



Gli interventi per la Giustizia nella proposta di Piano nazionale di ripresa e resilienza

Dossier n° 147 - Schede di lettura
16 marzo 2021

Le indicazioni europee

Nel settore della **giustizia**, il **Consiglio europeo**, nelle sue annuali Raccomandazioni ha costantemente sollecitato l'Italia a "**ridurre la durata dei processi civili** in tutti i gradi di giudizio", nonché ad "aumentare l'efficacia della prevenzione e **repressione della corruzione riducendo la durata dei processi penali** e attuando il nuovo quadro anticorruzione" (cfr. Raccomandazioni del 2017-2019).

La Commissione Europea, nella [Relazione per Paese relativa all'Italia 2020](#) (cd. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020, ha rilevato come l'Italia abbia compiuto **progressi solo limitati** nel dare attuazione alle sopra citate Raccomandazioni. In particolare:

- nel settore civile, ci viene contestata la perdurante scarsa efficienza del sistema giudiziario civile, con particolare riguardo all'utilizzo tuttora limitato del filtro di inammissibilità per gli appelli, che incide sulla durata dei processi, alla necessità di potenziare gli organici e alle differenze tra i tribunali per quanto riguarda l'efficacia della gestione dei procedimenti;
- con riguardo alla lotta alla corruzione, la Commissione sottolinea il persistere di una serie di criticità e suggerisce di intervenire in materia di *lobbying*, di conflitti di interessi e di *whistleblowing*;
- nel settore penale, si rileva il perdurare della scarsa efficienza del processo, soprattutto di appello, che si ripercuote anche sull'efficacia del contrasto alla corruzione.

Da ultimo, nelle [Raccomandazioni specifiche all'Italia del 20 luglio 2020](#) il Consiglio europeo ha nuovamente invitato l'Italia ad adottare provvedimenti volti a "**migliorare l'efficienza del sistema giudiziario**".

Gli indirizzi parlamentari

Con il **Programma Nazionale di Riforma del 2020 (PNR 2020)** il Governo ha risposto alle sollecitazioni europee prevedendo interventi di riforma caratterizzati anche da una politica di potenziamento del personale della giustizia, attraverso l'ampliamento delle piante organiche, e di digitalizzazione del processo.

In occasione della discussione parlamentare sul PNR, nella [seduta del 29 luglio 2020](#), l'Assemblea della Camera ha approvato una risoluzione (n. 6-00124) che impegna il Governo a **favorire la riforma del processo civile e penale, dell'ordinamento giudiziario e della disciplina sulla costituzione e sul funzionamento del CSM**, al fine di garantire una maggiore efficienza del sistema giudiziario, anche al fine di accrescere la competitività del sistema-Paese.

In occasione dell'esame delle **Linee Guida del Governo per la definizione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)** i documenti approvati da Camera e Senato, con riguardo al settore della giustizia e sulla base dei rilievi formulati dalle rispettive Commissioni Giustizia (per la [Camera](#) nella seduta del 29 settembre 2020; per il [Senato](#) nella seduta del 6 ottobre 2020), hanno evidenziato entrambi l'esigenza di includere nel Piano i seguenti interventi:

- **perfezionamento del processo di digitalizzazione** in tutti i settori della giustizia, anche attraverso l'implementazione di una rete unica esclusivamente dedicata al sistema giustizia con elevati standard di sicurezza;
- interventi volti al **potenziamento del personale** anche al fine di ridurre il peso dell'arretrato degli uffici giudiziari, prevedendo in tale prospettiva il ricorso alla costituzione di speciali "task force" flessibili;
- **potenziamento dell'edilizia penitenziaria**, anche minorile, con individuazione e predisposizione di un sistema di **poli detentivi** di alto profilo tecnologico e sanitario da destinare alla custodia, e strutture adeguate alla reclusione di **donne e madri**;
- **riforma del processo civile, del processo penale e dell'ordinamento giudiziario, nonché** attuazione della **riforma della crisi di impresa**;
- contrasto al fenomeno della **violenza sulle donne** e protezione delle vittime.

Inoltre, la risoluzione approvata dalla Camera ha richiesto al Governo l'inserimento nel PNRR di misure in tema di **edilizia giudiziaria** (realizzazione di nuovi poli giudiziari - cosiddette "cittadelle" - e ristrutturazione degli uffici giudiziari già esistenti), interventi volti al potenziamento delle **misure alternative alla detenzione** e alla **rieducazione dei detenuti** e interventi di **sanità penitenziaria** e nell'ambito delle REMS.

Il contenuto del Piano

Con il Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) il Governo intende cogliere l'occasione di affrontare, insieme alle **conseguenze** immediate - sanitarie, sociali ed economiche - della **crisi pandemica** (*Piano di Ripresa*) anche i **nodi strutturali** dell'economia e della società che hanno contribuito a porre il paese su un sentiero declinante già a partire dall'inizio degli anni '90. Con il Piano, si intende in particolare avviare quei processi che consentano alla struttura economica del Paese di **affrontare eventi estremi** (*Piano di Resilienza*) anche attraverso l'adozione di **riforme** (*Piano di Riforma*) in linea con le Raccomandazioni specifiche al Paese (*Country Specific Recommendations* - CSR) della Commissione europea e i Piani Nazionali di Riforma (PNR) adottati dal Governo negli ultimi anni.

Il Piano si concentra sui **tre assi di intervento** condivisi a livello europeo:

- digitalizzazione e innovazione,
- transizione ecologica,
- inclusione sociale.

Il PNRR si articola in **6 Missioni** (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; Rivoluzione verde e transizione ecologica; Infrastrutture per una mobilità sostenibile; Istruzione e ricerca; Inclusione e coesione; Salute) che a loro volta raggruppano 16 Componenti, funzionali a realizzare gli obiettivi economico-sociali definiti nella strategia del Governo.

Le linee di intervento relative al settore della **Giustizia** sono ricomprese, prevalentemente, nella Missione n. 1 (Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura) e, per i profili dell'edilizia giudiziaria, nella Missione n. 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica).

La missione n. 1 - Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura

La **missione n. 1** ha come obiettivo generale "l'innovazione del Paese in chiave digitale, grazie alla quale innescare un vero e proprio cambiamento strutturale", ed investe tre ampi settori di intervento (c.d. componenti progettuali della missione):

- digitalizzazione, innovazione e sicurezza della pubblica amministrazione;
- digitalizzazione, innovazione e competitività del sistema produttivo;
- turismo e cultura 4.0.

Le **risorse** complessivamente destinate alla missione n. 1 sono **46,3 miliardi di euro**, pari al 20,7% delle risorse totali del Piano.

All'interno della missione, nella componente relativa alla *digitalizzazione e alla modernizzazione della PA* (per la quale sono previsti 11,7 mld di risorse), il PNRR individua lo specifico obiettivo della **riforma della Giustizia**, «per accelerare i processi, anche potenziando digitalizzazione e capitale umano del sistema giudiziario italiano al fine di accelerare lo smaltimento del pregresso», per il quale stanZIA **2,3 miliardi di euro**, da aggiungere al miliardo già stanziato dalla legge di bilancio.

L'investimento mira a **ridurre i tempi dei procedimenti giudiziari** (civili e penali) agendo sia su fattori interni, ossia la riprogettazione e la digitalizzazione del processo, che su fattori esterni, ossia il rafforzamento organizzativo e l'aumento della capacità del capitale umano.

Secondo quanto specificato dalle schede tecniche annesse al PNRR e depositate dal Governo, **l'obiettivo del piano è ridurre il numero di cause pendenti** del 30%-40 % nei tribunali civili, del 20%-30 % nelle corti d'appello civili, del 40% -50% nei tribunali penali e nelle corti d'appello penali. Ciò, secondo il Governo, può essere realizzato attraverso:

- l'aumento medio annuo delle sentenze (+ 4 %/6 % per i tribunali civili, + 3 %/4 % per le corti d'appello civili, + 11 %/15 % per i tribunali penali e + 18 %/25 % per le corti d'appello penali)
- la riduzione dei tempi delle cause (-21 %/-41 % per i tribunali civili, -41 %/-55 % per le corti d'appello civili, -7 %/-38 % per i tribunali penali, -18 %/-45 % per le corti d'appello penali).

Il Piano mira a ridurre i tempi della giustizia garantendo la ragionevole durata del processo anzitutto attraverso il **completamento della digitalizzazione del processo civile e di quello penale**.

Secondo quanto specificato dalle schede tecniche annesse al PNRR e depositate dal Governo, l'investimento comprenderà anche la realizzazione di infrastrutture abilitanti e sistemi informatici sicuri per il sistema giudiziario. Più specificamente:

- digitalizzazione degli archivi relativi a tutti i procedimenti civili e a quelli della Corte suprema degli ultimi dieci anni, al fine di facilitare il trattamento digitale dei procedimenti e, pertanto, accelerare i procedimenti giudiziari;
- digitalizzazione dei procedimenti relativi all'indennizzo per durata irragionevole del processo (c.d. "legge Pinto");
- costruzione di un centro unico nazionale di dati sulla giustizia, in cui concentrare tutti i servizi informatici dell'amministrazione, in modo da garantire una maggiore efficacia nel funzionamento globale del sistema;
- creazione di una propria rete di connettività, che consenta all'amministrazione di essere indipendente dal mercato, aumentando nel contempo il suo livello di sicurezza;
- miglioramento della connettività, anche a distanza, nel rispetto dei parametri di sicurezza, al fine di incoraggiare il lavoro a distanza e l'utilizzo di nuove tecnologie.

Il Piano prevede inoltre un intervento innovativo sull'organizzazione della Giustizia attraverso la **valorizzazione dell'ufficio per il processo**, quale modello di collaborazione integrata tra giudici ordinari, onorari, personale amministrativo e tecnico (informatici per gli aspetti connessi con la digitalizzazione del processo, ma anche architetti e ingegneri per gli aspetti legati all'attività edilizia).

Si ricorda che l'ufficio per il processo è una struttura organizzativa (prevista, a partire dal 2014, dall'[art. 16-octies del D.L. n. 179/2012](#)) operativa presso i tribunali ordinari (e relative Procure della Repubblica) e presso le Corti d'appello e attualmente composta:

- da personale di cancelleria
- dai giovani laureati o laureandi, scelti tra i più meritevoli, che svolgono presso detti uffici il tirocinio formativo di 18 mesi (ex art. 73 del D.L. 69/2013) ovvero la formazione professionale nel primo anno del corso di dottorato di ricerca, del corso di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense (ex art. 37, D.L. 98/2011);
- solo per le corti d'appello, anche dai giudici ausiliari già previsti per lo smaltimento dell'arretrato civile (ex art. 62, D.L. 69/2013); dell'ufficio del processo presso i tribunali sono chiamati a far parte anche i GOT (giudici onorari di tribunale), previsti dall'art. 42-ter dell'ordinamento giudiziario (R.D. 12/1941). Le disposizioni attuative dell'ufficio del processo sono di competenza del Ministero della giustizia e del CSM.

Con il [DM giustizia del 1° ottobre 2015](#) sono state dettate le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo; con la [delibera del 24 luglio 2019](#) il CSM ha approvato la risoluzione sui tirocini formativi presso gli uffici giudiziari. In precedenza, con la delibera del 18 luglio 2018, il CSM aveva reso obbligatoria l'istituzione degli UPP.

Il Piano specifica che «gli addetti all'ufficio del processo avranno il compito di collaborare allo studio della controversia e della giurisprudenza pertinente, di predisporre le bozze di provvedimenti, di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile. Tali figure verranno inserite in uno specifico progetto organizzativo in modo da valorizzare il loro apporto di collaborazione con il magistrato, in un'ottica di progressiva riduzione dell'arretrato e di accelerazione della trattazione dei procedimenti in corso».

Il Piano prevede inoltre l'innesto straordinario di **magistrati onorari aggregati** nei tribunali più gravati da **arretrato** nel settore civile, specificando che dovrà trattarsi di professionalità già strutturate e, quindi, in grado di operare da subito a pieno regime, con la finalità specifica di collaborare con il magistrato nell'adozione della decisione e nella redazione della sentenza. Tali magistrati onorari aggregati, dunque, concorreranno all'attività di definizione dei procedimenti mediante la redazione di progetti completi di sentenza al fine di consentire la riduzione dei tempi di durata dei procedimenti civili e la definizione anticipata dei procedimenti per i quali sia stata fissata udienza per la precisazione delle conclusioni;

Secondo quanto specificato dalle schede tecniche annesse al PNRR e depositate dal Governo, l'investimento sull'Ufficio del processo inizia nella seconda metà del 2021 e termina nella seconda metà del 2026, prevedendo assunzioni:

- di personale per l'Ufficio del processo, a sostegno della definizione dei procedimenti pendenti per i tribunali di primo e secondo grado per un periodo di tre anni (prorogabile di altri tre anni);
- di magistrati onorari nei tribunali civili di primo grado che soffrono degli arretrati più significativi. Il loro obiettivo sarà quello di raccogliere la pertinente documentazione legislativa, giurisprudenziale e dottrinale al fine di studiare le questioni sottoposte al giudice e di aiutarlo a prendere la decisione e a redigere le sentenze. Il contratto avrà una durata di tre anni (prorogabile per altri tre anni);
- di personale amministrativo a tempo determinato (per tre anni), in aggiunta al personale attuale e in aggiunta al piano di assunzioni già in corso, con competenze specifiche attualmente non coperte dal personale esistente, per sostenere il notevole e straordinario carico di lavoro degli uffici giudiziari. Il personale assunto sarà assegnato a specifiche unità di missione per rafforzare la capacità amministrativa degli uffici giudiziari e far fronte alle esigenze supplementari derivanti dal rafforzamento dell'ufficio del processo. Il piano prevede l'assunzione di personale amministrativo e giudiziario, di professionisti informatici e di operatori di inserimento dati. Le risorse saranno distribuite sui territori sulla base dell'arretrato di lavoro esistente, contribuendo in tal modo a ridurre le disparità tra gli uffici giudiziari del paese;
- di specifici profili professionali, a sostegno dell'attuazione delle riforme e delle misure straordinarie. Sono compresi in queste assunzioni architetti, ingegneri, geometri, consulenti, analisti, statistici che sosterranno gli uffici nelle attività organizzative essenziali (gestione contabile, informatica, attività statistiche, gestione tecnica degli edifici necessari per rispondere all'aumento delle attività connesse al Piano). Tale personale deve comprendere risorse con competenze diverse (ad esempio tecnico-scientifiche, giuridico-amministrative, operative) e con diversi titoli di studio e professionali (ad esempio, laureati, titolari di diplomi specializzati, titolari di diplomi non specializzati), al fine di offrire la più ampia gamma possibile di competenze nei seguenti settori: costruzioni (ingegneri/architetti, geometri/esperti, ecc.); digitalizzazione (laureati in informatica e laureati in informatica specializzata, ecc.); riforme procedurali e giuridiche (laureati con specializzazione giuridica/amministrativa, ecc.); smaltimento dell'arretrato (laureati in informatica, statistici e ingegneri gestionali, operatori di inserimento dati).

Infine, il Governo prevede di incrementare le competenze digitali attraverso un piano di formazione specifico, che mobiliterà circa 50 formatori già disponibili sul territorio; uffici decentrati distribuiti su tutto il territorio nazionale; l'utilizzo di una piattaforma di e-learning; collaborazione con la Scuola per la Pubblica Amministrazione e con la Scuola Superiore della Magistratura.

Il Piano prevede altresì lo **smaltimento del contenzioso tributario pendente in Cassazione** mediante l'assegnazione temporanea (per due cicli) di magistrati onorari ausiliari alle sezioni tributarie della Corte.

Il Governo, infine, sottolinea l'importanza di **approvare i disegni di legge delega già pendenti in Parlamento** e relativi alla [riforma del processo penale](#) (AC. 2435) e dell'[ordinamento giudiziario](#) (AC. 2681) - attualmente in corso di esame in Commissione Giustizia della Camera- e alla [riforma del processo civile](#) (A.S. 1662) - in corso di esame presso la Commissione giustizia del Senato, dei quali fornisce una sintesi.

Con particolare riguardo al **processo civile**, il PNRR rileva l'esigenza di introdurre anche **nuove misure**, da adottare anche **eventualmente per decreto-legge**, volte a:

- valorizzazione degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie;
- introduzione di ulteriori preclusioni processuali volte a garantire che, fin dalla prima udienza, le posizioni delle parti siano chiare e complete;
- affermazione del principio di chiarezza e sinteticità degli atti processuali;
- accelerazione del processo d'appello;
- potenziamento del giudizio arbitrale attraverso un ampliamento dei poteri cautelari degli arbitri;
- modifiche alla disciplina delle spese di giustizia volte a premiare le parti che concorrano a snellire la fase decisoria in Cassazione;
- digitalizzazione del procedimento di pagamento degli indennizzi Pinto.

Con riguardo agli interventi auspicati dal Parlamento si osserva che non trovano specifico riscontro nel PNRR le tematiche dell'edilizia penitenziaria anche minorile, con individuazione e predisposizione di un sistema di poli detentivi e della sorveglianza carceraria, né quelle del potenziamento delle misure alternative alla detenzione e alla rieducazione dei detenuti.

Non trovano altresì riscontro nel PNRR le indicazioni parlamentari relative all'offerta trattamentale negli istituti penitenziari, alla tutela delle detenute madri, alle misure alternative alla detenzione, al sostegno per le donne vittime di violenza e al potenziamento della sanità penitenziaria, anche con riferimento all'esecuzione di misure di sicurezza.

Peraltro si ricorda che interventi concernenti tali tematiche risultano essere stati in parte anticipati con l'approvazione della legge di bilancio 2021.

La **legge di bilancio 2021** (legge n. 178 del 2020) è intervenuta sul personale del Ministero della giustizia (art. 1, commi da 855 a 867):

- autorizzando l'assunzione a tempo indeterminato, di personale sia di magistratura che amministrativo;
- intervenendo sulla disciplina delle piante organiche flessibili distrettuali per riconoscere ai magistrati destinati a tali piante un incentivo economico;
- autorizzando l'assunzione, a tempo determinato, di 1.080 unità di personale amministrativo non dirigenziale da impiegare nelle attività di eliminazione dell'arretrato relativo ai procedimenti di esecuzione delle sentenze penali di condanna (commi 925-926);
- incrementando le risorse del FUA (Fondo risorse decentrate del personale contrattualizzato non dirigente del Ministero della giustizia) al fine di incentivare le attività amministrative del personale del settore della giustizia, nonché di garantire maggiore efficienza e funzionalità agli uffici giudiziari, agli istituti penitenziari per adulti e minori, ai servizi di giustizia minorile e di esecuzione penale esterna (comma 868).

Con riferimento alla situazione carceraria, la legge di bilancio autorizza la spesa di 25 milioni di euro per l'ampliamento e l'ammodernamento degli spazi e delle attrezzature destinate al lavoro dei detenuti, nonché per il cablaggio e la digitalizzazione degli istituti penitenziari (comma 155) Inoltre è istituito, nello stato di previsione del Ministero della giustizia, un apposito fondo, dotato di 1,5 milioni di euro per ciascuno degli anni del triennio (2021-2023), per finanziare la predisposizione di case famiglia protette dove consentire a donne incinta o madri di prole di età non superiore a 6 anni, di scontare la pena degli arresti domiciliari (commi 322-323).

Con riguardo al *sostegno alle vittime* di reato, il provvedimento incrementa di 2 milioni di euro per il 2021 e il 2022 il Fondo pari opportunità della Presidenza del Consiglio, al fine di favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione delle donne vittime di violenza in condizione di vulnerabilità (comma 28) e di un ulteriore milione di euro per l'anno 2021 l'autorizzazione di spesa per rafforzare la rete di assistenza alle vittime di reato (comma 635). Inoltre, autorizza la spesa di 2 mln di euro per ciascuno degli anni 2021, 2022 e 2023 allo scopo di implementare la presenza di professionalità psicologiche esperte all'interno degli istituti penitenziari per consentire un trattamento intensificato cognitivo comportamentale nei confronti degli autori di reati contro le donne e per la prevenzione della recidiva (comma 27).

Inoltre, l'art. 23-quater del decreto-legge n. 137 del 2020 ha stanziato un milione di euro in più, a decorrere dal 2021, per il completamento del processo di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari, con la finalità di implementare la capienza e il numero, sul territorio nazionale, delle residenze per l'esecuzione delle misure di sicurezza.

La missione n. 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica

La **missione n. 2** ha come obiettivo generale la Rivoluzione verde e la transizione ecologica, ed investe quattro ampi settori di intervento:

- agricoltura sostenibile ed economia circolare;
- energia rinnovabile, idrogeno e mobilità sostenibile;
- efficienza energetica e riqualificazione degli edifici;
- tutela del territorio e della risorsa idrica.

Le **risorse** complessivamente destinate alla missione n. 2 sono **69,80 miliardi di euro**, pari al 31,2% delle risorse totali del Piano.

All'interno della missione, nella componente relativa alla *efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*, il PNRR stanziava **0,45 miliardi** per la realizzazione delle **cittadelle giudiziarie** e la **riqualificazione** e il potenziamento del **patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia** (sono stimati 40 edifici da riqualificare) il PNRR stanziava 0,45 miliardi, ai quali si aggiungono 150 milioni di euro derivanti dai progetti PON.

Le schede tecniche annesse al PNRR e depositate dal Governo specificano che questa linea di intervento consiste nella riqualificazione, in modo ecologico e digitale, del patrimonio immobiliare dell'amministrazione della giustizia, e che quasi tutti i progetti insisteranno sul patrimonio esistente; essendo spesso gli uffici giudiziari ospitati da edifici storici, il Governo prevede la valorizzazione e il recupero degli stessi, anzitutto individuando entro il 2023 gli interlocutori e stipulando i relativi contratti, per giungere alla realizzazione dei progetti **entro il 2026**. Il gestore del programma sarà il Ministero della Giustizia.