



*Il Ministro della Giustizia*

**ATTO DI INDIRIZZO**  
**POLITICO – ISTITUZIONALE**  
**PER L'ANNO 2021**

Con il presente Atto di indirizzo si indicano le priorità politiche che il Ministero, tramite i propri Centri di Responsabilità Amministrativa, intende realizzare nel corso dell'anno 2021, in linea con il relativo bilancio di previsione e avviando così, al contempo, il processo di pianificazione strategica che avrà seguito nella Direttiva annuale e nel Piano della *Performance*, secondo quanto previsto dal decreto legislativo n. 286/99 e dal decreto legislativo n. 150/09.

In particolare, le direttrici portanti per la costruzione della programmazione strategica per l'anno 2021 - che verranno indicati nel Piano della Performance triennale, contenente la Direttiva annuale 2020, in coerenza con i contenuti della programmazione economico-finanziaria generale, riguardano i seguenti punti:

1. **Il consolidamento della politica sul personale** e la creazione di un ambiente di lavoro orientato al benessere organizzativo nell'ambito delle funzioni centrali quanto nelle articolazioni territoriali, attraverso politiche tese al completamento delle piante organiche del personale dell'amministrazione giudiziaria e penitenziaria, della magistratura nonché della polizia penitenziaria, dell'esecuzione esterna e del settore minorile, tramite il definitivo scorrimento delle graduatorie, la piena e tempestiva implementazione delle numerose procedure concorsuali, da predisporre anche in forma semplificata, previste dai programmi assunzionali deliberati e finanziati, dando decisivo impulso alle procedure di riqualificazione, agli interPELLI, ai reclutamenti straordinari, alle progressioni economiche e alla formazione; rideterminando le piante organiche, a seguito dell'incremento del ruolo organico di magistratura e favorendo l'attuazione delle piante organiche flessibili distrettuali da destinare agli uffici giudiziari del distretto che versino in condizioni critiche di rendimento; riconoscendo il ruolo dei magistrati onorari, sulla base dei progetti di riforma in itinere e in coerenza con gli orientamenti giurisprudenziali più recenti. Sarà incentivato lo sviluppo di innovazioni tecnologiche legate alla gestione del personale, consolidando la funzionalità delle piattaforme di accesso da remoto per l'utilizzo dei sistemi amministrativi dedicate al personale collocato temporaneamente in *smart-working*, fermo restando l'efficace impiego delle cospicue risorse stanziato nel 2020 per garantire un ambiente di lavoro sicuro e salubre che minimizzi, per quanto possibile, il rischio di contagio da Covid-19 per il personale e l'utenza.

2. **L'ulteriore avanzamento delle politiche di digitalizzazione**, proseguendo tanto nell'ambito della giurisdizione quanto in quello dell'attività amministrativa, innalzando così il livello dei servizi garantiti ai cittadini, ai professionisti e alle imprese attraverso le piattaforme telematiche, oltre a migliorare le condizioni di lavoro degli operatori della giustizia; **con riferimento alla giurisdizione**, saranno valorizzate quelle che durante il c.d. *'lockdown'* si sono dimostrate essere 'buone pratiche' di telematizzazione, laddove positivamente valutate dagli addetti ai lavori; dando ulteriore impulso allo sviluppo dei software in modo da accelerare lo sviluppo del Processo penale telematico, già avviato con il deposito a valore legale da parte degli avvocati successivi all'avviso 415 *bis* c.p.p. e delle notizie di reato con i relativi seguiti e proseguire nell'estensione del Processo civile telematico alla Corte di cassazione e agli Uffici del Giudice di Pace, anche tramite l'integrazione tra gli applicativi esistenti. In particolare per il PCT, dopo la realizzazione dell'applicativo di cancelleria della Corte di Cassazione per l'accettazione e gestione dei depositi telematici delle parti e dei giudici, nonché dell'applicativo destinato a questi ultimi per la consultazione dei fascicoli e la redazione dei provvedimenti procedendo alla digitalizzazione di tutti i flussi di cancelleria in funzione del processo telematico; adeguando i sistemi del Giudice di pace alla ricezione del deposito telematico del ricorso per decreto ingiuntivo; programmando la diffusione della versione più aggiornata dell'applicativo GSU – UNEP, ora installata solo a Milano, su tutto il territorio nazionale; rendendo disponibile alle software house l'ambiente di test per il deposito telematico all'UNEP delle istanze di notificazione e di pignoramento. Per il PPT estendendo l'utilizzo del portale deposito atti penali non solo alla consultazione e download delle copie degli atti; completando la digitalizzazione delle intercettazioni in funzione del processo telematico; rendendo disponibile alla Corte di Cassazione il fascicolo telematico delle procedure cautelari. Potenziando altresì le infrastrutture destinate al funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti e documenti processuali. **Con riferimento all'attività amministrativa**, operando attraverso la predisposizione degli strumenti contrattuali necessari a garantire lo sviluppo, la diffusione e la successiva manutenzione delle applicazioni; rafforzando ulteriormente **le politiche di sicurezza dei sistemi**

informatici, con particolare riguardo ai livelli di protezione dei dati afferenti alle intercettazioni di comunicazioni; intervenendo sulla sicurezza delle reti e dei sistemi attraverso la realizzazione di un *security operation center*, consolidando, in aderenza alle indicazioni del piano triennale dell'informatica, i *data center*, realizzando i *Virtual cloud* interni a giustizia; assicurando un avanzamento delle politiche di digitalizzazione per quanto attiene all'attività delle articolazioni ministeriali che si occupano di contenzioso.

3. **Il miglioramento della qualità amministrativa**, da conseguirsi mediante un effettivo innalzamento dei livelli di efficienza, economicità e qualificazione della *governance* del sistema giudiziario e amministrativo; attraverso la coerenza, sia nella fase di progettazione che nella fase di realizzazione degli obiettivi strategici con gli indirizzi politici e i dati ricavabili dalla contabilità economico-analitica generale; mediante una sistematica verifica e valutazione dello stato di attuazione degli obiettivi e dei progetti operativi, con moderni e adeguati sistemi di misurazione e valutazione della *performance*, uniformando tra le varie articolazioni ministeriali i sistemi di programmazione e di misurazione dell'attività amministrativa; incrementando l'utilizzo di modelli organizzativi tra gli Uffici e di strumenti statistici e di monitoraggio allo scopo di fornire all'organo di indirizzo politico una visione unitaria dei fenomeni di giustizia, dalla fase di studio della proposta normativa alla verifica dell'implementazione amministrativa; rivolgendo particolare attenzione al contrasto di ogni comportamento che renda opaco l'agire amministrativo e promuovendo la cultura della trasparenza dell'integrità tra il personale amministrativo e dirigenziale; proseguendo nell'attuazione del programma triennale per la prevenzione della corruzione, incrementando, in particolare, l'efficacia dell'azione di monitoraggio di ciascuna articolazione ministeriale, attribuendo idonee risorse umane e strumentali alla struttura del Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza, valorizzando lo strumento del c.d. *'whistleblowing'* nonché sviluppando, all'interno di appositi accordi, strutturate collaborazioni con l'Autorità Nazionale Anticorruzione.

4. Il miglioramento della qualità del servizio giustizia attraverso una costante attenzione ai **luoghi della giustizia**, intervenendo, con riferimento alla sicurezza degli **uffici giudiziari** mediante la realizzazione di tempestivi interventi di manutenzione in linea con le reali esigenze degli uffici, l'attuazione del decentramento dell'organizzazione del Ministero e l'immissione di adeguati profili tecnici su base territoriale; provvedendo ad una programmazione dell'edilizia giudiziaria, che, operando nel quadro di proficue interazioni istituzionali, accresca l'adeguatezza degli edifici, in particolare sotto i profili antisismico ed antincendio, promuovendo altresì l'adozione di criteri di efficientamento energetico; proseguendo con determinazione nella realizzazione di strutture multifunzionali (c.d. "cittadelle giudiziarie") che soddisfino adeguatamente le attuali, emergenti esigenze di sicurezza e funzionalità anche in relazione al generale rischio epidemiologico, da realizzare prioritariamente mediante procedure finanziarie ed esecutive connotate da maggiore efficienza e semplificazione, sulla base delle significative risorse economiche a ciò allocate; l'adozione di interventi di innovazione e modernizzazione delle **strutture penitenziarie**, in modo da conseguire un triplice ordine di benefici: il miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori; il miglioramento delle condizioni di vita dei detenuti; l'innalzamento del livello generale di sicurezza, attraverso la realizzazione di nuove strutture, l'ampliamento e ammodernamento delle attuali, anche sotto il profilo dell'efficientamento energetico, il completo ripristino degli istituti oggetto di danneggiamento, prevedendo inoltre la realizzazione di ulteriori apposti reparti per i detenuti sottoposti al regime di cui all'art.41-*bis* dell'ordinamento penitenziario, anche attraverso le speciali norme di cui all'articolo 7 del Decreto-legge n. 135 del 14 dicembre 2018, convertito con modificazioni dalla L. 11 febbraio 2019, n. 12, cd. 'Semplificazioni', nonché la nuova destinazione di edifici pubblici dismessi; portando alla piena efficienza i sistemi di sorveglianza e controllo anche attraverso un ammodernamento tecnologico degli apparati; intervenendo in maniera incisiva per il miglioramento della qualità della vita del personale di polizia penitenziaria, sia in termini di idoneità e vivibilità degli ambienti lavorativi anche implementando gli strumenti di supporto psicologico, sia per quanto attiene alla fornitura di vestiario e di equipaggiamenti a tutela della sicurezza degli stessi operatori stessi; migliorando le condizioni edilizie degli

istituti penitenziari per minorenni; realizzando, infine, spazi idonei ad assicurare una permanenza non traumatica ai minori che accedono temporaneamente negli istituti penitenziari, anche mediante la realizzazione di una rete nazionale di sezioni a custodia attenuata che possa soddisfare quanto più possibile il principio di territorialità.

5. **Una giustizia vicina alle esigenze dei propri utenti**, attraverso la valorizzazione di ogni strumento utile a ridurre la distanza, non solo burocratico-amministrativa, tra il dicastero e tutti gli attori, cittadini, professionisti, associazioni, ordini, che ad esso si rivolgono per ricevere un servizio ovvero per offrire sinergie per la promozione di pratiche virtuose di buona amministrazione; in particolare, dando impulso, tra il resto-, ai protocolli sottoscritti con il Consiglio Nazionale Forense CNF e alla Rete Nazionale dell'area Tecnica e Scientifica per l'istituzione del nucleo centrale di monitoraggio della disciplina dell'equo compenso, all'attività di raccordo tra il Ministero della Giustizia e l'Avvocatura per uno sportello permanente per la giustizia telematica, all'Osservatorio permanente sui tempi della giustizia penale, al Tavolo sulla riforma di accesso ed esercizio della professione notarile e semplificazione delle procedure di competenza dei notai, alla Convenzione con la Cassa Nazionale di previdenza e Assistenza Forense per l'accessibilità al servizio di informatica giuridica del C.E.D della Corte di Cassazione; attivando modalità celeri per la liquidazione dei crediti maturati, nell'ambito delle c.d. 'spese di giustizia', relativi alle prestazioni professionali ed alle spese spettanti al difensore, all'ausiliario del magistrato e al consulente tecnico di parte; proseguendo, con il coinvolgimento dell'Ispettorato Generale, nel monitoraggio, strutturale e sistematico, su ogni singolo caso di ingiusta detenzione; rendendo stabilmente più rapida la corresponsione dell'equa riparazione in favore della persona che ha subito un danno patrimoniale o non patrimoniale a causa dell'eccessiva durata di un processo, dando attuazione alle convenzioni in essere ed allocando allo scopo adeguate risorse umane e strumentali; consolidando la collaborazione interministeriale, in particolare con il Ministero per le Pari Opportunità e la Famiglia, nell'ambito della Cabina di regia sulla violenza maschile contro le donne, per un approfondimento sugli aspetti giudiziari del contrasto alla violenza, a partire dai risultati ottenuti in seguito all'applicazione della legge sul c.d. "Codice Rosso", sviluppando le attività del Tavolo di coordinamento per la creazione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato nonché proseguendo nell'impegno nell'ambito del protocollo per la digitalizzazione di processi di interesse storico; inquadrando i compiti di vigilanza sugli ordini professionali attribuiti al Ministero non solo in termini sanzionatori ma anche a tutela degli stessi ordini, valorizzandone la



funzione protettiva anche e soprattutto nell'interesse pubblico; orientando, infine, ogni attività utile (circolari, speciali misure organizzative, etc.) a realizzare, susseguentemente al periodo del c.d. *'lockdown'*, il ritorno alla piena funzionalità del servizio giustizia; favorendo la piena trasparenza dell'amministrazione attraverso la valorizzazione del diritto di sapere e del diritto al controllo diffuso dei cittadini su cosa fa e come utilizza le risorse pubbliche.

6. **Un modello di esecuzione penale tra certezza della pena e dignità della detenzione**, da attuarsi valorizzando il lavoro come forma principale, assieme allo studio e alla cultura, di rieducazione e reinserimento sociale della persona detenuta, incrementando le attività di istruzione, di formazione professionale, di avviamento al lavoro all'interno e all'esterno degli istituti penitenziari, di partecipazione a progetti di pubblica utilità nel contesto di un modello di integrazione con le risorse del territorio di pertinenza dell'istituto.

A riguardo dell'assistenza sanitaria ai detenuti e ferme restando le prerogative regionali sull'implementazione delle REMS, si dovrà procedere, per quanto di competenza e con la sottoscrizione di appositi protocolli interministeriali con il Ministero della Salute, per consolidare i presidi ospedalieri all'interno degli istituti penitenziari, in particolare relativamente ai servizi di psichiatria, prevenendo, inoltre, il consolidamento di una capillare rete di assistenza sanitaria protetta in grado di farsi carico, in particolare e in maniera tempestiva, della cura dei detenuti sottoposti ai regimi detentivi di maggiore rigore, così da poter salvaguardare ogni esigenza di sicurezza. Avranno rilievo iniziative tese ad agevolare, in assenza di controindicazioni relative alla pericolosità del detenuto, i contatti tra i ristretti e le rispettive famiglie a partire dall'analisi degli esiti della sperimentazione dei video-colloqui avviati durante la fase dell'emergenza epidemiologica.

La valorizzazione del ruolo del Corpo di Polizia Penitenziaria, sullo sfondo di un sforzo teso al completamento e alla riorganizzazione della relativa pianta organica, rappresenta un fattore indispensabile per la piena funzionalità degli istituti non solo nei termini di mantenimento dell'ordine all'interno delle strutture, ma anche per quanto riguarda l'attività di osservazione del detenuto nel suo percorso rieducativo. Allo stesso tempo, dovrà essere intensificato ogni sforzo per prevenire aggressioni in danno del personale addetto agli istituti, attraverso una compiuta analisi sulle condotte violente dei detenuti per anticiparne gli eventi aggressivi, elaborando sempre più efficienti modelli operativi e funzionali, corredati da aggiornati elementi formativi. Per quanto sopra, e di pari passo ad interventi sugli aspetti disciplinari e sui regimi di sorveglianza particolare, dovrà esser considerata la realizzazione di un nuovo modello custodiale ancorato al concetto di progressività trattamentale. Contestualmente, al fine di ridurre, in prospettiva, i margini di disagio lavorativo e incrementare in maniera incisiva le

condizioni di benessere degli operatori penitenziari e del sistema carcere nel suo complesso, si proseguirà nell'attuazione dei provvedimenti in materia di riordino dei ruoli e delle carriere del personale delle Forze di polizia per valorizzare e affinare le funzioni degli addetti del Corpo di polizia penitenziaria. Riveste, poi, una particolare importanza dar corso alla riorganizzazione delle strutture ed alla ridefinizione delle funzioni esercitate dal Gruppo Operativo Mobile, per portare a compimento un processo di valorizzazione delle funzioni del personale e di razionalizzazione delle risorse di un reparto strategico per il contrasto alle organizzazioni mafiose o terroristiche, anche internazionali. Coerentemente, il Nucleo Investigativo Centrale sarà potenziato quanto alla organizzazione, alle funzioni e alla struttura nell'opera di ridefinizione del Nucleo centrale e delle sue articolazioni regionali.

Inoltre, sarà necessario assicurare un sempre più efficace funzionamento degli uffici per l'esecuzione penale esterna e di messa alla prova, onde favorire, garantendo piena sicurezza dei territori, il reinserimento sociale del reo, anche completando i nuclei di polizia penitenziaria a supporto degli uffici di esecuzione penale esterna, potenziando i rapporti tra questi uffici e gli istituti penitenziari e incrementando i lavori dell'Osservatorio nazionale sulla recidiva. Di grande importanza, inoltre, la realizzazione del Sistema Informativo dell'Esecuzione Penale Esterna (SIEPE), e, attraverso l'incentivazione di appositi protocolli, il potenziamento delle possibilità di messa alla prova anche attraverso l'implementazione dei relativi osservatori e di sportelli presso i Tribunali ordinari, come già sperimentato per il Tribunale di Roma. Dovrà proseguire il cammino intrapreso per la diffusione ed il consolidamento della giustizia riparativa anche attraverso una corretta informazione, quale strumento essenziale per la tutela delle vittime e per la efficace riabilitazione ed inclusione sociale del condannato.

7. **Il rilancio di una cooperazione internazionale rafforzata** su molteplici piani: proseguendo ed incrementando la già intensa attività di produzione normativa europea in materia penale e di negoziazione degli accordi bilaterali di estradizione e assistenza giudiziaria, soprattutto con i Paesi di maggior interesse strategico per l'Italia, anche per la particolare concentrazione di criminalità; dando impulso alla cooperazione penitenziaria, mediante l'intensificazione dei negoziati bilaterali in materia di trasferimento dei condannati e dei meccanismi di rimpatrio dei detenuti stranieri verso i paesi di origine; valorizzando ulteriormente l'istituto dell'espulsione del detenuto verso il Paese di provenienza, qualora la pena residua lo consenta; lavorando alla costruzione di un sistema di indice di cittadini di Paesi Terzi condannati nei Paesi UE (Ecris-TCN); investendo nelle attività internazionali, di tipo negoziale e normativo, per sviluppare una cooperazione che garantisca l'applicazione di tutti gli strumenti più efficaci per il contrasto alla corruzione interna ed internazionale. Nel solco della Convenzione di Palermo sul crimine organizzato e dei suoi Protocolli sulla tratta di esseri umani, sul traffico di migranti e sul traffico illecito di armi da fuoco (UNTOC), riveste particolare importanza che il Ministero si faccia promotore di nuove risoluzioni di contrasto al crimine anche attraverso la persecuzione della sua dimensione economica. Sul fronte del contrasto alla corruzione, il Ministero della Giustizia, dovrà continuare a dare un contributo proattivo dell'Italia nei diversi consessi internazionali dedicati al tema, approfondendo il massimo impegno nel superamento delle raccomandazioni formulate nei confronti del nostro Paese ma anche al riconoscimento delle azioni poste in essere per adeguarsi alle stesse. Una mirata azione di rappresentazione del complesso sistema di contrasto alla corruzione, dovrà contribuire anche ad accrescere l'affidabilità del sistema Paese per gli investimenti stranieri e a dotare le nostre imprese di maggiore credibilità sui mercati esteri, in vista delle programmate valutazioni del Paese, in particolare nell'ambito dei meccanismi della Convenzione OCSE (*Working group on bribery*) e del Gruppo di Stati contro la corruzione (GRECO) presso il Consiglio d'Europa (previsto quest'ultimo nel 2021) e di monitoraggio europeo della *Rule of law*. Del pari, particolare attenzione dovrà essere dedicata al perfezionamento e consolidamento dei modelli applicativi uniformi delle prestazioni di assistenza tecnica qualificata nei procedimenti in materia di sottrazione dei minori, esercizio

del diritto di visita e riscossione coattiva dei crediti alimentari, e l'intensificazione delle relazioni istituzionali e informali intrattenute con le Autorità centrali estere e gli Organi giudiziari italiani, finalizzata anche alla promozione di orientamenti ermeneutici condivisi delle norme di più difficile interpretazione e applicazione. Sarà inoltre ribadito e sviluppato l'impegno del Ministero della giustizia in seno alla Convenzione delle Nazioni Unite contro la corruzione (UNCAC) ed in ambito G 20.

Nel contesto dell'Unione Europea, si continuerà a lavorare per garantire l'attuazione della Procura Europea (EPPO), mediante la disciplina del nuovo quadro ordinamentale che ne risulterà e la nuova organizzazione degli uffici dei Procuratori Europei Delegati, individuando soluzioni necessariamente sinergiche con le fondamentali esigenze operative della giurisdizione nazionale; nonché ad esprimere convinto sostegno a tematiche di suo prioritario interesse del Ministero della Giustizia, tra cui il settore digitale e la tutela delle vittime dei reati.

Cruciale, infine, la predisposizione di un adeguato contributo progettuale, come Ministero, tale da poter attrarre efficacemente, a beneficio del rilancio del sistema giustizia, le risorse che saranno messe a disposizione dai nuovi strumenti finanziari europei, c.d. "*Recovery Fund*", per l'attuazione del Piano Nazionale per la ripresa e la resilienza.

Roma, **15 SET. 2020**

*Alfonso Bonafede*

