. n. 81\2008, restano fuori dal meccanismo del cd. Manutentore Unico e dalla conseguente competenza dell'Agenzia del Demanio rimanendo in quella dell'Amministrazione usuaria.

Anche solo per dare contezza della dimensione del fenomeno, si riporta che le richieste di intervento trasmesse nel corrente anno 2019 dagli Uffici giudiziari ed inserite nel Portale S.I.G.E.G. sono state 527, sottolineando che l'importo per le opere riguardanti la messa a norma impiantistica e l'adeguamento al D.Lgs. n. 81\2008 ammonta ad € 72.109.609,52 (su un totale di previsioni di spesa per € 186.748.835,47).

Peraltro, nel perseguimento della maggiore efficienza gestionale anche degli Uffici giudiziari, l'Amministrazione ha cercato le migliori soluzioni possibili per superare la farraginosità del meccanismo congiunto di intervento che vede coinvolti l'Amministrazione della Giustizia e i Provveditorati delle Opere pubbliche, destinatari dei fondi di spesa quali ordinatori primari e gestori dell'intero processo di affidamento ed esecuzione dei lavori (con i relativi pagamenti), mediante una revisione delle procedure finalizzate alla programmazione degli interventi posti a carico dell'Amministrazione usuaria sulla base di un'intesa tra le due amministrazioni, Giustizia e MIT, che consentisse di gestire con maggiore trasparenza e chiarezza i rapporti tra esse e il programma di interventi concordato e, poi, approvato.

Con l'intento di garantire un miglior servizio non solo all'utenza, ma anche agli operatori tutti, attraverso la concentrazione in un'area limitata delle sedi degli uffici e dei servizi della Giustizia, la rifunzionalizzazione di immobili demaniali (o acquisiti al patrimonio dello Stato per cessioni di altri Enti) dismessi o in cattivo stato di manutenzione e la conseguente riqualificazione del comparto urbano o, come nel caso di Lecce, il riutilizzo di beni sequestrati alla criminalità organizzata, il Ministero ha

promosso la realizzazione in alcune città di Poli della Giustizia, cd. Cittadelle giudiziarie.

Allo stato, Protocolli di intesa con gli Enti coinvolti sono stati siglati per gli Uffici Giudiziari di : 1) Roma; 2) Bari; 3) Perugia; 4) Lecce; 5) Vercelli; 6) Trani; 7) Messina; 8) Catania; 9) Milano; 10) Velletri; 11) Venezia; 12) Bologna; 13) Catanzaro; 14) Sassari; 15) Udine. Prossimi alla sottoscrizione sono Taranto e Foggia.

Sempre in un'ottica di recupero dei beni demaniali e di risparmio finanziario, verso cui questa Amministrazione orienta le proprie azioni organizzative in relazione agli Uffici periferici (ove possibile anche facendosi parte attiva ai fini del reperimento in tutto o in parte dei necessari finanziamenti per la realizzazione delle opere di proprio interesse), si evidenzia che sono terminati i lavori alla Ex Caserma Mario Fiore, consegnata quale sede del Tribunale e relativa Procura della Repubblica di Santa Maria Capua Vetere, con l'evidente beneficio finanziario di eliminazione degli oneri di locazione passiva; si è inoltre in procinto di procedere alla stipula della Convenzione per la realizzazione del II lotto relativo alla Cittadella Giudiziaria di Venezia, attraverso il recupero dell'immobile Ex Manifattura Tabacchi, per il quale questa Amministrazione ha già assicurato la copertura economica.

Resta sempre viva l'attenzione del Ministero anche al monitoraggio degli immobili in locazione passiva (380 contratti per oltre 300 immobili) per verificare lo stato dei contratti, precedentemente affidati alla competenza dei Comuni. L'efficace controllo compiuto ha permesso di individuare le criticità rilevate per alcune sedi giudiziarie, che sono state affrontate diramando mirate indagini di mercato finalizzate alla ricerca di nuovi immobili idonei rispetto alle esigenze espresse dalle stesse strutture territoriali per fare cessare gravose condizioni di spesa sul Ministero, in assenza di peculiari bisogni logistici non altrimenti gestibili.

La ricerca attivata mediante le attività di osservazione e controllo in corso è stata orientata sia alla sostituzione di immobili in occupazioni *sine titulo*, con evidente risparmio per l'Amministrazione in considerazione della notevole attuale riduzione

degli importi dei canoni di locazione, sia all'utilizzo di nuovi immobili per finalità di archivio.

A quest'ultima necessità il Ministero intende attualmente provvedere attraverso l'acquisizione della disponibilità degli edifici in uso agli Uffici giudiziari soppressi e ancora parzialmente occupati con il materiale di archivio. La continua ricognizione territoriale dei beni ha consentito di garantire il soddisfacimento delle esigenze manifestate dagli uffici giudiziari in gestione e di programmare l'ulteriore attività del Ministero verso una sempre più adeguata organizzazione logistica nell'interesse degli addetti ai lavori e della cittadinanza.

Nell'ambito dell'azione programmata e proprio al fine di individuare criticità e soluzioni nell'attuale sistema di competenze nella gestione degli immobili giudiziari, merita una particolare attenzione la costituzione di un Tavolo tecnico, nato dall'esigenza di verifica dell'applicazione della normativa di settore presso gli uffici giudiziari, a seguito del trasferimento - avvenuto con la legge 23 dicembre 2014, n. 190 (c.d. legge di stabilità per il 2015) - della materia delle spese di funzionamento dai Comuni al Ministero della giustizia, nonché dall'opportunità di individuare le più stringenti necessità organizzative, con finalità programmatiche anche di risposta ad alcune criticità registrate, valorizzando gli elementi di positiva razionalizzazione in tema di consumi che il trasferimento di funzioni intendeva certamente raggiungere.

L'analisi del tavolo, compendiatasi in una disamina del percorso ordinamentale, organizzativo e gestionale che il Ministero della giustizia ha compiuto in questi anni in materia di spese di funzionamento e delle criticità dell'attuale assetto, è approdata a possibili soluzioni organizzative che, oltre a valorizzare l'importanza delle nuove figure professionali in via di reclutamento (come ingegneri, architetti e geometri) fondamentali nel settore dell'edilizia e del funzionamento, tengono conto di un alleggerimento e decentramento della procedura di spese di funzionamento per un più rapido e incisivo intervento sui fabbisogni funzionali e gestionali degli uffici giudiziari direttamente interessati sul territorio.

Pertanto, in questa ottica di efficientamento anche della gestione del patrimonio, quest'amministrazione investe anche sulla preparazione professionale del personale tecnico destinato alla trattazione della materia; in particolare, infatti, si è ritenuto opportuno accompagnare l'ingresso dei funzionari tecnici di nuova assegnazione presso il Ministero della Giustizia con una formazione specialistica in materia di sicurezza del lavoro, manutenzione edilizia, strutture, procedure e sulla normativa in tema di appalti e anticorruzione.

A dimostrazione dell'impegno profuso dal Dicastero nel perseguimento dello scopo gestionale basti evidenziare che esso ha realizzato, fino a quasi la metà del mese di ottobre 2019, circa n. 80 procedimenti di affidamento contrattuale, ai sensi del D.Lgs. 50/2016 ("Nuovo Codice dei Contratti Pubblici"), nonché ai sensi delle normativa sulla adesione alle Convenzioni Consip in vigore, per l'affidamento di appalti di lavori, servizi e forniture per gli Edifici Giudiziari di Napoli, Napoli Nord nonché per i locali ospitanti il DGSIA CISIA di Napoli e gli Uffici della Giustizia Minorile.

Pari attenzione, in ossequio al fermo convincimento di questo Ministero ampiamente esposto, è stata rivolta anche alle esigenze di altri Uffici giudiziari sul territorio, e così si è provveduto, nel corso dell'anno, ad una serie di attività di intervento su vari Uffici Giudiziari, quali: le attività relative all'apertura della Nuova città giudiziaria di Salerno; la rimodulazione logistica degli Uffici Giudiziari del Tribunale di S. Maria Capua Vetere (CE) e il trasferimento degli Uffici del Giudice di Pace del detto comune nella sede dell'*ex* Tribunale di via Grafer a Caserta, in immobile di proprietà demaniale, con conseguente risparmio dei precedenti oneri di locazione passiva; per l'Ufficio di Bari, nel corso del 2019, l'individuazione della nuova sede presso via Dioguardi in Bari, la redazione del progetto di funzionalità dei nuovi uffici da disporsi nell'ambito della sede *ex* Telecom , l'attivazione delle necessarie procedure di gara per garantire la funzionalità della sede; la dislocazione dei nuovi archivi della Procura della Repubblica di Napoli presso la sede dell'*ex* aula bunker di via Cappuccini in Santa Maria Capua Vetere; e altre diverse attività messe in campo con l'Agenzia del

Demanio, finalizzate in particolare a ricercare soluzioni tecnico allocative per gli uffici giudiziari della Corte di Appello di Napoli.

Con riferimento, poi, alla razionalizzazione delle risorse e spese di funzionamento degli uffici giudiziari, preme evidenziare i risparmi concretamente conseguiti, anche per l'anno in corso, per effetto del trasferimento al Ministero della Giustizia delle spese obbligatorie per il funzionamento degli uffici giudiziari. I risultati ottenuti sono frutto di una sempre più attenta analisi delle esigenze di spesa per il funzionamento degli uffici medesimi, degli strumenti di acquisizione di beni e servizi offerti da CONSIP S.p.a., delle scelte strategiche del Ministero 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.

La composita azione intrapresa dal Ministero con intenti di razionalizzazione di questi ultimi si è sostanzialmente evoluta in una prima fase iniziale di ricognizione dei contratti nei quali il Ministero era subentrato *ex lege* e, quindi, in un'analisi degli stessi, delle esigenze distrettuali nonché degli strumenti offerti sulla piattaforma degli acquisti in rete della Pubblica Amministrazione per la stipulazione di nuovi contratti.

Inoltre, con precipue finalità di maggiore razionalizzazione ed efficacia della spesa, questa amministrazione ha privilegiato la "gestione diretta" delle spese di funzionamento, basata sostanzialmente su un sistema decentrato che affida, anche in considerazione delle funzioni di vigilanza, controllo e individuazione dei fabbisogni degli uffici giudiziari attribuite alle locali Conferenze Permanenti, ex DPR 133/2015, ai Presidenti di Corte di Appello e ai Procuratori Generali presso queste ultime, in qualità di Funzionari Delegati, la gestione e il pagamento dei contratti nei quali il Ministero della Giustizia è subentrato alla data del 1 settembre 2015, contratti precedentemente stipulati dai Comuni.

Ciò ha consentito ai Dirigenti degli uffici giudiziari un effettivo controllo sui rapporti che interessano le rispettive sedi nonché una effettiva verifica della corretta

esecuzione dei contratti stessi, con conseguente diretta applicazione di eventuali penali, come pure delle effettive esigenze e degli eventuali sprechi.

Al che va aggiunto che la gestione diretta della spesa a livello locale ha poi anche contribuito a generare un meccanismo virtuoso di riorganizzazione degli uffici, per un impiego ottimale delle risorse con risparmi molto rilevanti sotto svariati profili.

5.3. Uffici di prossimità.

Nel corso del 2019 si sono implementate, in attuazione dell'obiettivo contenuto nell'Atto di indirizzo 2019, le attività volte all'attuazione del principio di prossimità e accessibilità del sistema giustizia, funzionali al progressivo innalzamento del livello qualitativo del servizio giustizia, mediante la realizzazione degli "*Uffici di prossimità*", progetto finanziato nell'ambito del PON *Governance* 2014-2020.

Come noto, la valenza strategica del progetto è quella di incentivare la nascita di presidi dislocati sul territorio in grado di offrire al cittadino (e in particolare alle fasce deboli) un valido supporto in ambiti che - pur rientrando nella giurisdizione - non comportano la risoluzione di conflitti e spesso implicano la necessità di una forte interazione tra diversi livelli di amministrazione (si pensi a titolo esemplificativo alla delicata materia delle tutele, delle curatele e delle amministrazioni di sostegno).

L'attivazione di Uffici di prossimità, in collaborazione con gli enti locali e territoriali, consente di delocalizzare alcune attività, prima esperibili esclusivamente presso gli Uffici giudiziari, e di integrare la rete dei servizi a tutela specialmente delle fasce deboli, fornendo servizi omogenei su tutto il territorio nazionale.

Negli Uffici di prossimità è possibile, a titolo esemplificativo:

a) orientare e informare gli utenti sugli istituti di protezione giuridica (tutele, curatele, amministrazioni di sostegno), anche attraverso la distribuzione di materiale informativo;

b) distribuire la modulistica adottata dagli Uffici giudiziari di riferimento;

c) dare supporto alla predisposizione degli atti che le parti (e gli ausiliari del giudice) possono redigere senza l'ausilio di un legale;

d) inviare atti telematici agli Uffici giudiziari;

e) fornire consulenza sugli istituti di protezione giuridica.

Detto progetto, integralmente finanziato dal Fondo Sociale Europeo con uno stanziamento previsto di oltre 34.000.000 di euro ripartiti tra le varie Regioni, presuppone una forte collaborazione tra Amministrazione centrale, Enti territoriali e Uffici giudiziari, in modo da garantire l'apertura di un numero di Uffici di prossimità per ogni distretto.

Al fine di raccordare l'azione tra i tre centri di imputazione di interesse sopra indicati, si è istituito, presso il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi, un apposito gruppo di lavoro, che ha svolto il ruolo chiave di contatto e coinvolgimento degli Uffici giudiziari interessati dalle attività progettuali, in stretta collaborazione e sinergia con la Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione.

Si è quindi proceduto all'approvazione del complesso progetto "Ufficio di prossimità" e alla rimodulazione dei finanziamenti al fine di consentire l'apertura di almeno 1.000 Uffici in tutta Italia nel corso del prossimo biennio.

E' stata inoltre attivata la fase sperimentale mediante l'apertura di Uffici di prossimità in Liguria, Toscana e Piemonte - compiutamente indicati nella sotto riportata tabella - selezionate quali Regioni sperimentali e al fine di capitalizzare le esperienze e il *know-how* già maturato in esperienze di modellizzazione di servizi di avvicinamento della giustizia al cittadino già realizzati.

In particolare, la Regione Toscana ha assunto un ruolo determinante nella diffusione di servizi per il territorio attraverso la costruzione di piattaforme per l'utilizzo della piattaforma del Processo Civile Telematico.

Quanto al Piemonte, si è tenuto conto dell'esperienza dello "Sportello di prossimità" realizzato dall'Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello e La Loggia nell'ambito della quale sono stati valorizzati aspetti organizzativi, di mappatura del processo e di individuazione di efficaci strumenti di miglioramento del percorso organizzativo nella erogazione dei servizi.

Quanto alla Regione Liguria, si è inteso valorizzare il forte *know-how* informatico ad oggi orientato nella realizzazione di specifici servizi nel contesto socio sanitario e, pertanto, nell'ambito della "volontaria giurisdizione".

Regione	Denominazione Ufficio	Ubicazione	Partner	Accordo costitutivo	Data
2 Uffici Liguria	Ufficio di prossimità di Genova Bolzaneto in Val Polcevera	Distretto Socio-Sanitario 10 in Val Polcevera	Regione Liguria Azienda Ligure Sanitaria Comune di Genova Municipio V Val Polcevera Tribunale di Genova Azienda Socio-Sanitaria Ligure 3 Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Genova	Protocollo per la costituzione dell'Ufficio di prossimità di Genova Bolzaneto in Val Polcevera	21/11/2018
	Ufficio di prossimità presso il Comune di Chiavari	Comune di Chiavari - Palazzo di Giustizia di Chiavari	Regione Liguria Azienda Ligure Sanitaria Comune di Chiavari Tribunale di Genova Azienda Socio-Sanitaria Ligure 4	Protocollo per la costituzione dello Sportello di prossimità del Chiavarese	30/04/2018
2 Uffici Toscana	Ufficii di prossimità di Firenze e Empoli	1) Quartiere 3 del Comune di Firenze	Regione Toscana Città metropolitana di Firenze Comune di Firenze Comune di Empoli, Quartiere 3 di Firenze Corte d'Appello di Firenze Tribunale di Firenze Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Firenze	Protocollo operativo per la costituzione degli Uffici di prossimità di Firenze e Empoli	03/12/2018
		2) Comune di Empoli			
3 Uffici Piemonte	Ufficio di prossimità dell'Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello e la Loggia	Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello e la Loggia	Regione Piemonte Unione dei Comuni di Moncalieri, Trofarello e la Loggia Tribunale di Torino	Protocollo d'intesa	06/12/2018
	Ufficio di prossimità della Città di Pinerolo	Comune di Pinerolo	Regione Piemonte Città metropolitana di Torino Citta di Pinerolo Tribunale di Torino	Protocollo d'intesa	06/12/2018
	Ufficio di prossimità della Città di Susa	Comune di Susa	Regione Piemonte Città metropolitana di Torino Città di Susa Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino Consorzio Intercomunale Socio-Assistenziale Valle di Susa Tribunale di Torino	Protocollo d'intesa	02/04/2019

Nell'arco di tutto il 2019 si è inoltre provveduto ad avviare l'attività amministrativa necessaria a garantire l'avvio dei progetti in tutte le altre Regioni Italiane. In questo contesto sono stati incontrati i vertici degli Uffici giudiziari dei distretti italiani e i rappresentanti delle Regioni, i quali tutti hanno formalmente manifestato interesse indicando i relativi referenti.

Con decreto del 6 dicembre 2019 è stato ammesso a finanziamento il primo progetto "non pilota" proposto dalla Regione Emilia Romagna.

Nelle Regioni che hanno già effettuato i bandi per la manifestazione di interesse la risposta degli enti territoriali è stata particolarmente significativa come si evince dalla tabella sottostante.

Regioni	**Comuni aderenti al progetto**
Emilia Romagna	22
Liguria	21
Piemonte	23
Toscana	15

Occorre infine evidenziare che lo scorso 5 dicembre 2019 è stato presentato a Torino il primo Vademecum per la diffusione degli sportelli, che consentirà, nel tempo necessario alla realizzazione dei materiali per la diffusione, di procedere ad un primo impianto nelle realtà già attive sul territorio.

6. Le risorse.

6.1. La Legge di Bilancio

Sul piano delle risorse, appare necessario fornire una panoramica generale rispetto a quelle assegnate a questo Ministero con la legge di bilancio per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale 2020-2022, che già nell'illustrazione dedicata ai singoli settori sono state evidenziate partitamente.

Nel dettaglio si rappresenta che, oltre alle risorse previste per il personale amministrativo, penitenziario e giudiziario, altre risorse sono state destinate al Ministero per rendere concretamente possibili tutte le politiche di efficientamento del sistema giustizia *tout court* e di protezione avanzata dei soggetti vulnerabili già riconosciuti, a vario titolo, meritevoli di tutela.

Onde proseguire nelle sue politiche di rafforzamento delle dotazioni di personale, questo Ministero potrà beneficiare di un'ulteriore estensione fino al 2020-2021 a seconda di casi, delle graduatorie dei concorsi pubblici a cui attingere per ulteriori assunzioni.

Grazie a queste risorse finanziarie, si potrà, a breve, nell'anno 2020, in aggiunta alle facoltà assunzionali previste dalla normativa vigente, finalizzare l'assunzione di magistrati ordinari vincitori di concorsi già banditi alla data di entrata in vigore della presente legge e in particolare quelli di cui al concorso bandito con D.M. 31.05.2017.

Ulteriori reclutamenti di personale sono previsti per l'Amministrazione della Giustizia, incluso il settore penitenziario e dell'esecuzione penale.

Sono state, infatti, autorizzate: un’accelerazione delle procedure assunzionali delle unità dirigenziali vacanti di direttore di istituto penale per minorenni ai sensi dell’articolo 1,comma 311, della legge 145/2018; al fine di garantire l'efficienza degli Uffici di esecuzione penale esterna, l’assunzione di 18 unità di personale dirigenziale non generale della carriera penitenziaria; al fine di rafforzare l'offerta trattamentale nell'ambito degli istituti penitenziari, in considerazione della rilevante scopertura di organico, nell'anno 2020, procedure concorsuali pubbliche per l'assunzione straordinaria, con contratto di lavoro a tempo indeterminato e nei limiti della vigente dotazione organica, di 50 unità di personale del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria, destinate ai ruoli di funzionario giuridico pedagogico e funzionario mediatore culturale; al fine di rafforzare l'offerta trattamentale legata all'esecuzione penale esterna e di comunità, l'assunzione straordinaria di cento (100) unità di personale per gli uffici territoriali del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità del Ministero della Giustizia, destinato ai ruoli di funzionario della professionalità pedagogica e di funzionario della professionalità di servizio sociale.

Sempre con riferimento alle politiche di efficientamento del sistema sul piano del personale, e specificamente di quello di magistratura, la legge di bilancio ha previsto le Modifiche alla legge n. 48 del 2001 per l'introduzione di piante organiche flessibili distrettuali di magistrati e l’individuazione di un contingente complessivo nazionale delle piante organiche flessibili da destinare alla sostituzione dei magistrati assenti ovvero all'assegnazione agli uffici giudiziari del distretto che versino in condizioni critiche di rendimento.

In un’ottica di efficientamento del sistema-giustizia, anche sul piano della logistica e dell’organizzazione degli uffici giudiziari, la legge di bilancio ha poi previsto un nuovo modello organizzativo decentrato per l’organizzazione giudiziaria del Ministero della giustizia per la gestione degli immobili sedi di uffici giudiziari e per le spese di funzionamento, attuato mediante modifiche al decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240.

Si tratta di una forma di gestione decentrata decisamente più agile e al tempo stesso direttamente collegata all'amministrazione centrale, dotata di personale del profilo tecnico più adeguato ad affrontare questioni connesse alle gestioni del patrimonio edilizio e alle spese di funzionamento, per la cui implementazione si prevede un corrispondente incremento di dotazione organica del personale di:

1) dirigenti non generali (nel numero di 10 unità), con contestuale autorizzazione all'assunzione in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali;
2) personale di area per far luogo a personale tecnico specialistico (contabili, architetti, ingegneri e geometri), in deroga alle ordinarie facoltà assunzionali e con corrispondente incremento della dotazione organica, per un contingente di 150 unità di personale amministrativo, contabile e tecnico, al fine di un adeguato dimensionamento delle nuove articolazioni periferiche.

Con particolare riferimento all'articolo 6 del decreto legislativo 240/2006 si prevede, al comma 3, la partecipazione, nell'ambito degli organismi di cui all'articolo 3 del d.P.R. 18 agosto 2015, n. 133 (c.d. Conferenze permanenti), di un esponente, individuato nel Presidente del Consiglio dell'ordine circondariale degli avvocati, in qualità di rappresentante della categoria degli avvocati del Foro locale, al quale viene attribuito il diritto di votare nell'ambito delle assemblee indette negli organismi con riferimento ai fabbisogni necessari a garantire il funzionamento degli uffici giudiziari.

La particolare attenzione che il Ministero della Giustizia dedica a tutti i soggetti vulnerabili vittime di attività criminose o in ogni caso meritevoli di particolare tutela emerge con evidenza anche dagli investimenti programmati e autorizzati per l'adozione di varie forme di tutela di questi soggetti.

In particolare, in linea di continuità con quanto sino ad ora compiuto dal Ministero della Giustizia in questa direzione, non ultimo anche attraverso l'istituzione, il 29.11.2018, di un *Tavolo di coordinamento interistituzionale per la creazione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato,* la legge di bilancio ha autorizzato la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2020 e 2 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021, finalizzati a rafforzare la rete volta all'assistenza delle vittime di reato

e, in particolare, la tutela sociale e assistenziale delle stesse, per assicurare i diritti di informazione, sostegno emotivo e psicologico, protezione e consigli, per prevenire forme di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazioni e di ritorsioni, nonché al fine di favorire un coordinamento nazionale dei servizi di assistenza alle vittime, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012.

Inoltre, con riferimento ai reati intrafamiliari, come il cd. femminicidio, e alla tutela dei soggetti coinvolti, è ulteriore riprova della particolare sensibilità di questo Ministero alla tematica, il radicale mutamento del quadro ordinamentale dei crediti vantati dallo Stato, da Istituti previdenziali o Assicurativi Pubblici, nonché dagli Enti di cui al d.lgs. 509/1994 e al d.lgs. 103/1996, derivanti da fatti omicidiari commessi in ambito domestico, per i quali è stato, quindi, escluso il recupero nei confronti dei figli delle vittime (quando estranei alla condotta delittuosa); a tali oneri si farà dunque diversamente fronte, entro il limite di spesa di 1,5 milioni di euro nell'anno 2020, di 700 mila euro nell'anno 2021 e 500 mila euro nell'anno 2022, mediante le risorse disponibili di cui all'articolo 6, comma 4, della legge 167/2017 e le prestazioni saranno corrisposte, a domanda, dall'ufficio del Commissario per il coordinamento delle iniziative di solidarietà per le vittime dei reati di tipo mafioso e dei reati intenzionali violenti con le modalità di cui alla legge 122/2016.

Anche per quanto riguarda il *Fondo per la solidarietà alle vittime dei reati di tipo mafioso, delle richieste estorsive, dell'usura e dei reati intenzionali violenti nonché agli orfani per crimini domestici,* la legge di bilancio prevede l'incremento per 1 milione di euro per l'anno 2020 della dotazione del fondo da ripartire in parti uguali a favore delle finalità per *l'erogazione di borse di studio in favore di orfani per crimini domestici* e al finanziamento di iniziative di orientamento, di formazione e di sostegno per l'inserimento dei medesimi nell'attività lavorativa (lettera a) dell'art. 11, comma 1, della legge 4/2018, nonché per le misure di sostegno e di aiuto economico in favore delle famiglie affidatarie (lettera b) della citata legge.

In supporto dei minorenni privi di un sostegno familiare, per i quali l'autorità giudiziaria abbia disposto un provvedimento ai sensi dell'articolo 343 del codice civile o dell'articolo 403 del codice civile, nonché dell'articolo 4 della legge 4 maggio 1983, n. 184, l'intervento finanziario prevede, poi, un'esenzione dalla partecipazione alla spesa sanitaria di cui ai commi 14 e 15 dell'articolo 8 della legge 24 dicembre 1993, n. 537, l'accesso al quale sarà semplificato sulla base delle informazioni rese disponibili dal Ministero della Giustizia.

Sulla stessa scia si pongono, ancora, anche le misure, previste dalla legge di bilancio al fine di assicurare la corretta esecuzione in ambito nazionale delle decisioni sovranazionali, di non assoggettabilità a fini IRES delle somme liquidate a titolo di indennità di risarcimento in esecuzione delle sentenze di condanna della Corte europea dei diritti dell'uomo, dei regolamenti amichevoli e delle dichiarazioni unilaterali definiti ai sensi degli articoli 62 e 62A del regolamento della predetta Corte, seguiti da decisioni di radiazione delle cause dal ruolo.

Quanto alla gestione delle spese di giustizia, preme sottolineare che il nuovo assetto organizzativo del Fondo Unico giustizia civile prospetta positive ricadute sul bilancio dello Stato.

Invero, il previsto accentramento, in capo ad Equitalia Giustizia S.p.A., della gestione del Fondo unico giustizia civile attraverso l'estensione del regime attualmente riservato al Fondo unico giustizia penale, unitamente all'accensione di un conto di Tesoreria in cui far confluire le somme di denaro afferenti a tali fondi, oltre a consentire l'acquisizione di un notevolissimo patrimonio informativo -in termini di effettiva consistenza e continua tracciabilità dei flussi finanziari-, proprio in considerazione della significativa consistenza delle risorse finanziarie in gestione, dell'ampliamento delle competenze e del coinvolgimento nella Tesoreria dello Stato di Equitalia Giustizia S.p.A., si tradurrebbe:

I) in un minor ricorso allo strumento dell'emissione di titoli di Stato;

II) in una minore spesa in termini di interessi sul debito.

Peraltro, è anche previsto che gli utili della gestione finanziaria delle somme di cui all'articolo 2, comma 2-*bis*, del decreto-legge n. 143 del 2008, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 181 del 2008 (*inter alia*, attivo fallimentare, somme provenienti da procedure esecutive immobiliari, somme sottoposte a sequestro conservativo civile, somme a qualunque titolo collegate a procedimenti civili contenziosi) siano versati all'entrata del bilancio dello Stato per la successiva riassegnazione, nella misura del 50%, al Ministero della giustizia al netto degli interessi spettanti ai creditori del fallimento e all'assegnatario.

Preme, poi, anche rilevare che è stato garantito il rifinanziamento dei Fondi speciali di parte corrente e di parte capitale, destinati alla copertura dei provvedimenti di iniziativa della Giustizia che si prevede possano essere approvati nel triennio 2020-2022, determinati come da tabelle A e B allegate alla legge di bilancio e recanti i seguenti stanziamenti:

- **Fondo speciale di parte corrente (Tabella A)**:

anno 2020 euro 13.657.773=
anno 2021 euro 24.061.639=
anno 2022 euro 23.845.298=.

- **Fondo speciale di parte capitale (Tabella B)**:

anno 2020 euro 10.000.000=
anno 2021 euro 20.000.000=
anno 2022 euro 30.000.000=.

Dunque, in totale per il Ministero della giustizia nella legge di bilancio per l'anno 2020 sono previsti complessivamente 8.901.562.458 euro per l'anno 2020, 8.847.647.358 euro per l'anno 2021 e 8.744.526.547 per l'anno 2022.

6.2. La gestione delle risorse

Per quanto riguarda la gestione delle risorse, è opportuno evidenziare che, in linea con gli obiettivi di innalzamento dei livelli di efficienza, razionalizzazione e di contenimento della spesa, questa Amministrazione, come evidenziato nei paragrafi

precedenti, ha posto in essere molteplici azioni finalizzate a ridurre la spesa corrente e a migliorare gli *standard* qualitativi dell'edilizia giudiziaria nazionale, mantenendo una costante e proficua sinergia con gli altri soggetti istituzionali coinvolti nella gestione dei beni mobili e immobili a servizio del sistema giustizia.

Anche per l'anno in corso si confermano 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" del precedente assetto ordinamentale, caratterizzata dall'anticipazione da parte dei competenti Comuni e successiva corresponsione di un contributo, commisurato allo stanziamento di bilancio, da parte del Ministero della Giustizia.

Come già rappresentato, anche in considerazione delle funzioni di vigilanza e controllo delle Conferenze Permanenti a livello distrettuale, si è quindi affidato ai Presidenti di Corte di Appello e ai Procuratori Generali presso queste ultime, in qualità di Funzionari delegati, la gestione e 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.

Le ricadute positive, in termini di riduzione di spesa, di questo sistema adottato dall'Amministrazione sono evidenti. Infatti, dal momento che le Conferenze Permanenti provvedono direttamente all'individuazione dei fabbisogni e alla verifica delle spese, si è determinato in capo ai soggetti preposti alla spesa, anche grazie alla possibilità di usufruire di un sistema gestionale dedicato (S.I.G.E.G.), una consapevolezza molto forte di eventuali sprechi, anche in relazione ai rapporti di locazione in atto; il che ha innescato un meccanismo virtuoso di riorganizzazione, anche attraverso il rilascio di sedi ritenute inutili e di riduzione delle spese di funzionamento.

Al contempo, l'incrementato accentramento della gestione delle procedure contrattuali aventi ad oggetto beni e servizi di funzionamento degli uffici giudiziari, quali utenze, carburanti, locazioni di immobili, manutenzioni ordinarie di immobili e

impianti, custodia, sorveglianza non armata e armata, servizi di centralino, pulizia, facchinaggio, disinfestazioni e altri servizi ausiliari, assicura una tendenziale uniformità delle relative spese, sgravando progressivamente gli uffici giudiziari dalle incombenze conseguenti.

In particolare, nel settore dei servizi di pulizia, igiene ambientale e smaltimento rifiuti è stata effettuata un'importante operazione di razionalizzazione e standardizzazione dei fabbisogni, attraverso una rimodulazione dei contratti rispetto agli effettivi spazi oggetto del rapporto e una diversificazione del servizio in rapporto al tipo di ambiente (es. archivi, uffici, stanze di rappresentanza, esterno, ecc.).

Analogamente, per quanto riguarda il settore dei servizi di spedizione e recapito della corrispondenza amministrativa, la prima tappa della strategia di gara, già avviata con il diretto coinvolgimento di rappresentanti degli Uffici giudiziari territoriali, riguarda la specifica e dettagliata rilevazione dei fabbisogni sul piano nazionale mediante la ricostruzione dei flussi di prelievo e recapito, delle tipologie di spedizione nonché delle relative quantità e frequenze, secondo quanto prescritto dalle linee guida ANAC in materia a tutela dell'effettività della libera partecipazione e concorrenza in un settore caratterizzato da lunghi anni di monopolio.

Con riferimento ai servizi di manutenzione impianti (antincendio – elevatori – impianti termici e raffrescamento – elettrici e idraulici), si è proceduto ad un'opera di sistematico accorpamento di servizi analoghi, quantomeno a livello distrettuale, in modo da poter meglio comparare i costi, in quanto non influenzati da sostanziali diversità territoriali.

L'accentramento della spesa è stato perseguito con i medesimi fini di economicità, tra l'altro, anche per le esigenze degli uffici dell'Amministrazione centrale, per l'approvvigionamento dei fotoriproduttori, per i contratti relativi agli adempimenti in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro, di installazione progressiva dei servizi telefonici VOIP in luogo delle obsolete centrali telefoniche

Grazie alle economie realizzate attraverso le procedure centralizzate e aggregate di cui sopra, gli acquisti effettuati hanno consentito all'amministrazione nel suo

complesso di conseguire una pluralità di vantaggi, in quanto l'attività di approvvigionamento è stata realizzata nel rispetto dei principi di economicità dell'azione amministrativa con particolare riferimento a diversi profili, come la riduzione dei tempi di espletamento delle procedure, il risparmio nell'impiego di risorse umane e l'omogeneizzazione della qualità delle prestazioni e dei prezzi.

Sulla medesima positiva scia si inseriscono anche gli acquisti di beni e servizi in assenza di Convenzione CONSIP, mediante ricorso al Me.Pa., proprio per l'obbligo, ai sensi dell'articolo 26, comma 3, della legge 23 dicembre 1999, n. 488, di rispettare i parametri di qualità prezzo previsti nelle Convenzioni CONSIP a cui non si è potuto fare ricorso.

L'attenzione particolare che questo Ministero rivolge alla questione della sicurezza degli Uffici Giudiziari emerge in maniera tangibile anche dai significativi investimenti finanziari operati per l'efficientamento del servizio di sorveglianza.

Il totale complessivo degli interventi in materia di videosorveglianza è stato pari a circa euro 30.000.000,00, in gran parte (circa il 90%) effettuati mediante adesione alla convenzione CONSIP "Videosorveglianza e servizi connessi" e la restante parte mediante progetti della Direzione delle Risorse con procedura Me.Pa. (Mercato Elettronico CONSIP). Sono state investite, in modo pressoché uniforme, le varie zone d'Italia, e tutte le sedi giudiziarie di più rilevanti dimensioni (Bari, Genova, Napoli, Milano, Roma, Torino, Venezia). Alcune regioni (Piemonte, Campania, Lazio, Liguria, Friuli) sono state praticamente quasi del tutto coperte dagli interventi di adeguamento.

Particolarmente significativo è stato altresì l'apporto di questa Amministrazione nelle azioni attuate con riferimento alle attività di adeguamento e messa in sicurezza dei centri per le intercettazioni telefoniche (CIT) e dei locali per le allocazioni delle postazioni sicure riservate (sale di ascolto) ubicati presso ogni Procura della Repubblica.

Inoltre, va evidenziato che solo il 10% circa delle somme impegnate è stata investita per interventi manutentivi di impianti esistenti, mentre il 90% circa degli

interventi ha riguardato nuove realizzazioni che hanno incrementato in modo significativo i livelli di sicurezza degli edifici giudiziari.

Sempre nel quadro della tutela della sicurezza di questi ultimi, un'elevatissima attenzione è stata dedicata anche ai sistemi di controllo degli accessi, mediante la realizzazione e manutenzione dei sistemi esistenti.

Le realizzazioni hanno previsto sistemi in sedi di rilevanti dimensioni e di alta importanza strategica, come il Ministero della Giustizia, la Direzione Nazionale Antimafia, Palazzi di Giustizia di Bari, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Roma, Torino, Venezia, Palermo.

La totalità degli interventi, non essendo attive convenzioni CONSIP in materia, è stata effettuata mediante procedura Me.Pa.

Questi i numeri, al fine di rappresentare un'idea dell'entità degli interventi sui sistemi di controllo accessi per la sicurezza degli Uffici:

- n. 100 *scanner* bagagli nuovi, e altrettanti *metal detector*;
- n. 10 nuovi sistemi di controllo accessi;
- manutenzione a tutto il parco macchine esistente, trattandosi di apparati che hanno una bassa obsolescenza tecnologica.
- Sono state coperte, in modo pressoché uniforme, le varie zone d'Italia, e tutte le sedi giudiziarie di più rilevanti dimensioni (Bari, Firenze, Genova, Napoli, Milano, Palermo, Roma, Torino, Venezia).

Il totale complessivo degli interventi in materia di sistemi antintrusione è stato pari a circa € 5.500.000,00.

Sempre nel contesto della sicurezza, con specifico riferimento al servizio di vigilanza e custodia presso gli Uffici giudiziari, si evidenzia che, per quelli per i quali si prospetta un fabbisogno tale da richiedere una gara sopra la soglia comunitaria, si prospetta un'imminente procedura accentrata, mentre per gli altri 67 Uffici è stato adottato un provvedimento di autorizzazione alle singole Procure della Repubblica quali stazioni appaltanti.

La spesa derivante dagli accordi applicativi stipulati in forza della Convenzione ANCI/Ministero della Giustizia di cui all'art. 21 *quinques* del decreto legge 27 giugno 2015, n. 83 (recante "*misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria"*, convertito con modificazioni in legge 6 agosto 2015, n. 132), nell'anno 2019 è rimasta costante in relazione alla carenza di figure professionali di centralinisti e custodi nell'organico ministeriale, ma, tenuto conto del graduale passaggio ad acquisizioni sul mercato dei servizi offerti dagli Enti territoriali, se ne prevede una prossima riduzione.

In sostanza, le economie realizzate attraverso le procedure centralizzate e aggregate di cui sopra, sia CONSIP che Me.Pa., hanno consentito all'amministrazione nel suo complesso di conseguire la pluralità di vantaggi derivanti da un'attività di approvvigionamento rispettosa dei principi di economicità dell'azione amministrativa e tra questi principalmente la riduzione dei tempi di espletamento delle procedure, il risparmio nell'impiego di risorse umane e l'omogeneizzazione della qualità delle prestazioni e dei prezzi.

Dunque, si tratta nel complesso di importanti interventi volti ad una razionalizzazione dei costi, che hanno consentito la riduzione di alcune spese, quali utenze, pulizie, locazioni, vigilanza, e l'aumento degli interventi di manutenzione di impianti e immobili, in alcuni casi dovuti anche allo stato di degrado e all'assenza di contratti di manutenzione rilevata in sedi di uffici giudiziari, con una spesa complessiva comunque ben inferiore a quella sostenuta e rendicontata precedentemente dai Comuni.

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

7.1 Esecuzione penale esterna.

\ L'obiettivo di rafforzare l'assetto delle misure alternative alla detenzione, valorizzandone in primo luogo la natura risocializzante in uno con quella sanzionatoria, attraverso l'implementazione dei contenuti dei singoli percorsi trattamentali cui si

tende a conferire sempre maggiore concretezza e tenuta, mira a realizzare -ferme le profonde diversità dell'utenza- la piena effettività in presenza dei presupposti per l'applicazione di soluzioni diverse da quelle detentive, certamente più onerose in termini di risposta alle esigenze di un consapevole reinserimento sociale dei condannati.

Sotto tale profilo, costante è stato il dialogo tra il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, l'amministrazione penitenziaria e gli uffici di sorveglianza, nel comune sforzo di rimuovere gli ostacoli (spesso legati alla mancanza di opportunità lavorative o di alloggio) all'accesso alle misure alternative per i detenuti che hanno maturato il diritto a beneficiarne.

Grande attenzione è stata conferita, quest'anno in particolare, al potenziamento e al sempre più consapevole e professionale coinvolgimento del volontariato, in tutte le sue forme, anche con riguardo al servizio civile, i cui risultati appaiono soddisfacenti e apprezzabili, soprattutto in considerazione del fatto che, nel più recente passato, l'azione di detto volontariato era pressoché assente nel mondo della esecuzione penale esterna degli adulti.

Appare utile e significativo rappresentare, con riferimento all'anno trascorso, l'incremento realizzato nell'applicazione della messa alla prova per gli adulti, il cui cammino procede con costanza, supportato dall'impegno degli uffici giudiziari e del Ministero. A livello centrale si è proceduto alla stipula di convenzioni e protocolli per i lavori di pubblica utilità così da agevolare il ricorso all'istituto anche nei territori che possono contare su più esigue risorse e minori opportunità di inserimento lavorativo.

Alla luce di tali considerazioni non può non essere sottolineato come l'ordinamento disponga oggi di un ventaglio di misure e sanzioni sostitutive alla detenzione che consentano di modulare la risposta sanzionatoria in relazione alla effettiva gravità del fatto, disegnando un sistema dell'esecuzione penale in linea con la normativa comunitaria e con le raccomandazioni provenienti dall'Unione Europea; un sistema che, garantendo una risposta più immediata ed efficace, contribuisce realmente

al contenimento del rischio di recidiva e al rafforzamento della sicurezza sociale, non sempre garantiti dal ricorso alla misura intramuraria.

Per dare realmente misura del profondo mutamento che, negli ultimi anni, ha interessato il settore dell'esecuzione penale è sufficiente evidenziare che il numero di misure e sanzioni di comunità in corso di esecuzione è attualmente quasi pari a quello delle misure detentive (60.184 rispetto a 60.985 al 31 ottobre 2019).

La crescita delle misure di comunità impone, oggi, oltre alla riorganizzazione amministrativa, un ripensamento delle metodologie operative utilizzate per il perseguimento dell'obiettivo istituzionale. In tale ambito, le linee guida del Ministero della giustizia sono conformi alla logica della progettazione condivisa con il territorio e della continua e concreta pianificazione congiunta delle strategie con i committenti istituzionali e i servizi locali (con riguardo tanto ai profili sostanziali che procedurali delle misure).

Il sistema di *probation* di stampo europeo, cui ci si ispira, qualifica gli uffici di esecuzione penale esterna quali motori delle energie e delle risorse (alloggiative, lavorative, di giustizia riparativa, lavori di pubblica utilità ecc.) che ciascun territorio è in grado di mettere in campo, al fine di dare contenuti alla pena fuori dal carcere.

L'obiettivo, nel breve periodo, è quello di trasformare gli U.E.P.E. in uffici di coordinamento delle relazioni con gli attori istituzionali e con le agenzie pubbliche e private del territorio in modo da offrire all'utenza reali opportunità di reinserimento sociale.

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 saranno strutturati, diversamente dal passato, con la presenza, accanto ai funzionari di servizio sociale, anche di funzionari giuridico pedagogici, esperti in criminologia, psicologia, mediatori culturali. Va sottolineato, a tal proposito, che l'assunzione a far data dal 9 dicembre 2019, di un considerevole numero di funzionari di servizio sociale, renderà più agevole da parte degli uffici la

diversificazione delle professionalità da convenzionare *ex* art. 80 dell'ordinamento penitenziario.

Altra importante novità, nel segno della multidisciplinarietà degli interventi all'interno degli uffici, 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*". Il suddetto provvedimento aggiunge ai principali compiti istituzionali del Corpo, contemplati all'art. 5 della legge n. 395/1990 ed estesi da altre norme di settore (servizi di protezione e vigilanza, prelievo e tipizzazione dei profili del d.n.a., funzioni di polizia stradale, ecc.), quelli elencati all'art. 2:

- accertamento dell'idoneità del domicilio *ex lege* 26 novembre 2010, n. 199;
- supporto agli accertamenti sulle condizioni economiche e lavorative nell'ambito dell'attività di indagine per la fruizione di misure alternative o di comunità;
- controllo, sulla base di intese tra l'Ufficio di esecuzione penale esterna e l'Autorità di pubblica sicurezza, dell'osservanza delle prescrizioni imposte alle persone ammesse alle misure alternative – competenza rafforzata dalla previsione introdotta *ex* articolo 8 del d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 123, per le prescrizioni inerenti la dimora, la libertà di locomozione, i divieti di frequentare determinati locali o persone e di detenere armi;
- verifica del rispetto delle ulteriori prescrizioni previste nel programma di trattamento degli ammessi alle misure alternative.

L'attribuzione di nuovi compiti e l'inserimento stabile dei Nuclei nel sistema dell'esecuzione penale esterna sono ulteriori segnali importanti della imprescindibilità e del prezioso lavoro del Corpo di Polizia penitenziaria.

Per il completamento degli organici, sarà indetta a breve una procedura ordinaria di mobilità nazionale riservata a tutti i ruoli della Polizia penitenziaria. Particolare attenzione verrà, inoltre, dedicata alla formazione e all'aggiornamento professionale delle unità da assegnare ai Nuclei.

Il percorso – e le metodologie – per l'implementazione dell'esecuzione penale esterna sono stati incentrati su tre fondamentali direttive: il potenziamento degli sportelli di prossimità, la coprogettazione e gli accordi con i committenti istituzionali.

Sotto il primo profilo, i settori di intervento nel lavoro degli uffici vengono sviluppati essenzialmente attraverso lo strumento dell'accordo con i committenti istituzionali, della coprogettazione con i servizi territoriali e dell'istituzione di sportelli di prossimità, tanto presso i tribunali che negli uffici E.P.E. (cd SP.IN.).

La coprogettazione rappresenta uno strumento operativo, certamente innovativo e funzionale alla realizzazione degli obiettivi dell'esecuzione penale esterna. Gli uffici di esecuzione penale esterna sono chiamati, sulla falsariga degli uffici di *probation* di stampo europeo, ad una progettazione congiunta con enti pubblici e privati del territorio e con gli altri servizi della giustizia minorile, in vista del reperimento di ulteriori risorse da destinare all'ampliamento delle misure e sanzioni di comunità e alla realizzazione di progetti di reinserimento sociale e lavorativo delle persone loro affidate. Efficace concretizzazione del sistema di coprogettazione è rappresentata dai progetti della Cassa delle ammende, che ha di recente siglato un accordo con la Conferenza delle Regioni e Province autonome per la promozione di una programmazione condivisa di interventi in favore delle persone in esecuzione penale. Tale iniziativa è sostenuta da uno stanziamento di 10 milioni di euro per progetti di reinserimento socio-lavorativo e di 500.000,00 euro per servizi di sostegno alle vittime di reato e attività di giustizia riparativa. La Cassa delle ammende chiama, dunque, i singoli interdistretti a elaborare progetti congiunti tra Amministrazione penitenziaria ed Esecuzione penale esterna per adulti e minori, sviluppando e valorizzando le risorse che ciascun territorio è in grado di offrire. Le proposte di intervento 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 ai figli in età minore;

- servizi pubblici per il sostegno alle vittime di reati, per la giustizia riparativa e la mediazione penale.

Alle iniziative progettuali sono invitati a partecipare tutti gli enti pubblici con finalità coerenti con l'azione di sistema nonché le associazioni riconosciute, gli enti del terzo settore, individuati attraverso procedure a evidenza pubblica e coinvolti in iniziative di progettazione partecipata. I progetti approvati dalla Cassa delle ammende saranno sviluppati nei successivi 18 mesi, con possibilità di proroga fino a 24 mesi, e quindi vedranno impegnati gli uffici nei rispettivi interdistretti per tutto il 2020 e 2021.

Obiettivo principale è l'impostazione di azioni di sistema sostenibili nel tempo nonché la costruzione di reti stabili di collegamento istituzionale tra tutti i referenti territoriali in grado di operare anche dopo la cessazione del finanziamento.

Al fine del perseguimento del medesimo scopo, l'Amministrazione è impegnata nella valorizzazione dei fondi strutturali nell'ambito dei Programmi Operativi Nazionali (P.O.N.). In particolare, è in fase di realizzazione il Progetto "*Innovazione sociale dei servizi per il reinserimento delle persone in uscita dai circuiti penali*", finanziato attraverso il Programma Operativo Nazionale Legalità F.E.S.R./F.S.E. 2014 – 2020. Si tratta di un progetto di inclusione socio-lavorativa destinato a soggetti in uscita dal circuito penitenziario e in esecuzione penale esterna o sottoposti a sanzioni di comunità, in carico agli uffici di esecuzione penale esterna delle regioni del Mezzogiorno, a cui offrire nuovi modelli esistenziali, alternativi a quelli proposti dalla criminalità, favorendo la formazione professionale e percorsi di inclusione lavorativa.

Il Ministero, attraverso l'opera del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, proseguirà, anche nel prossimo anno, l'azione di promozione e coordinamento delle iniziative per il reinserimento socio-lavorativo delle persone in esecuzione penale esterna, partecipando anche all'attuazione dei Programmi Operativi Regionali (P.O.R.), cofinanziati con il fondo sociale europeo, nell'ambito della programmazione 2014-2020.

Grazie al lavoro congiunto con il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria -Direzione Generale Formazione- sono stati organizzati corsi di

formazione sulla coprogettazione, che hanno coinvolto tutte le figure professionali degli uffici E.P.E. Nel documento di programmazione triennale elaborato dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità tale approccio viene inoltre incoraggiato quale strumento imprescindibile per implementare, a livello territoriale, la modulazione della pena secondo contenuti e modalità in grado di ridurre il rischio di recidiva.

L'ambizioso obiettivo di coniugare la qualità del prodotto con il non elevato numero del personale a disposizione dell'amministrazione può essere raggiunto più agevolmente attraverso l'interlocuzione con i committenti istituzionali, tanto nella pianificazione di percorsi che consentano di ampliare la platea dei soggetti sottoposti a misure di comunità, quanto nella semplificazione delle procedure e delle comunicazioni. Lo strumento dell'accordo (nell'accezione più ampia, che include, a seconda delle fattispecie applicative, protocolli, convenzioni, intese, etc.) appare il più idoneo allo scopo. Con il supporto degli strumenti e delle metodologie di lavoro sopra descritti, gli uffici di esecuzione penale esterna saranno impegnati, anche nel 2020, su tre grandi macro-aree 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, lavori di pubblica utilità e rapporti con i tribunali ordinari.

All'interno dei tre campi di azione si persegue un approccio condiviso con la magistratura e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria in vista dell'individuazione delle procedure che, in ciascun territorio, consentano di ottimizzare i tempi eliminando gli adempimenti inutili e nel tentativo di elaborare, caso per caso e a seconda delle varie categorie di utenti, i contenuti delle relazioni d'indagine ai fini della concessione di misure alternative e della messa alla prova.

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. In tal

modo, si valorizzano le presenze dei funzionari di servizio sociale all'interno degli istituti e si incentiva la collaborazione tra questi e gli operatori dell'area pedagogica. Il precipitato di questo approccio organizzativo, all'interno degli uffici, è l'avvio di una fase di sperimentazione di nuove metodologie di lavoro, nella direzione della specializzazione dei funzionari di servizio sociale, per tipologia di sanzione o per materia, con l'obiettivo di ottimizzare i tempi di lavoro e migliorare la qualità del servizio.

Dall'analisi dei dati sulle misure e sanzioni di comunità, alla data del 30 settembre 2019 risultano in corso 29.387 misure alternative alla detenzione (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare), pari a circa il 50% del totale. La tabella 1 riporta il totale complessivo dei procedimenti in corso, nonché 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 delle attività di indagine e consulenze, alla data sopra indicata, è risultato pari a 43.567. Il totale dei soggetti in carico agli Uffici risulta pari a è quindi di 102.953.

Tabella 1 - Soggetti in carico alla data del 30 settembre 2019, secondo la tipologia di incarico (*)

Tipologia di incarico	**Sesso**		**Totale**
	maschi	**femmine**	
Misure	52.812	6.484	59.296
Indagini e consulenze	38.739	4.918	43.657
Totale soggetti in carico	**91.551**	**11.402**	**102.953**

(*) La tabella riporta dati riferiti al numero di soggetti.
I soggetti in carico a più UE.P.E. 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.

Tabella 2 - Soggetti in carico alla fine dell'anno, secondo la tipologia di misura. Anni dal 2014 al 2018.

Situazione alla data	Misure alternative alla detenzione			Sanzioni sostitutive		Misure di sicurezza	Sanzioni di comunità		Misure di comunità	Totale soggetti in carico per misure
	Affidamento in prova	Detenzione domiciliare	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

Anche nel 2019 si conferma il *trend*, già rilevato negli anni precedenti, di costante crescita del numero dei procedimenti aperti (Tabella 2). Nei primi nove mesi dell'anno, infatti, è già stato ampiamente superato il volume documentato a dicembre 2018, quando il totale delle misure in corso era pari a 54.933, registrandosi quindi, in soli nove mesi, un incremento dell'8% delle misure e del 12% delle indagini e consulenze. Nelle successive tabelle 3 e 4 è viene dettagliato il numero delle misure in corso, nonché il numero dei soggetti in carico per attività di consulenza e indagine, secondo la diversa tipologia.

Tabella 3 - Soggetti in carico per misure alla data del 30 settembre 2019, secondo la tipologia di misura.

Tipologia di misura	**Sesso**		**Totale**
	maschi	**femmine**	
Misure alternative alla detenzione (**)			
Affidamento in prova al servizio sociale	16.234	1.489	17.723
Detenzione domiciliare	9.560	1.100	10.660
Semilibertà	982	22	1.004

Totale	*26.776*	*2.611*	*29.387*
Sanzioni sostitutive			
Semidetenzione	3	0	3
Libertà controllata	93	9	102
Totale	*96*	*9*	*105*
Misure di sicurezza			
Libertà vigilata	*3.817*	*273*	*4.090*
Sanzioni di comunità			
Lavoro di pubblica utilità - violazione legge sugli stupefacenti	516	54	570
Lavoro di pubblica utilità - violazione codice della strada	6.992	814	7.806
Totale	*7.508*	*868*	*8.376*
Misure di comunità			
Messa alla prova	*14.615*	*2.723*	*17.338*
Totale soggetti in carico per misure	**52.812**	**6.484**	**59.296**

Tabella 4 - Soggetti in carico per indagini e consulenze alla data del 30 settembre 2019, secondo la tipologia di indagine o consulenza.

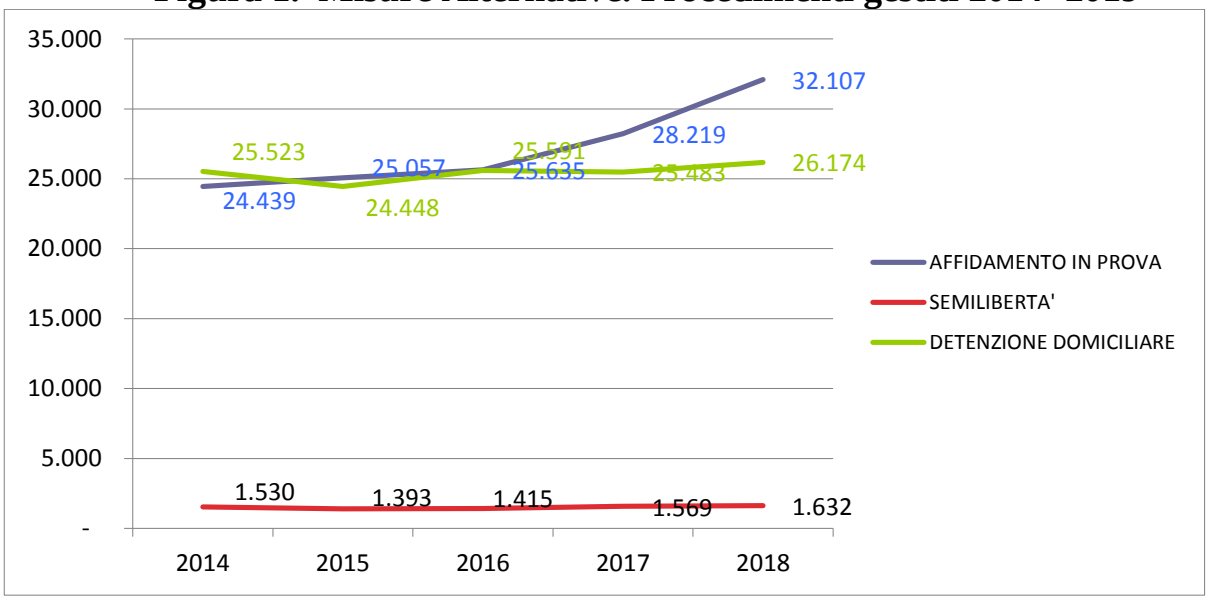
Tipologia di indagine e consulenza	**Sesso**		**Totale**
	maschi	**femmine**	
Attività di consulenza			
Attività di consulenza per detenuti/ospiti REMS	*12.708*	*682*	*13.390*
Attività di indagine			
Attività di indagine per liberi	7.297	702	7.999
Indagini per messa alla prova	17.064	3.379	20.443
Altre attività di indagine	1.416	113	1.529
Totale	*25.777*	*4.194*	*29.971*
Attività di trattamento			
Assistenza post-penitenziaria	79	10	89
Collaborazioni con altri UE.P.E. per misure	42	4	46
Assistenza familiare	133	28	161
Totale	*254*	*42*	*296*
Totale soggetti in carico per indagini e consulenze	**38.739**	**4.918**	**43.657**

L'affidamento in prova al servizio sociale continua ad essere la misura alternativa maggiormente irrogata, seguita dalla messa alla prova che, a settembre 2019, ha fatto segnare 17.338 misure in corso, con oltre 20.000 indagini pendenti.

Per quanto concerne le misure alternative si nota un incremento dell'affidamento in prova al servizio sociale pari al 33% e della detenzione domiciliare del 10%, a fronte

di un andamento stabile della semilibertà e dei lavori di pubblica utilità. Lo sguardo sull'andamento delle misure alternative è completato dalla figura 1 che riporta il grafico dei dati di flusso gestiti negli ultimi anni.

Figura 1. Misure Alternative. Procedimenti gestiti 2014 -2019



Avuto riguardo ai rapporti con la magistratura di sorveglianza, anche in questo settore si ritiene funzionale lo strumento dell'accordo, al fine di rafforzare i rapporti interistituzionali ritagliati sulle specificità di ciascun territorio.

A tal proposito il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, dal luglio 2016, ha avviato una rilevazione e un'analisi dei rapporti di collaborazione tra gli uffici di esecuzione penale esterna e la magistratura di sorveglianza, con particolare attenzione ai protocolli d'intesa e/o agli accordi operativi stipulati. Al fine di facilitare la stesura degli accordi tra U.E.P.E. e Tribunali di sorveglianza è stata elaborata e inviata a tutti gli U.E.P.E. una bozza di protocollo, da declinare, territorio per territorio, a seconda delle singole peculiarità ed esigenze del committente istituzionale. Fino ad ora 63 U.E.P.E. su 83 hanno sottoscritto accordi con gli uffici di sorveglianza di cui 42 nel 2019.

Gli accordi disciplinano:

- le modalità di collaborazione tra gli Uffici e gli impegni reciproci;
- i tempi di realizzazione delle indagini sociali e familiari per i condannati in libertà (generalmente entro 3/6 mesi);

- il limite di pena sotto il quale non viene richiesto, di massima, l'intervento dell'U.E.P.E. (es. condanne inferiori a 3/6/12/18 mesi);
- i casi in cui non viene richiesta l'indagine socio familiare all'U.E.P.E. (es: quando vi è un programma terapeutico in corso, il tribunale di sorveglianza richiede la documentazione direttamente ai servizi sanitari);
- i contenuti necessari delle indagini socio familiari (es: anamnesi, impegno lavorativo, atteggiamento nei confronti del reato, indicatori di reinserimento sociale, fattori di rischio di recidiva, impegni della persona condannata, attività riparativa, servizi attivabili, valutazioni professionali);
- la delega al direttore dell'U.E.P.E. in merito alle istanze in caso di urgenza (art. 47 comma 8 ordinamento penitenziario), declinando il significato di urgenza nei tempi e nei contenuti, (es: esigenze impreviste di lavoro, studio, salute da autorizzare con 5/7 giorni di anticipo);
- gli aspetti relativi alla comunicazione tra U.E.P.E. e magistratura, prevedendo, ad esempio, l'organizzazione di incontri periodici sia con i presidenti che con i singoli magistrati di sorveglianza per il miglioramento della qualità del lavoro e la condivisione di buone prassi.

Il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità sta elaborando (sulla falsariga di quanto già emanato a proposito dell'indagine per la M.A.P.) le linee guida sulla qualità delle indagini, la relazione sociale e il programma di trattamento. L'obiettivo va perseguito anche attraverso il potenziamento delle risorse e della rete con i servizi territoriali, mediante lo strumento del protocollo di intesa tra gli Uffici Interdistretturali di Esecuzione Penale Esterna, gli enti locali e il terzo settore finalizzati all'inclusione sociale delle persone in esecuzione penale esterna.

Dall'analisi dei dati sulle misure e sanzioni di comunità alla data del 30 settembre 2019 risultavano in corso 29.387 misure alternative alla detenzione (affidamento, semilibertà e detenzione domiciliare), pari a circa il 50% del totale delle misure e sanzioni di comunità in corso che è risultato pari a 59.926. L'esame della tabella 2

consente di esaminare il dettaglio delle misure alternative in corso secondo la diversa tipologia.

Una prima osservazione riguarda la distinzione tra misure concesse dalla libertà e misure concesse dallo stato di detenzione. I soggetti ammessi alle misure alternative provengono per circa il 47% dallo stato di detenzione. In questa voce rientrano sia i soggetti provenienti dagli istituti penitenziari, sia quelli provenienti dagli arresti domiciliari o detenzione domiciliare provvisoria, ai sensi dell'art. 656 del c.p.p. I soggetti ammessi alle misure alternative, usciti direttamente dagli istituti penitenziari, in via definitiva o provvisoria, erano pari a 10.218 alla data del 30.09.2019, circa il 35% sul totale delle misure alternative concesse. Si evidenzia, peraltro, che, al 30 settembre scorso, erano in corso 13.390 indagini per soggetti ristretti presso gli istituti penitenziari oppure ospitati presso le residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza. Se si allarga lo sguardo ai dati di flusso, si rileva che nel 2019 sono pervenute 26.500 richieste di indagini per soggetti detenuti od ospitati nelle REMS. Tale dato chiarisce come l'altro importante fronte di lavoro sia quello della collaborazione al trattamento penitenziario.

Va considerato, a tale riguardo, che al 30 settembre 2019 dai dati del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria risultavano presenti negli istituti penitenziari 60.881 detenuti dei quali 41.079 definitivi (63,4%). Di questi, 22.834 stanno scontando una pena residua fino a tre anni. Il complesso dei soggetti detenuti che potrebbe accedere alle misure alternative alla detenzione è quindi molto ampio e suscettibile di un ulteriore incremento.

Tabella 2 - Soggetti in carico per misure alternative alla detenzione alla data del 30 settembre 2019, secondo lo stato del soggetto.

Tipologia di misura alternativa e stato del soggetto	Sesso		Totale
	maschi	femmine	
Affidamento in prova al servizio sociale			
Condannati dallo stato di libertà	8.822	940	9.762
Condannati dallo stato di detenzione	2.655	194	2.849
Condannati da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	753	93	846

Condannati in misura provvisoria	635	66	701
Condannati tossico/alcoldipendenti dallo stato di libertà	924	82	1.006
Condannati tossico/alcoldipendenti dallo stato di detenzione	1.560	69	1.629
Condannati tossico/alcoldipendenti da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	343	16	359
Condannati tossico/alcoldipendenti in misura provvisoria	493	25	518
Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	5	0	5
Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	4	0	4
Condannati affetti da AIDS da detenzione domiciliare o arresti domiciliari	38	4	42
Condannati militari	2	0	2
Totale	*16.234*	*1.489*	*17.723*
Detenzione domiciliare			
Condannati dallo stato di libertà	3.667	455	4.122
Condannati dallo stato di detenzione	3.199	327	3.526
Condannati in misura provvisoria	2.635	282	2.917
Condannati affetti da AIDS dallo stato di libertà	11	1	12
Condannati affetti da AIDS dallo stato di detenzione	35	5	40
Condannati madri/padri dallo stato di libertà	4	1	5
Condannati madri/padri dallo stato di detenzione	9	29	38
Totale	*9.560*	*1.100*	*10.660*
Semilibertà			
Condannati dallo stato di libertà	91	3	94
Condannati dallo stato di detenzione	889	19	908
Condannati in misura provvisoria	2	0	2
Totale	*982*	*22*	*1.004*
Totale soggetti in carico per misure alternative	**26.776**	**2.611**	**29.387**

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

Figura 2. Misure alternative alla detenzione. Distribuzione per regione. Dati al 30/09/2019.

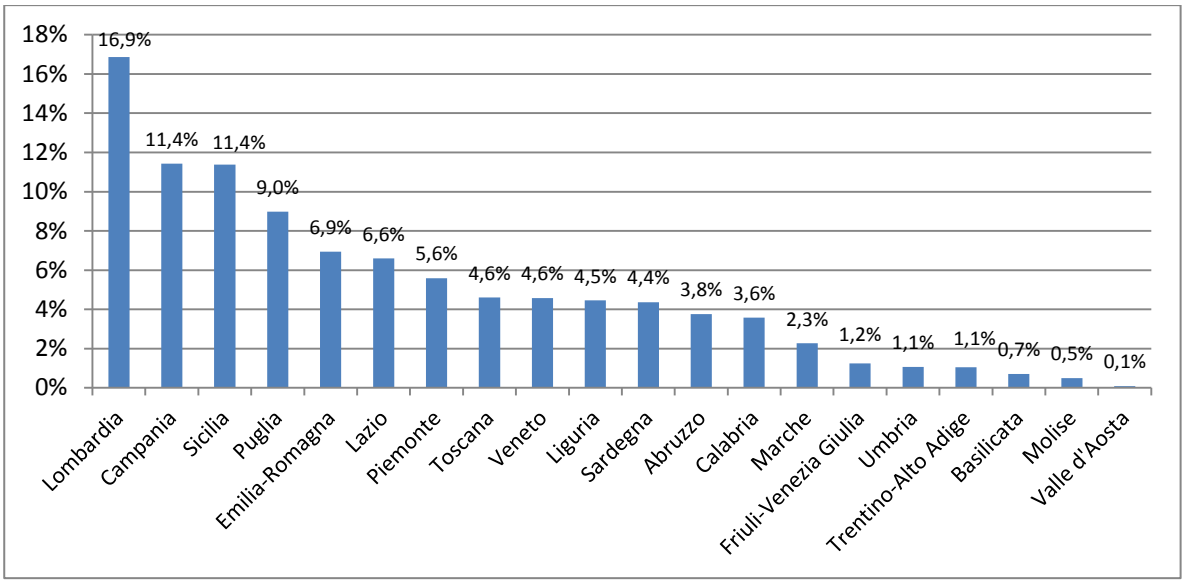
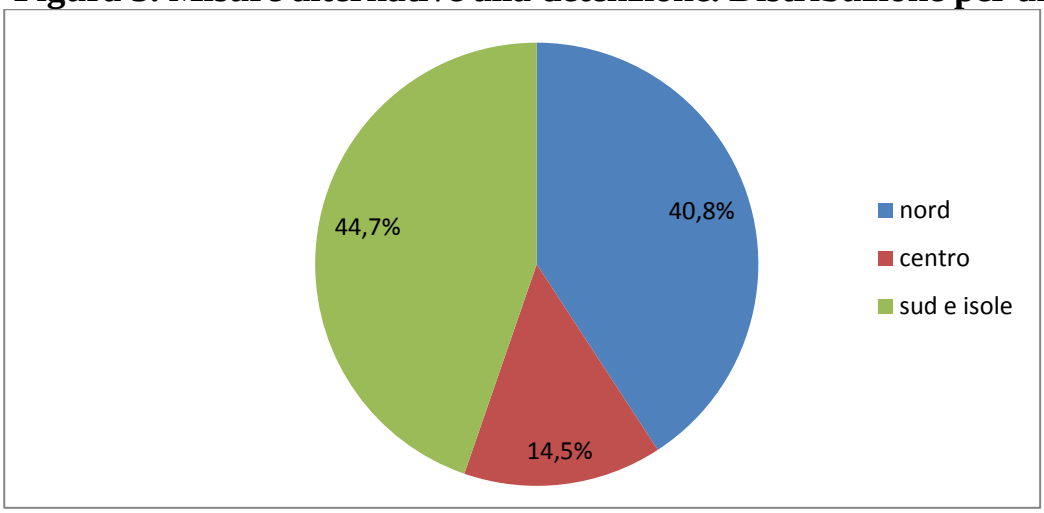


Figura 3. Misure alternative alla detenzione. Distribuzione per aree geografiche



Sotto il profilo dell'analisi territoriale, la Lombardia è la regione dove viene eseguito il maggior numero di misure alternative, con il totale di 16,9%; seguono a pari merito Campania e Sicilia. Il sud del Paese, considerando anche i dati relativi alle isole maggiori (Sicilia e Sardegna) è la zona geografica con il maggior numero di misure alternative in esecuzione, con il 44,7%; segue il nord d'Italia con il 40,8%.

La figura successiva evidenzia invece la distribuzione dell'affidamento in prova al servizio per Regione. In Lombardia viene eseguito oltre il 20% degli affidamenti in prova al servizio sociale.

Figura 4 Affidamenti in prova al servizio sociale. Distribuzione per Regione. Dati al 30/09/2019.

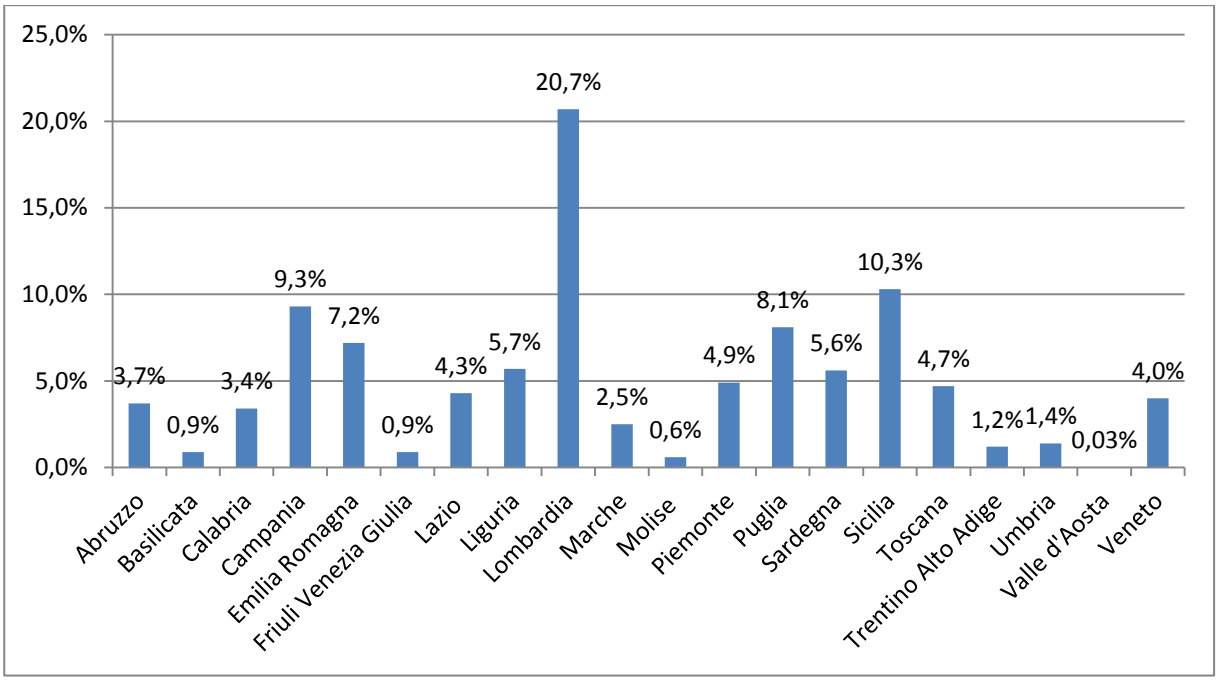
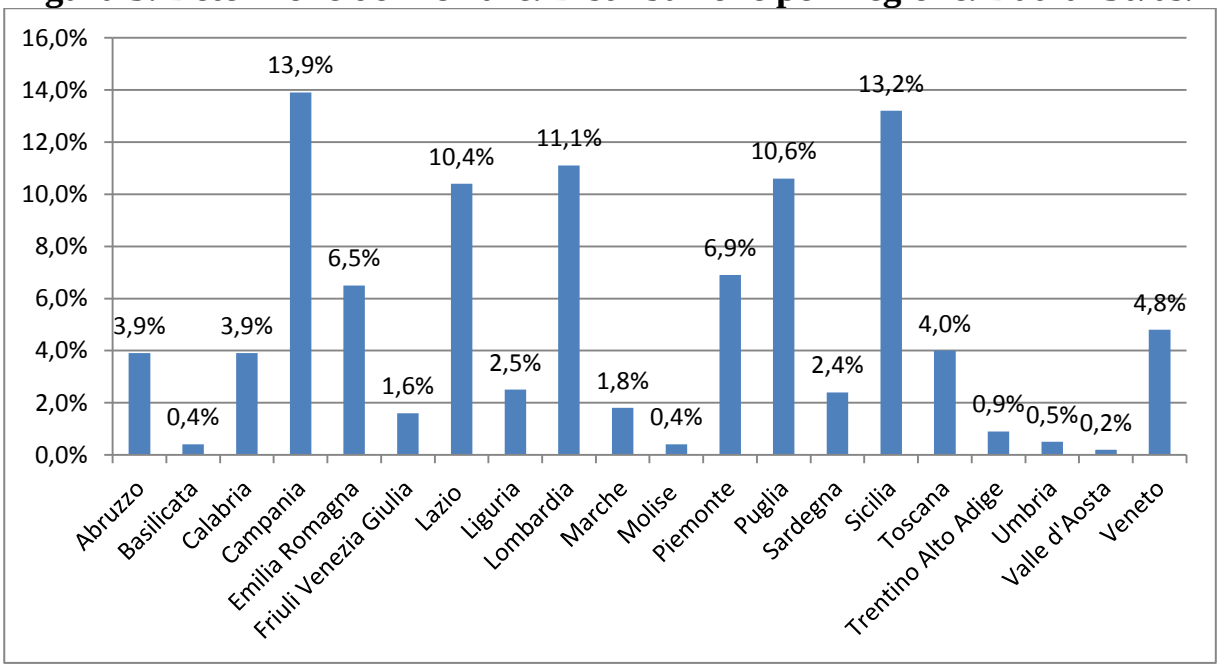


Figura 5. Detenzione domiciliare. Distribuzione per Regione. Dati al 30/09/2019.



Un altro fenomeno di rilievo è quello relativo al numero di detenzioni domiciliari, se posto a confronto con il dato degli affidamenti in prova al servizio sociale nelle Regioni del Centro e del Sud Italia. L'affidamento in prova resta la misura maggiormente concessa, ma con uno scarto nettamente minore rispetto ai dati del Nord del Paese. Infatti, al 31/12/2018, le detenzioni domiciliari registrate nell'area

geografica del Centro erano 2131, gli affidamenti 3011; al Sud erano pari rispettivamente a 4771 e 6411.

Tale analisi risulta particolarmente utile poiché permette di cogliere la relazione tra tipologie di misure alternative e territori in cui sono applicate: i dati potrebbero confermare l'ipotesi che la misura alternativa dell'affidamento in prova sia destinata prevalentemente a quei condannati che hanno una condizione individuale, sociale, sanitaria e familiare già sufficientemente strutturata, mentre la detenzione domiciliare a quelli in condizioni di maggiore difficoltà e carenza di risorse personali sociali e familiari. Ancora detti dati, sembrano evidenziare la maggiore difficoltà, in taluni territori, a reperire risorse lavorative, imprescindibili per la concessione dell'affidamento in prova al servizio sociale. Il Ministero, per il tramite del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, ha improntato la sua azione al principio per cui la detenzione domiciliare debba contenere elementi di risocializzazione, anche al fine di ridurre i rischi di recidiva, rafforzando la sicurezza della collettività, sia nel corso della misura che a conclusione della stessa.

In tale prospettiva si continuano a sostenere azioni di miglioramento nella gestione della misura, anche per la costruzione di opportunità che consentano il traghettamento verso l'affidamento in prova al servizio sociale, appena possibile.

In alcuni U.E.P.E., nel corso degli ultimi tre anni, sono stati sperimentati diversi progetti di socializzazione a favore dei detenuti domiciliari, supportati 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. La valorizzazione delle risorse di volontariato, professionalizzato e adeguatamente formato, da impiegare a supporto delle attività degli U.E.P.E., caratterizza da sempre l'intervento sociale degli uffici in un'ottica di rete e di comunità, che favorisce l'effettiva inclusione delle persone condannate.

La validità del sistema delle misure alternative è ulteriormente confermato dai dati relativi alle revoche. Infatti, nel 2018 solo il 5,17% delle misure sono state revocate, nella maggioranza dei casi (3%) a causa di un andamento negativo dei programmi terapeutici per tossicodipendenti. La revoca per commissione di nuovi reati è poco significativa (pari allo 0,69%) e in valore assoluto ha riguardato, sempre nel 2018, 415 misure.

L'affidamento in prova al servizio sociale è la misura con una minore percentuale di revoche (4,15%) a conferma che, in presenza di contenuti rieducativi e di inclusione sociale, il rischio di revoca e di recidiva è molto limitato.

Per la prevenzione della recidiva sono risultate molto significative le esperienze di responsabilizzazione delle persone condannate (lavoro, percorsi terapeutici, ecc.), facilitate e sostenute da relazioni di fiducia fra il trasgressore e il sistema penale, nella interfaccia costituita dagli operatori. L'inserimento lavorativo è una dimensione molto importante per il successo delle misure alternative oltre che in termini di prevenzione della recidiva. Risulta confermata l'importanza delle famiglie e delle reti informali. Il superamento di programmi *standard* a favore dell'individualizzazione delle prescrizioni e delle limitazioni alla libertà ha un ruolo fondamentale nei progetti di inclusione sociale.

Le dipendenze si confermano un fattore critico; emerge conseguentemente la necessità di migliorare la collaborazione tra U.E.P.E., Servizi territoriali per le dipendenze e le comunità terapeutiche.

In sintesi, per quanto concerne l'analisi degli elementi che caratterizzano il rischio di recidiva e il monitoraggio delle esperienze in corso per la valutazione del rischio, l'attenzione del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità si sta concentrando sulla costruzione di un sistema di analisi che permetta di valutare l'efficacia dei programmi di reinserimento sociale adottati dagli U.E.P.E., propedeutico allo studio di fattori predittivi sul fenomeno della recidiva e del reimpatto nel sistema penitenziario, al fine di giungere all'inserimento di modalità operative condivise. Tale attività è parte integrante del lavoro svolto dall'*Osservatorio*

permanente sulla recidiva istituito con D.M. 30 Giugno 2018 presso il Gabinetto del Ministro.

Nella gestione dei percorsi di esecuzione penale esterna, particolare attenzione è stata prestata ai rapporti con gli istituti penitenziari anche ai fini di garantire la collaborazione al trattamento inframurario, così garantendo una omogeneità di sistema e il massimo raccordo tra le articolazioni interessate. Attraverso una circolare del settembre 2016, siglata dai capi del Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria e del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, sono state dettate le linee programmatiche sulla collaborazione tra i due settori, ponendo l'accento, prioritariamente, sui percorsi di fuoriuscita dal carcere per coloro che, condannati in via definitiva, siano nelle condizioni, oggettive e soggettive per accedere ai benefici previsti dall'ordinamento penitenziario. La circolare ha previsto l'individuazione di un unico referente per l'U.E.P.E. che, all'interno degli istituti penitenziari, possa gestire le relazioni con l'area pedagogica finalizzate alla corretta gestione dei casi.

Ad oggi le direttive interdipartimentali sono state recepite dagli U.I.E.P.E. e dei P.R.A.P. che hanno, per i territori di propria competenza, elaborato linee guida interregionali per la migliore collaborazione tra istituti e uffici di esecuzione penale esterna. Conseguentemente, gli uffici locali hanno sottoscritto accordi con gli istituti penitenziari. All'interno di ciascun accordo il referente degli U.E.P.E. è stato individuato con funzioni operative declinate in considerazione delle caratteristiche dell'utenza detenuta negli Istituti di pena. Negli accordi si prevede una particolare attenzione al rientro in ambiente libero dei condannati giovani adulti (fascia d'età 18 – 25 anni).

Tabella 7 Osservazione detenuti. Incarichi al 31.12. Anni 2010-2018.

AREE GEOGRAFICHE	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
NORD	5.276	5.888	5.400	5.413	3.791	2.803	2.338	2.339	2.622
CENTRO	3.333	3.738	3.650	3.756	3.484	2.960	3.107	3.040	3.067
SUD	5.467	5.785	5.358	5.654	4.823	4.160	4.363	4.123	4.427
Totale	**14.076**	**15.411**	**14.408**	**14.823**	**12.098**	**9.923**	**9.808**	**9.502**	**10.116**

Va altresì segnalato che sin dal 2016 è stato istituito un "osservatorio interdipartimentale", per rilevare le criticità ostative alla fruizione delle misure alternative da parte dei detenuti che, pur trovandosi nelle condizioni per l'ammissione ai percorsi di esecuzione penale esterna, sono privi di riferimenti familiari, alloggiativi e di opportunità lavorative.

L'attività di collaborazione tra il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e il Dipartimento dell'amministrazione penitenziaria è stata rafforzata, nel corso del 2019, con un capillare lavoro congiunto sui detenuti *dimittendi*. I due Dipartimenti hanno fornito ai provveditorati e agli U.I.E.P.E. gli elenchi dei detenuti che risultano idonei alle misure alternative, per il successivo esame congiunto dei casi e la proposta al tribunale di sorveglianza. In alcune realtà sono stati finanziati anche convenzionamenti con esperti per collaborare con gli operatori istituzionali. Nel 2020 si intende proseguire il percorso, coinvolgendo più direttamente anche la magistratura di sorveglianza.

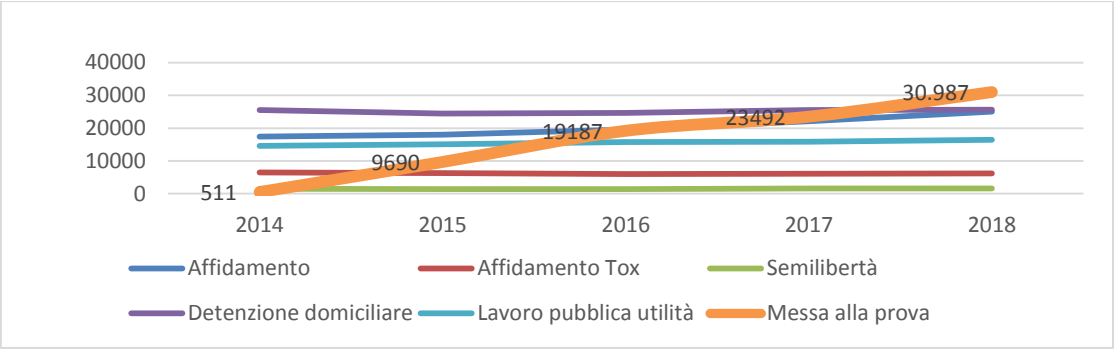
L'istituzione delle R.E.M.S. con legge 30 maggio 2014, n. 81 non ha mutato sostanzialmente i compiti degli U.E.P.E. rispetto alla gestione delle persone sottoposte alla misura di sicurezza detentiva; sono cambiati fondamentalmente gli interlocutori

diretti essendo la gestione delle strutture terapeutiche in capo ai Dipartimenti di salute mentale delle A.S.L. L'attività svolta dagli U.E.P.E. è rimasta disciplinata dall'art. 72 comma 2 punto a) dell'ordinamento penitenziario, laddove recita che gli stessi *"svolgono su richiesta dell'autorità giudiziaria le inchieste utili a fornire i dati occorrenti per l'applicazione, la modificazione, la proroga e la revoca delle misure di sicurezza"*. In seguito a tale importante riforma legislativa, le articolazioni ministeriali interessate hanno emanato direttive finalizzate alla collaborazione con le R.E.M.S. Nel 2016, in particolare, è stata avviata l'istituzione di reti territoriali integrate tra i servizi locali, le R.E.M.S. e gli U.E.P.E., invitando altresì gli uffici ad un coinvolgimento diretto nei progetti trattamentali delle persone sottoposte a misura di sicurezza detentiva.

Quanto ai rapporti con i tribunali ordinari e gli interventi di implementazione della messa alla prova, negli ultimi anni si registra un incremento significativo e costante del ricorso all'istituto della sospensione del procedimento con messa alla prova per adulti che ne attesta in modo chiaro la progressiva affermazione nel panorama delle risposte al fatto reato nonché il consolidamento di un nuovo modello di giustizia di comunità di stampo europeo. Si tratta di un risultato significativo, a cui il Ministero, per il tramite del Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, ha contribuito fornendo supporto tanto agli uffici di esecuzione penale esterna che alle agenzie pubbliche e private impegnate nell'offerta di opportunità di svolgimento del lavoro di pubblica utilità, programmi di giustizia riparativa e di mediazione penale.

Il numero di casi di sospensione del procedimento, infatti, è passato da 511 nel 2014 a 9.690 nel 2015, 19.187 nel 2016, 23.492 nel 2017 e 30.996 nel 2018 (GRAFICO N. 1). È importante evidenziare che il significativo aumento del numero di misure concesse nel corso del 2018 non è coinciso con un incremento del numero di revoche delle stesse. Il dato sulle revoche, infatti, risulta in linea con quanto emerso nelle precedenti annualità e si attesta attorno al 3% (2,58 dall'01.01.2018 al 31.12.2018).

GRAFICO N. 1. ANDAMENTO MISURE E SANZIONI DI COMUNITÀ. INCARICHI GESTITI NEL PERIODO 2014/2018.



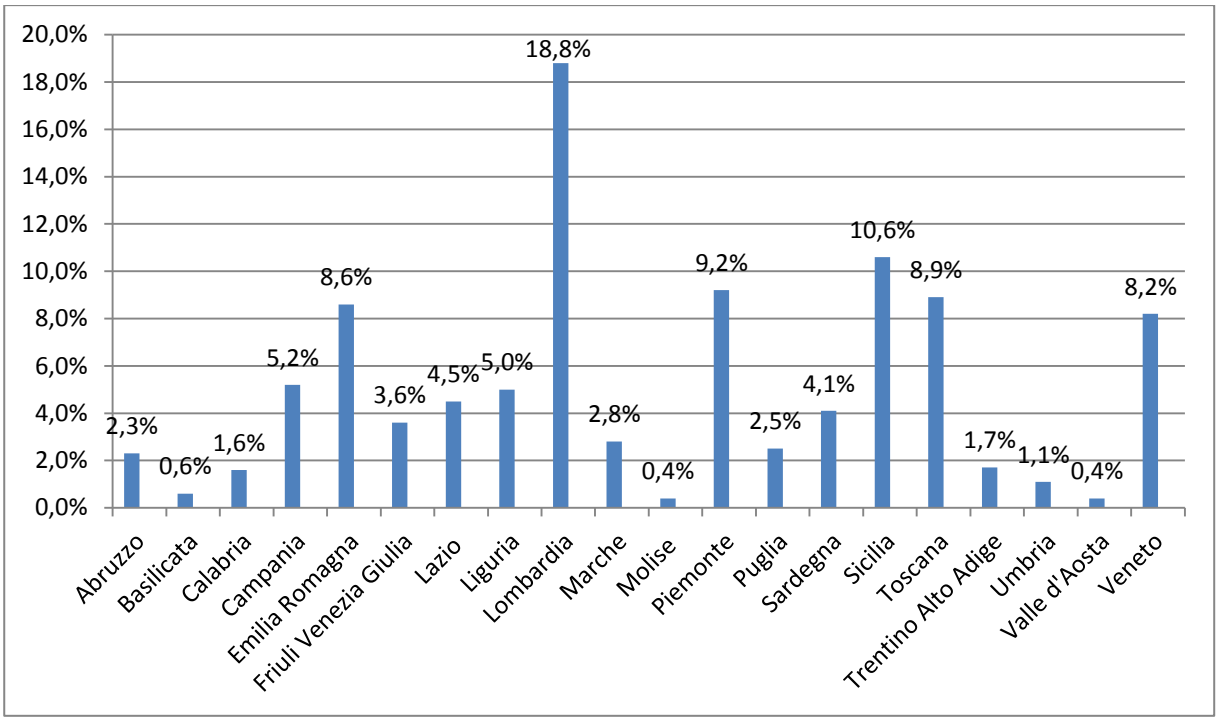
Nella tabella che segue, sono riportati i dati relativi agli incarichi di messa alla prova in corso negli uffici di esecuzione penale esterna alla fine di ogni singolo anno e al 30 settembre 2019, ripartiti per zone geografiche (TABELLA N. 1).

TABELLA N. 1. NUMERO INCARICHI DI MESSA ALLA PROVA IN CORSO NEGLI UFFICI DI ESECUZIONE PENALE ESTERNA ALLA FINE DI OGNI SINGOLO ANNO E AL 30 SETTEMBRE 2019, RIPARTITI PER ZONE GEOGRAFICHE.

ZONA	31/12/2014	31/12/2015	31/12/2016	31/12/2017	31/12/2018	30/09/2019
NORD	333	3.891	5.144	6.334	8.464	9.542
CENTRO	45	1.154	1.981	1.961	2.951	3.544
SUD	125	1.512	1.965	2.465	3.709	4.252

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

Figura 6. Messa alla prova. Procedimenti al 30/09/2019 distribuiti per regione.



Considerato il *trend* in ascesa dell'istituto, peraltro sempre più uniforme a livello nazionale, l'attività ministeriale è stata incentrata, nel corso del 2019, sullo studio e l'approfondimento delle principali criticità, finalizzati a indirizzare le articolazioni territoriali alla cura della peculiarità dell'istituto e a differenziare l'approccio degli uffici di esecuzione penale esterna rispetto alle misure alternative alla detenzione. Ancora, si è intervenuti capillarmente sulle principali criticità emerse sul territorio, favorendo nei singoli uffici l'avvio delle attività necessarie al loro superamento. In particolare, si evidenzia una riduzione della disomogeneità nel ricorso all'istituto, registrata in passato nel Sud d'Italia e dovuta tanto alla carenza di offerta di opportunità di lavori di pubblica utilità, quanto alla difficoltà di gestione della misura insieme alle agenzie territoriali. Il tasso di incremento della misura ha, infatti, interessato anche il Sud, come chiaramente evidenziato nella tabella n. 1.

Quanto all'attenzione alle procedure per l'ammissione all'istituto, sono stati stipulati ulteriori protocolli d'intesa tra gli uffici di esecuzione penale esterna e i tribunali ordinari. Ad oggi, sono 81 i protocolli di intesa tra gli uffici territoriali e la magistratura ordinaria tesi alla ottimizzazione delle procedure previste per l'ammissione e la gestione dell'istituto in parola. In molti dei protocolli sottoscritti sono

coinvolte anche gli uffici di procura, per potenziare la richiesta di messa alla prova sin dalla fase delle indagini preliminari; gli accordi coinvolgono anche il consiglio dell'ordine degli avvocati, la camera penale e ulteriori *stakeholder*.

Tra le migliori prassi in via di implementazione, a cui si sta dando la più ampia diffusione sull'intero territorio nazionale, si evidenzia la costituzione di "osservatori permanenti" presso i tribunali ordinari (ad oggi 16), utili al monitoraggio della corretta applicazione dell'istituto, nonché l'attivazione presso gli stessi tribunali di sportelli per la messa alla prova/lavori di pubblica utilità (ad oggi 9), quali servizi di prossimità al cittadino.

Al fine di garantire una maggiore omogeneità nell'applicazione dell'istituto, sono state inviate agli uffici periferici le linee di indirizzo relative all'implementazione della qualità delle indagini per la messa alla prova, focalizzate, come richiesto dalla norma, sull'aspetto riparativo-risarcitorio più che su quello socio-riabilitativo, tipico delle misure alternative, anche in considerazione delle diverse caratteristiche dell'utenza, ritenendo centrale valorizzare il tratto comune connesso al ridotto spessore criminale dei soggetti ammessi, principalmente imputati per fatti di lieve entità e spesso alla prima imputazione.

Sempre al fine di ottimizzare la gestione dell'istituto, si è provveduto a promuovere la specializzazione degli operatori nell'ambito della messa alla prova e dei lavori di pubblica utilità; a sviluppare il modello operativo di intervento centrato sul lavoro con i gruppi per imputati in messa alla prova; a qualificare l'apporto del funzionario di servizio sociale, dello psicologo e, laddove presente, dell'educatore, in un'ottica di intervento multidisciplinare; a valorizzare la figura del referente per i lavori di pubblica utilità.

Le articolazioni ministeriali hanno profuso grande impegno nel favorire l'implementazione del numero di protocolli e convenzioni nazionali per consentire lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, quale imprescindibile contenuto della M.A.P., con enti in grado di garantire serietà, affidabilità e finalità sociali delle attività che gli imputati svolgono nell'interesse della collettività. Si è provveduto, pertanto,

alla stipula di convenzioni a livello nazionale (disciplinate dal D.M. 88/2015), con importanti enti a vocazione sociale che mettono a disposizione opportunità di L.P.U. previsto come obbligatorio nei percorsi di messa alla prova per adulti. Le suddette convenzioni nazionali rendono disponibili presso le strutture locali delle associazioni e degli enti coinvolti ben 1.107 posti per lo svolgimento del L.P.U. in favore della collettività in ossequio al disposto dell'art. 168 *bis* c.p.

È preciso intendimento di questa Amministrazione promuovere la sottoscrizione di ulteriori convenzioni nazionali per lo svolgimento del L.P.U. nell'ambito dell'istituto della messa alla prova con Amministrazioni pubbliche in grado di offrire servizi di pubblica utilità. Si tratta, comunque, di numeri destinati ad aumentare, come da accordi con le singole strutture convenzionate, proporzionalmente al consolidarsi delle collaborazioni e al virtuoso dispiegarsi delle attività.

Per quanto concerne, invece, le convenzioni stipulate dai Presidenti dei Tribunali a livello locale ai sensi del D.M. 2001 e del D.M. 88/2015, ad oggi ne risultano attive 7.241 (di cui 3.577 solo ai sensi del D.M. 88/2015). Il grafico che segue mostra, in particolare, il numero e la distribuzione delle convenzioni per lo svolgimento del L.P.U. monitorate dalla Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova.

GRAFICO N. 3. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. COME OBBLIGO DELL'IMPUTATO IN STATO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA E NEL CASO DELLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA. DATO RIPARTITO PER COMUNI E ALTRI ENTI PUBBLICI E PRIVATI.

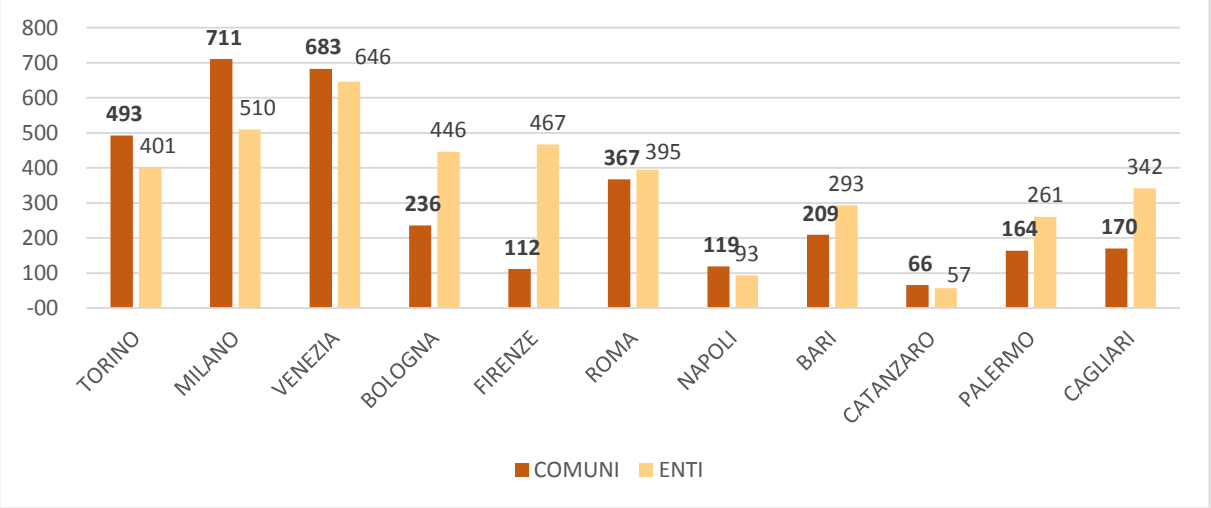


GRAFICO N. 4. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. COME OBBLIGO DELL'IMPUTATO IN STATO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA. (PRESSO I COMUNI E ALTRI ENTI PUBBLICI E PRIVATI).

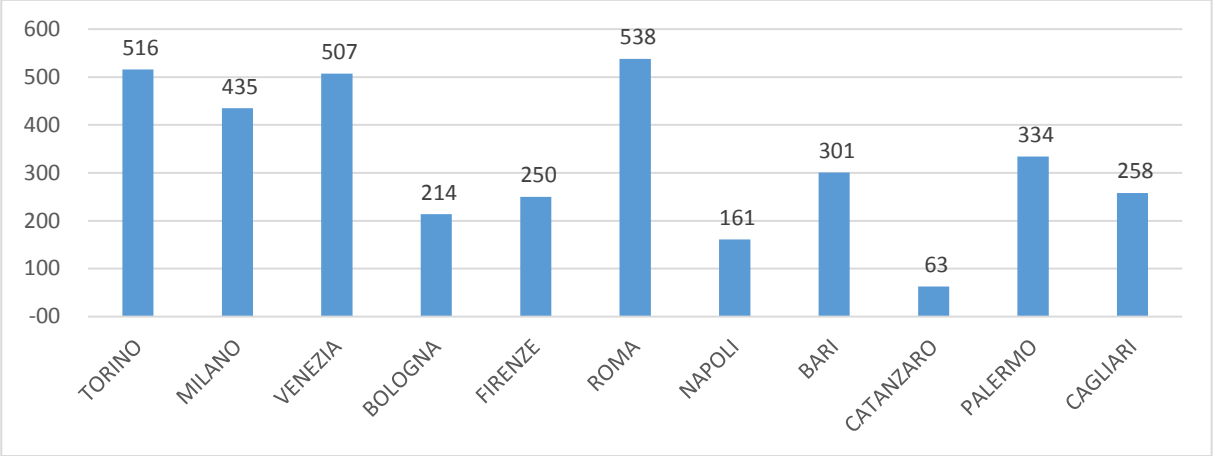


GRAFICO N. 5. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. NEL CASO DELLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA. (PRESSO I COMUNI E ALTRI ENTI PUBBLICI E PRIVATI).

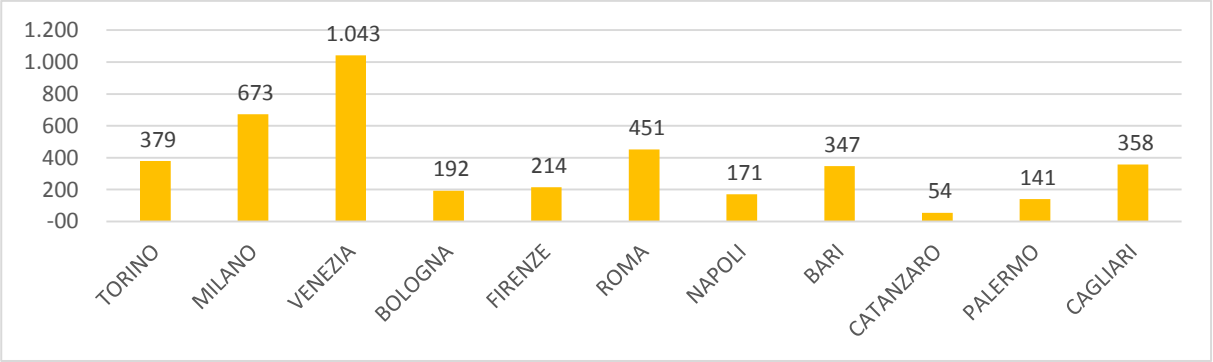


GRAFICO N. 6. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. COME OBBLIGO DELL'IMPUTATO IN STATO DI SOSPENSIONE DEL PROCESSO CON MESSA ALLA PROVA. DATO RIPARTITO PER COMUNI E ALTRI ENTI PUBBLICI E PRIVATI.

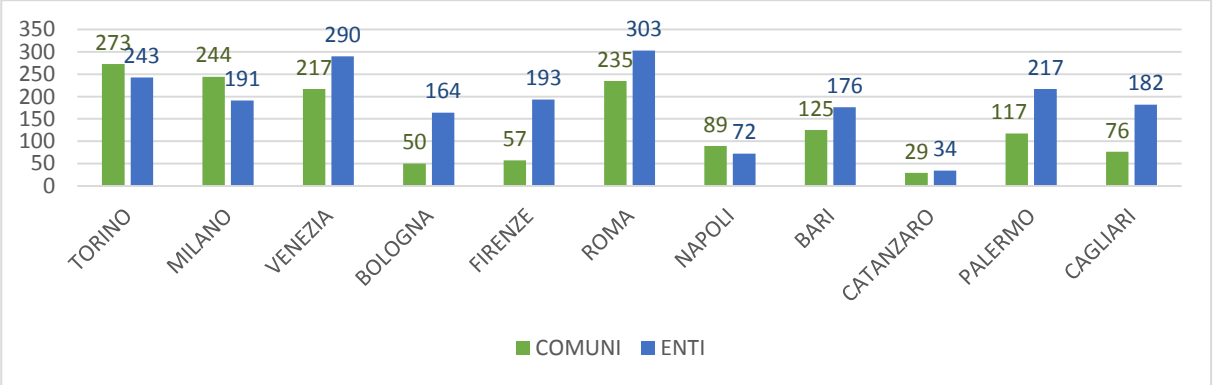
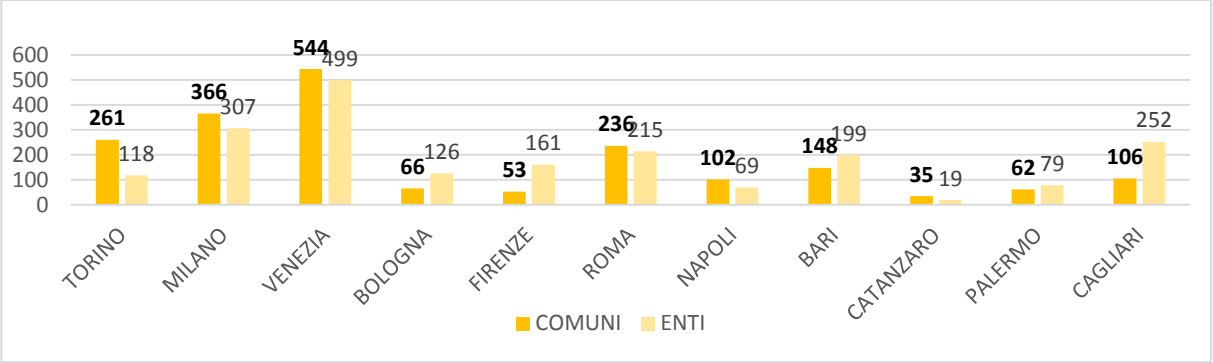


GRAFICO N. 7. NUMERO TOTALE CONVENZIONI STIPULATE PER LO SVOLGIMENTO DEL L.P.U. NEL CASO DELLA VIOLAZIONE DEL CODICE DELLA STRADA. DATO RIPARTITO PER COMUNI E ALTRI ENTI PUBBLICI E PRIVATI.



La previsione presso ciascun ufficio di esecuzione penale esterna di un referente per i lavori di pubblica utilità ha contribuito significativamente alla stipula delle convenzioni a livello locale. L'individuazione accurata da parte dell'ufficio delle attività da far svolgere in concreto agli imputati, assicurata dal ruolo ricoperto dal referente per i lavori di pubblica utilità, risponde inoltre all'esigenza di evidenziare la funzione riparativa della misura, mediante specifiche attività non retribuite di risarcimento del *vulnus* che l'illecito ha provocato alla collettività.

Altra condizione che risulta concretamente avere favorito la stipula di convenzioni è riconducibile al finanziamento, con la legge di bilancio 2018 e per gli anni 2018 e 2019, del fondo istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nonché la successiva stabilizzazione dello stesso, avvenuta ad opera del decreto legislativo n. 124, del 2 ottobre 2018. Fra gli enti convenzionati, così come si evince dal GRAFICO N. 3, si rileva una leggera prevalenza di enti privati (3.911) rispetto agli enti pubblici (3.330). Tra gli enti pubblici coinvolti nella stipula di convenzioni locali, si rileva una netta prevalenza dei comuni.

Anche per l'anno 2020 il Ministero seguiterà nello sforzo teso a diversificare le attività offerte dagli enti, in linea con la dovuta corrispondenza che per legge il L.P.U. deve avere con le competenze professionali e le attitudini lavorative dell'imputato e l'auspicabile collegamento dello stesso con il fatto reato.

Parimenti proseguirà l'impegno nell'attività di implementazione del progetto del "portale per i lavori di pubblica utilità" volto alla creazione, con il contributo dei diversi Dipartimenti, di un *data-base* nazionale che raccoglie le convenzioni nazionali e quelle

stipulate tra i tribunali e gli enti pubblici e privati per i lavori di pubblica utilità. Tale portale costituirà un valido ed efficace strumento di orientamento per il cittadino e fornirà ogni utile informazione in merito alle tipologie di enti presso i quali sarà possibile svolgere il L.P.U. e ai requisiti e alle modalità di accesso all'istituto.

E' stata inoltre valorizzata la funzione del volontariato. Tale fenomeno rappresenta una risorsa integrativa, di supporto ai professionisti degli uffici di esecuzione penale esterna nei percorsi di reinserimento sociale dei soggetti 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) sia all'esterno, per la promozione della rete territoriale, nell' attivazione delle risorse e delle opportunità che ciascuna comunità è in grado di offrire.

Al fine di potenziare la presenza del volontariato nell'esecuzione penale esterna, è stato siglato dal Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità un accordo di collaborazione con la Conferenza nazionale del volontariato giustizia, mirato allo sviluppo di accordi locali, iniziative comuni e per favorire l'integrazione dei volontari nella gestione dei programmi dei condannati e delle persone sottoposte all'istituto della messa alla prova. Per lo sviluppo degli accordi locali si è dato avvio, nelle articolazioni territoriali, alla costituzione di poli di coordinamento interdistrettuali che vedano il coinvolgimento degli uffici di esecuzione penale esterna, dei servizi della giustizia minorile e delle associazioni di volontariato locali.

L'obiettivo dei poli del volontariato, oltre alla valorizzazione delle iniziative dei singoli volontari *ex* art. 78 dell'ordinamento penitenziario, è quello di far confluire e mettere a sistema le varie risorse di volontariato del territorio per la rilevazione e la condivisione di progettualità comuni e per lo scambio e la implementazione delle *best practices.* I volontari, singoli o in associazioni, svolgono all'interno dei servizi della giustizia minorile e di comunità, prevalentemente, attività di informazione capillare sulle misure e sanzioni di comunità, mappatura dei servizi che offrono lavori di

pubblica utilità e servizi di inclusione sociale, sensibilizzazione del territorio sui temi della giustizia di comunità nonché sostegno ai programmi di trattamento dei condannati e attività di supporto amministrativo agli uffici di esecuzione penale esterna. Nel triennio 2020-22, in linea con l'accordo nazionale sottoscritto, già sancito con la Conferenza nazionale volontariato giustizia, continuerà l'attività di promozione e istituzione (laddove ancora assenti) di tavoli regionali congiunti tra U.I.E.P.E. e C.G.M.

A seguito del finanziamento del Dipartimento per le politiche giovanili e per il servizio civile universale - Presidenza del Consiglio dei Ministri - sono, inoltre, operativi progetti nazionali e locali per il servizio civile, giunti ormai alla terza edizione. Nel 2019 sono stati impiegati presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità e presso 30 uffici dell'esecuzione penale esterna, 86 giovani volontari, di età non superiore ai 28 anni.

Sono in corso le attività propedeutiche all'avvio del progetto nazionale "*SEGUICI: per un impegno responsabile nella giustizia di comunità*". I 42 volontari idonei alla selezione saranno assegnati alle sedi di attuazione del progetto: la Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e gli U.I.E.P.E.

Nell'anno in corso è stata avviata anche la procedura di accreditamento al servizio civile universale che consentirà di dare maggior impulso a tali iniziative.

In data 14 novembre 2019 è stato sottoscritto il *Protocollo d'intesa con la Caritas Nazionale* per favorire e promuovere lo svolgimento del lavoro di pubblica utilità ai fini della messa alla prova attraverso la stipula di convenzioni. Il protocollo, di durata annuale, tacitamente rinnovabile, prevede che gli uffici di esecuzione penale esterna favoriscano contatti con la sedi locali della *Caritas* e i tribunali ordinari territorialmente competenti e che la *Caritas* favorisca lo svolgersi dei LPU presso servizi e sedi che ad essa fanno capo, quali parrocchie e oratori.

7.2 Esecuzione penale intramuraria.

L'espiazione intramuraria che, in ossequio all'indefettibile principio della certezza della pena, continua a rappresentare il modello principale di esecuzione della sanzione penale a carattere detentivo, necessita di essere costantemente declinata in funzione rieducativa e risocializzante, così da garantirne un'effettiva adesione al precetto contenuto nell'articolo 27 della Costituzione.

Nel corso del 2019 è stata questa la prospettiva tenendo presente la quale il Ministero ha esercitato una serie di iniziative che hanno messo al centro il detenuto, valorizzandone la dimensione umana, affettiva, familiare, didattica, formativa e professionale.

Nel perseguire una siffatta impostazione di sistema, il primo passo fondamentale da compiere è stato quello di garantire un miglioramento delle condizioni di vita detentiva, approcciando con fermo proposito risolutivo al nodo particolarmente complesso del sovraffollamento della popolazione carceraria.

Alla data del 31.12.2019 la popolazione carceraria complessiva ammonta a 60.769 detenuti, di cui 58.106 uomini e 2.663 donne.

Tenuto conto della capienza regolamentare, che al 07.01.2019 risulta essere pari a 50.718 posti, la percentuale di affollamento si attesta sul 120%, per salire al 129,25% se correlata al numero di posti effettivamente disponibili, pari a 50.692.

Al fine di evitare situazioni di criticità legate ad indici di affollamento elevati, si sta attuando un'intensa opera di monitoraggio sui livelli di occupazione delle strutture penitenziarie del territorio.

Il monitoraggio viene effettuato tramite l'Applicativo Spazi Detentivi 15 (ASD) che consente di rilevare eventuali violazioni dei livelli minimi dei tre metri quadrati, attraverso la raccolta di una serie di dati necessari a rappresentare la realtà penitenziaria e la susseguente generazione di un sistema informativo che consente di fornire indicazioni riguardanti l'allocazione dei ristretti e gli spazi vitali minimi stabiliti dalla Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU).

Nell'ambito del monitoraggio degli spazi detentivi, determinante è risultata l'attività costantemente svolta dal gruppo di lavoro cd. "*Torreggiani*", sul quale grava l'incombenza di monitorare, mediante l'applicativo in parola, le presenze giornaliere dei detenuti negli istituti di pena, nonché di rilevare gli spazi detentivi a disposizione di ciascuno, con l'esatta indicazione della metratura delle camere.

Grazie a questa costante attività di analisi, dalla data di costituzione dell'*equipe*, nessun detenuto risulta aver fruito di una spazio individuale al di sotto dei tre metri quadri.

Con tale metodologia operativa si è dato corso ad una vigilanza sistematica dei flussi demografici all'interno delle strutture detentive di tutto il territorio, consentendo nel corso dell'anno 2019 di adottare una serie di provvedimenti deflattivi *ad hoc*, sia infra che extra-distretto, così da razionalizzare in termini perequativi la distribuzione sul territorio della popolazione detenuta appartenente al circuito "*media sicurezza*".

Al riguardo, si evidenzia che, dall'inizio dell'anno 2019 al mese di novembre, sono stati movimentati complessivamente 1.429 detenuti.

Proprio al fine di individuare strategie condivise dirette a contrastare il fenomeno del sovraffollamento, ad aprile del 2019 è stato istituito un gruppo di lavoro, del quale fanno parte i direttori degli uffici della Direzione Generale detenuti e trattamento, che, in collaborazione con i Provveditori Regionali, stanno individuando soluzioni per redistribuire i detenuti appartenenti all'alta e alla media sicurezza attualmente ubicati nelle zone dove è più alto l'indice di affollamento e in particolare negli istituti del Sud Italia.

L'amministrazione penitenziaria ha compiuto un importante sforzo per adeguare la sua organizzazione alla necessità di prevenire e contrastare fenomeni criminogeni in contesto detentivo.

Per fare ciò ha operato in primo luogo una ripartizione della popolazione ristretta tale da tenere distinti i detenuti comuni da quelli appartenenti all'alta sicurezza e dai soggetti sottoposti al regime detentivo speciale dell'art. 41-*bis* O.P.

Il circuito è distribuito in 11 istituti penitenziari e consta di altrettante sezioni maschili, di una sezione femminile e di una sezione per internati in esecuzione della misura di sicurezza della casa di lavoro.

L'assegnazione dei detenuti in regime di 41-*bis* O.P. all'interno dei reparti avviene tenendo in considerazione l'area geografica di operatività dell'organizzazione di appartenenza, le esigenze sanitarie nonché eventuali divieti d'incontro o incompatibilità segnalati dall'Autorità Giudiziaria, avendo cura, in ogni caso, di evitare l'assembramento nello stesso istituto di figure di particolare spessore criminale.

L'allocazione di questa tipologia di detenuti inoltre avviene sempre e rigorosamente in cella singola.

I detenuti effettuano i momenti di socialità per la durata di due ore in gruppi composti da un massimo di 4 soggetti. Ai fini dell'individuazione dei detenuti da ammettere all'aria aperta in comune, si evita, ove possibile, di destinare allo stesso gruppo soggetti della medesima organizzazione ovvero componenti di rilievo di organizzazioni operanti in alleanza o in contrapposizione fra loro, o su territori confinanti.

Alla data del 6 novembre 2019 risultano presenti 754 soggetti sottoposti al regime speciale del 41-*bis* O.P.

Anno	**Prima Applicazione**		**Riapplicazione**		**Totale ingressi**	**Annullamenti giurisdizionali**		**Revoca per avvio di collaborazione con la giustizia**		**Revoca**		**Mancato rinnovo**		**Scarcerazione**		**Morte**		**Totale uscite**
Tipo DM	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
2018	48	13	61	3	3	1	8	25	3	43
2019 *	40	14	54	3	3	2	3	27	4	42

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

Numero Totale 754			
Detenuti		Internati	
747		7	
Uomini	Donne	Uomini	Donne
735	12	7	0

Tabella riepilogativa dei D.M. in esecuzione

N. D.M. di 1^ applicazione	N. DM di riapplicazione	N. DM di proroga	Totale
165	25	564	754

Tabella della dislocazione dei soggetti 41 bis sul territorio nazionale

Istituto penitenziario	Numero
Cuneo CC	45
L'Aquila CC	158
L'Aquila CCF	12
Novara CC	70
Opera (MI) CR	96
Parma CR	65
Roma Rebibbia CCNC	44
Sassari CC	90
Spoleto CR	82
Terni CC	27
Tolmezzo CC	11
Tolmezzo CL	5
Viterbo CC	49

Tabella suddivisa per posizione giuridica

Posizione giuridica	Numero
Condannati	390
Internati	7
Non definitivi di cui:	
In attesa di primo giudizio	46
Appellanti	47
Ricorrenti	27
Posizione giuridica mista con definitivo	205
Posizione giuridica mista senza definitivo	32
Totale	754

Tabella dei condannati alla pena dell'ergastolo

Posizione giuridica	Numero
Condannati	199
Appellanti	2
Posizione giuridica mista con definitivo	78
Posizione giuridica mista senza definitivo	5
Totale	284

Tabella per organizzazione criminale

Organizzazione	Numero
Cosa nostra	204
Camorra	269
'Ndrangheta	204
Sacra corona unita	17
Mafia altre pugliese	23
Mafia altre siciliana	26
Mafia Stidda	2
Mafia altre lucana	3
Altre	3
Terrorismo	3
Totale	754

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

Tipologia di reati	Numero
416 *bis* c.p.	148
416 *bis* co.2 c.p.	560
270 *bis* c.p.	3

422 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	2
575 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	18
575 c.p., commesso avvalendosi delle condizioni di cui all'art. 416 *bis*	3
56, 575 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	1
629 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	2
56, 629 c.p. aggravato art.7 L.203/1991	1
74 d.P.R. 309/90	16
Totale	754

Rispetto all'anno scorso, si registra un incremento del numero complessivo dei detenuti, con un *trend* costante negli anni, come pure dei servizi e delle attività afferenti alla loro gestione.

Anno*	**2018***	**2019***
Conta al 31 ottobre 2019	740	761
Picco massimo	746	766
Picco minimo	731	750
Media	738	758

***Dati riferiti al 31 ottobre**

Al 31 ottobre 2019 i piantonamenti eseguiti in strutture ospedaliere ammontano a 99 (di cui 9 effettuati all'interno di reparti aperti al pubblico e 90 in reparti detentivi ospedalieri) per un totale di 984 giorni di degenza. Sono state inoltre effettuate 1240 traduzioni, delle quali 1.129 hanno riguardato visite mediche o ricoveri in luoghi di cura esterni in gran parte collegabili all'aumento dell'età anagrafica e al conseguente decadimento fisico dei ristretti 41-*bis*: a tal proposito si consideri che l'età media è di 55 anni e che 263 detenuti (il 35% circa) hanno un'età pari o superiore ai 60 anni.

Nello stesso lasso temporale sono stati, altresì, effettuati 53 trasferimenti per assegnazioni definitive e temporanee, 6 traduzioni per colloqui tra detenuti al 41-*bis*,

18 permessi *ex* art. 30 O.P. e 4 visite *ex* art. 21-*ter* O.P.: tali dati confermano anche per il 2019 un costante *trend* di crescita del numero di concessioni degli ultimi istituti citati.

La questione dei permessi premio si ripropone con maggior vigore all'indomani della pronuncia con cui la Corte Costituzionale, nell'accogliere le questioni sollevate dalla Corte di Cassazione e dal Tribunale di sorveglianza di Perugia in merito alla legittimità dell'art. 4 *bis*, comma 1, dell'Ordinamento Penitenziario, nella parte in cui impedisce che per i reati in esso indicati siano concessi permessi premio ai condannati che non collaborano con la giustizia, anche se sono stati acquisiti elementi tali da escludere sia l'attualità della partecipazione all'associazione criminale sia il pericolo del ripristino di collegamenti con la criminalità organizzata, ha dichiarato l'illegittimità costituzionale della norma, purchè il condannato abbia dato piena prova di partecipazione al percorso rieducativo.

Per effetto di tale pronuncia, la presunzione assoluta di pericolosità del condannato per reati ostativi *ex* art. 4 *bis* O.P. che non collabori con la giustizia, viene soppiantata da un regime di presunzione relativa, come tale astrattamente superabile dal magistrato di sorveglianza al cui scrutinio è rimessa una valutazione che, da ora in poi, ai fini della concessione dei permessi premio, andrà compiuta caso per caso avuto riguardo alle relazioni trattamentali nonché alle informazioni e ai pareri della Procura Antimafia e Antiterrorismo e del Comitato Provinciale per l'ordine e la sicurezza pubblica.

Tale pronuncia si colloca nella medesima scia ermeneutica già tracciata, sempre nel corso del 2019, dalla C.E.D.U. che, sebbene con riferimento alla diversa questione della liberazione condizionale, nella causa *Viola contro Italia*, aveva già avuto modo di censurare il regime interno di presunzione assoluta di pericolosità in relazione all'art. 3 della Convenzione Europea dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

Il Ministero della Giustizia guarderà con particolare attenzione ai primi riflessi applicativi del nuovo assetto ordinamentale ridisegnato dalla Consulta all'indomani della declaratoria di incostituzionalità, riservando l'adozione di ogni provvedimento utile, da un lato, a scongiurare il rischio di difformità o disarmonie applicative e,

dall'altro, a garantire un'adeguata tenuta del sistema, in un più generale contesto di ineludibile contrasto alla criminalità.

Per quanto attiene al trattamento dei detenuti sottoposti allo speciale regime di cui all'art. 41-*bis* O.P. - nonostante le numerose ordinanze di disapplicazione della circolare del 2 ottobre 2017- resta prioritario lo sforzo teso all'uniformità di metodo nel corretto bilanciamento degli interessi connessi alla sicurezza penitenziaria e alla dignità del detenuto, con l'esclusione di ogni disposizione che possa essere interpretata come inutilmente afflittiva.

La medesima finalità è stata perseguita tramite la sperimentazione e la recente distribuzione di apparecchiature atte ad innalzare i livelli di sicurezza senza violare i diritti soggettivi di cui è titolare ogni detenuto e che non devono venire meno per effetto della sottoposizione al regime speciale.

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

Relativamente al circuito Alta sicurezza, ai sensi delle vigenti disposizioni dipartimentali sono inseriti in tale circuito tutti i soggetti ristretti per reati legati alla criminalità organizzata (416-*bis* c.p. e fattispecie delittuose aggravate dall'art. 7 legge 203/1991, ora 416-*bis*, comma 1, c.p.); i promotori di associazioni finalizzate al traffico di sostanze stupefacenti, sequestro di persona a scopo di estorsione; quelli ristretti per reati di terrorismo nazionale o internazionale nonché i soggetti fuoriusciti dal circuito del regime speciale per annullamento o mancato rinnovo del decreto ministeriale.

Dette categorie di detenuti richiedono un'attenta e costante attività di controllo e monitoraggio, a partire dall'individuazione della più idonea sede di assegnazione, al fine di razionalizzarne la distribuzione in conformità con l'ordinamento penitenziario e in modo da soddisfare le esigenze di sicurezza, evitando eccessive concentrazioni di detenuti appartenenti alla medesima consorteria criminale ovvero a sodalizi contrapposti, garantendo al contempo un percorso trattamentale rieducativo comune.

È altresì costante il raccordo con le competenti Procure Distrettuali Antimafia e Antiterrorismo che, compatibilmente con le eventuali attività investigative in corso, forniscono elementi e informazioni utili alla migliore gestione penitenziaria dei soggetti sopra indicati.

Si sta attualmente procedendo, anche grazie alla progressiva acquisizione di nuovi spazi detentivi, alla graduale ridistribuzione dei detenuti ascritti al circuito di Alta Sicurezza 3, in considerazione della posizione giuridica degli stessi, tenendo anche conto delle condizioni di affollamento degli istituti delle diverse regioni del Paese, al fine di evitare la prossimità territoriale di tale categoria di soggetti rispetto ai contesti criminali di provenienza.

Dal 15 febbraio 2019 sono entrate definitivamente in vigore le importanti modifiche legislative apportate agli artt. 4-*bis* e 146-*bis* delle norme di attuazione del c.p.p., così come sostituiti dall'art.1, comma 77 e 78, della Legge 23 giugno 2017, n. 103, norme che costiutisco un forte impulso all'estensione e utilizzo del sistema della cd. "*partecipazione a distanza*" nei confronti della totalità dei detenuti ascritti al circuito di alta sicurezza, oltre ai detenuti sottoposti al regime detentivo speciale di cui all'art. 41-*bis* e collaboratori di giustizia, e di tutti quei detenuti che, seppur ascritti al circuito media sicurezza, sono attualmente ristretti per taluno dei reati indicati dall'art. 51, comma 3-*bis* e ss. c.p.p. ovvero *ex* art. 407 c.p.p.

Attraverso tale sistema si sta raggiungendo l'obiettivo di ridurre al minimo le traduzioni dei detenuti e il fenomeno del cd. "*turismo giudiziario*", con indubbi vantaggi sotto il profilo della sicurezza e del risparmio delle risorse umane e finanziarie.

I detenuti ascritti al circuito Alta Sicurezza 3 rappresentano il bacino più cospicuo di soggetti; alla data del 8 novembre 2019 risultano essere presenti 9.014 detenuti, di cui 8.796 uomini e 218 donne, suddivisi in 55 istituti penitenziari dislocati sull'intera penisola.

ALTA SICUREZZA 3	MANCANTE / IN ATTESA DEFINIZIONE	102	7	109

ALTA SICUREZZA 3	ALTRE	759	30	789
ALTA SICUREZZA 3	CAMORRA	3007	102	3.109
ALTA SICUREZZA 3	COSA NOSTRA	1576	11	1.587
ALTA SICUREZZA 3	MAFIA ALTRE	216	18	234
ALTA SICUREZZA 3	MAFIA ALTRE LUCANA	30	0	30
ALTA SICUREZZA 3	MAFIA ALTRE PUGLIESE	492	1	493
ALTA SICUREZZA 3	MAFIA ALTRE SICILIANA	323	4	327
ALTA SICUREZZA 3	NDRANGHETA	1786	35	1.821
ALTA SICUREZZA 3	SACRA CORONA UNITA	424	9	433
ALTA SICUREZZA 3	STIDDA	81	1	82
TOTALE PER TIPOLOGIA		**8.796**	**218**	**9.014**

Relativamente ai detenuti ascritti al circuito Alta sicurezza 1, le cui sezioni detentive risultano essere istituite nei soli istituti penitenziari di Padova CR, Milano Opera CR, Parma CR, Oristano CR, Sulmona CR, Catanzaro CC e Napoli Secondigliano CC, alla data del 8 novembre 2019 risultano essere presenti 275 detenuti uomini appartenenti alle diverse consorterie criminali mafiose, così suddivise:

74 C.1 D.P.R. 309/90	1
CAMORRA	77
COSA NOSTRA	88
MAFIA ALTRE	2
MAFIA ALTRE LUCANA	2
MAFIA ALTRE PUGLIESE	4
MAFIA ALTRE SICILIANA	12
NDRANGHETA	58

SACRA CORONA UNITA	11
STIDDA	20
TOTALE	275

Per ciò che attiene ai detenuti ascritti al circuito AS2 e la prevenzione e il contrasto della radicalizzazione in carcere, si evidenzia preliminarmente che alla data del 8 novembre 2019 risultano essere presenti 52 detenuti, imputati e/o condannati per reati afferenti al terrorismo internazionale di matrice islamica, ascritti al circuito di alta sicurezza (AS2).

Tale numero sale a 84, se si considerano anche i soggetti ristretti per terrorismo nazionale (Brigate Rosse, Estrema Destra e Anarchici). Per tale circuito si registra una lieve flessione nelle presenza (- 19%) rispetto lo stesso periodo dell'anno precedente. Allo stato detti detenuti sono dislocati nelle tre sole sezioni ad essi dedicate presenti presso gli istituti di Rossano, Nuoro e Sassari mentre la sezione femminile, istituita presso la Casa circondariale di L'Aquila, è attualmente chiusa per lavori di ristrutturazione e le detenute presenti sono state provvisoriamente trasferite in sezioni femminili AS3.

La continua evoluzione del fenomeno terroristico, mutato non solo nelle manifestazioni di violenza, ma anche da un punto di vista embrionale e aggregativo, ha imposto all'amministrazione penitenziaria una attenta valutazione dei processi operativi adottati dalle Direzioni degli istituti penitenziari per l'individuazione, in carcere, dei segnali di una radicalizzazione violenta.

Il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, per le attività connesse al fenomeno del rischio di radicalizzazione violenta in carcere, si avvale stabilmente del Nucleo Investigativo Centrale della Polizia Penitenziaria (N.I.C.) la cui attività di osservazione è supportata anche tramite un applicativo dedicato che, attraverso l'inclusione di nuovi campi informativi, rende possibile una analisi mirata e più approfondita del soggetto.

In particolare, attraverso una collaborazione tra l'ex Centro Elaborazione Dati del D.A.P. e il N.I.C., sono stati realizzati dei pannelli che consentono la visione in tempo reale di tutte le informazioni inserite nel sistema SIAP-AFIS e inerenti alla vita penitenziaria.

Il monitoraggio consiste in un'osservazione empirica del detenuto attraverso la quale è possibile accertare la sua eventuale adesione ad idee estremiste, attuare procedure di deradicalizzazione (ad esempio disponendo il trasferimento per decontestualizzare il soggetto da un ambiente che possa aver favorito la sua radicalizzazione violenta oppure l'area educativa può intensificare i colloqui con il soggetto coinvolgendo anche gli esperti *ex* art 80 L. 354/75, etc.), ovvero, in caso di prossima scarcerazione, procedere alla segnalazione alle Forze dell'Ordine sul territorio per attuare delle misure di prevenzione quali, ad esempio, la riservata vigilanza.

I risultati delle attività di osservazione sono condivisi, in un'ottica di cooperazione, oltre che con i vertici dell'amministrazione penitenziaria, con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo e, qualora ci siano fatti di interesse investigativo e/o giudiziario, con l'Autorità Giudiziaria nonché con il Comitato di Analisi Strategica Antiterrorismo.

Infine, periodicamente, il N.I.C. esegue uno studio dei dati riferiti ai soggetti "*osservati*" al fine di procedere ad una eventuale declassificazione del livello di analisi a cui sono sottoposti i soggetti.

Tale operazione, attraverso l'acquisizione di pareri, è attuata in sinergia con la Direzione Generale dei Detenuti e del Trattamento, i Nuclei Investigativi Regionali e i Referenti locali e con gli Enti del C.A.S.A., tavolo permanente a cui partecipano le forze di polizia a competenza generale, istituito per la condivisione e valutazione di informazioni sulla minaccia terroristica interna e internazionale.

Nel merito, al fine di meglio indirizzare l'attività di Nuclei Regionali e favorirli nelle loro attività di coordinamento dei referenti locali, il N.I.C. organizza frequenti incontri di coordinamento nei quali sono forniti aggiornamenti inerenti alla minaccia

terroristica ed eventuali nuove modalità di osservazione nonché si discute di eventuali problematiche emerse nell'attività, valutando, altresì, nuove proposte operative.
Nella sottostante tabella si riportano il numero di detenuti per terrorismo e la relativa dislocazione.

ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO INTERNAZIONALE	1	0	1
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO INTERNAZIONALE DI MATRICE ISLAMICA	50	2	52
ALTA SICUREZZA 2	TERRORISMO NAZIONALE	24	7	31
TOTALE PER TIPOLOGIA		**75**	**9**	**84**

Infine risultano essere presenti e ristretti in carcere 558 detenuti collaboratori di giustizia e 117 detenuti congiunti di essi, ristretti in apposite sezioni detentive, separate dalla restante popolazione detenuta, per ovvie circostanze connesse alla loro incolumità personale.

Questo Dicastero, entro i limiti delle proprie competenze, evidentemente ridottesi a seguito al transito della materia nella sfera di attribuzioni del Ministero della Salute e delle Regioni, per effetto del decreto legislativo 22 giugno 1999 n. 230, recante "*Riordino della medicina penitenziaria, a norma dell'articolo 5 della legge 30 novembre 1998, n. 419*", ha continuato a perseguire l'obiettivo dell'innalzamento dei livelli qualitativi e quantitativi di assistenza sanitaria dei detenuti, riservando particolare attenzione alle problematiche di carattere psicologico e psichiatrico, particolarmente ricorrenti in contesto detentivo.

Per quanto riguarda il trattamento delle persone affette da patologie mentali, questa Amministrazione negli anni ha intrapreso diverse iniziative finalizzate a realizzare azioni integrate con le Regioni e le Aziende Sanitarie Locali per la predisposizione di percorsi graduali di intervento sull'argomento.

Ad oggi, in tutti gli istituti penitenziari è assicurata la presenza di uno psichiatra o di un servizio psichiatrico diversamente articolato in relazione alla tipologia dell'istituto e ai bisogni di salute della popolazione detenuta presente.

L'obiettivo perseguito è di individuare, possibilmente fin dall'ingresso, le persone con disagio, con patologia psichiatrica o con rischio suicidario, per attivare immediate azioni di sostegno e per 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.

Inoltre, è in stato di avanzata realizzazione il piano di attivazione in uno o più istituti penitenziari di ogni Regione di poli psichiatrici regionali, denominati "*Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale*" (A.T.S.M.) per la cura e l'accertamento delle infermità psichiche degli imputati, dei condannati e degli internati, anche ai fini dell'adozione da parte dell'Autorità Giudiziaria degli eventuali successivi provvedimenti volti al ricovero di tali pazienti in apposite strutture dotate di assistenza psichiatrica intensificata, interne o esterne ai penitenziari.

Le A.T.S.M. garantiscono: l'accoglienza e la presa in carico dei disturbi mentali delle persone detenute che abbiano manifestato disagio psichico e per le quali, almeno temporaneamente, l'allocazione in sezione ordinaria sia considerata dai sanitari non opportuna; il ricovero e la cura delle persone con infermità psichica sopravvenuta nel corso della misura detentiva, *ex* art. 148 c.p. o condannate a pena diminuita per vizio parziale di mente, *ex* art. 111, comma 5 e 7 del DPR 230/2000; l'accertamento delle infermità psichiche di cui all'art. 112 del DPR 230/2000.

Ad oggi, le Articolazioni per la Tutela della Salute Mentale sono previste in 35 istituti penitenziari. Relativamente all'esecuzione delle misure di sicurezza detentive a seguito del superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, precisato che le REMS esulano dalla sfera di competenza di questo Dicastero, ai sensi del decreto legge 22 dicembre 2011, n. 211, conv. con modificazioni dalla legge 17 febbraio 2012, n. 9, va in ogni caso evidenziato che l'Amministrazione Penitenziaria ha ormai da tempo posto

in essere tutte le misure attuative per il conseguimento del percorso voluto dal legislatore. In particolare, sono stati approvati in Conferenza Unificata Stato-Regioni appositi Accordi per definire le competenze delle Amministrazioni interessate (Ministero della Salute, Ministero della Giustizia e Regioni e Province Autonome).

Il Ministero della Salute ha evidenziato che sono in corso i lavori del tavolo di consultazione permanente sull'attuazione del D.P.C.M. 1 aprile 2008 e del Comitato paritetico per il superamento degli Ospedali Psichiatrici Giudiziari. In particolare, il suddetto Dicastero ha rappresentato che il 15 gennaio 2019 si è svolta l'ultima riunione plenaria che ha tracciato un *focus* sulle principali attività da sviluppare, individuandole nella revisione degli accordi Conferenza Stato-Regioni e Unificata, nel monitoraggio dei cambiamenti del settore e nella ripresa di un governo strategico della problematica gestione delle REMS.

Costante è stata l'attenzione e la sensibilità che questo Ministero ha riservato anche al tema della genitorialità, innanzitutto con riferimento alle detenute madri e ai loro figli minori, ospiti degli istituti a custodia attenuata (ICAM) e delle sezioni nido. Nel corso del 2019 è proseguita l'attività di impulso all'attuazione della legge 62/2011 e sono in via di realizzazione i due progetti finalizzati all'apertura di due nuove sedi ICAM, rispettivamente a Firenze e Roma.

Tale attività si inserisce nel contesto di un più ampio proposito, volto a realizzare una rete di ICAM quanto più vasta possibile, così da poter coniugare al meglio le particolari esigenze trattamentali sottese alla maternità in contesto detentivo con il principio di territorialità della pena.

Le strutture ICAM attualmente operative hanno sede a Torino, Milano, Venezia e Lauro (AV) e, alla data del 25 ottobre 2019 sono presenti all'interno di ICAM e nidi 49 madri e 53 bambini.

All'interno delle strutture che ospitano bambini vengono promossi progetti a supporto di una maternità consapevole e competente e sono programmate attività ludico/formative per i minori.

Per consentire ai minori che vivono nelle strutture detentive insieme alle madri di mantenere rapporti con i familiari che vivono all'esterno dell'istituto, lo scorso 23 aprile è stata adottata una circolare con cui si consente lo svolgimento di telefonate oltre i limiti stabiliti dal regolamento di esecuzione, qualora alla conversazione partecipi un minore di 10 anni.

La tutela della genitorialità e, più in generale, dei rapporti familiari costituisce un tema che non va comunque circoscritto soltanto alle problematiche delle detenute madri, in quanto involge trasversalmente tutta la popolazione carceraria.

E' su questo terreno che riemerge il concetto di uomo al centro della pena, tanto più tenuto conto dello stimolo in funzione rieducativa e risocializzante che può derivare proprio dalla coltivazione e valorizzazione dei rapporti con i familiari.

Al fine di rendere più agevole il mantenimento dei contatti tra i detenuti, i familiari e i figli minori, si è proceduto alla sperimentazione dei videocolloqui con utilizzo della piattaforma *Skype for business*; a tal riguardo, va richiamata la circolare adottata lo scorso 30 gennaio con cui sono state diffuse le linee guida per la fruizione delle videochiamate dei detenuti dirette a familiari e conviventi.

Attualmente il sistema *Skype* risulta attivo e funzionante già in 122 istituti di reclusione su 190, con una copertura del 64%, così come in 12 su 17 tra ICAM e asili nido con una copertura pari al 75%.

Per la progettazione e programmazione di iniziative specifiche in favore dell'infanzia, l'Amministrazione esercita da tempo un'azione di impulso e stimolo, consistente sia nell'emanazione di direttive a livello centrale che nell'attuazione di interventi di coordinamento e co-progettazione, in collaborazione con le istituzioni e le realtà associative del territorio.

Il Ministero della Giustizia concorre a comporre il Tavolo Permanente, previsto dall'art. 8 del Protocollo di Intesa con il Garante per l'Infanzia e Adolescenza, il Garante dei Diritti dei Detenuti e l'Associazione "*Bambinisenzasbarre*", e sta elaborando i dati trasmessi dalle direzioni penitenziarie in merito all'attuazione del

Protocollo presso gli istituti del territorio, attraverso la distribuzione di un dettagliato questionario per la rilevazione di elementi conoscitivi.

Ha proseguito la sua attività il Comitato di coordinamento previsto dall'art.1.2 del Protocollo di Intesa tra il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e l'Associazione Telefono Azzurro per l'attuazione del progetto "Bambini e carcere", per la definizione di rapporti collaborativi per la tutela e la promozione dei diritti dei bambini e degli adolescenti coinvolti in situazioni di detenzione genitoriale; tale organismo ha monitorato nel corso dell'anno le criticità ostative all'ottimale attuazione del Protocollo di Intesa presso alcune sedi e sostenuto l'estensione del progetto presso altri Istituti.

Lo scorso 29 luglio è stato rinnovato il Protocollo con l'Associazione, in una nuova versione, che ha attribuito al sopracitato Comitato compiti di propulsione e impulso più ampi in funzione di una maggiore incisività.

Una recente ricognizione ha evidenziato l'attuazione presso 94 sedi penitenziarie di iniziative finalizzate a fornire strumenti utili per lo svolgimento del ruolo genitoriale e ricevere supporto nel mantenimento del legame con i figli. Sono attivi gruppi di auto-aiuto, gruppi di riflessione genitori e figli, sportelli per le famiglie. Pregevoli progetti prevedono inoltre la presenza contemporanea ad attività espressive di genitori e figli.
Come anticipato in premessa, l'esecuzione penale intramuraria va declinata innanzitutto nella sua accezione rieducativa.

In questa direzione, nel corso del 2019, si è proceduto ad implementare in maniera significativa l'offerta trattamentale, sotto il triplice profilo didattico, formativo e lavorativo.

E' infatti proseguita la collaborazione tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Istruzione dell'Università e della Ricerca, attraverso il "*Comitato paritetico nazionale*", allo scopo di implementare la cooperazione inter-istituzionale, di promuovere il nuovo assetto didattico/organizzativo del sistema di educazione degli adulti, di favorire l'integrazione tra i diversi sistemi formativi (educazione degli adulti/formazione professionale).

Nell'anno scolastico 2018/2019 sono stati attivati all'interno degli istituti penitenziari 1.584 corsi scolastici, frequentati da 18.711 uomini e 1.134 donne, di cui 10.254 soggetti di nazionalità straniera.

Anche la formazione professionale, momento fondamentale per l'acquisizione di competenze specifiche utili a sostenere il reinserimento dei soggetti reclusi nel mondo lavorativo esterno, viene garantita attraverso lo sviluppo di una rete inter-istituzionale rispetto a cui un ruolo chiave è rivestito dai competenti assessorati regionali.

Nel primo semestre dell'anno 2019 risultano attivati 230 corsi professionali frequentati da 2.739 uomini e 197 donne, di cui 1.014 soggetti di nazionalità straniera.

L'offerta istruttivo/formativa in favore dei soggetti in esecuzione pena si completa con i corsi di livello universitario i quali, seppur destinati ad un numero minoritario di persone, sono in alcuni casi il frutto di formali accordi tra l'amministrazione penitenziaria e gli atenei, che determinano la creazione di "*poli universitari interni*", cioè di specifiche sezioni detentive destinate ai reclusi iscritti a corsi universitari.

In ogni caso, tutti i soggetti reclusi in possesso dei requisiti di legge possono iscriversi ad un corso universitario, anche in assenza di un "*polo universitario*" interno. Con riferimento alle attività istruttive di livello universitario, è attivo un protocollo d'intesa tra l'amministrazione penitenziaria e la Conferenza Nazionale Universitaria Poli Penitenziari (CNUPP), al fine di migliorare la collaborazione tra le due istituzioni, anche mediante l'emanazione di linee guida che rendano omogenei i criteri e 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.

Nell'anno 2018 (ultimo dato disponibile, i dati del 2019 saranno disponibili nel primo trimestre del 2020) negli Istituti penitenziari sedi di poli universitari risultavano attivi 150 corsi universitari frequentati da 395 uomini e 17 donne, di cui 53 di nazionalità straniera, mentre negli istituti penitenziari non sede di polo universitario

risultavano attivi 130 corsi universitari frequentati da 293 uomini e 9 donne, di cui 43 soggetti di nazionalità straniera.

Infine, per quanto riguarda le azioni di miglioramento del settore dell'istruzione e della formazione dei soggetti reclusi, è in corso di sperimentazione un modello tecnico di collegamento ad *internet* che consentirà – in maniera sicura e controllata - l'utilizzo della *rete* da parte dei detenuti per attività di formazione a distanza, espletamento di pratiche burocratiche ed effettuazione di sessione d'esame a distanza.

Per quel che riguarda le attività culturali, oltre ai numerosi concorsi di prosa e poesia che vengono diffusi su scala nazionale su proposta di enti e soggetti pubblici e privati, da circa un decennio è attiva la collaborazione con l'Associazione "*Medfilm Festival Onlus*", attraverso la partecipazione alla rassegna "*MEDFILM Festival*" nata allo scopo di incentivare la conoscenza, la comprensione e il rafforzamento delle relazioni sociali e umane tra i Paesi euro-mediterranei.

Gli istituti penitenziari coinvolti nel corso delle diverse edizioni del Festival partecipano sia in veste di "*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 proseguita la collaborazione con l'Associazione Italiana biblioteche, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, la Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, l'Unione delle Province d'Italia sulla base di apposito protocollo rinnovato a dicembre 2017 per la "*Promozione e gestione dei servizi di biblioteca negli istituti penitenziari*".

Per quel che attiene alla promozione delle attività artistico/creative, in particolare quelle teatrali, il 5 giugno 2019 si è proceduto al rinnovo del Protocollo d'intesa tra Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, 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.

È, inoltre, in corso di definizione un Protocollo d'intesa con la Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome per la promozione e gestione delle attività di teatro in carcere.

Rispetto alle iniziative volte a promuovere la pratica sportiva all'interno degli istituti penitenziari, quale esperienza trattamentale a sostegno del benessere e dell'integrità psico–fisica dei soggetti in esecuzione di pena, il 31 luglio u.s. è stato rinnovato il protocollo con l'Unione Italiana Sport per Tutti (UISP) per la promozione di attività sportive in favore dei reclusi.

Inoltre, sono stati sottoscritti due nuovi Protocolli d'intesa con la Federazione Italiana Rugby e la Federazione Italiana Giuoco Squash.

I sopra citati protocolli si aggiungono a quelli già in essere, sempre nel settore sportivo, con il CONI, l'Unione Sportiva ACLI, il Centro Sportivo Italiano e l'AICS.

Si è continuato a rivolgere particolare attenzione al lavoro penitenziario, 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.

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

La presenza di imprese esterne va in particolar modo stimolata, in quanto permette di ricreare, all'interno degli istituti penitenziari, le stesse condizioni del mercato del lavoro esterno, preparando i detenuti lavoranti alla complessità del mondo libero e offrendo la possibilità, qualora messa concretamente a frutto, di proseguire il rapporto di lavoro anche dopo la liberazione.

Nel corso dell'anno 2019 si è dato corso a una serie di esperienze lavorative di particolare spessore.

In particolare, è proseguita la collaborazione con la Direzione Generale Archivi del Ministero dei Beni Culturali e il Consiglio Superiore della Magistratura per la digitalizzazione, presso la Casa Circondariale Nuovo Complesso di Roma Rebibbia, degli atti del processo Moro.

Si tratta di un virtuoso modello esportabile in altri istituti penitenziari del territorio nazionale grazie al quale si potrebbe auspicare di dar corso a futuri progetti di dematerializzazione di atti di interesse storico presenti presso gli archivi di Stato.
Per incentivare la presenza del mondo imprenditoriale e cooperativistico, è proseguita la collaborazione con le associazioni di categoria legate al mondo della cooperazione sociale (Federsolidarietà - Confcooperative, Legacoopsociali e Agci Solidarietà), con l'obiettivo di incrementare le opportunità lavorative in favore della popolazione detenuta e la corretta applicazione della Legge 193/2000, cd. "*Smuraglia*", che prevede sgravi fiscali e contribuitivi in favore delle realtà imprenditoriali che operano all'interno degli istituti penitenziari.

È proseguita l'attività di monitoraggio trimestrale, attraverso i Provveditorati Regionali, dei crediti fruiti dalle cooperative e dalle imprese che operano all'interno di istituti penitenziari, anche con riferimento agli art. 21 e alla fase post-detentiva.

Anche grazie agli sforzi delle direzioni degli istituti penitenziari e all'adozione del criterio della rotazione sui posti di lavoro che non richiedono profili di specializzazione, alla data del 30 giugno scorso risultano 16.850 detenuti lavoranti, dei quali 1.247 alle dipendenze di soggetti esterni all'Amministrazione, sia all'interno degli istituti che in art. 21 O.P. e/o semilibertà.

Questa Amministrazione, inoltre, ha continuato a promuovere, nell'ottica della riqualificazione del lavoro penitenziario, progetti per lo sviluppo delle produzioni nel settore agricolo nonostante l'esiguità dei fondi a disposizione sul pertinente capitolo di bilancio.

Al 30 giungo 2019 risultano 309 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.

Nel corso del 2019 si è dato attuazione all'accordo siglato tra Roma Capitale e il Ministero della Giustizia, che ha permesso a persone detenute di essere impiegate, ai sensi dell'art. 20 *ter* O.P., in progetti di pubblica utilità per la città di Roma.

L'intesa ha costituito la base per avviare collaborazioni anche con altri Enti Locali del territorio nazionale che hanno dato luogo alla stipula di una serie di altri protocolli che prevedono l'impiego di detenuti in lavori di pubblica utilità e sempre ispirati al *format* "*Mi riscatto per…*".

Il potenziamento del lavoro in ambito detentivo è stato altresì orientato verso progetti tesi a stimolare percorsi professionalizzanti anche di tipo specialistico-settoriale, come ad esempio per la sartoria e per l'edilizia.

Presso l'istituto di Biella, infatti, è stata ultimata la struttura industriale in cui, grazie alla collaborazione, senza oneri per l'Amministrazione, con l'azienda Ermenegildo Zegna, saranno realizzate divise per il personale del Corpo di Polizia Penitenziaria. La ditta Zegna ha curato la progettazione del laboratorio, la definizione dei cicli e dei tempi di produzione, il trasferimento del *know-how* di base alle persone che saranno impiegate nelle attività di sartoria. L'obiettivo è garantire percorsi professionalizzanti per le persone detenute nel settore tessile, finalizzato a creare opportunità occupazionali, con l'acquisizione di competenze spendibili anche dopo l'esecuzione della pena. La lavorazione avrà inizio nei primi mesi del 2020.

Presso l'Istituto di Perugia, a seguito protocollo con Brunello Cucinelli, è in fase di realizzazione una lavorazione per la produzione di maglioni per la Polizia Penitenziaria all'interno di un capannone industriale già esistente. Attualmente si sta provvedendo alla realizzazione della parte impiantistica e la consegna dei lavori è prevista per il mese di aprile 2020.

E' in atto il protocollo della durata triennale stipulato a settembre del 2018 con la Regione Lombardia, il Comune di Milano e una serie di altri *partenrs* istituzionali e società del settore privato, finalizzato all'inserimento lavorativo nella filiera dell'edilizia di 40 detenuti ammessi al lavoro esterno *ex* art. 21 O.P.

Sulla base dei risultati emersi dalla sperimentazione del programma "*Lavori di pubblica utilità*", partito un anno fa come vera e propria *start up* finalizzata all'impiego di persone detenute in attività di pubblica utilità, lo scorso mese di ottobre è stata istituita la sezione "*Mi Riscatto per il futuro - Ufficio Centrale per il lavoro dei detenuti*".

Tale struttura costituisce un primo fondamentale risvolto applicativo degli artt. 20 e 20-*ter* dell'Ordinamento Penitenziario, nei termini in cui sono stati novellati lo scorso anno dal decreto legislativo 2 ottobre 2018, n. 124, secondo cui "*Negli istituti penitenziari e nelle strutture ove siano eseguite misure privative della libertà personale devono essere favorite in ogni modo la destinazione dei detenuti e degli internati al lavoro e la loro partecipazione a corsi di formazione professionale*" e "*i detenuti e gli internati possono chiedere di essere ammessi a prestare la propria attività a titolo volontario e gratuito nell'ambito di progetti di pubblica utilità*".

La sezione "*Mi riscatto per il futuro – Ufficio Centrale per il lavoro penitenziario*", nel favorire l'incontro fra la domanda e l'offerta di lavoro in contesto penitenziario, si pone obiettivi ambiziosi con due funzioni importanti: aiutare strategicamente gli istituti penitenziari a potenziare e aumentare il coinvolgimento delle persone detenute in lavori di pubblica utilità, con il mirato proposito di coinvolgere circa 4.000 condannati con fine pena a tre e quattro anni (quindi non turnanti ma a regime); creare una rete che consenta agli imprenditori di poter istallare le proprie attività all'interno delle carceri (allo scopo di creare posti di lavoro).

Nel corso del 2019 sono proseguite le azioni per il miglioramento delle condizioni di detenzione della popolazione detenuta femminile (pari al 25 ottobre 2019 a 2.589 unità) e la riduzione del divario di genere all'interno degli istituti penitenziari.

Le donne continuano a rappresentare una porzione esigua della popolazione detenuta complessiva, in quanto inferiore al 5% dei detenuti presenti negli istituti; esse risultano ristrette in 4 Istituti esclusivamente femminili e in 35 sezioni annesse ad istituti maschili.

Nonostante l'esiguo numero, le donne partecipano in modo massivo alle attività istruttive e lavorative; nell'anno scolastico 2018-2019 erano iscritte a corsi scolastici di primo e secondo livello 1.134 detenute, delle quali 488 hanno superato il corso ottenendo la promozione, mentre il totale delle lavoranti all'interno degli Istituti, al 30 giugno 2019, era di 739 unità occupate alle dipendenze dell'Amministrazione e di 228 unità non dipendenti dell'Amministrazione.

All'attività di formazione e orientamento delle detenute hanno contribuito diverse associazioni del privato sociale, tra le quali si rammenta l'impegno profuso dalle socie di Soroptimist International d'Italia, in attuazione del Protocollo di Intesa sottoscritto con il D.A.P. per agevolare le *chances* di occupazione delle detenute.

Nel primo biennio di applicazione 2017-2019, Soroptimist ha promosso, in collaborazione con le direzioni di istituti/sezioni femminili, 60 corsi di formazione, che sono stati seguiti da 340 detenute, e ha attivato 21 borse lavoro retribuite. Il 22 ottobre u.s. il Protocollo d'Intesa tra DAP e Soroptimist è stato rinnovato per il biennio 2019-2021.

Intenso è stato anche l'impegno nella prevenzione e nel contrasto della violenza di genere, sia attraverso l'*empowerment* delle donne detenute, che tramite la promozione di iniziative culturali e informative rivolte alla popolazione detenuta maschile.

Per quanto riguarda il contrasto alla violenza sulle donne, il Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria e il Dipartimento per la Giustizia Minorile e Comunità, insieme con il Provveditorato Regionale per il Lazio, l'Abruzzo e il Molise, il Comitato per le Pari Opportunità, sono *partenrs* del progetto "*CAMBIARE DENTRO*" promosso dal Centro Antiviolenza per maltrattanti di Roma e finanziato dalla Regione Lazio. Le attività progettuali sono in corso presso la Casa circondariale di Viterbo.

Per l'attuazione del Piano Nazionale 2018-2020 del Dipartimento Pari Opportunità per il contrasto alla violenza maschile sulle donne, sono in corso di realizzazione una serie di azioni propedeutiche all'elaborazione di un protocollo

nazionale per il trattamento dei soggetti adulti autori di violenza sessuale e/o di genere e all'aggiornamento delle linee di indirizzo per il recupero e il reinserimento degli uomini autori di violenza, prevedendo la continuità della presa in carico del soggetto maltrattante dopo la detenzione da parte dei servizi territoriali.

Anche nel corso del 2019, come per gli anni precedenti, l'amministrazione penitenziaria ha fornito ai Provveditorati, perché ne curino la capillare diffusione negli istituti penitenziari, le linee guida per la formulazione dei progetti di istituto e dei piani territoriali unitari, da predisporre congiuntamente con le risorse pubbliche e del privato sociale presenti sul territorio. Tali documenti rappresentano la programmazione annuale delle attività di osservazione e trattamento, tenendo conto delle risorse umane ed economiche sia dell'amministrazione che degli enti pubblici e del privato sociale che collaborano alle attività trattamentali e di reinserimento sociale. La Direzione Generale detenuti e trattamento raccoglie tali progettualità, monitorando la corretta applicazione di una metodologia di lavoro in "*rete*", propria del lavoro in *equipe* e dei servizi di sostegno alla persona, rilevando eventuali criticità di tipo organizzativo e/o funzionale segnalate dalle direzioni o dai Provveditorati Regionali.

Per quanto attiene all'attività religiosa, resta ferma, da parte dell'amministrazione penitenziaria, la 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 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, in totale, circa 1.400 i ministri di culto delle varie religioni autorizzati all'accesso negli istituti penitenziari.

Le associazioni, tramite i loro rappresentanti, operano quotidianamente negli istituti penitenziari di tutto il territorio nazionale, con iniziative che vanno dal sostegno alle attività scolastiche e di formazione professionale, alle attività lavorative, fino ad attività di sostegno alla persona.

L’attività di volontariato è svolta in stretta collaborazione con gli operatori penitenziari. Al 31 dicembre 2018 (ultimo dato disponibile in quanto i dati del 2019 saranno disponibili nel primo trimestre del 2020), operavano negli istituti 1.301 volontari autorizzati ai sensi dell’art. 78 O.P. e 15.537 autorizzati ai sensi dell’art. 17 O.P.

7.3 Giustizia minorile.

Il sistema della giustizia minorile rappresenta un settore nevralgico di azione del Ministero considerata la sua autonoma e peculiare struttura. Si tratta, infatti, di un ambito di intervento strategico perché diretto alla ricerca delle forme più idonee alla rieducazione degli imputati minorenni perseguendo un obiettivo che va oltre la mera repressione per aspirare ad un vero e proprio recupero dell’autore del reato.

Tale impostazione del sistema di giustizia penale minorile ha determinato il Ministero a compiere delle scelte di metodo volte a concentrare l’attenzione prevalentemente sulla personalità in formazione del minorenne e al suo diritto all'educazione e non, in via esclusiva, sul fatto di reato commesso.

L’attività del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, con riferimento ai minori autori di reato si è articolata, quindi, su due livelli:

1. la gestione delle singole situazioni di minori che entrano nel circuito penale;
2. l’attività di prevenzione della devianza attraverso azioni progettuali e di ricerca, orientate a supportare e a generare buone prassi.

In questa prospettiva, il Ministero ha posto l’accento sulla valorizzazione dei percorsi di reinserimento sociale, sull’istruzione, sulla prevenzione della devianza minorile, sull’individuazione di buone pratiche di *restorative justice* e, più in generale, sul miglioramento delle condizioni della vita detentiva. Recentemente, infatti, sono state diramate dal Dipartimento per la giustizia minorile e di Comunità le linee di indirizzo sulla “Giustizia riparativa” intendendo per essa 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 formato, terzo e imparziale (cfr. Raccomandazione CM/Rec 2018 del Consiglio D'Europa) anche mediante progetti di reinserimento. In quest'ambito, cruciale è la funzione di questo Dicastero di coordinamento di tutti gli operatori coinvolti nel sistema attraverso attività di monitoraggio, valutazione di accordi e protocolli e progettualità territoriali. Tale attività restituisce al Ministero, attraverso i dati raccolti, la possibilità di scelte di intervento mirate e consapevoli in ambito normativo e non. La *ratio* che ha guidato l'attività in esame, quindi, è stata quella di individuare un modello esecutivo penale che, pur non rinunciando alla detenzione, vi ricorra solo quando nessun altro tipo di trattamento possa consentire di contemperare le esigenze sanzionatorie e di sicurezza con le istanze pedagogiche di una personalità in evoluzione.

L'attività svolta dal Dipartimento per la giustizia minorile è stata poi improntata ad attuare quanto previsto dalla nuova "Disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni" attraverso una riorganizzazione degli Istituti Penali per i Minorenni, la rivisitazione delle metodologie d'intervento e un adeguamento dei profili strutturali. Per garantire l'obiettivo di uniformare l'organizzazione degli istituti penali e i modelli trattamentali recependo la nuova disciplina è stato costituito un gruppo di lavoro dedicato.

In particolare, ci si è concentrati sull'analisi delle novità introdotte dal Decreto Legislativo 121/18 riguardo alla regolazione della vita intramuraria, sull'ampliamento degli istituti e dei benefici in favore dei detenuti nonché sull'introduzione di nuove modalità per tutelare l'affettività dei minori/giovani adulti in stato di detenzione. Considerato che, con le nuove norme, si è assistito ad un rafforzamento del sistema delle tutele e ad una valorizzazione degli elementi di eccellenza che hanno contraddistinto il sistema minorile, il lavoro di analisi del Gruppo ha focalizzato l'attenzione sull'ampliamento delle modalità con cui i detenuti usufruiscono di alcuni diritti quali: la permanenza all'aperto, estesa ad almeno quattro ore giornaliere, i colloqui telefonici e visivi, aumentati di numero, di frequenza e differenziati per

tipologia. Con l'introduzione della recente normativa gli II.PP.MM si sono organizzati per assicurare una permanenza all'aperto di almeno quattro ore al giorno, con la presenza costante degli operatori che a qualsiasi titolo partecipino all'attività trattamentale. Le strutture penali minorili si sono altresì organizzate per assicurare ai detenuti gli *standard* previsti dalla nuova normativa per colloqui e visite.

Nel solco della prioritaria direzione dell'obiettivo del reinserimento sociale del detenuto, gli Istituti Penali per i Minorenni hanno promosso l'attivazione di collaborazioni con le Amministrazioni regionali, locali e privati presenti sul territorio che si occupano di tematiche di natura sociale e che possono sostenere il processo di inclusione. In particolare sono in essere interventi finalizzati ad avviare percorsi di istruzione e formazione professionale certificabili e ad implementare il lavoro intramurario attraverso l'attivazione di laboratori professionali e di attività imprenditoriali auto-sostenibili sempre più varie compatibili con le inclinazioni dei singoli.

I programmi trattamentali sono stati elaborati al fine di fornire una risposta agli specifici bisogni dell'utenza, fornendo attività e interventi integrati e sinergici, anche in rapporto alle risorse messe a disposizione dalle altre Amministrazioni centrali, dagli Enti territoriali e locali, per consentire analoghe opportunità di reinserimento a tutti i minori e giovani adulti sottoposti a procedimento penale, favorendo un processo di responsabilizzazione e progressiva adesione al progetto educativo predisposto, tramite azioni di sostegno, accompagnamento e tutoraggio.

Le disposizioni di cui al decreto legislativo n. 121 del 02.10.2018, recependo una modalità operativa che ha sempre contraddistinto i servizi minorili, precisano che il progetto educativo predisposto a favore dei giovani detenuti deve essere elaborato secondo i principi dell'individualizzazione delle prescrizioni e la flessibilità esecutiva, previo ascolto del minorenne/giovane adulto e deve tenere conto delle attitudini e delle caratteristiche della sua personalità. Il progetto, fondato su un principio di cittadinanza responsabile, contiene indicazioni sulle modalità con cui il giovane deve coltivare le relazioni con il mondo esterno e con il gruppo dei pari ed è basato sulla

personalizzazione delle attività di istruzione, di formazione professionale, di lavoro, di utilità sociale, culturali, sportive e di tempo libero, utili al recupero sociale e alla prevenzione del rischio di recidiva. Il progetto di intervento educativo assicura la graduale restituzione di spazi di libertà in funzione dei progressi raggiunti nel percorso di recupero; in tale ambito il D.G.M.C. è impegnato nell'elaborazione di indirizzi e circolari di coordinamento finalizzate a orientare le articolazioni territoriali e a consentire un'efficace attuazione del nuovo dettato normativo.

Molteplici sono stati i progetti realizzati a livello locale con realtà operative e organismi, istituzionali e non, in grado di garantire un supporto agli interventi dei Servizi minorili della Giustizia, anche attraverso la condivisione e la partecipazione a programmi di educazione alla legalità e di cittadinanza attiva. In merito, a titolo di esempio, si cita il progetto "Legalità e Merito", realizzato dall'Università L.U.I.S.S. Guido Carli con l'obiettivo di diffondere la cultura della legalità presso istituti scolastici dislocati su tutto il territorio nazionale, con attenzione anche a quelli ubicati in aree a rischio, caratterizzate da condizioni di svantaggio economico e sociale, che ha previsto il coinvolgimento, nel corso del 2019, degli Istituti Penali per i Minorenni di Roma e Nisida. Quale riconoscimento per la partecipazione al progetto, la L.U.I.S.S. ha offerto a entrambi gli Istituti la realizzazione di specifiche *Summer School*, che hanno avuto luogo nei mesi di luglio e agosto 2019, toccando temi quali le nuove tecnologie, la scrittura, la sceneggiatura e i fumetti.

A livello territoriale i Centri per la Giustizia minorile hanno operato al fine di consolidare le intese con le Regioni e gli Enti Locali, il volontariato e il terzo settore, per la realizzazione di attività volte ad ampliare le opportunità di reinserimento sociale dei soggetti in carico ai Servizi minorili della Giustizia attraverso reti qualificate e strategie operative condivise e integrate con gli attori istituzionali titolari di competenze in ambito scolastico, formativo, lavorativo, sociale e sanitario.

L'azione amministrativa è stata diretta a dare concretezza ed efficacia agli obiettivi di potenziamento degli interventi rivolti all'utenza e all'esigenza di conseguire

in tutte le procedure il rispetto dei principi di trasparenza, economicità e qualità richiesti dal Codice degli appalti.

Nel 2019 è stata ulteriormente anticipata, rispetto alle annualità precedenti, la tempistica della programmazione, consentendo agli uffici di realizzare le procedure di approvvigionamento con maggior tempo a disposizione e, di conseguenza, con maggiore attenzione e cura degli aspetti procedurali, oltre che dei contenuti. Nell'ambito della programmazione, tutte le progettualità proposte dai Centri per la Giustizia Minorile sono state analizzate a livello centrale secondo parametri predefiniti, assicurando il finanziamento alle sole attività rispondenti ai requisiti di qualità previsti. Ciò è stato frutto di una scrupolosa indagine sulle reali necessità trattamentali dei minorenni e giovani adulti entrati nel circuito penale, finalizzata a individuare attività in grado di fornire una risposta coerente con i bisogni e le potenzialità individuali.

Risultati positivi sono stati conseguiti anche nel campo delle procedure di affidamento dei servizi in appalto, con l'obiettivo di assicurare trasparenza, libera concorrenza, parità di trattamento, non discriminazione e rotazione degli operatori economici. I Centri per la Giustizia minorile hanno dato massima pubblicizzazione alle attività oggetto di affidamento a privati, per favorire la partecipazione di tutti i soggetti interessati.

Altro versante di carattere sensibile è certamente rappresentato dalla tutela della salute in ambito detentivo. Per tale motivo, in attuazione della Riforma della Sanità Penitenziaria, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità partecipa attivamente al 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.

La tutela della salute del minorenne e/o giovane adulto che entra nel circuito penale minorile parte necessariamente dall'analisi dei bisogni di cui sono portatori gli utenti. Nel caso specifico si tratta di una platea qualitativamente complessa sia per le

caratteristiche personali che per il contesto sociale di provenienza. Spesso appartengono a famiglie multiproblematiche, con situazioni di forte emarginazione socio-economica e culturale. Non di rado sono stati essi stessi vittime di abusi ovvero sono state riscontrate, pur in assenza di diagnosi, problematiche psichiche, frequentemente associate ad uso di sostanze psicotrope.

Per confrontarsi con tale problematicità e al fine di sollecitare il Servizio Sanitario Nazionale per l'identificazione precoce dei fattori di rischio per l'insorgenza di problemi psichiatrici o per l'uso frequente di sostanze psicotrope che possono trasformarsi in uno stato di tossicodipendenza è stata intensificata l'azione comune con tutti i servizi socio-sanitari, sia quelli attivati all'interno delle strutture residenziali dell'Amministrazione sia quelli del territorio, onde attivare concreti programmi di prevenzione e di intervento nei confronti dell'utenza sottoposta ai provvedimenti penali indipendentemente dal luogo di esecuzione della misura. Pertanto, in attuazione di quanto previsto dalla Riforma della Sanità penitenziaria, particolare impegno è stato dedicato sia alla definizione degli Accordi operativi tra i Servizi Minorili e i Servizi Sanitari territoriali sia alla loro concreta applicazione. Un'attenzione specifica è stata riservata alla piena attuazione del "*Piano Nazionale per la prevenzione del rischio autolesivo e suicidario nei servizi residenziali minorili del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità*", con l'avvio del monitoraggio dello stato di attuazione dello stesso.

In relazione ai bisogni dell'utenza, sono fortemente sentite sia 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, sia la necessità di strutture residenziali intermedie, in cui sia possibile effettuare l'inserimento dei minori/giovani adulti per il tempo utile a formulare una diagnosi sanitaria, nonché quelle di comunità "integrate" che dispongono di un programma rafforzato dalla presenza di specialisti psicologici e psichiatri, oltre che di educatori. Pertanto, tutte le articolazioni territoriali hanno potenziato il raccordo con le Regioni e le Aziende sanitarie al fine di promuovere l'implementazione di risposte di tutela della

salute, calibrate sulla tipologia del bisogno manifestato dall'utenza presa in carico dai Servizi Minorili, nonché la predisposizione di programmi di accoglienza e accompagnamento che possano seguire le situazioni più difficili e supportare le relative famiglie, non solo in presenza di un provvedimento del Giudice, ma soprattutto quando la misura è terminata, in una necessaria logica di continuità della presa in carico che prevenga il possibile riacutizzarsi del disturbo psichico.

Sotto il profilo culturale ed educativo è stata anche quest'anno assicurata la costante collaborazione con le istituzioni scolastiche. In tale ambito la collaborazione con il MIUR è regolata da apposito protocollo d'intesa avente ad oggetto "*Programma speciale per l'Istruzione e la formazione negli Istituti penitenziari e nei servizi Minorili della Giustizia*". Tra le attività più significative previste nel protocollo vi è la definizione del Piano Annuale delle attività dei due Ministeri, rinnovato per ogni Anno Scolastico. Il Piano annuale delle attività 2018-2019, approvato il 15 aprile 2019, individua quali prioritarie le attività rivolte a garantire una formazione a carattere professionalizzante e a costruire il personale progetto di vita attraverso l'orientamento scolastico con l'aiuto delle strutture di supporto.

Un'ulteriore azione particolarmente significativa è stata realizzata in attuazione del Protocollo d'intesa "*Diffondere i valori e i principi della Democrazia Rappresentativa e della Costituzione attraverso la realizzazione di un piano di incontri nelle scuole e negli istituti penitenziari minorili*", sottoscritto in data 25 settembre 2018 tra il Presidente della Camera dei Deputati, il Ministro della Giustizia e il Ministro dell'Istruzione e dell'Università e della Ricerca e rinnovato il 22 ottobre 2019 per l'anno scolastico 2019/2020. Il Protocollo è finalizzato a potenziare la collaborazione tra le Parti attraverso un "*Programma di sviluppo dell'insegnamento della Cittadinanza e della Costituzione*", volto alla valorizzazione dei principi di libertà, di rispetto dell'altro, di responsabilità e cittadinanza consapevole, da realizzarsi in collaborazione con gli istituti scolastici attivati presso le strutture detentive minorili e le scuole del territorio opportunamente coinvolte. In tale prospettiva sono stati realizzati tre incontri presso gli Istituti di Catania, di Torino e di Bari con i ragazzi

ospiti e delegazioni di studenti di scuole del territorio, a cui hanno presenziato i Rappresentanti delle tre Istituzioni, le Autorità locali e la Magistratura. Gli incontri hanno aperto spazi di reciproco ascolto e di dialogo diretto tra i ragazzi e le istituzioni, creando momenti di grande vicinanza sui temi della Costituzione, del funzionamento delle istituzioni, e, al contempo di sincero confronto sull'attualità. E' previsto il prosieguo delle attività nel corso del 2020, con impegni a cadenza bimestrale presso altre sedi di Istituti che saranno di volta in volta individuate.

La recente riforma dell'Ordinamento Penitenziario ad opera del d.lgs. 124/2018 ha conferito nuova linfa ad un obiettivo da sempre ritenuto importante per gli Istituti Penali per i Minorenni, costituito dalla formazione professionale e dal lavoro del detenuto, anche in considerazione dell'avvenuta estensione fino al compimento del venticinquesimo anno di età dell'applicazione delle norme previste per i condannati minorenni. Allo stesso modo si è lavorato nell'attuazione di quanto previsto con il d.lgs 121/2018 che ha introdotto la nuova disciplina dell'esecuzione delle pene nei confronti dei condannati minorenni, individuando nelle attività formative e lavorative una componente necessaria del progetto di intervento educativo negli Istituti penali per i minorenni.

Da sempre i servizi minorili sono attenti alla promozione della formazione professionale. In tutti gli I.P.M. risultano attivi articolati corsi di formazione professionale, in alcuni casi fortemente interconnessi 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 od 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 e liberale, mentre l'Amministrazione concorre al sostenimento delle spese vive (attrezzature, materiale didattico, incentivi per gli allievi).

In numerose realtà territoriali, inoltre, sono state avviate, in forma sperimentale, attività lavorative intramurarie gestite da soggetti terzi in convenzione con l'Amministrazione: presso l'I.P.M. di Torino nel campo della cioccolateria, a Milano nel campo dei prodotti da forno, a Nisida nel campo della ceramica e dei prodotti da forno, a Quartucciu nel campo della lavanderia industriale, a Bari e Palermo nel campo della biscotteria. Sono, altresì, in via di predisposizione nuove esperienze del medesimo tipo: a Bologna nel campo della ristorazione, a Roma nel campo della produzione di pasta, a Potenza e a Catanzaro nel campo dei prodotti da forno, a Bari nel campo della cardoncelleria, con la costituzione di un'apposita serra per la coltivazione di funghi e frutti rossi. Si sta, infine, verificando 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.

In relazione alle esigenze espresse da alcuni Centri per la Giustizia Minorile, si è reso necessario avviare nel corso del 2019 una intensa attività di supporto a favore di alcuni Istituti Penali per i Minorenni per l'avvio e/o la prosecuzione delle suddette attività lavorative e formative intramurarie, rispetto alle quali gli Istituti proponenti avevano riscontrato difficoltà di tipo tecnico e/o giuridico. Tale supporto è stato particolarmente rilevante a favore degli I.P.M. di Nisida e Bologna e dei relativi C.G.M..

Presso l'I.P.M. di Nisida si è provveduto a disciplinare due distinti comodati d'uso relativi a due laboratori (laboratorio di ceramica e laboratorio di ristorazione). Sono stati definiti obblighi e responsabilità dei soggetti comodatari, con particolare riferimento a ciò che concerne la sicurezza sui luoghi di lavoro. Ciò ha consentito di sbloccare le previste assunzioni di giovani detenuti. Per quanto riguarda l'I.P.M. di Bologna, il progetto avviato ha natura sperimentale: i ragazzi coinvolti sono destinatari di attività formative nell'ambito di un'osteria vera e propria, aperta, in occasione di cene-evento, ad ospiti esterni.

Si prevede di implementare ulteriormente le esperienze sopra descritte grazie all'accesso ai benefici di cui alla legge 22 giugno del 2000, n. 193 - c.d. "Legge

Smuraglia". A partire dal 2020, infatti, è previsto l'accesso agli sgravi contributivi e fiscali di cui alla suddetta legge anche per le cooperative e imprese che assumono utenza in carico ai Servizi della Giustizia minorile e di comunità. A tal fine, il D.G.M.C. sta provvedendo a raccogliere le domande dei soggetti che collaborano con gli I.P.M. per esaminarle e trasmetterle successivamente al Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria affinché confluiscano nell'elenco dei soggetti ammessi ai benefici.

Particolare attenzione è rivolta anche alle azioni volte a incrementare la socialità dei minori detenuti e al mantenimento dei rapporti familiari, in attuazione del principio della territorializzazione della pena. La novella normativa in corso di attuazione (d.lgs. 121/2018) ha, infatti, rafforzato ulteriormente il principio di territorialità, stabilendo che la pena deve essere eseguita in istituti prossimi alla residenza o alla abituale dimora del detenuto e delle famiglie, in modo da mantenere le relazioni personali e socio-familiari educativamente e socialmente significative.

In tale contesto, il D.G.M.C. ha ampliato ulteriormente l'impegno già in atto, per assicurare una piena attuazione al principio di territorialità, individuando soluzioni strutturali che consentano ai minori e giovani in carico di poter permanere, durante la detenzione, nel proprio contesto di appartenenza. Per assicurare massima effettività al rispetto di tale principio, il D.G.M.C. è impegnato nel superamento delle criticità strutturali che hanno condizionato alcuni Istituti, in particolare nel Centro-Nord, intervenendo incisivamente nelle singole realtà per accelerare la riapertura delle sezioni temporaneamente sospese e per assicurare il rapido avanzamento degli altri cantieri, supportando al contempo il personale delle strutture territoriali coinvolte.

Nello specifico nel primo semestre del 2019 sono proseguiti, e costituiscono un obiettivo della massima importanza anche per l'anno 2020, gli interventi di ristrutturazione del secondo padiglione dell'Istituto Beccaria di Milano che porteranno alla completa ristrutturazione dello stesso. Inoltre, a seguito di sopralluogo effettuato presso l'I.P.M. di Firenze si è richiesta ed è stata realizzata la riattivazione di alcune stanze detentive, destinate temporaneamente ad altro uso, che hanno permesso l'aumento della capienza dell'istituto da 11 a 17 posti, in attesa di concludere i lavori

di ristrutturazione del complesso e quindi giungere alla completa riapertura dell'istituto. Proseguono i lavori per la definizione del progetto di ristrutturazione del complesso demaniale sede dell'ex Casa circondariale di Rovigo, acquisito dal Dipartimento e che verrà destinato a sede del nuovo I.P.M. del Triveneto. Sono giunti a completamento i lavori di adeguamento dell'I.P.M. di Potenza, che hanno consentito un diverso utilizzo degli spazi destinati in precedenza alla disattivata Comunità Pubblica, potenziando non solo la capacità ricettiva della struttura, che è passata da 12 a 16 posti, ma soprattutto dotando l'istituto di spazi per l'attivazione di nuove attività professionalizzanti e implementando gli standard di sicurezza.

L'Amministrazione ha da sempre promosso e incentivato presso i Servizi Minorili azioni volte a rafforzare nelle progettualità una presenza e una partecipazione attiva della famiglia sia nell'esecuzione delle misure detentive che di quelle alternative o sostitutive della pena detentiva e di sicurezza nonché nei programmi di messa alla prova, con un richiamo e un sostegno all'assunzione e/o al recupero di una responsabilità educativa diretta. Per quanto attiene nello specifico ai giovani ristretti all'interno degli I.P.M., fatte salve le indicazioni della Magistratura e tenuto conto della ricettività delle strutture, 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, quindi, quello di valorizzare tutti i momenti di contatto fra il ristretto 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 che la famiglia può offrire nel percorso di risocializzazione del condannato sia di primaria importanza e che, al contrario, una netta interruzione o anche solo un deterioramento delle relazioni familiari possa comportare effetti desocializzanti assolutamente non auspicabili. Laddove è stato necessario procedere alla collocazione di minori e giovani ristretti in sede diversa da quella del territorio di residenza della famiglia, si è sempre proceduto ad assicurare agli stessi periodiche aggregazioni nelle sedi provenienza, al fine di

garantire la fruizione del diritto di colloquio diretto con i familiari o con altre persone affettivamente significative.

In linea con il nuovo assetto normativo si colloca il ruolo di assoluto rilievo della tutela delle relazioni affettive del minorenne/giovane adulto ristretto presso le strutture detentive minorili. Si tratta di una particolare attenzione ad ampio spettro, non solo riguardo ai rapporti con i diretti familiari, ma anche con tutte quelle persone con le quali esistono significativi legami affettivi, finalizzata ad ampliare le occasioni d'incontro diretto od indiretto con gli stessi. Per tale ragione le nuove disposizioni legislative hanno innovato profondamente la precedente disciplina relativa al numero e durata dei colloqui, sia diretti che telefonici: gli istituti ora devono assicurare l'effettuazione di otto colloqui diretti mensili, in luogo dei precedenti sei, di cui uno da svolgersi in una giornata prefestiva o festiva, per una durata che va da un minimo di 60 ad un massimo di 90 minuti e un numero di telefonate settimanali che passa da 2 a 3, la cui durata è estesa ad un massimo di venti minuti, in luogo dei precedenti dieci minuti. Per assicurare l'accesso ai colloqui telefonici come previsti dalla nuova normativa, è stato avviato un progetto per adottare un sistema di gestione automatizzato delle conversazioni telefoniche dei detenuti unico per tutti gli istituti, che possa consentire di ridurre costi e tempi degli interventi considerato che attualmente il sistema non è adeguato alle nuove esigenze. Attualmente la prima installazione è stata eseguita all'I.P.M. di Potenza, ma seguiranno a breve gli altri Istituti in base ad una scala di priorità formulata in relazione alla capienza dell'Istituto e allo stato dell'arte dell'attuale infrastruttura tecnologica.

Particolarmente significativa, per favorire e mantenere le relazioni affettive, è la possibilità per il ristretto di poter usufruire di visite prolungate, nel numero di quattro al mese, per una durata non inferiore alle quattro ore e non superiore alle sei. Su tale punto sono stati approfonditi gli aspetti relativi alla individuazione all'interno di ogni I.P.M. del locale idoneo ad essere destinato a tale uso, al suo allestimento e alla sua gestione in rapporto all'organizzazione della struttura. In particolare, l'argomento è stato affrontato da uno dei tre gruppi di lavoro appositamente costituiti per

approfondire i diversi aspetti della nuova normativa. In tale contesto sono stati definiti gli arredi tipo di cui l'unità abitativa deve essere dotata; sono state altresì esaminate le modalità di accesso dall'esterno alle visite e le modalità di controllo sullo svolgimento delle stesse, in considerazione della necessità di mantenimento dell'ordine e della sicurezza interne alla struttura. La concessione di tale beneficio, di cui possono godere tutti i minori/giovani ristretti, deve essere particolarmente favorita per tutti coloro che non usufruiscono di permessi premio. Parallelamente, anche le Direzioni degli I.P.M. hanno affrontato le questioni inerenti l'attuazione di quanto previsto dalla legge e in alcuni casi, quali quello dell'I.P.M. di Acireale, si è assistito già alla fattiva realizzazione e sperimentazione. Al contempo, l'Amministrazione sta effettuando una ricognizione di tutte le strutture per verificare come riadattare gli spazi al fine di consentire le visite prolungate. Inoltre, nelle progettazioni relative alle strutture di nuova acquisizione, e nello specifico per ciò che concerne il futuro I.P.M. di Rovigo, è stato già previsto uno spazio apposito da destinare ad unità abitativa per le visite prolungate.

Per quanto riguarda le esigenze di coloro che non hanno riferimenti affettivi sul territorio nazionale, per i quali la nuova normativa richiede un maggior coinvolgimento dei volontari autorizzati che svolgono attività in istituto e un costante supporto psicologico, le indicazioni dipartimentali da sempre hanno sottolineato che soprattutto a questi utenti sia assicurato adeguato sostegno, non esclusivamente specialistico.

L'estensione dell'età a 25 anni dell'utenza presente nelle strutture detentive minorili ha dato maggior impulso all'attenzione sempre prestata al ruolo dei giovani padri e delle giovani madri detenuti, con il potenziamento di tutte quelle iniziative che possano offrire maggiori spazi di condivisione, crescita e responsabilizzazione agli utenti. Lo stesso decreto legislativo n. 121/2018 ha ampliato le occasioni di vicinanza degli utenti con i propri congiunti.

Le nuove norme trovano un precedente di rilievo nelle Raccomandazioni definite nel Protocollo d'Intesa sottoscritto dal Ministro della giustizia con il Garante dell'Infanzia e l'Adolescenza e l'Associazione Bambinisenzasbarre, rinnovato il 20

novembre 2018 per un ulteriore biennio di validità, finalizzato ad implementare le azioni atte a garantire il diritto dei detenuti alla genitorialità e il diritto alla continuità del legame affettivo con i propri figli. In esecuzione del Protocollo, gli I.P.M. hanno adottato le misure più adeguate, tenuto conto delle risorse e degli spazi a disposizione. Sono stati realizzati, pertanto, progetti per il sostegno alla genitorialità con l'obiettivo di favorire lo sviluppo delle capacità necessarie al ruolo genitoriale attraverso la presa di coscienza di tale ruolo e la stabilizzazione di un maturo rapporto interpersonale all'interno della coppia. La costruzione di una buona relazione padre-madre-figlio è la base per poter pensare ad una riabilitazione "emotiva" del ristretto che, per quanto adolescente o giovane, ha già costruito un nuovo nucleo familiare. Al fine di favorire i legami genitoriali essenziali, si è posta particolare attenzione alle modalità di realizzazione degli incontri, sia attraverso un accompagnamento educativo e sia predisponendo spazi di ospitalità alle famiglie, anche al di fuori dei consueti colloqui settimanali e anche al di fuori delle strutture. Nell'ambito del citato Protocollo d'intesa, il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità è componente del Tavolo Permanente, che ha compiti di monitoraggio periodico dell'attuazione del protocollo, di promozione della cooperazione tra i soggetti istituzionali e non coinvolti e di promozione dello scambio delle buone prassi, delle analisi e delle proposte a livello nazionale ed europeo.

In relazione alla tematica del monitoraggio delle presenze carcerarie e prevenzione del sovraffollamento appare opportuno segnalare come il fascicolo personale informatizzato dell'utente in carico ai servizi minorili della giustizia rappresenti il luogo privilegiato di raccolta di tutti i dati rilevanti attinenti al minore necessari per la sua presa in carico, tra i quali assumono particolare rilievo quelli relativi alla posizione giuridica nonché quelli descrittivi della situazione personale e familiare e degli interventi trattamentali attuati dal personale socio-educativo, consentendo la conoscenza del soggetto e l'aggiornamento dell'*iter* procedurale e trattamentale per tutta la durata della presa in carico da parte della Giustizia minorile.

Sotto il profilo tecnico, l'elaborazione statistica utilizza una serie di cruscotti realizzati attraverso prodotti di *business intelligence* a cui possono accedere l'Amministrazione Centrale, i Centri per la Giustizia Minorile e i Servizi minorili, secondo i rispettivi livelli di competenza territoriale. Il sistema consente l'attività di verifica e validazione dei dati statistici, effettuata con cadenza semestrale dai Centri per la Giustizia Minorile, ai quali spetta la validazione delle statistiche relative ai territori di competenza.

Per quanto riguarda gli I.P.M., la verifica delle presenze in rapporto alle capienze viene effettuata quotidianamente. Eventuali segnalazioni di sovraffollamento vengono immediatamente riscontrate e affrontate con provvedimenti operativi in genere entro l'arco della giornata o comunque entro pochi giorni dalla ricezione. I posti a disposizione per l'utenza in tutto il territorio nazionale coprono le richieste di inserimento provenienti dalle Autorità Giudiziarie, assicurando, in via tendenziale, il rispetto del principio di territorialità.

L'aggiornamento costante delle informazioni avviene ad opera di un Gruppo di lavoro interuffici che, dopo aver effettuato la ricognizione dei locali, sia detentivi che non detentivi, presenti all'interno degli edifici che ospitano gli I.P.M., verifica la possibile capienza ottimale di ogni Istituto, tenendo conto sia delle indicazioni dottrinarie e giurisprudenziali relativamente al rapporto detenuto/metri quadri, che del dettato normativo di cui agli artt. 15 e 16 del decreto legislativo 121/18. In tal modo, per ogni camera di pernottamento sono stati definiti il numero di posti disponibili. Gli esiti del lavoro condotto costituiranno la base per l'elaborazione di un nuovo Decreto Dipartimentale relativo alle capienze degli Istituti.

Sotto altro versante non può che ribadirsi come l'azione dei servizi minorili si contraddistingua da sempre per la capacità di lavoro in rete con le altre istituzioni che operano sul territorio nazionale. Le maggiori sinergie, che nel presente anno si è cercato di implementare, si registrano con le Amministrazioni regionali per la formazione professionale e per l'inserimento lavorativo. Prezioso è poi l'apporto del terzo settore che consente un ampliamento e una maggiore qualificazione dell'offerta trattamentale.

Altrettanto proficua è la collaborazione con gli Enti locali, con i quali si costruiscono prese in carico congiunte dei minori e giovani del circuito minorile; ambito quest'ultimo di vitale importanza con particolare riferimento all'obiettivo di reinserimento nel contesto di appartenenza dei minorenni/giovani adulti in carico. Il coinvolgimento del territorio avviene in tutte le fasi del percorso trattamentale, per garantire continuità ai percorsi avviati.

In tale contesto, l'azione dell'Amministrazione centrale è volta a ricercare e costruire nuove opportunità di collaborazione, finalizzate ad ampliare l'offerta disponibile per i minorenni e i giovani adulti in carico. In particolare, 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.

Nel corso del 2019 sono state attivate o rinnovate, tra le altre, le seguenti collaborazioni:

- Protocollo d'intesa Teatro in carcere. In data 5/6/2019 è stato sottoscritto il protocollo d'intesa tra il Capo del Dipartimento dell'Amministrazione Penitenziaria, il Capo del Dipartimento per la Giustizia Minorile e di Comunità, il Presidente del Coordinamento Nazionale Teatro Carcere e il Direttore del Dipartimento di Filosofia, Comunicazione e Spettacolo dell'Università Roma TRE, il cui obiettivo è quello di diffondere e sostenere la valenza dell'attività teatrale nei processi di conoscenza, di acquisizione di competenza e di reinserimento sociale quale investimento culturale e formativo a favore dei minorenni e giovani adulti in carico ai Servizi minorili della Giustizia. In tale cornice è in corso di preparazione l'organizzazione della Sesta Edizione Giornata Nazionale del Teatro in Carcere che vedrà la partecipazione dei Servizi minorili della Giustizia che proporranno eventi, spettacoli, incontri, iniziative di confronto dentro e fuori dagli Istituti.

- Protocollo “Liberi di scegliere”. Il 5 novembre 2019 è stato firmato un nuovo Protocollo con la partecipazione del Ministero della Giustizia e del Ministero dell’Istruzione, dell’Università e della Ricerca, ad integrazione di quello stipulato il 2 febbraio 2018 che aveva tra i firmatari la Presidenza del Consiglio – Dipartimento delle Pari Opportunità, la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, la Procura della Repubblica presso il Tribunale per i minorenni di Reggio Calabria, la Procura della Repubblica presso il Tribunale di Reggio Calabria e l’Associazione Libera. Tale protocollo si iscrive nel quadro dell’Accordo “Liberi di Scegliere” sottoscritto il 1° luglio 2017 a Reggio Calabria dai Ministri della Giustizia e dell’Interno e dai rappresentanti della Regione Calabria, delle Corti di Appello di Catanzaro e Reggio Calabria e dei Tribunali e delle Procure per i Minorenni delle due città calabresi, con l’obiettivo di creare una rete di supporto educativa, psicologica, logistica, scolastica, economica e lavorativa, per garantire concrete alternative di vita ai minori e giovani adulti e, spesso anche ad altri componenti del nucleo familiare, inseriti in contesti di criminalità organizzata.

Nel 2019 sono proseguite, inoltre, le seguenti collaborazioni avviate negli anni precedenti:

- Protocollo d’intesa con ROTARY, il cui obiettivo generale prevede la realizzazione di “percorsi di accompagnamento socio-educativo, formativo” finalizzati al reinserimento sociale e lavorativo di minori e di giovani e adulti sino al compimento di anni 29 sottoposti a provvedimenti dell'A.G., attraverso tirocini formativi presso aziende e/o imprese, remunerati con borse lavoro. I servizi interessati sono da riferirsi al Distretto 2100 del Rotary International e ai C.G.M. della Campania e Calabria/Basilicata, quest’ultima per la parte riferita al territorio del Rotary Club di Lauria (PZ). La nuova esperienza e le modalità operative del progetto hanno richiesto una partecipazione diretta dei Club con compiti e ruoli più incisivi e partecipati e con una presenza ancora più attiva del Rotary, incaricato del delicato compito di tutoraggio, attraverso una gestione più immediata nella

gestione del rapporto con i giovani, con le aziende e con i gli Uffici Periferici del Ministero.

- Protocollo d'intesa con Centro Sportivo Italiano. Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità e il Centro Sportivo Italiano, a fronte della positiva esperienza condivisa negli anni e in attuazione del protocollo triennale siglato in data 15/3/2018, con la collaborazione delle rispettive articolazioni territoriali, stanno attuando progetti, programmi, attività e percorsi di educazione alla legalità, di orientamento, di inserimento e accompagnamento lavorativo, di servizio civile volontario a favore dei minori e giovani adulti a rischio di emarginazione sociale, sottoposti a provvedimenti penali dell'Autorità giudiziaria minorile.
- Accordo di collaborazione con la Conferenza Nazionale Volontariato Giustizia. Si protrae tutt'ora l'accordo di collaborazione tra il Dipartimento e la Conferenza Nazionale Volontariato e Giustizia, sottoscritto il 9 giugno 2017, finalizzato a favorire la stipula di convenzioni per lo svolgimento, da parte di soggetti sottoposti a provvedimenti dell'Autorità giudiziaria in area penale esterna, di attività non retribuite a beneficio della collettività e a promuovere programmi di accoglienza residenziale per persone che altrimenti non avrebbero la possibilità di accedere a misure e sanzioni di comunità.
- Protocollo d'intesa con il Premio Internazionale "Giuseppe Sciacca" e la Fondazione "Giuseppe Sciacca". Siglato il 7 aprile 2016, prevede la partecipazione di minori e giovani adulti sottoposti a procedimento penale e in carico ai Servizi Minorili della Giustizia nella sezione speciale del Premio Sciacca denominata "Cultura della pace e tutela dei minori - Santi Francesco e Giacinta di Fatima". La collaborazione ha permesso l'attribuzione di borse di studio attraverso la valorizzazione dell'impegno e delle competenze dei ragazzi.

Sono, infine, in corso di istruttoria:

- L'Accordo con l'Associazione Libera, sottoscritto da ultimo in data 14 ottobre 2016, che è in via di rinnovo. A livello territoriale la collaborazione si è rafforzata nel tempo, attraverso la promozione di percorsi di legalità, azioni di utilità sociale,

attività di ri-educazione, laboratori, manifestazioni unitarie come la partecipazione alla giornata nazionale in ricordo delle vittime di mafia, attività tutte che consolidano nei minori e nei giovani adulti dell'area penale il senso di partecipazione alla vita comunitaria. In vista del rinnovo del Protocollo verrà avviato un monitoraggio tra i vari Servizi per una valutazione riguardo le ricadute dell'Accordo e per mettere a regime le varie iniziative e individuare le buone pratiche che hanno arricchito di significato gli interventi sul territorio.

- Il protocollo d'intesa con Unione Vela Solidale. Il protocollo triennale è scaduto nel mese di maggio 2019. In relazione alla positiva esperienza condivisa negli anni, con la collaborazione delle rispettive articolazioni territoriali, sono stati realizzati degli incontri finalizzati al monitoraggio delle attività e delle progettualità sviluppate sul territorio al fine di giungere ad una rivisitazione del protocollo stesso e alla stipula di un nuovo accordo. Attraverso percorsi individualizzati educativi e di formazione nei settori legati all'ambiente del mare, si intende sostenere la crescita del minore e giovane adulto, privilegiando in particolar modo il trinomio mare/vela/ambiente, e favorire, al termine della misura penale, l'inserimento di minori e giovani adulti nel mondo del lavoro marittimo, grazie anche alla competenza acquisita nei corsi di preparazione professionale previsti.
- Il protocollo d'intesa con UISP. In relazione alla positiva esperienza condivisa negli anni con la UISP, con la quale sono in corso numerose esperienze e progettualità a livello locale con specifico riferimento alla realizzazione di attività sportive e agonistiche, è in corso di definizione un nuovo testo di protocollo, finalizzato a rafforzare le sinergie esistenti tra i servizi periferici dell'Amministrazione e le articolazioni territoriali di UISP.

Inoltre:

- La Federazione Italiana Canottaggio ha proposto al D.G.M.C. l'avvio di una collaborazione fondata sui valori dello sport e della legalità a favore dei giovani in carico ai Servizi della Giustizia minorile e di comunità. E' stato altresì definito un progetto pilota denominato "Remare in libertà" dedicato a tre Istituti Penali per i

Minorenni (Roma, Bari e Torino) per l'istituzione di corsi di remoergometro. Il progetto è aperto anche ai giovani dell'area penale esterna che potranno iscriversi presso le associazioni territoriali di canottaggio o prestarvi attività di volontariato. Il 10 luglio 2019 è stata realizzata una prima iniziativa di rilievo, con la visita di una rappresentanza di giovani dell'I.P.M. di Roma al centro di preparazione olimpica di Piediluco. Per i ragazzi dell'I.P.M. è stata un'occasione unica, in cui hanno potuto incontrare gli atleti, ascoltare le loro storie, spesso dagli inizi difficili, e manifestare la propria vicinanza alla vigilia del Campionato Mondiale.

- L'Associazione teatri e Giustizia minorile e il Comitato italiano per l'UNICEF hanno proposto la sottoscrizione di un protocollo finalizzato a rafforzare l'attività teatrale quale componente del trattamento sia in area penale interna che in area penale esterna. L'Associazione teatri e Giustizia minorile, in particolare, raccoglie numerosi enti che da anni collaborano con i servizi della Giustizia minorile e di comunità e in particolare con gli I.P.M. per la realizzazione non solo di attività teatrali, ma altresì per la formazione professionale relativa ai mestieri dello spettacolo.
- Il Ministero dell'Ambiente ha proposto la sottoscrizione di un protocollo finalizzato a realizzare iniziative a favore dei minorenni e giovani sottoposti a procedimento penale inerenti il territorio e l'ambiente. L'obiettivo è quello di favorire, nei destinatari, l'acquisizione di conoscenze nell'ambito delle tematiche ambientali e dello sviluppo sostenibile, sia per facilitare l'assunzione di comportamenti responsabili, finalizzati alla tutela del patrimonio ambientale, che per creare opportunità di futuro inserimento lavorativo. L'ipotesi operativa è quella di sperimentare le azioni del Protocollo presso l'I.P.M. di Nisida, ove in passato sono state realizzate esperienze similari da parte degli operatori dell'Ufficio territoriale per la biodiversità di Caserta dell'allora Corpo Forestale dello Stato che hanno visto una attiva e interessata partecipazione degli utenti, per poi estenderle ad altre sedi.

Particolare attenzione è prestata dal Ministero della giustizia anche in relazione ai fondamentali aspetti della giustizia riparativa e della prevenzione della devianza, ambiti fortemente interconnessi e orientati al miglioramento delle qualità delle relazioni sociali. Il reato, da tale prospettiva, non viene visto solo come violazione di una norma giuridicamente definita, quanto piuttosto come la rottura di un equilibrio sociale tra persone e tra individuo e comunità. Il modello di giustizia penale di tipo riparativo, affiancandosi alla nostra cultura giuridica, in cui si coniugano i concetti di sicurezza e riabilitazione, offre una grande opportunità in ambito educativo perché restituisce dignità alla vittima del reato, mette al centro i danni provocati a quest'ultima, introduce la dimensione della responsabilità verso l'altro nella sua più immediata concretezza. Questa azione, in particolare in età adolescenziale, apre grandi opportunità non solo in termini di riduzione della recidiva e di ampliamento del concetto di sicurezza, ma anche di effettivo cambiamento nella prospettiva di vita futura e di miglioramento delle capacità di relazione.

Pertanto il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità ha attivato una serie di strategie per superare le logiche temporanee rappresentate dai finanziamenti locali territoriali o da altre opzioni amministrative disponibili e sta lavorando per definire percorsi innovativi, istituzionalmente e territorialmente integrati, nell'ambito di un rinnovato specifico modello italiano. Per tale motivo questo dicastero ha attivato, in forza delle priorità dettate dal d.lgs. 2 ottobre 2018, n. 121 una riflessione nazionale finalizzata all'implementazione di programmi di giustizia riparativa negli Istituti penali per i minorenni assegnando, per le suddette finalità, risorse finanziarie ai Centri per la Giustizia minorile e agli Uffici Interdistrettuali di Esecuzione Penale Esterna volte a favorire percorsi di giustizia riparativa e di mediazione per le vittime di reato nel corso dell'esecuzione della pena detentiva. Tale azione si ritiene propedeutica all'elaborazione di una specifica *policy* in materia di giustizia riparativa.

Nell'anno 2019 presso tutti gli Istituti Penali per i Minorenni sono state realizzate progettualità in materia di giustizia riparativa con l'obiettivo di attuare un'azione di sistema su scala nazionale nel cui ambito definire specifici programmi

operativi a carattere innovativo. Sempre nella stessa direzione sono stati individuati, con il supporto dell'area sicurezza del Dipartimento, 17 referenti per la giustizia riparativa, 1 per ogni I.P.M., appartenenti al Corpo della Polizia penitenziaria, ai fini della costruzione della policy, di cui si è detto, in maniera integrata. Nel maggio del 2019, sono state inoltre diffuse le "*Linee di indirizzo del Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità in materia di giustizia riparativa e tutela delle vittime di reato*", quale preliminare atto di lavoro di condivisione tra le articolazioni dipartimentali, adulti e minori, al fine di tracciare una comune linea operativa sulla base della quale inquadrare i dispositivi normativi di riferimento, eliminando margini di incertezze e improprie declinazioni riparative e attivare processi e pratiche di lavoro. In parallelo si è avviata una attività di monitoraggio sulla applicazione della giustizia riparativa e si è aperta una collaborazione specifica con Cassa delle Ammende, per una progettazione integrata sull'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. Sono, infatti, in corso attualmente ben dieci progetti territoriali.

La prevenzione della devianza è uno dei punti di forza tra gli obiettivi dell'Amministrazione e impone anzitutto, per fornire risposte adeguate, sempre maggiore conoscenza dei processi di trasformazione, in termini di bisogni, interessi, rischi e aspettative delle nuove generazioni di adolescenti. Gli ambiti di intervento riguardano, in particolare, l'educazione alla legalità, il contrasto alla criminalità organizzata, l'educazione al rispetto dell'altro, la prevenzione del bullismo e del cyberbullismo, la costruzione di cittadinanza attiva.

Nell'anno 2019 sono proseguite la valorizzazione dei programmi di prevenzione in relazione ai temi del bullismo e cyberbullismo nonchè la promozione di azioni di prevenzione del bullismo intra ed extra-murario anche dando attuazione agli obiettivi fissati nell'Accordo di collaborazione del 27 marzo 2018 tra il Ministero della Giustizia e il Ministero dell'Interno. Nell'anno in corso si è conclusa la sperimentazione del

modello “Parent 1.0”. Un cenno particolare merita anche l’attuazione della L. 29 maggio 2017, n. 71 in collaborazione con il M.I.U.R. per i programmi di prevenzione. Del pari sono state portate avanti le iniziative volte a contrastare il fenomeno della violenza sessuale attraverso:

- la partecipazione al Piano Strategico Nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 della Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento per le Pari Opportunità (Progetto “Violenza zero”);
- la partecipazione alle attività della Cabina di regia interdipartimentale in materia di violenza di genere;
- le progettazioni in tema di violenza sessuale e di genere.

Ancora in tema di violenza di gruppo sono state messe in campo azioni specifiche volte alla conoscenza e prevenzione dei fenomeni di violenza di gruppo (*baby gang*). Particolare attenzione è stata dedicata all’educazione genitoriale e affettiva in genere attraverso il monitoraggio sulla genitorialità precoce nella Giustizia minorile e la predisposizione di programmi di prevenzione ed educazione all’affettività. In relazione alle esperienze di reato che si sviluppano in contesti di appartenenza ad ambienti e contesti criminali si sono sviluppati i progetti in tema di criminalità organizzata tra i quali si intende segnalare i progetti di prevenzione del rischio di “fascinazione” in attività della criminalità organizzata (Liberi di scegliere - P.O.N. - Regioni Campania e Calabria).

Il Dipartimento per la Giustizia minorile e di comunità, nel corso dell’anno 2019 ha aderito, sia a livello nazionale che internazionale alle progettualità di seguito riportate, partecipando alla attuazione delle stesse:

- Progetto “*Liberi di scegliere*” che prevede l’adozione di percorsi di inclusione sociale e lavorativa per particolari soggetti a rischio devianza;
- Progetto “*Hash Tag*”, volto alla sensibilizzazione contro le discriminazioni di genere nelle comunicazioni digitali. I partner coinvolti sono il Dipartimento di Giustizia minorile e di comunità, il Dipartimento di Psicologia dell’Università “La

Sapienza" di Roma, la Polizia postale - Dipartimento della Pubblica Sicurezza del Ministero dell'Interno e l'Associazione Educal.

- Progetto "*Violenza zero!*", inserito nell'ambito di progetti volti alla prevenzione e contrasto alla violenza alle donne anche in attuazione della cosiddetta "Convenzione di Istanbul".
- Piano strategico nazionale sulla violenza maschile contro le donne 2017-2020 con particolare riferimento al Tavolo Tematico n. 4 relativo allo sviluppo di progettualità e strumenti in favore di vittime e autori.
- Progetto "*CREW*", che prevede, come obiettivo generale dell'azione, quello di contribuire a rafforzare i diritti e innalzare le garanzie procedurali dei minorenni indagati o imputati nei procedimenti penali, in base alla Direttiva EU 2016/800.
- Progetto "*Pro.Vi - Protecting Victims' Rights*" che riguarda l'attuazione della Direttiva 2012/29/UE, recepita dal d.lgs. n. 212/2015 in materia di diritti, assistenza e protezione delle vittime di reato.
- Progetto "*E-Protect*" conclusosi nel corso dell'anno e mirato al rafforzamento della protezione dei minorenni vittime di reato.
- Progetto "*E-Protect II*" per "*rafforzare le capacità del sistema di giustizia e dei servizi di protezione che si occupano di minorenni vittime di reato*".

Tra i Protocolli siglati si segnalano:

- l'Accordo di collaborazione tra D.G.M.C. e Ministero dell'Interno/Pubblica Sicurezza (27 marzo 2018), sul tema della "devianza minorile online";
- il Protocollo d'intesa tra la Presidenza del Consiglio, il Tribunale per i Minorenni di Reggio Calabria, la Direzione nazionale antimafia e antiterrorismo, la Procura per i minorenni di Reggio Calabria oltre ad Associazione Libera, esteso al Ministero della Giustizia e al Ministero dell'Istruzione, dell'Università e della Ricerca, nonché la Carta d'Intenti, sottoscritta il 27.11.2018, tra il Ministero della Giustizia, M.I.U.R., C.S.M. D.N.A., A.N.A.C., A.N.M., in tema di "educazione alla legalità".

Dal punto di vista programmatico un argomento di valore centrale per il Dipartimento è costituito dal fenomeno della recidiva. Nel 2020, infatti, l'azione del Ministero si concentrerà a realizzare la piena operatività dell'Osservatorio Permanente sulla recidiva. E' sentita l'urgenza di mettere a sistema un percorso di analisi che consenta di valutare l'efficacia dei programmi di trattamento e di reinserimento sociale adottati, percorso propedeutico allo studio dei fattori predittivi sul fenomeno della recidiva e del reimpatto nel sistema dell'esecuzione penale, al fine di individuare sempre migliori modalità operative.

Nella direzione rivolta a garantire sempre maggiori livelli di efficienza dell'attività svolta dal Dipartimento si è messa in campo una mirata attività ispettiva e di controllo per verificare la gestione e l'organizzazione dei servizi al fine di cercare soluzioni qualitativamente idonee a risolvere le criticità, se riscontrate.

In sintesi, nel corso dell'anno 2019 l'Ufficio Ispettivo ha effettuato le seguenti visite ispettive ordinarie con accesso in sede:

- n. 5 presso Istituti Penitenziari Minorili;
- n. 3 presso Centri di prima Accoglienza;
- n. 1 presso Comunità Ministeriale.

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 contabilità) 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. 448/1988). Le strutture sono state individuate, in linea con gli obiettivi del capo Dipartimento, secondo criteri funzionali all'esigenza di assicurare un monitoraggio costante e periodico dei servizi gestiti dalle articolazioni locali. In tale prospettiva, essendo stato quasi completato l'iniziale ciclo di verifiche riguardanti gli Istituti penitenziari, si è proceduto ad eseguire la prima attività ispettiva presso una Comunità Ministeriale. Gli accertamenti svolti sono stati documentati nelle relazioni ispettive

sulla cui base la Direzione generale del Personale, delle Risorse e per l'Attuazione dei Provvedimenti dell'Autorità Giudiziaria ha emesso prescrizioni volte ad elevare i livelli di ordine e sicurezza degli istituti ispezionati e a garantire il buon andamento dei servizi istituzionali.

Ogni accesso in sede è stato orientato anche a rilevare buone prassi suscettibili di diffusione e/o implementazione in altri territori. E' stata, inoltre, valorizzata ogni forma di cooperazione utile a favorire il raggiungimento di standard qualitativi omogenei tra i servizi locali. Tale finalità propulsiva e sollecitatoria caratterizza in modo spiccato la *mission* perseguita con l'accertamento ispettivo, non relegata alla esclusiva funzione inquisitoria, ma auspicabilmente propedeutica ad una proficua occasione di impulso, raccordo e indirizzo capace di indurre le amministrazioni ad adottare i metodi innovativi suggeriti dagli ispettori per semplificare e migliorare il lavoro e i servizi.

Nell'anno 2019 l'Ufficio Ispettivo ha eseguito, su specifico mandato del Capo Dipartimento, le seguenti ispezioni straordinarie:

- n. 7 presso Istituti Penitenziari Minorili (di cui n.3 riguardanti la medesima struttura e n. 1 ispezione articolata in una pluralità di accessi, senza preavviso, presso lo stesso Istituto);
- n. 1 presso un Centro di Prima accoglienza.

Le verifiche a carattere straordinario rispondono all'esigenza di accertamenti immediati su fatti o situazioni critiche oggetto di relazioni di servizio, note sindacali, segnalazioni e fonte informative qualificate.

Nel corso del 2019 gli accertamenti in esame hanno riguardato presunte condotte anomale di personale della Polizia penitenziaria e/o di dipendenti del comparto ministeri; dinamica e cause di eventi critici potenzialmente pregiudizievoli per la sicurezza degli Istituti; specifiche disfunzioni gestionali potenzialmente pregiudizievoli dell'igiene e la salubrità delle strutture detentive; possibili squilibri organizzativi interni; situazioni temporanee di difficoltà degli istituti penali nella gestione di un'utenza particolarmente complessa. Per ciascuna ispezione è stata redatta

una relazione conclusiva che ha consentito agli organi di gestione del Dipartimento di assumere iniziative e adottare misure idonee a favorire la normalizzazione delle criticità emerse. Anche per l'attività ispettiva straordinaria sono stati privilegiati strumenti di intervento e forme di interlocuzione propositivi con l'intento di orientare, in modo sempre più netto, tutte le scelte gestionali verso obiettivi di buona amministrazione. Gli accertamenti compiuti su questioni specifiche di particolare rilevanza o urgenza sono state illustrate con autonoma segnalazione.

L'attività ispettiva ordinaria è stata svolta anche mediante istruttoria da remoto 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 2019, in particolare, gli interventi effettuati da remoto hanno riguardato:

1. una segnalazione su presunto uso anomalo di apparecchiature informatiche dell'amministrazione;
2. relazioni e note concernenti possibili condotte antisindacali, comportamenti scorretti tra dipendenti e posizioni di conflitto di interesse riguardanti il personale di un Istituto Penitenziario;
3. informazioni su presunte irregolari gestioni di rifiuti o su eventi critici ricollegabili a condotte di omessa custodia di referti o di armi;
4. una segnalazione su inadeguata gestione di dichiarazioni rese da detenuti su fatti di interesse investigativo e su improprie condotte di personale di Polizia penitenziaria;
5. rilievi inerenti presupposti e modalità di concessione di benefici penitenziari.

Con riferimento ai fatti descritti al punto 1, con l'ausilio della D.I.G.S.I.A., sono stati ha acquisiti dati sulla cui base la "Direzione generale per l'esecuzione penale esterna e la messa alla prova" ha sollecitato l'esercizio dei poteri di vigilanza della direzione dell'ufficio locale. Le ulteriori verifiche (punti 2 a 5) sono state compiute mediante audizione del personale e consultazione di documenti previo nulla osta delle autorità giudiziarie interessate.

Nei primi mesi del 2019 l'Ufficio Ispettivo ha analizzato ed elaborato i contributi pervenuti dagli uffici territoriali all'esito dell'attività di monitoraggio del fenomeno della devianza minorile di gruppo avviata nel settembre del 2018. Si è trattato di un "censimento" che ha riguardato un'ampia tipologia di comportamenti, talvolta sovrapponibili per modalità e finalità, in altri casi estremamente diversificati tra loro sia per gravità delle condotte che per caratteristiche personologiche degli autori.

Nel maggio 2019 è stato predisposto un *report* descrittivo della realtà fenomenica rilevata nelle diverse Regioni italiane, oltre che delle progettualità e delle risorse (umane e strutturali) messe in campo dai servizi territoriali per finalità preventive. Sono state illustrate, dunque, le specifiche linee di azione ritenute più idonee a garantire un trattamento personalizzato nei casi di coinvolgimento di giovani in reati violenti, le misure di sostegno e accompagnamento dei minori in grado di offrire il necessario aiuto per la maturazione di una diversa consapevolezza rispetto agli atti di violenza, gli interventi individualizzati utili a favorire il recupero dei minori di una piena e armonica socialità. L'attività ispettiva appena descritta si è basata altresì sul consolidamento dell'attività di cooperazione già avviata con il Garante Nazionale per i diritti delle persone detenute o private della libertà personale. In questo quadro, l'Ufficio ispettivo ha ricevuto i rapporti informativi redatti all'esito delle visite eseguite dall'Autorità presso due Istituti Penitenziari Minorili e ha avviato, su mandato del Capo Dipartimento, speculari procedure ispettive.

Con attività propulsiva e di supporto, l'Ufficio ispettivo ha affiancato la Direzione degli istituti interessati nella progettazione degli interventi necessari per gli adeguamenti gestionali e strutturali. In qualche caso sono stati raccomandati solo dei miglioramenti. In altre circostanze si è constatato che, tra la visita del garante e l'accesso ispettivo, erano già state predisposte misure per la sanatoria delle criticità rilevate.

L'interlocuzione del Dipartimento con l'Ufficio del Garante è costante e proficua. Nell'ultimo anno sono stati istituzionalizzati scambi di informazione resi più agevoli anche dalla possibilità riconosciuta all'Autorità Garante di accedere al Sistema

Informativo dei Servizi Minorili della Giustizia (SISM) che raccoglie tutti i dati rilevanti attinenti al minore e può, quindi, consultare il fascicolo di ogni minorenne o giovane adulto presente nei servizi residenziali o in carico agli U.S.S.M. Sono state sperimentate con successo anche forme di collaborazione finalizzate a salvaguardare l'elevato livello qualitativo dell'offerta formativa dei servizi minorili, tra cui va ricordato l'avviamento, con l'ausilio del Garante presso 5 Istituti penitenziari minorili di un progetto educativo di avvicinamento dei giovani alla lettura, finanziato dall'Istituto dell'Enciclopedia Treccani.

8. La giustizia civile.

8.1 Gli interventi normativi e organizzativi.

Come è stato anticipato in premessa, numerosi sono stati gli interventi nel settore civile portati avanti e completati nel 2019.

Il 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", di attuazione della legge delega 19 ottobre 2017, n. 155, è espressione dell'esigenza, reputata indifferibile, di operare in modo sistematico e organico la riforma della materia dell'insolvenza e delle procedure concorsuali.

L'obiettivo primario dell'intervento è quello di realizzare un moderno sistema dell'insolvenza, che, incentivando l'emersione tempestiva della crisi anche mediante il ricorso a misure premiali, agevolando l'esdebitazione pure dei piccoli imprenditori e dei consumatori e favorendo soluzioni della crisi incentrate sulla prosecuzione dell'attività aziendale, consenta nel suo complesso una migliore tutela del ceto creditorio e offra all'imprenditore una seconda opportunità.

È infatti dimostrato che la salvaguardia dei valori di un'impresa in difficoltà è direttamente proporzionale alla tempestività dell'intervento risanatore e che, viceversa, il ritardo nel percepire i prodromi di una crisi fa sì che, nella maggior parte dei casi, questa degeneri in vera e propria insolvenza sino a divenire irreversibile e a rendere

perciò velleitari – e non di rado addirittura ulteriormente dannosi – i tentativi intempestivi di risanamento, con distruzione del valore aziendale riservato ai creditori e dispersione dei posti di lavoro.

Scendendo più nel dettaglio si rassegnano, in sintesi, i tratti più significativi dell'intervento:

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

Si tratta di procedure di natura confidenziale e non giudiziale, finalizzate a

incentivare, anche attraverso una serie di misure premiali operanti pure sul piano della responsabilità penale, l'emersione anticipata della crisi e ad agevolare lo svolgimento di trattative tra debitore e creditori e l'attuazione di misure finalizzate a incentivare il ricorso agli accordi di ristrutturazione dei debiti, i piani attestati di risanamento e le convenzioni di moratoria. Sono state inoltre introdotte modifiche al codice civile, con l'onere, a carico dell'imprenditore, di dotare la propria impresa di un sistema informativo interno idoneo, nella sostanza, a far emergere tempestivamente i primi sintomi di crisi e la reintroduzione dell'obbligo, per le s.r.l. che raggiungano determinati limiti dimensionali, di dotarsi del collegio sindacale. Siamo in presenza, anche in questo caso, di una novità nel diritto societario di rilievo sistematico, che rappresenta un costo per l'impresa, a fronte però di una grande utilità nell'ottica di aiutare l'imprenditore a cogliere tempestivamente l'esistenza di «*fondati indizi di crisi*»;

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

5) razionalizzazione dell'istituto del concordato preventivo: la riforma mira a favorire il ricorso al concordato in continuità aziendale, quale strumento di conservazione dell'impresa, mentre il concordato liquidatorio diviene ammissibile nei soli casi in cui è previsto l'apporto di risorse esterne che aumentino in misura apprezzabile la soddisfazione dei creditori. In particolare, al fine di agevolare la partecipazione dei creditori ai processi decisionali nell'ambito della procedura di concordato preventivo, è stata eliminata l'adunanza dei creditori e sono state previste modalità telematiche di espressione del voto; è stata prevista, in alcuni casi, la formazione obbligatoria delle classi, in modo da rendere evidenti le situazioni di possibile conflitto di interessi; è stata introdotta la necessità, nei piani di concordato, di prevedere, in modo dettagliato, i tempi di esecuzione del piano e le misure da

adottare nel caso in cui, in corso di esecuzione, si verifichino scostamenti rilevanti tra obiettivi programmati e obiettivi realizzati;

6) accordi di ristrutturazione: viene esteso l'ambito applicativo dell'istituto dell'accordo di ristrutturazione con intermediari finanziari, che ha fatto il proprio debutto nel D.L. n. 83 del 2015 e che ha dato fino ad ora buona prova di sé. Si prevede che il debitore possa avvalersi di tale strumento anche con riguardo a creditori diversi da quelli finanziari, purché portatori di interessi omogenei, allo scopo di favorire un processo decisionale più rapido e di impedire la "dittatura della minoranza";
7) un più facile accesso all'esdebitazione: si prevede, per le insolvenze di minor portata, che la liberazione dai debiti abbia luogo di diritto – cioè senza la pronuncia di un apposito provvedimento del giudice - ferma la possibilità per i creditori di opporsi;
8) interventi sulla procedura di sovraindebitamento: la rivisitazione sistematica delle procedure di regolamentazione dell'insolvenza e della crisi di impresa non poteva prescindere dalla revisione della disciplina della composizione delle crisi da sovraindebitamento; tale consapevolezza discende dalla presa d'atto della quasi totale disapplicazione dell'istituto, che in Italia – a differenza che in altri paesi europei ed extraeuropei – non sembra ancora avere incontrato il favore degli operatori e dei soggetti destinatari, così fallendo il suo obiettivo di concorrere, attraverso l'esdebitazione, alla ripresa dell'economia. In questa prospettiva, si è ritenuto di conferire maggior peso al fenomeno esdebitatorio, che rappresenta il vero obiettivo perseguito dal soggetto destinatario della normativa, al fine di consentirgli nuove opportunità nel mondo del lavoro, liberandolo da un peso che rischia di divenire insostenibile e di precludergli ogni prospettiva futura. Poiché alla determinazione di una situazione di sovraindebitamento del consumatore concorre spesso il creditore, mediante la violazione di specifiche regole di condotta, si è previsto di responsabilizzare il soggetto concedente il credito attraverso la predisposizione di sanzioni principalmente di tipo processuale (limitando, in

particolare, le sue facoltà di opposizione);

9) misure per la crisi e l'insolvenza dei gruppi di imprese: la riforma si propone di colmare una grave lacuna dell'attuale legge fallimentare che ignora del tutto il fenomeno dell'insolvenza dei "gruppi" d'imprese, attraverso disposizioni volte a consentire lo svolgimento di una procedura unitaria per la trattazione della crisi e dell'insolvenza delle plurime imprese del gruppo, individuando, ove possibile, un unico tribunale competente nonché un assetto unitario degli organi della procedura. Il sistema normativo creato è derivato dalla necessità di rispondere alla esigenza sociale prima che del tessuto imprenditoriale, di fornire un sistema unitario e coerente, in linea con la contestuale risposta volta a garantire forme di composizione della crisi che rendano l'insolvenza un momento sicuramente critico del ciclo vitale dell'impresa, ma con prognosi favorevole.

La stretta connessione tra la competitività del Paese, come percepita dagli investitori internazionali, e i tempi della giustizia civile rendono, altresì, non più procrastinabile un intervento sul rito civile, che possa renderlo più snello e più celere al tempo stesso.

Il 5 dicembre 2019, il Consiglio dei Ministri n. 15 ha finalmente approvato il disegno di legge di delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie.

Il testo contiene disposizioni destinate a incidere profondamente sulla disciplina del contenzioso civile, nell'ottica della semplificazione, della speditezza e della razionalizzazione delle procedure, in una prospettiva di miglioramento del servizio giustizia, allo scopo di realizzare l'accelerazione dei procedimenti.

Si vuole così assicurare innanzitutto la ragionevole durata del processo e garantire una giustizia più efficiente, senza tuttavia indebolire le garanzie attribuite alle parti e, quindi, nel rispetto del principio del giusto processo.

Il provvedimento detta, a tal fine, criteri direttivi che investono il processo di cognizione di primo e di secondo grado e che, come evidenziano i dati statistici raccolti nel corso dell'istruttoria, appaiono in grado di assicurare una riduzione della durata dei

procedimenti del 50% circa rispetto al rito ordinario. Si prevede, in particolare, l'adozione di un unico rito per i processi dinanzi al giudice di pace, dinanzi al tribunale in composizione monocratica (con conseguente abrogazione dell'articolo 702-bis c.p.c.), i cui punti salienti saranno da applicare ai giudizi davanti al Tribunale in composizione collegiale e davanti alla corte di appello; l'abolizione dell'atto di citazione, con contestuale utilizzo esclusivo del ricorso quale atto introduttivo del giudizio; l'introduzione del principio di chiarezza e sinteticità degli atti di parte e del giudice; l'implementazione e il potenziamento del processo civile telematico.

Nel breve e nel medio termine tali modifiche rafforzeranno la fiducia dei cittadini nelle istituzioni e contribuiranno a rendere più competitivo il sistema Paese.

Un sistema giudiziario efficiente è infatti presupposto essenziale per l'effettivo godimento dei diritti sociali ed economici, per promuovere gli investimenti e incoraggiare le imprese. Tra gli obiettivi specifici dell'intervento c'è anche quello di valorizzare le professionalità e le competenze del mondo dell'avvocatura, quale attore primario chiamato alla responsabilità di un fattivo concorso alla deflazione preventiva del contenzioso civile. In particolare, in funzione deflattiva del processo si prevede che nell'ambito della negoziazione assistita possa aver luogo un'attività di istruzione stragiudiziale da svolgersi nel rispetto del principio del contraddittorio e con la necessaria partecipazione di tutti gli avvocati che assistono le parti coinvolte, al fine di agevolare l'accertamento dei fatti prima dell'inizio del processo e incoraggiare soluzioni transattive.

Valorizzando gli istituti della mediazione e della negoziazione assistita nei settori in cui si sono dimostrati più efficaci e rendendoli facoltativi negli altri casi, l'intervento in esame reca altresì il vantaggio di far crescere la cultura della conciliazione, stimolando le parti e gli addetti ai lavori a pervenire ad una amichevole composizione delle controversie. Il meccanismo della mediazione e quello della negoziazione assistita riflettono un ragionevole bilanciamento tra l'esigenza di tutela delle parti e quella di interesse generale di contenimento del contenzioso in funzione degli obiettivi del giusto processo e della ragionevole durata delle liti oggettivamente

pregiudicata dal volume eccessivo delle stesse. Si evita inoltre che la conflittualità si prolunghi nel tempo, anche oltre la definizione della singola controversia. Ciò consentirà nel medio-lungo termine una riduzione del carico di lavoro gravante sugli uffici giudiziari con ricadute positive dal punto di vista economico-competitivo del nostro Paese.

In questa prospettiva e analizzando più in dettaglio i tratti maggiormente significativi dell'intervento si prevede:

a) la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie da un lato escludendo sia il ricorso obbligatorio, in via preventiva, alla mediazione in materia di responsabilità sanitaria, contratti finanziari, bancari e assicurativi, fermo restando il ricorso alle procedure di risoluzione alternativa delle controversie previsto da leggi speciali, sia il ricorso obbligatorio alla negoziazione assistita nel settore della circolazione stradale; dall'altro, estendendo la mediazione obbligatoria alle controversie derivanti da contratti di mandato e da rapporti di mediazione e la possibilità di ricorrere, anche nelle materie di cui all'articolo 409 del codice di procedura civile, alla negoziazione assistita da più avvocati, senza tuttavia che la stessa costituisca condizione di procedibilità dell'azione. L'intervento è il frutto di uno studio accurato delle statistiche elaborate dal Ministero della Giustizia che rendono evidente il successo di tali istituti in alcuni settori- tra questi, i patti di famiglia, i diritti reali, l'affitto d'azienda, le controversie in materia successoria- ed il suo insuccesso in altri, in particolare, nella materia bancaria ed assicurativa e nelle controversie in materia di responsabilità sanitaria nei quali sono stati previsti ed operano altri istituti finalizzati ad agevolare una soluzione stragiudiziale della controversia (si allude ai procedimenti previsti dal decreto legislativo n. 58 del 1998, al procedimento istituito in attuazione dell'articolo 128-*bis* del testo unico delle leggi in materia bancaria, al procedimento istituito in attuazione dell'articolo 187-*ter* del Codice delle assicurazioni private, nonché, per le controversie in materia di responsabilità sanitaria, all'accertamento tecnico preventivo disciplinato dalla legge 8 marzo 2017, n. 24, del quale però, con

l'intervento in esame, si esclude l'obbligatorietà dell'istituto quale condizione di procedibilità). È sembrato dunque opportuno, in un'ottica di semplificazione, eliminare il necessario ricorso, in via preventiva, alla mediazione ed alla negoziazione assistita nei casi in cui gli istituti non hanno dato buona prova di sé (si segnala l'esclusione della obbligatorietà della negoziazione assistita per le controversie derivanti dalla circolazione stradale). Una novità particolarmente rilevante è costituita, nell'ambito della procedura di negoziazione assistita, dalla possibilità di svolgere, nel rispetto del principio del contraddittorio, attività istruttoria, che sarà denominata attività di istruzione stragiudiziale, al fine di agevolare l'accertamento dei fatti prima dell'inizio del processo, di consentire alle parti di valutare meglio l'alea del giudizio e incoraggiare soluzioni transattive;

b) la revisione della disciplina del processo di cognizione di primo grado dinanzi al tribunale in composizione monocratica. L'obiettivo dell'intervento è realizzare una maggiore semplicità del procedimento, al tempo stesso adottando alcune misure acceleratorie dirette ad assicurare la ragionevole durata del processo. In questa prospettiva, la legge delega impone la sostituzione dei vari procedimenti previsti per le controversie civili con un rito ordinario di cognizione più snello grazie ad alcune integrazioni ispirate al rito del lavoro. Sotto questo profilo, per un verso si prevede l'eliminazione della possibilità di conversione, coerentemente con l'obiettivo perseguito di riduzione dei riti; per altro verso si prevede l'introduzione di un sistema di preclusioni destinate a consentire la fissazione del *thema decidendum* ancor prima dell'udienza di prima comparizione delle parti, in funzione di un processo improntato a celerità ed efficienza. Più specificamente, il disegno di legge delega prevede che l'atto introduttivo sia sempre il ricorso; che siano ridotti i termini a comparire; che il *thema decidendum* debba essere compiutamente delineato prima dell'udienza di prima comparizione; che sia rivisto il meccanismo decisorio ordinario con la previsione, di regola, della discussione orale preceduta solo dal deposito di note autorizzate;

c) la revisione della disciplina del processo di cognizione di primo grado davanti al

tribunale in composizione collegiale. In particolare, coerentemente con l'obiettivo di semplificazione perseguito, si prevedono: la riduzione dei casi in cui il tribunale giudica in composizione collegiale; l'introduzione del gravame con ricorso; la definizione della causa anche con modalità analoghe a quelle previste per il procedimento dinanzi al giudice monocratico;

d) la revisione del processo davanti al giudice di pace, modulato sul procedimento dinanzi al tribunale in composizione monocratica;

e) la revisione del giudizio di appello, con la previsione che l'atto introduttivo del giudizio sia il ricorso; con l'abrogazione degli artt. 348-bis e 348-ter c.p.c.; con l'accelerazione della fase decisoria, in modo sostanzialmente conforme a quanto previsto per il giudizio di primo grado; con l'ampliamento delle garanzie offerte in relazione alla possibilità di sospendere l'esecuzione delle sentenze di primo grado;

f) l'unificazione dei procedimenti di impugnazione dei licenziamenti. È prevista l'applicabilità della disciplina vigente a tutte le impugnazioni successive all'entrata in vigore del decreto legislativo attuativo della presente delega, con conseguente superamento dell'applicazione residuale e ultrattiva della disciplina di cui all'articolo 1, commi da 47 a 66, della legge 28 giugno 2012, n. 92 (cd. rito Fornero);

g) l'implementazione del processo telematico e, a tal fine, si prevede, allo scopo di rendere il processo più celere ed efficiente, che, nei procedimenti civili, il deposito dei documenti e degli atti di parte abbia luogo esclusivamente con modalità telematiche, nonché l'introduzione, in via generale, del principio di chiarezza e sinteticità degli atti di parte e del giudice e la strutturazione di campi necessari all'inserimento delle informazioni nei registri del processo, per assicurare, in particolare, un'agevole consultabilità degli atti e dei provvedimenti informatici; si prevede, inoltre, il divieto di sanzioni processuali sulla validità degli atti per il mancato rispetto delle specifiche tecniche sulla forma e sullo schema informatico dell'atto, quando questo abbia comunque raggiunto lo scopo, al fine di dirimere i contrasti di giurisprudenza sorte nei primi anni di operatività del processo

telematico. L'irregolarità degli atti sotto tale profilo può essere solo valutata nella disciplina delle spese processuali, considerato che essa può determinare un aggravio dell'attività processuale e incidere sui tempi del processo. Sempre in una prospettiva di semplificazione anche degli adempimenti tributari connessi al procedimento, la legge delega impone di rivedere la disciplina delle modalità di versamento del contributo unificato per i procedimenti dinanzi al giudice ordinario, modificando il d.P.R. n.115 del 2002. In particolare, si prevede che il pagamento debba essere eseguito telematicamente quando è effettuato contestualmente ad un atto depositato telematicamente e non telematicamente quando il pagamento è effettuato contestualmente ad un atto depositato su supporto cartaceo. Per le ipotesi di pagamento del contributo unificato non contestuale al deposito di un atto processuale, sono possibili, nel caso di procedura concorsuale, trattandosi di un atto del curatore, il ricorso alle modalità telematiche e il pagamento non telematico per la parte civile, atteso che l'intero processo penale si svolge ancora con modalità non telematiche. Si vogliono in ogni caso agevolare le operazioni, di competenza della cancelleria o della segreteria, di controllo dell'avvenuto pagamento e di custodia della prova del pagamento. Nella stessa prospettiva, la legge delega chiede di intervenire sulle modalità di pagamento dei diritti, spese e indennità spettanti agli ufficiali giudiziari, consentendo l'utilizzazione di strumenti informatici di pagamento.

h) la revisione del procedimento di scioglimento della comunione. Si tratta di materia che presenta un'elevata diffusione - soprattutto in correlazione a controversie ereditarie - e viene conseguentemente ad interessare un elevato numero di cittadini, concernendo peraltro controversie di valore medio elevato. Malgrado l'introduzione dell'art. 791-*bis* c.p.c. (divisione a domanda congiunta), la durata media dei procedimenti di scioglimento della comunione risulta tra le più elevate compromettendo l'interesse delle parti ad ottenere una celere pronuncia. I principi della delega mirano, quindi, ad una più rigorosa ripartizione dei passaggi del procedimento;

i) princìpi volti ad accelerare il corso della procedura esecutiva e a contenerne i costi attraverso la collaborazione del debitore, il quale può avere interesse a farsi parte attiva nella ricerca di un acquirente, sia per velocizzare le operazioni di vendita e giungere più rapidamente alla definizione del procedimento, sia per evitare il deprezzamento del bene, quale si verifica, a volte, per effetto del meccanismo dei ribassi;
j) il rafforzamento dei doveri di leale collaborazione delle parti e dei terzi e il riconoscimento dell'amministrazione della Giustizia quale soggetto danneggiato nei casi di responsabilità aggravata.

Il disegno di legge delega attende ora l'esame del Parlamento e, allorquando sarà approvato, la sua attuazione in base ai decreti legislativi.

Sul versante delle riforme *in itinere*, deve essere sottolineato, per il suo impatto sulla quotidiana amministrazione della giustizia, anche il disegno di legge recante *"Modifiche al testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia di spese di giustizia, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 maggio 2002, n. 115"*, approvato nel Consiglio dei Ministri del 20 maggio 2019.

L'intervento normativo, diretto alla piena attuazione del principio costituzionale di cui all'articolo 24, terzo comma, della Costituzione sul diritto di difesa dei non abbienti, ha lo scopo di adeguare il testo unico in materia di spese di giustizia all'evoluzione legislativa e di rimediare ad alcune disfunzioni che la prassi applicativa ha evidenziato.

Sotto il primo profilo, che rileva nella prospettiva degli interventi di novella, si prevede il patrocinio a spese dello Stato anche nelle procedure di negoziazione assistita di cui al decreto-legge 12 settembre 2014 n. 132, convertito con modificazioni nella legge 10 novembre 2014, n. 162, quando tali procedure costituiscono condizione di procedibilità. Si tratta di una modifica necessaria per rendere effettivo il diritto di difesa anche nelle procedure di negoziazione assistita da avvocati quando essa precede necessariamente l'instaurazione della controversia, prevedendo il pagamento del compenso all'avvocato.

Si interviene inoltre sul precedente *corpus* normativo anche integrando il novero delle ipotesi in cui è possibile, in favore della persona offesa, l'ammissione al patrocinio in deroga ai limiti di reddito previsti dal decreto. Si tratta degli articoli 570, secondo comma, numero 2) c.p., che punisce la violazione degli obblighi di assistenza familiare, quando la violazione è in danno di discendenti di età minore ovvero inabili al lavoro; 570-*bis* c.p., che punisce la violazione degli obblighi di assistenza familiare in caso di separazione o scioglimento del matrimonio, ove commessa in danno di figli minori o inabili al lavoro; 613-*bis* c.p., che ha introdotto il delitto di tortura.

In uno agli interventi normativi sopra richiamati, tutti volti alla semplificazione delle procedure ed alla contrazione dei tempi di durata delle stesse, l'anno 2019 ha segnato certamente una tappa fondamentale nel percorso di costante crescita della qualità del servizio giustizia, in particolar modo per quel che concerne i profili dell'organizzazione del servizio giustizia.

Nel 2019, infatti, sono stati adottati provvedimenti di importanza strategica, a dimostrazione di una rinnovata attenzione da parte dell'esecutivo per il sistema giustizia, che tende ad assumere un ruolo sempre più centrale per garantire una prospettiva di crescita duratura dell'intero Paese.

Accanto alla misure volte al potenziamento delle politiche assunzionali e di ampliamento del personale, di cui si è diffusamente già parlato, deve evidenziarsi che l'azione di questo Dicastero si è ulteriormente concentrata sull'obiettivo di porre in essere tutte le azioni necessarie al consolidamento del miglioramento dell'efficienza delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo all'informatizzazione e la sempre più crescente telematizzazione degli uffici stessi (v. il capitolo relativo all'avanzamento delle politiche di digitalizzazione).

8.2 Dati e analisi della giustizia civile.

L'andamento nazionale del carico dei procedimenti civili conferma, anche per l'anno 2019, il consolidato trend decrescente, con una riduzione della pendenza nei

primi nove mesi pari al -2,8% ed un totale di fascicoli pendenti alla data del 30 settembre 2019 pari a circa 3.329.436 (al netto dell'attività del Giudice Tutelare, degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale e delle verbalizzazioni di dichiarazioni giurate in Tribunale). In dettaglio, nel periodo 1° ottobre 2018-30 settembre 2019 le iscrizioni annuali per tutti i gradi di giudizio sono pari a 3.184.614, le definizioni a 3.329.673 (sempre non considerando le attività sopra ricordate, in quanto di carattere meramente amministrativo).

Relativamente alle pendenze, significativo è poi il dettaglio dei procedimenti area SICID, ottenuto scorporando i procedimenti di esecuzioni e le procedure concorsuali: al 31.12.2018 le pendenze SICID erano pari a 2.915.313 mentre il terzo trimestre 2019 invece fa registrare una pendenza di 2.818.692, mostrando il *trend* di decrescita, ormai stabilizzatosi al di sotto dei tre milioni. Inoltre la rilevazione storica mostra come le pendenze, tanto complessive che scorporate (SICID e SIECIC) siano in assoluta diminuzione rispetto al 2003, primo anno di rilevazione stabile sui registri informatizzati. Infatti, il totale delle pendenze al 2003 faceva registrare 4.597.480 contro appunto i 3.572.870 del 31 dicembre 2017 e i 3.329.436 al 30 settembre 2019. Complessivamente, la riduzione più marcata dei procedimenti civili pendenti si rileva in Corte d'Appello, pari al -7,7%, con decremento anche delle iscrizioni complessive, specialmente registratesi nei procedimenti in materia di lavoro e previdenza, di equa riparazione e di opposizione. Presso i Tribunali ordinari la diminuzione della pendenza (alla data del 30 settembre 2019) è pari al -2,5%, mentre per gli Uffici del Giudice di pace si attesta al -3,4%.

Il costante decremento delle iscrizioni ha consentito il raggiungimento di valori del *clearance rate* superiori all'unità (flusso annuo di definizioni superiore a quello delle sopravvenienze) e quindi l'erosione delle pendenze. In prospettiva, una crescita della produttività degli uffici, stimolata anche dall'ampliamento degli organici di magistratura, in corso di attuazione, e dal previsto programma assunzionale di personale amministrativo, potrà contribuire ad accelerare la riduzione delle pendenze.

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

Il monitoraggio, in particolare, conferma la costante erosione dell'arretrato patologico o "a rischio Pinto" (ultrannuale in Cassazione, ultra-biennale in Appello e ultra-triennale in Tribunale).

Rispetto al 2018, il numero dei procedimenti pendenti da oltre due anni nelle Corti d'appello è diminuito dell'8%; quello dei procedimenti (di area SICID) pendenti da oltre tre anni nei Tribunali ordinari si è ridotto del 5%. Nel confronto con il 2013, sia in primo che in secondo grado, l'arretrato è pressoché dimezzato. È, invece, aumentato l'arretrato ultra-annuale in Cassazione che rispetto allo scorso anno fa registrare un +5%.

Dalle valutazioni riportate, è possibile tracciare un quadro positivo del servizio giustizia, in quanto il costante decremento delle iscrizioni, se accompagnato da una produttività elevata, consentirà nei prossimi anni un'ulteriore erosione della pendenza. Positivo corollario della riduzione delle iscrizioni e delle pendenze è il contenimento dei tempi di durata delle cause civili, destinato ulteriormente ad abbattersi quando la annunciata riforma del processo civile entrerà a regime.

Ed è proprio su questo versante che si produrranno tutti gli sforzi di questo Dicastero nella costruzione di un processo civile che, per la sua rapidità ed efficacia, possa indurre il cittadino ad affidarsi al suo giudice naturale con maggiore ottimismo.

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

La Corte di Cassazione è l'unico ufficio in controtendenza rispetto alla generalizzata riduzione delle pendenze, mostrando un aumento delle pendenze (113.862 al 30 giugno 2019) sia pure lieve rispetto allo stesso periodo del 2018 (109.019).

Il dettaglio delle materie trattate in Corte d'Appello permette di evidenziare la riduzione a 12.505 procedimenti pendenti in tema di pubblico impiego che costituisce una marcata riduzione del 17,7% rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente. Di rilievo la riduzione delle pendenze in materia di previdenza (28.205 al 30 giugno 2019 rispetto ai 32.977 del 30 giugno 2018) e di lavoro (23.631 alla data del 30 giugno 2019 rispetto a 26.043 al 30 giugno 2018).

Presso i Tribunali ordinari, nell'ultimo anno giudiziario si osserva un calo generalizzato e senza eccezioni dei procedimenti pendenti per il contenzioso ordinario (566.747 al 30 giugno 2019 rispetto a 580.145 al 30 giugno 2018) ancor più accentuato nei procedimenti di lavoro e previdenza, divorzi consensuali e procedimenti esecutivi immobiliari (con una riduzione percentuale, alla data del 30 giugno 2019, rispettivamente del 12.5%, del 13.5% e del 13,3%). Calano, alla data del 30 giugno 2019, le iscrizioni di tutti i procedimenti del settore civile ad eccezione del contenzioso ordinario, delle opposizioni ad ordinanza ingiunzione in materia di lavoro e previdenza, dei procedimenti esecutivi mobiliari e degli affari di volontaria giurisdizione.

9. La giustizia penale.

9.1 Premessa.

Nel settore della giustizia penale l'azione governativa è stata caratterizzata dalla volontà di proseguire nelle operazioni di miglioramento dei profili organizzativi e dell'efficientamento del sistema giudiziario, attraverso investimenti strutturali e costanti nel tempo sulle risorse tecnologiche e sul personale amministrativo e della magistratura, di tipo sia quantitativo - dando seguito alla intrapresa politica

assunzionale - che qualitativo, garantendo formazione ed aggiornamento al personale medesimo.

Sotto il profilo sostanziale e processuale, le principali linee di intervento sono state individuate nella necessità di dover garantire il rispetto dei principi costituzionali della certezza della pena e della ragionevole durata del processo nonché nella lotta alla corruzione ed a quei fenomeni, penalmente rilevanti e tristemente diffusi, in grado di erodere il tessuto sociale ed economico del Paese, colpendo in particolare le fasce più deboli della popolazione.

La lotta alla corruzione si è declinata nel riordino di categorie di reati (in particolare quelli contro la pubblica amministrazione) il cui effettivo perseguimento da parte dello Stato garantisce una fondamentale funzione di deterrenza e, conseguentemente, il progressivo recupero di fiducia da parte dei cittadini e degli osservatori internazionali nel sistema giudiziario italiano.

Strettamente connessa alla lotta alla corruzione è l'introduzione di una novella legislativa di contrasto all'evasione fiscale: entrambi i fenomeni influenzano negativamente la realtà socio-economica, dando vita a distorsioni del mercato ed a diseguaglianze sociali, impedendo la riduzione della pressione fiscale e, soprattutto, il reinvestimento dei proventi della tassazione a vantaggio della collettività.

Ulteriori innovazioni legislative sono state adottate, ovvero sono in fase avanzata di elaborazione, per fornire una risposta positiva ad arginare fenomeni e condotte illecite di particolare gravità che offendono beni primari quali la salute, la pubblica e privata incolumità, la fede pubblica: il riferimento è alla Legge 19 luglio 2019, n. 69, che ha introdotto il cd "*Codice Rosso*", al disegno di legge recante "*Nuove norme in materia di tutela penale degli alimenti*" nonché al disegno di legge recante "*Disposizioni in materia di sanzioni penali nel caso di abusi di mercato*".

Attenzione particolare, inoltre, è stata dedicata alla promozione del sistema-Italia nel panorama internazionale, attraverso la predisposizione di un disegno di legge recante "*Disciplina del divieto di pubblicizzazione parassitaria* («*ambush marketing*»)" che, introducendo innovative forme di contrasto a pratiche commerciali

illecite poste in essere in occasione di eventi sportivi, fieristici e di spettacoli di carattere nazionale o internazionale, sarà in grado di accreditare l'Italia quale Paese all'avanguardia nella garanzia del corretto svolgimento delle manifestazioni, anche attraverso la tutela degli interessi commerciali degli sponsor, degli operatori e delle federazioni che organizzano i predetti eventi.

9.2 Interventi normativi e organizzativi. Il codice rosso.

La legge 19 luglio 2019, n. 69 recante "*Modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e altre disposizioni in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere*" -definita "codice rosso" - introduce una "corsia preferenziale" nella trattazione degli affari relativi ai reati espressione di violenza di genere.

Il provvedimento, attraverso incisive modifiche al codice penale e di procedura penale nonché attraverso l'introduzione di quattro nuove ipotesi di reato, è finalizzato a rafforzare la tutela nei confronti delle fasce deboli della popolazione e, nello specifico, ad evitare che eventuali stasi nell'acquisizione e nell'iscrizione delle notizie di reato o nello svolgimento delle indagini preliminari possano pregiudicare la tempestività di interventi, cautelari o di prevenzione, a tutela delle vittime dei reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza. Si introduce peraltro una duplice presunzione legale di urgenza per le denunce e per le successive indagini delegate dal pubblico ministero in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Il fenomeno della violenza di genere e l'apprestamento di efficaci strumenti di contrasto sono stati già oggetto di attenzione da parte del legislatore, in attuazione della direttiva 2012/29/UE, con l'approvazione del d.lgs. 15 dicembre 2015, n. 212. Tale disciplina, pur avendo raggiunto un livello avanzato di tutela per le vittime dei reati in argomento, non ha inciso tuttavia sul tema della celere definizione di procedimenti relativi a reati che si caratterizzano per la reiterazione e, spesso, per lo sviluppo delle condotte lesive con modalità tali da portare, ove non efficacemente e tempestivamente

arginate, ad una progressione criminosa tale da aggravare le conseguenze dannose, fino a giungere ad esiti letali, per le vittime.

Le predette esigenze di completezza della tutela delle vittime di violenza domestica e di genere, dunque, sono alla base degli interventi approntati dal Codice Rosso a modifica delle norme del codice di procedura penale, che nello specifico prevedono:

- l'integrazione dell'articolo 347 c.p.p. sull'obbligo della polizia giudiziaria di riferire al pubblico ministero le notizie di reato acquisite. Con l'articolo 1 della legge, infatti, l'articolo 347 c.p.p. viene modificato al fine di estendere ai delitti di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate, in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza, il regime speciale attualmente previsto per i gravi delitti indicati dall'articolo 407, lettera a), numeri da 1) a 6), c.p.p.: in tal modo, la polizia giudiziaria sarà sempre tenuta a comunicare al pubblico ministero le notizie di reato immediatamente anche in forma orale. Imponendo tale obbligo comunicativo si introduce una presunzione assoluta di urgenza rispetto a fenomeni criminosi per i quali l'inutile decorso del tempo può portare, e spesso porta, ad un aggravamento delle conseguenze dannose o pericolose. L'intervento normativo proposto si pone quindi, in linea con le indicazioni provenienti della direttiva 2012/29/UE, con l'obiettivo specifico di garantire l'immediata instaurazione del procedimento al fine di prevenire nel più breve tempo all'adozione di provvedimenti "protettivi o di non avvicinamento".
- l'inserimento di un nuovo comma all'articolo 362 del codice di procedura penale. Nei procedimenti per i delitti previsti dagli articoli 572, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies*, 609 *octies* e 612 *bis* del codice penale, nonché dall'articolo 582 nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1 numeri 2, 5, 5.1, e 577, commi 1 e 2, il pubblico ministero dovrà procedere all'assunzione di sommarie informazioni dalla vittima del reato entro il termine di tre giorni dalla iscrizione del procedimento;

- la modifica dell'articolo 370 del codice di procedura penale. L'articolo 3 della legge integra la norma codicistica imponendo alla polizia giudiziaria un canale preferenziale nella trattazione delle indagini delegate dal pubblico ministero che riguardino i reati di maltrattamenti, violenza sessuale, atti persecutori e di lesioni aggravate in quanto commesse in contesti familiari o nell'ambito di relazioni di convivenza. Da un lato, infatti la polizia giudiziaria deve procedere immediatamente al compimento degli atti delegati dal pubblico ministero se si procede per uno dei reati previsti dagli articoli 572, 609 *bis*, 609 *ter*, 609 *quater*, 609 *quinquies*, 609 *octies* e 612 *bis* del codice penale, nonché dall'articolo 582 nelle ipotesi aggravate ai sensi degli articoli 576, comma 1 numeri 2, 5, 5.1, e 577, commi 1 e 2.

Parallelamente, i risultati degli accertamenti compiuti dovranno essere documentati e messi a disposizione dell'autorità giudiziaria con pari tempestività. Sul piano concreto ne deriva, parimenti a quanto previsto con la modifica dell'art. 347 c.p.p., una ulteriore presunzione legale di urgenza per le indagini delegate dal pubblico ministero in materia di tutela delle vittime di violenza domestica e di genere.

Sotto il profilo sostanziale, al fine di implementare gli strumenti di tutela a favore delle fasce deboli della popolazione e di rafforzare i meccanismi repressivi contro le condotte offensive dell'incolumità psico-fisica delle persone, poste in essere frequentemente tramite l'ausilio dei mezzi digitali e dei social, sono state introdotte quattro nuove fattispecie di reato:

- violazione dei provvedimenti di allontanamento dalla casa familiare e del divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa (articolo 387 *bis* c.p.);
- costrizione o induzione al matrimonio (articolo 558 *bis* c.p.): la nuova fattispecie punisce con la reclusione da uno a cinque anni, chiunque con violenza o minaccia costringe una persona a contrarre matrimonio o una unione civile.

La medesima sanzione è comminata altresì a chiunque, approfittando delle condizioni di vulnerabilità o di inferiorità psichica o di necessità di una persona, con abuso delle relazioni familiari, domestiche, lavorative o dell'autorità derivante

dall'affidamento della persona per ragioni di cura, istruzione o educazione, vigilanza o custodia, la induce a contrarre matrimonio o unione civile. Due sono le circostanze aggravanti che corredano la fattispecie, entrambe connesse all'età della vittima: la pena è aumentata se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni diciotto (circostanza aggravante ordinaria); è della reclusione da due a sette anni se i fatti sono commessi in danno di un minore di anni quattordici. Deve evidenziarsi altresì che la norma prevede la punibilità anche quando il fatto è commesso all'estero da cittadino italiano o da straniero residente in Italia nonché in danno di cittadino italiano o di straniero residente in Italia;

- deformazione dell'aspetto della persona mediante lesioni personali permanenti al viso (articolo 583 *quinquies* c.p.): la nuova fattispecie punisce con la reclusione da 8 a 14 anni la lesione personale dalla quale derivano la deformazione o lo sfregio permanente del viso; alla condanna consegue anche la pena accessoria della interdizione perpetua dagli uffici attinenti alla tutela, alla curatela ed all'amministrazione di sostegno;
- diffusione illecita di immagini o video sessualmente espliciti (articolo 612 *ter* c.p.): la nuova fattispecie è finalizzata a sanzionare il fenomeno, drammaticamente diffusosi negli ultimi anni, del c.d. *revenge porn*. Ai sensi dell'art. 612 *ter* c.p. è sanzionata con la pena della reclusione da uno a sei anni e con la multa da euro 5.000,00 a euro 15.000,00 la condotta di chiunque, dopo averli realizzati o sottratti, invia, consegna, cede, pubblica o diffonde, senza l'espresso consenso delle persone interessate, immagini o video sessualmente espliciti, destinati a rimanere privati.

È punita, inoltre, la condotta di chi, avendo comunque ricevuto o acquisto le immagini o i video indicati li invii (in formato digitale o cartaceo), consegni, ceda, pubblichi (su *social network*, siti *web*, blog etc..) o diffonda senza il consenso delle persone rappresentate al fine di recare loro nocumento. Al fine di disincentivare la diffusione incontrollata di tali immagini –soprattutto via *web*– in questa seconda ipotesi è punito l'eventuale soggetto che condivide le immagini diffuse.

Sono previste due aggravanti: la pena è aumentata se i fatti sono commessi dal coniuge, anche separato o divorziato, o da persona che è o è stata legata da relazione affettiva alla persona offesa ovvero se i fatti sono commessi attraverso strumenti informatici o telematici. La pena è aumentata da un terzo alla metà se i fatti sono commessi in danno di persona in condizione di inferiorità fisica o psichica o in danno di una donna in stato di gravidanza.

Sotto l'aspetto procedimentale, il delitto è punito a querela della persona offesa ed il termine per la proposizione della querela, la cui remissione può essere soltanto processuale, è di sei mesi. Si procede tuttavia d'ufficio nei casi – più gravi – di cui al quarto comma, nonché quando il fatto è connesso con altro delitto per il quale si deve procedere d'ufficio.

Appare opportuno sottolineare come, nell'intento di assicurare effettiva tutela alle vittime di reato, con la legge di bilancio per il 2020 (art. 1, comma 426, legge n. 160 del 27 dicembre 2019) sia autorizzata la spesa di 1 milione di euro per l'anno 2020 e di 2 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2021 al fine di rafforzare la rete volta all'assistenza delle vittime di reato, e in particolare la tutela sociale e assistenziale delle stesse, assicurando i diritti di informazione, sostegno emotivo e psicologico, protezione e consigli anche per prevenire forme di vittimizzazione secondaria e ripetuta, di intimidazioni e di ritorsioni, nonché al fine di favorire un coordinamento nazionale dei servizi di assistenza alle vittime, in conformità a quanto previsto dalla direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012.

Con l'entrata in vigore della Legge 9 gennaio 2019, n. 3, recante "*Misure per il contrasto dei reati contro la pubblica amministrazione, nonché in materia di prescrizione del reato e in materia di trasparenza dei partiti e movimenti politici*", è stato perseguito l'obiettivo di rendere più efficiente il sistema della giustizia penale nel contrasto alla corruzione.

Nello specifico l'ordito normativo propone due direttrici d'intervento, che si muovono sul piano del diritto sostanziale e su quello investigativo e processuale.

Le innovazioni, introdotte al fine di affrontare in modo deciso il fenomeno corruttivo, toccano sia il piano tecnico-giuridico che quello applicativo, fornendo agli operatori del settore strumenti più idonei ed adeguati a facilitare le operazioni di emersione delle fattispecie criminose.

Il principio fondante della novella legislativa è rappresentato, invero, dall'idea per cui il livello di effettività di una incriminazione, e dunque la capacità di un sistema penale di garantire la certezza della pena, è direttamente proporzionale alla capacità di strutturare adeguatamente, sotto il profilo teorico, la norma incriminatrice e dalla pari abilità del legislatore di ideare e plasmare strumenti d'indagine e poteri di accertamento idonei all'effettivo perseguimento dei reati da parte degli organi inquirenti e dell'autorità giudiziaria.

Il testo di legge si incentra sul sistematico riordino della disciplina dei reati contro la pubblica amministrazione, sull'inasprimento del trattamento sanzionatorio primario nonché accessorio –con particolare riguardo alle sanzioni dell'interdizione dai pubblici uffici e del divieto a contrarre con la pubblica amministrazione- e sull'introduzione di una causa speciale di non punibilità nel caso di volontaria, tempestiva e fattiva collaborazione.

La novella legislativa, peraltro, si è ispirata ad alcune sollecitazioni internazionali, adeguando la normativa italiana ad alcune raccomandazioni del GRECO e dell'OCSE e favorendo il più generale raccordo con la normativa comunitaria, anche nell'ottica della promozione del ruolo dell'Italia nel campo del contrasto internazionale al fenomeno corruttivo.

Allo stesso tempo, il testo in commento recepisce le raccomandazioni contenute nella Convenzione di Merida del 2003, nella quale si auspicava l'utilizzo, anche nella materia dei delitti di corruzione, di tecniche investigative speciali, tra cui rientrano anche le operazioni sotto copertura.

In dettaglio, il disegno di legge prevede una serie di modifiche al codice penale e, segnatamente:

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

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

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

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

Il supporto all'attività di contrasto alla corruzione è altresì garantito dal potenziamento degli strumenti investigativi per la prevenzione, l'accertamento e la repressione di reati allarmanti per diffusività e gravità degli effetti distorsivi prodotti a danno del buon andamento della pubblica amministrazione, dell'economia, della libera concorrenza e dell'affidamento dei mercati: a tal fine è stata introdotta l'estensione delle tecniche investigative speciali previste dall'art. 9 della legge n. 46 del 2006 a una

serie di reati e, tra questi, la concussione, la corruzione per l'esercizio della funzione, la corruzione per un atto contrario ai doveri d'ufficio, il traffico di influenze illecite. Segnatamente, si tratta di estendere l'utilizzo dell'agente sotto copertura oltre il perimetro dei reati per i quali esso era stato originariamente autorizzato, al fine di assicurare una maggiore efficacia ed incisività in fase investigativa e nella fase di accertamento di attività illecite.

La *ratio* dell'ampliamento va rinvenuta nella circostanza che si tratta di delitti che, pur presentandosi di rilevante gravità e di larga diffusione, sono sul piano pratico di difficile accertamento - soprattutto per quanto riguarda i delitti bilaterali, come le corruzioni, le induzioni indebite o il traffico di influenze - perché connotati dalla stretta comunanza di interessi illeciti dei soggetti che vi concorrono e dal legame omertoso che li protegge.

Si è inoltre deciso di parificare, sotto il piano del potenziamento investigativo, ai reati a base corruttiva ulteriori delitti, quelli di turbata libertà degli incanti e di turbata libertà del procedimento di scelta del contraente, che presentano con i primi notevoli affinità: in primo luogo sotto l'aspetto del bene-interesse tutelato dalla norma, trattandosi di delitti commessi dai privati contro la pubblica amministrazione; in secondo luogo perché anch'essi qualificati da condotte e modalità esecutive incentrate su azioni collusive; infine, per gli effetti gravemente distorsivi della libera concorrenza e del mercato e per il conseguente *vulnus* alla complessiva fiducia dei cittadini nell'azione della pubblica amministrazione che producono.

È prevista la possibilità di operazioni sotto copertura che consentano di infiltrare agenti di polizia giudiziaria, loro ausiliari o persone interposte in contesti in cui si abbia motivo di ritenere si stiano consumando i delitti in questione, scriminando condotte altrimenti suscettibili di integrare reato e autorizzando il ritardo di atti di competenza della polizia giudiziaria al fine di acquisire elementi di prova.

Ulteriore novità riguarda l'estensione alle indagini in materia di reati contro la pubblica amministrazione - analogamente a quanto già previsto, tra gli altri casi, per le operazioni antidroga o per il contrasto dei sequestri di persona a scopo di estorsione -

la possibilità della consegna controllata di denaro o di altra utilità in esecuzione delle attività illecite in corso. Parimenti, si consente ad agenti e ufficiali di polizia giudiziaria di utilizzare temporaneamente beni mobili e immobili, documenti, identità o indicazioni fittizie per l'esecuzione delle operazioni sotto copertura.

Un ulteriore elemento introdotto dalla legge in questione è rappresentato da una sistematica rivisitazione dell'istituto della prescrizione.

L'elevato numero dei processi che si concludono con una pronuncia di estinzione del reato per sopraggiunto decorso del termine prescrizionale – e dunque senza che l'autorità giudiziaria si sia espressa definitivamente sul merito della questione – mina fortemente la solidità del sistema giuridico, incidendo negativamente su uno dei suoi capisaldi, ossia la capacità di garantire la certezza della risposta di giustizia, così acuendo il senso di sfiducia dei cittadini nei confronti delle istituzioni.

L'analisi dei dati a disposizione per l'anno 2018, peraltro, conferma la percezione di inefficienza del sistema, giacché se da un lato il numero dei processi conclusi con una pronuncia dichiarativa della prescrizione è in diminuzione (120.907 a fronte di 125.680 del 2017), preoccupa l'incremento delle prescrizioni in dibattimento, sia in primo grado (con 27.785 pronunce a fronte delle 27.436 del 2017) sia, soprattutto, in secondo grado, dove si è passati dal già consistente numero di 28.185 del 2017 alle 29.216 del 2018.

La modifica all'istituto, così come concepita nella legge, recepisce e condivide, in parte, le argomentazioni e le conclusioni cui era pervenuta la "Commissione Gratteri" (Commissione per l'elaborazione di proposte normative in tema di lotta, anche patrimoniale, alla criminalità organizzata, istituita con DPCM 30.5.2014).

Pur riconoscendosi all'istituto la funzione di garantire ad ogni individuo il "diritto all'oblio", si evidenziano con chiarezza le originarie ragioni a sostegno di tale istituto: da un lato l'affievolirsi delle esigenze che giustificano la punizione, trascorso un certo tempo dalla commissione del reato; dall'altro, l'accrescersi col tempo delle difficoltà di ricostruzione probatoria del fatto, con ripercussioni negative sull'esercizio del diritto di difesa.

La riforma approvata parte dalla convinzione di recuperare entrambe le ragioni a fondamento del diritto all'oblio, le quali avrebbero la loro plausibilità se riferite al lasso di tempo che decorre dalla commissione del reato sino all'attivarsi della pretesa dello Stato che si manifesta con la pronuncia di una sentenza, ma cessano di esercitare la propria funzione nel momento in cui tale provvedimento viene emesso dall'autorità giudiziaria.

Inoltre, deve considerarsi come il decorso della prescrizione, a prescindere dal regime normativo di riferimento, comporti sul piano pratico il vanificarsi del lavoro svolto in sede di indagine e durante i vari gradi processuali, causando sostanzialmente un improduttivo utilizzo di risorse umane ed economiche.

La riforma ha accolto una impostazione già adottata nell'alveo del sistema giuridico tedesco, prevedendosi la definitiva cessazione della decorrenza del termine prescrizionale con la sentenza di primo grado.

Per tali motivi l'art. 2 della legge citata ha modificato l'art. 158 c.p. sostituendone il primo comma con il seguente "*il termine della prescrizione decorre, per il reato consumato, dal giorno della consumazione; per il reato tentato, dal giorno in cui è cessata l'attività del colpevole; per il reato permanente o continuato, dal giorno in cui è cessata la permanenza o la continuazione*" nonché , e soprattutto, ha modificato l'art. 159 c.p. sostituendone il comma secondo con il seguente: "*Il corso della prescrizione rimane altresì sospeso dalla pronunzia della sentenza di primo grado o del decreto di condanna fino alla data di esecutività della sentenza che definisce il giudizio o dell'irrevocabilità del decreto di condanna*" ed abolendone di conseguenza i commi 3 e 4.

Allo stesso tempo, si è programmato un massiccio intervento sulle cause strutturali che determinano, oggi, una durata irragionevole dei processi (aumento delle risorse umane ed ottimizzazione delle stesse, informatizzazione e snellimento delle procedure, semplificazione degli istituti di diritto processuale) e che condurranno, nel prossimo futuro, alla complessiva riforma del processo penale attualmente in fase di confronto con le forze politiche di maggioranza.

Deve evidenziarsi, peraltro, che le modifiche sono entrate in vigore il 1° gennaio 2020 ed avranno effetti per i soli reati commessi a partire da tale data, sicché le prime applicazioni concrete potranno avere luogo a partire dal 1° gennaio 2024, per le contravvenzioni e dal 1° gennaio 2026 per i delitti puniti con pena edittale pari od inferiore, nel massimo, ad anni 6, ai sensi dell'art. 157 c.p.

Nel solco del contrasto ai fenomeni *lato sensu* corruttivi si inserisce anche la novella legislativa finalizzata a rafforzare la repressione dell'evasione fiscale in tutti i casi in cui il fenomeno non presenti i caratteri della episodicità e della minima rilevanza economica, bensì sia sintomo di una prassi finalizzata alla distorsione del mercato ed alla creazione di illecite, quanto vantaggiose, posizioni di predominio commerciale ed economico, frutto di concorrenza sleale.

Con il decreto legge 26 ottobre 2019, n. 124 (pubblicato sulla G.U. 26 ottobre 2019, n. 252) si introducono invero alcuni strumenti volti a rafforzare e razionalizzare la risposta sanzionatoria alla commissione di reati tributari. Si tratta, in primo luogo, di interventi volti a rendere applicabili in tale settore specifico del diritto penale misure e sanzioni di natura patrimoniale: in questo senso si orientano le norme volte a rendere applicabile in materia istituti quali il sequestro e la confisca per sproporzione a colui che sia stato condannato per delitti tributari e la norma volta a consentire al giudice penale di secondo grado di disporre la confisca anche nel caso di estinzione del reato.

Nello specifico, l'articolo 39 comma 1 lett. q), introducendo un nuovo art. 12 *ter* al d.lvo 10 marzo 2000, n. 74, estende il campo di applicazione dell'articolo 240 *bis* del codice penale, così inserendo i reati tributari tra i delitti presupposto per l'applicazione della confisca (e del sequestro funzionale alla medesima) "per sproporzione".

Con questa previsione, si consente il sequestro e la confisca dei beni e delle disponibilità finanziarie e patrimoniali di cui il condannato in via definitiva non sia in grado di giustificare la legittima provenienza e di cui, anche per interposta persona fisica o giuridica, risulti essere titolare o avere la disponibilità a qualsiasi titolo.

In secondo luogo si incide sull'apparato sanzionatorio penale con le modifiche al decreto legislativo n. 74 del 2000, prevedendosi un generale aumento dei limiti edittali

per le fattispecie a condotta frodatoria ed una riduzione delle soglie di rilevanza penale delle violazioni fiscali. Il complessivo inasprimento del trattamento sanzionatorio ha consigliato di introdurre, per i reati in relazione ai quali non sono previste soglie di punibilità (articoli 2 e 8), ipotesi attenuate ove l'evasione abbia dimensioni modeste.

Infine, si interviene sul decreto legislativo n. 231 del 2001, perseguendosi entrambe le finalità: da un lato si introduce il sistema della responsabilità degli enti da reato tributario; dall'altro si rafforza, di risulta, il quadro degli strumenti di intervento patrimoniale, attraverso il meccanismo dell'applicazione del sequestro e della confisca, anche per equivalente, in danno della persona giuridica, di solito beneficiaria degli illeciti tributari ed il cui patrimonio non era direttamente aggredibile, salve le ipotesi particolari ammesse dalle più recente giurisprudenza della Corte di cassazione (casi in cui la società è un mero schermo attraverso il quale il reo agisca come effettivo titolare dei beni o casi individuati dalla giurisprudenza come ipotesi di condisca diretta). Nello specifico, l'art. 39 comma 2 introduce l'articolo 25 *quinquiedecies* al decreto-legislativo n. 231 del 2001 d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231, sulla responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per il reato di dichiarazione fraudolenta mediante uso di fatture o altri documenti per operazioni inesistenti, di cui all'art. 2 del D.Lgs. n. 74 del 2000.

Con l'introduzione della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per i delitti tributari commessi nel loro interesse o a vantaggio delle medesime, l'articolo 39, comma 2 colma un vuoto di tutela degli interessi erariali che, pur giustificato da ampi settori della dottrina con la necessità di evitare duplicazioni sanzionatorie, non può più ritenersi giustificabile sia alla luce della più recente normativa eurounitaria sia in ragione delle distorsioni e delle incertezze che tale lacuna aveva contribuito a generare nella pratica giurisprudenziale.

Dal primo punto di vista, la direttiva in materia di tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea (direttiva UE 2017/1371) ha previsto, infatti, all'articolo 6, che dovrà ritenersi responsabile anche la persona giuridica che abbia tratto beneficio dalla consumazione dei reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione, ove i reati stessi

siano stati commessi dai soggetti apicali dell'ente o da sottoposti con omissione dei controlli da parte dei vertici. Ebbene, tra i reati che la direttiva individua tra quelli contro gli interessi finanziari dell'Unione sono incluse le gravi frodi IVA che, dunque, devono essere incluse tra i reati presupposto della responsabilità delle persone giuridiche.

L'introduzione, nel corpo del decreto legislativo n. 231 del 2001 sulla responsabilità amministrativa da reato delle persone giuridiche, dell'articolo 25 *quaterdecies* sui delitti tributari risponde, dunque, ad una precisa indicazione del legislatore eurounitario il quale indica nelle gravi frodi IVA la soglia minima di tutela, ferma la facoltà per i legislatori nazionali *"di mantenere in vigore o adottare norme più rigorose"* (considerando 16 della direttiva).

Altri interventi normativi di diritto penale sostanziale

Con il disegno di legge recante "Disciplina del divieto di pubblicizzazione parassitaria", approvato in Consiglio dei Ministri proprio in questo mese di gennaio, si è deciso di dare vita ad un intervento definito e mirato, finalizzato ad introdurre tutela a fronte di condotte distorsive della concorrenza e del mercato –riunite sotto la dizione di "*ambush marketing*" – ad oggi sprovviste di idonea sanzione.

L'occasione per una riflessione approfondita sulla materia è rappresentata dall'approssimarsi della fase finale dei Campionati Europei di Calcio 2020, la cui peculiarità è rappresentata dallo svolgimento del torneo in ben dodici nazioni ospitanti - tra cui l'Italia, ove si disputeranno 4 incontri e si terrà anche la partita inaugurale– e, contestualmente, dalla recente individuazione dell'Italia quale paese ospitante per le Olimpiadi invernali del 2026.

In Italia il tema dell'*ambush marketing* è stato affrontato a livello di diritto positivo in un solo caso, costituito dall'articolo 3, comma 2, della legge 17 agosto 2005, n. 167, recante Misure per la tutela del simbolo olimpico in relazione allo svolgimento dei Giochi invernali «Torino 2006». La previsione, nello specifico, vietava di "*intraprendere attività parallele a quelle esercitate da enti economici o non economici,*

autorizzate dai soggetti organizzatori dell'evento sportivo, al fine di ricavarne un profitto economico", ma –come previsto all'articolo 2, comma 4– ha cessato di essere vigente alla data del 31 dicembre 2006.

La novità qualificante del disegno di legge in commento è, pertanto, quella di prevedere una disciplina generale e non contingente di repressione dei fenomeni di pubblicizzazione parassitaria, non limitandola, sotto il profilo tanto temporale quanto contenutistico, a specifiche manifestazioni, ma inserendola stabilmente nel tessuto giuridico.

L'idea di fondo che sorregge l'intervento, dunque, è che l'implementazione di un ordito normativo a tutela del mercato e della leale concorrenza commerciale in occasione dei predetti eventi a carattere sovranazionale, sarà in grado di accreditare l'Italia quale paese all'avanguardia nella garanzia del corretto svolgimento delle manifestazioni, anche attraverso la tutela degli interessi commerciali degli sponsor, degli operatori e delle federazioni che organizzano i predetti eventi.

L'introduzione di una normativa di protezione a favore dei grandi eventi -e delle attività di business e commercio ad essa connesse- è stata modulata garantendo il corretto bilanciamento dei valori in gioco: da un lato la tutela del mercato e delle leali pratiche commerciali a fronte di condotte che rischiano di distorcere la concorrenza, dall'altro il rispetto del generale principio di libertà di impresa.

In via generale, nella dizione di *ambush marketing* si fanno rientrare quell'insieme di condotte creative che imprese e organizzazioni particolarmente aggressive pongono in essere al fine di sfruttare il richiamo mediatico di un evento di particolare rilievo (quale una manifestazione sportiva internazionale), senza però sopportare gli oneri economici richiesti per diventarne *sponsor*.

L'eccessivo ampliamento delle condotte rientranti nell'alveo della generale dizione di *ambush marketing*, tuttavia, genera il rischio di suggerire un eccessivo irrigidimento della tutela di clausole di esclusiva che, costituendo in ogni caso limiti all'esercizio dell'attività economica degli operatori del mercato, potrebbero indebitamente tradursi in ingiustificate restrizioni alla libertà d'impresa.

Nella ideazione della normativa in esame, la scelta metodologica è stata quella di valorizzare il principio per cui gli effetti di restrizione concorrenziale connessi alle clausole di esclusiva possono trovare giustificazione solo nei casi in cui risultino giustificati in termini di ampiezza, durata e proporzionalità rispetto alla tutela degli investimenti realizzati, mentre risultano preclusi dai divieti di intese restrittive della concorrenza o di abusi di posizione dominante quando siano idonei a causare sostanziali conseguenze di limitazione o esclusione dal mercato, e non siano indispensabili per la tutela degli investimenti.

Per tali ragioni, sotto il profilo tecnico, la scelta è stata quella di elaborare una disciplina generale, individuando una serie di eventi - sportivi, fieristici o dello spettacolo - nei quali il fenomeno dell'*ambush marketing* ha maggiori possibilità di manifestarsi e ulteriormente delimitando -nell'ampio ambito delle fattispecie che a livello teorico sono state qualificate come *ambush marketing*- quelle condotte che presentano connotati più marcati in senso anticoncorrenziale (o di concorrenza illecita) e per le quali, conseguentemente, appare giustificato il ricorso ad un rimedio di caratura pubblicistica.

Nella costruzione di un elaborato composto da un totale di otto articoli, le direttrici di fondo sono state le seguenti:

1) procedere, trattandosi di una ipotesi di illecito amministrativo retto dal principio di tassatività della fattispecie, ad un'adeguata individuazione degli eventi in relazione ai quali affermare la concreta lesività dell'*ambush marketing*;
2) operare parimenti un'adeguata individuazione del lasso temporale in cui le condotte di pubblicizzazione parassitaria presentano concreta lesività, essendo le stesse connesse ad eventi il cui richiamo mediatico e pubblicitario ha comunque una durata limitata nel tempo;
3) operare un attento bilanciamento tra le esigenze di tutela delle aspettative economiche dell'organizzatore e dello *sponsor* ufficiale di un evento, da un

lato, e le esigenze pubblicitarie di operatori terzi anche in occasione di eventi a grande risonanza mediatica, dall'altro, decidendo, quindi:

a) di non recepire tutte le condotte di *ambush marketing* teorizzate dalla dottrina e di escludere alcune condotte (come il c.d. *saturation marketing*) la cui repressione si tradurrebbe in una eccessiva limitazione del diritto economico all'accesso ai canali pubblicitari, oltre a comportare una indiretta ed impropria estensione del diritto di privativa di organizzatore e *sponsor* rispetto a canali pubblicitari che si pongono in rapporto anche solo di mera occasionalità rispetto all'evento sportivo;

b) di esplicitare la non punibilità delle condotte di sponsorizzazione inerenti singoli partecipanti all'evento e derivanti da separati ma regolari contratti di sponsorizzazione, pena l'attribuzione alla sponsorizzazione dell'evento di un indebito effetto di neutralizzazione delle singole sponsorizzazioni, con effetto anticoncorrenziale;

4) specificare che la fattispecie delineata dalla legge non solo lascia immutate:

I) le previsioni che configurano e reprimono ipotesi di reato;

II) l'applicazione da parte dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato della disciplina in materia di pratiche commerciali scorrette di cui al decreto legislativo 6 settembre 2005, n. 206 e di pubblicità ingannevole e comparativa illecita di cui al decreto legislativo 2 agosto 2007, n. 145, nonché della normativa a tutela della concorrenza e del mercato;

5) individuare nell'Autorità Garante della Concorrenza -in considerazione della evidente inerenza delle condotte di *ambush marketing* all'ambito del mercato e della concorrenza nonché della tutela dei consumatori da pubblicità ingannevole- il soggetto tecnicamente più qualificato per l'accertamento e la repressione delle condotte.

In particolare, ritenendo che la normativa in esame fornisca tutela soprattutto contro azioni commerciali scorrette poste in essere da operatori commerciali dalla notevole caratura, l'articolo 2 del disegno di legge prevede una sanzione, di natura

amministrativa, sino ad euro 2.500.000,00 e, al tempo stesso, limita le condotte rilevanti a quelle finalizzate al conseguimento di un significativo vantaggio economico o concorrenziale.

Per le medesime ragioni, ai sensi dell'art. 3, si è deciso di affidare il compito di accertamento e di irrogazione della sanzioni all'Autorità garante della concorrenza e del mercato.

La scelta della sanzione amministrativa, peraltro, appare coerente rispetto ad un testo normativo che si pone in evidente combinato con le ulteriori tutele già previste dall'ordinamento, sia di rango civile (fatte espressamente salve dall'art. 4 del d.d.l.) sia e soprattutto di rango penale, rappresentando l'ideale completamento della tutela approntata in tale sede per i marchi, brevetti ed altri segni distintivi.

Sotto il profilo temporale, inoltre, il testo (art. 2) circoscrive la tutela –e le conseguenti restrizioni alla libertà del mercato– ad un congruo periodo di tempo, compreso tra i novanta giorni antecedenti alla data ufficiale di inizio dell'evento ed i novanta giorni successivi alla data ufficiale del termine dello stesso.

L'azione ministeriale si è incentrata altresì su ulteriori interventi nel settore del diritto penale sostanziale, al fine di innovare istituti che, alla luce delle sopravvenute istanze sociali nonché delle nuove forme di aggressione dei beni/interessi, non risultano più idonei a tutelare i diritti riconosciuti ai cittadini.

In particolare, con il disegno di legge recante "*Nuove norme in materia di tutela penale degli alimenti*" si è deciso di operare una generale revisione delle misure di contrasto ai fenomeni illeciti nel campo agro-alimentare e della salute pubblica, attraverso il recupero dei lavori della "Commissione Caselli" che, nominata con D.M. 20.04.2015, diede vita ad un testo ed a un conseguente disegno di legge di iniziativa governativa che, tuttavia, non vide la sua conclusione nel corso della XVII legislatura.

L'idea di fondo del presente d.d.l., condiviso dal testo elaborato dalla Commissione Caselli, è rappresentato dalla presa di coscienza di una diffusa quanto nociva opera di inquinamento ambientale che, inevitabilmente, determina l'avvelenamento dei prodotti alimentari che si trovano alla fine del sistema produttivo.

Parimenti, si registra il proliferare di fenomeni illeciti, innovativi e in costante evoluzione, che aggrediscono la coscienza del consumatore, generando una costante e dannosa confusione sulla qualità, provenienza e genuinità dei prodotti.

Il disegno di legge, infatti, si muove lungo due prospettive distinte ma convergenti: la prima di tutela della salute pubblica e, più in generale, dell'integrità dei prodotti alimentari, con una gradazione crescente di intervento sanzionatorio; la seconda di tutela del consumatore e delle imprese contro le condotte fraudolente sempre più diffuse nel settore alimentare.

Il testo è, quindi, volto ad assicurare massima protezione alla filiera alimentare sin dal momento della produzione: sia a tutela del consumatore contro ogni forma di adulterazione e contro ogni forma di informazione ingannevole sia a tutela delle eccellenze nazionali contro i rischi di imitazione e di diffusione impropria di prodotti molto caratterizzati e immediatamente identificabili per la loro qualità e provenienza territoriale.

Accanto all'intervento più direttamente sanzionatorio, anche con un arricchimento della gamma degli strumenti messi a disposizione dell'Autorità giudiziaria, tramite l'ampliamento dei casi di confisca e delle pene accessorie, il disegno di legge estende alla materia dei reati alimentari alcuni strumenti di contrasto, idonei ad operare anche su dimensioni transnazionali, come la possibilità di effettuare operazioni sotto copertura di cui alla legge 16 marzo 2006, n. 146.

L'ambito d'intervento del disegno di legge risulta perimetrato intorno a tre versanti:

- da un lato, la riorganizzazione sistematica della categoria dei reati in materia alimentare, in modo da garantire l'effettiva tutela dei di beni giuridici di riferimento, che richiedono spesso anche l'anticipazione delle correlate incriminazioni già alla soglia del rischio, e, in ogni caso, l'elaborazione di un sistema di intervento a tutele crescenti, che muove dalle ipotesi contravvenzionali, per passare alla previsione di un delitto connotato da una concreta dannosità e giungere infine alla categoria dei reati che aggrediscono la salute pubblica mettendola a rischio;

- la rielaborazione del sistema sanzionatorio contro le frodi alimentari, con la finalità di offrire risposte concrete e differenziate in ragione dell'effettivo grado di offensività delle condotte;
- la sistemazione organica per l'intero settore dei reati in materia alimentare della responsabilità delle persone giuridiche.

L'intervento, quindi, innova in via principale il codice penale e la legislazione speciale di settore con riguardo alla tutela penale della salute pubblica e della sicurezza degli alimenti nonché con riguardo alla tutela penale dell'economia e, infine, la legge in materia di responsabilità delle persone giuridiche, operando, da ultimo, un intervento di complessivo coordinamento con una serie di istituti (sostanziali e processuali) di interesse per una più utile e proficua attività di intervento nel delicato settore oggetto della riforma.

Vengono introdotti nuovi reati, molti dei quali di salvaguardia anche dell'ambiente e della salute pubblica come il disastro sanitario o l'immissione nel mercato di prodotti potenzialmente nocivi per i consumatori.

Al contempo, si sono disciplinati anche i casi in cui le violazioni previste dall'art. 5 della legge n. 283 del 1962 abbiano ad oggetto disposizioni date dalle autorità competenti volte ad attuare il principio di precauzione, ossia la disciplina preventiva riguardante gli alimenti vietati in quanto non sicuri, ma non ancora scientificamente verificati come nocivi per la salute optandosi, per queste ultime violazioni, per una rilevanza extra-penale attraverso la previsione di un illecito amministrativo.

E' previsto inoltre il reato di agropirateria, che comprende i casi di contraffazione dei marchi di qualità, delle etichette, delle procedure di produzione come la simulazione del metodo biologico e dei documenti di accompagnamento.

Nella generale rivisitazione dei reati agroalimentari che ledono la salute pubblica si è deciso di graduare la risposta sanzionatoria sulla base della potenziale offensività delle condotte, dandosi vita ad un quadro che qualifica:

- le condotte di mero rischio come illeciti amministrativi;

- le condotte di danno colpose come reati contravvenzionali (ove non concretizzino un pericolo per la salute pubblica);
- le condotte dolose come figure delittuose, con l'ulteriore suddivisione fra quelle connotate dalla presenza di un elemento concreto come la nocività del prodotto e quelle nelle quali si manifesta anche un pericolo per la salute pubblica.

Per quanto riguarda l'aspetto relativo alla tutela penale delle frodi agroalimentari, in linea generale, il disegno di riforma mira a introdurre disposizioni intese ad affrontare, in modo adeguato, i diversi fenomeni criminali che rientrano nell'ampia area delle frodi in commercio di alimenti, sia sotto il profilo sanzionatorio (con la possibilità di utilizzare più incisivi strumenti di indagine e di fare ricorso a misure cautelari personali o reali in caso di rischio immediato di prosecuzione delle attività criminali), sia sotto il profilo dell'estensione della sfera repressiva, a fronte di attività illecite che, oggi, o non risultano punibili o lo sono solo grazie ad interventi giurisprudenziali che hanno esteso al massimo l'ambito del tentativo punibile per i reati di cui agli artt. 515 e 516 c.p.

La peculiare attenzione rivolta al rapporto tra condotte fraudolente in ambito agro-alimentare ed offesa al tessuto economico commerciale, al fine di garantire una adeguata attività di prevenzione delle frodi alimentari, è emblematicamente riassunta nella rubrica del Titolo VIII del Libro II, che viene denominato: «*Dei delitti contro l'economia pubblica, l'industria e il commercio ed il patrimonio alimentare*».

Nello specifico, le condotte sanzionate nel disegno di riforma in commento sono caratterizzate dall'effettiva capacità di indurre in errore il consumatore e dalla specifica finalità di frode.

In tema di frodi commerciali si è ritenuto necessario procedere a un generalizzato incremento delle pene, ora sostanzialmente bagatellari, specie con riguardo alle contraffazioni degli alimenti a denominazione protetta e fino al limite superiore individuato per l'attività organizzata per il commercio illecito di alimenti (fattispecie di nuovo conio, modellata *quoad poenam* sull'art. 474 *ter* c.p.).

Si fa inoltre leva su di un ampio apparato di pene accessorie, che impattano direttamente sull'attività d'impresa e sulle modalità di esercitarla, in coerenza col contesto in cui ci si muove, costituito da reati "d'impresa", improntati a finalità locupletative.

Nelle ipotesi di maggiore gravità ciò si traduce: sul piano soggettivo, nell'interdizione a ricoprire uffici direttivi delle imprese; sul piano oggettivo, in plurimi divieti di accesso ad autorizzazioni, contributi pubblici, contratti con la pubblica amministrazione nonché revoca delle autorizzazioni e chiusura delle attività chiusura dei locali, oltre che nella più tradizionale pubblicità stigmatizzante della condanna inflitta.

Sempre in funzione stigmatizzante è stata, inoltre, privilegiata la misura di sicurezza della confisca, anche per equivalente o –nei casi più gravi (art. 517 *quater*.1 con recidiva) – per sproporzione, nel solco di una moderna concezione patrimonialistica del contrasto alla criminalità particolarmente connotata da spinte economiche.

Incisive sono le modifiche in tema di responsabilità amministrativa degli enti collettivi. Attraverso una modifica al decreto legislativo 8 giugno 2001, n. 231 si propone di ampliare la responsabilità amministrativa di società, associazioni ed enti anche a reati contro l'industria ed il commercio come la frode in commercio, la vendita di alimenti non genuini come genuini e la contraffazione o alterazione delle indicazioni geografiche o delle denominazioni di origine.

Per tali reati è previsto a carico di società, associazioni ed enti l'irrogazione di sanzioni pecuniarie e, in taluni casi, anche di sanzioni interdittive, quali l'interdizione dall'esercizio dell'attività, la sospensione o la revoca delle autorizzazioni, licenze o concessioni funzionali alla commissione dell'illecito, il divieto di contrattare con la pubblica amministrazione, l'esclusione da agevolazioni, finanziamenti, contributi o sussidi e l'eventuale revoca di quelli già concessi, il divieto di pubblicizzare beni o servizi.

Sotto il profilo concettuale e terminologico, il disegno di legge introduce delle definizioni e semplificazioni di particolare rilievo. Segnatamente, al fine di rendere omogeneo il sistema repressivo-sanzionatorio, si è inteso recepire una locuzione omnicomprensiva di alimenti allineata alla finalizzazione contenutistica esplicitata dal legislatore europeo. Nel chiarirsi che il prodotto "agro-alimentare" costituisce un sotto-insieme del prodotto alimentare, è apparso opportuno evitare un riferimento al primo termine ed impiegare una più ampia nozione di alimento idonea a riferirsi a qualsiasi manufatto alimentare, sostanza o prodotto trasformato, parzialmente trasformato o non trasformato, comprensivo anche del prodotto agroalimentare. In tal modo, ci si è allineati alla accezione già sviluppatasi in ambito europeo, ricavabile dalla definizione generale di "alimento" di cui all'art. 3 del Regolamento (CE) n. 178 del 2002.

Il disegno di legge recante "Disposizioni in materia di sanzioni penali nel caso di abusi di mercato" è finalizzato ad emendare alcune lacune e incongruenze nel recepimento della direttiva n. 2014/57/UE relativa alle sanzioni penali in caso di abusi di mercato (cd "direttiva MAD II"), rispetto alle quali il 25.07.2019 la Commissione Europea ha avviato la procedura di infrazione n. 2019/2130 nei confronti della Repubblica italiana, ai sensi dell'articolo 258 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

Al fine di razionalizzare l'assetto sanzionatorio complessivo delle fattispecie penali di *market abuse*, con il d.d.l. in commento si propongono alcune modifiche al decreto legislativo 24 febbraio 1998 n. 58, Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, cd "TUF", concernenti:

a) l'ambito di applicazione delle fattispecie incriminatrici dell'abuso di informazioni privilegiate, di cui all'art. 184 TUF, e di manipolazione del mercato, di cui all'art. 185 TUF;
b) il perimetro delle esenzioni dalla disciplina della direttiva, sì come disegnato dall'art. 183 TUF;

c) la mancata criminalizzazione dell'*insider* secondario, ossia del soggetto che abbia ottenuto l'informazione privilegiata a qualsiasi titolo, nel caso di abuso o comunicazione illecita di informazioni privilegiate;
d) le sanzioni penali previste per le persone fisiche, con particolare riguardo ai profili di violazione del regime sanzionatorio minimo imposto dalla direttiva per gli abusi di mercato riguardanti strumenti finanziari scambiati in un sistema multilaterale di negoziazione o in un sistema organizzato di negoziazione o altri strumenti, come i credit default swap e i contratti differenziali;
e) la disciplina della confisca penale (art. 186 TUF), che viene omologata a quella dettata per la corrispondente misura ablatoria conseguente alla commissione dell'illecito amministrativo (art. 187 *sexies* TUF), secondo un modello conforme alla normativa europea.

Altri interventi normativi di diritto penale procedurale.

Il decreto legge 30 dicembre 2019, n. 161 recante *"Proroga del termine di entrata in vigore e modifiche alla disciplina delle intercettazioni"* contiene interventi volti a innovare la disciplina delle intercettazioni telefoniche in funzione della necessaria tutela della riservatezza delle persone, apportando nel contempo correttivi volti a eliminare alcune criticità, soprattutto sul piano della tutela delle garanzie difensive e della funzionalità di svolgimento delle indagini preliminari, del complessivo regime delle intercettazioni così come derivante dal decreto legislativo 216 del 2017 che, a seguito di tre proroghe, sarebbe entrato in vigore il 1 gennaio 2020.

Ai sensi del citato decreto legge, la nuova normativa sulle intercettazioni, opportunamente modifica *in parte qua*, entrerà in vigore il 1° marzo 2020.

Il rinvio del termine per la piena operatività della disciplina è dettato da ragioni pratiche. Da un lato è finalizzato a consentire opportune verifiche tecniche di adeguamento rispetto alle modifiche apportate all'impianto originario della norma. Dall'altro, consentirà agli uffici giudiziari una migliore predisposizione degli aspetti organizzativi imprescindibilmente connessi con l'avvio della digitalizzazione del

sistema documentale e del *software* delle intercettazioni predisposto dal Ministero della giustizia. Al contempo, offre al Ministero la possibilità di verificare la sussistenza di ulteriori fabbisogni per gli uffici interessati, pure di ordine formativo, anche connessi alle modifiche introdotte dal decreto in commento.

Le principali innovazioni rispetto alla disciplina codicistica attualmente applicabile sono le seguenti:

1. introduzione di una innovativa disciplina della conservazione e della consultazione, in forme telematiche, dei dati relativi alle intercettazioni nell'apposito archivio informatico che sarà gestito sotto la diretta vigilanza del Procuratore della Repubblica: si tratta di un aggiornamento non soltanto di natura tecnologica (si anticipa, in materia, la digitalizzazione degli atti del procedimento penale) ma con ricadute in tema di sicurezza nel trattamento dei dati intercettati; i risultati delle intercettazioni, infatti, non saranno conservati presso la segreteria del singolo magistrato del pubblico ministero ma in un archivio (i cui accessi saranno tracciabili) gestito e vigilato in modo unitario per tutto l'ufficio.
2. precisa enucleazione della normativa applicabile in materia di intercettazione mediante captatore informatico. In particolare, il decreto disciplina in maniera rigorosa l'uso del captatore elettronico, equiparando la captazione tramite *trojan* avvenuta in luogo pubblico al regime delle intercettazioni ambientali.
3. introduzione di un meccanismo, non obbligatorio, di acquisizione giudiziale anticipata delle intercettazioni nel corso delle indagini preliminari. Peraltro, ove tale meccanismo non sia attivato dalle parti, si prevede un meccanismo di selezione delle intercettazioni rilevanti ed utilizzabili in sede di chiusura delle indagini preliminari. Resta fermo il diritto di tutte le parti processuali all'ascolto di tutte le intercettazioni: in particolare, i difensori avranno diritto di ascolto di tutte le intercettazioni e il diritto di ottenere copia delle intercettazioni considerate rilevanti;

4. inserimento del dovere di vigilanza del pubblico ministero affinché non siano trascritte in sede di verbalizzazione conversazioni o comunicazioni contenenti espressioni lesive della reputazione delle persone o quelle che riguardano dai personali definiti sensibili dalla legge, sempre che non si tratti di intercettazioni rilevanti ai fini delle indagini. Tale potere/dovere si sostituisce al previsto meccanismo di selezione da parte della polizia giudiziaria delle intercettazioni non utilizzabili in sede di verbalizzazione;
5. stralcio del nuovo reato di "*diffusione di immagini o registrazioni acquisite fraudolentemente*", fattispecie che, nella originaria configurazione del nuovo regime delle intercettazioni, avrebbe punito chiunque pubblica il contenuto di registrazioni considerate irrilevanti dalla polizia giudiziaria.

Attraverso questa serie di modifiche, peraltro, può ritenersi completato il percorso, già avviato con la legge n. 3 del 2019, di sostanziale parificazione ai delitti di criminalità organizzata, almeno per quanto attiene alla disciplina delle intercettazioni, dei delitti contro la pubblica amministrazione commessi da pubblici ufficiali o incaricati di pubblico servizio.

Inoltre, per rendere effettiva la garanzia di sicurezza e riservatezza dei dati relativi alle intercettazioni, lo schema prevede che con decreto del Ministro della giustizia siano dettati i criteri per la regolazione degli accessi all'archivio informatico delle intercettazioni ed i dati tecnici indispensabili dei programmi informatici che regoleranno l'attività dei captatori informatici.

La legge 12 aprile 2019 n. 33, recante "*Inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo*" (G.U. n. 93 del 19 aprile 2019), nel prevedere l'esclusione della possibilità di accedere al giudizio abbreviato per i soggetti imputati di delitti puniti con l'ergastolo ed altri reati di particolare gravità, ha introdotto rilevanti modifiche all'istituto. Con la legge in commento il quadro normativo muta sensibilmente, prevedendo quest'ultima, in termini generali ed assoluti, la inapplicabilità del giudizio abbreviato ai delitti puniti con la pena dell'ergastolo.

La relativa previsione è contenuta nel nuovo comma 1 *bis* dell'art. 438 c.p.p. per cui non è ammesso il giudizio abbreviato per delitti per i quali la legge prevede la pena dell'ergastolo. Sono interessati quindi numerosi delitti quali– oltre all'omicidio aggravato– i delitti di devastazione, saccheggio e strage o le ipotesi aggravate di sequestro di persona. Coerentemente a tale previsione, dall'art. 422 c.p.p. sono scomparse le previsioni sulla trasformazione, rispettivamente, della pena dell'ergastolo in reclusione di anni 30 e della pena dell'ergastolo con isolamento diurno in ergastolo, stante l'esclusione del rito speciale per i reati puniti con tali pene.

Ulteriori interventi legislativi che hanno un'incidenza diretta o indiretta sul diritto penale processuale sono contenuti nei decreti legislativi di attuazione delle direttive comunitarie (per i quali si rinvia al capitolo relativo alle attività internazionali) nonché nei disegni di legge di delegazione europea.

9.3. Le statistiche della giustizia penale.

I dati statistici raccolti ed elaborati dalla Direzione Generale della statistica e dell'analisi organizzativa evidenziano che, nel corso dell'ultimo anno giudiziario, il numero complessivo di procedimenti penali pendenti presso gli Uffici giudiziari è diminuito del 2,32%, attestandosi a 2.690.880 procedimenti alla data del 30 settembre 2019.

L'analisi dinamica su scala nazionale del dato dimostra che, a fronte di una sostanziale stabilità del numero delle definizioni (con una riduzione generalizzata e pari al -4,32%, che ha riguardato principalmente la Corte di cassazione, pari al -7,75%, il Giudice di pace al -6%, ed il Tribunale per i minorenni pari al -6,34%) si registra un lieve calo delle nuove iscrizioni (pari a 2.697,461, con un differenziale del -1,26% sul totale), il che rappresenta anche l'effetto del processo riformatore che ha investito a livello normativo il sistema penale, frutto anche delle misure organizzative adottate a sostegno delle innovazioni, in particolare con la generale diffusione degli applicativi informatici che hanno permesso la correlata definizione di criteri, ragionati ed

uniformi, per le iscrizioni, per la gestione dei ruoli di udienza nonché semplificato la gestione del passaggio dei fascicoli virtuali tra i diversi uffici giudiziari.

Il maggior contributo in termini assoluti alla riduzione delle pendenze è dovuto alle Procure della Repubblica che, tra i due anni giudiziari in esame, presentano un calo di 60.561 procedimenti, segnando anche la miglior riduzione in termini percentuali (-5,32%).

Si riportano di seguito i dati relativi ai diversi uffici del settore penale.

Quanto alla Procura della Repubblica: i procedimenti con autore noto iscritti nell'anno giudiziario 2018/2019 sono diminuiti dello 0,31% rispetto all'anno precedente con un andamento diversificato; diversamente da quanto registrato negli anni passati, diminuiscono i procedimenti iscritti di competenza della DDA (-6,45%), mentre aumentano lievemente quelli ordinari (+0,28%); si conferma invece la riduzione delle iscrizioni per i procedimenti di competenza del giudice di pace (-4,30%). Un *trend* analogo rispetto al passato si registra, invece, nelle definizioni, con un decremento delle definizioni pari al 6,72% per i procedimenti di competenza della DDA rispetto al precedente anno giudiziario, una diminuzione del 5,20% per i procedimenti relativi a reati ordinari ed una riduzione del 9,94% per i procedimenti di competenza del Giudice di pace.

In relazione agli uffici di Tribunale, nel complesso, l'anno giudiziario 2018/2019, rispetto al precedente, evidenzia una diminuzione delle iscrizioni (in calo dell'1,47%) e delle definizioni (in calo del 2,46%).

Quanto all'ufficio del Giudice di Pace è confermato l'andamento generale con la diminuzione di procedimenti iscritti e definiti nel dibattimento nella misura del 6,88% e del 6%.

In relazione alle Corti di Appello il dato di iscrizioni e definizioni fa registrare un duplice, seppur lieve, aumento pari rispettivamente all'1,16% ed allo 0,43%.

Per la Corte di cassazione si registra una diminuzione delle iscrizioni nella misura dello 0,97% ed una diminuzione delle definizioni, nella misura del 7,75%.

10. Il quadro internazionale. Una cooperazione giudiziaria internazionale rafforzata per la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata transnazionale e per il rimpatrio dei detenuti stranieri nei paesi di origine.

10.1 La cooperazione giudiziaria in materia penale e il rafforzamento degli strumenti di assistenza giudiziaria in materia penale.

Nel corso del *2019* l'impegno nel rafforzamento della cooperazione giudiziaria nel contesto dell'Unione europea e verso i Paesi terzi si è collocato tra gli obiettivi prioritari dell'azione ministeriale, anche allo scopo di intensificare la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, al traffico clandestino di esseri umani ed alla corruzione. In ambito penale, infatti, sono i fenomeni criminosi di matrice transnazionale che impongono le sfide più complesse, che devono essere affrontate anche incrementando la collaborazione con gli altri Paesi.

Nel campo della cooperazione giudiziaria internazionale in materia penale (attività che come noto, riguarda estradizioni, mandati di arresto europeo, trasferimento dei detenuti e assistenza giudiziaria), il Ministero della Giustizia riveste il ruolo di Autorità Centrale. Infatti, il codice di procedura penale e numerose convenzioni multilaterali e bilaterali riservano al Ministro un prezioso compito 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). Nel corso dell'anno si è ambito a pertanto a potenziare le attività di negoziato dirette alla conclusione di accordi di cooperazione giudiziaria in materia penale. A riscontro del lavoro svolto si rappresenta che:

- in materia di estradizione e mandati di arresto europei nell'ultimo anno sono state aperte 2.700 nuove procedure, sia in attivo che in passivo;
- in materia di assistenza giudiziaria nello stesso periodo sono state aperte 3.250 nuove procedure, sia in attivo che in passivo;

- in materia di trasferimento dei detenuti nel corso del 2019 sono state aperte circa 500 nuove procedure, sia in attivo che in passivo.

Si è soprattutto lavorato al fine di rendere più solidi e funzionali i contatti operativi con l'Albania e la Romania, nell'ottica del superamento di alcuni fattori ostativi alla velocizzazione delle assai numerose procedure di trasferimento dei detenuti incardinate con questi due Paesi, con i quali sono già attivi gli strumenti di cooperazione rispettivamente dell'Accordo Aggiuntivo e della decisione quadro 2008/909/GAI.

In questo ambito, dall'inizio del 2019, il Ministero ha dunque proseguito la sua attività volta a intraprendere o proseguire attività di negoziato bilaterale con i Paesi ritenuti di maggiore interesse per l'Italia, in particolare, tenendo conto della presenza di gravi forme di criminalità, del numero di detenuti stranieri presenti nelle carceri italiane e delle statistiche relative alle procedure di estradizione e assistenza giudiziaria. Per l'area dei Paesi africani, di grande importanza per tutti i fattori menzionati, il livello di raggiungimento degli obiettivi è stato ampiamente superiore alle attese.

Nello specifico, in data 28.02.19 sono stati parafati i trattati di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento detenuti tra Italia e Niger. Risultato ancor più rilevante perché oggetto anche di raccomandazioni da parte del Gruppo Greta del Consiglio d'Europa che richiedeva di intensificare i rapporti di cooperazione con Nigeria e Niger; il 4.7.2019, a Roma, è stato parafato il trattato sul trasferimento dei detenuti tra Italia e Mali, unitamente al trattato sull'assistenza giudiziaria. Dal 9 al 13 dicembre, a Banjul, sono stati parafati, all'esito di un proficuo negoziato, tre trattati di estradizione, assistenza giudiziaria e trasferimento detenuti tra Italia e Gambia.

Al fine di incrementare la cooperazione con tale area geografica, è altresì sempre attiva la partecipazione al *West African Network of Central Authorities and Prosecutors against organized crime (WACAP)*, a seguito, nel novembre 2018, della firma di una Partnership Declaration in materia di cooperazione giudiziaria penale tra l'Italia e gli Stati membri della "Comunità Economica degli Stati dell'Africa occidentale" *(ECOWAS)*. E' di tutta evidenza l'utilità della presenza italiana in questo gruppo partecipando ad esso Stati quali il Senegal, Mali, Gambia, Guinea, Guinea-

Bissau, Costa d'Avorio, Ghana, Nigeria e Niger, interessati da flussi migratori - che li vedono come paesi d'origine e/o transito – le cui attività criminose (si pensi al fenomeno della mafia nigeriana) si espandono regolarmente verso l'Italia.

Anche con la Tunisia ad aprile è stato parafato un nuovo trattato di estradizione. Al contempo è stato avviato il negoziato per la conclusione di un nuovo trattato bilaterale di assistenza giudiziaria.

Nel mese di maggio ad Algeri è stata parafata la modifica del trattato di estradizione tra Italia e Algeria già firmato in data 22.7.2003. Tale trattato non era stato originariamente ratificato dall'Italia a causa dell'inaccettabile formulazione dell'art. 5 sulla pena di morte, il cui testo, dunque, è stato opportunamente modificato.
Sono inoltre stati parafati nel mese di giugno, ad Hanoi, i trattati di estradizione e assistenza giudiziaria tra Italia e Vietnam, unitamente a quello, nel mese di ottobre, tra Italia e Uzbekistan.

Con riguardo al profilo della cooperazione attinente all'incentivazione di trattati che regolino il trasferimento dei detenuti, tra luglio e novembre sono stati parafati importanti accordi tra Italia e Paraguay, tra Italia e Libia e tra Italia e Vietnam.

Oltre ai negoziati positivamente portati a conclusione, sono stati avviati molti altri negoziati. Tra i numerosi Paesi coinvolti vanno in particolare menzionati, per una o più delle attività sopra citate, i seguenti Paesi: Kosovo, Armenia, Marocco, Tunisia, Capo Verde, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Uzbekistan, Cina, Taiwan, Hong Kong, Filippine, Paraguay, Uruguay e Repubblica Dominicana.

Preme inoltre menzionare l'entrata in vigore della Legge 16 gennaio 2019, n. 9, recante "Ratifica ed esecuzione dei seguenti Trattati: a) Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Macedonia alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016; b) Accordo bilaterale aggiuntivo tra la Repubblica italiana e la Repubblica di Macedonia alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale del 20 aprile 1959 inteso a facilitarne l'applicazione, fatto a Skopje il 25 luglio 2016.

E' stato ratificato con Legge 17 gennaio 2019, n. 10 anche "l'Accordo bilaterale tra la Repubblica italiana e la Bosnia ed Erzegovina aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, inteso ad ampliarne e facilitarne l'applicazione, fatto a Roma il 19 giugno 2015." La legge autorizza la ratifica dell'Accordo bilaterale aggiuntivo alla Convenzione europea di estradizione del 13 dicembre 1957, che mira ad agevolare l'applicazione della stessa nei rapporti tra il Governo della Repubblica italiana e la Bosnia ed Erzegovina nella procedura di estradizione nonché a intensificare la lotta alla criminalità e al terrorismo.

Importante menzionare altresì il Decreto legislativo 7 marzo 2019, n. 24 recante "Attuazione della direttiva (UE) 2016/1919 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 ottobre 2016, sull'ammissione al patrocinio a spese dello Stato per indagati e imputati nell'ambito di procedimenti penali e per le persone ricercate nell'ambito di procedimenti di esecuzione del mandato d'arresto europeo" che estende la normativa italiana in materia anche ai procedimenti relativi alla emissione di MAE.

Da richiamare anche la Legge 19 luglio 2019, n. 66 recante Ratifica ed esecuzione della Convenzione relativa all'estradizione tra gli Stati membri dell'Unione europea, con Allegato, fatta a Dublino il 27 settembre 1996 Essa autorizza la ratifica della predetta Convenzione tra gli Stati membri dell'Unione europea, ai fini della realizzazione degli obiettivi dell'Unione, considerato il miglioramento delle procedure di estradizione una questione d'interesse comune che rientra nella cooperazione prevista dal titolo VI del Trattato sull'Unione europea.

Infine preme sottolineare che con l'entrata in vigore della Legge 24 luglio 2019, n. 88 sono stati ratificati i Protocolli addizionali alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, firmata a Strasburgo il 20 aprile 1959, ed alla Convenzione europea di estradizione, firmata a Parigi il 13 dicembre 1957. Il nostro Paese ha pertanto fatto un significativo passo avanti, rivestendo entrambe le Convenzioni un ruolo cruciale nei rapporti di cooperazione giudiziaria dell'Italia con i Paesi non membri dell'Unione europea.

In particolare con la suddetta sono stati ratificati i seguenti Protocolli, sottoscritti dall'Italia in data 23 gennaio 2013:

a) Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria in materia penale, fatto a Strasburgo l'8 novembre 2001;
b) Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Strasburgo il 10 novembre 2010;
c) Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione, fatto a Vienna il 20 settembre 2012.

A seguito della legge di ratifica, i detti Protocolli sono entrati in vigore per l'Italia, e nei rapporti con gli Stati parte che li hanno sottoscritti e ratificati, in data 1 dicembre 2019.

Si tratta di novità di notevole rilievo poiché i Protocolli vanno ad integrare e modificare le menzionate Convenzioni multilaterali sottoscritte e ratificate dai 47 Stati membri del Consiglio d'Europa ed a cui hanno aderito alcuni Stati non membri del Consiglio d'Europa.

Per l'applicazione di ciascun Protocollo sarà necessario verificare che lo Stato interessato dalla procedura di cooperazione abbia sottoscritto e ratificato tale Protocollo. [3]

---

[3] Il Secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria è stato ad oggi sottoscritto e ratificato da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa fatta eccezione per Andorra, Azerbaijan, Grecia, Islanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Monaco, e San Marino.

Il Terzo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione è stato alla data odierna sottoscritto e ratificato da tutti gli Stati membri del Consiglio d'Europa fatta eccezione per Andorra, Armenia, Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca, Estonia, Federazione Russa, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Irlanda, Islanda, Liechtenstein, Lussemburgo, Malta, Monaco, Montenegro, Norvegia, Polonia, Repubblica Slovacca, San Marino, Svezia ed Ungheria .

Nessuno degli Stati non membri del Consiglio d'Europa ha aderito al Terzo Protocollo.

Da ultimo, il Quarto Protocollo addizionale alla Convenzione europea di estradizione è stato ad oggi sottoscritto e ratificato dai seguenti Stati membri del Consiglio

Tra le disposizioni di maggiore interesse introdotte dai Protocolli addizionali - dovendosi rinviare ai testi normativi ed alle riserve e dichiarazioni espresse dagli Stati parte per una più compiuta ricostruzione della disciplina applicabile - si segnala per il secondo Protocollo addizionale alla Convenzione europea di assistenza giudiziaria: l'audizione mediante videoconferenza (art. 9); l'audizione mediante conferenza telefonica (art. 10); la trasmissione spontanea di informazioni (art. 11); la notifica di atti e decisioni giudiziarie a mezzo posta (art. 16); le operazioni di infiltrazione (art. 19) e le squadre investigative comuni (art. 20).

Con riguardo alle disposizioni di carattere generale, l'art. 3 detta una nuova disciplina del trasferimento temporaneo di persone detenute, a scopo di istruttoria, nel territorio della Parte richiedente (regolato dall'art. 11 della Convenzione) e l'art. 13 introduce una regolamentazione apposita (assente nella Convenzione) della fattispecie del trasferimento temporaneo di persone detenute nel territorio della Parte richiesta.

Di notevole interesse la disposizione dell'art. 8 del Secondo Protocollo, che mira ad assicurare che la domanda di assistenza sia eseguita osservando le forme e le procedure prescritte dalla legge della Parte richiedente nel cui interesse la richiesta di assistenza deve essere eseguita.

Con riguardo ai Protocolli addizionali alla Convenzione europea di estradizione, il Terzo Protocollo introduce una articolata disciplina della procedura semplificata di estradizione applicabile nei casi in cui la persona richiesta esprima il proprio consenso ad essere estradata.

Come evidenziato nel Rapporto Esplicativo, in presenza del consenso della persona estradanda non vi è la necessità di dover seguire la complessa procedura ordinaria di estradizione con la trasmissione della domanda di estradizione e dei

---

d'Europa: Albania, Austria, Federazione Russa, Gran Bretagna, Lettonia, Serbia, Slovenia, Svizzera, Turchia ed Ucraina .

Nessuno degli Stati non membri del Consiglio d'Europa ha aderito al Quarto Protocollo.

documenti a supporto, potendosi seguire un procedimento più celere e snello ai fini della pronta consegna anche a tutela dell'interesse della persona richiesta.

Il Terzo Protocollo disciplina in primo luogo l'ipotesi in cui sia stata presentata domanda di arresto provvisorio ai sensi dell'art. 16 della Convenzione e la persona richiesta esprima il proprio consenso all'estradizione prima che una formale domanda di estradizione sia presentata dalla Parte richiedente.

Peraltro, come sottolineato nel Rapporto Esplicativo, il consenso dell'estradando non comporta in alcun modo l'obbligo della Parte richiesta di accordarne l'estradizione, potendo quest'ultima rifiutarne la consegna sulla base di uno dei motivi di rifiuto previsti dalla Convenzione.

La procedura semplificata troverà altresì applicazione quando la persona estradanda esprima il consenso all'estradizione dopo la formale presentazione della domanda relativa. In tal caso saranno applicabili, *mutadis mutandis*, le disposizioni dettate dal Terzo Protocollo.

Ai sensi dell'art. 4, paragrafo 4, del Terzo Protocollo il consenso all'estradizione è irrevocabile. Tuttavia ciascuno Stato ha facoltà di dichiarare che il consenso può essere revocato.

L'Italia ha dichiarato che il consenso all'estradizione può essere revocato in conformità alle disposizioni vigenti del codice di procedura penale. Viene pertanto in rilievo la disposizione dell'art. 205 bis disp. att. al c.p.p. ai sensi della quale il consenso espresso non può essere revocato, salvo che l'interessato ignorasse circostanze di fatto rilevanti ai fini della sua decisione ovvero esse fossero modificate successivamente.

Si segnalano altresì le disposizioni del Terzo Protocollo in materia di obblighi di informazione della persona richiesta (art. 3); rinuncia all'applicazione della regola di specialità (art. 5); notificazioni in caso di arresto provvisorio (art. 6); notificazione della decisione sull'estradizione (art. 7); mezzi di comunicazione (art. 8); consegna dell'estradato (art. 9) e transito (art. 11).

Il Quarto Protocollo addizionale interviene a ridisegnare il rapporto tra gli istituti della prescrizione dell'azione penale e della pena e il procedimento estradizionale.

Come noto, ai sensi dell'art. 10 della Convenzione europea di estradizione «L'estradizione non sarà accordata se, secondo la legislazione della Parte richiedente o della Parte richiesta, l'azione penale o la pena siano prescritte».

Pertanto, fatte salve dichiarazioni di riserva effettuate ai sensi del paragrafo 3 della disposizione riportata, l'intervenuta prescrizione dell'azione (nel sistema italiano, del reato) o della pena secondo la legge della Parte richiesta non può costituire motivo di rifiuto dell'estradizione, essendo rilevante soltanto la prescrizione dell'azione o della pena maturata secondo la legge della Parte richiedente.

L'Italia si è riservata il diritto di non applicare il paragrafo 2 dell'10 della Convenzione (nella nuova formulazione sopra riportata) e dunque di considerare quale motivo di rifiuto l'intervenuta prescrizione ai sensi della legge italiana, nei casi in cui la domanda di estradizione riguarda reati sui quali l'autorità italiana ha giurisdizione in forza del diritto penale interno.

Il Rapporto Esplicativo del Quarto Protocollo chiarisce che la riformulazione dell'art. 10 risponde all'esigenza di adeguare la Convenzione all'evoluzione della cooperazione giudiziaria in materia penale ed agli sviluppi del diritto dell'Unione europea.

Il Quarto Protocollo addizionale apporta altresì modifiche ed integrazioni ai seguenti articoli della Convenzione europea di estradizione: art. 12 (domanda e atti a sostegno); art. 14 (regola della specialità); art. 15 (riestradizione ad uno Stato terzo); art. 21 (transito).

Il Quarto Protocollo prevede inoltre disposizioni in materia di canali e mezzi di comunicazione (art. 6) e di composizione amichevole di difficoltà concernenti l'interpretazione e d esecuzione della Convenzione (art. 8).

Come noto, il 12 ottobre 2017 è stato adottato il Regolamento istitutivo della nuova Procura europea (EPPO), con competenza sulle frodi ai danni del bilancio dell'Unione In virtù del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, l'Ufficio del Pubblico Ministero Europeo istituito con regolamento avrà il compito infatti di indagare e portare a giudizio i reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione,

Il tema dell'implementazione di tale normativa UE è stato oggetto di discussione di tutti i Consigli GAI del 2019. In particolare, si sono susseguite numerose e complesse attività connesse alla nomina dei membri del Comitato di Selezione del Procuratore Capo di EPPO e di valutazione dei Procuratori Europei, alla predisposizione delle regole di funzionamento del Panel, alla predisposizione degli atti e delle decisioni riguardanti la disciplina del periodo transitorio relativo al primo mandato dei Procuratori Europei. Inoltre, si è rivelata particolarmente articolata l'attività connessa alla predisposizione della short-list dei candidati alla posizione di Procuratore Capo europeo, che ha richiesto costante attività di monitoraggio e di intervento finalizzata ad assicurare una virtuosa e trasparente tutela delle prerogative del Consiglio e del Parlamento europeo per la scelta del miglior candidato. All'esito di tale selezione, il 23 settembre 2019 è stata nominata quale Procuratore Capo europeo la rumena Laura Kövesi.

Inoltre, nel corso dell'ultimo Consiglio GAI del 3 dicembre 2019 la Commissione europea ha presentato lo stato dei lavori con riguardo alla selezione dei Procuratori europei degli stati membri, che dovrebbe auspicabilmente concludersi all'inizio del prossimo anno, consentendo così al Collegio dell'EPPO di insediarsi ed iniziare le proprie attività organizzative. La Svezia ha, altresì, annunciato la propria intenzione di aderire alla Procura europea: la cooperazione rafforzata passerebbe così da 22 a 23 Stati membri, continuando a rimanerne fuori la Polonia, l'Ungheria, il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda.

La formazione della struttura EPPO è progressiva ed è in ogni caso stabilito che dovrà operare non prima che siano trascorsi tre anni dalla entrata in vigore (e quindi non prima del 21 novembre 2020).

La Commissione europea ha riferito al Parlamento di voler rendere operativa la Procura europea non più tardi di questa data.

L'impatto istituzionale, processuale ed ordinamentale che l'attuazione della Procura europea è destinata ad avere sul sistema giudiziario impone di provvedere per tempo alle necessarie modifiche sia di diritto penale sostanziale (reati PIF), che

procedurali (con riguardo alle competenze al numero e alle attribuzioni dei procuratori europei delegati) che di ordinamento giudiziario.

Da qui la necessità di predisporre norme di attuazione del regolamento volte alla armonizzazione del diritto interno con le nuove figure istituzionali previste dal regolamento, collegate all'esigenza di fissare i criteri che dovranno regolare la decisione su quanti e quali dovranno essere i Procuratori europei delegati, oltre che alla necessità di raccordare e rendere compatibili con il nostro ordinamento le norme del Regolamento che stabiliscono il potere disciplinare dell'Unione nei confronti dei magistrati italiani che rivestiranno funzioni giudiziarie nell'ambito della Procura europea, così come quelle che ne disciplinano la rimozione da parte del Collegio di EPPO o – nel caso dei Procuratori europei delegati – anche da parte dello Stato membro.

I Procuratori europei delegati saranno assunti dall'Unione come consiglieri speciali, rimanendo tuttavia membri attivi delle procure o della magistratura dei rispettivi stati membri che li hanno designati, per tutta la durata dell'incarico.

Le autorità nazionali competenti avranno, inoltre, l'obbligo di agevolare l'esercizio delle loro funzioni e astenersi da qualsiasi azione o politica che possa incidere negativamente sulla loro carriera o sul loro *status* nel sistema giudiziario nazionale.

A questo scopo sono stati delineati criteri di delega al Governo definiti dalla direttiva (UE) 2017/137, al fine di adeguare l'ordinamento processuale alle previsioni del regolamento, approvati con la Legge di delegazione europea 2018 (art. 4). Il termine di recepimento è stabilito al 6 luglio 2019.

Sono a tale fine in corso lavori congiunti con il CSM, la Procura Generale presso la Cassazione e la DNA per valutare le misure necessarie a rendere operativa la Procura europea nel nostro Paese, sulla base dei suddetti criteri di delega.

10.2 Le Politiche internazionali.

Nel quadro del rafforzamento della cooperazione giudiziaria con i Paesi terzi, è stata dedicata attenzione ai rapporti con i Paesi che sono ritenuti di peculiare interesse strategico per l'Italia, anche attraverso la sottoscrizione di accordi, *memorandum* e programmi di collaborazione giudiziaria. Si segnalano in proposito tra gli incontri bilaterali e multilaterali:

- l'incontro bilaterale, a febbraio 2019, del Ministro Bonafede con il Ministro degli Esteri domenicano Maldonado alla Farnesina, che ha costituito occasione per la firma degli accordi in materia di estradizione e assistenza giudiziaria.
- la partecipazione del Ministro alla VII edizione del Forum sull'integrità e sul contrasto alla corruzione svoltasi a Parigi il 20 e 21 marzo. Il ruolo attuale e potenziale delle nuove tecnologie nel combattere i fenomeni corruttivi è stato al centro del dialogo tra i Ministri;
- la partecipazione alla seconda riunione del Gruppo Vendôme, (composto da Italia, Francia, Spagna, Belgio, Germania, Paesi Bassi e Lussemburgo) svoltasi il 25 marzo scorso a Bruxelles; l'incontro, di natura informale, ha permesso ai partecipanti di avere uno scambio di idee su tematiche particolarmente dedicate quali la Brexit, i combattenti terroristi stranieri, la rimozione dei contenuti d'odio *on line* e l'accesso giudiziario transnazionale alla prova elettronica. A margine il Ministro ha incontrato il Ministro francese Belloubet;
- l'incontro, in data 26 marzo del Ministro Bonafede con l'Ambasciatore argentino Ferrari; nel corso dell'incontro sono state discusse possibili forme di collaborazione e assistenza in ambito di cooperazione bilaterale giudiziaria, facendo anche riferimento al ruolo dell'Italia nel progetto "EL PAcCTO" che fornisce assistenza ai paesi dell'America Latina;
- l'incontro bilaterale, in data 10 aprile, del Ministro Bonafede con l'Ambasciatore russo Razov nel quale è stato fatto il punto sullo stato della collaborazione in materia di giustizia tra Roma e Mosca, con particolare riferimento all'opportunità di potenziare gli accordi multilaterali ai quali i Paesi aderiscono con la stipula di

un Accordo bilaterale aggiuntivo e anche il rinnovo del programma di collaborazione tra i due Ministeri già esistente per il prossimo biennio;

- l'incontro bilaterale dell'11 aprile con il Ministro della Giustizia del Kosovo Abelard Tahiri, nel corso del quale è stato firmato l'accordo sul trasferimento delle persone condannate;
- l'incontro bilaterale, in data 18 giugno 2019, del Ministro Bonafede con il Ministro della Pubblica Amministrazione del Regno di Svezia Ardalan Shekarabi. Durante il quale è stato fatto il punto sullo stato della collaborazione in materia di giustizia e si è discusso del tema dell'anticorruzione nell'ambito della pubblica amministrazione con particolare riferimento all'esperienza del governo italiano nella promozione di una cultura armonica anticorruttiva e dello sviluppo di una pubblica amministrazione trasparente;
- l'incontro, in data 20 giugno, del Ministro Bonafede con l'Ambasciatore di Germania Viktor Elbling durante il quale si è discusso di cooperazione bilaterale in materia di giustizia.
- l'incontro, in data 16 luglio, del Ministro Bonafede con l'Ambasciatore degli Emirati Arabi Uniti Omar Alshamsi durante il quale si è discusso di cooperazione bilaterale in materia di giustizia;
- la partecipazione del Ministro Bonafede alla IX Conferenza Italia-America Latina e Caraibi "Insieme per una crescita sostenibile" svoltasi il 10 ottobre alla Farnesina per approfondire il tema delle relazioni, le buone pratiche e le iniziative comuni per la crescita sostenibile. A margine dell'evento, il Ministro ha incontrato il Ministro degli affari esteri di Panama, Alejandro Ferrer per discutere delle possibili iniziative per espandere e rafforzare ulteriormente le relazioni tra Roma e Panama;
- la partecipazione del Ministro Bonafede alla Conferenza dei Ministri della Giustizia organizzata dal Consiglio d'Europa a Strasburgo il 15 ottobre per discutere delle sfide digitali per la giustizia in Europa e per un confronto ad alto livello sulle opportunità offerte dalle nuove tecnologie per una giustizia più efficace

e accessibile e sull'impatto delle stesse sulla capacità di assicurare il rispetto di valori irrinunciabili;

- l'incontro del Sottosegretario Giorgis con il Presidente e una delegazione della Croce Rossa Peter Mauer, che ha avuto luogo il 6 novembre e durante il quale è stato discusso il ruolo della CRI nelle carceri italiane;
- l'incontro del 27 novembre tra il Ministro Bonafede e l'Ambasciatore francese Christian Masset, nel quale si è fatto stato della ottima collaborazione in campo bilaterale segnalando solo alcune criticità dell'esecuzione in Italia dei mandati di arresto europei;
- l'incontro del Sottosegretario Ferraresi con il Ministro della Giustizia del Sudafrica Ronald Lamola, del 29 novembre, nel corso del quale sono stati affrontati temi di comune interesse relativi al settore della giustizia e alla cooperazione giudiziaria in materia penale.

Dall'inizio del 2019 numerosi sono i tavoli di lavoro internazionali e gli incontri ai quali il Ministero ha preso parte, con il fine di implementare gli strumenti di assistenza e cooperazione. Tra essi si segnalano, in special modo, i seguenti:

- A Parigi, il "Criminal and Legal Affairs Sub-Group (CLASG) del Rome-Lyon Group": gruppo di lavoro costituito dai Paesi del G7 che si occupa di criminalità organizzata e terrorismo, articolato in vari sotto-gruppi, tra i quali il CLASG, al quale partecipano i rappresentanti dei vari enti che nei paesi in questione svolgono il ruolo di autorità centrale in materia di cooperazione giudiziaria penale.
- A l'Aja, il 26° Meeting del Network for investigation and prosecution of genocide, crimes against humanity and war crimes (Genocide Network). Si tratta di una rete di esperti nazionali (in linea di massima uno per ogni Stato membro dell'unione europea), il cui scopo è quello di assicurare la più stretta cooperazione tra le competenti autorità degli Stati membri nell'investigazione e nel perseguimento, a livello domestico, dei cosiddetti *Core International Crimes*, così come definiti negli articoli 6-8 dello Statuto della Corte Penale Internazionale, con la quale, peraltro, il *network* in questione strettamente collabora. Il segretariato di questa rete

di esperti è ospitato da Eurojust, che promuove l'attività del *network* e supporta il lavoro dei singoli componenti;

- Sempre a L'Aja il meeting bilaterale patrocinato da Eurojust per il miglioramento della cooperazione giudiziaria penale tra Italia e Romania, con specifico riferimento al coordinamento tra procedure di consegna sulla base della decisione-quadro 2002/584/GAI sul mandato d'arresto europeo e le procedure di trasferimento sulla base della decisione-quadro 2008/909/GAI sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive;
- A Bruxelles: L'*Experts' Meeting* sul mandato d'arresto europeo organizzato dalla Commissione dell'unione europea e a riunioni del COPEN, comitato del Consiglio dell'unione europea che si occupa della materia della cooperazione giudiziaria penale;
- A Madrid: il *Regional Meeting* della Rete Giudiziaria Europea: meeting trilaterale (Spagna/Olanda/Italia) per l'implementazione della decisione-quadro 2008/909/GAI sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle sentenze penali che irrogano pene detentive e della decisione-quadro 2009/829/GAI sull'applicazione del principio del mutuo riconoscimento alle decisioni sulle misure alternative alla detenzione cautelare.

E' stata avviata altresì la partecipazione ai tavoli tecnici sulla iniziativa intrapresa da un gruppo di Stati per la conclusione di un trattato multilaterale sulla cooperazione giudiziaria penale in materia di core *international crimes*.

Con riferimento ai negoziati sull'uscita del Regno Unito dall'Unione europea, è stata portata avanti ogni attività diretta a tutelare gli interessi dei nostri concittadini. A tal fine è proseguito il monitoraggio sugli sviluppi delle trattative in corso per fornire alla Presidenza del Consiglio, insieme al Dipartimento degli Affari di Giustizia, i contributi e le informazioni richieste relativamente alle problematiche di ordine giurisdizionale inerenti ai rapporti tra Italia e Regno Unito.

Il Ministero della Giustizia ha emanato una circolare per tutti gli uffici giudiziari italiani, sia del settore civile che penale, la quale analizza lo scenario giuridico di riferimento nel caso di recesso senza accordo. Sul sito istituzionale del Ministero, inoltre, è stato attivato un punto informativo che aggiorna periodicamente sullo stato della Brexit.

E' in fase di valutazione il ricorso a misure normative finalizzate a regolarizzare lo scenario di uscita dal Regno Unito senza accordo in materia di mandato di arresto europeo, tenendo conto degli "*Statutory instruments*" già adottati unilateralmente dal Regno Unito per disciplinare la fase transitoria.

E' pertanto proseguita la partecipazione ai numerosi incontri che hanno riguardato – sia in sede bilaterale col Regno Unito, sia internamente in sede interministeriale – le problematiche di cooperazione giudiziaria legate alla cosiddetta Brexit.

Per quanto attiene a Eurojust e alla Rete Giudiziaria Europea, presso l'ufficio II della Direzione Generale della Giustizia Penale è stata efficacemente svolta l'attività di cooperazione attraverso il corrispondente nazionale della Rete Giudiziaria Europea e dei *Tool Correspondents* della stessa Rete (istituita con l'Azione Comune del Consiglio dell'unione europea 1998/428/GAI, poi sostituita dalla Decisione 2008/976/GAI del 16.12.2008). Lo scopo di questa Rete è quello di accelerare e agevolare la cooperazione giudiziaria penale tra le competenti autorità degli Stati membri, nonché quello di fornire informazioni sia di natura giuridica che pratica alle autorità giudiziarie italiane e straniere. A tal fine, il corrispondente nazionale agisce quotidianamente come un attivo e qualificato intermediario tra le autorità giudiziarie nazionali e quelle straniere, avvalendosi delle sue relazioni con gli omologhi corrispondenti dei vari Stati membri dell'unione. Inoltre l'attività si sviluppa anche attraverso gli incontri degli esperti nazionali nell'ambito della rete giudiziaria europea.

***

Nel corso dell'anno 2019 il Ministero ha continuato a garantire sistematica copertura e/o preparazione dei contributi per le riunioni dei seguenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'unione Europea nel settore Giustizia e Affari Interni:

- 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;
- gruppo di lavoro DROIPEN (Diritto penale sostanziale) che opera nel campo del ravvicinamento delle legislazioni nazionali, al fine di creare uno spazio omogeneo europeo di libertà, sicurezza e giustizia;
- altri gruppi (FREMP, TWP, ecc.) Qualora le proposte normative di interesse dell'ufficio siano ivi discusse in ragione di competenze trasversali che coinvolgono anche altre articolazioni amministrative, quali il MAECI o il Ministero dell'interno. Infine, si è garantita la partecipazione alle riunioni di esperti organizzate dalla Commissione Ue al fine di seguire lo stato delle procedure di recepimento interno delle norme comuni. In particolare con riguardo alla:
- direttiva 2017/1371, relativa alla lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari dell'unione;
- direttiva 2014/42, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato.

Nel 2019 è proseguito il negoziato sulla proposta di direttiva relativa alla lotta alla frode e alla contraffazione dei mezzi di pagamento diversi dal contante, destinata a sostituire la decisione quadro 2001/413/GAI del Consiglio in materia. I negoziati sono stati orientati a licenziare uno strumento di armonizzazione normativa, che consenta di contrastare tali tipologie di frode, anche con riferimento a mezzi di pagamento fondati sull'uso delle tecnologie informatiche e telematiche più avanzate, alcuni dei quali non risultano attualmente coperti da tutte le normative nazionali. Nel corso dei primi mesi del 2019 sono stati forniti contributi scritti ed è stata assicurata la partecipazione al *meeting* per la revisione linguistica del testo approvato. La direttiva 2019/713 UE del 17.4.2019 è stata pubblicata in data 10.5.2019 sulla Gazzetta Ufficiale dell'unione Europea.

E’ inoltre proseguita la partecipazione ai negoziati sulla Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli ordini europei di produzione e conservazione di prove elettroniche in materia penale (COM (2018) 225 final) e sulla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio recante norme armonizzate sulla nomina di rappresentanti legali ai fini dell’acquisizione di prove nei procedimenti penali (COM (2018) 226 final). Il negoziato ha consentito di raggiungere un approccio generale su entrambi gli strumenti in discussione, ottenendo il consenso dei Ministri GAI ai Consigli di dicembre 2018 e marzo 2019. In ragione delle attività collegate al rinnovamento della compagine istituzionale dell’Ue, la posizione del Parlamento europeo sui due testi non è stata oggetto di voto dell’assemblea uscente. Allo stato, si è pertanto in attesa che il nuovo Parlamento si esprima in merito, per poter dare inizio alla fase di trilogo del negoziato, che verosimilmente potrà essere avviata nella prima metà del 2020.

In stretta correlazione con le menzionate proposte di Regolamento e Direttiva in materia di *e-evidence*, a partire da marzo 2019 è stata inoltre assicurata la partecipazione ai negoziati per l’adozione di una Decisione del Consiglio che autorizza la partecipazione dell’Ue ai negoziati su un secondo protocollo aggiuntivo alla Convenzione del Consiglio d'Europa sulla criminalità informatica (STCE n. 185 - Convenzione di Budapest) e di una Decisione del Consiglio che autorizza l’avvio di negoziati in vista di un accordo tra l’Unione europea e gli Stati Uniti d’America sull'accesso trans-frontaliero alle prove elettroniche per la cooperazione giudiziaria in materia penale. I due mandati sono stati conferiti alla Commissione dal Consiglio GAI il 6 giugno 2019 e i negoziati sono attualmente in corso.

Un altro importante testo trattato nel corso del 2019 è stato quello sulla proposta legislativa della Commissione europea per l’adozione di Commissione di una Direttiva in materia di *no-cash payments* (Proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla lotta alla frode ed alla contraffazione degli strumenti di pagamento diversi dal contante, in sostituzione della Decisione Quadro del Consiglio 2001/413/JHA).

La direttiva comprende disposizioni volte a: ampliare la portata dei reati per includere, ad esempio, le transazioni mediante valute virtuali; armonizzare le definizioni di alcuni reati *online*, quali la pirateria informatica o il *phishing*; introdurre livelli minimi per le sanzioni più elevate per le persone fisiche; chiarire la competenza giurisdizionale per assicurare un migliore trattamento delle frodi transfrontaliere; migliorare la cooperazione in materia di giustizia penale a livello UE; migliorare la prevenzione e le attività di sensibilizzazione per ridurre il rischio di subire frodi.

Essa è stata adottata dal Consiglio in data 10.4.2019 dopo la prima lettura in parlamento e pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale dell'unione Europea il 10 maggio 2019 come Direttiva (UE) n. 713/2019.

E' stata pubblicata nella Gazzetta ufficiale della Unione europea del 26 novembre 2019 anche la Direttiva UE (n. 2019/1937) che riguarda la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'unione: essa mira a garantire protezione ai cd "*whistleblowers*" e cioè a coloro che nell'ambito di enti o istituzioni pubbliche o private denuncino comportamenti e violazioni del diritto dell'unione (in materia di appalti pubblici, servizi finanziari, riciclaggio di denaro e finanziamento del terrorismo, sicurezza dei prodotti, sicurezza dei trasporti, tutela ambientale, sicurezza nucleare, sicurezza degli alimenti e dei mangimi e salute e benessere degli animali, salute pubblica, protezione dei consumatori, tutela della vita privata, protezione dei dati e sicurezza delle reti e dei sistemi informativi).

Il negoziato di tale strumento normativo è stato connotato da particolare complessità con riferimento agli aspetti relativi alla procedura interna per il trattamento delle segnalazioni.

In ambito civile, nel corso del 2019 e dunque in occasione delle Presidenze romena (primo semestre) e finlandese (secondo semestre), sono stati trattati nei competenti gruppi di lavoro del Consiglio dell'unione europea importanti tematiche. In particolare tra esse, si menzionano:

- la Proposta di Direttiva su alcuni aspetti dei contratti di fornitura di contenuti digitali, il cui ambito di applicazione coprirà tutte le forniture di software,

applicazioni ed accesso al cloud nonché ai social network. Essa in particolare detta norme in materia di criteri di conformità dei contenuti digitali, onere della prova riguardo all'accertamento di conformità, responsabilità del fornitore, rimedi a disposizione del consumatore. Si tratta del primo intervento in materia a livello europeo, non essendovi al momento alcun atto normativo che regoli gli aspetti contrattuali del rapporto tra fornitore dei contenuti e fruitore dei medesimi. Raggiunto l'accordo in Consiglio e definiti i triloghi con il Parlamento europeo, il testo è stato sottoposto a revisione linguistica, pubblicato in Gazzetta ufficiale lo scorso 22.05.2019 e denominato Direttiva (UE) n.770/2019.)

- la Proposta di revisione del Regolamento (CE) n.2201/2003 (c.d. Bruxelles II-bis) in materia matrimoniale e di sottrazione internazionale di minori. Il negoziato, governato dalla regola dell'unanimità dei consensi (art.81(3) TFUE), è approdato ad un accordo in Consiglio con numerose novità: dalla circolazione degli accordi extragiudiziari in materia matrimoniale, alle nuove norme in tema di sottrazione internazionale di minori, alla rimodulazione del procedimento di collocamento transfrontaliero del minore, all'introduzione di una clausola di scelta del foro e di norme minime in tema di esecuzione. IL testo è stato sottoposto a revisione linguistica e pubblicato in Gazzetta ufficiale il 2.07.2019 assumendo il titolo di Reg. (UE) n.1111/2019.
- la Proposta di Direttiva sui quadri di ristrutturazione preventiva e l'insolvenza si propone di armonizzare a livello europeo i procedimenti di ristrutturazione preventiva per le imprese in crisi fornendo agli imprenditori onesti gli strumenti per individuare precocemente i segnali di difficoltà, promuovendo una maggiore specializzazione dei giudici fallimentari e prevedendo tempi più ridotti per la liberazione definitiva dai debiti. Terminati i triloghi con il Parlamento europeo all'inizio del 2019, il testo è stato sottoposto a revisione linguistica e pubblicato in gazzetta ufficiale il 26.06.2019 assumendo il titolo di Direttiva (UE) n.1023/2019.
- le due Proposte di revisione dei Regolamenti (CE) n.1393/2007 sulle notificazioni e comunicazioni di atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile, e n.1206/2001

sull'assunzione delle prove in materia civile sono state presentate a maggio 2018. I due interventi normativi sono giustificati dalla necessità di modernizzare i due strumenti di cooperazione, adeguandone il testo al recente sviluppo e diffusione in molti Stati membri dei mezzi di comunicazione elettronica. Il negoziato, che ha visto tenersi un dibattito politico di orientamento al Consiglio GAI di giugno 2019 sui temi della digitalizzazione, si è chiuso con il raggiungimento di un orientamento generale durante il Consiglio GAI del 3 dicembre 2019 e proseguirà a gennaio 2020 con la elaborazione degli allegati e lo svolgimento dei triloghi con il Parlamento europeo.

Le due Proposte di Regolamento che istituiscono il "Programma diritti e valori" ed il "Programma giustizia" fanno parte del più ampio Quadro Finanziario Pluriennale (*Multiannual Financial Framework*) e mirano – il primo – a finanziare politiche inerenti ai valori e ai diritti che hanno al centro la vita e la partecipazione delle persone, ed – il secondo – a sostenere l'ulteriore sviluppo di uno spazio europeo di giustizia basato sullo Stato di diritto, sul riconoscimento reciproco e sulla fiducia reciproca, in particolare agevolando l'accesso alla giustizia e promuovendo la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale e l'efficacia dei sistemi di giustizia nazionali. Il negoziato ha registrato il raggiungimento di un accordo parziale in Coreper (limitatamente agli articoli delle proposte che non impattano su questioni "orizzontali", le quali saranno esaminate dopo la definizione del negoziato del testo generale del Quadro Finanziario Pluriennale) con l'obiettivo di una definizione entro il 2020.

Sempre nell'abito dei lavori portati avanti nei gruppi tecnici del Consiglio dell'Ue, nel corso del primo semestre 2019 è stato concluso l'esame del progetto di Convenzione sul riconoscimento e l'esecuzione delle sentenze in materia civile e commerciale (c.d. *Judgments Convention*, conclusa il 2.06.2019) e si è addivenuti alla formazione di una posizione coordinata dell'unione Europea, difesa poi dalla Commissione in seno alla Conferenza dell'Aia di diritto internazionale privato e formalmente adottata il 2.07.2019.

Nell'anno 2019 è stata sempre attiva la partecipazione del Ministero della Giustizia alle iniziative internazionali finalizzate al contrasto al terrorismo e ai fenomeni di radicalizzazione violenta. Ci si è impegnati nel garantire il coordinamento delle attività delle articolazioni ministeriali competenti con la Direzione Nazionale Antimafia e Antiterrorismo, curando i contatti con le rappresentanze diplomatiche e con gli organismi sovranazionali, anche al fine di assicurare la presenza dei più competenti esperti italiani ai numerosi tavoli multilaterali ed ai programmi di cooperazione dedicati a questo tema.

In ambito Consiglio d'Europa, il Ministero è stato impegnato in molteplici iniziative legate alle politiche antiterrorismo, in stretto contatto con il delegato italiano presso il Comitato di esperti sul terrorismo del Consiglio d'Europa che rappresenta inoltre l'Italia nelle riunioni della Conferenza delle Parti della Convenzione di Varsavia del 2005 sulla prevenzione del terrorismo. Inoltre anche nel 2019 sono stati ospitati presso il Ministero della giustizia le riunioni del Comitato "ristretto" del Consiglio d'Europa, presiedute da un magistrato italiano, che affronta la delicata sfida di pervenire ad una definizione condivisa di atto di terrorismo che possa sostituire o ampliare quella contenuta nella Convenzione di Varsavia del 2005, da sottoporre all'attenzione di tutti i rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

Sono state inoltre sempre garantiti, attraverso le riunioni del relativo gruppo di lavoro presso il Gabinetto del Ministro, la partecipazione e il supporto, attraverso il contributo di magistrati di grande esperienza, alle attività del Ministero delle finanze capofila della delegazione italiana nell'ambito del Gruppo internazionale di Azione Finanziaria che si occupa di accertare e contrastare ogni forma di finanziamento di attività criminose anche di matrice terroristica, attraverso lo sviluppo di nuove strategie investigative e la condivisione di prassi virtuose.

Tra le varie iniziative intraprese in campo nazionale ed europeo per la prevenzione e la repressione del fenomeno della radicalizzazione violenta merita menzione l'adozione di un registro giudiziario antiterrorismo europeo presso Eurojust,

del quale il Ministero ha curato la traduzione in lingua italiana per la sua pronta diffusione agli uffici giudiziari.

In tema di prevenzione e repressione del terrorismo internazionale, è stato nominato presso il ministero il *Focal point* per le iniziative, di livello interno e sovranazionale di coordinamento informativo ed operativo delle attività in corso presso i competenti organismi dell'O.N.U., del Consiglio d'Europa e dell'Unione Europea. A detta attività di coordinamento si affianca la predisposizione dei contributi oggetto delle interlocuzioni indirizzate al Ministero nell'ambito dei periodici processi finalizzati alla valutazione dell'esaustività e dell'adeguatezza delle misure di contrasto al terrorismo adottate in ambito nazionale. Sotto tale profilo si segnala che, nel corso degli ultimi dodici mesi, il *Focal point*, su richiesta della Commissione UE, dell'OSCE e del Consiglio di Europa, ha provveduto a predisporre contributi finalizzati a conoscere lo stato dell'implementazione nella legislazione italiana, sia a livello preventivo che repressivo, della direttiva 2017/541 UE, del protocollo addizionale della Convenzione del Consiglio di Europa sulla prevenzione del terrorismo e delle diverse raccomandazioni emanate dal Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite.

E' stato nominato altresì il punto di contatto per le iniziative di livello interno e sovranazionale in tema di prevenzione e repressione del traffico di migranti e tratta degli esseri umani. In tale veste, nel corso del 2019, il *Focal point* ha partecipato, nel mese di aprile, alla "19° Alleanza contro la tratta di esseri umani" organizzata dall'OSCE a Vienna, nel mese di settembre, al 9° gruppo di lavoro della Conferenza delle Parti della Convenzione contro il Crimine Organizzato Transnazionale (CTOC) sulla tratta di esseri umani ed al 6° gruppo di lavoro della Conferenza delle Parti della Convenzione contro il Crimine Organizzato Transnazionale (CTOC) sul traffico di migranti, organizzati da UNODC a Vienna.

In materia di tratta di esseri umani, il Ministero partecipa, per quanto di competenza, attraverso un proprio delegato, alle attività correlate all'attuazione delle raccomandazioni elevate all'Italia dal Gruppo Greta del Consiglio d'Europa.

In ambito Consiglio d'Europa, il Ministero è stato impegnato in molteplici iniziative legate alle politiche antiterrorismo, in stretto contatto con il delegato italiano presso il Comitato di esperti sul terrorismo del Consiglio d'Europa che rappresenta inoltre l'Italia nelle riunioni della Conferenza delle Parti della Convenzione di Varsavia del 2005 sulla prevenzione del terrorismo. Inoltre anche nel 2019 sono stati ospitati presso il Ministero della giustizia le riunioni del Comitato "ristretto" del Consiglio d'Europa, presiedute da un magistrato italiano, che affronta la delicata sfida di pervenire ad una definizione condivisa di atto di terrorismo che possa sostituire o ampliare quella contenuta nella Convenzione di Varsavia del 2005, da sottoporre all'attenzione di tutti i rappresentanti degli Stati membri del Consiglio d'Europa.

***

Il contrasto alla corruzione costituisce una priorità delle politiche giudiziarie internazionali in quanto riveste un'importanza strategica nell'affermazione dello Stato di diritto e nella promozione della crescita economica e dello sviluppo sociale. E' stata pertanto, sempre sostenuta e agevolata la partecipazione di esperti del Ministero della giustizia ai consessi europei e internazionali che si occupano di prevenzione e lotta alla corruzione.

In primis, grande impegno nell'anno 2019 è stato profuso dalla delegazione italiana, della quale è capofila questo Ministero con membri nominati dal Capo di gabinetto, nell'ambito del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) presso il Consiglio d'Europa, dove si è ottenuto nel mese di dicembre scorso durante l'ultima assemblea plenaria un altro importante riconoscimento circa l'adeguatezza del nostro sistema nella incriminazione delle diverse forme di corruzione e gli importanti passi fatti nel garantire maggior trasparenza al finanziamento dei partiti politici. E' stata infatti dalla delegazione italiana rappresentata l'importanza della legge c.d. "spazzacorrotti" che mira a far avanzare ulteriormente la lotta alla corruzione, affrontando anche una serie di lacune nella criminalizzazione di condotte di tipo corruttivo e la regolamentazione dei finanziamenti politici – problematiche appunto rilevate nel corso del Terzo ciclo di valutazione dell'Italia.

In relazione infatti al Terzo ciclo di valutazione, la discussione nel giugno 2018 dell'*addendum* al secondo ciclo di valutazione sull'ottemperanza dell'Italia alle contestazioni ricevute si era conclusa con una attestazione complessivamente positiva ma non ancora soddisfacente nei confronti del Paese, per l'introduzione di fattispecie di reati che sanzionano forme di corruzione nel settore privato (d.lgs. 15 marzo 2017, n. 38) ed in considerazione delle norme previste nell'allora preannunciato d.d.l. Anticorruzione (AC1189-B).

Nel rapporto adottato a dicembre si dà atto della progressiva adozione da parte dell'Italia, negli ultimi anni, di importanti misure per la prevenzione e il contrasto alla corruzione, tra cui particolare risalto viene riconosciuto alle norme introdotte dalla L. 3/19, che ha finalmente provveduto a dare esecuzione alle specifiche raccomandazioni rimaste in sospeso. Il GRECO si è congratulato con l'Italia per gli sforzi compiuti al fine di allineare la legislazione nazionale alla Convenzione penale sulla corruzione, sottolineando al contempo l'importanza di procedere presto alla ratifica del Protocollo Addizionale.

In ragione dei risultati ottenuti, l'Italia non sarà più sottoposta ad ulteriori verifiche dell'ottemperanza alle raccomandazioni sui temi del III ciclo, che si è quindi concluso grazie ai risultati ottenuti con in questa fase di valutazione.

Sempre nell'ambito della lotta alla corruzione è proseguita, in coordinamento con il Ministero degli Affari Esteri e della cooperazione internazionale, l'attività legata ai lavori condotti nell'ambito del G-20, in particolare in materia di corruzione, fornendo altresì i contributi di competenza per la compilazione dell'ACGW *accountability report*, esercizio a cadenza annuale volto a dar conto dei progressi compiuti nell'adozione di misure di lotta e prevenzione della corruzione.

Nel corso del 2019 è inoltre proseguita attivamente, anche attraverso magistrati esterni, la partecipazione alle attività del Gruppo di lavoro OCSE sulla corruzione (*Working group of bribery - WGB*) che ha come mandato la promozione e il monitoraggio dell'applicazione della Convenzione per il contrasto alla corruzione nelle transazioni economiche internazionali. In particolare, sono state curate direttamente,

coordinandosi con il Capo delegazione, le attività volte al buon esito degli esercizi periodici condotti in seno al menzionato gruppo di lavoro, tra cui si ricordano la collazione ed elaborazione annuale dei dati sui procedimenti penali per corruzione internazionale e il monitoraggio approfondito dei procedimenti per corruzione internazionale particolarmente rilevanti in cui sia coinvolta l'Italia, segnalati a cadenza trimestrale dallo stesso WGB e sui quali si è chiamati a riferire periodicamente.

Oltre a tali attività, si è contribuito – tramite l'interlocuzione con il Segretariato OCSE e la risposta ad un questionario dedicato nonché mediante la partecipazione ad un comitato di esperti costituito *ad hoc* – alla fase preparatoria di un progetto che mira alla creazione di un nuovo *database* informatico interattivo sui procedimenti penali per corruzione internazionale, che dovrebbe essere alimentato e consultato dagli Stati partecipanti al Gruppo di lavoro. Anche in ambito OCSE, l'Italia è sottoposta a cicli periodici di valutazione. Attualmente, è in fase iniziale la preparazione della valutazione di Fase IV, cui l'Italia sarà sottoposta a partire dalla fine del 2020.

In ambito ONU, il Ministero ha proseguito la sua partecipazione ai tavoli dei gruppi istituiti presso UNODC e dedicati alla implementazione della Convenzione ONU contro la corruzione (UNCAC) e alle connesse attività di valutazione reciproca. In tale contesto l'Italia ed è stata impegnata, fino ad oggi, in due Cicli di Revisione. Il Primo Ciclo di Revisione, dedicato ai Titoli III (*Criminalization and law enforcement*) e IV (*International Cooperation*) della Convenzione, si è chiuso nel 2014 con un rapporto che ha riconosciuto al nostro Paese buone prassi e successi nei due ambiti di verifica, pur formulando alcune raccomandazioni volte ad un ulteriore miglioramento. Molte di tali raccomandazioni, in parte analoghe a quelle mosse anche da altre organizzazioni, risultano tuttavia superate dai successivi interventi normativi. Nel 2019, il Ministero è stato ancora impegnato nelle attività correlate al Secondo Ciclo di revisione, avente ad oggetto le misure interne di attuazione dei titoli II (*Preventive measures*) e V (*Asset recovery*) della Convenzione. Le attività, in corso dal 2017, si sono svolte sotto la guida del *Focal Point* UNCAC per l'Italia e con la collaborazione dell'ufficio I della Direzione Generale della Giustizia Penale, che ha fornito il

necessario supporto in relazione a profili sia tecnici che organizzativi. I lavori, che hanno incluso la redazione e collazione di contributi, il mantenimento dei rapporti e lo svolgimento di riunioni con i rappresentanti di tutte le amministrazioni coinvolte nonché l'organizzazione della visita in Italia del team di valutazione, si sono conclusi con la pubblicazione di un Rapporto Sommario, contenente la sintesi dei riconoscimenti e dei rilievi svolti dagli esperti UNCAC sulla base delle informazioni fornite dall'Italia.

Il documento è stato oggetto di un evento con ospiti di rilievo internazionale di presentazione tenutosi lo scorso 22 maggio 2019 presso il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione internazionale, con la partecipazione dei Ministri della Giustizia e degli Esteri. L'esercizio si è infine concluso nel mese di luglio con la trasmissione da parte del Segretariato UNODC del testo integrale del rapporto definitivo.

***

Merita inoltre di essere ricordato l'impegno profuso nel corso dell'anno nello svolgimento di tutte le attività connesse alla partecipazione, tramite la designazione di due membri in rappresentanza del Ministero della Giustizia, al Comitato Interministeriale dei Diritti Umani istituito presso il Ministero degli Affari Esteri. Nello specifico, sono state ospitate presso il Ministero visite ad hoc di delegazioni delle Nazioni Unite alle quali sono stati forniti dati statistici nelle materie di interesse (ad es normativa italiana sullo sfruttamento del lavoro, reati d'odio) e nel corso delle quali sono state rese relazioni illustrative da parte di magistrati del Ministero.

Inoltre, una delegazione del Ministero ha preso parte alla redazione di contributi e alla complessa discussione orale (Nazioni Unite - Ginevra 8/9 aprile 2019) del rapporto di attuazione dell'Italia della Convenzione sulle sparizione forzate. Infine lo scorso 4 novembre si è svolto nella sede centrale della NN.UU. A Ginevra l'esame orale dell'Italia in occasione della 34°sessione della Revisione Periodica Universale – Terzo ciclo. L'attività si è conclusa con notevole successo anche grazie al proficuo apporto della nostra amministrazione, avvenuta sia attraverso la elaborazione di contributi scritti che mediante la partecipazione attiva dei delegati designati dal Capo

di gabinetto alla discussione pubblica del rapporto, nel corso della quale gli Stati si sono congratulati con l'Italia soprattutto per l'emanazione della legge c.d. Codice Rosso e per le altre misure attuate per combattere violenza di genere e femminicidio. La procedura si chiuderà formalmente nel prossimo febbraio 2020.

Nel panorama degli strumenti convenzionali di tutela dei diritti umani, da più parti è stata richiamata l'urgenza della ratifica dei protocolli addizionali 15 e 16, nell'ambito del processo di rinnovamento del sistema convenzionale. A questo proposito preme rilevare che, per andare incontro a tale necessario adempimento, è stata posta tra le priorità dell'attività legislativa in corso l'approvazione del disegno di legge di "Ratifica ed esecuzione del Protocollo n. 15 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 24 giugno 2013, e del Protocollo n. 16 recante emendamento alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, fatto a Strasburgo il 2 ottobre 2013" (C 1124).

Un ambito di crescente interesse per questo Ministero è costituito dalla partecipazione a progetti finanziati dall'Unione europea, in particolare nell'ambito del programma "Orizzonte 2020".

Al fine di programmare e realizzare tali attività, opera il gruppo di lavoro incaricato di individuare gli ambiti di interesse, valutare la specifica fattibilità delle iniziative e seguirne il successivo sviluppo, coordinato dal Capo di Gabinetto.

In particolare, a partire da giugno del 2017, ha preso avvio - nell'ambito del programma regionale UE per l'America Latina "Sicurezza dei cittadini e Stato di Diritto" - il progetto in favore dell'America Latina denominato "EL PAcCTO". Attualmente il Servizio opera, unitamente al MAECI, al Ministero dell'interno e all'istituto Italo-Latino Americano – IILA, per la realizzazione del programma, che si in articola in tre componenti principali: cooperazione di polizia, cooperazione giudiziaria e cooperazione nel settore penitenziario. Di tale ultimo pilastro il Ministero della Giustizia è capofila. Nell'ambito del Ministero della Giustizia è stata costituita *una task force* di esperti per lo svolgimento delle azioni di assistenza richieste dal

progetto. Nel corso dell'anno 2019 sono state svolte dagli esperti designati dal Ministero della Giustizia 26 missioni nei Paesi dell'America Latina, di cui 18 effettuate da Magistrati e 8 da personale della Polizia penitenziaria, ottenendo dall'autorità locali notevole apprezzamento per il lavoro svolto.

Nell'ambito del progetto si segnala, in particolare, che il 31 maggio del corrente anno, in occasione dell'ultima riunione a Buenos Aires dei Ministri della Giustizia, dell'interno e Sicurezza dei Paesi del MERCOSUR, è stata adottata una importante Dichiarazione sullo scambio di informazioni a livello multilaterale in materia di cooperazione internazionale penitenziaria, promossa proprio dalla componente penitenziaria de "EL PAcCTO". Tale documento costituisce un risultato prezioso, visto che non esistono antecedenti focalizzati sullo scambio di informazioni a livello multilaterale in materia di cooperazione internazionale penitenziaria, con riferimento specifico all'interscambio di informazioni e dati.

Parallelamente è stata organizzata la visita in Italia, sempre a fine maggio scorso, dei più alti funzionari di settore dei Paesi del MERCOSUR, accompagnati anche dai vertici delle Amministrazioni penitenziarie di Spagna e Portogallo. L'incontro è stato concepito come momento di approfondimento delle modalità organizzative dell'esecuzione della pena per contrastare l'infiltrazione delle mafie nelle prigioni. La delegazione è stata ricevuta sia dal Ministro della Giustizia, Alfonso Bonafede, che dal Procuratore Nazionale Antimafia ed Antiterrorismo, Federico Cafiero de Raho. La delegazione ha visitato il complesso penitenziario di Rebibbia, il Laboratorio centrale della Banca dati della DNA e l'Istituto penitenziario de L'Aquila che ospita circa 150 detenuti sottoposti al regime di cui al 41 bis dell'ordinamento penitenziario. La delegazione si è infine recata a Palermo dove ha partecipato alla celebrazione del giorno della memoria in ricordo della strage di Capaci, presso l'Aula Bunker, ha visitato l'Istituzione penitenziaria dell'Ucciardone e i luoghi dei tragici eventi del 23 maggio del 1992.

Nel dicembre 2018, inoltre, in consorzio con la Francia e la Spagna, l'Italia si è aggiudicata il progetto di cooperazione giudiziaria con il Perù, finanziato dall'unione

Europea per circa 12 milioni di euro. L'impegno in questa importante iniziativa è stato fortemente sostenuto dal Ministero degli Affari Esteri. Particolarmente degna di rilievo è l'assunzione da parte del dott. Andrea Tarondo, Sostituto procuratore della Repubblica presso il Tribunale di Trapani, dell'incarico di esperto giuridico e responsabile della promozione delle iniziative del progetto di cooperazione giudiziaria con il Perù.

Quanto alle Visite di studio di delegazioni estere, sono state coordinate numerose visite di studio di delegazioni estere nell'ambito di progetti europei e internazionali. Tra queste si riportano:

- Visita di studio della delegazione del Ministero della Giustiza del Montenegro del 12 marzo, in materia di mediazione.
- Visita di studio del 3 e 4 aprile di una delegazione di magistrati della Macedonia del Nord interessati ad uno scambio di esperienze in materia di *asset recovery* e recupero dei proventi della criminalità.
- Visita di studio di una delegazione del Ministero della Giustizia della Repubblica della Corea del Sud svoltasi il 9 maggio sia al Ministero che al Dipartimento dell'amministrazione Penitenziaria.
- Visita di una delegazione moldava del 17 maggio sul tema della lotta alla corruzione e sull'attività riguardo alle carriere dei magistrati.
- Visita dei Responsabili delle Amministrazioni Penitenziarie di Spagna, Portogallo e Paesi Mercosur nell'ambito del programma EL PAcCTO svoltosi il 20 maggio scorso.
- Missione degli esperti del Panel ONU sulla Libia del 22 e 23 maggio sul contrasto ai traffici illeciti di prodotti petroliferi.
- Incontro con la Presidente della Conferenza ONG del Consiglio d'Europa Anna Rurka sul tema della libertà di associazione e partecipazione delle ONG alla vita pubblica del 29 maggio.
- Missione degli esperti del Panel ONU sulla Somalia dal 3 al 7 giugno.

- Visita della delegazione francese RAN, scambio informazioni sulla rete e sull'opportunità di aderire al bando di gara della Commissione, svoltasi il 12 giugno.
- Nell'ambito del programma europeo TAIEX, la visita di studio, dal 16 al 20 settembre, di una delegazione della Procura generale dell'Azerbaijan sul tema del contrasto alla corruzione nel sistema giudiziario.
- Visita di studio, dal 2 al 4 ottobre, di Presidenti di Corte d'Appello e Procuratori generali francesi sul tema "Giustizia e vulnerabilità" che ha previsto incontri istituzionali, a Roma e a Catania, e visite presso beni confiscati destinati a finalità sociali.
- Visita di studio, il 9 e 10 ottobre, di alti funzionari della Procura Generale e del Ministero degli Affari esteri della Repubblica del Kazakhstan incentrata sullo scambio di esperienze in materia di lotta al terrorismo e all'estremismo, svoltasi presso la Procura Generale presso la Corte Suprema di Cassazione e presso la DNAA.
- Visita di una delegazione del Ministero della giustizia coreano presso un Istituto penale per minorenni, svoltasi il 18 novembre, per uno scambio di esperienze sulle buone pratiche.
- Visita di studio sul tema della criminalità ambientale di una delegazione di alti funzionari della Commissione Affari Legislativi del Congresso nazionale del popolo della Repubblica popolare cinese che ha avuto luogo il 25 novembre presso il Ministero con l'incontro con magistrati italiani esperti della materia.