



Ministero della Giustizia

“Commissione permanente II - Giustizia – presso la Camera dei deputati”

Audizione della Ministra della giustizia Marta Cartabia

Roma, 15 febbraio 2022

1 Il P.N.R.R. nel settore della giustizia

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

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

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

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

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

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

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

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

Nel periodo trascorso da quando è stata conclusa la negoziazione con la Commissione europea, il Ministero ha condotto un continuo e serrato lavoro.

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

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

Mi preme sottolineare che, nel pianificare e dare prima attuazione al P.N.R.R., il Ministero sta compiendo ogni sforzo, sia in ossequio ai poteri conferiti dal dettato costituzionale, che all'art. 110 scolpisce la funzione del Ministero come servente rispetto ai giudici ed alla funzione del giudicare, sia nel rispetto della vocazione europea, matrice comune alla base delle moderne evoluzioni degli ordinamenti statali.

L'opera di rinnovamento, nel solco degli obiettivi posti dal P.N.R.R., è stata ulteriormente complicata dalla pandemia in corso che, tuttavia, ha trovato pronta l'amministrazione nel "cogliere l'opportunità di una crisi", sperimentando una serie di misure, innovative e, talvolta, coraggiose, i cui positivi esiti consentiranno di trasformarle da scelte contingenti ad opzioni strutturali: non è un caso se molte delle soluzioni di cui al Piano, sono frutto di una elaborazione nata e pensata durante il periodo emergenziale.

È in questa prospettiva, del resto, che deve essere colto il significato di riforme strutturali per il Paese che assumono, nell'ambito del P.N.R.R., le riforme della giustizia. All'Italia non si chiedono interventi "tampone" destinati a esaurirsi nell'orizzonte temporale del Piano, ma uno sforzo preordinato ad un miglioramento definitivo.

Del resto, le riforme della giustizia, nel senso di una sua compiuta modernizzazione e maggiore efficienza, hanno un peso importantissimo su tutto il sistema paese, anche in termini economici: stime della Banca d'Italia (Relazione Annuale sul 2020) indicano che la piena realizzazione dell'obiettivo previsto dal P.N.R.R. di riduzione della durata dei procedimenti civili determinerebbe un aumento del PIL, nel lungo periodo, fino all'1,7%.

Le riforme normative hanno richiesto una ristrutturazione dell'organizzazione del servizio giustizia, accompagnata dalla immissione di ingenti risorse umane e materiali.

Organizzazione e capitale umano sono la condizione di fattibilità delle riforme.

Inoltre, l'efficientamento del sistema passa per una costante attenzione al monitoraggio dei dati ed alla valutazione dei risultati raggiunti nei successivi stati di avanzamento verso gli obiettivi finali.

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

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

L'istituzione del nuovo Dipartimento realizzerà la necessaria integrazione strutturale tra le funzioni di raccolta e di elaborazione dei dati e che potrà accedere direttamente ai dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia, anche se raccolti dagli uffici giudiziari, ferme restando le limitazioni relative alla riservatezza delle indagini e alla tutela dei dati personali.

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

La visione atomistica - a tratti antitetica - della giurisdizione, da un lato, e dell'indirizzo politico dell'attività normativa, dall'altro, cede il passo, al fine del raggiungimento dei *target* concordati con la Commissione europea per l'abbattimento dell'arretrato e la riduzione dei tempi di definizione dei procedimenti, ad un'azione coordinata di tutti i soggetti coinvolti: una *governance* sostanziale che rifletta, anzitutto, gli equilibri e le attribuzioni fissate dalla Costituzione.

È una chiave di lettura, questa, che accomuna molte delle iniziative che sono state intraprese: dalle visite negli uffici giudiziari, per conoscere, discutere e raccogliere dal territorio le indicazioni dei principali problemi, agli indirizzi assunti per garantire al meglio l'impostazione e l'avvio dell'Ufficio per il processo e l'orientamento delle strutture rispetto agli obiettivi del P.N.R.R.

Rispettare gli impegni assunti con l'Europa, raggiungendo gli obiettivi di cui al Piano, richiede in estrema sintesi un'azione che, congiuntamente, coinvolga aspetti organizzativi, di semplificazione, di evoluzione (digitale, *in primis*) e di riforme normative.

2 L'avanzamento degli indirizzi di riforma (Civile, penale, insolvenza e giustizia tributaria)

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

Quanto ai singoli capitoli delle riforme mi limiterò a enunciarne i titoli e il significato essenziale.

2.1 Penale

Un momento di centrale importanza è stato indubbiamente quello dell'approvazione della legge-delega di riforma del processo penale n. 134 del 2021. La legge approvata dal Parlamento intende coniugare obiettivi di maggiore efficienza del sistema con il rispetto delle fondamentali garanzie e principi costituzionali in materia penale.

L'impianto della riforma poggia su due pilastri.

Da un lato incide sulle norme del processo penale, operando sulle varie fasi – dalle indagini fino al giudizio in Cassazione – allo scopo di sbloccare possibili momenti di stasi, di incentivare i riti alternativi, di far arrivare a processo solo i casi meritevoli dell'attenzione del giudice.

D'altro lato, la riforma prevede interventi sul sistema sanzionatorio penale, capaci di produrre anche significativi effetti di deflazione processuale. Questa parte della riforma prosegue lungo una linea già presente nel nostro ordinamento volta a radicare l'idea, costituzionalmente orientata, che la "certezza della pena" non è la "certezza del carcere": l'art. 27 della Costituzione, infatti, parla di "pena" non di "carcere". È in questa prospettiva che va quindi colta la valorizzazione delle pene alternative alla reclusione, che – come ormai ampiamente dimostrato – portano ad una drastica riduzione della recidiva. Ne beneficiano i singoli, ne beneficia la società.

Peraltro, come ben sapete, la riforma della giustizia penale ha affrontato anche il nodo della prescrizione: da un lato è stata confermata dal Parlamento il blocco della prescrizione dopo la sentenza di primo grado, previsto con la riforma del 2019; dall'altro sono stati apportati alcuni correttivi a garanzia dell'imputato, introducendo, nei giudizi di impugnazione, il nuovo

istituto della *improcedibilità* per superamento dei termini di durata massima dei giudizi, modulato in modo da portare sempre tutti i processi a sentenza definitiva.

Il monitoraggio statistico dell'andamento dei tempi nei singoli uffici giudiziari consentirà di intervenire tempestivamente per assicurare le risorse e l'assistenza necessarie nei luoghi dove si ravvisassero motivi di criticità.

In materia di giustizia penale, tra le riforme ancora da attuare non possiamo dimenticare quella sul 4-*bis* della legge sull'ordinamento penitenziario, che so essere di prossima discussione in Commissione giustizia alla Camera: a maggio scadranno infatti i 12 mesi di tempo dati dalla Corte costituzionale al Parlamento per intervenire sulla materia, nel rispetto dei principi costituzionali e salvaguardando le specificità e le esigenze del contrasto soprattutto alla mafia e alla criminalità organizzata in generale.

Non posso concludere questa parte sulla giustizia penale senza un cenno al fatto che uno dei fili rossi che legano le trame della riforma è quello della riparazione dell'offesa e dell'attenzione alle vittime. Si spiega così il più innovativo capitolo della riforma, dedicato alla giustizia riparativa.

2.2 Civile

Anche la riforma del processo civile – ora legge delega n. 206 del 2021 – punta a fornire risposte più celeri alle esigenze quotidiane dei cittadini e delle imprese, intervenendo su un doppio binario: da un lato, valorizzando e perfezionando gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie – i cosiddetti ADR – al fine di deflazionare il carico dei tribunali favorendo soluzioni consensuali dei conflitti; dall'altro, agisce sulle procedure, con interventi mirati e circoscritti, nell'ottica della semplificazione e della riduzione dei tempi “morti”. La riforma mira a realizzare una maggiore concentrazione delle attività processuali nell'ambito della prima udienza di comparizione delle parti e di trattazione della causa.

Riduzione della domanda, razionalizzazione della risposta.

Tra le innovazioni introdotte dalla riforma sottolineo, per importanza, un istituto del tutto nuovo per l'ordinamento italiano, denominato «*rinvio pregiudiziale in Cassazione*» e ispirato ad esperienze di successo come quella francese o quella della Corte di giustizia dell'Unione europea. Coinvolgendo precocemente la Corte di cassazione, attraverso il rinvio pregiudiziale, per la soluzione di dubbi interpretativi, il giudice può prevenire la formazione

di contrastanti orientamenti territoriali e favorire la certezza del diritto, con un importante effetto deflattivo.

Infine, abbiamo avviato il procedimento di modifica del d.m. 55/2014 (Regolamento recante la determinazione dei parametri per la liquidazione dei compensi per la professione forense) al fine di scoraggiare il ricorso temerario alla giustizia civile. In particolare, nella bozza di decreto – già inviata al Consiglio di Stato per il prescritto parere – si prevede: 1) l'adozione di un'unica percentuale per regolare gli aumenti e le diminuzioni dei valori base dei parametri, individuando la percentuale del 50%, così riducendo i margini di discrezionalità nella quantificazione delle spese legali; 2) la riduzione dei compensi per il difensore che si presta a patrocinare azioni legali che risultano temerarie o frivole; 3) l'aumento della misura del compenso spettante all'avvocato che assiste la parte nelle procedure di mediazione o di negoziazione assistita. Al contempo, si è proceduto ad adeguare, almeno tendenzialmente, i valori parametrici all'aumento medio del costo della vita dal 2014, anno di entrata in vigore del D.M. vigente, al 2021.

2.3 Riforma insolvenza

All'attuale emergenza provocata dalla pandemia è legato un altro intervento normativo che si è reso indispensabile: la riforma delle norme sull'«insolvenza» delle imprese.

L'obiettivo è quello di offrire nuovi e più efficaci strumenti agli imprenditori per sanare quelle situazioni di squilibrio economico-patrimoniale che, pur rivelando l'esistenza di una crisi o di uno stato di insolvenza, appaiono reversibili.

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

Il cuore della nuova normativa dell'*insolvency* è la «*composizione negoziata della crisi*». Si tratta di un percorso volontario, attraverso il quale l'imprenditore, lontano dalle aule giudiziarie, in assoluta riservatezza, si rivolge a un esperto, terzo e imparziale.

L'esperto è una nuova figura professionale, in grado di favorire le trattative, di aiutare l'imprenditore di ogni dimensione a superare la crisi e di assicurare la continuità dell'impresa, a beneficio di tutti: dello stesso imprenditore, dei suoi creditori, come dei lavoratori.

Sotto altro profilo, sono stati introdotti *sistemi di allerta*, sia interni sia esterni all'azienda, demandati a creditori pubblici qualificati, affinché l'imprenditore in crisi possa per tempo avvalersi di questo strumento.

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

In prospettiva, occorrerà modificare il sistema dei reati fallimentari, a cui sta già lavorando una Commissione di esperti insediata presso il Ministero.

2.4 Le riforme in fase di elaborazione

Delega penale, delega civile, diritto di famiglia dei minorenni, insolvenza: sul piano delle riforme tanto lavoro è stato fatto; molto altro lavoro ci attende.

Le più importanti riforme normative sono state approvate in forma di legge delega e dunque richiedono di essere attuate attraverso l'adozione dei *decreti legislativi delegati*, entro la fine del 2022. Questo stabiliscono gli impegni del P.N.R.R. Tuttavia, conto di poter sottoporre alle Camere gli schemi dei decreti legislativi di attuazione, per i pareri necessari, molto prima della scadenza. Cinque gruppi per il penale e sette per il civile sono già alacremente al lavoro per la loro elaborazione e redazione.

Recentemente, come è noto, sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri gli emendamenti al disegno di legge sulla riforma dell'ordinamento giudiziario e sul Consiglio Superiore della Magistratura. Tali emendamenti intervengono, tra l'altro, su profili strettamente attinenti agli impegni assunti con il P.N.R.R. e, in particolare, a quanto riguarda la previsione di sistemi di monitoraggio e di perfezionamento dei percorsi di formazione, con introduzione di elementi di managerialità, per coloro che aspirano a posti direttivi e semidirettivi.

Entro il 2022 dovremo portare a termine anche la riforma della giustizia tributaria, a cui stiamo lavorando insieme al Ministero dell'economia e delle finanze.

2.5 Analisi dei primi flussi statistici

Ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, la Commissione Europea ha richiesto che le percentuali di riduzione dell'arretrato civile e del disposition time civile e penale fossero calcolate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (cd baseline). Per il calcolo del disposition time civile sono considerati solo i "procedimenti contenziosi" secondo la classificazione proposta dalla Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (Cepej).

Il Ministero della Giustizia effettua un monitoraggio semestrale dell'andamento degli indicatori PNRR funzionale, tra l'altro, ad assolvere gli obblighi di rendicontazione alla Commissione europea dei risultati derivanti dall'attuazione degli investimenti e delle riforme previsti dal Piano ("monitoraggio continuo").

Per il PNRR il Ministero, attraverso le sue articolazioni, ha avviato un intenso lavoro di informazione sul calcolo e logiche dei target del PNRR, predisponendo un vero e proprio kit statistico per ogni ufficio, ha dato precise indicazioni con circolari e iniziato con gli uffici a costruire una metodologia per il continuo monitoraggio richiesto dal PNRR.

Premesso che ancora gli uffici non giovano delle risorse del PNRR, e considerato che non si è ancora usciti dal quadro di Pandemia che ha interessato anche il lavoro negli uffici giudiziari, tuttavia il riscontro può dirsi positivo.

L'andamento dei flussi dei dati di fine 2021 per il **settore civile** è decisamente confortante in quanto si segnalano valori più bassi rispetto alla baseline 2019 per tutti gli indicatori PNRR **in specie**:

- **disposition time totale** -11,1%.
- **arretrato in Tribunale** -4%.
- **arretrato in Corte di appello** -11,6%.

La complessiva analisi dei flussi del civile segnala poi che in tutte le fasi del giudizio vi è stata **una riduzione di pendenze rispetto al 2019**: in tribunale -8,6%, in Corte di appello -13,5% e in Corte di Cassazione -5,0%.

Con riguardo al **settore penale**, nel 2021 in specie il disposition time totale fa registrare un miglioramento rispetto al 2020, anche se non siamo ancora tornati ai livelli pre-pandemia (+8,8% rispetto alla baseline).

Va in ogni caso sottolineato che non è la produttività ad essere calata; specie quella del civile, calcolata con l'indicatore del clearance rate, è stata ottima nel 2021 e superiore a quella del 2019 (1,14 in Tribunale, 1,20 in Corte di Appello e 1,30 in Corte di Cassazione).

Nel complesso, dunque, i dati restituiscono un quadro di miglioramento della performance del sistema non solo rispetto ai valori del 2020, fortemente influenzati dalla pandemia, ma anche rispetto a quelli del 2019, che fa ben sperare in ottica PNRR dal momento che solo nei prossimi mesi si avvieranno gli effetti reali degli investimenti, in specie degli assunti per l'Ufficio per il processo.

3 Ufficio per il processo (Misura M1C1)

Nel significare gli sviluppi intercorsi nell'anno 2021 e nel presentare le tappe evolutive del 2022, ritengo opportuno iniziare l'esposizione a partire dall'Ufficio del processo, per il ruolo strategico che quest'ultimo riveste nel raggiungere gli obiettivi concordati con l'Europa.

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

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

Si determina, in tal modo, un deciso cambio di paradigma rispetto alla tradizionale visione della funzione giudiziaria, introducendosi negli uffici giudiziari la dimensione dell'*equipè*.

Il giudice sarà supportato da una squadra di validi e diversi collaboratori, che potranno contribuire all'efficacia e all'efficienza del suo intervento, favorendo il raggiungimento degli ambiziosi obiettivi indicati dall'Europa.

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

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

In attuazione del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, sono stati elaborati i decreti ministeriali che definiscono il quadro di riferimento per il reclutamento degli addetti all'Ufficio per il processo e hanno consentito l'avvio della relativa procedura assunzionale.

Segnatamente, con il primo decreto, adottato ai sensi dell'articolo 12, comma 1, del citato decreto, si è avviato il reclutamento della prima *tranche* di 8.250 unità di addetti all'Ufficio per il processo, determinando i complessivi contingenti assegnati agli uffici dei vari distretti, tenendo anche conto dell'assegnazione di 400 addetti alla Corte di cassazione; con il secondo

decreto sono stabilite le materie e le modalità della procedura di reclutamento degli addetti all'Ufficio per il processo.

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

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

Ai fini di rendere effettivo l'istituto dell'Ufficio per il processo, sono state, nel corso del 2021, emanate le seguenti circolari (tutte pubblicate sul sito del Ministero):

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

Sussistono profili che potranno essere perfezionati anche attraverso interventi sulla normativa primaria, come quelli concernenti la continuità tra tirocini formativi e servizio in qualità di addetto presso l'Ufficio per il processo ai fini dell'accesso al concorso in magistratura; la disciplina della incompatibilità con l'esercizio della professione forense nell'ottica di assicurare le migliori garanzie specie sul piano previdenziale. Altri aspetti potranno trovare adattamenti equilibrati secondo le diverse situazioni (dottorati, assegni di ricerca, ricercatori, borsisti): è interesse di tutti, ritengo, che i ragazzi più qualificati possano

dare il loro contributo di sicuro valore a questo processo straordinario di efficientamento della giustizia.

Alla luce dei dati aggiornati al 7.02.2022, rappresento che le procedure del bando da 8171 posti si sono chiuse con ben 9915 tra vincitori e idonei; saranno pertanto 1744 gli idonei che potranno essere chiamati sui posti eventualmente vacanti all'esito della chiusura della prima procedura di scelta sede.

Tuttavia, le partecipazioni e i vincitori si sono concentrati prevalentemente nei distretti del sud, meno in quelli del Nord come Genova, Venezia, Trieste, Brescia e Firenze, ove i vincitori sono risultati inferiori ai posti messi a concorso.

All'esito della scelta delle sedi, risulta che:

- *i posti coperti sono **7212**;*
- *i posti rimasti vacanti sono **959**;*
- *la mancata copertura allo stato dei posti è pari al **12%** sul totale.*

Già dalle prossime settimane si passerà a chiamare gli idonei nei vari distretti per la scelta delle sedi vacanti in sede distrettuale e poi si passerà a creare un'unica graduatoria nazionale per la scelta dei posti vacanti in altri distretti.

Quanto alla tempistica, evidenzio con soddisfazione:

- *che nei giorni dal 20 al 28 gennaio è avvenuta la scelta delle sedi da parte dei vincitori, mediante piattaforma informatica a cura del Ministero della giustizia;*
- *il giorno 1° febbraio 2022 è stato emanato il provvedimento di assunzione dei vincitori, e sono stati redatti i contratti con sottoscrizione della parte pubblica.*
- *dal 14 al 18 febbraio è fissata la data per l'immissione in servizio presso la Suprema Corte di Cassazione;*
- *dal 21 al 25 febbraio 2022 entreranno in servizio i vincitori del concorso per addetti all'ufficio del Processo negli uffici del territorio nazionale, ad esclusione di quelli delle Province autonome di Trento e di Bolzano.*

A tal ultimo riguardo, evidenzio che, con separato bando, è stato indetto il concorso per ulteriori 79 unità di addetti da destinare agli uffici giudiziari delle province autonome di Trento e Bolzano (pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale del 10 dicembre 2021). Lo svolgimento di tale procedura concorsuale è previsto per il prossimo mese di marzo.

Al fine di garantire l'idonea preparazione tecnica dei neoassunti, è stato predisposto un programma di formazione del personale addetto, che offrirà agli addetti un supporto iniziale e permanente per tutto lo svolgimento del rapporto, anche attraverso il diretto coinvolgimento della Scuola superiore della magistratura e della Scuola superiore dell'amministrazione.

Sono state, altresì, predisposte misure destinate ad orientare gli uffici giudiziari nell'organizzazione delle attività volte a strutturare l'Ufficio per il processo ed a renderlo funzionale ad accogliere i neoassunti, quali:

- la costituzione di sei gruppi di lavoro, composti da referenti di tutte le Direzioni generali, con funzioni di supporto e comunicazione con i distretti di Corte di appello;

- la creazione di un servizio di help-desk dedicato, utilizzato per formulare quesiti connessi agli obiettivi del P.N.R.R.;

- l'organizzazione di incontri con tutti i distretti di corte d'appello per esporre gli obiettivi del piano, tenendo conto delle peculiarità di ciascun territorio e di ogni ufficio giudiziario.

L'intera fase di sviluppo e preparazione è stata costantemente seguita dalle articolazioni dell'amministrazione centrale, attraverso la predisposizione di puntuali circolari e provvedimenti organizzativi.

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

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

Si tratta di 1.660 unità di personale amministrativo e tecnico – laureati; di 750 unità di personale amministrativo e tecnico – diplomati specializzati e di 3.000 unità di personale amministrativo – diplomati non specializzati.

Le procedure concorsuali volte al reclutamento di detto personale sono previste per il mese di aprile 2022.

Non va dimenticato, peraltro, che la politica di rafforzamento del personale si innesta nel solco di un percorso già intrapreso sin dal 2018, anno in cui è stato deliberato e finanziato un piano di assunzioni di personale amministrativo per circa 13.000 unità (aumentato con le ultime leggi di bilancio a circa 17.000 unità) e che, in attuazione di tale piano, sono state già assunte 7000 unità.

Parimenti, sempre nella citata ottica di trasformare lo straordinario ed il contingente in ordinario e strutturale, si segnala che l'obiettivo, nel lungo periodo, è quello di rendere operativa in via permanente la struttura organizzativa così costituita per mantenere inalterata la sua composizione e la sua funzione: a tal fine, alle risorse reclutate con contratto a tempo determinato nell'ambito del recovery verranno poi riconosciuti titoli preferenziali e riserva di quota nei concorsi che verranno effettuati dal Ministero e da altre pubbliche amministrazioni.

3.1 Misure a sostegno dell'Ufficio per il processo

Quanto alle misure di sostegno all'Ufficio per il processo, il "Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato", cosiddetto **Progetto Task force** (in

linea con l’Azione 1.4.1 del PON *governance* 2014 – 2020) promuove, individuando quali beneficiarie le Università pubbliche, il miglioramento dell’efficienza e delle prestazioni degli Uffici giudiziari *con l’obiettivo di:*

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

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

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

4 L’edilizia giudiziaria nell’ambito del P.N.R.R.

Come si è detto, al potenziamento delle risorse umane deve accompagnarsi l’ulteriore impegno di garantire spazi lavorativi adeguati, sia sotto il profilo quantitativo che qualitativo, ed in grado di fornire le condizioni per generare risultati di efficacia ed efficienza in linea con le prospettive del Piano.

L’ingente piano assunzionale attivato in forza degli obblighi assunti in sede di P.N.R.R. impone, dunque, la predisposizione delle postazioni di lavoro atte ad accogliere il personale di prossima assunzione per l’Ufficio per il processo.

In tale ottica, la competente articolazione ministeriale ha avviato una preventiva ricognizione degli spazi in uso agli Uffici giudiziari, presso 168 sedi, ed ha effettuato verifiche

presso le sedi interessate, in tal modo addivenendo alla quantificazione della spesa necessaria per la fornitura e predisposizione delle postazioni di lavoro, ammontante a oltre euro 5.000.000,00.

Altresì, si è provveduto al reperimento – tenuto conto delle unità destinate ai singoli Uffici giudiziari con decreto della Ministra della giustizia del 28 settembre 2021 – del 80% del totale delle postazioni di lavoro necessarie.

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

La linea di investimento, rivolta ad intervenire tempestivamente sulle strutture inadeguate che influiscono sull'erogazione del servizio giudiziario, consentendo la creazione di un contesto urbano rinnovato a beneficio degli utenti e dell'intera comunità, si focalizza sulla manutenzione di beni esistenti, consentendo la tutela, la riqualificazione e il recupero del patrimonio storico che spesso ospita gli uffici dell'amministrazione della giustizia italiani, sì da evitare la costruzione di nuovi impianti.

Oltre all'efficientamento dei consumi energetici, il programma intende inoltre a:

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

La misura si pone l'obiettivo di intervenire, entro la metà del 2026, su 48 edifici dislocati in diverse aree geografiche, efficientando 290.000 mq (con riduzione di consumi energetici di 0,735 ktep/anno).

Sotto il profilo tipologico, tra i 48 interventi ammessi al P.N.R.R. – e per lo più affidati ai Provveditorati delle opere pubbliche quali soggetti attuatori – si distinguono 38 interventi di grandi manutenzioni e 10 interventi relativi a cittadelle della giustizia.

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

- Trani: si realizzerà attraverso interventi di riqualificazione, rifunzionalizzazione e completamento del plesso storico di Palazzo Carcano. L'intervento ha come ente attuatore l'Agenzia del Demanio e investe una superficie di 1.200 mq a fronte di un finanziamento P.N.R.R. di euro 2.000.000,00;
- Bergamo: verrà realizzata a cura dell'Agenzia del Demanio presso l'ex Convento della Maddalena. La riqualificazione e rifunzionalizzazione del sito, dove si realizzeranno adeguamenti strutturali ed impiantistici, permetterà l'ampliamento del Tribunale. L'intervento investirà un'area di 2.017 mq ed avrà un finanziamento di euro 4.000.000,00;
- Monza: è prevista la riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'Ala Est del Palazzo di giustizia. L'area su cui si prevede di intervenire copre una superficie complessiva di 7.300 mq a fronte di un finanziamento inserito nel P.N.R.R. di euro 6.000.000,00;
- Napoli: a cura dell'Agenzia del demanio, prevede il collegamento tramite un ponte pedonale sopraelevato di nuova realizzazione tra gli uffici della Procura della Repubblica ed il nuovo Palazzo di giustizia. Verranno inoltre potenziati ed ottimizzati gli spazi della Procura e del Tribunale. Il progetto investirà un'area complessiva di 4.100 mq e sarà finanziato dal P.N.R.R. per euro 6.700.000,00;
- Benevento: ha come ente attuatore l'Agenzia del demanio e verrà realizzata nell'ex Caserma Pepicelli, vincolata ai sensi del decreto legislativo 42/2004. I lavori di riqualificazione e rifunzionalizzazione porteranno all'allocazione nel compendio anche di uffici destinati ad enti pubblici, attualmente in locazione passiva. L'intervento coinvolgerà 9.826 mq e sarà finanziato dal P.N.R.R. per euro 15.000.000,00;
- Perugia: a cura dell'Agenzia del Demanio, prevede la riqualificazione e rifunzionalizzazione di Palazzo del Capitano del Popolo, edificio posto nel centro storico della città e che attraverso un adeguamento funzionale, impiantistico e sismico verrà destinato ad uffici giudiziari. Il progetto riguarderà una superficie complessiva di 6.421 mq e sarà finanziato all'interno del P.N.R.R. per euro 1.595.000,00;
- Roma: verrà realizzata tramite la riqualificazione e rifunzionalizzazione dell'ex Caserma Manara a cura del Provveditorato alle Opere Pubbliche. Verranno realizzati urgenti interventi di manutenzione straordinaria ai sensi del decreto legislativo 9 aprile 2008, n. 81. La superficie investita dagli interventi è pari a 10.000 mq e il finanziamento inserito nel P.N.R.R. è pari a euro 750.000,00;

- Latina: ha come stazione appaltante il Provveditorato alle Opere Pubbliche; prevede lavori di riqualificazione e rifunzionalizzazione e completamento del I lotto, dove troveranno spazio gli uffici della nuova sede della Procura della Repubblica. La superficie interessata è di 6.900 mq e l'importo finanziato dal P.N.R.R. è di euro 5.800.000,00;
- Velletri: è previsto l'ampliamento con nuova edificazione del Palazzo del Tribunale, a cura del Provveditorato alle Opere Pubbliche. Oltre ai nuovi spazi si interverrà anche con una riqualificazione funzionale di tutti gli ambienti. La superficie coinvolta è pari a 17.032 mq e l'intervento sarà finanziato all'interno del P.N.R.R. per euro 9.700.000,00;
- Venezia: l'intervento interessa il III lotto della ex Manifattura Tabacchi ed ha come stazione appaltante il Comune di Venezia. Verranno svolti interventi di recupero e di risanamento conservativo ai sensi del decreto legislativo n. 81/2008 al fine della loro rifunzionalizzazione ad Ufficio giudiziario. La superficie di intervento è pari a 9.000 mq e l'importo finanziato all'interno del P.N.R.R. è pari a euro 30.000.000,00.

Quanto ai 38 interventi manutentivi degli Uffici giudiziari, che si svolgeranno su gran parte del territorio nazionale, la spesa complessiva sarà pari ad euro 330.000.000,00.

Anche in relazione a tali interventi, i dati aggiornati sulle tempistiche dimostrano che si è in linea con il rispetto delle prime milestone imposte dal Recovery Plan¹.

In particolare, le procedure relative alla progettazione si trovano nel seguente stato:

1. per il 19% degli interventi, i soggetti attuatori stanno ultimando la predisposizione della documentazione necessaria per procedere con l'affidamento del Servizio di progettazione;

¹ MILESTONES

- a) pubblicazione dei bandi di gara:
 - 1) entro il 31.12.2022: il 20% (rilevanza nazionale);
 - 2) entro il 30.06.2023: il 50% (rilevanza nazionale);
- b) aggiudicazione delle gare per i lavori:
 - 1) entro il 31.12.2023: il 100% (rilevanza a livello europeo);
- c) inizio dei lavori:
 - 1) entro il 30.09.2023: il 20% (rilevanza nazionale);
 - 2) entro il 31.03.2024: il 50% (rilevanza nazionale);
 - 3) entro il 31.03.2025: il 100% (rilevanza nazionale);

TARGET

- d) ultimazione dei lavori entro il 31.03.2026:
 - 1) collaudo: il 100% (rilevanza nazionale);
 - 2) superficie costruita, riqualificata e potenziata: mq. 289.234 (rilevanza a livello europeo);
- e) rendicontazione entro il 30.06.2026:
 - 1) numero di edifici di giustizia soggetto a riqualificazione e valorizzazione: n. 48 (rilevanza nazionale);
 - 2) riduzione dei consumi energetici: 0,735 ktep/anno (rilevanza nazionale);

2. per il 48%, sono state iniziate dai soggetti attuatori le procedure ai fini dell'affidamento del servizio di architettura e ingegneria e comprendono, laddove necessario a causa dell'elevato importo, le pubblicazioni in Gazzetta Ufficiale e su quotidiani;
3. per il 17% degli interventi, il servizio di progettazione è stato aggiudicato;
4. per il 14% degli interventi, il progetto è stato depositato ed è in fase di verifica e validazione da parte dei competenti organi;
5. il 2% degli interventi è riferito a progettualità per le quali sono in corso di avvio le procedure di gara per l'individuazione dell'operatore economico che dovrà eseguire i lavori.

Ricordo, al riguardo, che la prima scadenza per la pubblicazione dei bandi di gara per l'esecuzione dei lavori è il 31 dicembre 2022: entro tale data dovrà essere avviata il 20% delle procedure di gara per l'affidamento dell'esecuzione dei lavori.

Rispetto a tale scadenza, la circostanza che il 19% degli incarichi di progettazione è già stato aggiudicato e che gli elaborati verranno consegnati entro la fine di questo mese, induce ad essere ottimisti sul raggiungimento di questo primo traguardo.

5 L'architettura penitenziaria. Nuovi padiglioni e P.N.R.R.

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

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

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

Il trend crescente dei posti detentivi regolamentari è confermato dall'attivazione - nel corso del 2021 - del nuovo padiglione da 200 posti della Casa Circondariale di Taranto, dalla ultimazione dei lavori relativi al

nuovo padiglione da 200 posti presso la Casa di Reclusione di Sulmona (del quale è prossimo il collaudo) e dalla ultimazione dei lavori del nuovo padiglione da 92 posti - destinato al regime ex art. 41 bis, O.P. - presso la Casa Circondariale di Cagliari (in fase di collaudo).

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

Sempre nell'ottica del perseguimento dei predetti obiettivi, ed in continuità con l'esperienza già avviata dal Ministero della giustizia con gli Stati Generali dell'esecuzione penale. è stata istituita, con decreto ministeriale del 12.01.2021, presso il Gabinetto del Ministro della giustizia, la "Commissione per l'architettura penitenziaria" incaricata "di predisporre un progetto/format di riqualificazione delle strutture carcerarie per allineare sempre più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una reale visione di reinserimento sociale e recupero personale". Compito della Commissione per l'Architettura Penitenziaria, istituita con decreto ministeriale, era quello di elaborare un progetto/format di riqualificazione degli edifici penitenziari per allineare sempre di più i luoghi dell'esecuzione penale intramuraria alla funzione costituzionale di responsabilizzazione del detenuto in una reale visione di reinserimento sociale e di recupero personale.

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

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

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

Il finanziamento, destinato alla costruzione di n. 8 nuovi padiglioni penitenziari, da realizzare all'interno di otto strutture penitenziarie già esistenti ed operative (e quindi già nella

disponibilità del patrimonio concesso in uso governativo dal Demanio a questa Amministrazione), si poneva – e si pone – l’obiettivo di contribuire e rinforzare l’azione dell’Amministrazione nel contrasto alla recidiva, in coerenza con l’intero P.N.R.R. proposto dal Ministero della giustizia italiano.

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

6 Le politiche di digitalizzazione nel quadro del P.N.R.R.

L’attenzione alla digitalizzazione, fatta propria dal P.N.R.R., testimonia che quest’ultima non è soltanto la semplice dematerializzazione degli atti e dei documenti tradizionalmente cartacei, ma rappresenta un nuovo sistema di organizzazione delle forme e della conoscenza e, come tale, si dimostra ormai essenziale ed ineludibile per l’esercizio consapevole della giurisdizione.

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

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

Le linee che investono il mondo della giustizia, nel quadro del P.N.R.R., si distinguono in tre categorie, a loro volta strutturate in differenti azioni:

- 1) l’investimento 1.6.2 - Digitalizzazione del Ministero della giustizia;
- 2) la riforma 1.8 – Digitalizzazione del Sistema giudiziario;

3) Il supporto all' Ufficio per il processo.

6.1 La digitalizzazione del Ministero della Giustizia

Meritano menzione il progetto di digitalizzazione dei fascicoli giudiziari e il *data lake*.

6.1.1. Digitalizzazione fascicoli giudiziari

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

La linea di progetto consentirà di eliminare quindi la componente cartacea dei fascicoli processuali pendenti o definiti, in primo e secondo grado nei Tribunali e nelle Corti di appello, negli ultimi 10 anni, raggiungendo il duplice obiettivo di consentire la consultazione telematica integrale dei fascicoli, nonché l'eliminazione della gestione di archivi cartacei.

Per la Suprema Corte di cassazione si intendono eliminare i fascicoli cartacei rendendoli disponibili con un sistema informativo del processo di legittimità e della trattazione degli atti amministrativi della Corte. Tale digitalizzazione contribuirà in modo determinante all'erogazione sicura ed efficiente di servizi della giustizia più evoluti e sostenibili, consentendo un più rapido accesso alle informazioni, ai dati e ai documenti, garantendo un considerevole numero di accessi (in continuità operativa) a tutti gli utenti del sistema giustizia ed ai fruitori dei servizi per i cittadini.

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

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

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

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

La digitalizzazione dei fascicoli giudiziari verrà realizzata attraverso la scansione di circa 10 milioni di atti depositati nei processi civili dei Tribunali e delle Corti d’appello negli ultimi dieci anni. È prevista altresì la scansione delle pronunce della Corte di cassazione.

Il risultato di questo sforzo sarà di particolare pregio, poiché consentirà di avere accesso anche da remoto a tutti gli atti e documenti del merito e alle pronunce di legittimità, con evidente effetto sulla riduzione dei tempi di accesso e di lavorazione delle richieste.

Ne deriverà, quale ulteriore effetto positivo, una maggiore capacità di smaltimento del carico di arretrato da parte delle cancellerie, liberate dagli oneri di ricerca di archivio.

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

Entro il quarto trimestre 2023, secondo quanto previsto dalla *milestone* europea, dovrà essere completata la digitalizzazione di 3,5 milioni di fascicoli, per arrivare a 4 milioni di fascicoli al secondo trimestre 2024 (scadenza che si è data l’Amministrazione stessa).

L’obiettivo della digitalizzazione di 10 milioni di fascicoli dovrà essere completato, secondo le indicazioni europee, nel secondo trimestre del 2026.

6.1.2. Data Lake

L’adozione di un sistema di *data lake*, dal canto suo, può rappresentare una svolta per la digitalizzazione della giustizia, perché consente un notevole ampliamento delle informazioni alle quali si ha accesso, grazie a un *set* potenzialmente infinito di tipologie di dati: è in sostanza il quesito di analisi a determinare la selezione dei dati dai quali attingere informazioni.

Durante l’anno sono proseguite, nel contesto del P.N.R.R., le attività di ricerca e analisi in collaborazione con il Consorzio Interuniversitario Nazionale per l’Informatica (CINI) attivate nell’ambito della convenzione con la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane (CRUI), per sviluppare il progetto del *data lake Giustizia*, che si colloca nell’ambito del quadro delle

politiche dell'Unione europea riguardo alla "Strategia europea dei dati" e del Partenariato Globale sull'Intelligenza artificiale (*Global Partnership on Artificial Intelligence*).

Il progetto prevede la futura realizzazione di sei nuovi sistemi di conoscenza, basati su una piattaforma di raccolta dei dati, che hanno lo scopo di estrarre la conoscenza contenuta nel patrimonio documentale e nei dati pubblici esterni al dominio giustizia.

In particolare, si prevede la realizzazione dei seguenti sistemi:

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

L'assegnazione dell'appalto relativo al progetto, nell'ambito dell'Accordo Quadro Data Management della CONSIP, è ipotizzata entro il secondo trimestre del 2022. Successivamente, si prevede l'avvio del contratto, secondo la *milestone* europea, entro il quarto trimestre del 2023.

In tal modo, nel rispetto della scadenza fissata dall'Italia, sarà possibile effettuare il rilascio di almeno due dei sei sistemi previsti, entro il terzo trimestre 2025, per arrivare al completamento del rilascio di tutti i sei sistemi entro il termine fissato dall'Unione Europea per il secondo trimestre 2026.

6.2 La digitalizzazione del sistema giudiziario

6.2.1. Processo penale telematico

In tema di processo telematico, segnalo un'importante innovazione, che consentirà di celebrare in via digitale le udienze del dibattimento penale di primo grado (con esclusione, ad oggi, della sola udienza preliminare).

Nello specifico, è in corso di realizzazione un *workflow* digitalizzato, *Work Flow Manager*, con l'obiettivo di ampliare la tipologia di provvedimenti e di soggetti abilitati alla redazione, firma e deposito digitale e telematico dei provvedimenti al fine di rendere tutti i flussi procedurali digitali.

Saranno inoltre resi disponibili, entro il primo semestre 2022, la redazione, la firma e il deposito digitale e telematico, attraverso il *Work Flow Manager*, relative al flusso delle intercettazioni P.M.-G.I.P.

Ulteriore novità è costituita dal Portale deposito atti penali, la cui finalità è quella di ampliare la tipologia di atti e di soggetti abilitati al deposito telematico, comprendendovi tutti gli atti di parte formati e redatti da avvocati ed ausiliari.

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

Più in generale, evidenzio che l'avvio delle attività di progettazione e i primi sviluppi del Processo penale telematico, la cui genesi risale al periodo pre-pandemico, hanno trovato forte impulso con il sopraggiungere dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e con la correlata ideazione del P.N.R.R., producendo una serie di significativi risultati.

In particolare, si segnala che:

- quanto al portale notizie di reato e al portale deposito atti penali, i dati relativi al flusso digitale svolto dai portali, dalla data di messa in esercizio sino all'anno 2021, conferma la scelta di implementare l'accesso e la diffusione dei portali su tutto il territorio nazionale e, progressivamente, per tutti i gradi di giudizio;
- in via sperimentale, da gennaio 2021, presso i distretti di Corte d'appello di Milano e Palermo è stata data la possibilità ai difensori di accedere al fascicolo digitale. È altresì in corso di analisi e realizzazione la possibilità per i difensori di richiedere la certificazione di cui all'art. 335 c.p.p. tramite il suddetto portale;
- tutti gli interventi attuati nel 2021 si sono mossi nella direzione di semplificare l'interazione tra difensori e Uffici giudiziari in modo da superare gradualmente l'utilizzo delle PEC e, soprattutto, far fronte alle necessità imposte dalla pandemia in corso;
- in merito all'evoluzione del sistema per la videoconferenza, ha continuato ad avere proficuo utilizzo l'applicazione realizzata allo scopo di semplificare ed automatizzare il processo di prenotazione delle aule per la celebrazione di udienze in videoconferenza. Il Portale di Prenotazione in parola (MVC1) consente il tracciamento delle richieste di aule e ottimizza le interazioni tra gli attori coinvolti: autorità giudiziaria, D.A.P. e Sala di Regia. Sono state allestite con il nuovo sistema 339 aule totali in 166 uffici giudiziari. Nel solo 2021 sono state allestite 61 aule ed è previsto l'allestimento di ulteriori 7 già programmate

per il 2022 (di cui 2 già ultimate ad oggi). Sono finora state, altresì, allestite 446 salette totali in 80 sedi carcerarie diverse. Nel solo 2021 sono state allestite 12 salette ed è previsto l'allestimento di ulteriori 43 salette nel corso dell'anno 2022. I dati sull'utilizzo della multivideoconferenza, riferiti all'anno 2021, indicano che la media udienze al giorno in MVC è pari a 78,5; la media udienze al mese è pari a 1.956,5; la media di aule/sale collegate è pari a 6.982.

6.2.2. Processo civile telematico

Uno degli obiettivi più ambiziosi del P.N.R.R riguarda il completamento del percorso che ha portato alla nascita del processo civile telematico, attraverso l'avvio del processo interamente telematico, da realizzarsi entro il quarto trimestre del 2023, in ossequio al termine europeo.

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

Nella medesima ottica, ed in via strumentale rispetto al processo di completamento del PCT, è prevista l'istituzione dell'obbligo di gestione completamente elettronica di tutti i documenti.

Va peraltro evidenziato, con riguardo al percorso di implementazione del processo civile telematico, che le attività del Ministero sono state costanti e caratterizzate da continui progressi: è in corso l'esecuzione del contratto per la realizzazione del Progetto infrastrutturale "processo civile telematico" (progetto cofinanziato con fondi PON e fondi di bilancio); mentre per quanto attiene al percorso di consolidamento delle infrastrutture per il PCT sono in fase di completamento i cablaggi degli Uffici dislocati su tutto il territorio nazionale, delle *sale server* con il potenziamento dei sistemi e delle procedure di *disaster recovery* nonché il potenziamento della banda di rete.

Né va sottaciuto che la riforma radicale rappresentata dal Processo civile telematico ha determinato una profonda evoluzione dei sistemi di area civile, volti alla unificazione di tecnologie e funzionalità che consentiranno la condivisione di dati e documenti in maniera circolare dal Giudice di pace alla Corte di cassazione, con un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti abilitati esterni e in particolar modo della classe forense. La reingegnerizzazione dei sistemi in corso prevede inevitabilmente un periodo transitorio

durante il quale, parallelamente alla implementazione della nuova architettura, sono mantenuti i sistemi attuali, adeguati alle esigenze contingenti o alle modifiche normative degli uffici.

6.2.3. La Banca dati merito civile

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

Le principali finalità di questa innovazione sono:

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

6.3 Il supporto all'Ufficio per il Processo

Secondo quanto già osservato, la linea d'intervento concernente la digitalizzazione è anche preordinata a fornire un supporto alle attività dell'Ufficio per il Processo, con riguardo in particolare a: 1) dotazione del personale; 2) informatizzazione del Sistema Unico del personale; infine, 3) supporto allo sviluppo delle necessarie competenze in capo ai profili tecnici che sono integrati nell'organizzazione dell'UPP.