assonime

Associazione fra le società
italiane per azioni

4/2024

Note e Studi

Lo stato di attuazione delle Riforme sulla Giustizia

ASSONIME - Riproduzione riservata

INDICE

Introduzione p.11

Premessa p. 9

1. La giustizia nel PNRR e la revisione degli obiettivi p.13

1.1 *Le modifiche al PNRR* p.14

2. Il monitoraggio degli obiettivi p.16

2.1 *La durata delle procedure* p.16

2.2 *L'andamento dell'arretrato* p.22

2.3 *Le risorse umane e la spesa per la giustizia* p.26

2.4 *La digitalizzazione* p.29

2.5 *L'edilizia giudiziaria* p.31

3. Conclusioni e proposte p.31

ALLEGATO: SINTESI DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR P.41

ASSONIME - Riproduzione riservata

EXECUTIVE SUMMARY

Una giustizia efficiente incentiva l'innovazione, favorisce gli investimenti e l'attrattività del *doing business*, migliora la qualità del credito e ne riduce il costo, rinnova la fiducia dei cittadini nel funzionamento dello Stato democratico. I dati relativi al 2023 evidenziano un miglioramento, seppur contenuto, sull'andamento complessivo del sistema giudiziario e sulla realizzazione degli obiettivi PNRR, ma molto è ancora da fare.

In via preliminare si deve osservare come le fonti da cui sono estratti i dati presentino parametri tra loro molto diversi, sotto il profilo temporale (anno giudiziario/anno solare), dei contenuti (contenzioso, procedure esecutive e concorsuali, ecc.) e della scansione temporale (trimestrale, semestrale, annuale). Tale disomogeneità rende molto complessa ogni misurazione e valutazione sullo stato di salute della giustizia. Manca, inoltre, un monitoraggio sistematico dei dati per singoli uffici giudiziari, fondamentale per capire l'andamento delle performance e le criticità riscontrate a livello territoriale. Soltanto confrontando l'andamento dei processi con l'effettivo numero di risorse umane impiegate e i modelli organizzativi adottati è possibile comprendere le difficoltà in cui in corrono i diversi uffici e i rimedi da mettere in campo per favorire un sistema giudiziario omogeneo ed efficiente su tutto il territorio nazionale. Prima di ogni eventuale e ulteriore riforma occorrerebbe, dunque, riorganizzare il sistema di raccolta dati e costruire modelli di analisi - anche attraverso innovativi strumenti digitali – che possano consentire di realizzare un solido monitoraggio sul quale poter fondare proposte calibrate in base alle reali criticità del sistema, favorendo un'allocazione ottimale delle risorse PNRR.

Con riguardo ai dati oggi disponibili, la durata media dei processi si è ridotta rispetto alla baseline PNRR del 19,2% nel settore civile e del 29% nel settore penale, sebbene rimanga ancora molto elevata nel confronto con la media europea. Criticità rilevanti si riscontrano ancora, inoltre, nel processo esecutivo e concorsuale, dove i tempi per lo svolgimento delle prime operazioni di vendita rimangono superiori a 3 anni. L'arretrato è in costante e progressiva diminuzione (-19,7% nei Tribunali e -33,7% nelle Corti d'Appello), ma l'obiettivo della riduzione del 90% entro giugno 2026, già nel 2023 risultava impossibile da realizzare. Tale aspetto ha costituito oggetto di revisione del piano e occorrerà attendere i prossimi dati per nuove valutazioni. È, inoltre da considerare come la riduzione dell'arretrato e della durata dei processi sia in parte determinata anche dalla diminuzione della domanda di giustizia, segno di un non incoraggiante calo della produttività. Rimane, inoltre, evidente l'anomalia della nostra Corte di Cassazione con un arretrato imponente (71.805 procedimenti ultrannuali nel 3° trimestre 2023) e un numero di ricorsi di gran lunga

ASSONIME - Riproduzione riservata

superiore a quelli delle altre Corti europee (34.793 ricorsi civili e 50.350 penali presentati nel 2023).

Sotto il profilo normativo, le riforme originariamente previste dal PNRR sono per la maggior parte compiutamente realizzate e in vigore o comunque in corso di attuazione. Le esperienze passate, tuttavia, mostrano come gli interventi sul processo non possano considerarsi a regime e produrre risultati significativi prima di 5 anni. Ciò che in questa fase, dunque, risulta essenziale ai fini dell'attuazione del PNRR è la completa realizzazione del piano degli investimenti. Al riguardo, l'aspetto più problematico riguarda le risorse umane. A dicembre 2023 risultavano in servizio soltanto 5.897 addetti all'Ufficio per il Processo (UPP) e 3.038 tecnici-amministrativi (su un totale di assunzioni previste per la realizzazione degli obiettivi originari di 19.719 unità). Si tratta di numeri insufficienti e del tutto prevedibili se si considera la tipologia dei contratti e del basso livello di retribuzione offerti, in un quadro di ripresa dei concorsi per altre istituzioni con contratti a tempo indeterminato sicuramente più appetibili.

È, invece, in corso di definizione il concorso per 500 posti di magistrato ordinario indetto con d.m. 1° dicembre 2021, mentre non appare imminente la chiusura del successivo concorso per 400 posti bandito con d.m. 18 ottobre 2022. Un nuovo concorso per ulteriori 400 posti è stato indetto con d.m. 9 ottobre 2023. Circa 1.200 posti[1], dunque, che non appaiono tuttavia sufficienti a coprire le attuali scoperture dell'organico, soprattutto se si tiene conto dei lunghi tempi necessari per il completamento delle procedure concorsuali e dei prossimi pensionamenti.

Sul piano della digitalizzazione, gli obiettivi intermedi del PNRR sono stati completamente raggiunti anche se la spesa prodotta finora sui 133 milioni di euro di fondi PNRR è davvero esigua (6 milioni) e sembra denotare ancora non pochi ritardi sugli obiettivi finali. È stato portato a integrale compimento il processo civile telematico in tutte le fasi e i gradi di giudizio, anche se esso si basa su programmi diversi nella giustizia civile, in quella amministrativa e tributaria, con regole e sistemi non omogenei che generano confusione. Il processo penale telematico risulta avviato soltanto per la fase delle indagini preliminari. Sono, peraltro, ancora frequenti le doglianze per i continui arresti della rete che dovrebbe supportare entrambi i processi telematici. È, invece, pienamente operativa la banca dati delle decisioni civili e sono stati digitalizzati più di 3,5 milioni di fascicoli relativi all'ultimo

[1] Considerando la facoltà concessa al Ministro della Giustizia dal decreto-legge 13/2023 di richiedere al CSM di assegnare ulteriori posti per i concorsi banditi nel 2021 e nel 2022 nel limite del doppio di un decimo di quelli messi a concorso.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ventennio. È stata completata, infine, la procedura di aggiudicazione del contratto per la realizzazione del *Data Lake*[2].

Oltre alle perduranti disfunzioni del processo telematico, ciò che desta maggiore preoccupazione in tema di digitalizzazione è il fatto che il Ministero della Giustizia persegua obiettivi del tutto autonomi rispetto al progetto "cloud first", finanziato dallo stesso PNRR, che coinvolge altre amministrazioni centrali. Il processo di migrazione al cloud anche da parte del Ministero costituirebbe un passo importante per un'effettiva modernizzazione della giustizia consentendo un riordino complessivo degli applicativi e migliori garanzie di messa in sicurezza dei dati.

In merito all'edilizia giudiziaria sono stati avviati tutti i progetti di riqualificazione ed efficientamento energetico previsti dal PNRR. Anche in questo caso, tuttavia, la spesa realizzata è molto limitata (appena 30 milioni di euro sui 412 previsti). Si tratterà di verificare nei prossimi mesi l'effettivo stato di avanzamento lavori.

Al fine di rafforzare la tendenza positiva in atto, il presente documento formula alcune osservazioni che potrebbero contribuire a consolidare e rafforzare i risultati conseguiti, favorendo la piena realizzazione degli obiettivi PNRR e il miglioramento dell'efficienza del sistema giustizia.

Investimenti

a) Coprire i posti vacanti e riallocare le risorse

Occorrono ancora investimenti importanti nel capitale umano**,** è necessario coprire i posti vacanti dei giudici e del personale amministrativo, allocando in modo efficiente le risorse. Gli organici, inoltre, dovrebbero essere calcolati in modo da tenere conto dei carichi pendenti e della domanda di giustizia. La revisione andrebbe effettuata guadando ai flussi in entrata e all'andamento dell'arretrato presso ciascun ufficio, sostenendo quelli che evidenziano maggiori necessità. Un'attenta valutazione della domanda e dell'offerta di giustizia dovrebbe, inoltre, guidare un ulteriore sforzo di riordino della geografia giudiziaria. Andrebbe, infine, valutata la possibilità di ridurre ancora il numero dei magistrati fuori ruolo.

b) Assicurare la specializzazione dei giudici e la qualità della formazione

[2] Si tratta di un archivio digitale degli atti giudiziari, composto da sei sistemi di conoscenza, che dovrebbe consentire di supportare i magistrati nella fase di cognizione ed effettuare analisi statistiche avanzate sull'efficienza e l'efficacia del sistema giudiziario.

ASSONIME - Riproduzione riservata

È importante rafforzare ulteriormente le capacità di gestione e organizzazione all'interno dei Tribunali, strutturando nell'ambito della Scuola della magistratura percorsi idonei ad assicurare capacità gestionale e amministrativa ai magistrati investiti di incarichi direttivi e diffondendo le *best practice* organizzative e procedurali dei Tribunali più virtuosi anche in materia di funzionamento dell'Ufficio del Processo. È necessario, inoltre, assicurare un'adeguata formazione dei magistrati in campo economico, prevedendo ad esempio stage formativi in apposite istituzioni (es. Consob, Antitrust, Banca d'Italia, ecc.) e percorsi di formazione dedicati. Con specifico riguardo alle procedure concorsuali, sarebbe utile recuperare la via segnata dalla legge delega per la riforma organica delle procedure concorsuali, attuata sul tema della specializzazione dei giudici solo parzialmente. Non appare, invece, una via utile da percorrere quella di un'ulteriore estensione delle competenze delle sezioni specializzate. I dati mostrano, infatti, come l'arretrato non sia stato sufficientemente scalfito dalla creazione di corsie preferenziali. In alcuni grandi uffici, inoltre, le stesse sezioni specializzate, in ragione della progressiva estensione delle competenze, hanno iniziato a loro volta a generare arretrato.

c) Integrare il numero degli addetti all'UPP e stabilizzare le risorse

I fondi PNRR dedicati a tale obiettivo sono stati impiegati soltanto in parte (647 milioni su quasi 2,3 miliardi). È fondamentale un efficiente allocazione delle risorse a disposizione e una stabilizzazione dei contratti anche successivamente alle scadenze del PNRR. In questa direzione sembra muoversi il decreto-legge n. 19/2024 in tema di ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR che, tra le altre cose, autorizza il Ministero della Giustizia, dal 1° luglio 2026, a stabilizzare presso l'UPP coloro che hanno lavorato per almeno 24 mesi continuativi nella qualifica ricoperta e risultano in servizio alla data del 30 giugno 2026. Si tratta di una misura indispensabile per aumentare la produttività del sistema ed evitare di accumulare in futuro nuovo arretrato.

d) Rafforzare gli investimenti nella digitalizzazione e realizzare il passaggio al cloud

Per un effettivo ammodernamento del sistema giudiziario è fondamentale impiegare le risorse messe a disposizione dal PNRR per rafforzare la rete e le infrastrutture tecnologiche su cui poggia il processo telematico; nonché investire in strumenti tecnologici innovativi per la raccolta e l'analisi dei dati e garantire il passaggio al cloud per il trattamento in sicurezza dei dati sensibili e strategici, analogamente a quanto previsto per le altre amministrazioni centrali secondo il principio del "*cloud first*" come suggerito dalle linee guida dell'Agenzia Nazionale per la Cybersicurezza.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Riforme

a) Rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione

Elemento centrale di un sistema giudiziario competitivo ed efficiente è il ruolo della Corte di Cassazione, la cui principale funzione dovrebbe essere quella di stabilire principi interpretativi chiari, che assicurino certezza applicativa delle regole e uniformità delle decisioni su tutto il territorio nazionale, evitando la formazione di indirizzi giurisprudenziali contrastanti, che alimentano il contenzioso e le disomogeneità tra uffici. Molti passi in avanti sono stati fatti, ma la funzione di guida interpretativa della Corte dovrebbe ancore essere rafforzata, sia attraverso una più radicale circoscrizione dei casi che vengono sottoposti al suo giudizio, sia riconoscendo alla stessa ampia discrezionalità nel decidere su cosa pronunciarsi, come tutte le grandi Corti supreme. Tale riforma richiede probabilmente un ripensamento dell'attuale norma costituzionale che sinora ha consentito troppi ricorsi inutili per questioni già risolte o di minimo valore e significatività.

b) Intervenire sul sistema delle esecuzioni individuali e delle liquidazioni giudiziali

Si dovrebbe favorire la de-giurisdizionalizzazione del processo esecutivo, lasciando ai giudici soltanto eventuali giudizi di opposizione all'esecuzione. Anche la liquidazione giudiziale andrebbe riformata in un'ottica di semplificazione. A tal fine, si potrebbe trarre ispirazione dalle esperienze degli altri Paesi che non adottano il programma di liquidazione e che attribuiscono al giudice poteri di controllo più contenuti. Ulteriori spunti utili possono ricavarsi dalla proposta di direttiva europea su alcuni aspetti del diritto in materia di insolvenza, che prevede, tra le altre cose, procedure pre-pack per la vendita dei beni e regole semplificate per la liquidazione delle microimprese. Ai fini della maggiore celerità ed efficienza dei procedimenti di esecuzione, sia in sede civile che concorsuale andrebbe, infine, ulteriormente, rafforzato e reso obbligatorio il ricorso alle modalità di vendita telematica, favorendo il ricorso a soggetti specializzati.

c) Riformare il diritto penale concorsuale

In attuazione degli obiettivi PNRR è stata portata a compimento la riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza, ma continua a perdurare l'assenza di una riforma del diritto penale concorsuale, che pregiudica l'importante cambiamento culturale sotteso al Codice della crisi e il ricorso agli strumenti giudiziali e stragiudiziali per la ristrutturazione. È, fondamentale e improcrastinabile, dunque, una riscrittura delle regole che renda coerente il sistema dei reati concorsuali con la stessa filosofia riabilitativa e incentivante che oggi caratterizza il versante civilistico. In tal modo si assicurerebbe non solo una coerenza interna della complessiva disciplina, fondamentale in termini di certezza e prevedibilità del

ASSONIME - Riproduzione riservata

diritto, ma anche una maggiore fiducia degli operatori economici nella giustizia. A tal fine le proposte della Commissione per la revisione dei reati fallimentari nominata nel 2021 e, successivamente prorogata dall'attuale Ministro della Giustizia, muovono nella giusta direzione e possono costituire un valido punto di partenza per un'ampia riscrittura delle fattispecie incriminatrici.

d) Intervenire sulle criticità della disciplina della responsabilità amministrativa degli enti e rafforzare il ruolo della giurisprudenza

Un'altra area del diritto penale dell'economia dove è fondamentale la stabilità delle decisioni giurisprudenziali e la rapidità dei tempi processuali è quella della responsabilità amministrativa degli enti. Alcuni casi recenti hanno posto in luce i gravi ritardi del processo penale a carico delle imprese, con grave pregiudizio dei diritti e della reputazione dei soggetti coinvolti. Nei più di vent'anni di attuazione del decreto 231/2001, inoltre, il beneficio dell'esonero da responsabilità promesso dalla legge è rimasto sostanzialmente inapplicato, generando una crisi di fiducia del sistema che rischia di disincentivare le imprese ad adottare modelli organizzativi adeguati.

Per restituire efficacia alla disciplina è fondamentale, da un lato, rafforzare il ruolo interpretativo della Corte di Cassazione, riconoscendo valore vincolante a quelle interpretazioni chiare ed esaustive che mirano a valorizzare e a rendere effettiva l'efficacia esimente del modello, e dall'altro, intervenire sul piano normativo su quelle criticità che non possono essere risolte in via giurisprudenziale, tra cui, in particolare: 1) la disciplina della prescrizione, che determina una durata indefinita del processo a carico dell'ente anche quando il reato della persona fisica è da anni prescritto; 2) il requisito dell'elusione fraudolenta, quasi sempre impossibile da dimostrare; 3) il sistema sanzionatorio e cautelare, eccessivamente complesso e rigoroso.

e) Rafforzare ulteriormente il ricorso alle misure alternative di soluzione delle controversie

Occorre valorizzare il ruolo della mediazione e delle misure alternative di risoluzione delle controversie (ADR). In questa direzione appare utile prevedere incentivi (ulteriori incentivi fiscali o processuali) all'utilizzo di percorsi alternativi che possano condurre alla definizione o composizione delle controversie, più rapidamente e con costi limitati. Andrebbe, altresì valutata la possibilità di prevedere che un accordo transattivo, che pone fine a un contenzioso in atto, sottoscritto dalle parti e dagli avvocati, costituisca titolo esecutivo.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Premessa

Il presente documento utilizza diverse fonti per la valutazione dello stato di attuazione delle Riforme della Giustizia varate in attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. In particolare sono stati consultati: i) la Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2023, presentata in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 dal Primo Presidente della Corte di Cassazione; ii) la Relazione sull'amministrazione della giustizia per il 2023, presentata dal Ministro della Giustizia alla Camera dei Deputati e al Senato della Repubblica, nella sua versione integrale disponibile sul sito del Ministero della Giustizia; iii) la Relazione del Ministero della Giustizia sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR, relativa al primo semestre 2023; iv) il monitoraggio della giustizia civile e penale presente sul sito del Ministero della Giustizia; v) la Quarta Relazione del Ministero degli Affari europei, il Sud, le politiche di coesione e il PNRR sullo stato di attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza; vi) il dossier del Servizio Studi della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica sul monitoraggio dell'attuazione del PNRR con i traguardi e gli obiettivi al 31 dicembre 2023; vii) alcuni studi pubblici (Banca d'Italia) e privati sulle liquidazioni giudiziali, esecuzioni individuali e vendite giudiziarie.

Il complesso dei dati posto alla base della pluralità delle fonti consultate è prodotto principalmente dalla Direzione generale di Statistica e Analisi organizzativa del Ministero della Giustizia, che fa parte del Sistema statistico nazionale e che cura direttamente l'attività di rilevazione, controllo, elaborazione e diffusione dati sull'attività giurisdizionale civile e penale degli uffici giudiziari. Tale Direzione collabora con la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DGSIA) alla definizione delle modalità di raccolta ed estrazione dei dati, allo sviluppo e alla gestione delle infrastrutture informatiche di raccolta, archiviazione e gestione dei dati, allo sviluppo a fini statistici dei sistemi informativi del Ministero che gestiscono le attività giurisdizionali e amministrative. Alcune specifiche statistiche sono poi elaborate da altri Dipartimenti (come i Dipartimenti dell'Amministrazione penitenziaria e della Giustizia minorile). A queste si aggiungono le statistiche relative al monitoraggio dei vincoli PNRR.

Nel momento in cui i dati sono aggregati nelle diverse fonti vengono utilizzati parametri diversi di riferimento. Nella Relazione della Cassazione si fa riferimento ad esempio all'anno giudiziario, mentre nella Relazione del Ministro della Giustizia, all'anno solare. Le fonti sul PNRR tengono conto di dati a consuntivo e sono relativi soltanto al contenzioso e non anche alle esecuzioni, diversamente dai dati del monitoraggio sulla giustizia civile e penale del Ministero che tengono conto anche di esecuzioni e fallimenti. I periodi di osservazione sono, infine, talvolta trimestrali, altre semestrali o annuali.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Tale situazione rende molto complesso ogni tipo di misurazione e valutazione sullo stato di salute della giustiziai. Manca, inoltre, un monitoraggio sistematico dei dati per singoli uffici giudiziari, fondamentale per capire l'andamento delle performance e le criticità riscontrate a livello territoriale. Soltanto confrontando l'andamento dei processi con l'effettivo numero di risorse umane impiegate e i modelli organizzativi adottati è possibile comprendere le difficoltà in cui in corrono i diversi uffici e i rimedi da mettere in campo per favorire un sistema giudiziario omogeneo ed efficiente su tutto il territorio nazionale.

Prima di ogni eventuale e ulteriore riforma occorrerebbe, dunque, riorganizzare il sistema di raccolta dati e costruire modelli di analisi - anche attraverso innovativi strumenti digitali – che possano consentire di realizzare un solido monitoraggio sul quale poter fondare proposte calibrate in base alle reali criticità del sistema, favorendo un'allocazione ottimale delle risorse PNRR.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Introduzione

Il miglioramento della qualità e dell'efficienza della giustizia civile rappresenta un elemento fondamentale per la ripresa del sistema economico e obiettivo strategico del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Una giustizia rapida ed efficiente incentiva l'innovazione, favorisce gli investimenti, migliora la qualità del credito e ne riduce il costo, rinnova la fiducia dei cittadini nel funzionamento dello Stato democratico.

L'obiettivo è la realizzazione di un sistema che sia in grado di assicurare in tempi ragionevoli un'efficace tutela dei diritti e di garantire la solidità e la prevedibilità delle decisioni giudiziali. A tal fine gli impegni assunti dall'Italia nell'ambito del Next generation EU hanno dato impulso a una riforma complessiva del sistema che mira a ridurre la durata delle procedure e a smaltire l'ingente arretrato che pregiudica il lavoro delle Corti, al fine di allineare il nostro ordinamento alle medie dei Paesi europei più avanzati.

In particolare, l'impegno assunto con le istituzioni europee – da realizzare entro il 2026 – mira a una riduzione del 40% della durata media del processo civile e del 25% della durata media del processo penale; nonché all'abbattimento del 90% dell'arretrato. Per la riduzione dell'arretrato è stata, tuttavia, accolta dalle istituzioni europee la richiesta di revisione dell'obiettivo in ragione delle oggettive difficoltà del suo raggiungimento, evidenti già a giugno 2023[3].

La realizzazione degli obiettivi richiede un approccio sistematico volto a coniugare interventi normativi con investimenti in risorse umane e materiali; innovazione tecnologica e una più efficiente organizzazione del lavoro delle Corti. A tali fini il PNRR stanzia circa 3 miliardi di euro e delinea molteplici interventi processuali, organizzativi e ordinamentali tra cui, in particolare, la riforma del processo civile; la riforma del processo penale; la riforma della giustizia tributaria; la riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza e quella dell'ordinamento giudiziario; il rafforzamento dell'Ufficio per il processo, la digitalizzazione del sistema; la ristrutturazione dell'edilizia giudiziaria.

La gran parte delle riforme è stata attuata nell'ultimo biennio e le risorse previste dal piano sono state parzialmente erogate. Il bilancio rispetto agli obiettivi fissati dal PNRR al 2026 è positivo, ma molta strada è ancora da fare. Attraverso i dati riportati nella relazione sull'inaugurazione dell'anno giudiziario 2024 del Primo Presidente della Corte di Cassazione e nella relazione sull'amministrazione della giustizia del Ministro della Giustizia, nonché sugli atti governativi e parlamentari per il monitoraggio del PNRR, il presente

[3] V. la Terza relazione al Parlamento sullo stato di attuazione del PNRR, del Ministro per gli Affari europei, il Sud, le Politiche di coesione e il PNRR, del 20 giugno 2023.

ASSONIME - Riproduzione riservata

documento analizza lo stato di attuazione del percorso di rinnovamento del sistema giudiziario italiano, soffermandosi sui principali istituti e sulle misure idonee a produrre gli effetti auspicati, nonché sulle riforme ancora da attuare. Occorre segnalare come le fonti da cui sono estratti i dati presentino parametri diversi sotto il profilo temporale (anno giudiziario/anno solare), dei contenuti (contenzioso, procedure esecutive e concorsuali, ecc.) e della scansione temporale (trimestrale, semestrale, annuale), che rendendo molto complessa ogni tipo di misurazione e valutazione oggettiva sullo stato di salute della giustizia[4].

ASSONIME - Riproduzione riservata

[4] Tale aspetto è segnalato anche da S. CASSESE, *La giustizia ingiusta*, Il Foglio 9 febbraio 2024.

1. **La giustizia nel PNRR e la revisione degli obiettivi**

La riforma della Giustizia costituisce uno dei capitoli essenziali del Piano Nazionale di Ripresa e resilienza, ed è volta a conseguire due risultati principali:

i) la riduzione del *disposition time*[5] complessivo, dato dalla somma del *disposition time* nei tre gradi di giudizio, del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026;

ii) la riduzione dell'arretrato[6] civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte d'Appello entro la fine del 2024 e del 90% in Tribunale e in Corte d'Appello entro giugno 2026. Tale obiettivo è stato, tuttavia, oggetto di revisione (sul punto v. par successivo).

Per la realizzazione di tali obiettivi il PNRR delinea un piano di riforme e di importanti investimenti. Le riforme[7], in particolare, riguardano:

i) la **riforma del processo civile,** implementata attraverso il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, di attuazione della legge delega 26 novembre 2021, n. 206. Nel corso del 2023 sono stati, inoltre, pubblicati i 9 decreti attuativi necessari per l'effettiva applicazione della riforma;

ii) la **riforma del processo penale**, implementata attraverso il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, di attuazione della legge delega 26 novembre 2021, n. 134. Nel corso del 2023 sono stati, inoltre, pubblicati i 7 decreti attuativi necessari per l'effettiva applicazione della riforma;

iii) la **riforma della disciplina dell'insolvenza**, implementata attraverso il d.lgs. 17 giugno 2022, n. 83, che ha modificato il d.lgs. 12 gennaio 2019, n., 14 (Codice della crisi e dell'insolvenza);

iv) la **riforma della giustizia tributaria**, implementata attraverso la legge 31 agosto 2022, n. 130;

v) la **riforma dell'ordinamento giudiziario** implementata attraverso la legge delega 17 giugno 2022, n. 71, ancora da attuare;

[5] Tale indice si ottiene calcolando il rapporto tra i procedimenti pendenti e quelli definiti alla fine di un determinato anno e moltiplicando tale dato per 365 (i giorni di un anno).
[6] L'arretrato fa riferimento al sottoinsieme dei procedimenti pendenti che hanno superato i tempi di ragionevole durata fissati dalla Legge 24 marzo 2001, n. 89 (cd. Legge Pinto) in 3 anni per il Tribunale; 2 anni per la Corte d'Appello e uno per il giudizio in Corte di Cassazione.
[7] Per una sintesi delle riforme attuate e in corso di attuazione v. allegato.

ASSONIME - Riproduzione riservata

vi) la **digitalizzazione del Ministero della Giustizia**, implementata attraverso l'adozione di una serie di atti in coordinamento con le riforme del processo civile e penale, volti a consentire la gestione elettronica obbligatoria di tutti documenti e l'attuazione del processo telematico nel processo civile, nonché la digitalizzazione della fase delle indagini preliminari nel processo penale;

vii) la **digitalizzazione del Consiglio di Stato**, implementata attraverso l'accordo tra la Presidenza del Consiglio dei ministri (Dipartimento per la trasformazione digitale) e il Segretario Generale della Giustizia Amministrativa[8]

Gli investimenti sono, invece, articolati in tre linee di intervento:

i) **Ufficio per il processo e Capitale Umano**: € 2.282.561.519; per rafforzare la struttura dell'Ufficio per il processo e superare le disparità tra gli uffici giudiziari, migliorarne la performance e accompagnare il processo di transizione digitale del sistema giudiziario;

ii) **digitalizzazione:** € 133.476.440, 91 per investire nella trasformazione digitale, attraverso la digitalizzazione dei fascicoli e l'adozione di strumenti avanzati di analisi dati; a cui si aggiungono 8 milioni di euro per la digitalizzazione del Consiglio di Stato;

iii) **edilizia giudiziaria**: € 411.739.000,00 per ristrutturare e riqualificare strutture inadeguate dell'amministrazione.

Ad oggi la spesa prodotta su questi importanti stanziamenti del PNRR è pari a 688 milioni di euro, circa il 25%di quanto previsto a fine piano.

1.1 Le modifiche al PNRR

Nel corso del 2023, in ragione delle difficoltà riscontrate nel percorso di attuazione dei diversi interventi riformatori, il Governo ha presentato alcune proposte di modifica del Piano, che sono state approvate dalla Commissione europea. L'8 dicembre 2023, la revisione è stata adottata dal Consiglio europeo.

Le modifiche hanno riguardato, in primo luogo, gli **investimenti in Capitale Umano**. La misura prevedeva originariamente l'assunzione a tempo determinato e l'entrata in servizio di 19.719 unità di personale a supporto dei Tribunali e delle Corti d'Appello civili e penali, tra addetti all'Ufficio per il Processo e personale tecnico amministrativo. In considerazione

[8] Adottato ai sensi del d.lgs. n. 50/2016 per la realizzazione del sub-investimento relativo alla digitalizzazione del Consiglio di Stato.

ASSONIME - Riproduzione riservata

delle peculiarità del mercato del lavoro nel settore pubblico, caratterizzato da un elevata difficoltà di impiego e mantenimento in servizio di personale a tempo determinato, anche in considerazione della concorrenza tra pubbliche amministrazioni, il Ministero della Giustizia ha proposto e ottenuto dalle istituzioni europee: i) la proroga dei contratti del personale PNRR in servizio al 30 giugno 2026; ii) la possibilità di allocare il personale tecnico-amministrativo in attività di supporto all'attuazione del PNRR presso gli Uffici e le articolazioni territoriali del Ministero; iii) la riduzione da 12.294 a 10.000 del numero complessivo di unità di personale PNRR in servizio a giugno 2024.

Altra modifica fondamentale è quella relativa all'obiettivo della **riduzione dell'arretrato civile**. Su tale aspetto è stata segnalata alla Commissione la difficoltà di garantire entro giugno 2026 la riduzione dell'arretrato formatosi a partire dal 2023. Per tali ragioni sono stati individuati due intervalli temporali: quello precedente all'emergenza pandemica (con fascicoli che hanno generato arretrato fino al 31 dicembre 2019) e quello successivo che va dal 2020 al 2022 e comprendente le prime fasi di attuazione del PNRR. In base a tale distinzione sono stati modificati gli obiettivi iniziali prevedendo: i) entro dicembre 2024, la riduzione del 95% dell'arretrato al 31 dicembre 2019 presso i Tribunali (337.740) e le Corti d'Appello (98.371); ii) entro giugno 2026, la riduzione del 90%, presso i Tribunali dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 1° gennaio 2017 (1.197.786) e presso le Corti d'Appello dei fascicoli pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal primo gennaio 2018 (179.306).

L'ultima modifica riguarda la **digitalizzazione dei fascicoli giudiziari,** con la riduzione da 10.000.000 a 7.750.000 dei fascicoli relativi agli ultimi vent'anni (in luogo degli originari dieci anni) di processi di merito e legittimità presso i Tribunali, le Corti d'Appello e la Corte di Cassazione, per i quali deve essere conclusa la digitalizzazione entro il 2026. L'obiettivo intermedio al 31 dicembre 2023 è stato fissato a 3,5 milioni di fascicoli da digitalizzare.

A fronte del riconoscimento di margini di maggiore flessibilità la Commissione europea ha, tuttavia, richiesto al Governo un maggiore sforzo per favorire il raggiungimento di tutti gli obiettivi PNRR in materia di giustizia richiedendo, in particolare, entro marzo 2024, di attivare **opportuni incentivi economici e non economici** per: i) potenziare l'Ufficio per il processo; ii) sostenere i Tribunali meno efficienti nella riduzione dell'arretrato; iii) ricompensare gli Uffici Giudiziari che raggiungono gli obiettivi annuali di riduzione del numero di cause pendenti.

ASSONIME - Riproduzione riservata

2. Il monitoraggio degli obiettivi

Il 2023 è stato l'anno in cui le riforme attuate e gli investimenti programmati hanno iniziato a produrre i primi risultati in vista del conseguimento degli obiettivi PNRR e, più in generale, in funzione del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario. Di seguito si analizzano i dati relativi a 5 macrocategorie: i) durata delle procedure; ii) arretrato; iii) risorse umane; iv) digitalizzazione; v) edilizia giudiziaria.

2.1 La durata delle procedure

I tempi delle procedure, oltre a costituire elemento centrale del giusto processo, rappresentano un fattore di sviluppo per un'economia competitiva. Dove le procedure hanno una minor durata, maggiore è il livello di attrazione degli investimenti esteri. L'obiettivo di ridurre i tempi della giustizia costituisce, pertanto, una priorità non solo ai fini dell'attuazione del PNRR, ma anche per la ripresa del sistema economico nel suo complesso.

Il PNRR pone come obiettivo, al 30 giugno 2026, la riduzione del *Disposition time* complessivo del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale. Il DT è l'indicatore di durata utilizzato a livello europeo ai fini della pubblicazione del Rapporto della Commissione per l'efficienza della Giustizia (Cepej evaluation) e del Justice Scoreboard elaborato dalla stessa Commissione europea. Tale indicatore misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti, confrontando lo stock delle pendenze alla fine dell'anno, con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno.

Per valutare il raggiungimento dell'obiettivo previsto, le percentuali di riduzione sono misurate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (cd*. baseline*), che registravano un DT per il settore civile, pari a 2.512 giorni per tre gradi di giudizio (rispettivamente, 556 Tribunale, 654 Corte d'Appello, 1.302 Corte di Cassazione) e un DT per il settore penale, pari a 1.392 giorni per i tre gradi di giudizio (rispettivamente, 392 Tribunale, 835 Corte d'Appello, 166 Corte di Cassazione).

In base a tali dati, entro il 2026, si dovrebbe raggiungere un DT per il settore civile, pari a 1.507 giorni e un DT per il settore penale pari a 1.044 giorni.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Secondo l'ultima relazione del Ministero della Giustizia di monitoraggio del PNRR[9], nel settore civile si è registrata, nel primo semestre 2023, una riduzione del DT complessivo a 2.031 giorni (-19,2% rispetto alla baseline).

	Tribunale	Corte d'Appello	Cassazione	**TOTALE**	var% rispetto baseline
baseline 2019	**556**	**654**	**1.302**	**2.512**	
2020	719	836	1.525	3.080	22,6%
2021	567	663	1.002	2.233	-11,1%
I sem 2022	497	578	976	2.051	-18,4%
2022	532	620	1.063	2.215	-11,8%
I sem 2023	453	533	1.045	2.031	-19,2%
var% rispetto baseline	-18,5%	-18,4%	-19,8%	-19,2%	
var% Isem23 vs Isem22	-8,9%	-7,8%	7,1%	-1,0%	

Fonte: Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa e Ufficio statistico delle Corte di Cassazione

Nello stesso periodo, nel settore penale, il DT si è ridotto a 989 giorni (-29% rispetto alla baseline).

	Tribunale	Corte d'Appello	Cassazione	**TOTALE**	var% rispetto baseline
baseline 2019	**392**	**835**	**166**	**1.392**	
2020	516	1.188	238	1.942	39,5%
2021	414	906	184	1.504	8,0%
I sem 2022	356	701	141	1.199	-13,9%
2022	366	755	132	1.253	-10,0%
I sem 2023	275	613	101	989	-29,0%
var% rispetto baseline	-29,7%	-26,6%	-39,1%	29,0%	
var% Isem23 vs Isem22	-22,7%	-12,6%	-28,2%	17,5%	

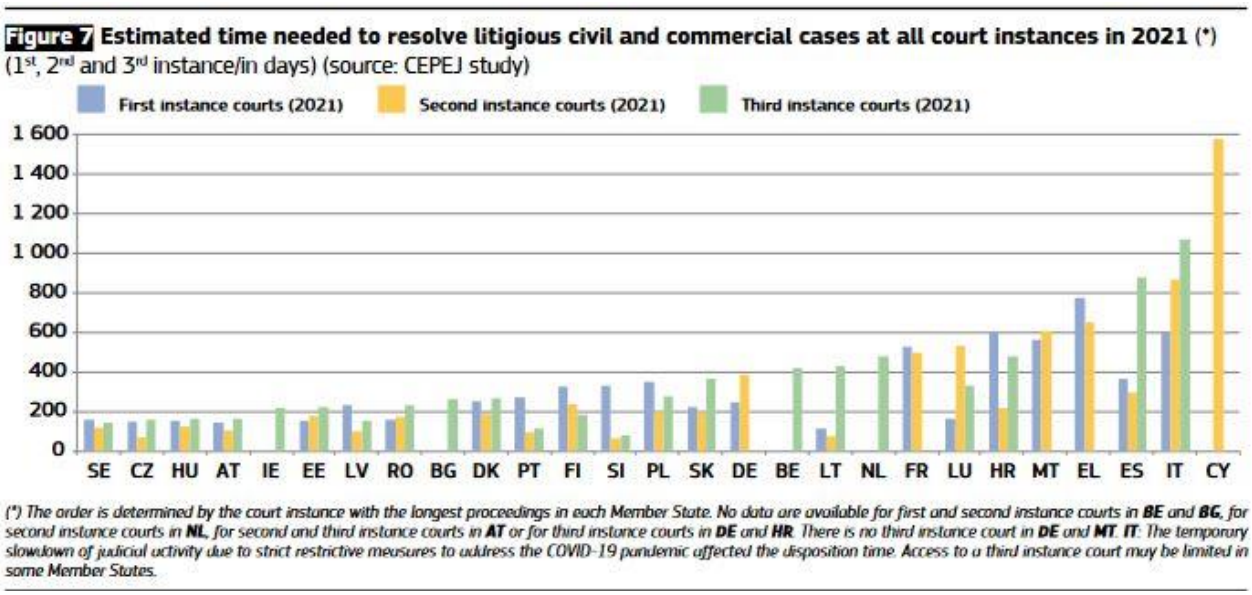
Fonte: Direzione Generale di Statistica e Analisi organizzativa e Ufficio statistico delle Corte di Cassazione

I dati indicano una progressiva e costante riduzione della durata dei processi[10], che rende verosimile il perseguimento degli obiettivi per il 2026, ma i tempi rimangono ancora molto

[9] Ministero della Giustizia, Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – I semestre 2023, disponibile sul sito: https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/pnrr_relazione_indicatori_statistici_DGSTAT_ott23.pdf .

ASSONIME - Riproduzione riservata

elevati, soprattutto nel confronto con la media degli altri Paesi europei. Dall'ultimo EU Justice Scoreboard disponibile (2023), emerge come già nel 2021, nel settore civile, la maggior parte dei Paesi europei registrava un *disposition time* nei tre gradi di giudizio, di gran lunga inferiore ai 1500 giorni previsti dal PNRR come target per l'Italia.



Fonte: The 2023 EU Justice Scoreboard

La durata delle procedure esecutive e concorsuali

Alla lentezza del processo di cognizione si aggiunge la lunghezza delle procedure esecutive e concorsuali, con le difficoltà connesse alle aste giudiziarie ancora non pienamente efficienti nell'incontro della domanda con l'offerta. Un miglioramento su questo fronte potrebbe portare sensibili vantaggi in termini di contenimento dei tempi della giustizia e di posizionamento dell'Italia nelle classifiche internazionali.

Sul punto si deve preliminarmente segnalare come non siano disponibili dati aggregati recenti relativi alla durata delle procedure esecutive e concorsuali. Con riguardo ai fallimenti, gli ultimi dati disponibili risalgono al 2021, quando la durata media per la chiusura si attestava in 7 anni e 3 mesi, con forti differenze a livello territoriale (dai 3 anni nei Tribunali più efficienti e sino ad oltre 18 anni nei più lenti). Con riguardo alle procedure

[10] Anche i dati della Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione, considerati sull'anno giudiziario, anziché sull'anno solare indicano una diminuzione del DT del 7% in Corte d'Appello e del 6,6 in Tribunale rispetto all'anno giudiziario precedente.

ASSONIME - Riproduzione riservata

esecutive, invece, nel 2020 si registrava una durata media di 5 anni e 3 mesi, anche in questo caso con notevoli differenze tra Tribunali (da 2 a 11 anni di attesa).

Da alcune recenti ricerche sul numero delle procedure ancora aperte in base alla legge fallimentare abrogata e sull'andamento delle aste giudiziarie è possibile ricavare, tuttavia, indicazioni sulla durata delle procedure, che si attesta ancora su livelli molto elevati.

Secondo uno studio[11] basato su dati estratti dai portali del Ministero della Giustizia, nei primi 8 mesi del 2023, si è registrato un aumento del 9% delle nuove procedure liquidatorie rispetto al 2022 (2435 liquidazioni giudiziali e 193 fallimenti). Si tratta del primo aumento che si registra dal 2016 evidenziando, da un lato il definitivo venir meno delle sospensioni e dei sussidi alle imprese erogati dal Governo nella fase dell'emergenza pandemica; e dall'altro, un rallentamento dell'economia. Il dato più preoccupante, nell'ottica della durata delle procedure, riguarda il fatto che nonostante l'entrata in vigore nel luglio 2022 del nuovo Codice della Crisi d'impresa e dell'insolvenza, permane ancora l'apertura di nuove procedure secondo la legge fallimentare abrogata (193 fallimenti). Sebbene si tratti di una situazione che riguarda principalmente il Tribunale di Roma, ciò vuol dire che alcuni Tribunali saranno ancora per qualche anno impegnati a smaltire i fallimenti accumulati negli anni passati, rallentando inevitabilmente la durata delle nuove procedure.

Altra indicazione relativa alla durata si ricava da un diverso studio[12], basato sui dati estratti dal Portale delle Vendite Pubbliche, secondo il quale occorrerebbero ancora più di tre anni dalla data di apertura della procedura concorsuale liquidatoria e l'effettiva messa in vendita dei relativi beni immobili, nonostante si registri nel 2023 un calo dell'11% delle aste rispetto al 2022[13]. Su tale aspetto il Codice della Crisi ha introdotto un termine massimo di 9 mesi per l'avvio della fase di vendita. Si auspica che in relazione alle nuove procedure si possa registrare un trend di riduzione di tale termine, posto che nel 2023 i tentativi di vendita hanno riguardato ancora immobili in procedura da più di 4 anni.

Un ulteriore dato significativo riguarda, infine, il numero di esperimenti di asta che vengono effettuati per singolo immobile in un anno: il 64% delle procedure effettua un esperimento all'anno, il 27% riesce ad eseguirne 2 e solo il 9% 3. Per rendere più rapide ed efficienti le operazioni di vendita andrebbe valorizzato il ricorso agli operatori specializzati del settore

[11] Elaborato dall'Osservatorio Cherry Sea e disponibile al seguente link: Cherry Sea - Secondo Quadrimestre 2023 | Cherry (cherrynpl.com)

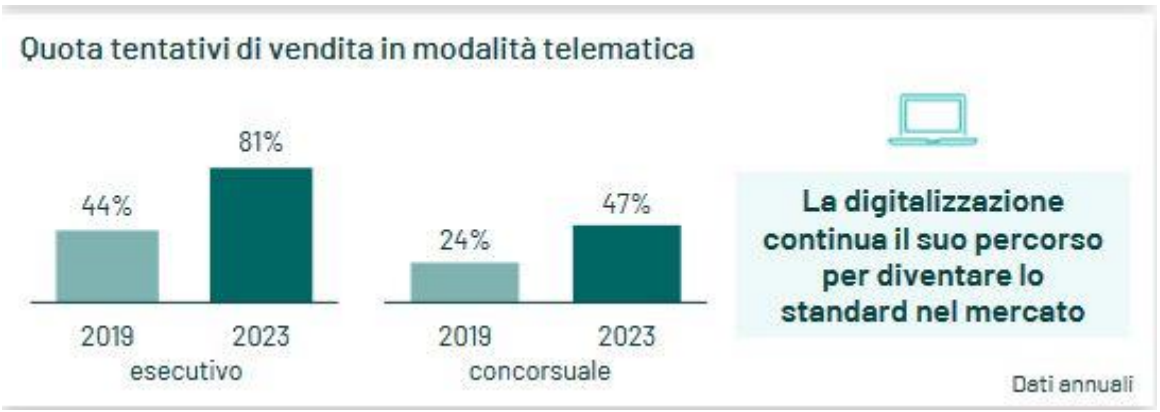
[12] Elaborato da Abilio S.p.A., società del gruppo Illimity, in collaborazione con immobiliare.it, disponibile al seguente link: Presentazione standard di PowerPoint (abilio.com).

[13] Secondo i dati estratti dal Portale delle Vendite Pubbliche nel 2023 si registrano 37.500 aste rispetto alle 42.208 del 2022. Il calo è ancora più significativo nelle vendite esecutive con una flessione dalle 143.563 del 2023 alle 115.345 del 2022.

ASSONIME - Riproduzione riservata

che negli anni hanno sviluppato un know how professionale e commerciale in grado di favorire lo sviluppo di un mercato delle vendite concorsuali competitivo.

Un ritardo si registra, inoltre, ancora nel ricorso a modalità di vendita telematica. Nelle procedure concorsuali, infatti, nel 53% dei casi si ricorre ancora alle vendite tradizionali, diversamente dal settore esecutivo dove, invece, le vendite telematiche nel 2023 sono state utilizzate nell'83% dei casi.



La composizione negoziata della crisi

Un approfondimento utile nell'ottica della riduzione dei tempi delle procedure concorsuali riguarda l'impiego del nuovo istituto della composizione negoziata della crisi, introdotto dal decreto-legge 24 agosto 2021, n. 118 e successivamente trasposto all'interno del Codice

ASSONIME - Riproduzione riservata

della Crisi[14]. Tale istituto, infatti, oltre che con la finalità di prevedere uno strumento a supporto dell'impresa nelle diverse situazioni di difficoltà in cui può trovarsi (dalla pre-crisi sino all'insolvenza) è stato introdotto con lo scopo di deflazionare il carico dei lavori dei Tribunali.

Secondo i dati Unioncamere, a due anni di distanza dall'entrata in vigore dell'istituto, si registra un trend in crescita del suo utilizzo, seppur ancora contenuto, con 562 istanze presentate nel 2023 (+ 18% rispetto alle 475 del 2022, per un totale complessivo di 1037 istanze). Nella maggior parte dei casi, tuttavia, contestualmente alla domanda di accesso alla procedura è stata presentata istanza al Tribunale per l'applicazione delle misure protettive del patrimonio (74%) o sospensive degli obblighi di ricapitalizzazione (47%), determinando il coinvolgimento di quest'ultimo nella procedura.

Con riguardo ai risultati della composizione negoziata, sono 502 quelle archiviate di cui il 17% chiuse con esito favorevole. Risultano, inoltre, 66 le istanze rifiutate e che vengono respinte dal Segretario Generale nel momento in cui l'impresa non abbia provveduto ad integrare, nel termine di 30 giorni dalla richiesta, la documentazione obbligatoria prevista dalla normativa.

LE PRINCIPALI CAUSE DI CHIUSURA DELLE ISTANZE DI COMPOSIZIONE NEGOZIATA

ESITI	TIPOLOGIE DI CHIUSURA	NUMERO	PERCENTUALE
Esito sfavorevole	Mancate prospettive di risanamento	178	35%
	Esito negativo delle trattative	184*	37%
	Rinuncia da parte dell'imprenditore	57	11%
Esito favorevole	Accordo ex art. 23, comma 1, lett. c) senza attestazione	11	2%
	Accordo ex art. 23, comma 1, lett. c) con attestazione	21	4%
	Contratto ex art. 23, comma 1, lett. a)	23	5%

[14] Sull'evoluzione dell'istituto e sulle sue principali caratteristiche si rinvia a ASSONIME, *Le misure del decreto crisi per il risanamento dell'impresa,* Circ. n. 34/2021, e a ASSONIME, *Guida al Codice della crisi*, 14 dicembre 2022.

ASSONIME - Riproduzione riservata

	Altre procedure di regolazione della crisi	14	3%
	Domanda di omologazione ex art. 23 , comma 2, lett. b)	11	2%
	Piano attestato di risanamento ex art. 23 , comma 2, lett. a)	3	1%
	Totale	**502**	**100%**

Fonte Unioncamere

**Il numero è comprensivo delle domande di concordato semplificato – pari a 50 – presentate presso i Tribunali (Reg. Imprese).*

Il basso numero di esiti favorevoli evidenzia ancora la difficoltà delle imprese ad accedere all'istituto della composizione negoziata quando ancora sussistono le prospettive del risanamento. Tuttavia, anche un esito sfavorevole della procedura può essere considerato come un dato positivo nel senso di aver fatto comunque emergere una grave difficoltà dell'impresa e l'impossibilità di trattative con i creditori che dovrebbero rendere più rapide le eventuali procedure concorsuali successivamente aperte.

2.2 L'andamento dell'arretrato

Le statistiche del Ministero della Giustizia indicano per il terzo trimestre 2023 un numero di procedimenti pendenti di circa 2, 8 milioni, con una diminuzione dell'1,9% rispetto all'anno precedente.

È evidente il miglioramento del numero delle pendenze, che rimangono tuttavia elevate. A tale riduzione corrisponde, peraltro, una diminuzione della domanda di giustizia, segno di una caduta di produttività del sistema. Secondo i dati del Ministero della Giustizia (relativi all'area SICID) si è passati da 1,52 milioni di nuove iscrizioni nel 2019, all'1,19 milioni del 2023[15]Preoccupa, inoltre, il fatto che gli investimenti del PNRR non sembrano ancora aver prodotto un "effetto scalino" accelerando la velocità di smaltimento del poderoso arretrato.

L'arretrato fa riferimento al sottoinsieme dei procedimenti pendenti che hanno superato i termini di durata ragionevole fissati dalla cd. legge Pinto (3 anni in Tribunale, 2 anni in Corte d'appello, 1 in Corte di Cassazione). La diminuzione dell'arretrato corrisponde alla

[15] Sul punto v. F.CONTINI, *Tribunali civili, meno cause definite*, Il Sole 24 ore, 12 febbraio 2024.

ASSONIME - Riproduzione riservata

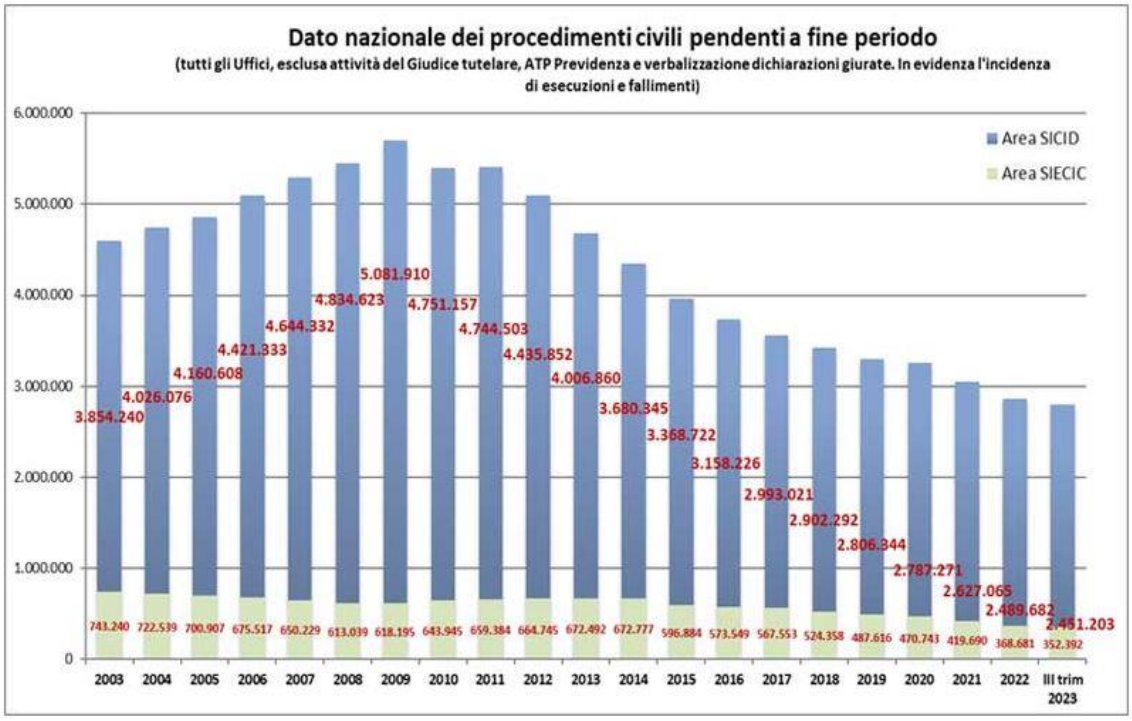
raggiunta capacità del sistema di esaurire un numero di cause maggiore di quelle nuove in entrata.

NUMERO DI PROCEDIMENTI CIVILI PENDENTI A FINE PERIODO. DATO NAZIONALE COMPRENSIVO DI COMPRENSIVO DI TUTTI GLI UFFICI. ANNI 2003 - III TRIMESTRE 2023

Anno	Pendenti finali Area SIECIC [Totale nazionale delle esecuzioni e dei fallimenti]	Area SIECIC Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali di Area SICID [Contenzioso, lavoro, famiglia e volontaria giurisdizione]	Area SICID Variazione vs periodo precedente	Pendenti finali totali [Totale SICID + SIECIC, al netto di Giudice tutelare, ATP(1) e Verbalizzazione di dichiarazione giurata]	Variazione vs periodo precedente
2003	743.240		3.854.240		4.597.480	
2004	722.539	-2,8%	4.026.076	4,5%	4.748.615	3,3%
2005	700.907	-3,0%	4.160.608	3,3%	4.861.515	2,4%
2006	675.517	-3,6%	4.421.333	6,3%	5.096.850	4,8%
2007	650.229	-3,7%	4.644.332	5,0%	5.294.561	3,9%
2008	613.039	-5,7%	4.834.623	4,1%	5.447.662	2,9%
2009	618.195	0,8%	5.081.910	5,1%	5.700.105	4,6%
2010	643.945	4,2%	4.751.157	-6,5%	5.395.102	-5,4%
2011	659.384	2,4%	4.744.503	-0,1%	5.403.887	0,2%
2012	664.745	0,8%	4.435.852	-6,5%	5.100.597	-5,6%
2013	672.492	1,2%	4.006.860	-9,7%	4.679.352	-8,3%
2014	672.777	0,0%	3.680.345	-8,1%	4.353.122	-7,0%
2015	596.884	-11,3%	3.368.722	-8,5%	3.965.606	-8,9%
2016	573.549	-3,9%	3.158.226	-6,2%	3.731.775	-5,9%
2017	567.553	-1,0%	2.993.021	-5,2%	3.560.574	-4,6%
2018	524.358	-7,6%	2.902.292	-3,0%	3.426.650	-3,8%
2019	487.616	-7,0%	2.806.344	-3,3%	3.293.960	-3,9%
2020	470.743	-3,5%	2.787.271	-0,7%	3.258.014	-1,1%
2021	419.690	-10,8%	2.627.065	-5,7%	3.046.755	-6,5%
2022	368.681	-12,2%	2.489.682	-5,2%	2.858.363	-6,2%
III trim 2023	352.392	-4,4%	2.451.203	-1,5%	2.803.595	-1,9%

Fonte: Ministero della Giustizia

ASSONIME - Riproduzione riservata



Fonte: Ministero della Giustizia

Anche i dati della relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione relativi all'anno giudiziario 1° luglio 2022-30 giugno 2023, confermano il trend di riduzione dell'arretrato in atto da diversi anni, con l'ulteriore dato positivo di un decremento particolarmente rilevante per le Corti d'Appello, con una variazione percentuale pari a -9,8%.

Nonostante la riduzione progressiva e costante negli anni, tuttavia, in relazione agli obiettivi previsti originariamente dal PNRR[16], già dalla Relazione sugli indicatori PNRR del Ministero della Giustizia, relativa al I semestre 2023, risultava come il traguardo fosse ancora lontano[17], con una riduzione del 19,7% per i Tribunali e del 33,7% per le Corti d'Appello, rispetto alla baseline del 2019.

[16] Riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte d'Appello entro la fine del 2024 e del 90% in Tribunale e in Corte d'Appello entro giugno 2026.

[17] Secondo la Relazione sull'amministrazione della Giustizia 2023 presentata dal Ministro, la revisione degli obiettivi si è resa necessaria a causa delle difficoltà di smaltire entro giugno 2026 l'arretrato formatosi a partire dal 2023, nonché per le criticità derivanti dalla disomogeneità nei diversi ambiti territoriali. In tal senso v. anche la Quarta relazione sullo stato di attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, del Ministero per gli affari europei, il Sud, le Politiche di Coesione e il PNRR, del 22 febbraio 2024.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Da qui la richiesta di revisione degli obiettivi e i nuovi target approvati dalla Commissione europea: i) **entro dicembre 2024** la riduzione del 95% dell'arretrato al 31 dicembre 2019 presso i Tribunali (337.740) e le Corti d'Appello (98.371); ii) **entro giugno 2026**, la riduzione del 90% delle cause pendenti al 31 dicembre 2022 presso i Tribunali relative a fascicoli iscritti dal ° gennaio 2017 (1.197.786) e la riduzione al 90% delle cause pendenti al 31 dicembre 2022 presso le Corti d'Appello relative a fascicoli iscritti dal 1° gennaio 2018 (179.306). Rispetto al primo obiettivo, al 30 giugno 2023, la riduzione registrata era rispettivamente dell'81,3% per i Tribunali, e del 94,4% per le Corti d'Appello. Con riguardo al secondo obiettivo, alla stessa data, la riduzione registrata era, rispettivamente, del 33,5% per i Tribunali e del 26,7% per le Corti d'Appello[18]. In ogni caso, per le valutazioni rispetto al perseguimento di tali obiettivi occorrerà attendere le prossime Relazioni sul monitoraggio, con particolare riguardo agli anni di attuazione del PNRR 2024-2026.

L'arretrato della Corte di Cassazione

Un ultimo dato riguarda l'entità, ancora molto elevata, del contenzioso pendente in Cassazione, vero indice di anomalia rispetto al panorama internazionale. Tale anomalia è dovuta, in particolare, non solo alla scopertura dell'organico e a fattori organizzativi sui quali la stessa Corte è recentemente intervenuta con buoni risultati[19], ma soprattutto alla disciplina costituzionale che consente un ricorso in ultima istanza in misura molto più ampia che negli altri ordinamenti.

Nell'ambito dell'arretrato della Cassazione è, inoltre, ancora imponente l'entità del contenzioso tributario, nonostante la riduzione del numero delle sopravvenienze (-40%) a fronte degli interventi normativi di definizione agevolata previsti dalla legge n. 130 del 2022[20] e della legge n. 197 del 2022[21].

[18] Tali dati sono riportati nella nota del Ministero della Giustizia (Gabinetto del Ministro) inviata al Primo Presidente della Corte di Cassazione, ai Presidenti delle Corti d'Appello; ai Presidenti dei Tribunali, ai Dirigenti amministrativi dei rispettivi Uffici, con l'illustrazione delle proposte di revisione del PNRR accolte dalla Commissione.

[19] La Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione delinea il percorso di autoriforma intrapreso dalla stessa Corte individuandone i punti di forza, tra cui, in particolare: la creazione di aree tematiche all'interno delle Sezioni; il rafforzamento della specializzazione dei giudici, l'istituzione di uffici spoglio sezionali, composti da un ristretto numero di magistrati incaricati di operare una cernita ragionata tra ricorsi di rilevo nomofilattico e quelli manifestamente infondati o inammissibili; la predisposizione di ruoli che, sulla base di un rapporto di proporzione prevedano la contemporanea definizione di una quota parte di ricorsi più risalenti e una percentuale di ricorsi di più recente iscrizione; la piena utilizzazione del PCT.

[20] V. art. 5.

[21] V. art. 1, commi 181 e ss.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Numero di procedimenti civili pendenti a fine periodo - Arretrato civile
Dato nazionale relativo a Corte di Cassazione, Corte di appello e Tribunale ordinario. Anni 2013 - III trimestre 2023

Arretrato Civile

Anno	Ultra-annuali in Cassazione	Peso % della materia tributaria sull'arretrato della Cassazione	Ultra-biennali in Corte di Appello	Ultra-triennali in Tribunale(1)
2013	69.916	40%	198.803	646.146
2014	70.746	44%	196.903	592.128
2015	74.803	48%	175.894	516.148
2016	77.544	50%	152.499	459.622
2017	77.133	52%	127.244	407.017
2018	75.206	56%	110.033	369.436
2019	78.687	55%	98.371	337.740
2020	88.310	50%	97.966	344.083
2021	80.287	47%	86.952	325.012
2022	75.918	46%	70.531	306.227
III trim. 2023	71.805	49%	64.085	267.022

(1) Il dato sull'arretrato civile "patologico" esclude l'attività del giudice tutelare, dell'ATP, della verbalizzazione di dichiarazioni giurate, delle esecuzioni mobiliari ed immobiliari e dei fallimenti.

Fonte: Ministero Giustizia

Anche i dati della Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione riferiti al contenzioso ultra-biennale in Cassazione sono indicativi di analoga tendenza: tale contenzioso più risalente è passato da 53.077 procedimenti del 2022 ai 49.590 al 31 dicembre 2023.

L'arretrato rimane, dunque, ancora un fattore significativo che incide negativamente sui tempi per la definizione dei procedimenti: se gli stessi giudici devono istruire un numero eccessivo di procedimenti arretrati, maggiori saranno i tempi di definizione delle procedure complessive.

2.3 Le risorse umane e la spesa per la Giustizia

a) l'Ufficio per il Processo

ASSONIME - Riproduzione riservata

L'obiettivo originario del PNRR prevedeva l'assunzione a tempo determinato di 19.719 unità di personale a supporto dei Tribunali e delle Corti d'Appello civili e penali, di cui la maggior parte addetto all'Ufficio per il Processo.

Dopo il primo reclutamento straordinario di 8.330 funzionari per l'UPP, al 31 dicembre 2023, il personale effettivamente in servizio, al netto di 2.433 dimissioni era di 5.897 unità. Delle 5.410 figure professionali con profili giuridico, amministrativi e tecnici a supporto delle cancellerie, a valle delle procedure concorsuali concluse a settembre 2022, sono stati invece reclutati 3.784 dipendenti (con immissione in servizio al mese di dicembre 2023). Al 31 dicembre 2023 il personale effettivamente in servizio era, tuttavia, di 3.038 unità, a seguito delle dimissioni di 746 dipendenti.

Presso la Corte di Cassazione nel febbraio-marzo 2022 sono stati reclutati 167 addetti all'UPP, la maggior parte dei quali dedicati al settore civile, ove si riscontrano le maggiori difficoltà relative all'arretrato e alla durata dei processi. A settembre 2023 il numero degli addetti è sceso a 115. Il Primo Presidente della Corte nella sua relazione ha ribadito la centralità di tale Ufficio per migliorare l'efficienza e la qualità della giurisdizione, sottolineando inoltre la progressiva maturazione di una specifica professionalità degli addetti.

I dati evidenziano, da un lato, il ridotto numero delle assunzioni e dall'altro le difficoltà di mantenere in servizio il personale impiegato, in ragione sia della durata a tempo determinato dei contratti e del basso livello di retribuzione, sia della competizione con le altre amministrazioni pubbliche. Su questo aspetto è da segnalare, peraltro, che rispetto all'investimento dei 2,3 miliardi circa previsti dal PNRR per il capitale umano, sono stati ad oggi impiegati soltanto 647 milioni.

Nell'ottica del superamento di tali difficoltà vanno sicuramente guardate con favore le rimodulazioni del PNRR che consentono la proroga a giugno 2026 dei contratti in essere e l'avvio di un nuovo ciclo di assunzioni per 4.000 addetti. Tuttavia, affinché l'UPP possa effettivamente dispiegare a pieno i suoi effetti è necessario un significativo aumento delle risorse umane ad esso dedicate e la previsione di incentivi volti alla stabilizzazione dei rapporti in essere. Inoltre, è da tener conto che il rafforzamento della struttura a supporto al lavoro del giudice, con un adeguato numero di soggetti specializzati in servizio che lo coadiuvino nell'esame del materiale, nello studio preliminare, nelle ricerche e nella stesura delle bozze dei provvedimenti, dovrebbe costituire un modello da mantenere a regime anche oltre le scadenze del PNRR. Oltre alla necessità delle nuove assunzioni, occorrerebbe pertanto già riflettere sul mantenimento dell'UPP nelle forme previste dal PNRR anche successivamente al 30 giugno 2026. In questa direzione sembra muoversi il

ASSONIME - Riproduzione riservata

decreto-legge 2 marzo 2024, n. 19, in tema di ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR che, tra le altre cose, autorizza il Ministero della Giustizia, dal 1° luglio 2026, a stabilizzare presso l'UPP coloro che hanno lavorato per almeno 24 mesi continuativi nella qualifica ricoperta e risultano in servizio alla data del 30 giugno 2026. Si tratta di una misura indispensabile per aumentare la produttività del sistema ed evitare di accumulare in futuro nuovo arretrato. Lo stesso schema di decreto prevede, inoltre, alcuni incentivi non economici per favorire la permanenza in servizio degli addetti che vanno nella giusta direzione (v. ad esempio, la previsione per cui costituisce titolo preferenziale nei concorsi indetti dalle altre amministrazioni lo svolgimento del servizio con merito presso l'UPP, per almeno due anni consecutivi).

b) I giudici

La Relazione del Primo presidente della Corte di Cassazione indica che, al 31 dicembre 2023, erano in servizio negli uffici giudiziari 9.304 magistrati ordinari: tra questi 8.876 in servizio presso gli uffici giudiziari, cui si sommano 209 magistrati in tirocinio e 239 magistrati collocati fuori ruolo, a fronte di un organico complessivo di 10.633 unità, con un differenziale di 1.757 posti vacanti e una percentuale di scopertura del 16,52%[22]. Tali dati segnano un peggioramento rispetto all'anno precedente, quando il tasso di scopertura era pari al 13,63%. La situazione dell'organico della Corte di Cassazione appare ancora più gravosa con una percentuale di vacanza di magistrati pari al 23%. Anche per il personale amministrativo si registra un deficit di risorse umane pari al 30%, con evidenti condizionamenti sull'organizzazione del lavoro e sul raggiungimento degli obiettivi PNRR.

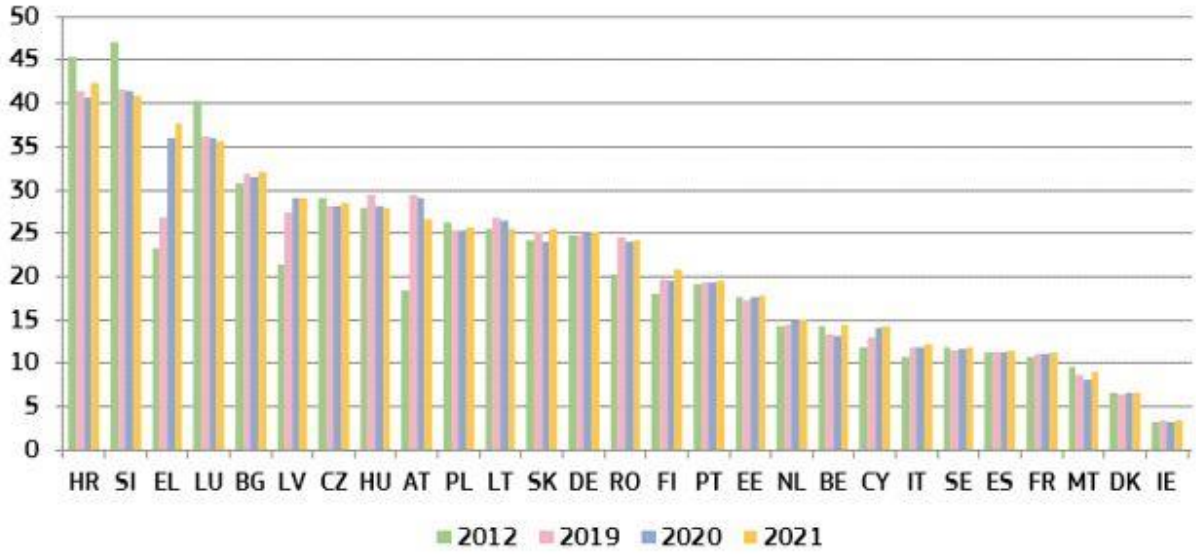
È in fase di prossima definizione, peraltro, il concorso indetto con d.m. 1° dicembre 2021 per 500 posti di magistrato ordinario, mentre non appare imminente la chiusura del successivo concorso bandito con d.m. 18 ottobre 2022 per 400 posti. È stato, inoltre, indetto con d.m. 9 ottobre 2023 il bando per ulteriori 400 posti. Al di là dei tempi necessari per il completamento delle procedure concorsuali, e se si tiene anche conto dei prossimi pensionamenti, risulta evidente che i posti a concorso non sono sufficienti a colmare le importanti scoperture dell'organico.

Se si guarda al confronto con gli altri Paesi la situazione appare ancor più deficitaria. Secondo i dati *Cepej* (sebbene risalenti al 2021) in Italia il numero dei giudici è di circa 11,6 unità ogni 100.000 abitanti, contro i 25 di molti Paesi.

[22] I dati si riferiscono sia al sistema civile che penale.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Grafico 35: numero di giudici, 2012, 2019-2021 (*) *(per 100 000 abitanti) (fonte: studio della Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa)*



(*) Conformemente alla metodologia della CEPEJ, questa categoria comprende i giudici a tempo pieno. La categoria non comprende i Rechtspfleger/ausiliari di giustizia, figura che esiste soltanto in alcuni Stati membri. ***AT****: i dati sulla giustizia amministrativa sono parte integrante dei dati dal 2016.* ***EL****: dal 2016 i dati relativi al numero di giudici togati comprendono tutti i gradi della giustizia penale e civile, nonché i giudici amministrativi.* ***IT****: le commissioni regionali di verifica, le commissioni fiscali locali e gli organi giurisdizionali militari non sono presi in considerazione. Dal 2018 si tiene conto della giustizia amministrativa.*

Anche per quanto concerne la magistratura onoraria l'entità delle scoperture dei posti in organico è molto elevata: a fronte di un organico complessivo di 8.075 componenti onorari, ne risultano presenti 6.607, con una scopertura complessiva del 22,2%, ma che in alcune realtà raggiunge punte del 70-80%. In questa situazione costituisce un dato positivo il fatto che, nel corso del 2023, sia stato indetto il bando di concorso per la nomina a giudice onorario di pace e a vice procuratore onorario presso le Corti d'Appello per un totale di 1681 posti, che andranno a rafforzare gli attuali contingenti.

2.4 La digitalizzazione

Sul tema della digitalizzazione, la Relazione del Primo Presidente della Corte di Cassazione riporta il raggiungimento dell'obiettivo della piena obbligatorietà del Processo civile telematico in tutte le sue fasi e gradi, con una ormai totale uniformità del flusso processuale sul canale digitale. Soltanto presso la Corte di Cassazione tra il 1°gennaio e l'11 novembre 2023 sono stati depositati: 181.849 atti telematici di parte (introduttivi e successivi); 68.538 provvedimenti telematici (sentenze, ordinanze, decreti, ecc.); 3.840 atti telematici del Procuratore Generale (requisitorie e memorie).

ASSONIME - Riproduzione riservata

Anche presso i Tribunali di merito e le Corti d'Appello secondo la Relazione del Ministro della Giustizia, sono state completate le attività relative all'adeguamento alle prescrizioni della riforma civile relative al PCT. Tuttavia, il processo civile telematico è lungi dall'essere perfetto. Sono ancora frequenti le doglianze per le interruzioni della rete e per i continui aggiornamenti dei programmi. Se è vero, inoltre, che è stata avviata e completata l'informatizzazione di tutte le giurisdizioni (amministrativa, contabile, tributaria e ordinaria) ognuna di esse ha seguito proprie strade, con sistemi che non colloquiano tra di loro e soluzioni simili, ma non identiche. Sarebbe, invece, necessario garantire piena uniformità degli strumenti adottati.

Con riguardo all'ambito penale, il 24 novembre 2023, è entrata in funzione la prima versione degli applicativi relativi al processo penale telematico (sebbene non ancora obbligatorio) e con il d.m. 30 dicembre 2023, n. 217 sono stati individuati gli atti penali per i quali da gennaio 2024 sarà obbligatorio il deposito per via telematica. Per i magistrati si prevede che essi opereranno tramite apposito applicativo (APP-Applicativo Processo Penale) per gli atti concernenti i procedimenti di archiviazione. L'applicativo consiste in un sistema informatico che permette a tutti i soggetti abilitati la redazione, la firma e il deposito digitale e telematico degli atti penali, rendendo gestibili tutti i flussi procedimentali in formato digitale. Al 31 dicembre 2023 sono state completate le installazioni di tale sistema presso le Procure della Repubblica, gli Uffici GIP, i Tribunali del Riesame e le Procure Generali, limitatamente al procedimento di avocazione. I difensori opereranno tramite il Portale Deposito Atti Penali (PDP), che consente la trasmissione telematica agli uffici giudiziari di atti, documenti e istanze da parte dei soggetti abilitati esterni. Lo sviluppo per la consultazione degli atti da parte degli avvocati tramite PDP è stato completato e distribuito in tutta Italia a fine 2022.

È stato, invece, pienamente raggiunto l'obiettivo intermedio al 31 dicembre 2023 della completa digitalizzazione di 3,5 milioni di atti giudiziari relativi all'ultimo ventennio. In base ai dati forniti dal Ministero della Giustizia[23], alla data del 18 novembre 2023 il numero di fascicoli completamente digitalizzati ammontava a 3.584.672. È verosimile ritenere che al giugno 2026 sarà realizzato l'obiettivo dei 7.750.000 fascicoli. È stato anche raggiunto l'obiettivo della digitalizzazione del Consiglio di Stato con la creazione di un *data warehouse*[24] (DWH) contenente circa 2.500.000 atti giudiziari.

[23] Riportati nel dossier parlamentare sul monitoraggio dell'attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza del 20 febbraio 2024.

[24] Si tratta di un sistema di archiviazione digitale contenente la raccolta, l'analisi e l'archiviazione dei dati provenienti dalle 33 sedi del Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (SIGA) nel quale sono contenuti tutti gli atti giudiziari in formato digitale.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Al 31 dicembre 2023 risultava, inoltre, iniziata l'esecuzione del contratto per la realizzazione dei sei sistemi di conoscenza del Data Lake, tramite l'adozione di specifici atti amministrativi del responsabile della procedura. La procedura è stata aggiudicata e sono in corso le relative attività progettuali.

Da ultimo, dal 14 dicembre 2023 è pienamente operativa la banca dati delle decisioni civili, liberamente e gratuitamente accessibile da tutti gli operatori della giustizia e dagli utenti esterni.

2.5 L'edilizia giudiziaria

In merito agli obiettivi relativi all'edilizia giudiziaria, al 31 dicembre 2023 sono stati aggiudicati tutti i contratti per l'esecuzione degli interventi di riqualificazione ed efficientamento energetico e a partire da gennaio 2024 tutti i progetti saranno avviati ai lavori[25].

3. Conclusioni e proposte

Dalle relazioni sull'amministrazione della Giustizia presentate in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario e dalle relazioni governative e parlamentari sullo stato di attuazione del PNRR emergono dati tendenzialmente positivi sull'andamento della Giustizia e sulla realizzazione degli obiettivi PNRR entro il 2026, ma molto è ancora da fare affinché le riforme e gli investimenti si traducano effettivamente in una giustizia meglio funzionante.

La durata media dei processi si è ridotta rispetto alla baseline PNRR del 19,2% nel settore civile e del 29% nel settore penale, sebbene rimanga ancora molto elevata nel confronto con la media europea. Ancora criticità rilevanti si riscontrano, inoltre, nel processo esecutivo e concorsuale, dove i tempi per lo svolgimento delle prime operazioni di vendita sono ancora superiori a 3 anni. Sempre in ambito concorsuale iniziano, invece, a riscontrarsi primi risultati positivi nell'applicazione dell'istituto della composizione negoziata della crisi, anche se il percorso di cambiamento culturale nell'approccio alla crisi richiede ancora un consolidamento. L'arretrato è in costante e progressiva diminuzione (-19,7% nei Tribunali e -33,7% nelle Corti d'Appello), ma l'obiettivo originario del PNRR che preveda una riduzione dell'arretrato del 90% nel 2026, già a novembre 2023 risultava impossibile da realizzare. Tale aspetto ha costituito pertanto oggetto di revisione del piano e occorrerà attendere i prossimi dati per nuove valutazioni. Rimane, inoltre, evidente l'anomalia della nostra Corte di Cassazione con un arretrato imponente (con 71.805 procedimenti

[25] In tal senso v. la relazione sull'amministrazione della Giustizia presentata dal Ministro della Giustizia.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ultrabiennali nel 3° trimestre 2023) e un numero di ricorsi di gran lunga superiore a quelli delle altre Corti europee (34.793 ricorsi civili e 50.350 ricorsi penali nel 2023).

È, inoltre, da considerare come alla diminuzione dell'arretrato e della durata dei processi faccia da contrappeso una diminuzione della domanda di giustizia, segno non incoraggiante di un calo della produttività del sistema.

Le riforme originariamente previste dal PNRR sono per la maggior parte compiutamente realizzate e in vigore (processo civile; processo penale; crisi d'impresa, riforma della giustizia tributaria), o comunque in corso di attuazione (riforma dell'ordinamento giudiziario). Le esperienze passate, tuttavia, mostrano come gli interventi sul processo non possano considerarsi a regime e produrre risultati significativi prima di 5 anni. Ciò che in questa fase, dunque, risulta essenziale ai fini dell'attuazione del PNRR e del miglioramento dell'efficienza del sistema giudiziario è la completa realizzazione del piano degli investimenti. Al riguardo, l'aspetto più problematico riguarda le risorse umane. A dicembre 2023 risultavano in servizio soltanto 5.897 addetti all'UPP e 3.038 tecnici-amministrativi (su un totale di assunzioni previste per la realizzazione degli obiettivi originari di 19.719 unità). Sono stati, inoltre definiti e banditi nuovi concorsi per circa 1.200 posti di magistrato che non consentiranno, tuttavia, di coprire le attuali scoperture dell'organico.

Sul piano della digitalizzazione, gli obiettivi intermedi del PNRR sono stati, invece, completamente raggiunti. È stato portato a integrale compimento il processo civile telematico in tutte le fasi e i gradi di giudizio e il processo penale telematico per la fase delle indagini preliminari. Nel settore civile l'avvio del PCT ha fatto sì che i giudizi nuovi nascano ormai in formato digitale, maggiori sforzi si richiedono ancora per il penale. Occorre, inoltre, ancora rafforzare la rete su cui si poggia il PCT e il PPT, supportando le esigenze di connessione degli uffici e rendere uniformi i sistemi utilizzati dai diversi uffici. È pienamente operativa la banca dati delle decisioni civili e sono stati digitalizzati più di 3,5 milioni di fascicoli relativi all'ultimo ventennio. È stata completata, infine, la procedura di aggiudicazione del contratto per la realizzazione del *Data Lake.* Desta qualche preoccupazione la definizione di una strategia di digitalizzazione del tutto autonoma rispetto al progetto "cloud first" per tutte le Amministrazioni che, invece, sta ispirando il processo di migrazione ad infrastrutture cloud, finanziato dal PNRR e attuato tramite il Polo strategico Nazionale.

Anche in merito all'edilizia giudiziaria sono stati avviati tutti i progetti di riqualificazione ed efficientamento energetico previsti dal PNRR. Si tratterà di verificare nei prossimi mesi la capacità di accelerare la spesa all'effettivo stato di avanzamento lavori.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Al fine di rafforzare la tendenza positiva in atto si formulano di seguito alcune proposte, riconducibili sia agli investimenti sia alle riforme ancora necessarie, che potrebbero contribuire a consolidare e rafforzare i risultati conseguiti, favorendo la piena realizzazione degli obiettivi PNRR e il miglioramento dell'efficienza del sistema giustizia.

Investimenti

a) *Coprire i posti vacanti e riallocare le risorse*

La carenza del personale giudiziario e amministrativo è direttamente proporzionale alla durata dei procedimenti e all'andamento del carico pendente: maggiore è il deficit delle risorse umane, maggiore è il tempo necessario per chiudere il processo, maggiore è l'arretrato accumulato. Occorrono ancora investimenti importanti nel capitale umano**,** è necessario coprire i posti vacanti e allocare in modo efficiente le risorse. Gli organici, inoltre, dovrebbero essere calcolati in modo da tenere conto dei carichi pendenti e della domanda di giustizia. La revisione andrebbe effettuata guadando ai flussi in entrata e all'andamento dell'arretrato presso ciascun ufficio, sostenendo quelli che evidenziano maggiori necessità. Un'attenta valutazione della domanda e dell'offerta di giustizia dovrebbe, inoltre, guidare un ulteriore sforzo di riordino della geografia giudiziaria. Andrebbe, altresì, valutata la possibilità di ridurre ulteriormente il numero dei magistrati fuori ruolo per incarichi amministrativi, con richiamo degli stessi in servizio.

b) *Assicurare la specializzazione dei giudici e la qualità della formazione*

Un aspetto importante nell'ottica del rafforzamento della qualità e della stabilità delle decisioni, non adeguatamente considerato nel piano degli investimenti e delle riforme è quello relativo alla specializzazione dei giudici e alla formazione. Occorre sviluppare migliori capacità di gestione e organizzazione all'interno dei Tribunali, strutturando nell'ambito della Scuola della magistratura percorsi idonei ad assicurare capacità gestionale e amministrativa ai magistrati investiti di incarichi direttivi e diffondendo le *best practice* organizzative e procedurali dei Tribunali più virtuosi.

È necessario, inoltre, assicurare un'adeguata formazione dei magistrati in campo economico. L'esigenza si pone in particolare in quelle materie in cui l'oggetto della tutela è strettamente connesso agli impatti economici dell'attività d'impresa e al funzionamento del mercato. Si pensi ad esempio al processo concorrenziale, oppure alle procedure concorsuali. Si potrebbero introdurre per i magistrati stage in apposite istituzioni (es. Consob, Antitrust, Banca d'Italia, ecc.), nonché inserire nei programmi di formazione incontri con figure professionali che sappiano proporre modalità di ragionamento

ASSONIME - Riproduzione riservata

economico all'interno dello schema di valutazione giuridico che è quello utilizzato dal giudice.

Con specifico riguardo alle procedure concorsuali, sarebbe utile recuperare la via segnata dalla legge delega per la riforma organica delle procedure concorsuali. In particolare, l'art. 2, co. 1 lett. n) della legge 19 ottobre 2017, n. 155, per assicurare la specializzazione dei giudici in tale materia, prevedeva i seguenti criteri:

i) attribuire ai Tribunali sede della sezione specializzata in materia di impresa la competenza sulle procedure concorsuali e sulle cause che da esse derivano relative alle imprese in Amministrazione straordinaria e ai gruppi di rilevante dimensione;

ii) individuare tra i tribunali esistenti quelli di maggiore dimensione sulla base di determinati indicatori[26] cui affidare la competenza su tutte le altre procedure concorsuali;

iii) mantenere invariati gli attuali criteri di determinazione della competenza (basati sulla sede principale/residenza del debitore) solo per le procedure di sovraindebitamento.

Tali criteri muovono dalla considerazione per cui condizione indispensabile per assicurare un buon livello di specializzazione ai magistrati che trattano la materia concorsuale è che essi operino in un ufficio giudiziario di adeguate dimensioni. Laddove così non fosse è inevitabile che l'accumularsi in capo al medesimo giudice di compiti e materie tra loro del tutto disomogenee (penale, famiglia, impresa, ecc.) pregiudica le possibilità di specializzarsi in una specifica materia.

La delega è stata attuata dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza, soltanto in relazione al primo criterio prevedendo l'attribuzione ai tribunali sede di sezioni specializzate in materia d'impresa delle cause derivanti da amministrazioni straordinarie e delle procedure inerenti ai gruppi d'imprese di maggiori dimensioni, ma mantenendo la competenza in capo a tutti i tribunali circondariali. È necessario, dunque, completare il quadro delle regole nella direzione già tracciata.

Non appare, invece, una via utile da percorrere per le altre materie quella di un'ulteriore estensione delle competenze delle sezioni specializzate. I dati mostrano, infatti, come l'arretrato non sia stato sufficientemente scalfito dalla creazione di corsie preferenziali. Se le sezioni specializzate, da un lato, assicurano elevata competenza ed efficienza su

[26] Tra cui, in particolare: il numero dei giudici in pianta organica; il numero di procedure sopravvenute e definite nell'ultimo quinquennio e la durata delle stesse; il rapporto tra tali indicatori e la media nazionale; il numero delle imprese iscritte al registro delle imprese; il numero dei residenti nel circondario.

ASSONIME - Riproduzione riservata

specifiche materie, dall'altro svantaggiano i settori non beneficiati. Si pensi ad esempio alle sezioni specializzate in materia d'impresa, che trattano tipi di controversie, come quelle societarie, che rappresentano soltanto il 2% dell'intero contenzioso, mentre le azioni di recupero credito, che toccano percentuali di gran lunga maggiori, rimangono affidate alle sezioni ordinarie, accumulando ritardi e arretrato. In alcuni grandi uffici, inoltre, le stesse sezioni specializzate, in ragione della progressiva estensione delle competenze, hanno iniziato a loro volta a generare arretrato.

c) *Integrare il numero degli addetti all'UPP e renderne permanente il funzionamento*

Lo strumento più utile per aumentare la produttività dei giudici in funzione della riduzione dei tempi delle procedure e dello smaltimento dell'arretrato è costituito dall'Ufficio del processo. Un adeguato supporto al magistrato può consentire di aumentare il numero di provvedimenti, senza pregiudicare la qualità delle valutazioni. Affinché l'UPP possa effettivamente dispiegare a pieno i suoi effetti è essenziale un significativo aumento delle risorse umane ad esso dedicate e la previsione di incentivi volti alla stabilizzazione dei rapporti in essere.

I fondi PNRR dedicati a tale obiettivo sono stati impiegati soltanto in parte 647 milioni su quasi 2,3 miliardi. È fondamentale un efficiente allocazione delle risorse a disposizione. È da tener conto, inoltre, che il rafforzamento della struttura a supporto al lavoro del giudice, con un consistente numero di soggetti specializzati in servizio che lo coadiuvino nell'esame del materiale, nello studio preliminare, nelle ricerche e nella stesura delle bozze dei provvedimenti, dovrebbe costituire un modello da mantenere a regime anche oltre le scadenze del PNRR. In questa direzione sembra muoversi lo schema di decreto-legge in tema di ulteriori misure urgenti per l'attuazione del PNRR che, tra le altre cose, autorizza il Ministero della Giustizia, dal 1° luglio 2026, a stabilizzare presso l'UPP coloro che hanno lavorato per almeno 24 mesi continuativi nella qualifica ricoperta e risultano in servizio alla data del 30 giugno 2026. Si tratta di una misura indispensabile per aumentare la produttività del sistema ed evitare di accumulare in futuro nuovo arretrato.

d) *Rafforzare gli investimenti nella digitalizzazione e realizzare il passaggio al cloud*

Per un effettivo ammodernamento del sistema giudiziario è fondamentale impiegare le risorse messe a disposizione dal PNRR per rafforzare la rete e le infrastrutture tecnologiche su cui poggia il processo telematico; nonché investire in strumenti tecnologici innovativi per la raccolta e l'analisi dei dati e garantire il passaggio al cloud per il trattamento dei dati sensibili e strategici, analogamente a quanto previsto per le altre amministrazioni centrali.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Riforme

a) Rafforzare la funzione nomofilattica della Corte di Cassazione

Elemento centrale di un sistema giudiziario competitivo ed efficiente è il ruolo della Corte di Cassazione, la cui principale funzione dovrebbe essere quella di stabilire principi interpretativi chiari, che assicurino certezza applicativa delle regole e uniformità delle decisioni su tutto il territorio nazionale, evitando la formazione di indirizzi giurisprudenziali contrastanti, che alimentano il contenzioso e le disomogeneità tra uffici. Molti passi in avanti sono stati fatti. In particolare, si auspica che la nuova disciplina del rinvio pregiudiziale e della definizione agevolata dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, possa produrre per il futuro effetti deflattivi e una maggiore qualità e stabilità delle decisioni, ma la funzione di guida interpretativa della Corte dovrebbe essere ulteriormente rafforzata, sia attraverso una più radicale circoscrizione dei casi che vengono sottoposti al suo giudizio, sia riconoscendo alla stessa ampia discrezionalità nel decidere su cosa pronunciarsi, come tutte le grandi Corti supreme. Tale riforma richiede probabilmente un ripensamento dell'attuale norma costituzionale che sinora ha consentito troppi ricorsi inutili per questioni già risolte o di minimo valore e significatività.

b) Intervenire sul sistema delle esecuzioni individuali e delle liquidazioni giudiziali

Nella prospettiva dello smaltimento dell'arretrato, la completa de-giurisdizionalizzazione del processo esecutivo è una strada utile da percorrere. Si potrebbero lasciare al giudice soltanto gli eventuali giudizi di opposizione all'esecuzione, in cui si contesta il diritto a procedere esecutivamente. Le esecuzioni sono un'attività di riscossione coattiva di un credito (nella maggior parte dei casi) che potrebbe essere curata dallo stesso creditore o da un apposito sistema in parte pubblico in parte privato. Ad esempio, i pignoramenti presso terzi potrebbero essere gestiti da un'agenzia che possa vedere i dati bancari e bloccare il conto dei debitori o dei terzi che sono creditori dei debitori (banche e datori di lavoro).

La liquidazione giudiziale ex fallimento non ha subito sostanziali modifiche per effetto del Codice della crisi e dell'insolvenza. Da un recente studio di Banca d'Italia sulle procedure di liquidazione giudiziali nelle principali economie dell'Unione europea, emerge come i maggiori fattori di ritardo nelle vendite rispetto agli altri Paesi sono rappresentate dalla necessità di redigere un programma di liquidazione, nonché dalla maggiore estensione dei poteri di controllo del giudice. Sarebbe utile valutare un intervento su tali aspetti.

Alcuni spunti in un'ottica di semplificazione e riduzione dei tempi della procedura di liquidazione giudiziale possono ricavarsi, inoltre, dalla proposta di direttiva europea, del 7 ottobre 2022, su alcuni aspetti del diritto in materia di insolvenza, che prevede, tra le altre

ASSONIME - Riproduzione riservata

cose, da un lato, l'introduzione di una procedura preconfezionata per la vendita dei beni del debitore, al fine di ridurre i tempi delle operazioni di vendita e massimizzare il valore degli attivi[27], e dall'altro, regole semplificate per la liquidazione delle microimprese.

Ai fini della maggiore celerità ed efficienza dei procedimenti di esecuzione, sia in sede civile che concorsuale andrebbe, infine, ulteriormente, rafforzato e reso obbligatorio il ricorso alle modalità di vendite telematiche, favorendo il ricorso a soggetti specializzati.

c) Riformare il diritto penale concorsuale

In attuazione degli obiettivi PNRR è stata portata a compimento la riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza (su cui v. allegato), realizzando un passo importante verso l'ulteriore ammodernamento delle regole per la ristrutturazione, in linea con i principi europei, tesi a valorizzare l'accessibilità alle procedure e il perseguimento di un equilibrio ottimale tra tutela del ceto creditorio e tutela della continuità aziendale. Perdura, invece, l'assenza di una riforma del diritto penale concorsuale, nonostante i costanti tentativi di riforma che si sono succeduti negli anni.

Un intervento sul diritto penale concorsuale non può essere ulteriormente procrastinato senza compromettere l'importante cambiamento culturale sotteso al Codice della crisi, che guarda alla prevenzione come lo strumento principe per la salvaguardia della continuità d'impresa e che attribuisce alla liquidazione giudiziale un ruolo residuale, quale rimedio finale ed eventuale in caso di insuccesso delle soluzioni dirette a preservare i complessi produttivi. In assenza di una revisione, le disposizioni penali rimarrebbero ancorate al disvalore del fallimento risalente agli scenari precedenti alle prime riforme della legge fallimentare realizzate a partire dal 2005. Il disallineamento tra la disciplina sostanziale e quella sanzionatoria, inoltre, minerebbe le iniziative tempestive dell'impresa per la ricerca di soluzioni alternative alla liquidazione giudiziale, determinando l'insuccesso di una riforma fondamentale per la ripresa del sistema economico e sociale nell'attuale fase di recessione. Riformando il diritto penale concorsuale, e adeguando la sua essenza alla stessa filosofia riabilitativa e incentivante che oggi caratterizza il versante civilistico, si assicurerebbe, infine, non solo una coerenza interna della complessiva disciplina, fondamentale in termini di certezza e prevedibilità del diritto, ma anche una maggiore fiducia degli operatori economici nella giustizia.

ASSONIME - Riproduzione riservata

[27] Procedure di *pre-pack* sono già disponibili in alcuni ordinamenti europei, come Francia, Spagna, Olanda e UK, ed extra ue, come Stati Uniti, Singapore, Filippine, India. V. L. Panzani, *p. 14., Osservazioni ragionate sulla proposta di una nuova direttiva di armonizzazione delle leggi sull'insolvenza, in dirittodellecrisi.it, 10 gennaio 2023.*

Le proposte formulate dalla Commissione presieduta dal consigliere Renato Bricchetti[28] muovono nella giusta direzione, mirando ad adeguare gli istituti penali alla mutata concezione della crisi d'impresa e al buon funzionamento degli istituti diretti a preservare la continuità aziendale. Tali proposte possono costituire un valido punto di partenza per una più ampia riscrittura delle fattispecie incriminatrici, da sempre oggetto di interpretazioni divergenti, al fine di superare le problematiche che si annidano nella struttura dei reati di bancarotta e che neppure gli sforzi ermeneutici della giurisprudenza possono risolvere.

d) Intervenire sulle criticità della disciplina della responsabilità amministrativa degli enti e rafforzare il ruolo della giurisprudenza

Un'altra area del diritto penale dell'economia dove è fondamentale la stabilità delle decisioni giurisprudenziali e la rapidità dei tempi processuali è quella della responsabilità amministrativa degli enti. Alcuni casi recenti[29] hanno posto in luce i gravi ritardi del processo penale a carico delle imprese, con grave pregiudizio dei diritti e della reputazione dei soggetti coinvolti.

Come è noto, la disciplina prevista dal d.lgs 231/2001 riveste una rilevanza centrale per il mondo delle imprese in quanto, accanto ai profili sanzionatori, prevede significativi oneri organizzativi a carico delle imprese stesse, a fronte del beneficio dell'esonero da responsabilità in caso di commissione dei reati. Se sul piano dell'organizzazione il decreto ha dispiegato gran parte dei suoi effetti, rafforzando la cultura della legalità e della prevenzione all'interno delle imprese, il beneficio dell'esonero da responsabilità è rimasto a lungo inapplicato, generando una crisi di fiducia del sistema che – unitamente ai ritardi della giustizia penale e alle difformi interpretazioni della legge – rischia di disincentivare le imprese ad adottare modelli organizzativi adeguati.

In una materia come quella 231, la quale per essere efficiente deve essere basata su pochi precetti normativi da adattare alla realtà delle singole imprese, è fondamentale rafforzare il ruolo interpretativo della Corte di Cassazione riconoscendo valore vincolante a quelle interpretazioni chiare ed esaustive che mirano a valorizzare e a rendere effettiva, accanto

[28] La Commissione era stata nominata con decreto del Ministero della Giustizia il 13 ottobre 2021. Essa aveva concluso i lavori ed elaborato una serie di proposte presentate alla Ministra Cartabia il 6 luglio 2022 e alcune proposte integrative della formulazione originaria presentate successivamente all'entrata in vigore del Codice il 15 luglio 2022. La Commissione è stata poi prorogata dal governo successivo e sono ancora attualmente in corso i lavori.

[29] Si pensi in particolare al caso Impregilo: diciannove anni di durata della vicenda processuale, un processo di primo grado, due processi di appello e due giudizi di Cassazione per giungere alla definitiva assoluzione di una società che aveva investito nell'organizzazione e nella compliance in funzione di prevenzione, sin dall'entrata in vigore della disciplina 231/2001, sulla base delle migliori prassi conosciute ai tempi della commissione del delitto

ASSONIME - Riproduzione riservata

alla funzione di prevenzione, l'efficacia esimente del modello organizzativo. In questa direzione si muove la nota sentenza Impregilo[30], con la quale la Corte ha affrontato e chiarito molti dei profili critici della disciplina, che sino ad oggi hanno determinato la condanna delle imprese (v. ad es. responsabilità per colpa specifica, ruolo dell'OdV, funzione delle Linee guida di categoria, ecc.). Si auspica che questa sentenza possa valere come precedente cui possano ispirarsi tutti gli uffici di merito per una corretta e omogenea applicazione delle norme.

Rimangono, tuttavia, alcuni limiti congeniti della disciplina e alcuni nodi interpretativi che non possono essere risolti in via giurisprudenziale e per i quali è necessario un intervento normativo. Tra questi, in particolare, si segnalano: 1) la disciplina della prescrizione, che determina una durata indefinita del processo a carico dell'ente anche quando il reato della persona fisica è da anni prescritto; 2) il requisito dell'elusione fraudolenta, impossibile da dimostrare; 3) il sistema sanzionatorio e cautelare, eccessivamente complesso e rigoroso. Un intervento normativo su tali aspetti può contribuire a recuperare un punto di equilibrio tra la necessità di prevenire e sanzionare i fatti di criminalità economica e quella di assicurare proporzionalità e ragionevolezza della pena, tutelando altresì il valore della continuità aziendale come bene collettivo.

e) Rafforzare ulteriormente il ricorso alle misure alternative di soluzione delle controversie

Gli strumenti per la risoluzione stragiudiziale delle controversie rappresentano un tassello fondamentale per una giustizia civile rapida ed efficiente. Negli ultimi anni, il ricorso a strumenti alternativi di risoluzione delle controversie – Alternative Dispute Resolution, ADR – la cui preventiva attivazione in alcuni settori è diventata condizione necessaria per poter adire il giudice, ha prodotto effetti significativi sulla deflazione del contenzioso, consentendo un apprezzabile smaltimento dell'arretrato. Occorre, tuttavia, rafforzare la consapevolezza degli utenti che il processo giurisdizionale non è l'unico strumento a disposizione per ottenere la tutela dei diritti. In questa direzione appare utile prevedere incentivi (ulteriori incentivi fiscali o processuali) all'utilizzo di percorsi alternativi che possano condurre alla definizione o composizione delle controversie, più rapidamente e con costi limitati. Andrebbe, altresì valutata la possibilità di prevedere che un accordo transattivo, che pone fine a un contenzioso in atto, sottoscritto dalle parti e dagli avvocati (che attestano la conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico), costituisca titolo esecutivo.

[30] V. Corte Cass., sent. n. 23401 dell'11 novembre 2021, per il cui commento si rinvia a assonime, Il caso Impregilo: luci e ombre sulla questione Giustizia, Il Caso 4/2022.

ASSONIME - Riproduzione riservata

ASSONIME - Riproduzione riservata

ALLEGATO: SINTESI DELLE RIFORME E DEGLI INVESTIMENTI PER L'ATTUAZIONE DEL PNRR

1. Le riforme

La riforma della giustizia civile

Il d.lgs. n. 149/2022, in attuazione della legge delega n. 206/2021, delinea un riassetto formale e sostanziale delle regole processuali nei diversi gradi di giudizio, interviene sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali e rafforza gli strumenti della giustizia alternativa, al fine di realizzare gli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo, per una significativa riduzione dei tempi di durata e dell'arretrato.

In primo grado, in particolare, è ridefinito il riparto delle competenze e la struttura degli organi giudiziari, con un aumento delle competenze del giudice di pace e una riduzione dei casi in cui il Tribunale opera in composizione collegiale. Si prevedono, inoltre, numerose misure acceleratorie volte ad individuare fin dalla prima udienza l'oggetto della controversia e a ridurre i tempi della decisione, nonché la semplificazione dei riti processuali con l'applicazione obbligatoria del procedimento sommario di cognizione a tutti i giudizi che presentino fatti di causa non controversi e per i quali non è necessaria un'istruttoria complessa. Sono, infine, introdotti provvedimenti semplificati di accoglimento o rigetto della domanda quando rispettivamente, i fatti costitutivi sono provati e le difese appaiono manifestamente infondate, e al contrario, quando la domanda sia manifestamente infondata e i fatti non provati.

Novità significative sono, previste nelle fasi di impugnazione, con l'attribuzione nel giudizio di appello di ampi poteri di direzione del procedimento al consigliere istruttore e con la ridefinizione dei cd. "filtri" nelle impugnazioni, per i quali si prevede che, se l'impugnazione non ha ragionevole probabilità di essere accolta deve essere dichiarata manifestamente infondata. Per il giudizio in Cassazione, invece, oltre all'introduzione di un meccanismo deflattivo per rendere più celere la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati, viene introdotto il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale in Cassazione. Al fine di rafforzare la funzione nomofilattica della Corte, con tale istituto viene attribuita al giudice di merito la facoltà di sottoporre la questione di diritto necessaria per la soluzione del processo direttamente alla Corte, quando tale questione rivesta particolare importanza, presenti gravi difficoltà interpretative e sia suscettibile di porsi in numerose controversie.

Alcune importanti misure di semplificazione interessano anche il processo esecutivo. Si tratta principalmente di interventi di carattere processuale che mirano a ridurre i tempi e a

ASSONIME - Riproduzione riservata

rendere più efficienti le vendite forzate. In questa direzione in particolare si muovono le disposizioni che ridefiniscono i compiti del custode e valorizzano il ruolo del professionista delegato alle operazioni di vendita, attribuendo ad esso anche le funzioni relative alla fase della distribuzione del ricavato. Altra novità di rilievo riguarda l'introduzione del nuovo istituto della "vendita diretta", attraverso la quale il debitore può essere autorizzato dal giudice a procedere direttamente alla vendita dell'immobile pignorato, favorendo in tal modo una rapida liquidazione.

Il decreto interviene, inoltre, anche sul processo del lavoro e su altri procedimenti speciali, in particolare nell'ambito della giurisdizione volontaria, riconoscendo tra le altre cose, la possibilità di delegare determinate funzioni, oggi attribuite al giudice, anche ad alcuni professionisti, tra cui i notai. Rilevanti innovazioni sono state, infine, introdotte nel settore del diritto processuale di famiglia, volte a definire un procedimento unitario e organico per tutti i procedimenti contenziosi in materia di persone, minorenni e famiglie, anche al fine di superare le difficoltà derivanti dalla ripartizione delle competenze tra Tribunale ordinario e Tribunale per i minorenni.

Con lo scopo di deflazionare il contenzioso e ridurre il carico di lavoro dei Tribunali sono, infine, rafforzati gli istituti della mediazione, della negoziazione assistita e dell'arbitrato. Si tratta nel complesso di misure che mirano a favorire il ricorso a forme di giustizia complementare, alleggerendo il ricorso alla giustizia ordinaria e attribuendo allo stesso tempo un vantaggio immediato e diretto ai cittadini.

La riforma si applica ai procedimenti instaurati successivamente al 28 febbraio 2023.

Il 15 febbraio 2024 è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri uno schema di decreto legislativo correttivo, recante modifiche alla disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 149/2022, in attuazione della legge delega n. 206/2021, che consente l'adozione di misure integrative e correttive fino al 10 ottobre 2024.

Il nuovo intervento non apporta significative modifiche all'assetto sopra delineato, ma si limita a rendere più fluidi alcuni snodi processuali e a chiarire punti controversi che avrebbero potuto dare luogo a rallentamenti dell'iter processuale. Ad esempio, viene chiarito che per le cause di competenza del giudice monocratico è possibile sempre il ricorso al rito semplificato e non solo quando la causa sia di pronta soluzione o con istruttoria non complessa; vengono superate le questioni interpretative sorte sulla compatibilità della previsione che consente di sostituire l'udienza di discussione della causa con il deposito di note scritte, con il rito del lavoro e con le udienze, anche nel rito ordinario,

ASSONIME - Riproduzione riservata

che richiedono la comparizione personale delle parti; vengono chiariti i compiti del giudice istruttore e del collegio nelle fasi di impugnazione.

Sono introdotte alcune misure volte a favorire l'ulteriore accelerazione dei tempi del processo. Ad esempio, è anticipato il momento entro il quale il giudice può rilevare d'ufficio la propria incompetenza: non entro la prima udienza ma con il decreto emesso all'esito delle verifiche preliminari. Nel processo esecutivo sono ridotti i termini per l'opposizione all'esecuzione e sono previste misure per agevolare il recupero del credito. In particolare, viene eliminata la norma che condizionava il valore probatorio delle scritture contabili ai fini dell'ingiunzione agli obblighi di bollatura e vidimazione delle stesse, prevedendo altresì che costituiscono prova idonea anche le fatture elettroniche. Sempre con riguardo al processo esecutivo una modifica sostanziale di rilevo riguarda la previsione della decadenza dell'aggiudicatario, con conseguente incameramento della cauzione e nuovo incanto, non solo nell'ipotesi in cui questi non versi il prezzo nei termini, ma anche quando, negli stessi termini, non renda le informazioni necessarie e aggiornate per consentire ai soggetti obbligati di adempiere agli obblighi di adeguata verifica antiriciclaggio. Si tratta di una modifica importante per contrastare il ricorso alle aste giudiziarie come strumento di riciclaggio di proventi illeciti.

Al fine di completare e garantire l'integrale digitalizzazione del processo civile vengono, infine, eliminati sia nel processo di cognizione, in tutti i suoi gradi di giudizio, sia nel processo esecutivo e nei procedimenti speciali tutti quegli adempimenti o oneri a carico delle parti resi ormai superflui dal progresso tecnologico, aggiornando le disposizioni che si riferivano ad un ormai superato processo "analogico", come ad esempio quelle relative al deposito di atti cartacei presso la cancelleria, o alla comunicazione o notificazione di atti e provvedimenti mediante deposito presso la cancelleria.

La riforma della giustizia penale

Il decreto legislativo n. 150/2022, in attuazione della legge n. 134/2021, interviene sia sul piano processuale, al fine di garantire la ragionevole durata del processo penale, sia sul piano sostanziale, introducendo misure volte a garantire una maggiore tutela dei diritti costituzionali degli indagati e delle vittime dei reati.

Sul piano processuale, in particolare, le maggiori novità riguardano la fase delle indagini preliminari, con la previsione di nuovi termini di durata, fissati in un anno per i reati e sei mesi per le contravvenzioni, salvo che la legge preveda un termine diverso per specifiche categorie di reati e ferme restando eventuali proroghe in caso di complessità delle indagini. Entro tre mesi dalla scadenza dei termini, il pubblico ministero dovrà esercitare l'azione penale o richiedere l'archiviazione del procedimento.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Il decreto, inoltre, attua gli obiettivi di deflazione processuale da un lato, ampliando il catalogo dei reati procedibili solo a querela di parte, e dall'altro, intervenendo sulla regola di giudizio per l'emanazione di una sentenza di non luogo a procedere al termine dell'udienza preliminare. Tale sentenza potrà essere pronunciata tutte le volte che gli elementi acquisiti durante le indagini non consentano una ragionevole previsione di condanna dell'imputato. In tal modo, il parametro necessario affinché il giudizio possa essere istaurato viene elevato: "la ragionevole previsione di condanna" obbliga il pubblico ministero e il giudice a confrontarsi non già con la proiezione dibattimentale della sostenibilità dell'accusa, bensì con quella che appare essere una vera e propria prognosi di condanna"[31]. Tale previsione è stata, peraltro, estesa anche al processo per responsabilità amministrativa delle imprese (ex d.lgs n. 231/2001) dal decreto legislativo recante misure integrative e correttive al d.lgs n. 150/2022, approvato l'11 marzo 2024 in via definitiva dal Consiglio dei Ministri[32].

Nei giudizi di competenza del giudice monocratico a citazione diretta è, inoltre, introdotta un'udienza predibattimentale che assolve ad una funzione di filtro in merito alla fondatezza dell'azione penale e di esaurimento delle attività formali prodromiche alla fase istruttoria. Il giudice, al termine di questa udienza, pronuncia sentenza di non luogo a procedere quando gli elementi acquisiti non consentano una ragionevole previsione di condanna oppure si versi in un'ipotesi di particolare tenuità del fatto.

Il decreto interviene anche su patteggiamento, giudizio abbreviato e sul procedimento per decreto penale di condanna. Le modifiche sono volte al rafforzamento degli istituti al fine di incentivarne l'utilizzo. Nel caso di patteggiamento, ad esempio, gli effetti extra-penali della sentenza di condanna sono limitati dalla previsione per cui nei giudizi civili, disciplinari, tributari, amministrativi e contabili essa non possa essere utilizzata come prova. Inoltre, a fini extra-penali, in mancanza di pene accessorie, la sentenza di patteggiamento non è più equiparata a quella di condanna.

Sul piano sostanziale, grande rilievo assume, infine, la nuova disciplina delle pene sostitutive e della giustizia riparativa, volte a incentivare "percorsi di umanizzazione e personalizzazione della personalità", attraverso un cambio di prospettiva che è complessivamente ristorativo e rieducativo.

ASSONIME - Riproduzione riservata

[31] In tal senso v. Relazione Corte di Cassazione.

[32] Il nuovo decreto, in particolare, reca alcune modifiche al codice penale, al codice di procedura penale e alle leggi speciali volte a rendere gli istituti interessati maggiormente coerenti con i principi della legge delega n. 134/21, nell'ottica di una maggiore semplificazione dei meccanismi processuali e procedimentali, nonché a risolvere alcuni problemi di coordinamento emersi in sede di prima applicazione della Riforma Cartabia.

Sempre nell'ambito della riforma della giustizia penale, è attualmente all'esame della Camera dei deputati un disegno di legge di iniziativa governativa recante modifiche al codice penale, al codice di procedura penale, all'ordinamento giudiziario e al codice dell'ordinamento militare. Le novità di maggior rilievo contenute nel disegno di legge riguardano l'abrogazione del reato di abuso d'ufficio, nel presupposto che si tratti di fattispecie con un'applicazione minimale presso le Corti, nonché le modifiche al reato di traffico di influenze illecite, volte a precisare meglio alcuni elementi della fattispecie. Sul piano processuale si prevedono, invece, misure volte a rafforzare, da un lato, la tutela del terzo estraneo al procedimento rispetto alla circolazione delle comunicazioni intercettate e, dall'altro, la tutela dell'indagato che riceve un'informazione di garanzia da conseguenze improprie. Altra novità di rilievo diretta al perseguimento delle finalità deflattive della riforma complessiva della giustizia riguarda la limitazione del potere di appello del pubblico ministero rispetto alle sentenze di proscioglimento per reati di contenuta gravità[33]. È stato, infine, approvato dalla Camera dei Deputati il 16 gennaio 2024 e trasmesso al Senato un disegno di legge che modifica nuovamente, per la quarta volta in 6 anni, la disciplina della prescrizione[34].

La riforma della disciplina della crisi e dell'insolvenza

Con le modifiche introdotte dal d.lgs. n. 83/2022 il 15 luglio 2022 è entrato in vigore il nuovo Codice della crisi e dell'insolvenza, segnando una riforma fondamentale per la salvaguardia delle imprese, per un'efficiente tutela dei creditori e per il sistema economico nel suo complesso. Per la realizzazione di tali obiettivi le nuove norme delineano tre tipi di strumenti:

i) gli *strumenti per la prevenzione della crisi*, che ruotano intorno alla definizione di crisi e all'introduzione della nuova categoria della "probabilità di crisi", segnando l'anticipazione del momento a partire dal quale operano i doveri di monitoraggio e intervento posti in capo all'imprenditore. Il Codice guarda alla crisi come una disfunzione dell'attività economica programmata, che può essere intercettata tempestivamente attraverso la predisposizione di assetti organizzativi, amministrativi e contabili funzionali alla sua rilevazione e che può essere superata anche attraverso il ricorso al nuovo istituto della composizione negoziata della crisi. Si tratta di un

[33] Su tale aspetto segnala L.PANZANI, *Politica: Sopprimere l'appello del PM,* In più del 13 febbraio 2024 , come la misura contribuirebbe a deflazionare i processi ma al contempo rischierebbe di aumentare i ricorsi in Cassazione.

[34] Segnala L.FERRELLA, *Giustizia, quello che davvero può inceppare il sistema*, in *Corriere della Sera*, 13 febbraio 2024, come l'ennesimo mutamento nel calcolo della prescrizione determinerà un aggravio del lavoro di giudici e cancellieri nell'individuare quale legge applicare ai processi pendenti, accumulando ulteriori ritardi nelle procedure.

ASSONIME - Riproduzione riservata

percorso di carattere volontario e stragiudiziale che agevola l'imprenditore nelle trattative con i creditori e nelle rinegoziazioni dei contratti necessarie per il superamento della situazione di difficoltà dell'impresa, senza pregiudicare gli interessi dei soggetti coinvolti. Nell'ambito dell'istituto si collocano, inoltre, in funzione di prevenzione, i nuovi doveri di segnalazione posti in capo agli organi di controllo e ai creditori pubblici qualificati;

ii) *gli strumenti per la ristrutturazione*, ai quali viene espressamente riconosciuta priorità di trattazione rispetto alle soluzioni liquidatorie. Il Codice conserva tutte le soluzioni per la regolazione della crisi previste dalla precedente legge fallimentare (accordi in esecuzione dei piani di risanamento, convenzione di moratoria, accordi di ristrutturazione dei debiti, concordato preventivo), modificandone in parte il contenuto e introducendone di nuove (piano di ristrutturazione omologato, accordi di ristrutturazione ad efficacia estesa e agevolati), al fine di favorire la continuità, anche indiretta, dell'attività d'impresa. La nuova disciplina segna un passo importante per l'ammodernamento delle regole per la ristrutturazione, in linea con i principi europei, tesi a valorizzare l'accessibilità alle procedure e l'autonomia negoziale delle parti verso il perseguimento di un equilibrio ottimale tra tutela del credito e tutela della continuità aziendale;

iii) *gli strumenti per la liquidazione e il fresh start* caratterizzati dall'eliminazione del disvalore sociale del fallimento e dall'obiettivo di garantire una maggior efficienza delle procedure, sia in termini di riduzione dei tempi, sia di maggior soddisfazione dei creditori. Il Codice, in particolare, accanto ad alcune minime semplificazioni procedurali alla liquidazione giudiziale (ex fallimento) e al concordato liquidatorio, introduce il nuovo istituto del concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio, una procedura rapida e snella a cui è possibile accedere solo nel caso in cui il debitore abbia fatto ricorso al percorso della composizione negoziata della crisi. Per assicurare il cambiamento culturale nella gestione dell'insolvenza il Codice, infine, estende l'esdebitazione a tutti i debitori, prevedendo altresì che possa essere ottenuta decorsi al massimo tre anni dall'apertura della liquidazione giudiziale.

La riforma della giustizia tributaria

Con l'obiettivo di migliorare la qualità delle sentenze e di ridurre il numero dei ricorsi in Corte di Cassazione, la legge n. 130/2022 ha avviato una significativa opera di riforma della giustizia tributaria, volta a garantire la professionalizzazione del giudice di merito e a ridurre la durata del processo tributario.

ASSONIME - Riproduzione riservata

Sul piano dell'ordinamento giudiziario tributario, è stata modificata la denominazione delle commissioni tributarie in Corti di giustizia tributaria di primo e secondo grado ed è stato introdotto un ruolo autonomo e professionale della magistratura tributaria, con la previsione di magistrati tributari reclutati mediante concorso per esami.

Sul piano processuale, invece, con l'obiettivo di deflazionare il contenzioso delle Corti di giustizia tributaria di primo grado, sono state attribuite alla competenza del giudice monocratico le controversie entro il limite di 3.000 euro di valore; è stata rafforzata la conciliazione giudiziale; è stato superato il divieto di prova testimoniale; è stato rafforzato il principio dell'onere della prova a carico dell'ente impositore.

Presso la Corte di Cassazione, infine, è stata istituita un'apposita sezione deputata esclusivamente alla trattazione delle controversie tributarie al fine di delineare indirizzi giurisprudenziali meno oscillanti e idonei a contribuire certezza del diritto in una materia strategica per la competitività del Paese. È stata, inoltre, regolata la definizione agevolata dei giudizi tributari pendenti con lo scopo di assicurare la riduzione dell'arretrato.

Per completare le modifiche introdotte dalla legge n. 130/2022, ulteriori interventi per la revisione della disciplina e dell'organizzazione del contenzioso tributario sono previsti dalla Legge delega della Riforma Fiscale (Legge 9 agosto 2023, n. 111), al fine di rafforzare gli istituti deflattivi del contenzioso, potenziare il processo di informatizzazione della giustizia tributaria, rimodellare l'assetto territoriale delle Corti e ripensare alcuni aspetti procedurali e organizzativi.

La riforma dell'ordinamento giudiziario

La riforma dell'ordinamento giudiziario costituisce un tassello fondamentale della riforma complessiva della giustizia. Soltanto attraverso l'affermazione di una magistratura indipendente e imparziale e la previsione di un'organizzazione efficiente delle risorse è possibile, infatti, garantire la realizzazione di un sistema che sia in grado di assicurare in tempi ragionevoli l'efficace tutela dei diritti.

A tal fine la legge n. 71/2022 delega il Governo a riformare l'ordinamento giudiziario individuando principi e criteri direttivi volti, da un lato, a ottenere un generale miglioramento sull'efficienza e sulla gestione delle risorse umane, attraverso innovazioni nell'organizzazione dell'attività giudiziaria (es. revisione secondo principi di trasparenza e valorizzazione del merito dei criteri di assegnazione di incarichi direttivi e semidirettivi, valutazioni di professionalità dei magistrati e istituzione del fascicolo per la valutazione del magistrato, riduzione dei tempi di accesso alla magistratura, modifiche alle piante organiche), e dall'altro a garantire un esercizio del governo autonomo della magistratura

ASSONIME - Riproduzione riservata

libero da condizionamenti esterni (es. disposizioni relative all'organizzazione degli uffici di giurisdizione e all'incompatibilità di sede per ragioni di parentela o coniugio; alla disciplina del passaggio dalle funzioni giudicanti a quelle requirenti e viceversa, ecc.).

La legge prevede, inoltre, alcune norme, immediatamente precettive, sullo status dei magistrati, con particolare riferimento alla loro eleggibilità, all'assunzione di incarichi di governo e al loro ricollocamento al termine del mandato**.** In particolare, sono previste disposizioni in materia di eleggibilità dei magistrati e sul collocamento in aspettativa senza assegni del magistrato che assuma un incarico politico. Si stabilisce inoltre che durante il mandato elettivo e durante lo svolgimento di incarichi di governo il magistrato deve obbligatoriamente trovarsi in aspettativa, in posizione di fuori ruolo. Ulteriori previsioni riguardano il ricollocamento dei magistrati eletti o che abbiano svolto incarichi di governo, nonché il ricollocamento dei magistrati collocati fuori ruolo per l'assunzione di incarichi politico-amministrativi apicali a livello nazionale o regionale e incarichi di governo non elettivi.

Altre norme immediatamente precettive sono quelle sulla costituzione e sul funzionamento del CSM. Le nuove norme, in particolare, incidono direttamente sulla composizione ed organizzazione, sulle attribuzioni e sul funzionamento del CSM, sul sistema elettorale per la nomina dei componenti togati nonché sul loro ricollocamento al termine del mandato.

Il termine per l’esercizio della delega era fissato al 31 dicembre 2023. Il 27 novembre 2023 il Consiglio dei ministri ha approvato in esame preliminare due decreti legislativi di attuazione della stessa. Il primo, in particolare, interviene sull’assetto ordinamentale della magistratura e sul funzionamento di consigli giudiziari al fine di assicurare semplificazione, trasparenza e rigore nelle valutazioni di professionalità dei magistrati. Lo schema di decreto prevede, in particolare, che il periodo di valutazione avrà durata di quattro anni dalla data di nomina e fino al superamento della settima valutazione di professionalità. La valutazione sarà considerata anche ai fini dell’assegnazione di incarichi direttivi e semidirettivi. Il testo incide, inoltre, sul numero degli incarichi direttivi, sulla ridefinizione dei criteri di accesso alle funzioni di consigliere di Cassazione e di sostituto procuratore generale presso la Corte di Cassazione e sulla riforma del procedimento di approvazione delle tabelle organizzative delle funzioni giudicanti.

Il secondo schema di decreto regola, invece, il collocamento dei magistrati fuori ruolo individuando i contingenti massimi, le ipotesi in cui esso è obbligatorio, i criteri di priorità, le condizioni e la durata. Si prevede, inoltre, che il collocamento fuori ruolo potrà essere autorizzato soltanto se l’incarico da conferire corrisponda a un interesse dell’amministrazione di appartenenza e solo se la sede di servizio non presenti un rilevante

ASSONIME - Riproduzione riservata

indice di scopertura dell'organico e il magistrato non sia impegnato nella trattazione di procedimenti penali per gravi reati in avanzato stato di istruttoria.

La digitalizzazione dei processi

La spinta verso una piena digitalizzazione dei processi costituisce un obiettivo centrale del PNRR, perseguito attraverso alcune previsioni dei decreti legislativi per la riforma del processo civile e penale.

In particolare, il d.lgs 149/2022 in ambito civile ha rafforzato gli strumenti informatici e le modalità di svolgimento delle udienze da remoto. Esso, inoltre, ha reso obbligatorio il processo civile telematico, con il deposito telematico di tutti gli atti di parte, a partire dal 1° gennaio 2023 anche in Corte di Cassazione, superando in tal modo il regime ibrido cartaceo/telematico che fino al 31 dicembre 2022 aveva generato diverse difficoltà gestionali. Con il decreto-legge 24 febbraio 2023, n. 13, l'obbligo di deposito telematico è stato, successivamente, esteso anche a tutti gli atti del giudice e ai verbali di udienza.

Lo stesso decreto-legge n. 13/23, con lo scopo di favorire la piena digitalizzazione dei fascicoli giudiziari ha modificato il Codice dell'amministrazione digitale definendo la procedura attraverso la quale poter generare copie idonee a sostituire gli originali analogici di atti o documenti presenti nei fascicoli giudiziari di procedimenti civili, con la conseguente possibilità di distruzione di questi ultimi.

In ambito penale, invece, il d.lgs. n. 150/2022 ha previsto la redazione degli atti in forma di documento informatico e il loro deposito nel fascicolo digitale, le notifiche nel domicilio informatico, la remotizzazione delle udienze, l'audio/video dichiarazione della prova dichiarativa e dell'interrogatorio. Con un'apposita disciplina transitoria, prorogata al 30 giugno 2024 dal decreto-legge 30 dicembre 2023, n. 215, tuttavia è stata differita l'entrata in vigore del Processo penale telematico, non essendo ancora compiutamente adeguati sia gli ambienti informatici, sia le competenze degli operatori.

2. Gli investimenti

L'Ufficio per il Processo e il capitale umano

Con riguardo alle risorse previste dal PNRR, l'investimento in capitale umano costituisce l'intervento più rilevante. Tale investimento è diretto all'attivazione progressiva di 19.719 contratti di lavoro a tempo determinato, la maggior parte dei quali dedicati al potenziamento dell'Ufficio per il Processo.

ASSONIME - Riproduzione riservata

L'Ufficio per il processo costituisce un modello organizzativo – ispirato alle esperienze di altri ordinamenti – in cui uno staff di giovani laureati, cancellieri e magistrati onorari coadiuva il giudice nell'esame del materiale, nello studio preliminare della causa, nelle ricerche di giurisprudenza e nella stesura della bozza dei provvedimenti. Si tratta di uno strumento fondamentale per aumentare la produttività dei giudici in funzione della riduzione dei tempi delle procedure, senza pregiudicare la qualità delle decisioni. L'istituto in realtà non costituisce una novità per il nostro ordinamento, essendo già stato introdotto nel 2012, senza tuttavia realizzare i risultati auspicati a causa delle risorse umane limitate ad esso destinate e dell'affermarsi di prassi diverse nei Tribunali in cui è stato impiegato. Per tali ragioni con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151 è stata introdotta una compiuta e sistematica regolamentazione dell'istituto, prevedendone l'obbligatoria costituzione in tutti i Tribunali, e le Corti d'Appello civili e penali, presso la Corte di Cassazione e la Procura generale della Corte di cassazione.

In termini di risorse il decreto-legge n. 80/2021[35] prevedeva l'immissione in servizio di 16.500 addetti all'Ufficio per il Processo, nonché il reclutamento di ulteriori figure professionali, nella misura di 5.410 unità, con diversi profili giuridico amministrativi e tecnici, a supporto delle cancellerie e dell'attuazione della digitalizzazione.

Con riguardo all'organico del personale di magistratura, invece, il decreto-legge n. 13/2023 ha ampliato la facoltà del Ministro della Giustizia di richiedere al CSM di assegnare ai concorrenti nei concorsi banditi nel 2021 e nel 2022 ulteriori posti, nel limite del doppio di un decimo rispetto a quelli messi a concorso, con l'effetto di aumentare a 600 i posti relativi al concorso 2021 e a 480 quelli del concorso 2022. Con d.m. 9 ottobre 2023 è stato, inoltre, bandito un nuovo concorso per 400 posti.

Per la magistratura onoraria è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale Serie speciale n. 28 dell'11 aprile 2023, il bando di concorso per la nomina a giudice onorario di pace e a viceprocuratore onorario presso le Corti d'appello per 1681 addetti.

La digitalizzazione

L'investimento PNRR in digitalizzazione prevede due linee di intervento:

i) la digitalizzazione di 7.750.000 di fascicoli giudiziari relativi ai processi civili e penali entro il 30 giugno 2026 e di 3,5 milioni entro il 31 dicembre 2023;

ii) la creazione di un Data Lake, a supporto dei magistrati nella fase di cognizione e per effettuare analisi statistiche avanzate attraverso soluzioni di intelligenza artificiale,

[35] Convertito dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

ASSONIME - Riproduzione riservata

composto da sei sistemi di conoscenza integrata dei dati: 1) sistema di anonimizzazione delle sentenze civili e penali; 2) sistema di gestione integrato per il monitoraggio delle attività degli uffici giudiziari; 3) sistema di gestione e analisi dei processi civili; 4) sistema di gestione e analisi dei processi penali; 5) sistema di statistiche avanzate sui processi civili e penali; 6) sistema automatizzato per l'identificazione del rapporto vittima-autore del reato.

È prevista, inoltre, l'istituzione di una banca dati delle decisioni civili.

Tra le misure relative alla digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali assume, inoltre, una rilevante importanza quella in merito alla digitalizzazione del Consiglio di Stato, che, originariamente, prevedeva la creazione di un *data warehouse*[36] (DWH) contenente, entro il 31 dicembre 2023, i dati digitalizzati di 800.000 atti giudiziari e, entro il 30 giugno 2026, quelli di almeno 2.500.000 atti giudiziari.

Accanto agli investimenti PNRR in tema di digitalizzazione, il Ministero della Giustizia ha avviato diversi progetti e approvato un piano pluriennale per la transizione digitale (2022-2026) con lo scopo di definire una visione organica degli obiettivi che guideranno i progetti in ambito di digitalizzazione, colmando le distanze tra le aspettative degli utenti, le procedure e i sistemi attuali.

Le linee strategiche individuate sono cinque e riguardano: i) l'avanzamento delle politiche di digitalizzazione sia nell'ambito della giurisdizione, sia in quello dell'attività amministrativa; ii) il miglioramento della qualità delle procedure amministrative; iii) l'ottimizzazione del livello di erogazione del servizio Giustizia; iv) l'avvicinamento della Giustizia alle esigenze dei propri utenti; v) il rilancio di una cooperazione internazionale rafforzata. L'obiettivo finale è quello di agevolare l'accesso alle informazioni da parte degli utenti interni ed esterni, in relazione alle rispettive necessità.

Per la realizzazione degli obiettivi PNRR e del Piano per la transizione digitale, inoltre, con il d.p.c.m. 22 aprile 2022, n. 54, è stato istituito il Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione con compiti di gestione dei processi e delle risorse connesse alle tecnologie dell'informazione, della comunicazione e dell'innovazione, della raccolta e analisi dei dati relativi a tutti i servizi connessi all'amministrazione della giustizia, attuazione delle procedure di raccolta dei dati e della

[36] Si tratta di un sistema di archiviazione digitale contenente la raccolta, l'analisi e l'archiviazione dei dati provenienti dalle 33 sedi del Sistema Informativo della Giustizia Amministrativa (SIGA) nel quale sono contenuti tutti gli atti giudiziari in formato digitale.

ASSONIME - Riproduzione riservata

relativa elaborazione statistica secondo criteri di completezza, affidabilità, trasparenza e pubblicità, monitoraggio dell'efficienza del servizio giustizia.

Rimane abbastanza significativo il fatto che il Ministero della Giustizia persegua obiettivi di digitalizzazione del tutto autonomi. Non sembra essere, infatti, tra le svariate amministrazioni centrali che saranno interessate dal processo di migrazione al *cloud* finanziato sempre dal PNRR avviato con il progetto del Polo Strategico Nazionale, una infrastruttura di "cloud sovrano" per il trattamento dei dati sensibili e strategici delle Amministrazioni pubbliche costruita per mezzo di una partnership pubblico-privata sotto la stretta sorveglianza del Dipartimento per la trasformazione digitale e dell'Agenzia per la cybersicurezza nazionale.

L'edilizia giudiziaria

L'investimento in edilizia giudiziaria è dedicato alla riqualificazione degli edifici giudiziari con interventi di manutenzione dei beni esistenti e con il rifacimento di 40.000 palazzi di giustizia e cittadelle giudiziarie.

L'investimento è volto, inoltre, a realizzare entro il primo trimestre del 2026 l'efficientamento energetico in diverse aree geografiche di 289.000 mq di edifici, con una riduzione di consumi energetici pari a 0,735 Ktep/anno.

ASSONIME - Riproduzione riservata