

6.7 Giustizia

La riforma del sistema giudiziario, incentrata sull'obiettivo della **riduzione del tempo del giudizio**, è inserita dal PNRR tra le c.d. **riforme orizzontali, o di contesto**, che consistono in innovazioni strutturali dell'ordinamento, tali da interessare, in modo trasversale, tutti i settori di intervento del Piano. Per realizzare questa finalità, il Piano prevede - oltre a **riforme ordinamentali**, da realizzare ricorrendo allo strumento della **delega legislativa** - anche il potenziamento delle risorse umane e delle dotazioni strumentali e tecnologiche dell'intero sistema giudiziario, al quale sono destinati specifici **investimenti**.

Per ridurre la durata dei giudizi, il Piano si prefigge i seguenti **obiettivi**:

- portare a piena attuazione l'Ufficio del processo, introdotto in via sperimentale dal D.L. n. 90 del 2014;
- rafforzare la capacità amministrativa del sistema, per valorizzare le risorse umane, integrare il personale delle cancellerie, e sopperire alla carenza di professionalità tecniche, diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa;
- potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti;
- garantire al sistema giustizia strutture edilizie efficienti e moderne;
- contrastare la recidiva dei reati potenziando gli strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti.

Per realizzare questi obiettivi, all'interno della **Missione n. 1** (digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura), il PNRR

individua la componente "*Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella PA*", che comprende sia l'obiettivo della digitalizzazione della PA, per il quale sono destinati in particolare **140 milioni di euro** per il potenziamento dei **sistemi telematici** di gestione delle attività processuali, sia l'obiettivo di "sostenere gli interventi di riforma della giustizia attraverso investimenti nella digitalizzazione e nella gestione del carico pregresso di cause civili e penali", da realizzare attraverso uno stanziamento di **2.340 milioni di euro**. L'investimento nell'**innovazione organizzativa del sistema giudiziario** dovrebbe per il Governo tradursi in un incremento della produttività degli uffici giudiziari.

In particolare, come specificato nell'allegato al PNRR [[p. 372](#)], il Governo stima:

- un abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024;
- un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio, entro la metà del 2026;
- un abbattimento dell'arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio entro la metà del 2026;
- una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili entro la metà del 2026;
- una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali entro la metà 2016.

L'Allegato alla decisione UE detta una tempistica più analitica per la riduzione dell'arretrato delle diverse giurisdizioni [[p. 49 e ss.](#)].

Nella **Missione n. 2** (rivoluzione verde e transizione ecologica), il PNRR individua la componente "*Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici*" che comprende anche l'obiettivo dell'efficientamento degli edifici pubblici, con uno stanziamento

di **410 milioni di euro** per l'efficientamento degli edifici giudiziari.

INVESTIMENTO	RISORSE	OGGETTIVO DELL'INTERVENTO	ULTERIORI ELEMENTI
<p>Digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali (M1-C1-I.1.6):</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Digitalizzazione del Ministero della Giustizia (I.1.6.2) ▪ Digitalizzazione del Consiglio di Stato (I.1.6.5) 	<p>140,5 (prestiti) [Allegato al PNRR, p. 533 e ss.]</p> <p>- 133 (di cui 83 per il fascicolo telematico e 50 per i <i>data lake</i>)</p> <p>- 7,5</p>	<p>L'obiettivo è potenziare le infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti. In particolare, l'Allegato al PNRR prevede [p. 432 e ss.] la digitalizzazione del cartaceo residuo per completare il fascicolo telematico, progettualità di <i>data-lake</i> (software che funge da unico punto di accesso a tutti i dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario) per migliorare i processi operativi di giustizia ordinaria e Consiglio di Stato. Da ultimo prevede l'introduzione di una banca dati gratuita e accessibile a tutti delle decisioni civili [v. Allegato al PNRR p. 371].</p>	<p>L'investimento del Ministero della Giustizia avrà avvio a luglio 2021 e si concluderà nel giugno 2026; quello del Consiglio di Stato avrà avvio nel luglio 2021 e terminerà invece nel giugno 2025.</p> <p>Nell'Allegato alla decisione UE questo investimento è rubricato "Riforma 1.8 – Digitalizzazione del sistema giudiziario" [p. 47], la cui realizzazione deve avvenire entro il quarto trimestre del 2023.</p>
<p>Investimento in capitale umano per rafforzare l'ufficio del processo e superare le disparità tra tribunali (M1-C1-I.1.8)</p>	<p>2.300,0 (sovvenzioni)</p>	<p>L'obiettivo principale dell'intervento è offrire un concreto ausilio alla giurisdizione, così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali.</p> <p>Il Governo prevede di realizzare l'obiettivo, in primo luogo, attraverso il potenziamento dello staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti). A tal fine viene finanziato un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato per supportare i giudici nell'evasione delle pratiche procedurali pendenti e garantire le necessarie competenze tecniche richieste per affrontare la trasformazione tecnologica e digitale [v. allegato al PNRR p. 595 per le specifiche sull'impiego del personale tecnico, destinato anche alla gestione dell'intervento sull'edilizia previsto dalla Missione 2]. In particolare, le risorse stanziare saranno destinate a:</p>	<p>Il Governo prevede di approvare la legislazione speciale che disciplina le assunzioni nell'ambito del PNRR entro il 2021. In merito si ricorda che il decreto-legge n. 80 del 2021 è intervenuto in tal senso ed è attualmente in corso di conversione al Senato (A.S. 2272).</p> <p>Il Governo intende procedere alle assunzioni degli addetti all'ufficio del processo con norme semplificate (concorsi pubblici per soli titoli, da svolgere su base distrettuale) e ritiene di poter completare le assunzioni entro i primi mesi del 2022. In particolare è previsto il reclutamento del 40% del personale entro il 2022 e dei restanti entro la prima parte del 2024 [v. Allegato al PNRR p. 370 e ss.; p. 477 e p. 537].</p>

INVESTIMENTO	RISORSE	OBIETTIVO DELL'INTERVENTO	ULTERIORI ELEMENTI
		<ul style="list-style-type: none"> ▪ assumere con contratto triennale circa 1.600 giovani laureati [1.660 negli allegati, v. p. 476], 750 giovani diplomati specializzati e 3.000 giovani diplomati che andranno a costituire lo staff amministrativo e tecnico a supporto degli uffici giudiziari; ▪ assumere con contratti a tempo determinato circa 16.500 laureati in legge, economia e commercio e scienze politiche, che formeranno lo staff dell'Ufficio del Processo, con il compito di collaborare allo studio della controversia e della giurisprudenza pertinente, di predisporre le bozze di provvedimenti, di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile; ▪ creare circa 1.500 posizioni di coordinatori esperti tra il personale già in forza presso il Ministero della Giustizia con il compito di gestire e organizzare le nuove risorse assunte di cui sopra. <p>Una quota parte dei neo-assunti (400 addetti all'Ufficio del Processo) verrà specificatamente assegnata al progetto di innovazione organizzativa della Corte di Cassazione [p. 482] che prevede la revisione delle sezioni civili, in particolare la sezione tributaria e le sezioni dedicate all'immigrazione e al diritto di asilo.</p> <p>Nel lungo periodo, al fine di non disperdere lo sforzo e i risultati conseguiti con il reclutamento temporaneo di personale, laddove sia possibile, il Governo dichiara di voler stabilizzare la struttura organizzativa così costituita per mantenere inalterata la sua composizione e funzione. A tal fine è costruito un sistema di incentivi e corsie preferenziali volto al reclutamento e alla stabilizzazione delle risorse assunte in via temporanea.</p>	
Rafforzamento dell'Ufficio del processo per la giustizia amministrativa (M1-C1-I.8)	42,1 (sovvenzioni)	Si tratta di finanziare un piano straordinario di assunzioni a tempo determinato per rafforzare temporaneamente l'ufficio del processo; assicurare al sistema competenze tecniche a supporto dello sforzo di gestione del cambiamento e alla transizione tecnologica; rafforzare stabilmente la capacità amministrativa del sistema giudiziario attraverso la formazione del personale e il trasferimento delle conoscenze. In particolare, il PNRR [p.	Il Governo prevede di approvare la legislazione speciale che disciplina le assunzioni nell'ambito del PNRR entro il 2021 . In merito si ricorda che il decreto-legge n. 80 del 2021 è intervenuto in tal senso ed è attualmente in corso di conversione al Senato (A.S. 2272). Il Governo intende procedere alle assunzioni degli addetti all'ufficio del processo con norme semplificate (concorsi pubblici per soli titoli, da svolgere su base distrettuale) e ritiene di poter

INVESTIMENTO	RISORSE	OBIETTIVO DELL'INTERVENTO	ULTERIORI ELEMENTI
		499 e ss.] prevede l'assunzione con contratti a tempo determinato della durata di 30 mesi di 250 funzionari e di 90 assistenti informatici. Le unità di personale saranno distribuite presso gli uffici giudiziari amministrativi che presentano il maggiore arretrato (Consiglio di Stato, TAR Lazio, TAR Lombardia, TAR Veneto, TAR Campania e TAR Sicilia).	completare le assunzioni entro i primi mesi del 2022 [Allegato al PNRR, p. 507].
Efficientamento degli edifici giudiziari (M2-C3-I.1.2)	426,0 (prestiti)	La linea di investimento mira ad intervenire sulle strutture inadeguate che influiscono sull'erogazione del servizio giudiziario [Allegato al PNRR p. 1081]. L'intervento si focalizza sulla manutenzione di beni esistenti , sulla tutela, la valorizzazione e il recupero del patrimonio storico che spesso caratterizza gli uffici dell'amministrazione della giustizia. La misura si pone l'obiettivo di intervenire su 48 edifici ; il dettaglio degli immobili interessati dall'investimento è a p. 1085 dell'Allegato al PNRR.	Il Governo dichiara di concludere l'intervento entro la metà del 2026 .

Da ultimo, in tema di edilizia, si ricorda che ulteriori risorse, pari a **132,9 milioni di euro**, sono rese disponibili dalla **programmazione nazionale aggiuntiva** e sono ripartite come segue ad opera del decreto-legge 59/2021 (art, 1, comma 2, lett.

g)). Si tratta di risorse finalizzate in particolare alla **costruzione e al miglioramento di padiglioni e spazi per strutture penitenziarie per adulti e minori**.

Anno	Stato di previsione del Ministero della giustizia
2022	2,5
2023	19,0
2024	41,5
2025	57,00
2026	12,9
Totale	132,9

L'obiettivo della riduzione dei tempi dei processi viene prevalentemente perseguito nel Piano nazionale di ripresa e resilienza attraverso importanti **riforme ordinamentali**, non limitate agli interventi di carattere processuale ma che affrontino anche i nodi organizzativi, al fine di abbattere l'arretrato che grava sugli uffici giudiziari. In particolare, nel campo della **giustizia civile** (alla cui perdurante lentezza vengono imputati impatti negativi sugli investimenti e sulla produttività), il Governo prevede la **semplificazione del rito**, in primo grado e in appello, e l'implementazione definitiva del processo telematico. Il Piano

predispone inoltre interventi volti a ridurre il **contenzioso tributario** e i tempi della sua definizione e, in **materia penale**, annuncia una riforma della fase delle indagini e dell'udienza preliminare; l'ampliamento del ricorso a riti alternativi; il più selettivo esercizio dell'azione penale e dell'accesso al dibattimento; la definizione di termini di durata dei processi.

Agli investimenti sopra indicati si affiancano dunque le seguenti previsioni di riforma:

INVESTIMENTO	RISORSE	OGGETTO DELL'INTERVENTO	ULTERIORI ELEMENTI
Riforma della giustizia civile		<p>Il PNRR prevede 3 filoni di intervento:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ anzitutto un potenziamento degli strumenti alternativi al processo per la risoluzione delle controversie, rafforzando le garanzie di imparzialità, per quello che concerne l'arbitrato; estendendo l'ambito di applicazione della negoziazione assistita e estendendo l'applicabilità dell'istituto della mediazione; ▪ - quindi un intervento selettivo sul processo civile volto a concentrare maggiormente, per quanto possibile, le attività tipiche della fase preparatoria ed introduttiva; sopprimere le udienze potenzialmente superflue e ridurre i casi nei quali il tribunale è chiamato a giudicare in composizione collegiale; ridefinire meglio la fase decisoria, con riferimento a tutti i gradi di giudizio; ▪ interventi sul processo esecutivo e sui procedimenti speciali volti a garantire la semplificazione delle forme e dei tempi del processo esecutivo con particolare riguardo al settore dell'esecuzione immobiliare, dell'espropriazione presso terzi e delle misure di coercizione indiretta. <p>Infine, specifiche misure di riforma sono previste nel settore del contenzioso della famiglia, per il quale si prevede l'individuazione di un rito unitario per i procedimenti di separazione, divorzio e per quelli relativi all'affidamento e al</p>	<p>Per la riforma del processo civile si ricorda che è in corso di esame in sede referente al Senato il disegno di legge A.S. 1662. Il Governo, dopo aver istituito presso il Ministero della Giustizia una commissione di studio volta ad elaborare proposte di modifica da presentare al disegno di legge già in corso di esame (si vedano i documenti prodotti dalla c.d. Commissione Luiso), ha depositato i propri emendamenti.</p> <p>Quanto ai tempi di attuazione, il Governo ritiene che le leggi di delega possano essere approvate dal Parlamento entro il 2021, per emanare i decreti delegati entro il 2022. Nel 2023 saranno adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi.</p>

INVESTIMENTO	RISORSE	OBBIETTIVO DELL'INTERVENTO	ULTERIORI ELEMENTI
		mantenimento dei figli nati al di fuori del matrimonio.	
Riforma della giustizia penale e del sistema sanzionatorio		<p>Con l'obiettivo di rendere più efficiente il processo penale e di accelerarne i tempi di definizione, il Governo punta a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ semplificare e razionalizzare il sistema degli atti processuali e delle notificazioni; ▪ intervenire sulla disciplina della fase delle indagini e dell'udienza preliminare; ▪ ampliare la possibilità di ricorso ai riti alternativi e l'incentivazione dei benefici ad essi connessi; ▪ predisporre regimi volti a garantire maggiore selettività nell'esercizio dell'azione penale e nell'accesso al dibattimento, tanto in primo grado quanto in fase di gravame; ▪ migliorare l'accesso, snellire le forme e ridurre i tempi di durata del giudizio di appello; ▪ definire i termini di durata dei processi. <p>Il Governo, inoltre, prevede interventi sulla procedibilità dei reati; sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie a tutela delle vittime; sull'ampliamento dell'applicazione dell'istituto della particolare tenuità del fatto.</p> <p>Infine, il Governo considera anche iniziative concernenti la prescrizione del reato, che non dovrebbe più rappresentare l'unico rimedio di cui si munisce l'ordinamento nel caso in cui i tempi del processo si protraggano irragionevolmente.</p>	<p>Si ricorda che è in corso di esame in sede referente alla Camera il disegno di legge A.C. 2435. Il Ministero ha istituito una Commissione per elaborare proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale da inserire nell'iter legislativo già avviato. Si vedano in merito le proposte presentate dalla c.d. Commissione Lattanzi.</p> <p>Quanto ai tempi di attuazione, il Governo auspica l'approvazione di leggi delega entro il 2021 e che i decreti delegati possano essere approvati entro il 2022. Nel 2023 saranno adottati gli eventuali ulteriori strumenti attuativi.</p>
Riforma delle procedure di insolvenza		<p>Il Governo prevede di apportare modifiche al c.d. Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza [Allegato al PNRR, p. 369]:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ attuando la direttiva UE n. 1023/2019 relativa alle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione; ▪ rivedendo gli accordi di risoluzione extragiudiziale al fine di incentivare le parti a farne un maggior uso; ▪ potenziando i meccanismi di allerta; ▪ specializzando gli uffici giudiziari e le autorità amministrative competenti per le procedure concorsuali; ▪ implementando la digitalizzazione delle procedure anche 	<p>Il Ministro della giustizia ha istituito una Commissione finalizzata a proporre le citate modifiche.</p> <p>La riforma dovrà essere attuata entro il quarto trimestre 2022. L'allegato alla decisione UE individua il diverso termine di fine 2021 [p. 43]</p>

INVESTIMENTO	RISORSE	OBBIETTIVO DELL'INTERVENTO	ULTERIORI ELEMENTI
		attraverso la creazione di una apposita piattaforma online.	
Riforma della giustizia tributaria		<p>Con l'obiettivo di ridurre il numero di ricorsi alla Corte di Cassazione e consentire una loro trattazione più spedita, il Piano è volto a:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ assicurare un migliore accesso alle fonti giurisprudenziali mediante il perfezionamento delle piattaforme tecnologiche e la loro piena accessibilità da parte del pubblico; ▪ introdurre il rinvio pregiudiziale per risolvere dubbi interpretativi, per prevenire la formazione di decisioni difformi dagli orientamenti consolidati della Corte di Cassazione; ▪ rafforzare le dotazioni di personale e intervenire, mediante adeguati incentivi economici, sul personale ausiliario. 	<p>I Ministri della giustizia e dell'economia hanno insediato una commissione di studio chiamata a proporre al Governo un disegno di riforma della giustizia tributaria.</p> <p>Il Governo stima di poter giungere all'approvazione di una legge delega entro il 2021 e all'emanazione dei decreti delegati entro il 2022.</p>
Riforma dell'ordinamento giudiziario		<p>L'intervento riformatore si propone gli obiettivi di:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ ottenere un generale miglioramento sull'efficienza e sulla complessiva gestione delle risorse umane, attraverso una serie di innovazioni dell'organizzazione dell'attività giudiziaria; ▪ garantire un esercizio del governo autonomo della magistratura libero da condizionamenti esterni o da logiche non improntate al solo interesse del buon andamento dell'amministrazione della giustizia. <p>Quanto alle modalità, il Governo prevede di intervenire:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ sulle procedure di gestione del contenzioso e di organizzazione degli uffici giudiziari (ruolo del dirigente, carichi di lavoro, smaltimento e prevenzione dell'arretrato, complessiva riorganizzazione delle Procure della Repubblica); ▪ sulle norme di ordinamento giudiziario, con particolare riferimento alla complessiva gestione delle risorse umane (riduzione dei tempi di accesso alla carriera di magistrato, obbligo di permanenza nell'ufficio, riduzione dei possibili passaggi di funzioni da incarichi giudicanti a requirenti, semplificazione dell'attività dei Consigli 	<p>Si ricorda che è in corso di esame in sede referente alla Camera il disegno di legge A.C. 2681.</p> <p>Il Ministero della Giustizia ha costituito una apposita commissione di studio per proporre modifiche da inserire nell'iter legislativo già avviato (si vedano i lavori della c.d. Commissione Luciani).</p> <p>Il Governo non specifica i tempi di attuazione della riforma. Nell'Allegato alla decisione UE non sono presenti riferimenti a questa riforma.</p>

INVESTIMENTO	RISORSE	OBIETTIVO DELL'INTERVENTO	ULTERIORI ELEMENTI
		<p>giudiziari);</p> <ul style="list-style-type: none">▪ sull'autogoverno della magistratura, con riferimento all'attribuzione degli incarichi direttivi, delle funzioni di legittimità, e del meccanismo di elezione dei componenti del Consiglio superiore della magistratura.	