



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

OBIETTIVI DI EFFICIENTAMENTO E RISULTATI CONSEGUITI DALL'INTRODUZIONE DEL PROCESSO CIVILE TELEMATICO (2016 - 2020)

Deliberazione 22 dicembre 2022, n. 53/2022/G





CORTE DEI CONTI

**SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO**

**OBIETTIVI DI EFFICIENTAMENTO E RISULTATI
CONSEGUITI DALL'INTRODUZIONE DEL PROCESSO
CIVILE TELEMATICO
(2016 - 2020)**

Relatore

Cons. Domenico Peccerillo

Hanno collaborato per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: d.ssa Fulvia Delavigne - Beatrice De Simone - d.ssa Marina Morgantini - Umberto Mascioli

SOMMARIO

	Pag.
Deliberazione	9
Relazione	15
LEGENDA	17
Sintesi	27
CAPITOLO I - Oggetto e metodologia dell'indagine	29
1. Il processo civile telematico nel più ampio quadro della digitalizzazione del dicastero ed in rapporto al diritto ad un processo che si svolga entro un termine ragionevole ex art. 111 della Costituzione	29
2. La Corte dei conti “nell’ambito dell’attività conoscitiva sulla proposta del Piano nazionale di resilienza e resistenza”	31
CAPITOLO II - Il quadro normativo	33
1. Il quadro normativo nazionale	33
2. Il quadro normativo europeo	41
2.1. Sfide per i sistemi giudiziari nell’era digitale	43
2.2. Un pacchetto di strumenti per la digitalizzazione della giustizia	44
2.3. Sostegno finanziario agli Stati membri	45
2.4. Rendere il canale digitale l’opzione predefinita nella comunicazione giudiziaria artificiale	47
2.5. Intelligenza artificiale	49
2.6. Strumenti informatici migliori per l’accesso alle informazioni grazie all’interconnessione dei registri	51
CAPITOLO III - Il ritardo della digitalizzazione in Italia	53
1. La Comunità europea e le politiche di coesione: l’innovazione tecnologica	53
2. Il livello di digitalizzazione in Italia e nei Paesi UE: il DESI	57
3. Lo spazio Giustizia nella UE	60
4. Dalle relazioni del Cepej ai quadri di valutazione della giustizia	63
4.1. Sintesi dei quadri di valutazione	65
4.2. Gli ultimi rapporti Ue 2020: le evidenze nel settore giustizia	67
4.3. La situazione italiana	68
5. La pandemia e le misure straordinarie per il rilancio dell’economia: la digitalizzazione e l’intelligenza artificiale nel settore giustizia	71
6. Ulteriori valutazioni.....	74
6.1. Il referto 2019 della Corte dei conti sull’Informatica pubblica	75
6.2. La Commissione parlamentare di inchiesta del 2016 su “La digitalizzazione e l’innovazione della Pubblica amministrazione”	78

6.3. La relazione del Ministro della giustizia 2020 e le Linee di indirizzo 2021 ...	81
CAPITOLO IV - La gestione delle risorse finanziarie assegnate al PCT	85
1. I soggetti istituzionali coinvolti nella digitalizzazione della P.A. e della giustizia	85
2. Le fonti di finanziamento per il PCT	87
3. La ricostruzione delle risorse finanziarie assegnate al PCT	90
4. La ricostruzione della spesa nelle Relazioni della Corte dei conti sui Rendiconti generali dello Stato nel periodo 2011-2015	93
5. Priorità politiche, programmazione e performance. Gli obiettivi operativi per la piena esecutività del PCT nel periodo 2016 -2020	96
6. Gli elementi contabili forniti dall'Amministrazione giudiziaria nel periodo 2016-2020	108
6.1. La dotazione delle risorse finanziarie per il PCT nel periodo 2016-2020	109
6.2. La gestione della spesa per il PCT nel periodo 2016-2020	115
6.2.1. I principali interventi realizzati	118
6.2.2. Smart working e formazione del personale	126
7. Il monitoraggio dell'Organismo indipendente di valutazione	130
8. L'analisi sulla gestione delle risorse nelle Relazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato.....	137
CAPITOLO V - La digitalizzazione della Giustizia nel PNRR	145
1. Monitoraggio delle risorse umane ed economiche	147
2. Il dettaglio delle singole linee d'intervento	149
CAPITOLO VI - Conclusioni e raccomandazioni	157
1. Conclusioni	157
2. Esiti del contraddittorio	163
3. Criticità e raccomandazioni	164

* * *

INDICE DELLE TABELLE E DEI GRAFICI

Tabella n. 1 - Cronoprogramma delle azioni proposte	47
Tabella n. 2 - Azioni proposte	51
Tabella n. 3 - Agenda digitale europea 2010 - obiettivi	55
Tabella n. 4 - Indicatori del livello di digitalizzazione in Europa	58
Tabella n. 5 - Aree di intervento	60
Tabella n. 6 - Strumenti per la digitalizzazione della giustizia	74
Tabella n. 7 - Stanziamenti per le spese di gestione del sistema informativo e PCT. 2009-2016	91
Tabella n. 8 - Stanziamenti finali e costi sostenuti in termini di competenza distinti per gestione e sviluppo sistemi informativi	91
Tabella n. 9 - Stanziamenti finali progetto Accelerazione Pct e Ppt	91
Tabella n. 10 - Capp. 1536 e 7203. Telematizzazione del processo e digitalizzazione atti processuali, Hardware e Software. Periodo 2011 - 2015	94

Tabella n. 11 - Gestione risorse finanziarie per il PCT. Periodo 2011 - 2016	96
Tabella n. 12 - Le fasi del ciclo delle performance	97
Tabella n. 13 - Indicatori di realizzazione fisica e di risultato	103
Tabella n. 14 - Quadro finanziario periodo 2016-2020 - Stanziamenti iniziali e finali .	110
Tabella n. 15 - Stanziamenti definitivi per gestione S.I. - cap. 1501	111
Tabella n. 16 - Stanziamenti definitivi per Sviluppo del S.I. cap. 7203	112
Tabella n. 17 - Finanziamenti complessivi con risorse del Fondo infrastrutturale per la digitalizzazione del Ministero della giustizia	113
Tabella n. 18 - La gestione delle risorse finanziarie per l'informatizzazione del Ministero	115
Tabella n. 19 - La gestione delle risorse del Fondo infrastrutturale per il PCT e il PPT	116
Tabella n. 20 - La gestione dei fondi comunitari	116
Tabella n. 21 - Ricostruzione in dettaglio delle risorse finanziarie impegnate e pagate per il PCT	117
Tabella n. 22 - Scheda Programma di spesa Giustizia civile e penale	133
Tabella n. 23 - Indicatori finanziari - Periodo 2010-2019	134
Tabella n. 24 - Cronoprogramma previsto nel PNRR	147
Tabella n. 25 - Stima delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi (2022/2026)	149
Tabella n. 26 - Riduzione del backlog	150
Tabella n. 27 - Disposition Time	150
Tabella n. 28 - Disposition Time per la digitalizzazione di archivi giudiziari	151
Tabella n. 29 - Milestone del Data Lake	151
Tabella n. 30 - Target del Data Lake	151
Tabella n. 31 - Milestone nelle procedure di reclutamento	153
Tabella n. 32 - Target nelle procedure di reclutamento	153
Tabella n. 33 - Riforma del processo civile (1.4)	155
Tabella n. 34 - Riforma del processo penale (1.5)	155
Tabella n. 35 - Riforma del quadro in materia di insolvenza (1.6)	156
Tabella n. 36 - Riforma delle commissioni tributarie (1.7)	156
Tabella n. 37 - Milestone complessiva del Sistema delle riforme	156

* * *

Grafico n. 1 - Dimensione del capitale umano (punteggio 0-100), 2021	59
Grafico n. 2 - Stanziamenti definitivi per gestione S.I. - cap. 1501	111
Grafico n. 3 - Stanziamenti definitivi per Sviluppo del S.I. cap. 7203	112

* * *

APPENDICE	169
-----------------	-----

ALLEGATO 1 - Relazione 2020 del Ministro della giustizia (ai sensi dell'art. 86, r.d. 30 gennaio 1941, n. 12): la resilienza digitale e la <i>performance</i> del comparto giustizia in epoca pandemica	171
---	-----

ALLEGATO 2 - Estratto della relazione 2021 del ministro pro-tempore sullo Stato	
---	--

di attuazione della giustizia (gennaio 2021)	192
ALLEGATO 3 - Estratto Linee programmatiche 2021 del Ministro della Giustizia	198
ALLEGATO 4 - Report della Commissione europea: Indice della digitalizzazione della economia e della società DESI 2021; Qualità della giustizia in Europa Cepej 2021	217
Grafico n. 1 - Indice di digitalizzazione DESI 2022	217
Grafico n. 2 - Performance Italia DESI 2022	217
Grafico n. 3 - Attività legislativa e di regolamentazione dei sistemi giudiziari nel 2020	218
Grafico n. 4 - Numero delle nuove cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/100 abitanti)	218
Grafico n. 5 - Numero dei nuovi contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/per 100 abitanti)	219
Grafico n. 6 - Numero di nuove cause amministrative nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/per 100 abitanti)	219
Grafico n. 7 - Tempo stimato necessario per definire le cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in giorni).....	220
Grafico n. 8 - Tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in giorni) .	220
Grafico n. 9 - Tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in tutti gli ordini di tribunali nel 2019 (primo, secondo e terzo grado/in giorni)	221
Grafico n. 10 - Tempo stimato necessario per definire le cause amministrative nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in giorni)	221
Grafico n. 11 - Tempo stimato necessario per definire le cause amministrative in tutti gli ordini di tribunali nel 2019 (primo e, se applicabile, secondo e terzo grado/in giorni).....	222
Grafico n. 12 - Tasso di definizione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (Primo grado in percentuale)	222
Grafico n. 13 - Tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in percentuale).....	223
Grafico n. 14 - Tasso di definizione delle cause amministrative nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in percentuale).....	223
Grafico n. 15 - Numero di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura Pendenti nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/per 100 abitanti)	224
Grafico n. 16 - Numero di cause amministrative pendenti nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado / per 100 abitanti)	224

DELIBERAZIONE



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

Il Collegio
Adunanza del 14 dicembre 2022 e
Camera di consiglio del 14 dicembre 2022

Presieduta dal Presidente aggiunto Paolo Luigi REBECCHI

Composta dai magistrati:

Presidente aggiunto della Sezione: Paolo Luigi REBECCHI

Consiglieri: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Carlo PICUNO, Natale Maria Alfonso D'AMICO, Gerardo DE MARCO, Mario GUARANY, Giampiero PIZZICONI

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 29 marzo 2019, n. 4/2019/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2019 e nel contesto triennale;

vista la relazione, presentata dal Consigliere Domenico PECCERILLO, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto "Obiettivi di efficientamento e risultati conseguiti dall'introduzione del processo civile telematico (2016 - 2020)";

visto il decreto-legge 24 marzo 2022, n. 24, Disposizioni urgenti per il superamento delle misure di contrasto alla diffusione dell'epidemia da COVID-19, in conseguenza della cessazione dello stato di emergenza;

visti i decreti n. 2/2020 e n. 3/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

vista l'ordinanza n. 29/2022, prot. n. 3227 del 8 novembre 2022, con la quale il Presidente aggiunto ha convocato il II Collegio per l'adunanza del 14 dicembre 2022, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota di convocazione n. 3230 dell'8 novembre 2022, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 29/2022, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze ha dato avviso che la Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello Stato è stata convocata in adunanza per il giorno 14 dicembre 2022, trasmettendo la suddetta nota ai seguenti uffici:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:
Ufficio del Segretario generale;
Dipartimento per la trasformazione digitale;
- Ministero della giustizia:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Unità di missione per l'attuazione del PNRR;
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi;
Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione;
Direzione generale di statistica e analisi organizzativa;
Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione;
Organismo indipendente di valutazione della *performance*;
- Ministero dell'economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia;
- AGID-Agenzia per l'Italia Digitale;
- Consiglio Nazionale Forense;
udito il Relatore, Consigliere Domenico Peccerillo,
uditi, in rappresentanza delle amministrazioni:
- per la Presidenza del Consiglio dei ministri:
Dott. Angelo Borrelli, Capo Dipartimento per la trasformazione digitale, Dott. Stefano Parisse, Responsabile *Transformation Office* del Dipartimento;
- per il Ministero della giustizia:
Dott. Marco Toti, Dirigente Unità di missione per l'attuazione del PNRR, Dott. Davide Galli, Direttore;
- Dott. Lorenzo Del Giudice, Vice-Capo Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi, Direzione generale personale e formazione, Dott. Lucio Bedetta, Direttore generale del bilancio e della contabilità;
- Dott. Giuseppe Fichera, Vice-Capo Dipartimento per la Transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione, Ing. Vincenzo De Lisi, Direttore generale S.I.A., Ing. Paola Russillo, Dir. Ufficio *Procurement*, Dott. Rosario Ammendolia, Magistrato coordinatore area civile;
- Dott. Fabio Monteduro, Dirigente OIV, Dott.ssa Majka Cortese, Dirigente Struttura tecnica permanente;
- per il Ministero dell'economia e delle finanze:
Dott.ssa Sandra Di Girolamo, Dirigente Ufficio I,

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, la relazione avente a oggetto "*Obiettivi di efficientamento e risultati conseguiti dall'introduzione del processo civile telematico (2016 - 2020)*".

La presente deliberazione e l'unita relazione saranno inviate, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati. al Ministro della giustizia, al Ministro dell'economia e delle finanze nonché alle seguenti amministrazioni:

- Presidenza del Consiglio dei ministri:
Ufficio del Segretario generale;
Dipartimento per la trasformazione digitale;

- Ministero della giustizia:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Unità di missione per l'attuazione del PNRR;
Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi;
Dipartimento per la transizione digitale della giustizia, l'analisi statistica e le politiche di coesione;
Direzione generale di statistica e analisi organizzativa;
Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione;
Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Ministero dell'economia e delle finanze:
Ufficio di Gabinetto del Ministro;
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato;
Ufficio centrale di bilancio presso il Ministero della giustizia;

- AGID-Agenzia per l'Italia Digitale;
- Consiglio Nazionale Forense.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento della presente relazione, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione della presente relazione, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

La relativa relazione è inviata, altresì, alle Sezioni Riunite in sede di controllo.

Il Consigliere relatore
Domenico Peccerillo
f.to digitalmente

Il Presidente aggiunto
Paolo Luigi Rebecchi
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 22 dicembre 2022

Il dirigente
Dott.ssa Maria Laura Iorio
f.to digitalmente

RELAZIONE

LEGENDA

<u>ACA-Europa</u>	Associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE
<u>ADN</u>	Advanced digital network - network digitale avanzato
<u>ADN</u>	Active Directory Nazionale - ovvero il sistema che riconosce il nostro identificativo univoco
<u>ADR</u>	Alternative dispute resolution (strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie)
<u>AGID</u>	Agenzia per l'Italia digitale
<u>AGINNOVAZIONE</u>	Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione
<u>AIPA</u>	Autorità per l'informatica nella pubblica amministrazione (AIPA), organismo pubblico italiano, istituito con il d.l.n. 39 del 12 febbraio 1993, con il compito di promuovere, coordinare, pianificare e controllare lo sviluppo di sistemi informativi automatizzati delle amministrazioni pubbliche, secondo criteri di standardizzazione, interconnessione e integrazione dei sistemi stessi
<u>ANBSC</u>	Agenzia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati
<u>ASTREA</u>	Cartelle condivise Gabinetto
<u>BACK END</u>	Con il termine backend o back-end, nell'ambito del web-publishing, si indica l'interfaccia con la quale il gestore di un sito web dinamico ne gestisce i contenuti e le funzionalità
<u>BEST PRACTICES</u>	Buone pratiche
<u>BLOCKCHAIN</u>	La Blockchain (letteralmente "catena di blocchi") sfrutta le caratteristiche di una rete informatica di nodi e consente di gestire e aggiornare, in modo univoco e sicuro, un registro contenente dati e informazioni (per esempio transazioni) in maniera aperta, condivisa e distribuita senza la necessità di un'entità centrale di controllo e verifica
<u>BRIS</u>	Business Register Interconnection System - "sistema di interconnessione dei registri delle imprese"
<u>CAD</u>	Codice dell'Amministrazione digitale
<u>CADES</u>	La modalità CAdes permette di firmare qualsiasi tipo di documento
<u>CALLIOPE</u>	Applicativo per la gestione del Protocollo degli Uffici Ministeriali
<u>CAPTCHA</u>	Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart - Test di Turing pubblico e completamente automatico per distinguere computer e umani
<u>CBDCJ</u>	Cross border digital criminal justice - Giustizia penale digitale transfrontaliera
<u>CDO</u>	Chief Digital Officer - Il Chief digital officer è un manager con esperienza nell'industry di riferimento che ha la responsabilità di gestire il processo di digital transformation dell'azienda
<u>CED</u>	Centro Elaborazioni Dati
<u>CENTRALI DI COMMITTENZA</u>	È un'amministrazione aggiudicatrice o un ente aggiudicatore che fornisce attività di centralizzazione delle committenze e attività di committenza ausiliarie
<u>CEPEJ</u>	Council of Europe European Commission for the efficiency of justice (Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa)
<u>CERT</u>	Computer Emergency Response Team - squadra per la risposta ad emergenze informatiche
<u>CHANGE-MANAGEMENT</u>	Tradotto approssimativamente in gestione del cambiamento riguarda un approccio strutturato al cambiamento negli individui, nei gruppi, nelle organizzazioni e nelle società che rende possibile (e/o pilota) la

<u>CIE</u>	transizione da un assetto corrente ad un futuro assetto desiderato
<u>CINECA</u>	Carta d'identità elettronica
<u>CINI</u>	Consorzio Interuniversitario senza scopo di lucro
<u>C.I.S.I.A.</u>	Consorzio Interuniversitario Nazionale per l'Informatica
<u>CIT</u>	Consorzio Interuniversitario Sistemi Integrati per l'Accesso
<u>CYBER SICUREZZA</u>	Certificato di idoneità tecnica
	La cyber security è chiamata a difesa di tutti gli apparati informatici presenti nelle aziende, includendo macchine, computer, server, reti, dispositivi mobili - e di tutti i tipi di dati e di informazioni
<u>CLARITY</u>	Applicativo per il servizio gestione contratti della DGSIA
<u>CLASS ACTION</u>	Azione collettiva (in inglese class action) - un'azione legale condotta da uno o più soggetti che, membri di una determinata categoria di soggetti, chiedono che la soluzione di una questione comune di fatto o di diritto avvenga con effetti ultra-partes per tutti i componenti presenti e futuri della categoria
<u>CLEARANCE RATE</u>	Rapporto tra il numero di cause definite e il numero di cause nuove
<u>CLERKS</u>	Impiegati, commessi
<u>CLOUD</u>	Il cloud computing (c.d. nuvola informatica) indica, in informatica, un paradigma di erogazione di servizi offerti su richiesta da un fornitore a un cliente finale attraverso la rete internet (come l'archiviazione, l'elaborazione o la trasmissione dati), a partire da un insieme di risorse preesistenti
<u>CLOUD FIRST</u>	Per Cloud First si intende anche la necessità di ricorrere a strumenti e tecnologie di tipo cloud, nelle sue diverse articolazioni IaaS, PaaS e SaaS, nel momento in cui le pubbliche amministrazioni intendono acquisire sul mercato nuove soluzioni e servizi ICT per la realizzazione di nuovi progetti
<u>CLOUD ON PREMISE</u>	Come dice il termine stesso, sono soluzioni installate sui computer di ogni singolo utente o su un server aziendale e sono servizi offerti da un provider, accessibili via internet attraverso una piattaforma virtuale e tipicamente ospitata e gestita da un fornitore di terze parti
<u>CMS</u>	Content management system - è uno strumento software, installato su un server web, il cui compito è facilitare la gestione dei contenuti di siti web
<u>CNF</u>	Consiglio Nazionale Forense
<u>CNS</u>	Carta Nazionale dei Servizi
<u>CNIPA</u>	Centro nazionale per l'informatica nella Pubblica Amministrazione
<u>COA</u>	Consiglio dell'Ordine degli Avvocati
<u>COCOM</u>	Comitato per le comunicazioni
<u>COMPUTING</u>	Elaborazione, computazione, calcolo
<u>CONNECTING EPO</u>	Attivazione dell'ordine di pagamento europeo in tutti i tribunali
<u>CONSIP</u>	Consip è una società per azioni, partecipata al 100% dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, che opera - secondo gli indirizzi strategici definiti dall'Azionista - al servizio esclusivo della Pubblica Amministrazione
<u>CONSOLLE</u>	La Consolle del Magistrato è un'applicazione Java ed è l'unico programma che consente ai giudici ed ai suoi assistenti di gestire il Processo Civile Telematico (PCT)
<u>CONTRAI DE PROCEDURE</u>	Contratto di procedura (i giudici e avvocati decidono insieme sulla tabella temporale di svolgimento delle attività processuali)
<u>COUNTRY SPECIFIC RECOMMENDATIONS</u>	Raccomandazioni specifiche per Paese
<u>CROSS-BORDER DIGITAL CRIMINAL JUSTICE</u>	Giustizia penale digitale transfrontaliera
<u>CRS</u>	Identificativo univoco di erogazione del servizio Crs, prestatore dei

<u>CSC - CLIENT</u>	servizi di pagamento
<u>CSM</u>	Client - Side Caching - nuovo percorso in windows
<u>CSR</u>	Consiglio Superiore della Magistratura
	Country specific recommendations - Raccomandazioni specifiche per Paese
<u>CTU</u>	La sigla CTU significa Consulente Tecnico d'Ufficio e si riferisce al professionista che lavora al fianco del Giudice
<u>DATACENTER</u>	Il datacenter ospita tutte le apparecchiature che consentono di governare i processi, le comunicazioni e i servizi a supporto di qualsiasi attività aziendale
<u>DATA ENTRY</u>	In informatica, inserimento di dati
<u>DATA WAREHOUSE</u>	Programma per le rilevazioni statistiche del civile
<u>DB Oracle</u>	Oracle Database è uno tra i più famosi software di database management system sviluppato da Oracle Corporation
<u>DDI</u>	Dipartimento digitalizzazione innovazione tecnologica
<u>DESI</u>	Digital Economy and Society Index - Indice di economia e società digitale
<u>DESK DEL MAGISTRATO DI CASSAZIONE DI LEGITTIMITA'</u>	Applicativo così denominato riguardante il PCT
<u>DGSIA</u>	Direzione generale sistemi informativi automatizzati
<u>DIGITAL DEVICES</u>	Dispositivi, apparecchi, mezzi digitali
<u>DIGITAL FIRST</u>	Digital first significa chiedersi cosa il digitale può fare per potenziare, trasformare, stravolgere o a volte distruggere il business come era concepito fino a ieri
<u>DIGITAL TRANSFORMATION</u>	La locuzione digital transformation (c.d. trasformazione digitale) indica un insieme di cambiamenti prevalentemente tecnologici, culturali, organizzativi, sociali, creativi e manageriali, associati con le applicazioni di tecnologia digitale, in tutti gli aspetti della società umana
<u>DIGITPA</u>	DigitPA (in precedenza Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione, abbreviato CNIPA) era un ente di diritto creato per l'attuazione delle politiche governative formulate dal Governo italiano
<u>DIS</u>	Dipartimento per le Informazioni di Sicurezza
<u>DISASTER RECOVERY</u>	DR in informatica ed in particolare nell'ambito della sicurezza informatica, è l'insieme delle misure tecnologiche e logistico/organizzative atte a ripristinare sistemi, dati e infrastrutture necessarie all'erogazione di servizi
<u>DOG</u>	Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria, il personale e i servizi
<u>DOING BUSINESS</u>	L'indice di facilità nel fare impresa
<u>ECLI</u>	Identificatore Europeo della giurisprudenza
<u>e-CODEX</u>	Progetto di larga scala nel dominio e-Justice con lo scopo di sviluppare una piattaforma tecnologica che consenta lo scambio sicuro di documenti relativi alle procedure giudiziarie transnazionali fra gli stati membri dell'Unione Europea
<u>e-COMMERCE</u>	L'e-commerce è una pratica commerciale che mette in contatto commercianti e acquirenti tramite Internet. Le transazioni di beni e/o servizi vengono effettuate da un negozio online, da un'app mobile e da altri canali di vendita come social network, marketplace, piattaforme di affiliazione, siti di compravendita, ecc.
<u>ECRIS-TCN</u>	Il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari (ECRIS) riformato include ora una banca dati centralizzata con informazioni sulle condanne a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (il cosiddetto ECRIS-TCN)
<u>e-EDES</u>	Evidence Digital Exchange System - mutua assistenza legale in

<u>EGMLTF</u>	ambito penale
<u>e-GOVERNMENT</u>	Gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo Il termine e-Government si riferisce, al processo di innovazione tecnico - organizzativa della pubblica amministrazione attuato attraverso l'adozione delle nuove tecnologie della comunicazione e dell'informazione
<u>e-ID</u>	Identità digitale
<u>eIDAS</u>	Regolamento di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche
<u>EIS</u>	European innovation scoreboard - è uno strumento di misura utilizzato dall'Unione europea per stilare la classifica dei paesi europei (anche non aderenti all'Unione stessa) con maggiori capacità espresse di innovazione
<u>e-JUSTICE</u>	Giustizia elettronica
<u>e-LAW</u>	Informatica Giuridica
<u>e-LEADER</u>	L'e-leader è una figura professionale propulsiva che spinge le organizzazioni verso l'innovazione e il cambiamento
<u>e-LEADERSHIP</u>	Le competenze di e-leadership, o e-business, sono le capacità di utilizzare al meglio le tecnologie digitali all'interno di qualsiasi tipo di organizzazione e di introdurre innovazione digitale nello specifico settore di mercato in cui si opera
<u>e-LEARNING</u>	Sistema di tele-apprendimento
<u>ENCI</u>	La rete europea dei consigli della magistratura (ENCJ) è l'organizzazione europea che riunisce gli organi nazionali a sostegno della magistratura
<u>ENDOPROCESSUALE</u>	Rapporto tra mediazione e giudizio per effetto dell'intervento del giudice
<u>END POINT</u>	Qualsiasi dispositivo in grado di connettersi alla rete aziendale centrale è considerato un end point. I dispositivi end point sono potenziali punti di ingresso per le minacce alla sicurezza informatica e hanno bisogno di una protezione efficace perché sono spesso l'anello più debole nella sicurezza di rete
<u>ENGAGEMENT (strategia)</u>	È la capacità di un prodotto (un marchio, un blog, un applicativo) di creare relazioni solide e durature con i propri utenti stabilendo un legame tra il marchio e il consumatore.
<u>EPPO</u>	Procura europea
<u>EU-JUSTICE SCOREBOARD</u>	Quadro di valutazione UE della giustizia
<u>EU 4 HEALTH</u>	Nato sulla scia della pandemia, EU4Health è il nuovo programma UE che si inserisce nell'ambito del Recovery Plan e del Quadro finanziario pluriennale 2021-2027
<u>EUROJUST</u>	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale
<u>EUROPOL</u>	Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto
<u>EUROSTAT</u>	Ufficio statistico dell'Unione europea responsabile della pubblicazione di statistiche e di indicatori di qualità a livello europeo
<u>EVIDENCE2 e-CODEX</u>	Scambio transnazionale di prove in formato elettronico
<u>FARO</u>	Iniziativa FARO denominata "Youth on the move". Il concetto di "partenariati europei per l'innovazione rappresenta un elemento essenziale degli impegni assunti nell'ambito dell'iniziativa faro
<u>FEM</u>	Forum economico mondiale
<u>FIND A BAILIFF</u>	Integrazione delle informazioni contenute in Giustizia Map con il motore di ricerca europeo degli ufficiali giudiziari
<u>FSE</u>	Fondo sociale europeo
<u>FSR</u>	Fondo europeo per lo sviluppo regionale

<u>FUG</u>	Fondo Unico Giustizia
<u>GAI</u>	Giustizia e affari interni
<u>GDP</u>	Giudice di Pace
<u>GIADA</u>	Gestione Informatica Automatizzata Assegnazioni Dibattimento
<u>GIP</u>	Giudice indagini preliminari
<u>GOVERNANCE</u>	La locuzione governo d'impresa o governo societario (c.d. corporate governance, informalmente e più genericamente, governance) si riferisce all'insieme di regole, di ogni livello (leggi, regolamenti etc.) che disciplinano la gestione e la direzione di una società o di un ente, pubblico o privato
<u>GSU</u>	Applicativo informatico che consente di accettare le istanze telematiche di notificazione e pignoramento
<u>GUP</u>	Giudice per le udienze preliminari
<u>HARDWARE</u>	Componente fisico, materiale informatico o supporto fisico (sigla HW, dall'inglese hard «duro, pesante» e ware «merci, prodotti», su imitazione del termine software), è la parte materiale di un computer, ovvero tutte quelle parti elettroniche, elettriche, meccaniche, magnetiche
<u>HUB TECNOLOGICI</u>	In informatica e telecomunicazioni, nella tecnologia delle reti informatiche, un hub (letteralmente in inglese fulcro, mozzo, elemento centrale) rappresenta un concentratore, ovvero un dispositivo di rete che funge da snodo di smistamento dati di una rete di comunicazione dati organizzata con una topologia logica a bus ...
<u>IA</u>	Intelligenza Artificiale è molto più che una qualsiasi funzionalità, fornisce i processi e le capacità per potenziare al massimo la riflessione e l'analisi dei dati
<u>IAM</u>	Identity and Access Management (IM) - sistemi integrati di tecnologie, criteri e procedure in grado di consentire alle organizzazioni di facilitare, e al tempo stesso controllare, gli accessi degli utenti ad applicazioni e dati critici, proteggendo contestualmente i dati personali da accessi non autorizzati
<u>ICT o TIC</u>	Informations and Communications technologies - Sistemi integrati di comunicazione
<u>INI-PEC</u>	Indice nazionale degli indirizzi
<u>IN PROGRESS</u>	In corso, in formazione.
<u>IR1</u>	Regolamento Registri fallimentari
<u>IRI</u>	Interconnessione delle informazioni dai registri fallimentari nazionali.
<u>ISCOM</u>	Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione
<u>ISTAT</u>	Istituto Nazionale di Statistica
<u>JOBS ACT</u>	Jobs Act indica la riforma del diritto del lavoro in Italia, attraverso l'emanazione di diversi provvedimenti legislativi, volta a flessibilizzare il mercato del lavoro
<u>LEADERSHIP</u>	Posizione di preminenza con funzione di guida in uno schieramento politico o culturale, o in una attività o in un'impresa
<u>LEILA (progetto)</u>	Legalità, Educazione, Integrazione, Lavoro, Associazionismo
<u>LOG</u>	In informatica - file costituito da un elenco cronologico delle attività svolte da un sistema operativo, da un database o da altri programmi, generato per permettere una successiva verifica
<u>NDR</u>	Notizie di reato
<u>NEP (Uffici)</u>	Nuova Politica Economica
<u>NIST</u>	National Institute of Standards and Technology è un'agenzia del governo degli Stati Uniti d'America che si occupa della gestione delle tecnologie. Fa parte del Dipartimento del Commercio e il suo

	compito è la promozione dell'economia americana attraverso la collaborazione con l'industria al fine di sviluppare standard, tecnologie e metodologie che favoriscano la produzione e il commercio
<u>NPSJC NETWORK</u>	Rete dei Presidenti delle Corti supreme dell'UE Rete telematica di emittenti televisive, collegate o associate fra loro per la trasmissione degli stessi programmi.
<u>NEXT GENERATION UE</u>	NGEU è uno strumento per il rilancio dell'economia Ue dopo la crisi pandemica del Covid 19, con un bilancio settennale 2021-2027 del valore di circa 1.800 miliardi di euro
<u>OCF</u>	Organismo Congressuale Forense
<u>OECD</u>	Economics Department Policy Notes (nesso tra giustizia ed economia)
<u>OIV</u>	Organismo Indipendente di Valutazione
<u>OLAF</u>	Ufficio europeo per la lotta antifrode
<u>OPEN DATA</u>	Dati aperti
<u>OPEN DGSIA</u>	Coordinamento interdistrettuale per i sistemi informativi automatizzati
<u>OTP</u>	One time password - c.d. "password (valida) una sola volta"), nell'ambito della crittografia e della sicurezza informatica è una password che è valida solo per una singola sessione di accesso o una transazione. Per questo suo scopo l'OTP è anche detta password usa e getta
<u>PADES</u>	Nel caso di firma digitale apposta con modalità Pades, invece, vengono sfruttate le caratteristiche dei documenti in formato pdf e il file contenente la firma digitale viene inglobato insieme al documento stesso
<u>PAGOPA</u>	È la piattaforma digitale che consente ai cittadini di pagare in modo più naturale, veloce e moderno e che solleva le amministrazioni dai costi e dai ritardi dei metodi di incasso tradizionali
<u>PCT</u>	Processo civile telematico
<u>PCTO</u>	Percorsi per le competenze trasversali e per l'orientamento
<u>PDAP</u>	Portale Deposito Atti Penali
<u>PEA</u>	Piano Esecutivo di Azione
<u>PEC</u>	Posta elettronica certificata
<u>PERFORMANCE</u>	Serie di risultati conseguiti mediante una determinata linea di condotta
<u>PG</u>	Procura generale
<u>PIATTAFORMA e-LEARNING</u>	Quando si parla di e-learning si intende riferirsi a quei percorsi di formazione attraverso l'attività di relazione, interazione, multimedialità e interattività, con l'obiettivo di riuscire a realizzare un percorso istruttivo mediato dalla tecnologia
<u>PIL</u>	Grandezza macroeconomica che misura il valore aggregato, a prezzi di mercato, di tutti i beni e i servizi finali (cioè esclusi i prodotti intermedi) prodotti sul territorio di un Paese in un dato periodo temporale
<u>PILLOLE FORMATIVE</u>	Semplice strategia per la formazione mobile
<u>PNRR</u>	Piano nazionale di ripresa e resilienza
<u>PON</u>	Programma Operativo Nazionale
<u>PPT</u>	Processo penale telematico
<u>PRE-ACTION PROTOCOLS</u>	Protocolli preazione - scambio tempestivo di informazioni tra le parti riguardante un'azione giudiziaria
<u>PRIVATE CLOUD</u>	Cloud privato è un termine che indica servizi di calcolo offerti tramite Internet o una rete interna privata solo a utenti selezionati e non al pubblico generale
<u>PROCUREMENT</u>	Il Procurement è il processo di ricerca e accettazione di termini e

<u>PST</u>	acquisizione di beni, servizi o lavori da una fonte esterna, spesso tramite una procedura di gara o di offerta competitiva
<u>QEI</u>	Portale servizi telematici Giustizia
<u>RAC</u>	Quadro europeo di interoperabilità
<u>RATING</u>	Ricevuta di avvenuta consegna
<u>REC</u>	Calcolo dell'indice percentuale di gradimento, ottenuto in seguito a sondaggi o valutazioni statistiche
<u>RECOVERY FUND</u>	Rete europea della concorrenza
<u>RECOVERY PLAN</u>	Letteralmente, l'espressione recovery fund significa fondi di recupero. Si tratta, in sostanza, di un fondo per la ripresa, ritenuto "necessario e urgente"
<u>REFG</u>	Recovery plan - "piano di recupero". Si tratta di un piano di recupero che l'Italia e gli altri paesi europei, potranno mettere in atto, per risanare l'economia del Paese.
<u>REGINDE</u>	Principale piattaforma per la formazione e lo scambio di conoscenze dei magistrati europei
<u>RGS</u>	Registro Generale degli Indirizzi Elettronici
<u>RGT (schede)</u>	Ragioneria Generale dello Stato
<u>REINGEGNERIZZARE</u>	Invio telematico da parte dei notai
<u>RE MOTIZZAZIONE</u>	È la reimplementazione di un sistema informatico a partire dalla sua progettazione, al fine di migliorarne o aggiungervi funzionalità<, si interfaccia con altri processi o sistemi, piattaforme di supporto, qualità (incluse facilità d'uso, manutenibilità, leggibilità), eventualmente implementato con nuove tecnologie al posto di quelle precedentemente utilizzate
<u>REPOSITORY</u>	Decentramento di attività produttive dalle sedi proprie e tradizionali mediante forme di telelavoro
<u>RPT</u>	Un repository, in informatica, è un ambiente di un sistema informativo, in cui vengono gestiti i metadati, attraverso tabelle relazionali, regole e motori di calcolo
<u>RT</u>	Richiesta di pagamento telematico
<u>RTAG</u>	Ricevuta telematica
<u>RTD</u>	La registrazione telematica degli atti giudiziari
<u>RUG</u>	Responsabile della transizione al digitale
<u>RUPA</u>	Rete unitaria della Giustizia
<u>SALE SERVER</u>	Rete Unitaria della Pubblica Amministrazione, rete integrata alla quale sono tenuti a connettersi tutti gli Enti e le Amministrazioni pubbliche
<u>SCRIPTA</u>	Una sala server è essenzialmente un'area per l'archiviazione di una grande quantità di hardware del computer collegato. Questi computer interconnessi creano una rete di server, che fornisce memoria e velocità
<u>SIAMM</u>	Applicativo per la gestione del Protocollo degli Uffici Giudiziari
<u>SIC</u>	Sistema Informativo dell'Area Amministrativa per le spese di giustizia
<u>SICI</u>	Sito di interesse comunitari
<u>SICID</u>	Sistema informatico civile
<u>SICID UAC</u>	Sistema informativo del contenzioso civile, comprensivo del lavoro e della volontaria giurisdizione
<u>SICOGE</u>	Il Sistema per la gestione dei registri di segreteria riguardanti gli affari civili presso gli uffici di Procura di primo e secondo grado
<u>SICP</u>	Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per le Amministrazioni Centrali dello Stato
<u>SIGP</u>	Sistema informativo della cognizione penale, registri penali
	Sistema Informativo Giudice di Pace

<u>SIECIC</u>	Sistema informativo delle esecuzioni civili individuali concorsuali
<u>SIG</u>	Sistema interrogazioni Gabinetto
<u>SIGP</u>	Gestione atti civili
<u>SIGMA</u>	Sistema Informativo Giustizia Minorile Automatizzato
<u>SINGLE PAGE APPLICATION</u>	Applicazione su singola pagina
<u>SMART CARD</u>	Una carta intelligente (in inglese smart card) è un dispositivo hardware che possiede potenzialità di elaborazione e memorizzazione dati in grado di garantire elevati standard di sicurezza
<u>SMART COMMUNITIES</u>	Il Cluster Tecnologie per le Smart Communities promuove lo sviluppo di soluzioni tecnologiche avanzate per implementare modelli innovativi per risolvere le moderne sfide sociali su scala urbana e metropolitana in diversi settori di interesse, quali mobilità, salute, istruzione, cultura e turismo, reti energetiche, efficienza energetica
<u>SMART WORKING</u>	Lavoro agile - flessibilità dell'orario e del luogo della prestazione lavorativa fino a forme di welfare aziendale
<u>SMVC</u>	Sistema di Multivideo Conferenza
<u>SNT</u>	Sistema delle Notifiche Telematiche Penali
<u>SOC</u>	Security Operation Center
<u>SOCIETA' IN HOUSE</u>	Le società in house sono società di diritto privato, solitamente costituite sotto forma di società di capitali (spa), che però lavorano come braccio operativo di un ente pubblico, una sorta di articolazione che agisce nell'interesse dell'ente statale, che le controlla come se fossero proprie
<u>SOFT SKILL</u>	Per soft skill si intendono tutta quella serie di competenze trasversali che nella vita lavorativa sono importanti come o più delle competenze tecniche e professionali acquisite con l'esperienza (hard skill).
<u>SOFTWARE</u>	I Il <i>software</i> (sigla SW, dall'inglese <i>soft</i> «morbido, leggero» e <i>ware</i> «merci, prodotti», su imitazione del termine hardware), traducibile come componente logico, programma informatico o supporto logico, in informatica ed elettronica è l'insieme delle componenti immateriali (strato logico/intangibile) di un sistema elettronico di elaborazione
<u>SOFTWARE DEFINED Data Center</u>	È un data center in cui l'infrastruttura è virtualizzata tramite astrazione, pool di risorse e automazione per fornire l'Infrastructure-as-a-service (IAAS)
<u>SOFTWARE HOUSE</u>	Una software house è un'azienda specializzata principalmente nella produzione di software e applicazioni
<u>SOTTOSCRIZIONE DIGITALE</u>	Firma elettronica digitale
<u>SPAM</u>	Invio o la ricezione di messaggi pubblicitari di posta elettronica che non sono stati richiesti e che l'utente non ha autorizzato
<u>SPID</u>	Sistema pubblico di identità digitale
<u>SRSP</u>	Programma di sostegno alle riforme strutturali
<u>SS.UU</u>	Sezioni unite
<u>SUNMP</u>	Sistema Unico Nazionale Misure di Prevenzione
<u>SWITCH OFF</u>	Passaggio completo alla modalità digitale
<u>TARGET</u>	In politica economica, l'obiettivo da raggiungere
<u>TEAMS</u>	Windows Teams è una piattaforma di comunicazione e collaborazione unificata che combina chat di lavoro persistente, teleconferenza, condivisione di contenuti e integrazione delle applicazioni
<u>TFUE</u>	Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea
<u>TIAP</u>	Trattamento informatico atti processuali

TIME MANAGEMENT

È un processo di pianificazione e controllo del tempo per ottimizzare le attività aziendali con il fine di aumentare l'efficacia, l'efficienza e la produttività

TOOLS

c.d Utensili digitali giuridici, finanziari e informatici

TOKEN

Un token per la sicurezza (dall'inglese: gettone, o pedina - quella dei giochi in scatola) chiamato anche token hardware, token per l'autenticazione, token crittografico, o semplicemente token, è un oggetto fisico necessario per le autenticazioni forti

Si presenta spesso sotto forma di dispositivo elettronico portatile di piccole dimensioni, alimentato a batteria con autonomia nell'ordine di qualche anno, dotato di uno schermo e talvolta di una tastiera numerica

TREND

Per estens., nella scienza economica, la tendenza fondamentale (all'aumento, alla diminuzione o anche alla stabilità) che caratterizza l'attività di un settore o del complesso dell'economia di un paese o gruppi di paesi in periodi di varia durata

UAC

Ufficio affari civili

UNEP

Ufficio Notificazioni Esecuzioni e Protesti

VIRTUAL CLOUD

In informatica con il termine inglese Virtual Private Cloud (VPC) (c.d. "Nuvola informatica privata"), si definisce un insieme di risorse informatiche configurabili a richiesta in un ambiente cloud pubblico che fornisce un certo livello di isolamento tra varie organizzazioni che utilizzano queste risorse.

WEBINAR

Un webinar è un evento online, generalmente gratuito, che si può seguire in diretta comodamente da qualsiasi device collegato ad Internet

WBPG - CASSAZIONE

Applicativo per la gestione del sito *web* della Procura Generale della Cassazione

WHISTLEBLOWER

Informatori

WORK - LIFE BALANCE

Con il termine *work life balance*, di origine inglese, si intende letteralmente l'equilibrio tra la vita privata e il lavoro. Ovvero la capacità di far convivere in maniera pacifica la sfera professionale e quella privata

ZERO TRUST ARCHITECTURE

Zero Trust è un'iniziativa strategica che aiuta a prevenire violazioni dei dati di successo eliminando il concetto di fiducia dall'architettura di rete di un'organizzazione.

Sintesi

La presente relazione è volta ad analizzare la performance raggiunta nell'utilizzo delle risorse finanziarie destinate all'implementazione del processo civile telematico (PCT) con specifico riferimento al quadriennio 2016-2020.

Tale lungo e laborioso percorso è stato negli anni caratterizzato da una legislazione di riferimento troppo spesso episodica e poco organica. Ulteriori motivi di ritardo sono riconducibili a quelle criticità c.d. esogene in quanto caratterizzanti non tanto l'amministrazione di riferimento, quanto l'intero processo di digitalizzazione in atto, in ambito sia pubblico che privato, e che finiscono per collocare il sistema paese agli ultimi posti in Europa.

Il processo telematico è ormai una solida e compiuta realtà in ambito civile, mentre appare ancora in ritardo la definitiva implementazione e diffusione di quello penale (PPT).

Tale opera di digitalizzazione si è rivelata necessariamente impegnativa sia per la complessa architettura di sistema che per le frequenti ed inevitabili necessità di aggiornamento e reingegnerizzazione del software operativo anche al fine, ad esempio, di rendere il canale digitale l'opzione predefinita nella cooperazione giudiziaria in ambito UE.

Di particolare rilievo lo sforzo digitale affrontato dal dicastero a fronte della crisi epidemiologica da Covid 19. Nonostante l'imprevedibilità dell'evento pandemico e le innumerevoli criticità che ne sono inevitabilmente scaturite, l'amministrazione della giustizia ha dimostrato una notevole capacità di resilienza nel fornire adeguate risposte segnatamente in ambito digitale.

È proseguita, altresì, l'opera di ammodernamento del sistema giustizia nel perseguimento degli obiettivi volti all'efficientamento delle infrastrutture e delle dotazioni *hardware*.

È, quindi, emerso con chiarezza come la digitalizzazione del processo richieda investimenti significativi in termini sia di hardware che di software; la realizzazione delle infrastrutture dedicate, la progettazione, i continui aggiornamenti, la manutenzione e, non ultima, la formazione richiedono la disponibilità di risorse adeguate alla complessità del sistema e di carattere non estemporaneo in quanto inserite in un più ampio quadro di programmazione.

I numeri del processo telematico appaiono imponenti solo ove si consideri che, al 31 dicembre 2020, possono essere così riassunti:

- circa 1,2 milioni i professionisti attivi nel telematico (avvocati, consulenti, periti, ecc.);
- oltre 56 milioni gli atti telematici depositati dagli avvocati e da altri professionisti nel processo telematico civile (PCT) dal primo luglio 2014 al 31 dicembre 2020;
- oltre 34 milioni i provvedimenti nativi digitali nel processo telematico civile (PCT) dal primo luglio 2014 al 31 dicembre 2020;
- 125 milioni circa sono le comunicazioni e notifiche telematiche civili eseguite nel medesimo periodo dalle cancellerie.

La digitalizzazione dei fascicoli giudiziari in atto è oggi ulteriormente supportata anche dai fondi del PNRR (sub-investimento 1.6.2, pari a euro 133.203.200,00, nell'ambito della Missione 1 - Componente 1 - Asse 1) con l'obiettivo, fra gli altri, di digitalizzare 10.000.000 di fascicoli relativi ai 10 anni precedenti il 2026.

Le istituzioni europee hanno negli anni sottolineato come il nostro paese necessiti ancora di quelle riforme utili per l'efficienza del settore in quanto volte ad una drastica riduzione dei tempi della giustizia. Il rispetto del noto principio della ragionevole durata dei processi appare ottenibile solo in parte con la digitalizzazione dei processi poiché più concretamente perseguibile soprattutto mediante l'introduzione di adeguate procedure deflative in termini di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

CAPITOLO I

OGGETTO E METODOLOGIA DELL'INDAGINE

Sommario: Premessa. - 1. Il processo civile telematico nel più ampio quadro della digitalizzazione del dicastero ed in rapporto al diritto ad un processo che si svolga entro un termine ragionevole *ex art.* 111 della Costituzione. - 2. La Corte dei conti “nell’ambito stato dell’attività conoscitiva sulla proposta del Piano nazionale di resilienza e resistenza”.

Premessa.

Scopo dell’indagine è quello di analizzare, per il periodo 2016 – 2020, i risultati conseguiti attraverso l’utilizzo delle risorse finanziarie destinate al PCT (Processo civile telematico) previste dal d.l. n. 90 del 24/06/2014, convertito con modificazioni dalla legge n. 114 del 2014.

Si intende, quindi, verificare se, nell’ambito della sua progressiva estensione, vi possano essere ulteriori margini per una maggiore funzionalità dello stesso anche in rapporto alla necessità di una definitiva accelerazione dei tempi della giustizia.

1. Il processo civile telematico nel più ampio quadro della digitalizzazione del dicastero ed in rapporto al diritto ad un processo che si svolga entro un termine ragionevole *ex art.* 111 della Costituzione.

La digitalizzazione del processo civile parte da lontano solo ove si consideri che il primo atto di regolazione normativa della materia risale al 1994. Con la legge n. 53 fu infatti introdotta la facoltà, per avvocati e procuratori legali, di provvedere alla notifica di atti civili, amministrativi e stragiudiziali a mezzo posta elettronica certificata (PEC).

Dopo tale novella - come può evincersi dal successivo capitolo, volto a ripercorrere il quadro normativo di riferimento del processo civile telematico (PCT) - si assiste ad un vuoto normativo di ben sette anni per poi giungere al DPR n.123/2001 che ha regolamentato e disciplinato l’uso di strumenti informatici nei processi.

Appare subito evidente come il PCT abbia sofferto una disciplina positiva della materia *ab origine* frammentaria, episodica e sicuramente poco organica. Tale criticità ha inciso in modo rilevante in termini di *performance* con evidenti ricadute negative anche in termini di

economicità dell'azione alla luce, come si vedrà, delle continue esigenze di reingegnerizzazione dei sistemi.

Ritardi non più ammissibili hanno dilatato oltre misura le tempistiche di attuazione non solo della specifica digitalizzazione de qua, ma anche della più generale digitalizzazione dell'intera pubblica amministrazione, finendo per collocare l'Italia agli ultimi posti in Europa.

La necessità di una definitiva accelerazione è apparsa ancor più evidente alla luce della crisi pandemica in atto e sotto questo profilo la resilienza del dicastero si è rivelata, come si vedrà, di notevole spessore sia quantitativo che qualitativo.

Non può però condividersi una diffusa e malriposta aspettativa riguardo presunti "effetti taumaturgici" del PCT con riferimento alla riduzione dell'eccessiva durata dei contenziosi ed al connesso diritto ad un processo che si svolga entro un termine ragionevole *ex art.111* della Costituzione.

La digitalizzazione del processo ha infatti inciso positivamente anche sul fronte dei tempi della giustizia, ma non può considerarsi elemento risolutivo poiché altri sono i mezzi necessari per poter dirimere una *vexata quaestio* che si trascina da decenni e che ha comportato innumerevoli condanne della Corte di Giustizia UE nei confronti dello Stato italiano.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza¹ (PNRR) approvato dalle Camere nel mese di aprile 2021, rivisitato dall'attuale governo e quindi inoltrato alle Assemblee di Camera e Senato il 26 e il 27 aprile 2021, a disposizione della Commissione europea dal 30 aprile 2021 è stato definitivamente approvato dal Consiglio dell'Unione europea il 13 luglio 2021.

Il PNRR integrato dal Piano nazionale complementare, ai sensi del d.l. 6 maggio 2021 n. 59, intende destinare fondi di elevata entità, tra gli altri, al comparto giustizia proprio al fine di dirimere definitivamente le problematiche appena accennate.

¹ Cfr: capitolo V della relazione.

2. La Corte dei conti “nell’ambito dell’attività conoscitiva sulla proposta del Piano nazionale di ripresa e resilienza”

Nel corso dell’audizione alle Camere sul PNRR, del febbraio 2021, le Sezioni Riunite della Corte dei conti hanno analizzato, per ciascun ambito di intervento, le sei Missioni ² che ricalcano i principali pilastri del Dispositivo di Ripresa e Resilienza³.

Nello specifico, la Missione 1 relativa alla “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura”, assorbe una quota importante di risorse (46,3 miliardi di euro)⁴ articolandosi in tre settori di intervento: i) Digitalizzazione, ii) Modernizzazione e iii) Innovazione organizzativa della giustizia; quest’ultimo prevede un investimento pari a 2,3 miliardi di euro⁵ cui si aggiungono 1,3 miliardi destinati a spese correnti per capitale umano, informatizzazione e spese in conto capitale per la realizzazione delle infrastrutture informatiche interconnesse e per l’edilizia carceraria.

Gli obiettivi individuati – fatta eccezione per gli investimenti in edilizia penitenziaria⁶ - “si pongono in linea con le indicazioni comunitarie e sovranazionali che intendono il settore giustizia come nodale per il superamento della fase di crisi economica nel Paese, riconoscendone la funzione di incentivo agli investimenti, anche internazionali, una volta che sarà superato il *gap* esistente rispetto agli altri paesi dell’UE, in termini di eccessiva durata del processo e incertezza degli esiti, nonché di contrasto al fenomeno corruttivo”.

A tal fine appare essenziale la tempestività di attuare le linee di intervento previste “con riferimento sia a quelle di carattere regolatorio - concernenti le riforme delle disposizioni processuali civili e penali⁷; sia quelle di carattere organizzativo, in particolare legate all’accelerazione da imprimere al percorso di digitalizzazione dei processi, allo sviluppo dell’Ufficio del processo a supporto dei magistrati e all’innesto di figure professionali

² 1. Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura; 2. Rivoluzione verde e transizione ecologica; 3. Infrastrutture per la mobilità sostenibile; 4. Istruzione e Ricerca; 5. Inclusione e coesione; 6. Salute.

³ Cfr. art. 3 della “Proposta di Regolamento del Parlamento Europeo e del Consiglio che istituisce un dispositivo per la ripresa e la resilienza”, COM (2020) 408 final2020, Bruxelles, 28.5.2020.

⁴ “Circa il 21 per cento delle disponibilità complessive del NGEU di cui il 22 per cento destinati a progetti in essere e il 78 per cento dedicati al finanziamento di nuove iniziative”, in Audizione alle Camere, Commissione V Camera; Commissioni V e 14 Senato, pag. 13.

⁵ La quota è costituita da risorse del Fondo di sviluppo e coesione FSC 2021-2027, già previste, che rimangono finalizzate agli specifici interventi, in coerenza con il principio di integrazione con le politiche di coesione europee e nazionali in corso di programmazione. Inoltre, si deve aggiungere lo stanziamento di 1 miliardo e 10 milioni di euro previsto dalla legge di bilancio. Cfr: Audizione alle Camere, pag. 87.

⁶ Cfr. Audizione alle Camere, pag. 16.

⁷ Rimando al Capitolo V, pag. 137

ausiliarie nelle realtà caratterizzate da maggior arretrato”⁸.

Nello specifico, sulla informatizzazione del settore, la Corte ha ritenuto di precisare che “non può dirsi che costituisca elemento di novità la scelta della digitalizzazione del processo, trattandosi piuttosto di un’operazione in corso e ancora non compiuta, sebbene risalente. Basti pensare che per il processo civile, amministrativo e innanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti è stata introdotta sin dal 2001 (d.P.R. 13 febbraio 2001, n. 123, *“Regolamento recante disciplina sull'uso degli strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti”*) e resa obbligatoria solo nel 2014 (legge n. 228/2021 e d.l. n. 90/2014).

Infine, è il caso di ricordare che, a causa dell’emergenza sanitaria del 2020, l’entrata in vigore anche della legge di riforma del fallimento “Codice della Crisi d’impresa” (d.lgs. n. 14/2019) è entrata in vigore il 15 luglio 2022, fatta eccezione per alcune disposizioni normative in vigore già dal 16 marzo 2019 (art. 5, comma 1, del d.l. n. 23/2020, c.d. decreto “Liquidità”)⁹.

⁸ Cfr. Audizione alle Camere, pag. 87.

⁹ Cfr: Audizione alle Camere, pag. 87, nota 68.

CAPITOLO II

IL QUADRO NORMATIVO

Sommario: 1. Il quadro normativo nazionale. – 2. Il quadro normativo europeo. – 2.1. Sfide per i sistemi giudiziari nell’era digitale. – 2.2. Un pacchetto di strumenti per la digitalizzazione della giustizia. – 2.3. Sostegno finanziario agli Stati membri. – 2.4. Rendere il canale digitale l’opzione predefinita nella comunicazione giudiziaria. – 2.5. Intelligenza artificiale. – 2.6. Strumenti informatici migliori per l’accesso alle informazioni grazie all’interconnessione dei registri.

1. Il quadro normativo nazionale

Da una semplice e piana lettura della normativa di riferimento appare già evidente come quest’ultima si sia dipanata (per oltre cinque lustri) secondo modalità assolutamente episodiche, sporadiche, disomogenee e prive di una visione organica di medio e lungo periodo.

Si consideri, infatti, che già nell’ormai lontano 1994 (art. 1, L. n. 53), fu introdotta la semplice facoltà, rivolta ai patrocinanti, del deposito digitale degli atti del processo; ma, per arrivare ad una cogente (e non definitiva) digitalizzazione del processo civile, si dovrà attendere il 2014 (d. l. n. 90 del 26 giugno 2014 convertito con l. 11 agosto 2014 n. 114).

- *Legge 21 gennaio 1994, n. 53. Facoltà di notificazioni di atti civili, amministrativi e stragiudiziali per gli avvocati e procuratori legali.*

L’articolo 1 consente all’avvocato o al procuratore legale, munito di procura alle liti (articolo 83 c.p.c.), salvo che nel caso in cui l’autorità giudiziaria disponga che la notifica debba essere fatta personalmente, di notificare atti in materia civile, amministrativa e stragiudiziale anche a mezzo posta elettronica certificata (PEC).

L’articolo 3-bis disciplina le regole per la notificazione con modalità telematica a mezzo PEC, nel rispetto delle norme in tema di sottoscrizione, trasmissione e ricezione dei documenti informatici.

La norma disciplina l’ipotesi in cui l’atto da notificare non consista in un documento informatico, e prevede le modalità con cui estrarne copia informatica ed attestarne la conformità all’originale.

L’articolo 10 esenta dal pagamento della apposita marca gli atti notificati con modalità telematica.

- *Legge 15 marzo 1997, n. 59. Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa (c.d. Legge Bassanini).*

L'articolo 15 prevede che gli atti, i dati e i documenti formati dalla PA e dai privati con strumenti informatici e telematici, e i contratti stipulati in forma telematica, oltre che la loro archiviazione e trasmissione, sono validi e rilevanti a tutti gli effetti di legge.

La delega prevede l'emanazione di appositi regolamenti, ai sensi dell'articolo 17, comma 2, l. n. 400/1988 per fissare le modalità di applicazione di tali previsioni.

- *Decreto del Presidente della Repubblica 13 febbraio 2001, n. 123 – Regolamento recante disciplina sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile, nel processo amministrativo e nel processo dinanzi alle sezioni giurisdizionali della Corte dei conti.*

Il regolamento contiene le definizioni di "documento informatico", di "documento probatorio", di "firma digitale", del "dominio giustizia", di "sistema informatico civile", di "gestore del sistema di trasporto delle informazioni", di "indirizzo elettronico", di "indirizzo elettronico", di "ricevuta di consegna", di "certificatore della firma digitale".

Il regolamento, in sostanza, consente che tutti gli atti ed i provvedimenti del processo siano costituiti, in originale, da documenti informatici sottoscritti con firma digitale, ivi compreso il processo verbale e le comunicazioni e notificazioni di cancelleria.

Sono stabilite le regole per la formazione del fascicolo telematico d'ufficio, contenente gli atti del processo costituiti da documenti informatici e le copia informatiche degli atti depositati su supporto cartaceo, oltre ai documenti prodotti dalle parti o acquisiti al processo.

È altresì disciplinato il deposito telematico della relazione del consulente tecnico d'ufficio e la trasmissione telematica del fascicolo d'ufficio.

- *Decreto del Presidente della Repubblica 11 febbraio 2005, n. 68. Regolamento recante disposizioni per l'utilizzo della posta elettronica certificata, a norma dell'articolo 27 della legge 16 gennaio 2003, n. 3.*

Il regolamento stabilisce le caratteristiche e modalità per l'erogazione e fruizione di servizi di trasmissione di documenti informatici mediante PEC e contiene le definizioni di: "busta di trasporto", "Centro nazionale per l'informatica nella pubblica amministrazione" (CNIPA), "dominio di posta elettronica certificata", "log dei messaggi", "messaggio di posta

elettronica certificata”, “posta elettronica”, “riferimento temporale”, “utente di posta elettronica certificata”, “virus informatico”.

Vengono inoltre identificati, con apposite definizioni, i soggetti del servizio PEC, ossia il mittente, il destinatario e il gestore del servizio e vengono regolate la trasmissione e utilizzo della PEC.

- *Decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 - Codice dell'amministrazione digitale (CAD).*

Il decreto detta le disposizioni necessarie per lo Stato, le Regioni e le autonomie locali ad assicurare la disponibilità, gestione, accesso, trasmissione, conservazione fruibilità dell'informazione in modalità digitale.

Viene sancito espressamente il diritto di chiedere e ottenere che l'amministrazione, nei rapporti con cittadini e imprese, utilizzi le tecnologie telematiche e vengono altresì stabilite le condizioni per la creazione del domicilio digitale del cittadino, oltre che le regole di partecipazione al procedimento amministrativo informatico, ivi compresa la possibilità di effettuare pagamenti con modalità telematiche.

A questo scopo il decreto detta le definizioni di: “allineamento dei dati”, “autenticazione del documento informatico”, “carta di identità elettronica”, “carta nazionale dei servizi”, “certificato qualificato”, “certificatore”, “chiave privata”, “chiave pubblica”, “copia informatica di documento analogico”, “copia per immagine su supporto informatico di documento analogico”, “copia informatica di documento informatico”, “duplicato informatico”, “dato a conoscibilità limitata”, “riutilizzo” del dato di cui all'articolo 2, comma 1, lettera e) D.lgs. n.36/2006, adottato in attuazione della direttiva 2003/98/CE sul riutilizzo di documenti nel settore pubblico, “disponibilità”, “documento informatico”, “documento analogico”, “firma elettronica”, “firma elettronica avanzata”, “firma elettronica qualificata”, “firma digitale”, “fruibilità del dato”, “gestione informatica dei documenti”, “gestore di posta elettronica certificata”, “identificazione informatica”, “originali non unici”, “posta elettronica certificata”, “pubbliche amministrazioni centrali”, “titolare” della firma elettronica, “validazione temporale”.

- *D.P.C.M. 2 novembre 2005 recante “Regole tecniche per la formazione, la trasmissione e la validazione, anche temporale, della posta elettronica certificata.*

Il decreto richiama e applica le definizioni contenute nell'articolo 1 del D.P.R. n. 68/2005 allo scopo di consentire la realizzazione ed il funzionamento della posta elettronica

certificata di cui al DPR n.60/2005. Adotta, oltre alle specifiche tecniche, ulteriori definizioni quali: “punto di accesso”, “punto di ricezione”. “punto di consegna”, “firma del gestore di PEC”, “ricevuta di accettazione”; “avviso di non accettazione”; “ricevuta di presa in carico”, “ricevuta di avvenuta consegna” “ricevuta completa di avvenuta consegna”; “ricevuta breve di avvenuta consegna”; “ricevuta sintetica di avvenuta consegna”; “avviso di mancata consegna”, “messaggio originale”, “busta di trasporto”, “busta di anomalia”, “dati di certificazione”, “gestore di posta elettronica certificata”, “titolare”, “dominio di PEC”, “indice di gestori di PEC” “casella di PEC”, “marca temporale”.

- *Decreto del Ministro della Giustizia 31 ottobre 2006. Individuazione dei siti internet destinati all’inserimento degli avvisi di vendita di cui all’articolo 490 del Codice di procedura civile.*

- *Decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133 e modificato dal Decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 2010, n. 24.*

Il decreto-legge ha tra l’altro resa obbligatoria l’indicazione, nell’albo dei professionisti, dell’indirizzo elettronico ad essi attribuito.

- *Decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 6. Obbligo delle imprese, dei professionisti della Pubblica Amministrazione di comunicare il proprio indirizzo PEC*

Il decreto-legge ha stabilito l’obbligo per le imprese, entro tre anni dalla sua entrata in vigore, di dotarsi e indicare il proprio indirizzo PEC nella domanda di iscrizione al registro delle imprese.

Lo stesso obbligo è stato previsto per tutte le imprese, già costituite in forma societaria alla data di entrata in vigore del decreto stesso, con onere di comunicare al registro delle imprese eventuali variazioni.

Identico obbligo di comunicazione ai rispettivi ordini o collegi, viene stabilito per tutti i professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato.

Il decreto ha inoltre previsto che le amministrazioni pubbliche indicate nell’articolo 1, comma 2, D.lgs. n. 82/2005, che non vi abbiano ancora provveduto, sono tenute a istituire una casella di posta certificata, o analogo indirizzo di posta elettronica (come previsto dal D.L. n. 82/2005) per ciascun registro di protocollo, dandone comunicazione al Centro nazionale per l’informatica nella pubblica amministrazione, allo scopo di rendere pubblici

tali recapiti.

- *Decreto del Ministro della giustizia 27 aprile 2009 recante "Nuove regole procedurali relative alla tenuta dei registri informatizzati dell'amministrazione della giustizia".*

Il decreto sostituisce il D.M. 24 maggio 2001, allo scopo di dettare le regole procedurali per consentire la gestione del sistema informatico del Ministero della giustizia e per la tenuta informatizzata dei registri informatizzati tenuti a cura delle cancellerie e delle segreterie presso gli uffici giudiziari, previsti da codici, leggi speciali e regolamenti connessi all'espletamento dei servizi svolti dall'amministrazione della giustizia.

- *Decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito con modificazioni dalla legge 22 febbraio 2010, n.24 recante "Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario".*

Il decreto in questione adotta misure urgenti per la digitalizzazione della giustizia allo scopo di consentire l'effettuazione di tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica, mediante PEC.

Lo stesso decreto disciplina il pagamento telematico delle somme dovute a titolo di contributo o diritti legati alle attività processuali, ivi compreso il pagamento delle sanzioni pecuniarie e spese processuali.

- *Decreto del Ministro della giustizia 21 febbraio 2011, n. 22 recante "Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82 e successive modifiche, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto legge 29 dicembre 2009, n. 193" convertito dalla legge 22 febbraio 24.*

Il decreto adotta le definizioni di "dominio giustizia", "portale dei servizi telematici", "Punto di accesso", "gestore dei servizi telematici", "posta elettronica certificata", "identificazione informatica", "firma digitale", "fascicolo informatico", "codice dell'amministrazione digitale", "codice in materia di protezione dei dati personali", "soggetti abilitati", "soggetti abilitati interni", "Soggetti abilitati esterni", "soggetti abilitati esterni privati", "Soggetti abilitati esterni pubblici", "utente privato", "certificazione del soggetto abilitato esterno privato", "certificazione del soggetto abilitato esterno pubblico"; "specifiche tecniche", "spam", "software antispam", "log", "richiesta di pagamento telematico (RPT", "ricevuta telematica RT", "identificativo univoco di erogazione del servizio CRS", "prestatore dei servizi di pagamento".

- *Decreto del Ministro della Giustizia del 21 febbraio 2011, n. 44 "Regolamento concernente le regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, in attuazione dei principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e successive modificazioni, ai sensi dell'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010 n. 24".*

L'emanazione del nuovo regolamento è stata imposta dalla necessità di attuare i principi previsti dal decreto legislativo 7 marzo 2005, n. 82, e ss. mm., e di rispettare quanto previsto dall'articolo 4, commi 1 e 2, del decreto-legge 29 dicembre 2009, n. 193, convertito nella legge 22 febbraio 2010, n. 24. Di conseguenza lo stesso provvedimento sostituisce anche il DPR 123/2001 che conteneva l'originario ed ormai superato regolamento sull'uso di strumenti informatici e telematici nel processo civile ed anche amministrativo.

In particolare, assume rilevanza la disposizione di cui all'art. 4 che prevede l'adozione di un servizio di posta elettronica certificata da parte del Ministero della Giustizia in quanto ai sensi di quanto disposto dalla legge 24/2010 nel processo civile e nel processo penale, tutte le comunicazioni e notificazioni per via telematica devono effettuarsi, mediante posta elettronica certificata. L'art. 20 del regolamento disciplina poi i requisiti della casella di PEC del soggetto abilitato esterno.

Degno di menzione è anche l'art. 7 del regolamento che prevede, come logica conseguenza della precedente disposizione, l'introduzione del registro generale degli indirizzi elettronici, gestito dal Ministero della giustizia, il quale contiene i dati identificativi e l'indirizzo di posta elettronica certificata dei professionisti iscritti in albi ed elenchi istituiti con legge dello Stato, dei soggetti abilitati esterni non iscritti in albi e degli utenti privati.

- *Provvedimento Responsabile DGSIA 16 aprile 2014 recante "Specifiche tecniche previste dall'articolo 34, comma 1, del D.M. 21 febbraio 2011, n. 44.*

Come previsto dal D.M. n. 44/2011 il responsabile per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della giustizia, sentito *DigitPA* e, per i profili di competenza, il Garante per la protezione dei dati personali ha stabilito e reso disponibili le specifiche tecniche necessarie per consentire l'effettiva adozione, nel processo civile (e penale) delle tecnologie per l'informazione e comunicazione previste nel D.L. n. 193/2009 che ha adottato misure urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario e in attuazione del D.lgs. n. 82/2005 recante Codice dell'amministrazione digitale.

- Decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221 recante *“Misure urgenti per la crescita del paese”* emanato al fine di favorire la crescita, lo sviluppo dell'economia e della cultura digitali, attuare politiche di incentivo alla domanda di servizi digitali e promuovere l'alfabetizzazione informatica, nonché per dare impulso alla ricerca e alle innovazioni tecnologiche, quali fattori essenziali di progresso e opportunità di arricchimento economico, culturale e civile e, nel contempo, di rilancio della competitività delle imprese.

Per quanto riguarda la Giustizia, il decreto all'art. 16 stabilisce le attività per il biglietto di cancelleria, le comunicazioni e le notificazioni per via telematica.

- Decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114 recante *“Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari”*.

Il decreto ha stabilito di automatizzare i flussi informativi e documentali tra utenti esterni (avvocati e ausiliari del giudice) e uffici giudiziari relativamente ai processi civili, le norme contenute nel titolo IV hanno apportato significative modifiche alla normativa del processo civile telematico.¹⁰

- Decreto-legge 27 giugno 2015, n. 83, convertito dalla legge 6 agosto 2015, n. 132 recante *“Misure urgenti in materia fallimentare, civile, e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria”*.

Il decreto ha fissato il principio della ammissibilità del deposito telematico, a partire dal 30 giugno 2015, di ogni atto diverso da quelli per i quali era già previsto ex D.L. n. 179/2012.

Il decreto ha poi demandato al Ministro della giustizia l'adozione di misure organizzative per l'acquisizione di copia cartacea di atti depositati in forma telematica e per la riproduzione su supporto analogico degli atti depositati con tale modalità, oltre che per la gestione e conservazione di tali copie e degli atti depositati su supporto cartaceo.

¹⁰ Le principali novità sono state così riassunte:

- Entrata in vigore obbligatorietà deposito telematico;
- Momento del perfezionamento del deposito telematico;
- Deposito telematico e limite 30 MB;
- Sottoscrizione del verbale di udienza;
- Copie informatiche e poteri di autentica;
- Pubblicazione e comunicazione della sentenza;
- Notifiche L. 53/94 tramite PEC: autorizzazione COA;
- Notifiche L. 53/94 tramite PEC: pagamento diritti;
- Notifiche L. 53/94 tramite PEC: TAR/CDS;
- Domicilio digitale.

Infine, è stato attribuito il potere di certificazione di conformità delle copie degli atti e provvedimenti a coloro che, avendone l'abilitazione, depositano con modalità telematiche una copia informatica di un atto processuale o un provvedimento del giudice formato su supporto analogico e detenuto in copia originale o copia conforme.

- *Decreto-legge 3 maggio 2016, n. 59 recante "Disposizioni urgenti in materia di procedure esecutive e concorsuali, nonché a favore degli investitori di banche in liquidazione", convertito con modificazioni dalla legge 30 giugno 2016, n. 119.*

Il decreto ha apportato modifiche al Codice di procedura civile in tema di procedure esecutive e concorsuali prevedendo che con apposito Decreto del Ministro della giustizia sia data attestazione della piena funzionalità del portale delle vendite pubbliche, previsto dall'articolo 161-*quater* delle disposizioni di attuazione del Codice di procedura civile (Regio decreto n. 1368 del 18 dicembre 1941).

- *Decreto del Ministro della giustizia 5 dicembre 2017 recante "Accertamento della piena funzionalità del portale delle vendite pubbliche".*

Il decreto ministeriale ha dato piena attuazione alle disposizioni del D.L. n. 83/2015.

- *Decreto Legislativo 12 gennaio 2019, n. 14 "Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza in attuazione della legge 19 ottobre 2017, n. 155".*

Oltre che prevedere la telematizzazione delle attività già considerate nel PCT, l'importante novità introdotta riguarda l'attivazione di un domicilio digitale per tutte le parti.

- *Decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18 recante "Misure di potenziamento del Servizio sanitario nazionale e di sostegno economico per famiglie, lavoratori e imprese connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19", convertito con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27.*

L'articolo 83 "Nuove misure urgenti per contrastare l'emergenza epidemiologica da COVID-19 e contenerne gli effetti in materia di giustizia civile, penale, tributaria e militare", per contrastare il rischio di diffusione dell'epidemia e per ridurre l'impatto delle adottate restrizioni sullo svolgimento dell'attività giudiziaria, al comma 7, ha attribuito ai Capi degli Uffici giudiziari la possibilità di adottare svariate misure organizzative di notevole rilevanza.

- *Decreto-legge 19 maggio 2020, n.34 recante Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all'economia, nonché di politiche sociali connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19 (convertito con modificazioni, dalla legge n.176/2020)*

- Decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137 recante “Ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da COVID-19” (convertito con modificazioni dalla legge n. 176/2020)

Considerato il perdurare della pandemia, l'efficacia temporale di tali disposizioni è stata collegata alla scadenza dello stato di emergenza dichiarato con l'art. 1, comma 1, D.L. 25 marzo 2020, n. 19, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 maggio 2020, n. 35 e ulteriormente prorogato: con d.l. n. 2/2021 fino al 30 aprile 2021; con d.l. n. 105/2021, art.1 fino al 31 dicembre 2021; con d.l. n. 221 del 24/12/2021 fino al 31/03/2022.

- LEGGE 26 novembre 2021, n. 206 “Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata.

Le materie interessate dalla riforma del processo civile possono essere così riassunte:
procedure di mediazione e negoziazione assistita e arbitrato;
principi generali del processo civile e digitalizzazione;
procedimenti dei tre gradi di giudizio;
processo del lavoro, esecuzione forzata e procedimenti in camera di consiglio;
riforma ordinamentale e procedimenti relativi a persone, minorenni e famiglie.

2. Il Quadro normativo europeo

L'accesso alla giustizia e la facilitazione della cooperazione tra gli Stati membri sono tra gli obiettivi principali dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹¹. La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 47) garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale¹². Disporre di sistemi giudiziari efficaci è considerato indispensabile sia in relazione al corretto funzionamento del mercato interno che come prerequisito per una sana crescita economica. L'accesso alla giustizia deve essere preservato e stare al passo con i cambiamenti, compresa la trasformazione digitale che interessa tutti gli aspetti della vita civile.

¹¹ Art, 67 TFUE.

¹² Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

Nell'ultimo decennio la Commissione e gli Stati membri hanno riconosciuto la necessità di disporre di sistemi giudiziari efficienti e hanno adottato una serie di iniziative che hanno prodotto risultati positivi per quanto concerne la digitalizzazione della giustizia. Rimane tuttavia ancora molto da fare. Inoltre, al di là delle conseguenze sanitarie ed economiche immediate, la crisi epidemiologica da COVID-19 ha sollecitato una varietà più ampia di sfide anche per i sistemi giudiziari, sia all'interno dell'Unione che oltre i suoi confini immediati.

La pandemia ha messo in evidenza la necessità per l'UE di accelerare le riforme volte a realizzare la trattazione digitale delle cause e lo scambio di informazioni e documenti tra le parti e gli avvocati, garantendo l'accesso costante e agevole alla giustizia per tutti¹³.

L'impatto considerevole dei lockdown sul funzionamento dei sistemi giudiziari nazionali ha avuto ripercussioni negative anche sulla cooperazione giudiziaria transfrontaliera dell'UE, comportando in numerosi casi ritardi e ostacoli all'accesso alla giustizia sia per le persone fisiche che per le imprese¹⁴.

La crisi COVID-19 ha quindi sottolineato la necessità di rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari in tutta l'UE ed ha ancora una volta evidenziato l'importanza per l'Unione di cooperare ulteriormente con i *partner* internazionali anche al fine di promuovere le migliori pratiche di settore.

Nei suoi orientamenti politici¹⁵, la presidenza della Commissione europea si è impegnata a fare in modo che l'Europa sia "più ambiziosa" sfruttando le opportunità dell'era digitale in un contesto che garantisca la sicurezza e rispetti l'etica. La recente *relazione di previsione strategica 2020*¹⁶ ha riconosciuto l'importanza fondamentale della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni in generale e dei sistemi giudiziari in particolare. Tale transizione è necessario che operi al servizio di tutti, mettendo le persone al primo posto

¹³ Cfr. relazione sullo Stato di diritto 2020 - La situazione dello Stato di diritto nell'Unione europea (COM(2020) 580 *final*).

¹⁴ Per preparare una panoramica delle sfide che i sistemi giudiziari nazionali hanno dovuto affrontare durante la crisi della COVID-19, la Commissione ha raccolto informazioni sul suo impatto e sulle misure di risposta nazionale; https://e-justice.europa.eu/content_impact_of_the_covid_19_virus_on_the_justice_field.

Nel contesto del mandato d'arresto europeo, ad esempio, sebbene nessuno Stato membro abbia in genere sospeso l'esecuzione delle consegne, in alcuni casi era diventato impossibile trasferire la persona ricercata nello Stato di emissione del mandato, principalmente in ragione di restrizioni ai viaggi e di cancellazioni di voli. La fattibilità di ogni trasferimento è stata valutata caso per caso. I trasferimenti via terra (ad esempio tra Stati confinanti) hanno in genere continuato ad avvenire fatto salvo in caso di chiusura delle frontiere.

¹⁵ <https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/political-Guidelines-next-commission-it.pdf>.

¹⁶ Risposta al coronavirus. Commissione europea. <https://ec.europa.eu/eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2020-strategy-foresight-report-it>.

e aprendo nuove opportunità per tutti i soggetti portatori di interessi.

Il Consiglio europeo¹⁷ e il Parlamento europeo¹⁸ hanno riconosciuto il ruolo centrale della digitalizzazione nel contribuire a modernizzare l'economia dell'UE ancor più alla luce dell'intervenuta crisi pandemica da COVID-19.

Nella strategia per l'Unione della sicurezza (del luglio 2020) la Commissione si è impegnata a compiere azioni volte a garantire che gli operatori preposti all'azione di contrasto e gli operatori della giustizia possano adattarsi meglio alle nuove tecnologie, in particolare avvalendosi di strumenti innovativi, acquisendo nuove competenze e sviluppando tecniche investigative alternative¹⁹.

Le conclusioni del Consiglio, *Accesso alla giustizia -Cogliere le opportunità della digitalizzazione* del 13 ottobre 2020, hanno formulato proposte specifiche per il rafforzamento reciproco delle politiche relative all'accesso effettivo alla giustizia e alla digitalizzazione.

2.1. Le sfide per i sistemi giudiziari nell'era digitale

La Commissione ha condotto un'analisi dettagliata ed ha elaborato una mappatura della digitalizzazione della giustizia in tutti gli Stati membri nel documento di lavoro dei servizi della Commissione²⁰.

Da tale documento emerge un livello di progresso diverso nei vari Stati membri.

Ad esempio:

- le persone fisiche possono accedere a un fascicolo elettronico relativo alle loro cause in corso in 10 Stati membri in tutti i tipi di procedimenti giudiziari in materia civile;
- in materia penale, le vittime possono accedere a un fascicolo elettronico in sette Stati membri, mentre gli imputati lo possono fare in nove Stati membri;

Un'altra questione relativa alla giustizia dell'UE è il persistere dell'utilizzo di fascicoli cartacei, che continua a dominare nei procedimenti giudiziari nazionali e transfrontalieri.

La mancanza di pianificazione e coordinamento lungimiranti ha portato alla creazione

¹⁷ *Una tabella di marcia per la ripresa - Verso un'Europa più resiliente, sostenibile ed equa*, documento approvato il 23 aprile 2020.

¹⁸ Risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2020 sull'azione coordinata dell'UE per lottare contro la pandemia di COVID-19 e le sue conseguenze.

¹⁹ COM (2020) 605 final.

²⁰ *Cross-border digital criminal justice*; SWD(2020) 540 final.

di una varietà di strumenti informatici nazionali, con conseguenti sfide per un conseguimento rapido dell'interoperabilità transfrontaliera.

2.2. Un pacchetto di strumenti per la digitalizzazione della giustizia

È importante che tutti gli Stati membri si adoperino per ridurre sia le lacune esistenti in materia di digitalizzazione che la frammentazione esistente fra i molteplici sistemi giudiziari nazionali, sfruttando al meglio le opportunità disponibili nel contesto dei meccanismi di finanziamento dell'UE.

Gli strumenti inclusi nel pacchetto proposto sono classificati in via generale come segue:

a) sostegno finanziario agli Stati membri finalizzato ad ottimizzare il potenziale per la creazione di un impatto a lungo termine;

b) iniziative legislative destinate a stabilire i requisiti per la digitalizzazione al fine di promuovere un migliore accesso alla giustizia e una migliore cooperazione transfrontaliera, anche nel settore dell'intelligenza artificiale;

c) strumenti informatici che possano essere sviluppati nel breve e medio termine ed essere utilizzati in tutti gli Stati membri. A tal fine va considerato irrinunciabile che gli strumenti informatici (sia esistenti che di nuova concezione) siano interoperabili per impostazione predefinita, accessibili alle persone con disabilità, incentrati sugli utenti, rapidi, sicuri, affidabili, resilienti e basati sui dati²¹; oltre a garantire la tutela della vita privata, la protezione dei dati nonché la trasparenza;

d) promozione di strumenti nazionali di coordinamento e monitoraggio che consentano una valutazione e uno scambio regolari di esperienze e migliori pratiche.

Il pacchetto di strumenti de quo comprende misure vincolanti e non vincolanti. La digitalizzazione obbligatoria sembra necessaria, ad esempio, nel settore delle procedure di cooperazione giudiziaria transfrontaliera, al fine di consentire una comunicazione transfrontaliera rapida ed efficace. Tra gli strumenti che possono considerarsi non vincolanti figurano le opportunità di condivisione di informazioni e lo scambio di buone pratiche.

Qualsiasi azione relativa alla digitalizzazione della giustizia deve essere attuata nel pieno

²¹ Sfruttando dati sempre più disponibili, in linea con la strategia europea sui dati delineata nella comunicazione della Commissione: *Una strategia europea per i dati* (COM(2020) 66 final).

rispetto dei diritti fondamentali, quali il diritto alla protezione dei dati personali, il diritto a un ricorso effettivo e ad un giudice imparziale, nonché il rispetto dei principi di proporzionalità e sussidiarietà.

Il processo di digitalizzazione deve inoltre tenere pienamente conto delle esigenze dei gruppi svantaggiati. Le tecnologie digitali stanno diventando sempre più facili da utilizzare ed accessibili a un'ampia maggioranza di persone, indipendentemente dall'età e dal livello di istruzione, comprese le persone con disabilità. Allo stesso tempo, misure istituzionali, organizzative e tecniche devono garantire il pieno accesso alla giustizia da parte di gruppi svantaggiati e persone in circostanze di vulnerabilità, quali minori o anziani, che potrebbero non disporre dei mezzi o delle competenze digitali necessari.

2.3. Sostegno finanziario agli Stati membri

La digitalizzazione dei sistemi giudiziari, l'adozione di soluzioni digitali esistenti e l'introduzione di soluzioni nuove richiedono investimenti significativi in infrastrutture, progettazione, attuazione, manutenzione e formazione²². Per conseguire un ritmo di cambiamento sufficiente, occorre adottare un duplice approccio:

- fornendo sostegno finanziario agli Stati membri affinché avviano una trasformazione digitale effettiva dei loro sistemi giudiziari;
- sostenendo l'attuazione di iniziative a livello UE.

Si dovrebbero utilizzare tutti i mezzi disponibili per sostenere la transizione verso la giustizia digitale, anche ricorrendo ai nuovi strumenti della politica di coesione, ai nuovi programmi "Giustizia" ed "Europa digitale", così come al dispositivo per la ripresa e la resilienza.

Il PNRR mira di fatto a sostenere gli investimenti e le riforme nazionali essenziali per una ripresa sostenibile²³. Questo è il motivo per cui, nel definire gli orientamenti per fornire assistenza agli Stati membri nella preparazione e presentazione dei loro piani per

²² La formazione degli operatori della giustizia in materia di strumenti e tecnologie digitali è trattata nella comunicazione della Commissione *Garantire la giustizia nell'UE – Una strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024* (COM (2020) 713).

²³ La Commissione eserciterà un controllo per garantire che gli stessi investimenti non vengano finanziati due volte. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza mira a finanziare investimenti aggiuntivi e non a escludere investimenti che potrebbero essere realizzati attraverso altri meccanismi

la ripresa e la resilienza, la Commissione ha sottolineato che la trasformazione digitale del settore giudiziario è uno dei settori nei quali gli Stati membri sono fortemente incoraggiati a concentrare le riforme e gli investimenti²⁴. Le iniziative nazionali in questo contesto possono rientrare nell'obiettivo di assegnazione del 20 per cento della spesa al settore digitale nel quadro del dispositivo per la ripresa e la resilienza, al fine di realizzare "un'Europa pronta per l'era digitale".

Le proposte in materia di politica di coesione della Commissione per il periodo 2021-2027 riconoscono l'ampia necessità di digitalizzazione e rafforzano il legame con le raccomandazioni specifiche individuate per ogni sistema paese e, dal 2016, hanno individuato nella digitalizzazione della giustizia una priorità per taluni Stati membri²⁵.

Gli Stati membri dovrebbero pertanto sfruttare al massimo le opportunità nel nuovo periodo di programmazione, in particolare nel contesto del Fondo europeo di sviluppo regionale²⁶ e del Fondo sociale europeo Plus.

Lo strumento di sostegno tecnico²⁷ fornisce supporto a tutti gli Stati membri nell'attuazione delle riforme strutturali, anche nel settore della giustizia. La Commissione peraltro dispone già di un'esperienza notevole nell'attuazione di progetti concernenti la digitalizzazione dei sistemi giudiziari in diversi Stati membri nel quadro del programma di sostegno alle riforme strutturali (SRSP).

Per quanto concerne le iniziative di digitalizzazione con una dimensione UE, il sostegno appare, altresì, disponibile nel contesto del nuovo programma "Giustizia" e del programma "Europa digitale". Entrambi questi strumenti promuovono la digitalizzazione della giustizia sostenendo ad esempio la creazione di soluzioni interoperabili²⁸ per consentire una cooperazione transfrontaliera più efficiente e un'interconnessione più efficace dei registri e delle banche dati. Il programma "Europa digitale" offrirà inoltre opportunità per pilotare

²⁴ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3>.

²⁵ Croazia dal 2016, Cipro dal 2017, Belgio dal 2018 e Grecia dal 2019.

²⁶ In particolare, nel contesto dell'obiettivo strategico "un'Europa più intelligente attraverso la promozione di una trasformazione economica intelligente e innovativa", obiettivo specifico "permettere ai cittadini, alle imprese e alle amministrazioni pubbliche di cogliere i vantaggi della digitalizzazione". Gli investimenti dovrebbero essere coerenti con le strategie di specializzazione intelligente nazionali o regionali e contribuire alla trasformazione economica intelligente.

²⁷ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce uno strumento di sostegno tecnico (COM(2020) 409 *final*).

²⁸ La Commissione ha annunciato le proprie intenzioni di valutare il quadro europeo di interoperabilità (QEI) al fine di valutare il sostegno che esso offre ai governi per istituire servizi pubblici digitali interoperabili (vale a dire servizi pienamente disponibili offline e utilizzabili dalle imprese e dai cittadini in qualsiasi paese dell'UE. L'iniziativa proporrà inoltre una nuova strategia di interoperabilità per i governi dell'UE. <https://ec.europaseu/infobetter-regulation/have-your-savinitiatives112579-Interoperable-digital-public-services-European-Interoperability-Framework-evaluation-strategy>.

iniziative tecnologiche innovative multisettoriali, in particolare quelle basate sull'intelligenza artificiale e sulle tecnologie del registro distribuito (*blockchain*).

2.4. Rendere il canale digitale l'opzione predefinita nella cooperazione giudiziaria

Nella tabella che segue è riportato il cronoprogramma comunitario in tema di giustizia con la sintesi delle azioni proposte agli Stati membri e l'individuazione dei soggetti destinatari delle stesse.

Tabella n. 1 – Cronoprogramma delle azioni proposte

Azioni proposte	Da chi?	Entro quando?
Sostenere l'erogazione di servizi nuovi per i cittadini e le imprese attraverso la digitalizzazione dei sistemi giudiziari e dei servizi pubblici pertinenti nel contesto dei nuovi strumenti della politica di coesione	Commissione /Stati membri	In corso fino al 2027
Accordare priorità all'inclusione della digitalizzazione delle azioni di giustizia nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza	Stati membri	In corso fino al 2026
Presentare richieste nel quadro dello strumento di supporto tecnico per la digitalizzazione dei sistemi giudiziari	Stati membri	In corso fino al 2027
Offrire sostegno finanziario nel quadro dei programmi "Giustizia" ed "Europa digitale" (2021-2027) per iniziative che consentano la digitalizzazione della giustizia a livello UE	Commissione /Stati membri	In corso fino al 2027
Attuare progetti concreti per la digitalizzazione dei sistemi giudiziari nazionali e dei servizi pubblici pertinenti, ad esempio tramite la creazione di registri e banche dati elettronici, sistemi di gestione delle cause e canali di comunicazione sicuri, nonché dotando le autorità giudiziarie di strumenti di videoconferenza e garantendo l'accessibilità nella digitalizzazione	Stati membri	In corso fino al 2027

Fonte: Commissione europea SWD (2020) 540 final "Digitalizzazione della Giustizia nell'Unione Europea. Un pacchetto di opportunità"

Fino ad oggi la digitalizzazione delle procedure di cooperazione giudiziaria transfrontaliera si è basata principalmente su iniziative volontarie tra gli Stati membri²⁹. Tuttavia, tale approccio ha raggiunto i suoi limiti evidenti. Ad esempio,³⁰ nel settore del diritto civile e commerciale, sette Stati membri utilizzano strumenti di comunicazione digitale nelle loro comunicazioni con altre autorità competenti, sei li utilizzano in un contesto limitato e sette attualmente non li impiegano affatto. Tale frammentazione genera inefficienze notevoli; tra l'altro l'uso continuato del canale cartaceo si traduce in costi finanziari inutili e in un impatto ambientale negativo.

La Commissione ha già proposto un nuovo approccio alla digitalizzazione in relazione a determinate normative, così come ha proposto modifiche al regolamento sulla notificazione o

²⁹ Attualmente soltanto pochi Stati membri stanno prendendo parte a un progetto pilota per lo scambio digitale di ingiunzioni di pagamento europee.

³⁰ Cfr. documento di lavoro dei servizi della Commissione.

comunicazione degli atti³¹ e al regolamento sull'assunzione delle prove³². Tra le altre cose, tali regolamenti istituiscono un quadro giuridico per la comunicazione tra le autorità nazionali nel contesto della cooperazione transfrontaliera.

Sulla base di tale esperienza, come annunciato già nel programma di lavoro per il 2021³³, la Commissione compirà un ulteriore passo avanti e proporrà una legislazione sull'ulteriore digitalizzazione delle procedure di cooperazione giudiziaria in materia civile, commerciale e penale. Una tale proposta potrebbe:

1. richiedere che gli Stati membri utilizzino per impostazione predefinita canali digitali per le comunicazioni transfrontaliere e lo scambio di dati tra le autorità nazionali competenti;

2. richiedere agli Stati membri di accettare la comunicazione elettronica per le procedure transfrontaliere che coinvolgono cittadini e imprese, senza escludere l'uso di comunicazioni cartacee;

3. garantire che si faccia riferimento ed uso delle soluzioni e dei principi stabiliti nel regolamento *eIDAS*³⁴, in particolare:

- il principio secondo il quale a un documento elettronico non sono negati gli effetti giuridici e l'ammissibilità come prova in procedimenti giudiziari per il solo motivo della sua forma elettronica;

- l'identificazione elettronica,³⁵ le firme ed i sigilli elettronici dovrebbero diventare accettabili per la trasmissione digitale di atti giudiziari e si dovrebbero concordare i relativi livelli di garanzia adeguati;

- fornire una base per il trattamento dei dati personali, ai sensi del regolamento generale

³¹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed *extrajudiziali* in materia civile o commerciale ("notificazione o comunicazione degli atti") COM (2018) 379 *final*.

³² Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 1206/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale (COM (2018) 378 *final*).

³³ <https://ec.europa.eu/info/ouublications/2021-commission-work-programme-key-documents-it>.

³⁴ Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia di identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 73 e ss.).

³⁵ L'identità digitale costituisce un fattore essenziale per il mercato unico e un fattore determinante della trasformazione digitale della pubblica amministrazione. Sulla base del mandato politico ricevuto dal Consiglio europeo, la Commissione proporrà una revisione del regolamento *eIDAS* al fine di consentire agli europei di beneficiare di un'identità digitale europea universalmente accettata, che possa essere utilizzata in Regolamento (UE) n. 910/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 luglio 2014, in materia d'identificazione elettronica e servizi fiduciari per le transazioni elettroniche nel mercato interno e che abroga la direttiva 1999/93/CE (GU L 257 del 28.8.2014, pag. 73).

sulla protezione dei dati³⁶ e delle norme applicabili dell'Unione in materia di protezione dei dati, nonché stabilire le responsabilità dei diversi titolari e responsabili del trattamento;

- garantire che tutti i punti di accesso elettronico istituiti per l'uso da parte del pubblico tengano conto delle persone con disabilità³⁷;

- assicurare che i sistemi informatici nazionali siano interoperabili e in grado di comunicare tra loro definendo, a grandi linee, l'architettura del sistema informatico sottostante.

2.5. Intelligenza artificiale

Uno studio condotto dalla Commissione³⁸ ha dimostrato che il tasso di adozione di nuove tecnologie, quali l'intelligenza artificiale, varia tra gli Stati membri e all'interno di ciascuno di essi; tuttavia, presenta in genere un andamento lento ovunque.

L'uso di applicazioni di intelligenza artificiale può offrire numerosi vantaggi, quali l'utilizzo delle informazioni in modi nuovi e altamente efficienti nonché il miglioramento dell'accesso alla giustizia, anche riducendo la durata dei procedimenti giudiziari. Allo stesso tempo il potenziale di opacità o distorsioni insita in alcune applicazioni di IA può altresì determinare rischi e sfide per il rispetto e l'applicazione efficace dei diritti fondamentali, nonché in particolare il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale³⁹.

³⁶ Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati) (GU L 119 del 4.5.2016, pag. 1).

³⁷ In linea con i requisiti di accessibilità per i servizi di comunicazione elettronica di cui alla direttiva (UE) 2019/882 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, sui requisiti di accessibilità dei prodotti e dei servizi (GU L 151 del 7.6.2019, pag. 70).

³⁸ *Study on the use of innovative technologies in the justice field*; <https://op.europa.eu/it/publication-detail/-/publication/4fb8e194-f634-11ea-991b-01aa75ed71a1/language.en>.

³⁹ Tali questioni sono presentate nella Carta etica europea del Consiglio d'Europa sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari. La Carta è indirizzata sia alle *start up legaltech*, che progettano piattaforme di nuovi servizi, sia agli sviluppatori di tools, sia alle autorità a cui spetta la decisione di regolamentare questo campo, sia alle professioni giuridiche, magistrati -avvocati- notai. Se da una parte il Consiglio è consapevole che l'utilizzo di questa disciplina può aumentare l'efficienza dei sistemi giudiziari, nel contempo avverte che gli operatori devono garantire un approccio "responsabile e rispettoso dei diritti fondamentali", e tra questi soprattutto il diritto alla non discriminazione, proprio a sottolineare il pericolo principale che si annida nei data set e negli algoritmi che vi operano.

Il Cepej ha così individuato i cinque principi che dovrebbero essere linee guida prescrittive nel campo della Intelligenza Artificiale applicata alla giustizia:

- 1) Rispetto dei diritti fondamentali, assicurandosi che il design, la realizzazione e l'applicazione di nuovi servizi e tools basati su IA siano con essi compatibili;
- 2) Principio di non discriminazione: in particolare prevenendo lo sviluppo o la intensificazione di qualsiasi forma di discriminazione tra individui o gruppi di individui;

In ogni caso il processo decisionale finale dovrà rimanere un'attività e una decisione umana. Soltanto un giudice può garantire il rispetto effettivo dei diritti fondamentali, bilanciare interessi contrastanti e riflettere i continui cambiamenti della società nell'analisi di una controversia. Allo stesso tempo è importante che le sentenze siano emesse da giudici che comprendono appieno le applicazioni dell'intelligenza artificiale e tutte le informazioni prese in considerazione in tale contesto, in modo da poter adeguatamente esplicitare le motivazioni delle proprie decisioni. L'utilizzo di applicazioni di intelligenza artificiale non deve impedire a nessun ente pubblico di fornire spiegazioni in merito alle proprie decisioni⁴⁰. È pertanto importante che i giudici e i pubblici ministeri ricevano formazione sull'uso delle applicazioni di intelligenza artificiale.

Sebbene tali questioni saranno oggetto di ulteriori analisi, alcune attività sono già state intraprese, seppure in modo sperimentale, come l'uso di algoritmi nella Giustizia predittiva⁴¹, altre misure mirate vengono già proposte come descritte nella tabella che segue:

3) Principio di qualità e sicurezza: soprattutto con riguardo ai processi di predisposizione di data set e di elaborazione delle decisioni, utilizzando fonti certificate e con l'apporto multidisciplinare di diverse competenze. La raccomandazione è che la processazione di dati debba avvenire sulla base di originali certificati ed integri in ogni fase. Garantendo, *sa va san dir*, la cyber security;

4) Principio di trasparenza, imparzialità e correttezza: occorre rendere accessibili i modelli e gli algoritmi utilizzati nelle decisioni giudiziarie rendendoli comprensibili e a disposizione di audit di autorità indipendenti. La predisposizione di un sistema di certificazione sarebbe auspicabile;

5) Principio del "under user control, che potremmo definire "della garanzia dell'intervento umano" ossia precludere un approccio deterministico nell'utilizzo dei tools, garantendo che gli attori siano pienamente consapevoli e possano tornare padroni delle proprie decisioni. Questo principio è particolarmente strategico in ambito giudiziario, dove il giudice deve mantenere il potere di verificare l'output intelligente rispetto al caso specifico, per garantire l'effettiva applicazione del diritto al caso specifico. Ogni utente dovrà essere informato della natura della soluzione proposta tramite IA, le possibili opzioni e del diritto di ricorso.

⁴⁰ Si vedano in proposito le prime importanti decisioni adottate dal Consiglio di Stato in tema di digitalizzazione e A.I.: Cons. Stato sentt. nr. 2270/2019; 8474/2019; 881/2020; 7891/2021.

⁴¹ Tra le possibili soluzioni che propone l'IA vi è la cosiddetta "Giustizia predittiva", essa offre opportunità di prevedere l'esito di un giudizio tramite calcoli e uso di algoritmi. La prevedibilità delle decisioni di casi specifici, attraverso l'ausilio di detti strumenti, assume rilievo basilare nella questione del precedente caso. Infatti, le sentenze con esiti simili su casi analoghi rappresentano, per tutti gli attori (Giudici, Avvocati e parti in causa), la possibilità di conoscere in anticipo l'esito di una eventuale sentenza, e far sì che venga considerata, anche in alternativa al giudizio, la procedura di mediazione o di conciliazione. Progetti di giustizia predittiva sono stati adottati dalle Corti d'appello di Bari, Venezia e Brescia in collaborazione con le locali Università. A Brescia, per esempio, è attiva una piattaforma digitale sul sito (Giustizia Predittiva (unibs.it) dove si può accedere e consultare la banca dati sugli esiti di controversie in materia di diritto del lavoro e diritto delle imprese, la navigazione in rete è di semplice intuizione e offre ampie possibilità di essere implementata.

Tabella n. 2 – Azioni proposte

Azioni proposte	Da chi?	Entro quando?
Scambiare migliori pratiche e lezioni tratte sull'uso delle tecnologie innovative nella giustizia da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE, delle Agenzi e degli organismi GAI nonché delle organizzazioni di professionisti del diritto. A tal fine, la Commissione organizzerà webinar trimestrali di esperti dedicati a singoli argomenti	Commissione/Stati membri/agenzie GAI	Dal primo trimestre 2021 in poi
Esaminare modalità per aumentare la disponibilità di dati pertinenti leggibili a un dispositivo automatico prodotti dalla magistratura per istituire soluzioni affidabili di intelligenza artificiale ad apprendimento automatico ad uso dei portatori di interessi, quali le autorità giudiziarie e gli operatori della giustizia, compreso il settore privato	Commissione/Stati membri	Dal 2021 in poi

Fonte: SWD (2020) 540 final sulla "Digitalizzazione della Giustizia nell'Unione Europea. Un pacchetto di opportunità"

2.6. Strumenti informatici migliori per l'accesso alle informazioni grazie all'interconnessione dei registri

Negli ultimi dieci anni, parallelamente alle attività in materia di *eGovernment*⁴², la Commissione e gli Stati membri hanno intrapreso una serie di iniziative che hanno prodotto risultati positivi per quanto concerne la digitalizzazione della giustizia⁴³. I cittadini, le autorità pubbliche e le imprese beneficiano già di strumenti digitali che migliorano la trasparenza, facilitano l'accesso alle prove nei procedimenti penali e riducono i ritardi e i costi amministrativi inutili.

Gli Stati membri si scambiano informazioni concernenti i precedenti penali dall'aprile del 2012⁴⁴, utilizzando il *software* di attuazione di riferimento messo a disposizione dalla Commissione⁴⁵. Tale approccio è stato rafforzato nell'aprile del 2019 con l'adozione di un

⁴² Sebbene l'*e-Government* si occupi del processo globale della trasformazione digitale delle pubbliche amministrazioni, è necessaria un'attenzione settoriale. L'attenzione della giustizia elettronica è concentrata sulla digitalizzazione dei sistemi giudiziari, sulle interazioni tra le autorità giudiziarie e con altre autorità competenti nonché dei servizi pubblici pertinenti per i procedimenti giudiziari. Ulteriori informazioni sul lavoro della Commissione in materia di *eGovernment* sono disponibili qui: <https://ee.europa.eu/info/business-economy-euro/egovernment.it>; <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/e-government-action-plan>.

⁴³ Oltre all'attuazione di diversi piani di azione e strategie successivi in materia di giustizia elettronica (attualmente il piano d'azione 2019-2023 in materia di giustizia elettronica europea (2019/C 96/05) e la strategia in materia di giustizia elettronica 2019-2023 (2019/C 96/04)).

⁴⁴ Sulla base della decisione quadro 2009/315/GAI del Consiglio (GU L 93 del 7.4.2009, pag. 23) e della decisione 2009/316/GAI I Consiglio (GU L 93 del 7.4.2009, pag. 33).

⁴⁵ La seconda relazione sull'attuazione di ECRIS sarà adottata a breve.

regolamento⁴⁶ che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (*ECRIS-TCN*)⁴⁷. Analogamente lo scambio di informazioni tra le autorità e l'accesso a informazioni in più lingue è stato facilitato attraverso il sistema di interconnessione dei registri delle imprese (*BRIS*), che dà accesso ad oltre 20 milioni di società a responsabilità limitata dell'UE, e il sistema di interconnessione dei registri fallimentari (*IR1*)⁴⁸.

La direttiva (UE) 2019/1151⁴⁹ e la direttiva (UE) 2019/2121⁵⁰ hanno introdotto nuovi requisiti per la digitalizzazione dei registri delle imprese e la fornitura di informazioni tra i registri delle imprese e al pubblico attraverso il *BRIS*⁵¹.

⁴⁶ Regolamento (UE) 2019/816 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 aprile 2019, che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (*ECRIS-TCN*) e integrare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari, e che modifica il regolamento (UE) 2018/1726 (GU L 135 del 22.5.2019, pag. 1).

⁴⁷ Il sistema *ECRIS-TCN* viene ora sviluppato da *eu-LISA*.

⁴⁸ Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 maggio 2015, relativo alle procedure di insolvenza (GU L 141 del 5.6.2015, pag. 19).

⁴⁹ Direttiva (UE) 2019/1151 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, recante modifica della direttiva (UE) 2017/1132 per quanto concerne l'uso di strumenti e processi digitali nel diritto societario (GU L 186 dell'11.7.2019, pag. 80).

⁵⁰ Direttiva (UE) 2019/2121 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 novembre 2019 che modifica la direttiva (UE) 2017/1132 per quanto riguarda le trasformazioni, le fusioni e le scissioni transfrontaliere (GU L 321 del 12.12.2019, pag. 1).

⁵¹ La direttiva consente di costituire una società e di registrare una succursale completamente online nonché di depositare, integralmente online, i documenti aziendali richiesti dai registri delle imprese. Questa direttiva fornisce funzionalità nuove al sistema di interconnessione dei registri delle imprese (*BRIS*), compresi scambi nuovi di informazioni tra i registri delle imprese dell'UE: i) sugli amministratori interdetti; ii) su filiali transfrontaliere e su modifiche alle informazioni societarie; iii) su nuove serie di dati societari disponibili gratuitamente tramite l'interfaccia di ricerca sul portale europeo della giustizia elettronica. La direttiva (UE) 2019/2121 potenzia ulteriormente il *BRIS* con uno scambio nuovo di informazioni tra i registri delle imprese dell'UE e informazioni pubbliche nuove in merito a conversioni, fusioni e scissioni transfrontaliere.

CAPITOLO III

IL RITARDO DELLA DIGITALIZZAZIONE IN ITALIA.

Sommario: Premessa - 1. La Comunità europea e le politiche di coesione: l'innovazione tecnologica. - 2. Il livello di digitalizzazione in Italia e nei Paesi UE: il *DESI* - 3. Lo spazio Giustizia nella UE - 4. Dalle relazioni del Cepej ai quadri di valutazione della giustizia - 4.1. Sintesi dei quadri di valutazione - 4.2. Gli ultimi rapporti Ue 2020: le evidenze nel settore giustizia - 4.3. La situazione italiana - 5. La pandemia e le misure straordinarie per il rilancio dell'economia: la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale nel settore giustizia. - 6. Ulteriori valutazioni. - 6.1. Il referto 2019 della Corte dei conti sull'Informatica pubblica. - 6.2. La Commissione parlamentare di inchiesta 2020 su "La digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica amministrazione". - 6.3. La relazione del Ministro della giustizia 2020 e le Linee di indirizzo 2021.

Premessa

Nel presente capitolo si intendono affrontare quelle che appaiono essere le principali cause del ritardo digitale del sistema paese in generale e della giustizia in particolare. Le criticità che ci pongono agli ultimi posti in Europa anche riguardo la digitalizzazione della giustizia hanno, come si vedrà, origini sia esogene che endogene.

Non può, però, sottacersi il fatto che la digitalizzazione del processo comporta un'attività di ingegnerizzazione sicuramente assai più complessa, ad esempio, di quelle necessarie nel più diffuso ambito di impiego delle ICT (*Information and Communication Technologies*).

A tal fine è apparso opportuno valutare: gli indicatori Desi (*Digital and Economic Society Index*) elaborati dalla UE; le valutazioni conclusive della relazione della Corte dei conti sull'informatica pubblica; le conclusioni della Commissione parlamentare d'inchiesta; le relazioni sullo stato della giustizia in Italia 2020 e 2021 e le Linee di indirizzo del Ministero per il 2021, sino all'ultimo rapporto Agid sulla spesa ICT nella PA del 2021.

1. La Comunità Europea e le politiche di coesione: l'innovazione tecnologica

Nell'ultimo decennio, la crescita della competitività dei sistemi economici risulta sempre più collegata a politiche industriali non disgiunte da politiche di ricerca e sviluppo tecnologico, che trovano un anello di congiunzione con quelle più generali legate all'innovazione ed in cui il ruolo dei sistemi integrati di comunicazione (*Information and Communication technologies, ICT o TIC*) costituiscono leve fondamentali.

In questa direzione, si muovono, da tempo, le azioni intraprese sia a livello internazionale (Onu, a partire dal 2009, Conferenza Mondiale di Rio) che europeo (Ue, a partire dal 2010, Strategia Europa 2020) a sostegno di uno sviluppo intelligente, sostenibile e inclusivo.

In Europa, a partire dalla crisi economica del 2008, sono stati individuati per la politica comune, 5 obiettivi generali per 3 tipologie di crescita, all'interno delle quali, sono state collocate 7 specifiche iniziative (c.d. faro) da realizzare, utilizzando il coordinamento tra la Ue e gli Stati membri.

Come si può osservare dalla figura che segue, il primo riquadro dedicato alla "crescita intelligente" pone in evidenza gli strumenti che concorrono alla sua concretizzazione ovvero l'innovazione, una società digitale e l'istruzione.

In particolare, con l'Agenda digitale europea del 2010⁵², la Ue già si era prefissata di impiegare il potenziale dell'ICT/TIC considerandolo un fattore determinante nell'ottica dell'introduzione di una c.d. economia circolare, con effetti positivi non solo in ambito economico (ad es. sul PIL del paese), ma anche sociale (sulla qualità di vita, sull'ambiente, sulla salute, sulla cultura)⁵³.

⁵² COM (2010) 546 definitivo.

⁵³ Infatti, sfruttando appieno il potenziale delle TIC, l'Europa potrebbe affrontare in maniera molto più efficace alcuni dei problemi più pressanti per la comunità, come ad esempio i cambiamenti climatici e le altre pressioni sull'ambiente, l'invecchiamento demografico e i costi sanitari crescenti, lo sviluppo di servizi pubblici più efficienti e l'integrazione delle persone con disabilità e la digitalizzazione del patrimonio culturale europeo per metterlo a disposizione della generazione attuale e di quelle future.

Anche per la valutazione del grado di innovazione, nell'ambito della strategia di Lisbona, sono stati individuati 25 indicatori nel Quadro di valutazione della UE, EIS ovvero *European Innovation Scoreboard* per fornire una valutazione comparativa della capacità di innovazione degli Stati membri.

Tabella n. 3 – Agenda digitale europea 2010 - obiettivi

CINQUE OBIETTIVI PRINCIPALI		
occupazione – ricerca e innovazione – cambiamento climatico ed energia – educazione – lotta alla povertà		
Crescita intelligente	Crescita sostenibile	Crescita inclusiva
Sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e l'innovazione	Promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva	Promuovere un'economia con un tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale
INNOVAZIONE	CLIMA ENERGIA E MOBILITA'	OCCUPAZIONE E COMPETENZE
Iniziativa faro "L'unione dell'innovazione"	Iniziativa faro "Un'Europa efficiente sotto il profilo delle risorse"	Iniziativa faro "Un'agenda per nuove competenze e nuovi posti di lavoro"
EDUCAZIONE	COMPETITIVITA'	LOTTA ALLA POVERTA'
Iniziativa faro "L'unione dell'innovazione"	Iniziativa faro "Una politica industriale per l'era della globalizzazione"	Iniziativa faro "Piattaforma europea contro la povertà"
SOCIETA' DIGITALE		
Iniziativa faro "Un'agenda europea digitale"		

Fonte: Strategia Europa 2000 – Iniziative Faro

Invero, queste specifiche iniziative per la crescita economica e la qualità dei servizi debbono essere lette come declinazione di quei valori comuni già presenti nel quadro di uno Stato di diritto democratico⁵⁴, quale quello comunitario, che necessita di coordinamento e cooperazione tra i sistemi giudiziari degli Stati membri: è altresì essenziale la fiducia reciproca.

Per questo motivo, migliorare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali continua a costituire una priorità del semestre europeo"⁵⁵.

⁵⁴ La realizzazione dello spazio di giustizia, libertà e sicurezza si basa sui programmi di Tampere (1999-2004), dell'Aia (2004-2009) e di Stoccolma (2010-2014). Si fonda sul titolo V del trattato sul funzionamento dell'Unione europea che regola lo "Spazio di libertà, sicurezza e giustizia". Inoltre, si richiama l'attenzione alla Carta dei diritti europei (CEDU, 2012) e all'apposita sezione dedicata alla Giustizia (Capitolo VI, artt. 47 - 50⁵⁴) le cui violazioni sono rimesse all'organo della Corte europea dei diritti dell'uomo.

⁵⁵ In Quadro di valutazione della giustizia europea 2020. Nel Regolamento del Parlamento europeo n. 1382 del 2013 che istituisce il Programma di giustizia per il periodo 2014-2020 si legge: "La comunicazione della Commissione del 3 marzo 2010 sulla strategia "Europa 2020" definisce una strategia per la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. È opportuno che si sviluppi uno spazio di giustizia funzionante, in cui siano eliminati gli ostacoli ai procedimenti giudiziari transfrontalieri e all'accesso alla giustizia in situazioni transnazionali, essendo ciò un fattore chiave per sostenere gli obiettivi specifici e le iniziative faro della strategia Europa 2020 e facilitare meccanismi destinati a promuovere la crescita. La stessa rilevanza sul nesso tra giustizia e economia viene sottolineata nei documenti dell'OECD *Economics Department Policy Notes*; nel Focus tematico a cura dell'Ufficio Parlamentare di bilancio n. 5/2016.

A seguito dell'emergenza Sars Covid 19, quale effetto delle misure di limitazione alla mobilità fisica, si è impressa un'accelerazione ad alcuni processi produttivi di beni e distributivi di servizi, mentre, altri settori, sono entrati in crisi come, ad esempio, nel caso dei sistemi giudiziari degli Stati membri della UE.

Sono stati registrati ritardi⁵⁶ sia nelle audizioni in presenza che nella comunicazione degli atti oltreconfine; in alcuni casi si è verificata l'impossibilità nell'ottenere aiuto legale fisico anche a causa della scadenza di termini; il lavoro dei tribunali è, altresì, aumentato per effetto di un incremento delle insolvenze e dei licenziamenti a causa della pandemia⁵⁷.

L'Europa "resiliente" si è riorganizzata ed ha proposto una svolta, un cambio di direzione in programmi e azioni di ricerca e sviluppo, di innovazione tecnologica e intelligenza artificiale, di transizione climatica e biodiversità, di nuovi interventi per la salute con *Eu4Health*, di transizione al digitale.

Per fronteggiare l'epidemia sia in ambito sanitario che economico, sono state intraprese, pertanto, misure straordinarie attraverso l'approvazione di un bilancio a lungo termine (Quadro finanziario pluriennale 2021-2027) e di strumenti temporanei quali il *NextGenerationUE* per un totale complessivo di 1.800 miliardi di euro⁵⁸.

Nello specifico, per la realizzazione del Mercato unico⁵⁹ - Agenda digitale, la dotazione finanziaria è pari a complessivi 143,4 miliardi di euro di cui 10,6 miliardi del *NextGeneration*); punti chiave sono l'industria e la modernizzazione della Pubblica amministrazione in generale e, in particolare, del settore giustizia.

Con la comunicazione (COM (2020) 0456) del giugno 2020, "*Il momento dell'Europa: riparare i danni e preparare il futuro per la prossima generazione*", la Commissione ha riaffermato che proprio il mercato unico digitale costituirà il fondamentale pilastro per la ripresa dell'Unione dalla crisi generata dal Sars Covid 19.

A tal fine, gli strumenti individuati riguardano l'implementazione e la diffusione

⁵⁶ Parlamento europeo, Attualità, Nuove norme per la digitalizzazione nella UE, dicembre 2020: sono 3,4 milioni i procedimenti giudiziari annuali in materia civile e commerciale che hanno implicazioni transfrontaliere.

⁵⁷ Ancora in Parlamento europeo, Attualità, Nuove norme per la digitalizzazione nella UE, dicembre 2020 - BCE. "Economia digitale e l'area dell'Euro", in Bollettino economico n. 8/2020.

⁵⁸ Approvato dal Parlamento europeo in data 10 novembre 2020.

⁵⁹ Già in *Strategia Europa 2020*, al fine di garantire un ambiente digitale equo, aperto e sicuro, la Commissione aveva puntato sulla costruzione di un mercato unico digitale basato su tre pilastri: migliore accesso ai beni e servizi digitali ai consumatori e alle imprese in tutta Europa, creazione delle condizioni ideali che consentano alle reti e servizi digitali di prosperare e, massimizzare il potenziale di crescita dell'economia digitale.

dell'identità digitale (*e-ID*), gli investimenti a favore dell'intelligenza artificiale, la *cyber* sicurezza, le reti 5G, l'informatica quantistica e la *blockchain*, la costruzione di un'economia basata su dati reali, lo sviluppo di sistemi nazionali per gli appalti elettronici nonché apparati giudiziari efficienti, vicini ai cittadini e dalle procedure celeri e di qualità.

L'importanza rivestita dal settore giustizia, seppur nella diversità dei sistemi nazionali dei vari Stati membri, è stata riconosciuta, sin dal 2002⁶⁰, dal Comitato dei Ministri della Ue, con l'istituzione della Commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (*European Commission for the Efficiency of Justice*, CEPEJ) al fine di monitorare l'attuazione del diritto europeo⁶¹. Ogni due anni, infatti, viene pubblicato il rapporto *Evaluation Report*, sullo stato di evoluzione della giustizia in materia di contenzioso civile, commerciale e amministrativo sulla base dei seguenti indicatori di:

- efficienza, in rapporto alla durata dei procedimenti, al tasso di ricambio e al numero di cause pendenti;
- qualità, con riferimento all'accessibilità, alla formazione obbligatoria dei giudici, alle attività svolte nei tribunali, alle risorse umane e finanziarie assegnate al settore e alla disponibilità di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) e di metodi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR);
- indipendenza, in relazione ai dati sulla percezione dell'autonomia della magistratura comprensiva del sistema di garanzie ad essa applicabile.

2. Il livello di digitalizzazione in Italia e nei paesi UE: il DESI

Per costruire l'omogeneità dei sistemi TIC nei vari Paesi, sin dal 2015 (su dati 2014), la Commissione Europea ha sviluppato uno strumento per misurare lo stato di avanzamento delle politiche e il grado di competitività digitale dei paesi UE. Si tratta degli indicatori *DESI* (*Digital Economy and Society Index*) che, peraltro, con la crisi pandemica legata al COVID 19, assumono rilevanza maggiore; infatti nel Piano per la ripresa dell'Europa del 27 maggio

⁶⁰ Res (2002) 12.

⁶¹ Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto: 1) esamina i risultati ottenuti dai diversi sistemi giudiziari, utilizzando criteri statistici comuni e mezzi di valutazione; 2) esamina i problemi e le aree per eventuali miglioramenti; 3) individua modi concreti per migliorare la misurazione e il funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri, tenendo conto delle esigenze specifiche di ciascun paese.

2020, è stato proprio il *DESI* a guidare l'analisi delle politiche dei Paesi membri in termini di priorità, riforme, investimenti e superamento delle criticità attraverso – come già anticipato - un impegno finanziario della UE senza precedenti.

L'indice di digitalizzazione dell'economia e della società viene elaborato, sulla base di dati *Eurostat* nonché di studi specializzati e metodi di raccolta dei dati nazionali annuali, al fine di monitorare lo stato di avanzamento degli Stati verso il “mercato unico”.

Nella tabella che segue sono stati individuati gli indicatori Desi finalizzati al monitoraggio.

Tabella n. 4 - Indicatori del livello di digitalizzazione in Europa

INDICATORI	OGGETTI	CONTENUTI
1. Connettività	Reti fisse reti mobili a banda larga, e relativi prezzi	Diffusione banda larga fissa e mobile; diffusione 4G, 5G, indice dei prezzi banda larga
2. Capitale umano	Uso di <i>Internet</i> , competenze digitali di base e avanzate	Competenze digitali di base, competenze avanzate, specialisti in TIC, specialiste donne, laureati nel settore TIC
3. Uso dei servizi <i>Internet</i>	Uso di contenuti, canali di comunicazione e transazioni <i>on line</i> dei cittadini	Utenti internet, non utilizzo internet, notizie, video, social, videochiamate, banche, corsi on line, shopping
4. Integrazione tecnologie digitali	Digitalizzazione delle imprese ed <i>e-commerce</i>	Scambio informazioni, big data, social media, cloud, vendita on line imprese anche a livello internazionale, fatturato commercio elettronico
5. Servizi pubblici digitali:	<i>e-government</i> e sanità digitale	Banche dati, identità digitale, modulistica precompilata e servizi on line, sanità digitale e ricette elettroniche

Fonte: Elaborazione Cdc su Relazione della Commissione europea - The Digital Economy and Society

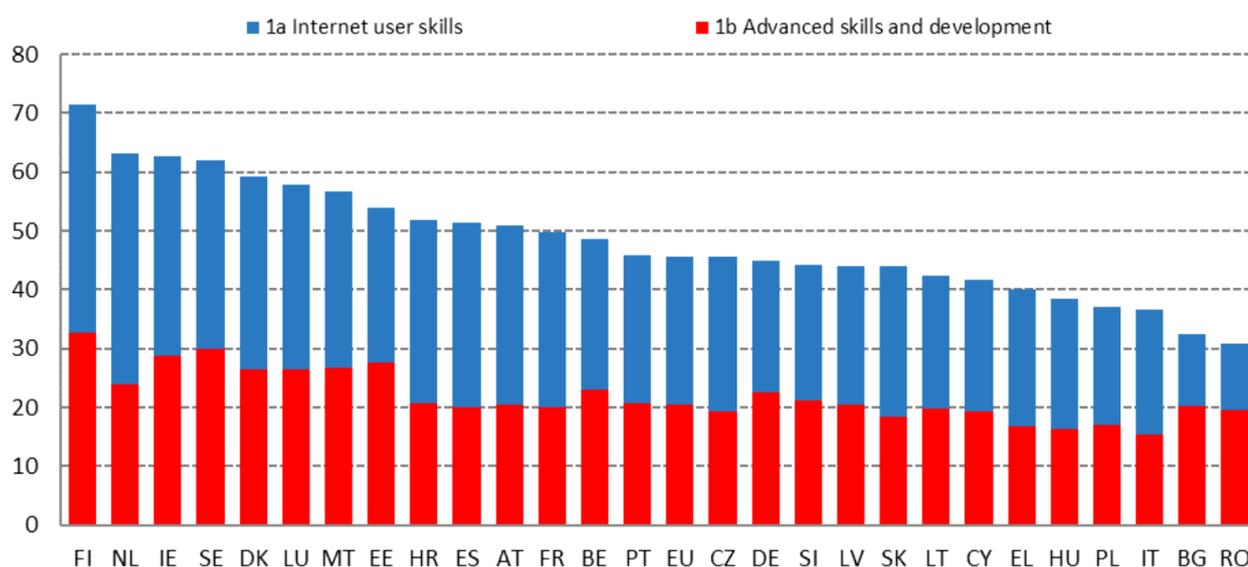
Al fine di prendere in considerazione gli ultimi sviluppi tecnologici, nel 2021 la metodologia si è leggermente modificata ed il *DESI* degli anni precedenti è stato ricalcolato per tutti i paesi in esame, con qualche effetto sui punteggi e sulle posizioni in classifica dei paesi pubblicate nelle trascorse edizioni.

Di fatto, lo sviluppo della digitalizzazione nel nostro paese mostra un indice *DESI* ben al di sotto della media europea. Va riconosciuto all'Italia che, seppure in modo lento, ha migliorato negli ultimi tempi sia la sua posizione, sia il punteggio (anno 2020: punteggio 44 - posizione 24. Anno 2021: punteggio 46 - posizione 20. Anno 2022: punteggio 49 - posizione 18).

In appendice, allegato 1, grafici 1 e 2, sono riportati rispettivamente, l'indice di digitalizzazione e la performance dell'Italia e la sua evoluzione nel tempo.

Se si prende in considerazione, invece, l'andamento dei singoli aspetti che qualificano il grado di sviluppo delle politiche e degli interventi sulla digitalizzazione, l'Italia nel 2019, raggiunge i paesi con punteggio più alto solo nell'ambito della Connettività, mentre restano ancora bassi i livelli per i Servizi pubblici (18mo posto), l'Integrazione delle tecnologie digitali (23mo posto), l'Uso dei servizi *Internet* (26mo posto); del tutto insufficiente l'aspetto relativo al Capitale umano (26mo posto).

Grafico n. 1 - Dimensione del capitale umano (punteggio 0-100), 2022



Fonte: DESI 2022, Commissione europea

Complessivamente la *performance* italiana anche se migliorata negli anni, si presenta poco brillante rispetto alla media europea, nonostante il 2019 sia stato contrassegnato dal lancio di una specifica struttura (DTD) al cui vertice è stato assegnato il Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, con funzioni di coordinamento.

Nel dicembre 2019, il Ministro ha presentato la strategia "*Italia 2025*", un piano quinquennale che pone la digitalizzazione e l'innovazione al centro di "un radicale processo di trasformazione strutturale del Paese".

Tabella n. 5 – Aree di intervento

Una Società digitale, in cui cittadini e imprese utilizzano servizi digitali efficienti della Pubblica Amministrazione in modo semplice e sistematico;
Un Paese innovativo, capace di favorire la progettazione e l'applicazione di nuove tecnologie nel tessuto produttivo e la crescita di settori tecnologici come la robotica, la mobilità del futuro, l'intelligenza artificiale, la <i>cyber security</i> ;
Uno Sviluppo inclusivo e sostenibile, che non lasci indietro nessuno, ma garantisca a tutti pari opportunità di partecipare alla vita di una società digitale, basata sulla trasparenza e su un corretto utilizzo delle tecnologie.

Fonte: Ministro per l'innovazione e la trasformazione digitale

Nel piano sono, altresì, indicate una serie di azioni (20), dallo sviluppo delle infrastrutture digitali alla creazione di *hub* tecnologici, dall'identità digitale alla promozione di programmi contro il *digital divide*, dall'applicazione che porterà tutti i servizi pubblici direttamente nello *smartphone* dei cittadini all'azione per la valorizzazione del patrimonio degli "open data pubblici".

3. Lo spazio Giustizia nella UE

La cultura comune dello Stato di diritto dell'UE⁶², il rispetto dei principi e la fiducia reciproca tra i paesi membri e le loro autorità giudiziarie necessita della costruzione di un sistema giudiziario efficiente e coordinato⁶³ ed occorre, pertanto, risolvere le criticità legate alla prontezza e alla qualità dei procedimenti giudiziari.

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, proclamata ufficialmente a Nizza nel dicembre del 2000 dal Parlamento europeo, dal Consiglio e dalla Commissione⁶⁴, nel suo

⁶² Ai sensi dell'art. 2 del Trattato dell'UE. Si fa presente che nelle versioni precedenti dei Trattati non si faceva riferimento esplicito al settore giustizia. La prima esplicita affermazione inerente alla rilevanza dello Stato di diritto risale alla Dichiarazione sull'identità europea, adottata dal Consiglio europeo di Copenaghen del 1978, contestualmente alla Dichiarazione sulla democrazia, relativa alle elezioni dirette dei membri del Parlamento europeo; successivamente l'attenzione verso lo stato di diritto acquisisce ulteriore rilevanza con il Trattato di Maastricht ed il Trattato di Lisbona.

⁶³ Articolo 67 (ex articolo 61 del TCE ed ex articolo 29 del TUE) 1. L'Unione realizza uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel rispetto dei diritti fondamentali nonché dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri. 2. Essa garantisce che non vi siano controlli sulle persone alle frontiere interne e sviluppa una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Ai fini del presente titolo gli apolidi sono equiparati ai cittadini dei paesi terzi. 3. L'Unione si adopera per garantire un livello elevato di sicurezza attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali. 4. L'Unione facilita l'accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile.

⁶⁴ Diventata giuridicamente vincolante per gli Stati membri con l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, nel 2009.

preambolo, afferma: “Consapevole del suo patrimonio spirituale e morale, l’Unione si fonda sui valori indivisibili e universali della dignità umana, della libertà, dell’uguaglianza e della solidarietà; essa si basa sul principio della democrazia e sul principio dello Stato di diritto. Pone la persona al centro della sua azione istituendo la cittadinanza dell’Unione e creando uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”.

La sua costruzione ha necessitato e necessita da un lato di una regolamentazione comune e dall’altro della condivisione degli Stati membri attraverso un allineamento della propria legislazione ai principi e criteri enucleati⁶⁵.

⁶⁵ A tal fine si richiama la principale regolamentazione Ue nel settore giustizia rivolta ai vari ambiti del settore. Regolamento (CE) n. 1206/2001 del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativo alla cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell’assunzione delle prove in materia civile o commerciale; Regolamento (CE) n. 44/2001 del Consiglio, del 22 dicembre 2000, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (c.d. “Bruxelles I”); Regolamento (CE) n. 2201/2003 del Consiglio, del 27 novembre 2003, relativo alla competenza, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, che abroga il regolamento (CE) n. 1347/2000 (c.d. “Bruxelles IIbis”); Regolamento (CE) n. 805/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 aprile 2004, che istituisce il titolo esecutivo europeo per i crediti non contestati; Regolamento (CE) n. 1896/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 12 dicembre 2006, che istituisce un procedimento europeo d’ingiunzione di pagamento [versione consolidata]; Regolamento n. 861/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo per le controversie di modesta entità [versione consolidata]; Regolamento (CE) n. 864/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell’11 luglio 2007, sulla legge applicabile alle obbligazioni extracontrattuali (c.d. “Roma II”); Regolamento (CE) n. 1393/2007 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 novembre 2007, relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale (notificazione o comunicazione degli atti) e che abroga il regolamento (CE) n. 1348/2000 del Consiglio; Regolamento (CE) n. 593/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio del 17 giugno 2008 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali (c.d. “Roma I”); Regolamento (CE) n. 4/2009 del Consiglio, del 18 dicembre 2008, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni e alla cooperazione in materia di obbligazioni alimentari; Regolamento (UE) n. 1259/2010 del Consiglio, del 20 dicembre 2010, relativo all’attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale (c.d. “Roma III”); Regolamento (UE) n. 650/2012 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 4 luglio 2012, relativo alla competenza, alla legge applicabile, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni e all’accettazione e all’esecuzione degli atti pubblici in materia di successioni e alla creazione di un certificato successorio europeo; Regolamento (UE) n. 1215/2012, del 12 dicembre 2012, concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale (c.d. “Bruxelles Ibis”); Regolamento (UE) n. 606/2013 del 12 giugno 2013, relativo al riconoscimento reciproco delle misure di protezione in materia civile; Regolamento (UE) n. 655/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 maggio 2014, che istituisce una procedura per l’ordinanza europea di sequestro conservativo su conti bancari al fine di facilitare il recupero transfrontaliero dei crediti in materia civile e commerciale; Regolamento (UE) 2015/848 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 maggio 2015 relativo alle procedure di insolvenza (rifusione); Regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 27 aprile 2016, relativo alla protezione delle persone fisiche con riguardo al trattamento dei dati personali, nonché alla libera circolazione di tali dati e che abroga la direttiva 95/46/CE (regolamento generale sulla protezione dei dati – “GDPR”) [v. in particolare: art. 3; artt. 44-50; artt. 55-67; art. 79]; Regolamento (UE) 2016/1103 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell’esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi; Regolamento (UE) 2016/1104 del Consiglio, del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell’esecuzione delle decisioni in materia di effetti patrimoniali delle unioni registrate; Regolamento (UE) 2016/1191 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 luglio 2016, che promuove la libera circolazione dei cittadini semplificando i requisiti per la presentazione di alcuni documenti pubblici nell’Unione europea e che modifica il regolamento (UE) n. 1024/2012; Regolamento (UE) 2019/1111 del Consiglio, del 25 giugno 2019, relativo alla competenza, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di responsabilità genitoriale, e alla sottrazione internazionale di minori. Direttive: Direttiva 2003/8/CE del Consiglio, del 27 gennaio 2003, intesa a migliorare l’accesso alla giustizia nelle controversie transfrontaliere attraverso la definizione di norme minime comuni relative al

Il Titolo VI, dedicato alla giustizia, all'art. 47, garantisce il diritto ad un ricorso effettivo e a un giudice imparziale, affermando che:

“Ogni persona i cui diritti e le cui libertà garantiti dal diritto dell'Unione siano stati violati ha diritto a un ricorso effettivo dinanzi a un giudice, nel rispetto delle condizioni previste nel presente articolo.

Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge.

Ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare.

A coloro che non dispongono di mezzi sufficienti è concesso il patrocinio a spese dello Stato, qualora ciò sia necessario per assicurare un accesso effettivo alla giustizia”.

I tribunali nazionali assicurano – ai sensi dell'art. 19 del TUE - l'attuazione corretta dei diritti e obblighi⁶⁶ sanciti dal diritto comunitario.

In questa direzione si era già espressa la Commissione con la comunicazione COM (2012) 259 final, *Una governance migliore per il mercato unico* confermando che:

“Il funzionamento pratico del mercato unico dipende in ampia misura dall'efficienza e dalla qualità dei sistemi giurisdizionali nazionali. Gli Stati membri devono impegnarsi a garantire un rapido ed effettivo ricorso giudiziario promuovendo anche l'uso del procedimento europeo per le controversie di modesta entità. La Commissione svilupperà ulteriormente il portale *e-Justice* al fine di migliorare l'accesso alla giustizia in tutta l'UE. Inoltre, dovrebbe essere previsto un adeguato indennizzo per le imprese e i cittadini danneggiati in seguito a violazioni dei loro diritti all'interno dell'UE”.

Con l'emanazione del Regolamento (UE) n. 1382/2013 il Parlamento e il Consiglio europeo hanno istituito, per il periodo 2014-2020, un programma Giustizia, subentrante ai programmi specifici inseriti nel quadro dei “Diritti fondamentali e Giustizia”⁶⁷.

L'intento è stato quello di sviluppare ulteriormente lo spazio europeo di giustizia

patrocinio a spese dello Stato in tali controversie; Direttiva 2008/52/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2008, relativa a determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale. Decisioni: Decisione 2001/470/CE del Consiglio, del 28 maggio 2001, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale.

⁶⁶ I sistemi giudiziari debbono garantire: legalità, certezza del diritto, uguaglianza davanti alla legge, separazione dei poteri, divieto di arbitrarità, sanzioni per i casi di corruzione e tutela giurisdizionale effettiva da parte di organi giurisdizionali.

⁶⁷ Si tratta dei programmi Giustizia civile e Giustizia penale e Prevenzione e informazione in materia di droga.

promuovendo la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la formazione sul diritto comune, l'accesso per tutti, il rispetto dei diritti di difesa e la cooperazione.

Tra gli obiettivi specifici assume particolare rilevanza il miglioramento dell'efficacia dei sistemi giudiziari e la loro cooperazione attraverso le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC), compresa l'interoperabilità transfrontaliera dei sistemi e delle applicazioni.

Nello stesso anno, la Comunicazione COM (2013) 160, nel "*Quadro di valutazione UE della giustizia - Uno strumento per promuovere una giustizia effettiva e la crescita*" pubblica il primo *EU-Justice Scoreboard* con l'obiettivo di aiutare l'Unione e gli Stati membri a garantire una giustizia più efficace attraverso la raccolta annuale di dati attendibili e comparabili sul funzionamento dei sistemi nazionali.

Le informazioni provengono dall'organismo istituito in seno al Consiglio d'Europa⁶⁸, che si occupa di confrontare e valutare l'efficienza della giustizia (*Council of Europe - European Commission for the efficiency of justice, CEPEJ*) approfondendo l'esame con i diversi interlocutori⁶⁹.

4. Dalle relazioni del Cepej ai quadri di valutazione della Giustizia

Sono molte le organizzazioni che a livello internazionale ed europeo si occupano di valutare i sistemi giudiziari dei Paesi in termini di impatto che gli stessi hanno sulla vita economica e sulla competitività come, ad esempio, la Banca Mondiale che - attraverso il suo *Report* annuale *Doing Business*⁷⁰ - monitora circa 190 economie nel mondo e la loro capacità del "fare impresa", utilizzando un ventaglio di indicatori quantitativi e qualitativi.

Si affiancano le Relazioni del Fondo Monetario Internazionale; i Rapporti dell'OECD⁷¹ sugli obiettivi di sviluppo sostenibile dell'ONU; i lavori del *Forum economico mondiale*⁷²; le

⁶⁸ Dal 2002, il Cepej raccoglie dati e informazioni relative ai sistemi giudiziari dei Paesi membri.

⁶⁹ Ma anche il gruppo dei referenti sui sistemi giudiziari nazionali, la rete europea dei Consigli di giustizia (ENCJ), la rete dei Presidenti delle Corti supreme dell'UE (NPSJC), l'associazione dei Consigli di Stato e delle Corti supreme amministrative dell'UE (ACA-Europa), la rete europea della concorrenza (REC), il comitato per le comunicazioni (COCOM), l'Osservatorio europeo sulle violazioni dei diritti di proprietà intellettuale, il gruppo di esperti sul riciclaggio e il finanziamento del terrorismo (EGMLTF), Eurostat, la rete europea di formazione giudiziaria (REFG) e il Forum economico mondiale (FEM).

⁷⁰ Ma anche nel *World Development Report*.

⁷¹ OCSE - *What makes civil justice effective?*

⁷² *The Global Competitiveness Report 2019*.

relazioni dell'*Eurostat* che, attraverso la raccolta e l'analisi dei dati statistici dei Paesi membri, valutano la promozione e l'accesso alla giustizia in termini di investimenti nel settore e, per finire, i documenti della Banca centrale europea.

La UE, attraverso la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (*Council of Europe European Commission for the efficiency of justice, Cepej*), si è dotata di uno strumento di osservazione all'interno del suo territorio ottenendo informazioni tramite gli Stati membri.

Formata da esperti tecnici del diritto, l'organismo ha il compito di pubblicare ogni due anni un rapporto sullo stato della giustizia nei paesi membri (*Cepej, Evaluation Report*).

Il rapporto è diviso in sezioni riguardanti la procedura valutativa sulla base di alcuni indicatori di efficienza (durata dei provvedimenti, tasso di ricambio e numero cause pendenti); di qualità (formazione obbligatoria dei giudici e degli operatori, valutazione attività dei tribunali, *budget*: stanziamenti di risorse finanziarie per strutture e operatori del settore, TIC, metodi alternativi di risoluzione delle controversie, ADR); di indipendenza.

Il nono rapporto *Evaluation Report Cepej - 2021*, con riferimento all'annualità 2019, espone i dati trasmessi dai 45 Stati (fatta eccezione per San Marino e il Liechtestein) e da 3 paesi osservatori (Israele, Marocco e Kazakhstan).

I dati raccolti dalla *Cepej* sono altresì utilizzati per ulteriori finalità quali, il Quadro di valutazione della giustizia, una pubblicazione annuale e comparativa, *EU-Justice Scoreboard*.

Si richiamano, altresì, i risultati ottenuti da uno studio affidato dalla Commissione europea sempre al *Cepej*, sul funzionamento dei diversi sistemi nazionali (*Study on the functioning of judicial systems in the EU Member States - Facts and figures from the CEPEJ questionnaires 2010-2012-2013-2014-2015-2016*), in data 25 maggio 2018. La pubblicazione afferma che, nel corso degli otto anni esaminati (2010-2017), si è ottenuto un miglioramento dell'efficienza e una stabilità per undici Stati membri, mentre, per dieci di essi, risulta diminuita seppur marginalmente. Sviluppi positivi sono stati registrati anche in quei paesi cui la Commissione aveva rivolto specifiche raccomandazioni a fronte di alcune criticità rilevate.

4.1. Sintesi dei Quadri di valutazione

A partire dalla quarta edizione del Quadro di valutazione (2016) si delinea, in forma più completa, il panorama dei diversi sistemi giudiziari per effetto del maggiore coinvolgimento degli Stati membri, di una migliore disponibilità nella raccolta delle informazioni, dell'inserimento di ulteriori indicatori legati alla qualità quali: i sondaggi tra gli utenti negli Stati membri, la disponibilità al patrocinio a spese dello Stato e l'avvio di norme legislative sulla qualità.

Già con l'Analisi annuale sulla crescita 2016⁷³, ad esempio, si rafforza l'obiettivo dell'efficacia della giustizia in quanto "migliorare la qualità, l'indipendenza e l'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri è un prerequisito per un ambiente favorevole agli investimenti e alle imprese. [...] È necessario garantire procedimenti rapidi, affrontare l'arretrato giudiziario, incrementare le misure di salvaguardia dell'indipendenza della magistratura e migliorare la qualità del sistema giudiziario, anche grazie a un migliore utilizzo dell'ICT nei tribunali e all'uso di norme di qualità".

Nel 2017, sono esaminati nuovi aspetti inerenti al funzionamento degli organi di magistratura quali: la facilità di accesso dei consumatori alla giustizia e i canali utilizzati per presentare reclami nei confronti delle imprese; la lunghezza dei procedimenti penali per il riciclaggio di denaro.

Si afferma che "senza lo Stato di diritto, la democrazia, i diritti civili ... la sana gestione finanziaria dei fondi Ue è a rischio" e, rispetto alle edizioni precedenti, il 2018, esamina in maniera più dettagliata le questioni inerenti all'indipendenza: gli organi di autogoverno, il coinvolgimento dell'esecutivo e del parlamento nella nomina dei giudici e dei presidenti dei tribunali, l'organizzazione delle procure.

A tal fine assumono particolare rilevanza i seguenti indicatori:

- durata dei procedimenti (tempo stimato o medio in giorni necessario per definire una causa), per tutti i gradi di giudizio;
- tasso di ricambio, c.d. *clearance rate* (rapporto tra il numero di cause definite e il numero di cause nuove);

⁷³ L'analisi che apre il semestre europeo del 2016, redatta dalla Commissione, raccomanda di partire dai tre pilastri principali individuati lo scorso anno per la politica economica e sociale dell'UE: rilancio degli investimenti, proseguimento delle riforme strutturali e gestione responsabile delle politiche di bilancio, ved. anche in Analisi crescita 2017.

– numero di cause pendenti (cause rimaste senza definizione alla fine dell'anno).

Nell'edizione 2019 del *EU-Justice Scoreboard* (annualità di riferimento 2018), sulla base di determinati *standard*, agli indicatori già individuati dalla *Cepej*, sono stati aggiunti quelli riguardanti:

- l'utilizzo delle risorse finanziarie per l'intera attività;
- la progressione nella qualità per i procedimenti nelle Giurisdizioni superiori;
- la gestione dei poteri sulle Autorità giudiziarie statali;
- la designazione delle Autorità giudiziarie statali;
- le autorità coinvolte nei procedimenti disciplinari dei Magistrati;
- la gestione del carico di lavoro;
- i ritardi delle Corti.

Nello stesso rapporto sono esposte informazioni sulle riforme giudiziarie intervenute nell'anno precedente nell'ottica dell'efficienza del settore e dati relativi al tipo di supporto finanziario ricevuto dalla Ue per realizzarle (Fondo di Sociale Europeo- FSE o Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale - FESR).

I 16 Paesi membri che hanno utilizzato risorse comunitarie le hanno indirizzate principalmente per la digitalizzazione delle attività dei tribunali e la formazione di giudici, procuratori, cancellieri, ufficiali giudiziari, avvocati e anche cittadini, " affinché questi ultimi fossero pienamente a conoscenza dei propri diritti"⁷⁴.

La formazione è tra le priorità delle politiche comunitarie assieme all'implementazione della cooperazione e allo sviluppo dei sistemi informativi e di digitalizzazione del settore.

Si tratta di una formazione permanente e continua delle competenze da parte di tutti gli operatori del settore (giudici, procuratori ma anche funzionari del settore, avvocati e notai), avente ad oggetto l'ambito dell'evoluzione legislativa e giurisprudenziale di carattere comunitario, ma anche squisitamente tecnica dal punto di vista linguistico e, specifica,

⁷⁴ La REFG costituisce la principale piattaforma e il principale promotore della formazione e dello scambio di conoscenze dei magistrati europei. Sviluppa standard di formazione e curricula, coordina l'intercambio delle azioni di formazione e i programmi di formazione giudiziaria, diffonde le competenze in materia di formazione e promuove la cooperazione tra le strutture dell'UE incaricate della formazione per giudici e pubblici ministeri. La REFG conta 34 membri rappresentativi degli Stati membri dell'UE nonché di organismi transnazionali dell'UE.

La Commissione, partendo da un'indagine del 2010 sugli operatori della giustizia (giudici e procuratori) in materia di diritto Ue, già con la comunicazione COM (2011) 551, " *Alimentare la fiducia in una giustizia europea: una nuova dimensione per la formazione giudiziaria europea*, aveva spinto perché la formazione giudiziaria nell'UE fosse implementata nelle due direzioni: di conoscenza del diritto comunitario e di maggiore cooperazione tra le legislazioni statali.

nell'adozione di strumenti di digitalizzazione e di intelligenza artificiale.

Nel luglio 2019, con la comunicazione (COM) 2019 343 *final*⁷⁵, la Commissione ha varato il programma d'azione "Rafforzare lo stato di diritto nell'Unione" sulla base dei seguenti presupposti:

- l'UE e gli altri Stati membri hanno un interesse legittimo a che lo Stato di diritto funzioni correttamente a livello nazionale;
- la responsabilità principale di garantire lo Stato di diritto ricade su ciascuno Stato membro, e in prima istanza bisognerebbe sempre avvalersi dei meccanismi di ricorso nazionali;
- l'UE deve svolgere un ruolo obiettivo a questo riguardo e trattare allo stesso modo tutti gli Stati membri, e tutte le sue istituzioni devono contribuire conformemente al loro ruolo istituzionale;
- l'obiettivo non deve essere quello di imporre sanzioni, ma di trovare una soluzione che salvaguardi lo Stato di diritto, incentrata sulla cooperazione e sul sostegno reciproco, senza escludere una risposta effettiva, proporzionata e dissuasiva come ultima risorsa.

4.2. Gli ultimi rapporti Ue 2021: le evidenze nel settore Giustizia

Il Rapporto biennale del Cepej 2021⁷⁶ sottolinea, nei diversi ambiti della giustizia, che:

- il settore civile ha migliorato l'efficienza grazie all'aggregazione dei procedimenti contenziosi e non contenziosi e all'impulso generalizzato all'informatizzazione del sistema giudiziario. Progressi sensibili si registrano nella durata stimata dei procedimenti non contenziosi di primo grado, comprendenti la volontaria giurisdizione (separazioni e divorzi consensuali) e i procedimenti speciali e sommari (decreti ingiuntivi, procedure esecutive e concorsuali): dai 250 giorni del 2016 si passa ai 231 del 2018, con un miglioramento dell'8 per cento. Ancor più evidente il miglioramento ottenuto per i procedimenti contenziosi d'appello, che passano da 993 giorni del 2016 a 863 del 2018, con una diminuzione del 13 per cento.

⁷⁵ Che richiama a sua volta la precedente comunicazione: Il contesto attuale e possibili nuove iniziative, (COM) 2019 163 *final* nonché la Conferenza di Sibiu del maggio 2019.

⁷⁶ Cfr. appendice, allegato 1, grafici da 3 a 16.

I dati del 2019, nel complesso, delineano una positiva evoluzione, seppure più contenuta.

Dati positivi riguardano la qualità del servizio ovvero l'accessibilità del sistema giudiziario, la disponibilità di risorse finanziarie e umane e il processo di digitalizzazione: sotto questi aspetti il rapporto CEPEJ evidenzia, nel 2018, un miglioramento della situazione rispetto al 2016.

Rinviando, per una lettura più approfondita, al Rapporto *Eu Scoreboard Justice 2020*, in questa sede si espone una breve sintesi del monitoraggio effettuato e delle conseguenti valutazioni.

Nell'anno di riferimento, gli Stati membri hanno proseguito gli sforzi volti a migliorare ulteriormente l'efficienza del proprio sistema giudiziario, consapevoli che l'uso delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) può rafforzare i sistemi giudiziari degli Stati membri e renderli più accessibili, efficienti, resilienti e pronti ad affrontare le sfide attuali e future. La pandemia di Covid-19 ha inoltre avuto un impatto negativo sui sistemi giudiziari nazionali e ha evidenziato una serie di sfide che incidono sul funzionamento del sistema giudiziario.

Le intraprese modifiche legislative sono state rilevate nell'ambito del diritto processuale, dello *status* dei giudici, delle regole nel settore dei professionisti del diritto e dei pubblici ministeri. Un ulteriore slancio si è avuto anche nell'adozione di misure nell'ambito dell'amministrazione dei tribunali e dei consigli della magistratura; di contro lo sviluppo di tecnologie dell'informazione e della comunicazione (ICT) nel sistema giudiziario e la ridefinizione delle mappe giudiziarie hanno registrato un rallentamento, per quanto, in alcuni Stati membri, si ricorre già attivamente all'intelligenza artificiale.

4.3. La situazione italiana

Al fine, dunque, di migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari e nell'ottica di garantire la certezza del diritto comunitario, l'Italia ha conseguito progressi che hanno, in parte, colmato la distanza con gli altri paesi; tuttavia, resta ancora marcata la differenza in relazione alla gestione dei livelli di servizio.

Le istituzioni europee, a partire dal 2013, hanno sottolineato come il nostro paese necessiti ancora di riforme per l'efficienza del settore *in primis* della giustizia civile attraverso: una

decisa riduzione dei tempi dei procedimenti; il rispetto del principio della ragionevole durata dei processi; l'introduzione di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

Nel 2014, il Consiglio dell'Unione europea⁷⁷ aveva nuovamente sottolineato "le gravi inefficienze che impongono una verifica accurata dell'impatto delle misure adottate".

Ulteriori passi in avanti sono stati fatti in merito alla revisione della geografia giudiziaria e alla creazione di tribunali specializzati, alla riduzione del numero dei ricorsi e all'introduzione dell'ADR ma, ancora nel 2015⁷⁸, si invitava nuovamente l'Italia a perseguire maggiori risultati sullo snellimento dell'*iter* dei procedimenti e la riduzione dei tempi della giustizia civile⁷⁹.

Nel 2016⁸⁰, le raccomandazioni premevano per l'avvio di ulteriori interventi nell'ambito del settore penale e commerciale⁸¹.

Il Consiglio, ancora, nel 2019⁸², sottolineava che "la scarsa efficienza del sistema giudiziario civile italiano continua a destare preoccupazione. Nel 2017 il tempo necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in Italia era ancora il più lungo dell'Unione in tutti i gradi di giudizio. Sebbene la durata dei procedimenti sia aumentata nel primo grado di giudizio rispetto al 2016, le riforme passate cominciano a incidere positivamente sulla durata dei processi nei gradi di giudizio superiori, ma rimane ancora margine per limitare gli abusi del processo e garantire un funzionamento più efficiente dei tribunali. Presso la Corte suprema di Cassazione l'elevato numero di cause in entrata, combinato ai tassi di

⁷⁷ C. Raccomandazione n. 10791/14.

⁷⁸ C. Raccomandazione 2015 (262) *final*.

⁷⁹ Oltre alla lotta alla corruzione e all'avvio della riforma sulla prescrizione.

⁸⁰ C. Raccomandazione n. 2016/C 299/01

⁸¹ L'anno successivo, il Consiglio (C. 9300/2017), nel dar atto che "Le riforme della giustizia civile adottate negli ultimi anni per accrescere l'efficienza del sistema giudiziario, migliorare la gestione dei processi e la disciplina processuale, iniziano... lentamente, a dare risultati", ribadiva il fatto che "la durata dei procedimenti civili rimane un grave problema. Sebbene in leggera diminuzione nei gradi inferiori di giudizio, sia la durata dei processi civili e commerciali che l'arretrato continuano ad essere tra i più elevati dell'Unione in tutte le istanze".

Nel 2018 (C 320/11), osservava che "il paese ha migliorato il proprio quadro anticorruzione rivedendo l'istituto della prescrizione, estendendo la protezione dei *whistleblower* (informatore) ai lavoratori del settore privato e allineando ulteriormente il reato di corruzione tra privati alle norme internazionali. Sebbene non interrompa i termini di prescrizione dopo la condanna in primo grado, come raccomandato dal gruppo di Stati contro la corruzione del Consiglio d'Europa, la riforma dell'istituto della prescrizione adottata potrebbe ridurre il ricorso ad abusi del contenzioso in ambito penale come tattica attuata dagli avvocati per ritardare i gradi di giudizio. Nel 2014 l'Italia aveva nell'UE il numero più elevato di cause penali in entrata e pendenti in secondo e terzo grado, anche a causa di uno dei più alti tassi di ricorso per Cassazione, con il risultato di una durata dei procedimenti penali tra le più lunghe. Incentivare il ricorso a procedimenti abbreviati e scoraggiare gli abusi del processo potrebbe pertanto contribuire a rendere più efficaci la giustizia penale e la lotta contro la corruzione".

⁸² 2019/C 301/12.

smaltimento inferiori della sua sezione tributaria, incide negativamente sull'efficienza generale della Corte e solleva preoccupazioni per la qualità del sistema della giustizia tributaria nel primo e secondo grado di giudizio. Nel complesso, norme procedurali più semplici fatte rispettare adeguatamente potrebbero contribuire ad accelerare in modo decisivo i processi civili. Altre difficoltà sono connesse all'utilizzo tuttora limitato e incoerente del filtro di inammissibilità per gli appelli al giudice di secondo grado, ai numerosi posti vacanti per il personale amministrativo e alle differenze che persistono tra i tribunali per quanto riguarda l'efficacia della gestione dei casi".

È apparsa, altresì, non più rinviabile una revisione della componente organizzativa alla luce delle differenze geografiche di *performance* che risulterebbero confermate sul territorio, con un nord-ovest italiano che, dal punto di vista della giurisdizione civile, rappresenta un'area in cui una impresa italiana o straniera, può operare alle stesse condizioni delle grandi città europee comparabili.

Ancora più esplicite sono, poi, le raccomandazioni della Commissione UE per il 2019-2020 (cd. *Country Specific Recommendations*), in cui vengono in evidenza le seguenti priorità:

1. Riduzione della durata dei processi civili e penali nei tre gradi di giudizio;
2. Riduzione del carico della sezione tributaria della Cassazione;
3. Necessità di semplificazione delle procedure;
4. Eliminazione della disomogeneità territoriale nella gestione dei processi;
5. Repressione della corruzione;
6. Attuazione tempestiva dei decreti di riforma in materia di insolvenza;
7. Promozione di soluzioni sostenibili per i debitori solvibili colpiti dalla crisi.

Da ultimo appare opportuno ricordare la raccomandazione COM (2020) 512 *final*, nella parte in cui afferma che "un'amministrazione pubblica efficace è cruciale per garantire che le misure adottate per affrontare l'emergenza e sostenere la ripresa economica non siano rallentate nella loro attuazione. L'erogazione delle prestazioni sociali, le misure a sostegno della liquidità, l'anticipazione degli investimenti, ecc. potrebbero non essere efficaci se ostacolate da impedimenti nel settore pubblico. Tra le carenze figurano la lunghezza delle procedure, tra cui quelle della giustizia civile, il basso livello di digitalizzazione e la scarsa capacità amministrativa. Le procedure e i controlli devono essere attuati rapidamente, in un contesto in cui vengono significativamente incrementate le risorse pubbliche a sostegno

dell'attività economica. Prima della crisi la digitalizzazione nelle amministrazioni pubbliche era disomogenea. L'interazione *online* tra le autorità e la popolazione era modesta e rimane bassa la percentuale di procedure amministrative gestite dalle regioni e dai comuni che possono essere avviate e portate a termine interamente in modo elettronico. La crisi ha inoltre messo in luce la mancanza di interoperabilità dei servizi pubblici digitali. Per aumentare la capacità della pubblica amministrazione di rispondere alle esigenze delle imprese occorre migliorare e semplificare le normative settoriali, rimuovendo nel contempo gli ostacoli alla concorrenza. Infine, un sistema giudiziario efficiente è fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria e sarà fondamentale nel processo di ripresa, anche mediante l'attivazione di quadri efficienti per il salvataggio e il rilancio”.

5. La pandemia e le misure straordinarie per il rilancio dell'economia: la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale nel settore Giustizia

La crisi pandemica in atto, oltre a costituire una grave emergenza sanitaria per le popolazioni, si riflette in tutti gli ambiti politici, sociali ed economici della società ed ha spinto la Ue ad un'accelerazione delle strategie di sviluppo equo e sostenibile avvalendosi del digitale e delle tecnologie innovative (intelligenza artificiale - IA) in tutti gli ambiti: dall'economia alla pubblica amministrazione, alla giustizia.

Nel 2020 si sono, pertanto, succedute una serie di iniziative, di carattere sia generale che specifico, nel settore della giustizia, di cui si dà brevemente conto.

A partire dal documento *Study of the use technologies in the justice field*, pubblicato a settembre 2020 (SWD 540), la Commissione, in base a dati e informazioni pervenute dagli Stati sulla funzionalità dei sistemi nazionali, ha evidenziato che:

- le persone fisiche possono accedere a un fascicolo elettronico relativo alle loro cause in corso in 10 Stati membri in tutti i tipi di procedimenti giudiziari in materia civile;
- in materia penale, le vittime possono accedere a un fascicolo elettronico in sette Stati membri, mentre gli imputati lo possono fare in nove Stati membri;
- le prove possono essere presentate a un organo giurisdizionale esclusivamente in formato digitale per tutti i tipi di procedimenti penali in 13 Stati membri;

- in materia civile e commerciale, le prove digitali sono ammissibili in tutti i tipi di procedimenti in dieci Stati membri.

Complessivamente i risultati delineano un panorama decisamente variegato tra gli Stati membri. Dal quadro di valutazione UE della giustizia e dalla mappatura emerge che numerosi settori della giustizia potrebbero trarre vantaggio da un'ulteriore digitalizzazione.

Pur con talune eccezioni, un settore nel quale sono stati riscontrati progressi lenti in termini di digitalizzazione è quello dei registri e delle banche dati. Le persone fisiche, le imprese e gli operatori della giustizia incontrano tutti difficoltà ad accedere alle informazioni alle quali hanno diritto. In numerosi casi tale accesso non è disponibile online, circostanza questa che determina di fatto una serie di inefficienze.

Un'altra questione relativa alla giustizia dell'UE è il persistere dell'utilizzo di fascicoli cartacei che continua a dominare nei procedimenti giudiziari nazionali e transfrontalieri.

La maggior parte della comunicazione rimane cartacea, il che genera inefficienze negli scambi transfrontalieri (principalmente per quanto concerne la velocità, l'affidabilità, la rintracciabilità e i costi), una circostanza che a sua volta complica l'accesso alle informazioni da parte delle persone fisiche e delle imprese e rallenta gli scambi tra le autorità degli Stati membri.

La mancanza di pianificazione e coordinamento lungimiranti ha portato alla creazione di una varietà di strumenti informatici nazionali, con conseguenti sfide per un conseguimento rapido dell'interoperabilità transfrontaliera. Ciò ha portato ad un aumento dell'utilizzo di fascicoli cartacei a livello nazionale.

Al fine di sostenere efficacemente le autorità competenti degli Stati membri nella lotta contro la criminalità transfrontaliera, le agenzie e gli organismi dell'UE che si occupano di giustizia e affari interni (GAI) hanno individuato la necessità di migliorare le proprie capacità di cooperazione in ambito digitale.

E' essenziale che agenzie e organismi quali l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione giudiziaria penale (Eurojust), la Procura europea (EPPO), l'Ufficio europeo per la lotta antifrode (OLAF) e l'Agenzia dell'Unione europea per la cooperazione nell'attività di contrasto (Europol) concordino un approccio comune che garantisca una cooperazione agevole e sicura con gli Stati membri, nel rispetto del quadro giuridico applicabile, in particolare per quanto concerne la protezione dei dati personali.

Pertanto, sono state individuate (sette) aree di azione al fine di:

- realizzare una nuova gestione dei casi nel portale di *Eurojustice* e creare una piattaforma ICT specifica, al fine di condividere le informazioni, anche per file di grandi dimensioni, tempestivamente e in maniera sicura (giustizia penale digitale transfrontaliera);
- aumentare i livelli di collaborazione e condivisione delle esperienze;
- rafforzare i partenariati esistenti tra le organizzazioni europee e gli Stati membri;
- accrescere la capacità di lavorare *online* di tutti gli operatori del settore;
- implementare una maggiore fruizione degli strumenti tecnologici e l'adozione dell'IA.

Il documento appena citato ha costituito parte integrante della COM (2020) 710 *final*, in tema di *Digitalizzazione della giustizia nella Ue. Un pacchetto di opportunità*.

Quanto sopra riportato rappresenta un terreno di sfida per l'Europa e per i singoli Stati e l'adozione del canale digitale diventa "l'opzione predefinita per la cooperazione giudiziaria transfrontaliera" - come peraltro già annunciato nel programma di lavoro per il 2021 - la Commissione proporrà una nuova legislazione sulla digitalizzazione in materia civile, commerciale e penale che si andrà ad aggiungere alle proposte di modifiche del Regolamento europeo in materia di notifiche, comunicazioni ed assunzioni prove.

Nel prospetto che segue sono indicati strumenti e iniziative che Comunità e Stati dovranno attuare disponendo, quest'ultimi, anche di leve finanziarie diverse stanziata a sostegno delle varie iniziative.

Tabella n. 6 - Strumenti per la digitalizzazione della giustizia

Digitalizzazione della Giustizia nell'UE	Finalità	Dettaglio/Azioni	Risorse finanziarie
Sostegno finanziario agli Stati membri	Trasformazione digitale effettiva dei sistemi giudiziari; Sostegno all'attuazione delle iniziative a livello UE	Digitalizzazione sistemi giudiziari e servizi pubblici (Commissione/Stati entro il 2027); Sostegno e soluzioni infrastrutturali (Stati entro il 2027); Inclusione (Stati entro il 2026); Progettazione, attuazione, manutenzione e formazione; Creazione registri e banche dati elettronici BRIS), sistemi di gestione delle cause e canali di comunicazione sicuri, strumenti di videoconferenza e accessibilità (Stati entro il 2027).	Recovery Plan Fondi del Piano di coesione 2021-2027, Fondi di Sviluppo regionale Fondo sociale.
Iniziative legislative	Definizione dei requisiti per la digitalizzazione al fine di migliorare l'accesso alla giustizia, per la cooperazione transfrontaliera anche nel settore dell'intelligenza artificiale (IA)	Interoperabilità dei sistemi e delle banche dati; Adozione dei regolamenti Ue in materia di eIDAS e documenti elettronici; Uso dell'intelligenza artificiale nel sistema giustizia per l'analisi, la strutturazione e la preparazione di informazioni sull'oggetto delle cause, la trascrizione automatica dei verbali di audizione, la traduzione automatica, il sostegno all'analisi e alla valutazione di documenti giuridici e di sentenze degli organi giurisdizionali nel rispetto della Carta etica europea (Commissione/Stati 2021)	Programma di lavoro 2021
Strumenti informatici	Interoperabilità per impostazione predefinita, parimenti accessibili incentrati sull'utente che garantiscono la privacy e la trasparenza; sicuri.	Maggiore estensione dell'utilizzo EUR-Lex, e-Justice e dell'identificatore europeo ECLI della giurisprudenza; Aggiornamento del BRIS sulle imprese (Commissione/Stati da 2021 a 31/1/2023); -diffusione banche dati e registri elettronici: fallimentare (Stati, entro il 30/6/2021); Interconnessione registri catastali (Stati dal 2021); Diffusione dello strumento della videoconferenza (Stati dal 2021); Utilizzo di Codex come principale rete di comunicazione; scambio di prove elettroniche EDES (Commissione entro il 2024) Creazione all'interno del portale europeo di un punto d'accesso per cittadini e imprese per la consultazione on line dei servizi nazionali di giustizia e per l'avvio di controversie (Commissione/Stati 2023-2024)	Piano d'azione 2019-2023 in materia di giustizia elettronica EGovernment eCodex
Promozione di strumenti nazionali di coordinamento e monitoraggio	Condivisione e scambio anche delle migliori pratiche nel settore	Proseguire nel quadro di valutazione della giustizia e nel monitoraggio; Condividere iniziative nazionali di digitalizzazione; forum e bilancio periodico (Commissione/Stati a partire dal 2021)	

Fonte: Elaborazione Corte dei conti, fonte Ue COM (2020) 710 final

6. Ulteriori valutazioni

Nei paragrafi che seguono vengono sinteticamente riportate alcune valutazioni sullo stato della digitalizzazione sia della P.a. in genere che con riferimento più specifico al comparto Giustizia.

Per una lettura più esaustiva si rinvia agli allegati posti in appendice alla presente relazione.

6.1. Il referto della Corte dei conti⁸³ sull'Informatica della P.A. Le ragioni di un fallimento

Cruciale nella gestione del cambiamento e nella attuazione delle politiche di innovazione, appare verificare l'adeguatezza della *governance* alla luce delle continue trasformazioni in termini di soggetti coinvolti e relativi assetti istituzionali, competenze e risorse attribuite, modelli organizzativi adottati.

Sin dagli anni Novanta è stata evidente l'esigenza di una regia unitaria per far decollare l'innovazione nel settore pubblico.

Nel rinviare alla sintesi del documento allegato in appendice, si segnala in questa sede che il settore digitale della P.A., tra il 1993 e il 2012, è stato oggetto di continui cambiamenti sia in relazione al quadro ordinamentale che alla struttura organizzativa e alle competenze individuate. Con il decreto-legge del 22 giugno 2012, n. 83 (c.d. decreto Sviluppo), viene istituita l'Agenzia per l'Italia digitale (AgID), chiamata ad essere il braccio operativo della Presidenza del Consiglio dei ministri per l'attuazione dell'Agenda digitale e quindi a indirizzare in senso innovativo l'evoluzione digitale anche con riguardo alle competenze di cui all'articolo 117, comma 2, lettera r), della Costituzione.

In effetti, l'Agenzia subentra nelle funzioni, nelle risorse e nei rapporti giuridici attivi e passivi degli enti *DigitPA* e Agenzia per la diffusione delle tecnologie per l'innovazione (Aginnovazione), contestualmente soppressi, nonché del Dipartimento per la digitalizzazione della Pubblica amministrazione e l'innovazione tecnologica (DDI) della Presidenza del Consiglio dei Ministri e, con riferimento alle funzioni in materia di sicurezza delle reti, dell'Istituto superiore delle comunicazioni e delle tecnologie dell'informazione (ISCOM) operante presso il Ministero dello sviluppo economico. La "*ratio*" era quella di creare un organismo unico, l'Agenzia per l'Italia digitale, al posto della pluralità di amministrazioni e di enti fino ad allora competenti.

Norme successive hanno prodotto ulteriori modifiche del quadro ordinamentale. Le più recenti hanno complessivamente ridisegnato l'architettura di governo riferita ai temi dell'Agenda digitale e, in particolare, a quelli dell'Agenzia, introducendo la figura del Commissario di governo per l'attuazione dell'Agenda digitale operativa solo a gennaio 2014 (con l'approvazione dello Statuto da parte della Corte dei conti), ma lo scenario della *governance* complessiva dell'ICT pubblica continuava, tuttavia, a subire rapide evoluzioni.

⁸³ Cfr. Referto delle Sezioni riunite in materia di informatica pubblicato il 26 novembre 2019).

Con DPCM 19 giugno 2019, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 199 del 26 agosto 2019 è stata disposta all'art. 24 ter, a decorrere dal 1° gennaio 2020⁸⁴, la costituzione del nuovo Dipartimento per la trasformazione digitale, quale struttura generale della Presidenza del Consiglio dei ministri, volto ad *“assicurare, anche mediante scelte architetture tecnologiche-interoperabili, il necessario coordinamento operativo tra le amministrazioni dello Stato interessate, a vario titolo, al perseguimento degli obiettivi di Governo in materia di innovazione e digitalizzazione”*, che si avvale del contingente di esperti di cui all'art. 8, comma 1-*quater*, del decreto-legge 14 dicembre 2018, n. 135, riproducendo in qualche modo lo schema di governo dell'innovazione presente negli anni 2001-2006.

Ulteriore figura fondamentale per la *governance* è costituita dal Responsabile della transizione al digitale, previsto dall'articolo 17, comma 1, del CAD¹.

Tuttavia, la maggior parte delle amministrazioni ha disatteso l'applicazione della norma, sebbene la legislazione successiva (d.lgs. n. 217 del 13 dicembre 2017, di modifica ed integrazione del CAD) abbia tentato di valorizzare questa figura, aggiungendo ai compiti già assegnati all'Ufficio per la transizione al digitale quelli di pianificazione e coordinamento. Dal sito AgID emerge che le PA che hanno registrato la nuova figura nell'Indice delle Pubbliche Amministrazioni (IPA) sono solo 4.744, di cui 11 riferibili alle città metropolitane, 11 ai Ministeri, 17 alle Regioni e province autonome e 47 alle università e agli istituti di istruzione.

L'AgID ha valorizzato il ruolo strategico del Responsabile della transizione al digitale (RTD), richiamandone le funzioni nel Piano triennale 2017-19 e indicando in quello successivo le azioni da attuare per la responsabilizzazione delle persone designate. Tuttavia, ad oggi non sembra che tale attività propulsiva abbia prodotto risultati di rilievo.

Ad oggi i risultati delle azioni di coordinamento appaiono limitati, dovendosi registrare frammentazione degli interventi, duplicazioni, scarsa interoperabilità e integrazione dei servizi sviluppati. Ciò anche con riferimento al monitoraggio della spesa, dell'attività contrattuale, dei risultati conseguiti e dei servizi resi.

Il futuro dell'informatica pubblica italiana dovrebbe essere legato ad una più ampia ed

⁸⁴ Di modifica al d.p.c.m. del 1° ottobre 2012. Si prevede al comma 1 dell'articolo 24 *ter* che *“Il Dipartimento per la trasformazione digitale è la struttura di supporto al Presidente per la promozione ed il coordinamento delle azioni del Governo finalizzate alla definizione di una strategia unitaria in materia di trasformazione digitale e di modernizzazione del Paese attraverso le tecnologie digitali. Esso dà attuazione alle direttive del Presidente in materia e assicura il coordinamento e l'esecuzione dei programmi di trasformazione digitale”*.

incisiva convergenza delle iniziative, con una *governance* unitaria dotata di poteri concreti nella definizione delle strategie di digitalizzazione e di coordinamento effettivo delle Pubbliche amministrazioni centrali e periferiche, con compiti chiari e definiti, in grado di tradurre le politiche di settore in azioni che trovino la loro sintesi nel Piano triennale e che ne assicurino l'attuazione a livello nazionale.

Contemporaneamente, alla centralità del ruolo delle tecnologie in ogni settore della vita pubblica e privata va affiancato l'investimento sul capitale umano e sull'accrescimento delle competenze digitali, declinate secondo vari livelli, da quelle base sino ad arrivare a quelle di *e-leadership*, di rilevanza strategica per la *governance*.

L'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può realizzare processi d'innovazione efficaci a condizione che siano contemporaneamente attuati anche sistemi d'istruzione e di formazione adeguati, costanti e capillari, capaci di assicurare a tutti l'apprendimento permanente di nuove competenze di base, come quelle digitali.

Ciò nonostante, le analisi condotte restituiscono un quadro non ottimistico del livello di informatizzazione dei dipendenti pubblici in Italia.

Nel nostro Paese l'età media dei dipendenti pubblici del comparto ministeri risulta pari a 54,3 anni. Una ricerca di *Forum PA*⁸⁵ sul pubblico impiego ha evidenziato anche come il livello di istruzione medio sia non elevato: del campione intervistato il 62 per cento ha al massimo il diploma di licenza media superiore, il 4 per cento la laurea breve, il 34 per cento la laurea o un titolo superiore. In aggiunta le immissioni di personale giovane, in buona parte "nativi digitali" avvengono con ritmi lenti.

A fronte di un numero limitatissimo di giornate di formazione (stimate complessivamente in meno di una l'anno) la maggior parte del campione intervistato ha dichiarato di compensare con autoformazione, con letture, convegni, *webinar*, ecc.

Fermo restando che un certo livello di "*alfabetizzazione informatica*" è essenziale per lo svolgimento di qualsiasi attività, non esiste una risposta univoca in quanto dipende dai compiti istituzionali di ciascuna amministrazione e dalle funzioni ad essa assegnate.

L'attuazione di sistemi di istruzione e di formazione adeguati, quindi, va considerato fattore abilitante per garantire la possibilità di *governance* dell'innovazione, in coerenza al

⁸⁵ *FPA Data Insight, Report "Lavoro Pubblico 2020*.

contesto europeo e alla competitività nell'economia globale.

6.2. La Commissione Parlamentare di inchiesta sulla digitalizzazione e l'innovazione della Pubblica amministrazione⁸⁶

L'inchiesta trae origine dalla pubblicazione sugli indicatori DESI, che illustrano la situazione italiana, in materia di digitalizzazione e innovazione tecnologica nettamente al di sotto della media europea.

L'obiettivo della Commissione parlamentare d'inchiesta è stato quello di indagare l'effettivo livello di digitalizzazione e innovazione del settore pubblico del nostro Paese, verificando se le risorse stanziare fossero sufficienti, quali fossero le ragioni del divario con gli altri Paesi europei e soprattutto quali risultati avessero ottenuto gli investimenti.

Le verifiche hanno riguardato le risorse finanziarie stanziare ed il loro utilizzo, nonché la quantità, la tipologia e l'efficacia degli investimenti effettuati nel corso degli anni nel settore delle ICT da parte delle pubbliche amministrazioni statali regionali e locali, anche al fine di individuare i possibili sprechi ed investimenti errati.

E' stata effettuata una comparazione tra la spesa pubblica nel settore delle ICT nei maggiori Paesi europei e l'Italia, nonché un'analisi sulle tendenze in atto, esaminato il livello di competenza dei diversi responsabili del settore delle ICT nelle pubbliche amministrazioni, lo stato di informatizzazione attuale e il livello di dotazione tecnologica raggiunto dalle pubbliche amministrazioni statali, regionali e locali, con riferimento, tra l'altro, al livello di reingegnerizzazione e automazione dei processi e dei procedimenti amministrativi, all'utilizzo di software open source, all'apertura dei dati e al loro utilizzo, all'interoperabilità e all'interconnessione delle banche di dati, al livello di sicurezza e allo stato di attuazione del disaster recovery e al livello di accettazione di pagamenti elettronici.

Inoltre, è stato monitorato il livello di digitalizzazione e di investimento nelle singole realtà regionali e esaminata l'esistenza di possibili interventi di razionalizzazione della spesa nel settore delle ICT.

⁸⁶ La Commissione parlamentare d'inchiesta sul livello di digitalizzazione e innovazione delle Pubbliche Amministrazioni e sugli investimenti complessivi riguardanti il settore delle tecnologie e della comunicazione è stata istituita con deliberazione della Camera dei deputati del 14 giugno 2016. La relazione è stata approvata all'unanimità nella seduta del 26/10/2017 e nella stessa data comunicata alla Presidenza della Camera dei deputati.

Dalla corposa relazione è emerso con chiarezza un ampio quadro di criticità da cui si desume che le pubbliche amministrazioni, nella grande maggioranza dei casi, approcciano il tema del digitale in modo episodico e non organico. Sicuramente non strategico, né prioritario.

La trasformazione digitale è ben lontana dall'essere realizzata, nonostante sia evidente un'accelerazione, ma la consapevolezza della centralità e pervasività del digitale e, soprattutto, della necessità di modificare profondamente organizzazione e processi, come peraltro previsto dalla legge da decine di anni, non è assolutamente presente.

Figure apicali responsabili della trasformazione digitale risultano nominate solo dopo insistenti richieste da parte della Commissione, i processi di digitalizzazione sono quasi sempre "iniziati" e mai "conclusi", i diritti digitali dei cittadini e delle imprese sono rispettati di rado e solo per alcuni servizi, mancano pianificazione e stanziamenti specifici per completare lo *switch off* (il passaggio completo alla modalità digitale).

Esiste una chiara e diffusa conoscenza dei progetti strategici portati avanti dal Governo, ma anche l'adesione alle infrastrutture immateriali previste dal piano triennale, come SPID (Sistema Pubblico d'Identità Digitale) o PagoPA (la piattaforma dei pagamenti elettronici per la PA) si è rivelato essere il più delle volte un atto compiuto con la logica dell'adempimento simbolico piuttosto che un deciso cambio di paradigma che porti alla trasformazione completa dei servizi.

Nonostante, come ricordato nella relazione alla delibera istitutiva della Commissione, già nel 1981 era possibile leggere in un rapporto CNEL "un processo di riforma della Pubblica Amministrazione che voglia essere moderno e produttivo non può prescindere da un utilizzo razionale dell'informatica. Il *che* comporta un'altra affermazione che è corollario naturale di quella che precede e cioè che l'informatica non è uno strumento aggiuntivo nella pubblica amministrazione, ma uno strumento di riforma", la mancanza di consapevolezza dell'importanza del digitale ha portato la PA, negli anni, a non dotarsi delle competenze tecnologiche, manageriali e di informatica giuridica necessarie. Dalle audizioni è emerso più volte che mancano le competenze interne e l'amministrazione sceglie di fare ampio ricorso al mercato. L'analisi dei curricula dei responsabili della transizione alla modalità operativa digitale rende difficile affermare che il comma 1 - *ter* dell'art. 17 del CAD sia rispettato, e cioè che "il responsabile dell'ufficio (...) è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di

informatica giuridica e manageriali”, in alcuni casi per stessa ammissione dei responsabili durante le audizioni.

Dai lavori della Commissione non si può desumere che la spesa ICT sia eccessiva, ma sicuramente emerge una scarsa capacità di controllo della qualità della spesa, soprattutto per quanto riguarda i sistemi informativi e l'impatto che dovrebbero produrre, sia in termini di risparmi, sia in termini di miglioramento della qualità dei servizi, che non viene quasi mai misurato.

La mancanza di adeguate competenze interne impedisce alla PA di contrattare adeguatamente con i fornitori, di progettare correttamente le soluzioni necessarie, di scrivere bandi di gara che selezionino il prodotto o il servizio più adeguato e aperto a nuove implementazioni e, infine, di controllare efficacemente lo sviluppo e la realizzazione delle soluzioni informatiche. Si portano avanti i progetti, spesso con ritardi inaccettabili, ma anche quando sono conclusi sembra che non abbiano portato nessun miglioramento sostanziale e si passa quindi al progetto successivo, in un circolo vizioso.

La mancanza di competenze adeguate, soprattutto nei livelli apicali, e una concezione desueta del digitale, visto come ancillare, di servizio e non come strategico, porta al rischio sistematico di impiego inefficiente di denaro pubblico, in alcuni casi vero e proprio spreco. Lo scarso utilizzo dei servizi *on line* da parte dei cittadini e l'ancor più scarso gradimento, i frequenti disservizi e una diffusa percezione di una digitalizzazione che spesso non c'è o non funziona, sono tutti sintomi di una spesa non efficiente e la Commissione ha constatato che molto raramente la PA committente si pone il problema di misurare l'efficacia e la qualità della digitalizzazione.

Nelle raccomandazioni conclusive la Commissione d'inchiesta ritiene:

- urgente la formazione e nuovo personale, soprattutto a livelli apicali; fallito il tentativo di istituire la figura di *Chief Digital Officer* (CDO) "a costo zero". È di tutta evidenza che le figure necessarie non sono presenti all'interno della PA;
- necessario il rafforzamento dell'Agenzia per l'Italia Digitale, sia dal punto di vista finanziario, sia da quello della dotazione organica;
- urgente il *procurement* dei sistemi informativi, imponendo una disciplina dei bandi che preveda studi di fattibilità e progettazione dei sistemi informativi prima della messa a

bando della realizzazione, specificando meglio gli obiettivi di digitalizzazione e indicatori di risultato del progetto;

- urgente la nomina, prevista da anni, del responsabile unico della transizione alla modalità operativa digitale (RTD), quasi nessuna amministrazione l'aveva individuato prima dell'esplicita richiesta della Commissione.

6.3. La relazione del Ministro della giustizia 2020 e le Linee di indirizzo 2021

La relazione del Ministro della Giustizia 2020 (resa ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) offre un dettagliato resoconto dello sforzo digitale affrontato dal dicastero a fronte della crisi epidemiologica da Covid 19 tutt'ora in corso. Nonostante l'imprevedibilità dell'evento pandemico e le innumerevoli criticità che ne sono inevitabilmente scaturite, l'amministrazione della giustizia ha dimostrato una notevole capacità di reazione nel fornire adeguate risposte segnatamente (ma non solo) in ambito digitale.

Rinviando all'estratto della Relazione posto in appendice, si intende evidenziare, in questa sede, alcuni dati di sintesi.

La crisi pandemica ha, infatti, reso necessario reingegnerizzare e rafforzare l'infrastruttura che sorregge i sistemi del processo civile (PCT) e del processo penale telematico (PPT), già intensamente utilizzata da operatori interni (circa 40 mila tra magistrati, personale amministrativo e polizia giudiziaria) e utenti esterni abilitati (1,2 milioni di professionisti, di cui 250 mila avvocati).

I flussi telematici del settore civile sono, infatti, cresciuti, nell'anno 2020 anche rispetto all'anno precedente.

Nello stesso anno, è cresciuta anche la dematerializzazione dei fascicoli, anno di sostanziale avvio del processo penale telematico.

L'infrastruttura digitale, per rendere produttiva la modalità di lavoro a distanza (cd. *smart working*) finalizzata alla prevenzione del contagio, è stata modificata per consentire al personale amministrativo l'accesso da remoto ai registri amministrativi, a quelli della giustizia civile e, gradualmente, a quelli della giustizia penale, imponendo un ripensamento delle politiche di sicurezza.

È proseguita l'opera di ammodernamento del sistema giustizia nel perseguimento degli

obiettivi volti al consolidamento degli applicativi di supporto agli Uffici e all'efficientamento delle infrastrutture informatiche e delle dotazioni *hardware* in grado di sostenere dal punto di vista tecnologico i processi di riforma normativa in atto.

Questo percorso, direttamente correlato alle azioni di sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia e l'efficientamento del sistema giudiziario con particolare riferimento all'accelerazione del processo civile e penale telematico, si è concretizzato, nel corso dell'anno, in una serie di macro-attività.

In particolare, con riguardo all'implementazione del processo civile telematico, è in corso l'esecuzione del contratto per la realizzazione del Progetto infrastrutturale "processo civile telematico" (progetto cofinanziato con fondi PON e fondi di bilancio).

Per quanto riguarda il percorso di consolidamento delle infrastrutture per il PCT e PPT, sono in fase di completamento i cablaggi degli Uffici dislocati su tutto il territorio nazionale, delle *sale server* con il potenziamento dei sistemi e delle procedure di *disaster recovery* nonché il potenziamento della banda di rete.

Sono state realizzate le nuove sale di videoconferenza e garantiti i servizi trasmissivi, è stata adeguata poi la piattaforma intercettazioni nonché realizzato lo sviluppo dei *software* dedicati alla gestione informatizzata delle intercettazioni e alla messa in sicurezza delle sale "CIT".

Le linee programmatiche del Ministro della Giustizia 2021, nell'analizzare i dati del settore, si concentrano sull'efficienza sulle misure organizzative evidenziando che occorre procedere seguendo tre direttrici tra loro inscindibili: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e in quella *endoprocessuale*.

A tale fine, si riconosce come prioritaria l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa - che rientra nei compiti che la Costituzione, all'art. 110, affida esplicitamente al Ministro della giustizia - e che i progetti presentati nell'ambito del *Recovery Plan* consentono di declinare sotto diversi aspetti. Senza ripercorrere analiticamente in questa sede i diversi progetti ricompresi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza si segnalano, sinteticamente, i tre principali ambiti di intervento previsti: il primo, riguarda la valorizzazione del personale e delle risorse umane; il secondo, mira al potenziamento delle infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi

telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti; il terzo, destina un significativo ammontare di risorse all'edilizia giudiziaria e all'architettura penitenziaria.

La principale innovazione, già avviata in fase sperimentale, sarà la diffusione dell'Ufficio per il processo, un modello organizzativo che rafforza la capacità decisionale del giudice inserendo nello *staff* gli assistenti – sul modello dei *clerks* dei paesi anglosassoni – incaricati della classificazione dei casi, della ricerca dei precedenti giurisprudenziali e dei contributi dottrinali pertinenti, della predisposizione di bozze di provvedimenti. Si tratta di potenziare le strutture dell'Ufficio per il processo, già costituite ai sensi dell'art. 16-*octies* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221. Attraverso la piena operatività di tali strutture il magistrato manterrebbe la fisiologica "solitudine" del momento "decisionale", ma verrebbe ad essere adeguatamente supportato per tutto quanto riguarda la parte "conoscitiva" e "organizzativa" preliminare al giudicare, con evidenti positivi riflessi sulla durata del processo stesso e sulla sua efficienza e qualità.

Occorrerà quindi orientare la funzione ispettiva del Ministero della giustizia, anche in funzione collaborativa con i singoli uffici giudiziari, diffondendo la conoscenza e l'implementazione delle cosiddette *best practices* meritevoli di essere condivise attraverso circolari e iniziative di formazione.

Un ulteriore aspetto riguarda la formazione dei magistrati candidati o già investiti di incarichi direttivi e semidirettivi. Essa dovrà essere meglio strutturata nell'ambito delle attività della Scuola della magistratura con corsi obbligatori di durata maggiore dell'attuale, focalizzati sui profili organizzativi e gestionali dell'amministrazione della giustizia, estesi anche ai dirigenti già in servizio, che coinvolgano anche docenti ed operatori esterni al circuito giudiziario e che si concludano con una valutazione seria del profilo attitudinale dei partecipanti.

CAPITOLO IV

LA GESTIONE DELLE RISORSE FINANZIARIE ASSEGNATE AL PCT

Sommario: 1. I soggetti istituzionali coinvolti nella digitalizzazione della P.A. e della giustizia. - 2. Le fonti di finanziamento per il PCT. - 3. La ricostruzione delle risorse finanziarie assegnate al PCT. - 4. La ricostruzione della spesa nelle Relazioni della Corte dei conti sui Rendiconti generali dello Stato nel periodo 2011-2015. - 5. Priorità politiche, programmazione e *performance*. Gli obiettivi operativi per la piena esecutività del PCT nel periodo 2016 -2020. - 6. Gli elementi contabili forniti dall'Amministrazione giudiziaria nel periodo 2016-2020. - 6.1. La dotazione delle risorse finanziarie per il PCT nel periodo 2016-2020. - 6.2. La gestione della spesa per il PCT nel periodo 2016-2020. - 6.2.1. I principali interventi realizzati. - 6.2.2. Smart working e formazione del personale. - 7. Il monitoraggio dell'organismo indipendente di valutazione. - 8. L'analisi sulla gestione delle risorse nelle Relazioni della Corte dei conti sul rendiconto generale dello Stato.

1. I soggetti istituzionali coinvolti nella digitalizzazione della P.A. e della giustizia

La realizzazione della Giustizia digitale si inserisce nell'ambito più generale riguardante le strategie previste dall'Agenda digitale e i due piani per la crescita digitale (2014-2020) e della Banda Ultra Larga (2015) coinvolgendo più soggetti istituzionali (Presidenza del Consiglio dei ministri, AgID, Ministero dell'economia e delle finanze, Ministero dello sviluppo economico, Ministero della giustizia).

Per dare esecutività ai progetti di digitalizzazione, con d.lgs. n. 179 del 2016, è stata inizialmente introdotta la figura del Commissario Straordinario per l'attuazione dell'Agenda digitale⁸⁷ con funzioni di coordinamento operativo tra i soggetti pubblici; successivamente, con l'approvazione del d.l. n. 135/2018 (conv. con l. n. 12/2019), a supporto del Presidente del Consiglio dei ministri, è stato individuato un *Team* per la trasformazione digitale⁸⁸ che ha concluso la sua attività di progettazione del sistema operativo con una relazione di fine mandato al Dipartimento per la trasformazione digitale.

Nel recente periodo, 2019 - 2021, sono intervenute diverse modifiche sull'assetto organizzativo come nel caso del Ministro senza portafoglio per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione (D.P.C.M. 5/9/2019), riconfermato anche dall'attuale governo nel 2021 e - a partire dal 30 aprile 2021 - è stato istituito un Comitato interministeriale per la

⁸⁷ Nominato dal Presidente del Consiglio dei ministri, per la durata iniziale di due anni successivamente prorogati sino al 31 dicembre 2019.

⁸⁸ D.P.C.M. 1/10/2012 successivamente modificato con D.P.C.M. 19/6/2020.

transizione digitale (Ministro per la P.A., Ministro dell'economia e delle finanze, Ministro della giustizia, ministro dello sviluppo economico, Ministro della salute, altre amministrazioni ai sensi dell'art. 8, c. 2, d.l. n. 22/2021 convertito con l. n. 55/2021).

Per quanto attiene la presente indagine, a seguito di una serie di note istruttorie, sono stati trasmessi i seguenti elementi conoscitivi⁸⁹ da parte del:

- *Team* per la trasformazione digitale;
- Ministero dello sviluppo economico;
- Ministero della Giustizia;
- Ministero per l'innovazione tecnologica.

A tal proposito si evidenzia che:

- il *Team* per la trasformazione digitale (DTD) ha trasmesso una relazione illustrativa delle attività e dei progetti di Trasformazione digitale, datata 15 febbraio 2021, presente in appendice;
- il Ministero dello sviluppo economico (Mise) ha comunicato che - con riferimento al PCT - non vi sono stati finanziamenti;
- Il Ministero della giustizia, per il tramite del Gabinetto del ministro, ha inoltrato propri elementi conoscitivi sottolineando che, riguardo il PCT, risultano coinvolti i seguenti attori:
 1. l'Agenzia per l'Italia Digitale (AGID), in quanto ente regolatore: detta le linee guida dell'amministrazione digitale secondo il Codice dell'amministrazione digitale (CAD), i cui principi, se non diversamente disposto ed in quanto compatibili, si applicano anche al PCT, a norma dell'art. 2 del medesimo Codice;
 2. gli Ordini professionali (*in primis* quello degli Avvocati, ma anche quelli di tutti i professionisti chiamati a svolgere funzioni di ausiliari del giudice) per l'accesso al PCT, previa iscrizione a RegIndE, per l'invio o la ricezione di atti e provvedimenti;
 3. le banche dati dell'Agenzia delle entrate destinatarie, nel PCT, delle interrogazioni previste dell'art. 492 bis c.p.c., al fine di ricercare i beni del debitore da sottoporre ad esecuzione forzata. I sistemi sono in via di implementazione, proprio grazie all'interlocuzione con i tecnici che gestiscono i sistemi in uso all'Agenzia delle

⁸⁹ Ministero della giustizia, nota Gabinetto del Ministro del 29 marzo 2021 che include le risposte provenienti dalle Direzioni generali interessate compresa la DGSIA.

Entrate;

4. gli Uffici giudiziari, naturali fruitori del PCT. Dal 2014/2015 il deposito degli atti mediante PCT è divenuto obbligatorio in tutti gli uffici di primo e secondo grado, a norma dell'art. 16 *bis* d.l. n. 179/2012. Progressivamente le comunicazioni telematiche potranno essere disponibili presso tutti gli uffici del giudice di pace. Dal 31 marzo 2021, in applicazione dell'art. 221, c. 5, del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, il deposito telematico degli atti presso la Corte di Cassazione ha valore legale;
5. l'Avvocatura dello Stato è, nell'ambito dei difensori di parte, soggetto "abituale", che usufruisce di accesso facilitato al sistema di deposito degli atti dei processi civili, alla consultazione telematica dei fascicoli delle cancellerie, alla trattazione automatizzata dei biglietti di cancelleria;
6. le Camere di commercio tenutarie del registro delle Imprese che alimenta il Registro Generale degli Indirizzi Elettronici (ReGIndE), gestito dal Ministero della Giustizia.

2. Le fonti di finanziamento per il PCT

Le fonti di finanziamento possono essere riassunte come segue:

- risorse di competenza assegnate al Ministero della giustizia per la gestione e lo sviluppo dei sistemi informativi. Si tratta di vari capitoli che contribuiscono direttamente e/o indirettamente alla digitalizzazione dei processi e alle spese di funzionamento del sistema informativo parte corrente (1501, 1536, 1402, 1421) e agli investimenti in conto capitale (7203).

L'art. 19 del d.l. n. 83/2015 (conv. con l. n. 132/2015) ha previsto una serie di modifiche alla l. n. 221/2012; in particolare "per gli interventi necessari al completamento del processo civile telematico e degli ulteriori processi di digitalizzazione del Ministero della giustizia, ivi compresa la tenuta, con modalità informatiche, degli albi e degli elenchi dei consulenti tecnici, dei periti presso il tribunale, dei professionisti disponibili a provvedere alle operazioni di vendita", ha autorizzato la spesa di euro 44,85 milioni per l'anno 2015, di euro 3 milioni per l'anno 2016, di euro 2 milioni per l'anno 2017 e di euro 1 milione annui a decorrere dall'anno 2018;

- risorse assegnate dalle leggi di bilancio e/o stabilità a partire dall'istituzione del

Fondo da destinare ad interventi strategici finalizzati al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al completamento del processo telematico. Ai sensi dell'art. 1, c. 96, della L. n. 190/2014, è stata prevista una dotazione iniziale di 50 milioni di euro per l'anno 2015, di 90 milioni di euro per l'anno 2016 e di 120 milioni di euro per l'anno 2017; nel bilancio 2016 a seguito dell'applicazione delle norme contenute nel D.L. n. 83/2015 è stata rimodulata la dotazione del fondo che copre diversi interventi oltre al PCT e, nel corso del tempo, più volte sottoposta a variazioni (cap. 1536)⁹⁰.

Con d.l. n. 59 del 2016 (conv. in l. n. 102/2016, art. 1, c. 1), è stato previsto all'art. 3, c. 8⁹¹, per il periodo 2016-2018 uno stanziamento annuale di 3,5 milioni di euro per l'istituzione del registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliare, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione della crisi”.

- risorse di provenienza dal Fondo unico di giustizia (FUG) relative a somme confiscate, utile di gestione e risorse sequestrate, ai sensi del d.l. n. 143/2008, art. 2, c. 7, *lett. b)* in quota parte. In particolare, le disposizioni prevedono l'assegnazione di tali risorse finanziarie a diverse amministrazioni (Ministero interno, Corpo nazionale vigili del fuoco, Ministero della Difesa, Ministero dell'Ambiente) e al “Ministero della giustizia in misura non inferiore ad un terzo al fine di assicurare il funzionamento e il potenziamento degli uffici giudiziari e degli altri servizi istituzionali” e, comunque non superiore al 50 per cento ai sensi dell'art. 1, c. 467 della l. n. 147/2013;

La ripartizione è disposta con decreto del Ministro dell'economia - sentite le amministrazioni interessate - e perviene al Ministero della giustizia con una distribuzione tra vari capitoli (1462, 1501, 7203 e 7321)⁹²;

- risorse di provenienza dai Piani straordinari sulla digitalizzazione della Pa riferite al settore giustizia (Convenzione 3 maggio 2011) pari a 469.642,48 euro che risultano impegnate e pagate nel 2016;

- risorse di provenienza dal fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo

⁹⁰ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, 2016, nel Fondo sono stati stanziati 30 milioni di euro per la telematizzazione del processo civile ai sensi dell'art. 22 del d.l. n. 83/2015, p. 144.

⁹¹ Comma 8. “Per l'istituzione del registro è autorizzata la spesa di 3,5 milioni di euro per ciascuno degli anni 2016-2018. Il Ministero della giustizia, il Ministero dell'economia e delle finanze e la Banca d'Italia disciplinano con apposita convenzione, da stipulare entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto, i rispettivi compiti rispetto alla realizzazione, al funzionamento e al monitoraggio del registro, nonché l'eventuale entità della contribuzione finanziaria da parte della Banca d'Italia.”

⁹² DD.MM 12/12/2016 FUG 2016, 29/5/2018 FUG 2017; 17/12/2018 FUG 2018; 30/12/2019 FUG 2019.

infrastrutturale del Paese, istituito con l'art. 1, c. 140, della legge di bilancio 2017, il fondo è stato rifinanziato ai sensi dell'art. 1, c. 1072, della legge di bilancio 2018 e dell'art. 1, c. 95, della legge di bilancio 2019 (cap. 7203). Le risorse ammontano a 5,8 milioni come quota del fondo⁹³.

Il fondo si sviluppa in un orizzonte pluriennale 2017 - 2032 e viene ripartito dal Mef sulla base delle richieste/proposte di finanziamento provenienti dalle diverse amministrazioni pubbliche. Per l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria (*lett.g*⁹⁴), il D.P.C.M. del 29/5/2017, ha previsto una ripartizione di 1,2 miliardi di investimento in due macroaree: 1) informatizzazione uffici giudiziari per circa 930 mln; 2) sviluppo del processo telematico per oltre 300 mln di euro⁹⁵. Il capitolo individuato è il 7203 con riferimento ai piani gestionali 8, 9, 10.

Con d.l. n. 34/2020 (conv. con l. n. 77/2020), l'art. 219, commi 1 e 2)⁹⁶ - a partire dal 19 luglio 2020 - è stato concesso un ulteriore finanziamento per complessivi 18.864.970,00 euro; a tale scopo sono stati individuati nel bilancio di previsione, al capitolo 7203, tre ulteriori piani gestionali 11, 12 e 13;

- risorse di provenienza comunitaria *Pon Governance* e Capacità istituzionale. In particolare, per il *Pon* 2014-2020 (asse 2, OT 2, Azione 2.2.3) relativo ad "Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo all'informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni a supporto all'attivazione di interventi di *change-management*". Le risorse sono state utilizzate

⁹³ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2017, pag. 144.

⁹⁴ In base alla legge di bilancio 2018 (n. 205/2017, art. 1 commi 1072-1075) sono stati modificati i settori di spesa e, pertanto, l'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria di cui alla *lett. g*) della citata normativa è confluita nel settore più generale relativo alla Digitalizzazione delle amministrazioni statali (*lett. h*).

⁹⁵ Audizione del Ministro dell'economia e delle finanze del 27 giugno 2017.

⁹⁶ Comma 1. In considerazione del livello di esposizione al rischio di contagio da COVID-19 connesso allo svolgimento dei compiti istituzionali improrogabili ed urgenti degli uffici giudiziari e delle articolazioni centrali del Ministero della giustizia, nonché della necessità di garantire condizioni di sicurezza per la ripresa delle attività nella fase successiva all'emergenza epidemiologica, al fine di consentire la sanificazione e la disinfezione straordinaria degli uffici, degli ambienti e dei mezzi in uso all'amministrazione giudiziaria, per l'acquisto di materiale igienico sanitario e dispositivi di protezione individuale, nonché per l'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso, è autorizzata la spesa complessiva di euro 31.727.516 per l'anno 2020. Comma 2. In considerazione del livello di esposizione al rischio di contagio da COVID-19 connesso allo svolgimento dei compiti istituzionali da svolgere in presenza o da remoto da parte del personale degli istituti e dei servizi dell'amministrazione penitenziaria e della giustizia minorile e di comunità, per l'acquisto di apparecchiature informatiche e delle relative licenze di uso, è autorizzata la spesa complessiva di euro 4.612.454 per l'anno 2020.

per l'estensione del PCT ai giudici di pace⁹⁷.

Alla data del 17/10/2017 risultano quantificati 15,8 milioni di euro⁹⁸ mentre 9,9 milioni di euro, sempre sull'Asse 2, sono previsti dal *Pon* 2017-2023, OT 11-OT2.

L'esame della legislazione de qua - come, peraltro, emergerà anche nel prosieguo della relazione - dimostra come abbiano concorso all'implementazione del PCT più fonti normative, le cui risorse finanziarie si presentano distribuite tra una pluralità di capitoli del bilancio di previsione del Ministero.

La DGSIA ha comunicato che per la complessiva informatizzazione del Ministero sono individuati per la parte corrente, il cap. 1501 "Spese per la gestione e il funzionamento del sistema informativo nonché funzionamento e manutenzione delle attrezzature per la microfilmatura di atti", mentre per quanto riguarda la parte in conto capitale, il cap. 7203, "Spese per lo sviluppo del sistema informativo, per il finanziamento del progetto intersettoriale 'rete unitaria della P.A.', e per i progetti infrastrutturali e di impianto telematico a ad esso connessi".

3. La ricostruzione delle risorse finanziarie assegnate al PCT

Come già premesso, la realizzazione della digitalizzazione degli atti processuali e più in generale del PCT, implica una serie di misure/interventi che riguardano il funzionamento del sistema informativo, lo sviluppo e l'adeguamento infrastrutturale sia *HW* che *SW* del Ministero nonché l'ambito civile e penale.

La tabella seguente riporta una ricostruzione degli stanziamenti definitivi sui vari capitoli di bilancio del Ministero, a partire dal 2009 sino al 2016, con riferimento alla gestione del sistema informativo che risulta collegato all'obiettivo PCT⁹⁹.

⁹⁷ Il progetto risulta totalmente separato dai restanti sistemi del Ministero.

⁹⁸ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, 2017, pag. 141.

⁹⁹ La tabella è presente nel documento consegnato in sede di audizione dal rappresentante del Ministero presso la Camera dei deputati per l'inchiesta relativa al livello di digitalizzazione delle pubbliche amministrazioni e sugli investimenti nel settore dell'ICT, già citata.

Tabella n. 7 – Stanziamenti per le spese di gestione del sistema informativo e PCT. 2009-2016

Capitolo	2009 - 2016
1151 - Indirizzo politico	5.076.695
1350 - Affari di giustizia	15.148.602
1501 - Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi	490.915.974
1751 - Amministrazione penitenziaria	24.866.007
2121 - Giustizia minorile	4.725.236
TOTALE	540.732.513
7203 - Spese per lo sviluppo del sistema informativo nonché per il funzionamento del progetto intersettoriale "Rete unitaria della Pubblica Amministrazione", nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi - Giustizia civile e penale	364.696.868
7206 - Spese relative al potenziamento ed all'interconnessione del Registro Generale del Casellario giudiziale	3.369.282
7442 - Spese per lo sviluppo del sistema informativo nonché per il funzionamento del progetto intersettoriale "Rete unitaria della Pubblica Amministrazione", nonché dei progetti intersettoriali e di infrastruttura informatica e telematica ad esso connessi - Giustizia minorile	1.861.976
TOTALE	369.928.126
Totale risorse informatica	910.660.640

Fonte: Audizione 2017 della Direzione generale servizi informativi automatizzati (DGSIA) del Ministero della giustizia

Le stesse risorse finanziarie sono state ripartite tra gestione e sviluppo del S.I. come segue.

Tabella n. 8 – Stanziamenti finali e spese sostenute in termini di competenza distinti per gestione (spesa corrente) e sviluppo sistemi informativi (spesa per investimenti)

Stanziamenti finali	2009 - 2016
Risorse per la gestione del S.I.	540.732.513
Risorse per lo sviluppo del S.I.	369.928.126
Totale risorse 2009 -2016	910.660.640

Fonte: Audizione 2017 della Direzione generale Servizi informativi automatizzati (DGSIA) del Ministero della giustizia

Nello specifico, l'obiettivo "Accelerazione processo civile e penale telematico" – richiamato negli Atti di indirizzo e nelle Direttive generali – ha raggiunto, nel periodo considerato, una quota pari a 80,6 milioni di euro, così come espresso da tabella successiva.

Tabella n. 9 – Stanziamenti finali progetto Accelerazione Pct e Ppt

Accelerazione Pct e Ppt	2009 - 2016
	80.585.066

Fonte: Audizione 2017 della Direzione generale Servizi informativi automatizzati (DGSIA) del Ministero della giustizia

Si richiamano all'attenzione i provvedimenti legislativi di carattere finanziario intervenuti nel biennio 2015-2016, nello specifico:

- la legge di stabilità 2015 (l. n. 190/2014, art. 1 c. 96) che, al fine di migliorare proprio l'efficienza del sistema giudiziario e potenziare il cosiddetto processo telematico, ha inteso finanziare l'obiettivo PCT con la previsione di dotazioni crescenti per 50 milioni di euro nell'anno 2015, 90 milioni per il 2016 e 120 milioni a decorrere dal 2017, successivamente ridotti nel tempo¹⁰⁰ a valere sul cap. 1536¹⁰¹ intestato al Fondo finalizzato al recupero dell'efficienza del sistema giudiziario e al completamento del processo telematico;
- il d.l. n. 83 del 2015, al c. 2 dell'art. 19 che ha previsto "Per gli interventi necessari al completamento del processo civile telematico e degli ulteriori processi di digitalizzazione del Ministero della giustizia, ivi compresa la tenuta, con modalità informatiche, degli albi e degli elenchi dei consulenti tecnici, dei periti presso il tribunale, dei professionisti disponibili a provvedere alle operazioni di vendita, l'autorizzazione di spesa di euro 44,85 milioni per l'anno 2015, di euro 3 milioni per l'anno 2016, di euro 2 milioni per l'anno 2017 e di euro 1 milione annui a decorrere dall'anno 2018". Il capitolo di bilancio è il 1501;
- sul fronte degli investimenti, anche le "Spese per lo sviluppo del sistema informativo" (cap. 7203), hanno ricevuto un incremento di risorse finanziarie provenienti dal riparto del Fondo unico (FUG) pari a 31,5 milioni e con DMT del 14 settembre 2015¹⁰², di ulteriori 46,0 milioni, nel 2015;
- la l. n. 209/2015 sul *Bilancio di previsione dello Stato per il 2016 e bilancio pluriennale triennale 2016-2018*, nell'assegnare al Ministero della giustizia risorse complessive pari a 8.069,7 milioni di euro (- 107,4 rispetto al 2015)¹⁰³, ha destinato al PCT, nel 2016, 136,2¹⁰⁴ milioni di euro.
- la l. n. 232/2016, all'art. 1, c. 140, ha disposto ulteriori risorse finanziarie attraverso il

¹⁰⁰ Per la rideterminazione del Fondo, di cui al presente comma, vedi gli artt. 21-bis, comma 5, 21-ter, comma 2, e 22, comma 1, lett. a), D.L. 27 giugno 2015, n. 83, convertito, con modificazioni, dalla L. 6 agosto 2015, n. 132, l'art. 1, comma 614, L. 28 dicembre 2015, n. 208, l'art. 16, comma 4, L. 7 luglio 2016, n. 122, l'art. 1, comma 2-quinquiesdecies, D.L. 30 giugno 2016, n. 117, convertito, con modificazioni, dalla L. 12 agosto 2016, n. 161, l'art. 11, comma 4, D.L. 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni dalla L. 25 ottobre 2016, n. 197, e, successivamente, l'art. 1, comma 491, L. 27 dicembre 2017, n. 205.

¹⁰¹ Denominazione: Fondo da destinare ad interventi strategici finalizzati al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al completamento del processo telematico (Cap. 1536), istituito ai sensi dell'art. 1 c. 96 della Legge di stabilità 2015, in Corte dei conti, Relazione al rendiconto generale dello Stato, 2015.

¹⁰² In base alle disposizioni contenute nel d.l. n. 83 del 2015 (conv. con modificazioni nella l. n. 132 del 6 agosto 2015): per gli interventi necessari al completamento del processo civile telematico e degli ulteriori processi di digitalizzazione del Ministero della giustizia, ivi compresa la tenuta, con modalità informatiche, degli albi e degli elenchi dei consulenti tecnici, dei periti presso il tribunale, dei professionisti disponibili a provvedere alle operazioni di vendita, è autorizzata la spesa di euro 44,85 milioni per l'anno 2015, di euro 3 milioni per l'anno 2016, di euro 2 milioni per l'anno 2017 e di euro 1 milione annui a decorrere dall'anno 2018.

¹⁰³ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, 2016. Vol. II, pag. 138.

¹⁰⁴ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato, 2016. Vol. II, pag. 144.

Fondo per gli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, con specifico riferimento all'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria (*lett. g*);

- il Piano triennale informatica 2016-2018, previsto per l'ammodernamento tecnologico, ha contemplato in parallelo, lo sviluppo del sistema in essere del *datawarehouse* - già attivato per il civile - anche per il sistema penale (fase progettuale);

- il "Piano stralcio per la Digitalizzazione della giustizia" di cui alla convenzione con *DigitPa* (del maggio 2011) ha destinato risorse del valore complessivo di 1.500.000 euro;

- ulteriori assegnazioni sono state poi conferite attraverso i fondi strutturali europei nell'ambito del *PON Governance* 2014-2020 per i progetti di informatizzazione del processo penale telematico e della digitalizzazione innanzi ai Giudici di pace.

4. La ricostruzione della spesa nelle Relazioni della Corte dei conti sui Rendiconti generali dello Stato. Periodo 2011-2015.

Nel corso degli anni la Corte dei conti, nelle sue Relazioni sul Rendiconto generale dello Stato, ha puntualmente riferito – nell'ambito dell'amministrazione giudiziaria – sullo stato di avanzamento della riforma introdotta con d.l. n. 193/2009 (conv. con l. n. 24/2010 e s.m.; d.m. 44/2011 *Regolamento concernente regole tecniche per l'adozione nel processo civile e nel processo penale, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione in tema di riforma del Processo civile telematico*).

La tavola che segue mostra la ricostruzione delle risorse impiegate per il PCT, nel periodo 2011-2015, tra queste sono nuovamente ricomprese le spese per l'adeguamento infrastrutturale sia *HW* che *SW* al fine della migliore diffusione degli applicativi.

In totale, lo 'stanziamento complessivo' per il quinquennio è risultato "pari a 549 milioni, l'impegnato ammonta a 483 milioni ed il pagato totale 464,7 milioni di euro. Le risorse provengono per la maggior parte dalla legge di bilancio e dal Fondo unico di giustizia (FUG 489,3 mln.) ma anche dal piano straordinario di digitalizzazione della giustizia (7,4 mln.), dal Piano di azione e coesione (6,2 milioni) e dalla legge di stabilità 2015 (46 milioni); gli importi si riferiscono ai capitoli 1501 e 7203 che hanno contribuito direttamente o indirettamente alla realizzazione degli obiettivi di telematizzazione del processo e di digitalizzazione".

Tabella n. 10 - Capp. 1536 e 7203. Telematizzazione del processo e digitalizzazione atti processuali, Hardware e Software. Periodo 2011 - 2015. (in mln.)

Fonti di finanziamento	Stanziamenti	Impegni	Pagato in c/competenza	Pagato in c/residui	Totali
Legge bilancio + FUG	489,3	446,0	224,3	229,1	453,4
Piano straordinario Digitalizzazione Giustizia Convenzione 3/5/2011	7,4	6,3	1,9	3,7	5,6
Piano di azione e coesione (CIPE nn. 11/2012 e 113/2012)	6,2	6,0	2,7	3,0	5,7
Legge stabilità ex art. 19 c. 2 d.l. n. 83/2015	46,0	24,7	0,0	0,0	0,0
Totale	548,9	483,0	228,9	335,7	464,7

Fonte: Corte dei conti, relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2015, p. 136 e ss.

Nel 2015, gli obiettivi principali individuati dall'amministrazione hanno riguardato i seguenti filoni: l'abbattimento dell'arretrato civile, il superamento dell'emergenza carceraria e l'accelerazione del processo civile e penale telematico¹⁰⁵.

Successivamente le risorse inizialmente previste sono state ridotte nei bilanci di previsione 2016 (Stanziamiento 72,6 mln.) e 2017 (Stanziamiento 75,8 mln.). In fase di gestione contabile, come da rispettivi conti consuntivi, le variazioni di bilancio intervenute hanno di fatto annullato i propositi iniziali, infatti, gli stanziamenti definitivi sono stati, rispettivamente di: 1,4 mln. nel 2015; azzerati nel 2016; 0,5 nel 2017.¹⁰⁶

Sul fronte degli investimenti, le "Spese per lo sviluppo del sistema informativo" (cap. 7203), hanno ricevuto, nell'anno, un incremento di risorse finanziarie provenienti dal riparto del Fug pari a 31,5 milioni e dal D.m.t. del 14 settembre 2015¹⁰⁷, ulteriori 46,0 milioni.

Nel Rendiconto 2016, a supporto delle funzioni istituzionali, l'amministrazione ha sottolineato¹⁰⁸ la rilevanza dell'informatizzazione della giustizia non solo nell'ottica di un

¹⁰⁵ Ministero della giustizia, Atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno 2015, 5 settembre 2014.

¹⁰⁶ Denominazione: Fondo da destinare ad interventi strategici finalizzati al recupero di efficienza del sistema giudiziario e al completamento del processo telematico (Cap. 1536), istituito ai sensi dell'art. 1 c. 96 della Legge di stabilità 2015, con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2015, di 90 milioni di euro per l'anno 2016 e di 120 milioni di euro per l'anno 2017.

¹⁰⁷ In base alle disposizioni contenute nel d.l. n. 83 del 2015 (conv. con modificazioni nella l. n. 132 del 6 agosto 2015): per gli interventi necessari al completamento del processo civile telematico e degli ulteriori processi di digitalizzazione del Ministero della giustizia, ivi compresa la tenuta, con modalità informatiche, degli albi e degli elenchi dei consulenti tecnici, dei periti presso il tribunale, dei professionisti disponibili a provvedere alle operazioni di vendita, è autorizzata la spesa di euro 44,85 milioni per l'anno 2015, di euro 3 milioni per l'anno 2016, di euro 2 milioni per l'anno 2017 e di euro 1 milione annui a decorrere dall'anno 2018.

¹⁰⁸ Ministero della giustizia, Atto di indirizzo, 21 settembre 2015.

incremento di efficienza, ma anche rispetto l'economicità della spesa e l'ottimizzazione delle risorse finanziarie e umane.

È quindi continuata l'attività relativa all'ammodernamento tecnologico del PCT attraverso l'implementazione dello stesso¹⁰⁹ e l'avvio dei sistemi informativi per il settore penale.

In ambito civile, il sistema delle comunicazioni telematiche è risultato a pieno regime nel corso di circa un triennio (2013-2016) mentre, il settore penale - in evidente disallineamento rispetto all'area civile - ha di fatto registrato (nel 2016): sviluppi nel settore notifiche (sistema c.d. SNT); diffusione su tutto il territorio nazionale del Sistema informativo unico penale (c.d. SICP, registro unico per gli uffici di primo e secondo grado); messa a regime del sistema informativo telematico delle Misure di prevenzione (SIT.MP); predisposizione di un unico sistema penale e civile per gli uffici della giustizia minorile (SIGMA); avvalimento di un unico gestore documentale su tutto il territorio nazionale.

Il PCT è stato, inoltre, supportato attraverso l'assegnazione di risorse finanziarie di bilancio e fondi strutturali europei nell'ambito del *Pon Governance* indirizzati su progetti di informatizzazione del processo penale telematico e della digitalizzazione innanzi ai Giudici di pace.

L'amministrazione ha stimato, per il periodo 2013-2016, risparmi di circa 207 milioni¹¹⁰.

Per il periodo 2011-2016, lo stanziamento per le attività dirette o indirette per il PCT ammontava a 685,1 milioni; gli impegni sono stati 596,2 milioni; i pagamenti totali di 592,2 milioni.

In relazione alle fonti di finanziamento, la quota maggiore (circa 591,2 milioni) è risultata rinvenibile principalmente nelle leggi di bilancio e nel riparto del Fug.

La tabella che segue illustra la dinamica gestionale per esercizio finanziario per il periodo compreso tra il 2011 e il 2016.

¹⁰⁹ Avvio delle comunicazioni telematiche a valore legale da parte della Corte di Cassazione, Sviluppo tecnico del portale delle vendite pubbliche previsto dal dl n. 85/2015 e della funzionalità delle iscrizioni agli albi dei professionisti nonché delle funzioni per la gestione dei procedimenti collegiali.

¹¹⁰ In termini di costi medi delle comunicazioni con ufficiale giudiziario in Nota 19 della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2016, pag. 143.

Tabella n. 11 – Gestione risorse finanziarie per il PCT. Periodo 2011-2016**(in mln.)**

Esercizi	Stanziamenti	Impegni	Pagato in c/competenza	Pagato in c/residui	Totale pagamenti
2011	124,2	89,3	56,0	49,3	105,3
2012	101,0	87,9	49,0	60,8	109,9
2013	87,0	89,5	41,8	35,3	77,1
2014	85,7	87,5	42,9	44,1	87,0
2015	151,0	128,7	39,2	46,2	85,3
2016	136,2	113,8	29,7	98,3	127,5
Totale	685,1	596,8	258,7	334,0	592,2

Fonte: Corte dei conti relazione sul Rendiconto generale dello Stato per l'esercizio finanziario 2016

Nel solo 2016 lo stanziamento è stato pari a 136,2 mln., di cui impegnati 113,8 mln. e pagati complessivamente 128 milioni.

5. Priorità politiche, programmazione e performance. Gli obiettivi operativi per l'esecutività del PCT nel periodo 2016 - 2020

Il d.lgs. del 27 ottobre 2009 n. 150, emanato in attuazione della legge delega 4 marzo 2009, n. 15, ha dettato le regole in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni; in particolare, ha delineato il ciclo delle “*performance*” che unisce la pianificazione strategica alla programmazione operativa, prevedendo la definizione degli obiettivi e il raggiungimento o meno degli stessi, attraverso il sistema di valutazione delle strutture e del personale ad esse assegnato.

Le norme in esso contenute hanno la finalità di assicurare elevati *standard* qualitativi ed economici del servizio pubblico tramite la valorizzazione dei risultati e della *performance* organizzativa e individuale.

Il decreto ha, peraltro, previsto una puntuale azione di monitoraggio in corso di esercizio, atta ad introdurre eventuali interventi correttivi in corso d'opera, attraverso la rendicontazione dei risultati agli organi di indirizzo politico – amministrativo al fine di delineare gli scostamenti delle attività e riprogrammare le strategie per l'esercizio successivo.

Nella tabella che segue vengono schematizzate le fasi del ciclo annuale della gestione.

Tabella n. 12 - Le fasi del ciclo delle performance

Fasi	Pianificazione	Programmazione	Controllo	Rendicontazione	Valutazione
Attività	Definizione delle strategie di medio - lungo periodo	Stabilire gli obiettivi delle performance	Monitoraggio in corso di esercizio dello stato di avanzamento degli obiettivi	Rendicontazione dei risultati	Valutazione dei risultati e delle prestazioni individuali e di organizzazione
Responsabili	Organo di indirizzo politico	Centro di responsabilità	Nucleo di valutazione e/o Dirigente	Responsabile delle strutture organizzative	Organismo indipendente di valutazione
Strumenti	Direttiva annuale del Ministro	Piano degli obiettivi per programma e risorse finanziarie	Proiezione degli indicatori. Schede di rilevamento	Schede di rendicontazione	Schede di valutazione

Fonte: Ministero della funzione pubblica

A seguire saranno descritte e analizzate le varie fasi del ciclo delle *performance* del Ministero della giustizia a decorrere dall'esercizio finanziario 2016; in particolare, quelle che hanno interessato le attività di indirizzo politico, di programmazione degli obiettivi, del controllo e della gestione delle risorse finanziarie, dell'analisi dei dati di rendiconto e delle risultanze della valutazione della *performance* organizzativa delle attività poste in essere per la realizzazione del processo civile telematico.

Vanno quindi richiamati i documenti di programmazione economica finanziaria (DEF) e gli Atti di indirizzo distinti per annualità¹¹¹, comprensivi degli obiettivi strategici poi tradotti nei piani della *performance* (a cura dell'OIV) e nelle direttive generali.

Già a partire dal 2015, le Note di aggiornamento al DEF, hanno sottolineato l'importanza di realizzare una riforma strutturale¹¹² del sistema giudiziario nel suo complesso (civile, penale, amministrativo e tributario), non solo per imprimere un'accelerazione alla modernizzazione ma, anche, per correggere gli squilibri macroeconomici che caratterizzano il Paese al fine di aumentare la certezza dell'azione dello Stato nell'ottica dell'efficienza del sistema giustizia e del ripristino di una maggiore fiducia dei cittadini e delle imprese¹¹³.

¹¹¹ Atto di indirizzo 2015 del 5 settembre 2014; Atto di indirizzo 2016 del 21 settembre 2015; Atto di indirizzo 2017 del 28 settembre 2016, Atto di indirizzo 2018 del 29 settembre 2017; Atto di indirizzo 2019 del 28 settembre 2018; Atto di indirizzo 2020 del 23 settembre 2019, Atto di indirizzo 2021 del 15 settembre 2020.

¹¹² Nelle Note di aggiornamento al Def 2019 si parla di "riforma integrata della giustizia per renderla più efficiente ed efficace, avendo come obiettivo prioritario la riduzione della durata dei processi", pag. 99.

¹¹³ "Un sistema economico moderno richiede un sistema giuridico chiaro e stabile" in Nota di aggiornamento al Def 2019, pag. 99.

Attraverso l'estensione del processo di digitalizzazione agli uffici giudiziari (2016), l'azione di Governo (Programma Nazionale di Riforma - PNR 2017) ha indicato molteplici azioni, sul fronte civile e penale, cui si accompagnano investimenti strutturali volti a far fronte alle note carenze di organico ed alle improcrastinabili esigenze di innovazione tecnologica del settore.

In tale direzione, a partire dal 2018, il Def contiene un allegato che, sotto il dominio "Politica e Istituzioni" e nell'ottica della misurazione dell'efficienza delle azioni, distingue per i diversi settori della P.A. - dunque anche per la giustizia - degli indicatori BES¹¹⁴, individuando, ad esempio per il civile, la durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinario definiti dai tribunali¹¹⁵.

Nell'ultimo rapporto pubblicato dall'Istat, "il dato definitivo del 2019, per il quinto anno consecutivo (registra) un miglioramento dell'indicatore (-1,8 per cento rispetto all'anno precedente, pari ad un calo in valore assoluto di 7,8 giorni), sebbene la riduzione sia stata la più contenuta tra quelle osservate a partire dal 2015. La durata media effettiva dei procedimenti civili calcolata su quelli conclusi nei primi nove mesi del 2020 è stata pari a 406 giorni, inferiore di 15 giorni rispetto a quella del 2019 anche grazie agli interventi realizzati"¹¹⁶.

Tuttavia, l'indicatore di durata media effettiva in giorni non è l'unico utilizzato per la misurazione dei tempi dei procedimenti, ma sono, altresì, disponibili altri indicatori che si fondano su misure ottenute, generalmente, rapportando lo *stock* di pendenze al flusso di affari; rientrano, ad esempio, in tale categoria, gli indicatori "*disposition time*"¹¹⁷ e "giacenza media".

Il documento ha, inoltre, evidenziato che¹¹⁸ "Negli ultimi anni molteplici sono state le misure adottate al fine di accrescere l'efficienza del sistema giudiziario, i cui effetti positivi si sono riverberati anche sull'indicatore DE. In particolare, è stata incrementata la

¹¹⁴ Progetto Cnel-Istat: a partire dal 2013 sono stati individuati indicatori di benessere e sostenibilità (BES) che misurano l'impatto diretto sul benessere umano ed ambientale con obiettivi di miglioramento dello stesso.

¹¹⁵ "Il dato tiene conto dei procedimenti civili di cognizione ordinaria di primo e secondo grado (contenzioso e non contenzioso) dell'area SICID (Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale) al netto dell'attività del Giudice tutelare e dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia di previdenza. L'area SICID comprende i registri del contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro". Istat. Terza Relazione Bes 2020.

¹¹⁶ Istat. Relazione Bes 2021, pag. 7.

¹¹⁷ Tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti.

¹¹⁸ Cfr. Istat, pag. 11 e ss.

disponibilità di risorse umane grazie al reclutamento di magistrati ordinari su base regolare e al riavvio delle assunzioni di personale amministrativo a copertura delle vacanze determinate dal blocco del *turn over*. Notevole impulso hanno avuto anche le politiche di digitalizzazione; in prospettiva il completamento del processo fornirà un contributo sia alla riduzione della durata dei procedimenti che dei suoi costi. La legge di bilancio 2020 ha introdotto il concetto di flessibilità organizzativa prevedendo la possibilità, all'interno di ciascun distretto, di utilizzare magistrati in supporto agli uffici che sperimentano temporanee scoperture di personale ovvero situazioni critiche di rendimento, come ad esempio livelli elevati di arretrato civile. Nel corso dell'anno 2020, sono state adottate ulteriori misure con l'obiettivo di proseguire e rafforzare il processo di digitalizzazione della gestione informatizzata dei registri degli Uffici giudiziari e delle attività dei magistrati, nonché nell'attività di aggiornamento e miglioramento degli applicativi già in uso per il processo civile telematico.

Dall'inizio del 2020 sono stati trasmessi telematicamente circa otto milioni di provvedimenti e l'infrastruttura telematica è stata contattata da remoto ogni giorno da decine di migliaia di utenti. Gli interventi sono coerenti con le *Country Specific Recommendations* della Commissione Europea indirizzate al nostro Paese negli anni 2019 e 2020 che esortano l'Italia ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile in quanto "fondamentale per un'economia attraente e propizia agli investimenti e all'imprenditoria [...] nonché nel processo di ripresa".

Gli Atti di indirizzo a firma del Ministro, già partire dal 2016, hanno sottolineato la necessità di un rafforzamento del processo civile telematico e della sua estensione in altri ambiti (Corti di appello, Giudici di pace, Processo amministrativo, etc.), in vista di una informatizzazione integrale del lavoro giudiziario nel suo complesso (già in d.l. n. 83/2015 citato) evidenziando l'esigenza di una nuova politica di gestione del personale fondata su analisi aggiornate dei fabbisogni di competenze e specializzazioni, sulla qualificazione e valorizzazione degli addetti. Conclude l'azione di rafforzamento della macchina giudiziaria l'assunzione di "giovani, i quali, come tali, sono naturalmente dotati di maggiore attitudine all'impiego" delle nuove tecnologie.

In particolare, le direttrici portanti della Direttiva generale 2016 comprese nel Piano della *Performance* triennale 2015-2017, hanno riguardato:

1. le politiche per l'efficienza gestionale; il completamento della revisione sul territorio degli interventi sulla geografia giudiziaria; la ricognizione e rimodulazione dei carichi di lavoro e dell'arretrato e l'ottimizzazione dei servizi tramite l'implementazione della pianificazione del settore organizzativo; l'intensificazione e la modernizzazione delle iniziative di formazione utilizzando anche tecnologie per una riduzione dei costi; la formazione specializzata del personale che opera in ambito penitenziario e di cura dei minori; la promozione ed incentivazione delle iniziative volte a implementare la capacità di innovazione; il miglioramento delle condizioni di lavoro dei dipendenti e la parità di genere nell'ambito di un piano industriale di rilevazione dei fabbisogni e delle prospettive di razionalizzazione della spesa pubblica;
2. il potenziamento e la diffusione delle prassi virtuose degli uffici giudiziari, a partire dal cruciale terreno dell'abbattimento dell'arretrato civile ed una nuova e più efficace programmazione delle progettualità (*best practices*) diretta a sostenere le politiche di innovazione organizzativa promosse dal Ministero;
3. l'aumento di progetti di innovazione tecnologica nei procedimenti giudiziari, civili e penali, e l'utilizzo delle infrastrutture informatiche in funzione della telematizzazione degli atti e in un'ottica di prossimità al cittadino.

A supporto della digitalizzazione del processo, sono state rese disponibili ulteriori risorse finanziarie, provenienti - per la prima volta - dai fondi strutturali europei nell'ambito del *Pon Governance*, e finalizzate a progetti di informatizzazione quali il PPT e la digitalizzazione del PCT innanzi ai Giudici di pace¹¹⁹.

Per l'anno 2017, l'Atto di indirizzo è risultato prevalentemente concentrato sulla riforma del sistema penitenziario e la riorganizzazione degli uffici giudiziari sul territorio.

Nel Piano della *performance* 2017-2019 sono stati ripartiti gli obiettivi specifici per centri di amministrazione attiva.

In particolare, l'obiettivo operativo legato all' "Ulteriore avanzamento delle politiche di digitalizzazione" ha evidenziato la necessità di "proseguire nel processo tanto nell'ambito

¹¹⁹ Il Ministero è stato infatti accreditato come organismo intermedio di gestione del PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020, e avrà il governo di risorse che saranno destinate a progetti innovativi per l'organizzazione degli uffici giudiziari. Tra questi, il servizio all'utenza degli sportelli di prossimità, il supporto alla costituzione degli staff dell'ufficio per il processo e al monitoraggio della loro incidenza sul lavoro del magistrato, la informatizzazione dei giudici di pace e la digitalizzazione del processo penale per l'avvio del processo penale telematico.

della giurisdizione quanto in quello dell'attività amministrativa".

Nel primo caso attraverso:

- i) "lo sviluppo dei *software* per il PPT e degli applicativi necessari all'estensione del PCT alla Corte di Cassazione e agli Uffici del Giudice di Pace, anche tramite l'integrazione tra gli applicativi esistenti¹²⁰,
- ii) il potenziamento delle infrastrutture necessarie per il funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti e documenti processuali.

Nel secondo caso, con riferimento all'attività amministrativa ed in ragione della completa attuazione delle disposizioni del Codice dell'Amministrazione Digitale (CAD), indicando un insieme di azioni quali:

- i) la predisposizione degli strumenti contrattuali necessari a garantire lo sviluppo;
- ii) la diffusione e successiva manutenzione delle applicazioni destinate agli uffici ministeriali (gestione del personale; utilizzo delle tecnologie della comunicazione; scambio telematico di informazioni con altre amministrazioni e con l'utenza).

Resta centrale lo svolgimento di un'attività di formazione permanente e continua per l'uso degli applicativi, destinati al personale amministrativo in servizio presso le sedi ministeriali e presso gli uffici giudiziari, necessariamente correlata all'introduzione di politiche di sicurezza dei sistemi informatici.

In tema di PCT, il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria (DOG) ha perseguito i seguenti obiettivi operativi:

- a) la piena integrazione dei sistemi informativi utilizzati dalla giurisdizione civile valorizzando settori trascurati, quali la Corte Suprema di Cassazione, il giudice di Pace, la giustizia civile minorile e la volontaria giurisdizione in genere;
- b) l'adeguamento degli applicativi alle numerose modifiche normative che si sono susseguite nel triennio, anche al fine di consentire una puntuale rilevazione dell'efficacia delle riforme;
- c) l'estensione a tutto il territorio nazionale dell'uso delle notifiche e comunicazioni di

¹²⁰ Nello specifico tra S.I.C.P. e la sua completa integrazione nel S.I.C.D. Ripensare le modalità di deposito degli atti nell'ambito del processo civile telematico a partire dal Giudice di Pace; integrare le funzionalità del S.I.C. (Sistema informatico della Cassazione).

cancelleria in via telematica anche presso gli uffici esclusi dall'obbligatorietà (Giudice di pace e Tribunali per i minorenni). per il raggiungimento di questo obiettivo era stato formulato il seguente indicatore di risultato:

Indicatore di risultato (output)	Numero complessivo degli uffici del GdP con servizi telematici attivi	Rapporto tra il numero degli Uffici del Giudice di Pace con servizi telematici attivi e il numero complessivo dei Giudici di Pace
----------------------------------	---	---

Per il PPT, invece, sono state individuate le seguenti priorità:

a) la diffusione di un unico applicativo aggiornato su tutto il territorio nazionale al fine di attuare una piena integrazione degli applicativi in uso adeguata alla complessità delle attività processuali oggetto di informatizzazione;

b) il potenziamento e la diffusione su tutto il territorio del Portale delle notizie di reato con il coinvolgimento graduale di tutte le forze di polizia con il seguente indicatore di risultato:

Indicatore di risultato (output)	Numero di sale <i>server</i> ospitanti i sistemi applicativi dell'area civile	Rilevazione del numero di sale <i>server</i> ospitanti i sistemi applicativi dell'area civile
----------------------------------	---	---

Per l'anno 2018, nell'ambito dell'attività finalizzata al contenimento ed alla razionalizzazione della spesa, l'Atto di indirizzo ha nuovamente posto tra le priorità, l'obiettivo dell'"Avanzamento delle politiche di digitalizzazione", attraverso l'implementazione del PPT e l'estensione del PCT alla Cassazione.

L'introduzione in via sperimentale del sistema di pagamento telematico "PagoPA", con un notevole incremento del numero di pagamenti eseguiti sul Portale dei servizi telematici, ha fatto registrare effetti positivi sulla riduzione dei tempi di emissione dei decreti ingiuntivi, grazie all'utilizzo della piattaforma telematica in ordine ai procedimenti monitorati (i primi ad essere interamente e obbligatoriamente soggetti all'utilizzo della stessa).

Inoltre, per effetto della riforma del bilancio dello Stato (introduzione delle "azioni" quali aggregati di bilancio sottostanti i programmi di spesa) la pianificazione strategica per l'anno 2018, è stata finalmente collegata alla programmazione operativa di I livello (missioni e programmi), dando rilievo al contenuto, alla descrizione e alla distribuzione delle risorse, anche in relazione agli indicatori stabiliti dalla stessa documentazione di bilancio.

Di conseguenza, l'obiettivo dell'Avanzamento delle politiche di digitalizzazione risulta posto all'interno del Programma Innovazione, efficientamento e modernizzazione degli uffici giudiziari, intestato al Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi.

L'azione così identificata ha avuto in assegnazione una quota di risorse, per il triennio 2018-2020, dedicate allo "Sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica per l'erogazione dei servizi della giustizia".

Per tale periodo, sono stati individuati gli indicatori di realizzazione fisica e di risultato misurabili attraverso un *target*, come da tabella seguente.

Tabella n. 13 - Indicatori di realizzazione fisica e di risultato

Tipo di indicatore	Descrizione	Metodo di calcolo	Valore	Fonte	Target 2018	Target 2019	Target 2020
Indicatore di realizzazione fisica	1 - Percentuale degli uffici del Giudice di pace con servizi telematici attivi	Rapporto tra il numero degli Uffici del Giudice di Pace con servizi telematici attivi e il numero totale degli uffici del Giudice di pace	%	LB 2017-2019	N.V.	N.V.	N.V.
				DLB 2018-2020	>=85%	86%<=x<=90%	=100%
Indicatore di risultato (output)	2 - Numero di Procure interessate alla diffusione (dei servizi telematici e di interoperabilità)	Rapporto tra il numero delle Procure presso le quali sarà diffuso il sistema integrato a supporto del Processo penale telematico e il numero complessivo delle Procure	%	LB 2017-2019	N.V.	N.V.	N.V.
				DLB 2018-2020	30%<=x<=60%	60%<=x<=90%	=100%
Indicatore di realizzazione fisica	3 - Numero di sale server ospitanti i sistemi applicativi dell'area civile	Rilevazione del numero di sale server ospitanti i sistemi applicativi dell'area civile	n. sale server	LB 2017-2019	N.V.	N.V.	N.V.
				DLB 2018-2020	6<=x<=7	4<=x<=5	=3

Fonte: Ministero della giustizia, Direttiva generale 2018, Allegato 1.

Nel corso del 2019, l'Atto di indirizzo ha riproposto la prosecuzione dell'attività di digitalizzazione per tutti i procedimenti civili indicando la progressiva estensione della

piattaforma del PCT ai Giudici di Pace e alla Suprema Corte di Cassazione.

Per quanto concerne il settore penale, è risultata completata la diffusione del SICP presso tutti gli Uffici Giudiziari di primo e secondo grado. L'attenzione si è, poi, spostata verso la diffusione della funzionalità "Atti e Documenti" (A&D) e verso il completamento del Sistema informativo dell'esecuzione penale (SIES).

Al fine di consentire l'avvio del PPT nei tempi più brevi compatibili con le risorse a disposizione, è stata prevista:

- i) la diffusione dell'applicativo P@ss (che consente il rilascio in via telematica dei certificati attestanti le iscrizioni, nei registri in dotazione agli Uffici di Procura, dei procedimenti in fase di indagini preliminari);
- ii) l'implementazione delle tecnologie necessarie a potenziare la partecipazione a distanza nei processi penali, così da rendere più snelle le procedure in un'ottica anche di risparmio di spesa e di risorse;
- iii) la salvaguardia delle posizioni soggettive coinvolte e la sicurezza dei dati e il loro trattamento.

Sul piano del rafforzamento infrastrutturale sono state, altresì, definite le competenze della DGSIA in ordine a:

- i) acquisto e l'installazione di apparati *server*¹²¹ in tecnologia iperconvergente presso le sale adibite delle Procure della Repubblica;
- ii) sviluppo di apposito *software* per la fruizione sicura delle conversazioni;
- iii) progettazione di un sistema di messa in sicurezza e controllo delle attività operate dai fornitori esterni, al fine di realizzare una rete protetta segnatamente per le operazioni di intercettazione.

Sul fronte tecnologico è stato specificato che l'affidabilità e le prestazioni dei sistemi informatici necessita di metodologie di analisi, sviluppo, distribuzione e manutenzione del *software* in grado di accelerare l'implementazione degli applicativi migliorando al contempo la qualità e l'utilizzabilità dei sistemi.

L'Atto di indirizzo per il 2020, ha previsto, in generale, un'ampia diffusione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, attraverso:

¹²¹ Sale *server*: centro nevralgico dell'infrastruttura informatica dell'amministrazione.

la reingegnerizzazione dei sistemi sia nel settore civile che in quello penale;
l'implementazione dell'utilizzo del sistema di multivideo conferenza e il consolidamento della sicurezza degli strumenti informatici, con particolare riferimento ai livelli di protezione dei dati afferenti alle intercettazioni di comunicazioni;
l'erogazione di formazione, sia per il personale dirigenziale che amministrativo, senza escludere percorsi condivisi con la magistratura, a sostegno dei processi di digitalizzazione e di valorizzazione delle professionalità;
la dematerializzazione completa dei processi amministrativi e la semplificazione attraverso il decentramento in quanto elementi cardine per l'innovazione organizzativa e il contenimento della spesa.

L'obiettivo strategico riguarda ancora l' "Avanzamento delle politiche di digitalizzazione ed include l'implementazione PPT e l'estensione del PCT alla Corte di cassazione, agli Uffici Minori e agli uffici del Giudice di Pace".

Le linee direttrici degli obiettivi di implementazione dedicati all'attività amministrativa e giurisdizionale (risorse e servizi) anche per il 2020 passano, dunque, attraverso il maggiore utilizzo delle piattaforme digitali e l'integrazione tra sistemi operativi esistenti, in modo da favorire lo scambio di informazioni tra uffici e istituzioni garantendo al contempo *standard* di sicurezza adeguati alla protezione dei dati.

Con riguardo all'estensione del PCT presso la Corte di Cassazione, è stato previsto l'avvio, già nei primi mesi del 2020, della sperimentazione del deposito telematico degli atti da parte degli avvocati e dei magistrati con la finalità di giungere nel più breve tempo possibile al riconoscimento del suo valore legale. Contestualmente è stata annunciata la possibilità di consultare il fascicolo telematico da parte degli avvocati e di effettuare i pagamenti dei diritti di cancelleria in forma elettronica.

È risultata in fase avanzata l'implementazione del settore civile degli Uffici Minorili, nel rispetto della riservatezza dei dati personali trattati. In questo ambito, si è raccomandato di procedere ad una consultazione *on line* dei fascicoli e al deposito telematico degli atti da parte degli avvocati e dei magistrati anche degli uffici minorili di procura.

In relazione agli Uffici del Giudice di Pace risulta implementata la funzionalità delle comunicazioni e notificazioni telematiche di cancelleria in materia civile ed è stato previsto il riconoscimento a tutti gli uffici del valore legale, secondo la procedura prevista dal c. 10

dell'art. 16 del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito, con modificazioni, dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221); anche presso i Giudici di Pace sarà consentita, dapprima la consultazione dei fascicoli e, subito dopo, il deposito telematico dei provvedimenti.

Un ulteriore sviluppo è stato annunciato in merito alla diffusione sull'intero territorio nazionale della "nuova infrastruttura distrettuale evoluta" (GSU - Gestione e Servizio Ufficio notifiche esecuzione protesti - Unep) già attivata nel Circondario di Milano e di cui, a breve, ne è prevista una sperimentazione presso gli Unep da parte degli avvocati, con l'utilizzo di *tablet* per la redazione delle relate di notifica e dei verbali afferenti all'attività esecutiva.

Nella stessa direzione sono stati annunciati *steps* paralleli programmati nell'ambito della reingegnerizzazione dei sistemi.

Per il settore civile l'obiettivo è stato quello di indicare il superamento delle PEC per il PCT - previa modifica dell'attuale disposizione di cui all'art. 16 *bis* del d.l. n. 179/2012 - che collega il perfezionamento del deposito telematico di atti e documenti effettuato da avvocati e altri professionisti alla generazione della ricevuta di avvenuta consegna della trasmissione mediante posta elettronica certificata.

Per tale motivo è stata programmata la possibilità per l'utenza di effettuare il deposito anche attraverso altre soluzioni tecnologiche (come l'*upload* dei documenti sul PST) così come già previsto dalla l. n. 31/2019 in vigore dal 2020 per la proposizione della domanda degli aderenti alle azioni collettive.

Dopo la diffusione, nel 2019, del Portale delle notizie di reato è stata rinforzata l'azione della completa realizzazione del PPT.

In conformità alle modifiche normative al processo penale introdotte dalla l. n. 103/2017 è stata estesa la platea dei soggetti che possono richiedere tale modalità di partecipazione all'udienza da remoto attraverso il sistema della multivideo conferenza.

A tal proposito, uno dei settori di intervento resta quello relativo all'unificazione dei registri dei carichi pendenti sul territorio, fondamentale per la ricerca e l'acquisizione di informazioni utili alle indagini, specie quelle relative alla criminalità organizzata; ciò ha effetti positivi anche sulla riduzione dei tempi e sull'eliminazione delle inefficienze derivanti dalla frammentazione degli elementi incidenti sulle scelte investigative.

Per l'anno 2021, l'Atto di indirizzo conferma la priorità politica avente ad oggetto

nuovamente l'“Ulteriore avanzamento delle politiche di digitalizzazione sia nell'ambito della giurisdizione quanto in quello dell'attività amministrativa”.

“Con riferimento alla giurisdizione, saranno valorizzate quelle che durante il c.d. ‘lockdown’ si sono dimostrate essere ‘buone pratiche’ di telematizzazione, laddove positivamente valutate dagli addetti ai lavori; dando ulteriore impulso allo sviluppo dei *software* per accelerare il PPT, già avviato con il deposito a valore legale da parte degli avvocati successivi all'avviso 415 bis c.p.p. e delle notizie di reato con i relativi seguiti e avanzare nell'estensione del PCT alla Corte di cassazione e agli Uffici del Giudice di Pace, anche tramite l'integrazione tra gli applicativi esistenti.

In particolare, dopo la realizzazione dell'applicativo di cancelleria della Corte di Cassazione per l'accettazione e gestione dei depositi telematici delle parti e dei giudici, nonché dell'applicativo destinato a questi ultimi per la consultazione dei fascicoli e la redazione dei provvedimenti, si intende procedere: alla digitalizzazione di tutti i flussi di cancelleria in funzione del processo telematico; all'adeguamento dei sistemi del Giudice di pace alla ricezione del deposito telematico del ricorso per decreto ingiuntivo; alla diffusione della versione più aggiornata dell'applicativo GSU - UNEP su tutto il territorio nazionale; a rendere disponibile l'ambiente di *test* per il deposito telematico all'UNEP delle istanze di notificazione e di pignoramento.

Per il PPT, si annuncia l'estensione dell'utilizzo del Portale deposito atti penali, la consultazione e *download* delle copie degli atti, il completamento della digitalizzazione delle intercettazioni in funzione del processo telematico. Inoltre, si renderà disponibile anche presso la Corte di Cassazione il fascicolo telematico delle procedure cautelari, il potenziamento delle infrastrutture destinate al funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti e documenti processuali.

Con riferimento all'attività amministrativa, vanno aggiornati gli strumenti contrattuali necessari a garantire lo sviluppo, la diffusione e la successiva manutenzione delle applicazioni attraverso il rafforzamento delle politiche di sicurezza dei sistemi informatici, con particolare riguardo ai livelli di protezione dei dati afferenti alle intercettazioni di comunicazioni (sicurezza delle reti e *security operation center*).

In aderenza alle indicazioni del piano triennale dell'informatica, è atteso: il

consolidamento dei *data center*; la realizzazione dei *Virtual cloud* interni a giustizia; l'avanzamento delle politiche di digitalizzazione per quanto attiene all'attività delle articolazioni ministeriali che si occupano di contenzioso.

6. Gli elementi contabili forniti dall'amministrazione giudiziaria con riguardo al periodo 2016-2020.

A seguito dell'apertura dell'istruttoria, avvenuta con nota del 27 gennaio 2021, nell'ottica di una proficua collaborazione tra amministrazioni pubbliche, questa Sezione ha predisposto una serie di quesiti riguardanti l'attivazione del PCT e la sua estensione, al fine di avere una visione complessiva sulle tempistiche di realizzazione, sulle risorse complessivamente assegnate e spese, sulle criticità e i correttivi che necessari per garantirne la piena esecutività sia sul piano legislativo che di reingegnerizzazione delle procedure.

La documentazione è stata fornita dai seguenti soggetti istituzionali.

Per il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi:

- la Direzione generale del bilancio e della contabilità.

Per la gestione delle risorse finanziarie comunitarie:

- la Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione.

Per il Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi:

- la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati (DGSIA).

Per quest'ultima, se ne evidenzia il ruolo centrale¹²² nella costruzione della transizione, nella scelta della modalità operativa digitale e dei conseguenti processi di riorganizzazione nonché nella preferenza di servizi aperti e di qualità facilmente fruibili (ai sensi dell'art. 17 del CAD¹²³).

¹²² D.P.C.M. n. 84/2015 Regolamento di riorganizzazione del Ministero della giustizia ...” come modificato dal D.m. 23 aprile 2020 “Misure necessarie al coordinamento informativo ed operativo tra la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi e le altre articolazioni del Ministero...”.

¹²³ Art. 17 comma 1: a) coordinamento strategico dello sviluppo dei sistemi informativi, di telecomunicazione e fonia, in modo da assicurare anche la coerenza con gli standard tecnici e organizzativi comuni;
b) indirizzo e coordinamento dello sviluppo dei servizi, sia interni che esterni, forniti dai sistemi informativi di telecomunicazione e fonia dell'amministrazione;
c) indirizzo, pianificazione, coordinamento e monitoraggio della sicurezza informatica relativamente ai dati, ai sistemi e alle infrastrutture anche in relazione al sistema pubblico di connettività, nel rispetto delle regole tecniche di cui all'articolo 51, comma 1;

6.1. La dotazione delle risorse finanziarie nazionali e dei fondi comunitari per il PCT nel periodo 2016 - 2020

Sulla base delle informazioni pervenute dalle tre Direzioni interessate - la Direzione generale del bilancio, la Direzione generale per il Coordinamento delle Politiche di coesione e la Direzione generale dei sistemi informativi e automatizzati (DGSIA) - è stato ricostruito il quadro finanziario delle risorse dedicate al PCT e il relativo flusso di spesa per il periodo 2016-2020. La Dgsia ha precisato che sono state destinate risorse finanziarie attraverso l'utilizzo di più capitoli - con riferimento a diversi piani gestionali (pg) - riguardanti, in

d) accesso dei soggetti disabili agli strumenti informatici e promozione dell'accessibilità anche in attuazione di quanto previsto dalla legge 9 gennaio 2004, n. 4;

e) analisi periodica della coerenza tra l'organizzazione dell'amministrazione e l'utilizzo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, al fine di migliorare la soddisfazione dell'utenza e la qualità dei servizi nonché di ridurre i tempi e i costi dell'azione amministrativa;

f) cooperazione alla revisione della riorganizzazione dell'amministrazione ai fini di cui alla lettera e);

g) indirizzo, coordinamento e monitoraggio della pianificazione prevista per lo sviluppo e la gestione dei sistemi informativi di telecomunicazione e fonia;

h) progettazione e coordinamento delle iniziative rilevanti ai fini di una più efficace erogazione di servizi in rete a cittadini e imprese mediante gli strumenti della cooperazione applicativa tra pubbliche amministrazioni, ivi inclusa la predisposizione e l'attuazione di accordi di servizio tra amministrazioni per la realizzazione e compartecipazione dei sistemi informativi cooperativi;

i) promozione delle iniziative attinenti all'attuazione delle direttive impartite dal Presidente del Consiglio dei ministri o dal Ministro delegato per l'innovazione e le tecnologie;

j) pianificazione e coordinamento del processo di diffusione, all'interno dell'amministrazione, dei sistemi di identità e domicilio digitale, posta elettronica, protocollo informatico, firma digitale o firma elettronica qualificata e mandato informatico, e delle norme in materia di accessibilità e fruibilità nonché del processo di integrazione e interoperabilità tra i sistemi e servizi dell'amministrazione e quello di cui all'articolo 64-bis.

j-bis) pianificazione e coordinamento degli acquisti di soluzioni e sistemi informatici, telematici e di telecomunicazione al fine di garantirne la compatibilità con gli obiettivi di attuazione dell'agenda digitale e, in particolare, con quelli stabiliti nel piano triennale di cui all'articolo 16, comma 1, lettera b).

1-bis. Per lo svolgimento dei compiti di cui al comma 1, le Agenzie, le Forze armate, compresa l'Arma dei carabinieri e il Corpo delle capitanerie di porto, nonché i Corpi di polizia hanno facoltà di individuare propri uffici senza incrementare il numero complessivo di quelli già previsti nei rispettivi assetti organizzativi.

1-ter. Il responsabile dell'ufficio di cui al comma 1 è dotato di adeguate competenze tecnologiche, di informatica giuridica e manageriali e risponde, con riferimento ai compiti relativi alla transizione, alla modalità digitale direttamente all'organo di vertice politico.

1-quater. È istituito presso l'AgID l'ufficio del difensore civico per il digitale, a cui è preposto un soggetto in possesso di adeguati requisiti di terzietà, autonomia e imparzialità. Chiunque può presentare al difensore civico per il digitale, attraverso apposita area presente sul sito istituzionale dell'AgID, segnalazioni relative a presunte violazioni del presente Codice e di ogni altra norma in materia di digitalizzazione ed innovazione della pubblica amministrazione da parte dei soggetti di cui all'art. 2, c. 2. Ricevuta la segnalazione, il difensore civico, se la ritiene fondata, invita il soggetto responsabile della violazione a porvi rimedio tempestivamente e comunque non oltre trenta giorni. Le decisioni del difensore civico sono pubblicate in un'apposita area del sito Internet istituzionale. Il difensore segnala le inadempienze all'ufficio competente per i procedimenti disciplinari di ciascuna amministrazione.

1-quinquies. AgID pubblica sul proprio sito una guida di riepilogo dei diritti di cittadinanza digitali previsti dal presente Codice.

1-sexies. Nel rispetto della propria autonomia organizzativa, le pubbliche amministrazioni diverse dalle amministrazioni dello Stato individuano l'ufficio per il digitale di cui al comma 1 tra quelli di livello dirigenziale oppure, ove ne siano privi, individuano un responsabile per il digitale tra le proprie posizioni apicali. In assenza del vertice politico, il responsabile dell'ufficio per il digitale di cui al comma 1 risponde direttamente a quello amministrativo dell'ente.

1-septies. I soggetti di cui al comma 1-sexies possono esercitare le funzioni di cui al medesimo comma anche in forma associata.

particolare, sia la parte corrente (funzionamento del Servizio Informativo: capp. 1151, 1350, 1501, 1751, 2121) che in conto capitale (sviluppo del Servizio Informativo: capp. 7203¹²⁴, 7206, 7442), a cui se ne sono aggiunti ulteriori (cap. 1451 per il funzionamento del DGSIA; cap. 1462 pg. 14 per manutenzione aule adibite alla multivideoconferenza).

Come precedentemente esposto, le risorse finanziarie volte a consentire l'avvio e l'implementazione del PCT, rappresentano una quota parte di quelle complessive destinate alla digitalizzazione dell'amministrazione ovvero per la gestione e lo sviluppo del S.I.

Nella tabella che segue è riportata la ricostruzione degli stanziamenti complessivi delle risorse finanziarie a partire dal 2016 e fino al 2020. Per il S.I. nel suo complesso le risorse stanziare nell'intero periodo ammontano a 1.176.596.307 euro (di cui 348.705.829 euro per la parte corrente; 827.890.478 euro per lo sviluppo dello stesso).

Tabella n. 14 - Quadro finanziario periodo 2016-2020 - Stanziamenti iniziali e finali.

Processo civile telematico	Es. fin.	Stanziamenti iniziali	Variazioni	Stanziamenti finali
Funzionamento servizio informativo	2016	52.044.503	16.042.954	68.087.457
	2017	55.191.374	7.130.243	62.321.617
	2018	54.272.995	5.057.446	59.330.441
	2019	65.008.332	11.943.978	76.952.310
	2020	64.108.332	17.905.672	82.014.004
Totale Funzionamento		290.625.536	58.080.293	348.705.829
Sviluppo servizio informativo	2016	16.216.659	57.729.558	73.946.217
	2017	15.578.205	52.632.750	68.210.955
	2018	151.139.782	2.237.754	153.377.536
	2019	207.607.089	32.158.038	239.765.127
	2020	271.981.623	20.609.020	292.590.643
Totale Sviluppo		662.523.358	165.367.120	827.890.478
Totale risorse PCT		953.148.894	223.447.413	1.176.596.307

Fonte: Dgsia- Elaborazione Corte dei conti

¹²⁴ Piani gestionali dall'8 all'11 del cap. 7203: sono risorse provenienti dal Fondo finanziamento e sviluppo infrastrutturale del Paese (euro 1.246.603.932,00 - DPCM di riparto del 21.7.2017) da erogarsi, nel periodo 2017-2032, per il settore d'intervento g) informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria. Per quanto riguarda i pp.gg. dal 12 al 14 sono stati istituiti nel 2020 per allocare risorse stanziare ai sensi dell'art. 219, comma 1 e 2 del d.l. n. 34/202 in relazione all'emergenza COVID.

La Direzione generale bilancio, per quanto di competenza, ha predisposto la seguente tabella riepilogativa.

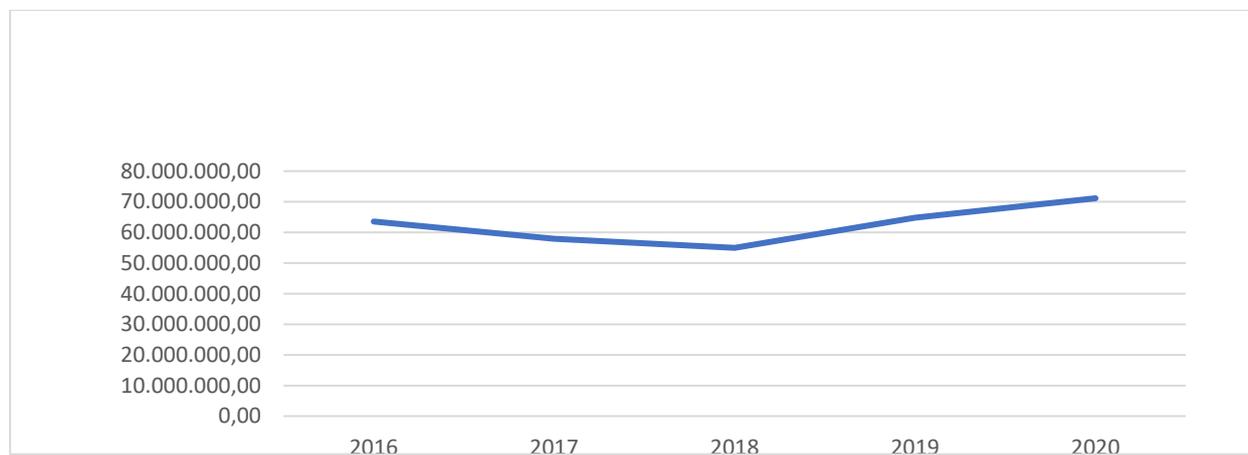
Tabella n. 15 - Stanziamenti definitivi per gestione S.I. - cap. 1501

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni	Stanziamento definitivo di competenza
2016	47.519.473	16.012.471	63.531.944
2017	50.678.980	7.219.280	57.898.260
2018	49.932.429	5.016.845	54.949.274
2019	47.993.808	16.823.978	64.817.786
2020	47.993.808	23.134.672	71.128.480
TOTALE	244.118.498	68.207.246	312.325.744

Fonte: Direzione generale bilancio

I grafici sottostanti mostrano una sintesi del finanziamento di parte corrente e in conto capitale, evidenziando una fase espansiva a partire dal 2018.

Grafico n. 2 - Stanziamenti definitivi per gestione S.I. - cap. 1501



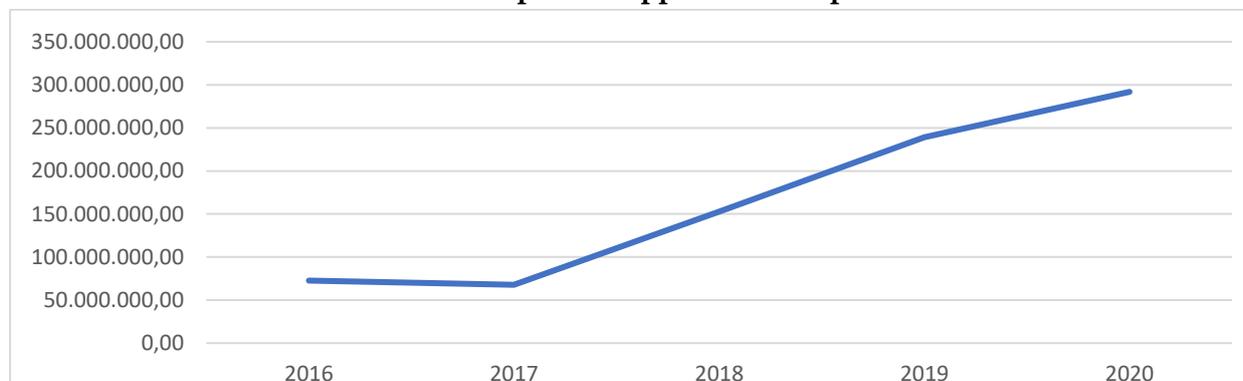
Fonte: elaborazione Cdc su dati Dgsia

Tabella n. 16 - Stanziamenti definitivi per Sviluppo del S.I. cap. 7203

Esercizio	Stanziamento iniziale di competenza	Variazioni stanziamento competenza	Stanziamento definitivo di competenza
2016	15.723.860	56.935.302	72.659.162
2017	15.086.933	52.646.689	67.773.622
2018	150.648.555	2.237.754	152.886.309
2019	207.119.084	31.958.038	239.077.122
2020	271.293.618	20.609.020	291.902.638
TOTALE	659.872.050	164.386.803	824.298.853

Fonte: Direzione generale bilancio

Grafico n. 3 - Stanziamenti definitivi per Sviluppo del S.I. cap. 7203



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dgsia

Dal 2018, oltre al sostegno della quota parte delle risorse ordinarie di cui alla tabella precedente, si sono rese disponibili risorse provenienti dal fondo infrastrutturale previste per la strategia sulla digitalizzazione (Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, art. 1, c. 140, L.B. 2017 rifinanziato ai sensi dell'art. 1, c. 1072, della L.B. 2018 e dall'art. 1, c. 95, della L.B. 2019).

La dotazione prevista del Fondo di cui sopra, relativamente all'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria settore di intervento lett. g), ammonta ad euro 1.246.603.932 (DPCM di riparto del 21.7.2017) da erogarsi, nel periodo 2017 - 2032, secondo le finalità di cui alla tabella che segue.

Tabella n. 17 - Finanziamenti complessivi con risorse del Fondo infrastrutturale per la digitalizzazione del Ministero della giustizia

Oggetto	Cup	Costo totale	Impegnato al 30/09/2020	NOTE
PCT	J59D17000610006	42.095.281	28.497.927	Nuovo contratto quinquennale 2018-2023. In corso affidamento per 60.000.000,00
PPT	J51C17000050001	225.037.273	140.077.155	Sottoscritto contratto quinquennale e avvio gara
Big data	J59B17000020001	16.679.161	2.046.920	
Sistemi amministrativi	J51C17000030001	40.176.740	31.808.193	Sottoscritto contratto triennale nel 2018
Sistema informativo penitenziario	J89B17000180001	37.865.025	13.577.083	
Sale server	J56G170000580001	212.828.000	81.557.924	
Aumento Banda	J56F17000000001	565.600.000	163.324.327	Periodo 2017-2023

Fonte: Ricognizione della digitalizzazione in vista della presentazione dei progetti del PNRR, del 1 febbraio 2021. pag. 25 e ss.

Ulteriori risorse risultano gestite dalla Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione, all'interno del *Pon Governance e capacità istituzionale* per il periodo 2014-2020, con un importo pari a euro 27.533.333, relativamente all'Asse 2, OT 2, Azione 2.2.3 "Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica (informatizzazione del processo civile), il supporto organizzativo all'informatizzazione e telematizzazione degli uffici giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto all'attivazione di interventi di *change-management*"¹²⁵.

Parte dell'azione, implementata attraverso il progetto "Estensione del PCT ai Giudici di Pace" (CUP J59D17000610006) realizzato tramite l'unità di attuazione Dgsia, prevede la verifica dei modelli di gestione informatica per il Giudice di Pace e della modalità di trasmissione telematica (comunicazioni e notifiche).

Il contratto nell'ambito del quale sono in corso di realizzazione le attività, è stato sottoscritto in data 28 giugno 2018 (prot. DGSIA n. 21997 del 29 giugno 2018) con aggiudicatario un Raggruppamento Temporaneo di imprese.

Sono state individuate le seguenti linee di intervento:

¹²⁵ La data di inizio del progetto è del 24 febbraio 2017. Il termine ultimo: 30 giugno 2023.

- L1: Reingegnerizzazione e migliorie del sistema di gestione dei registri, con revisione dei meccanismi di correzione dati, del sistema di gestione delle anagrafiche, dell'albo dei CTU e relative procedure di migrazione.

- L2: Migliorie funzionali e infrastrutturali alla consolle del magistrato, che viene riutilizzata ed estesa affinché sia fruibile anche da parte dei giudici di pace. Realizzazione di un sistema di condivisione dei modelli relativi ai provvedimenti e di strumenti di analisi e monitoraggio per gli utenti.

- L3: Migliorie architetturali e funzionali necessarie ad estendere tutti i flussi ed i servizi del PCT agli uffici del giudice di pace e ad introdurre funzioni di interoperabilità con gli uffici di merito, la Corte di Cassazione, Pubbliche Amministrazioni e altri Stati Membri dell'UE nonché realizzazione di servizi per i pagamenti telematici.

- L4: Monitoraggio, verifica e controllo dell'attuazione delle linee di intervento, coordinamento sul territorio delle attività di supporto al *change management*, incontri finalizzati all'analisi funzionale dei sistemi.

Il costo stimato dell'operazione, inizialmente di euro 9.944.450, è stato successivamente ridotto ad euro 7.796.493, per i seguenti motivi:

- l'eliminazione di una linea di intervento inizialmente dedicata al monitoraggio del progetto (per euro 950.000) poi affidata internamente alla Amministrazione;
- la revisione dei costi delle altre linee di intervento a seguito delle economie di gara.

La rimodulazione del progetto è stata approvata in data 26 maggio 2020.

Al 31 dicembre 2020 il progetto ha maturato una spesa iniziale pari ad euro 18.390.

Con nota della stessa Direzione generale, è stato precisato che l'Agenzia per la Coesione Territoriale ha previsto ulteriori risorse, con l'ammissione a finanziamento di omonimo progetto a valere sull'Asse 1, Azione 1.2.2 del Programma Azione Complementare al Pon *Governance*. Il progetto è gestito in autonomia della DGSIA nei confronti dell'Autorità di Gestione del programma e prevede le seguenti linee di intervento:

- rafforzamento e adeguamento infrastrutturale per euro 2.440.000;
- erogazione di servizi complementari (supporto all'avvio, al *change management*, trasferimento di *know-how*) per euro 3.479.000.

A tali risorse, inoltre, si aggiungono euro 8.535.980 previste sull'Asse 1 del *Pon Governance*

all'interno del progetto "Uffici di Prossimità". Tale importo complessivo è dato dalla sommatoria delle quote di costo per la digitalizzazione dei fascicoli della volontaria giurisdizione previsti per ogni Regione (euro 7.051.120) e dalle quote delle attività per la realizzazione degli applicativi per la gestione degli Uffici di Prossimità assegnati alla Regione Liguria (euro 670.000) e alla Regione Toscana (euro 814.860).

6.2. La gestione della spesa per il PCT nel periodo 2016-2020

La gestione della spesa collegata all'implementazione del PCT ha mirato alla piena integrazione dei sistemi informativi utilizzati dalla giustizia civile e all'adeguamento degli applicativi alle numerose modifiche normative che hanno interessato il programma di digitalizzazione e innovazione tecnologica del Ministero della giustizia.

La sintesi riportata nella sottostante tabella espone il totale complessivo per anno delle risorse finanziarie complessive per l'informatizzazione del Dicastero della giustizia, includendo la gestione dei diversi capitoli che direttamente e/o indirettamente hanno interessato il PCT.

Tabella n. 18 - La gestione delle risorse finanziarie per l'informatizzazione del Ministero

Anni	Stanziamiento Definitivo	Impegnato	Impegnato per conservazione	Pagato in c/competenza	Pagato in c/residui	Pagato totale	Residui finali
2016	68.087.457	67.618.675		28.974.011	32.087.824	61.061.835	41.758.355
2017	62.321.617	55.717.299		35.154.374	31.344.404	66.498.778	28.493.211
2018	59.330.441	50.229.006		26.464.969	16.873.032	43.338.001	28.366.300
2019	76.952.310	54.584.550	12.368.060	35.492.727	23.730.558	59.223.285	35.384.243
2020	82.014.004	56.953.978		41.742.336	22.102.738	63.845.074	23.634.070
Totale Funzionamento	348.705.829	285.103.508	12.368.060	167.828.417	126.138.556	293.966.973	
2016	73.946.217	29.997.506	43.868.547	3.776.202	47.330.901	51.107.102	113.250.352
2017	68.210.955	57.147.395	10.620.536	11.347.962	51.152.145	62.500.106	116.797.850
2018	153.377.536	80.191.583	57.188.407	17.421.062	65.436.999	82.858.061	162.343.101
2019	239.765.127	71.114.781		28.193.904	48.320.399	76.514.303	164.014.341
2020	292.590.643	121.513.950		71.582.400	70.577.737	142.160.137	102.107.508
Totale Investimenti	827.890.478	359.965.215	111.677.490	132.321.530	282.818.181	415.139.709	
Totale complessivo	1.176.596.307	645.068.723	124.045.550	300.149.947	408.956.737	709.106.682	

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Dgsia

Alla data del 30 settembre 2020, in merito al **periodo 2018- 2020**, risultano attivati i seguenti contratti¹²⁶.

Tabella n. 19 – La gestione delle risorse del Fondo infrastrutturale per il PCT e il PPT

Oggetto	Cup	Costo totale	Impegnato al 30/09/2020	NOTE
PCT	J59D17000610006	42.095.281	28.497.927	Nuovo contratto quinquennale 2018-2023. In corso affidamento per 60.000.000
PPT	J51C17000050001	225.037.273	140.077.155	Sottoscritto contratto quinquennale e avvio gara

Fonte: Dgsia

La Direzione generale per le politiche di coesione ha aggiornato i dati relativi al finanziamento con fondi comunitari trasmettendo la seguente tabella.

Tabella n. 20 – La gestione dei fondi comunitari

Progetto	Quota Pon Governante 2014-2020	Quota Programma Complementare al Pon Gov 2014-2020	Totale	Spesa maturata
PCT ai giudici di pace (0T2)	7.796.493	5.919.000	13.715.493	57.341
Uffici di Prossimità (0T11)	8.535.980	0	8.535.980	0
Grand Total	16.332.473	5.919.000	22.251.473	57.341

Fonte: Direzione generale per il coordinamento delle politiche di coesione

Nella tabella successiva sono esposte le partite imputate al PCT coperte da stanziamenti derivanti sia dal fabbisogno che dagli investimenti previsti per l’ammodernamento infrastrutturale del paese (cfr: fondo infrastrutture: previsti 47,5 mld. dal 2017 al 2032), parte di questi destinati alla informatizzazione dell’amministrazione giudiziaria¹²⁷.

Con riferimento al PCT, il “fondo infrastrutture” ha previsto un finanziamento complessivo, per il periodo 2017-2032, di euro 68.770.040 da allocare nel piano gestionale 8,

¹²⁶ In Ministero della giustizia, relazione del febbraio 2021. Pag. 25 e ss. Si tratta di 11 progetti inclusi quelli citati in tabella.

¹²⁷ Art. 1, c. 140 lett. g della l. n. 232/2016.

appositamente istituito, del capitolo di bilancio 7203.

Tabella n. 21 - Ricostruzione in dettaglio delle risorse finanziarie impegnate e pagate per il PCT

Tipologia stanziamenti	Anno	Partite	Capitolo	Impegnato	Pagato	Residuo al 31.12.2020
Bilancio di previsione	2016	101	1501 - GESTIONE	988.151	981.332	
		277		163.480	156.880	
		16.407		497.760	496.131	
		13.898		81.740	78.396	
		TOTALE		1.731.131	1.712.739	
Bilancio di previsione	2016	8.792	7203 - SVILUPPO	82.106	-	82.106
		15.405		120.000	116.662	
		22.278		950.319	950.319	
		TOTALE		1.152.425	1.066.981	82.106
Bilancio di previsione	2017	1822	1501 - GESTIONE	746.640	746.132	
		1873		117.438	117.438	
		13172		117.438	115.383	
		12446		746.640	739.835	
		TOTALE		1.728.156	1.718.788	
Bilancio di previsione	2017	6891	7203 - SVILUPPO	704.036	704.036	
		21860		140.807	138.191	
		24075		125.355	125.355	
		23848		190.064	60.863	129.201
		24327		1.830.224,48	1.830.224,48	
Fondo art. 1 c. 140 l. 232/2016		TOTALE		2.990.487	2.858.670	129.201
Fondo art. 1 c. 140 l. 232/2016	2018	3768	7203 - SVILUPPO	669.607	669.607	
		15406-1		1.571.360	738.848	832.512
		26186		2.474.659	2.474.659	-
		TOTALE		4.715.626	3.883.114	832.512
Fondo art. 1 c. 140 l. 232/2016	2019	15406-2	7203 - SVILUPPO	3.771.264	3.125.002	646.262
		4459		1.870.853	1.839.750	31.103
		TOTALE		5.642.117	4.964.753	677.365
Fondo art. 1 c. 140 l. 232/2016	2020	15406-3	7203 - SVILUPPO	2.794.386	1.754.628	999.758
		7537-1		615.893	-	615.893
		TOTALE		3.410.278	1.754.628	1.615.650
TOTALE GENERALE PCT				impegnato	pagato	Residuo al 31.12.2020
				21.370.220	17.959.673	3.336.833

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati del DGSIA

6.2.1. I principali interventi realizzati

Le attività su cui si è principalmente investito (fonte DGSIA) sono:

- il completamento dell'iniziativa PCT con la definitiva telematizzazione dell'ufficio del Giudice di Pace e degli UNEP;
- il potenziamento del Registro Penale Informatizzato (integrazione ed interoperabilità) con la massima condivisione dei dati tra i soggetti coinvolti;
- la digitalizzazione degli atti, della gestione documentale e della gestione delle notifiche.

“Dal 2014 ad oggi gli obiettivi indicati dall'Unione Europea sono stati perseguiti dal Ministero della giustizia con un'articolata rete di progetti caratterizzati da un profilo di elevata scalabilità che ne consente lo sviluppo mediante investimenti incrementali, seppur nell'ambito di una visione di lungo periodo profondamente radicata nei principi di cooperazione unionale, in attuazione degli obblighi di servizio alla Giurisdizione, che gli riserva in via esclusiva l'art. 110 della Costituzione”¹²⁸.

Ciò è stato possibile anche per effetto del coinvolgimento del mondo Accademico e del dibattito dottrinale e culturale aperto su “Industria 4.0”, con il fine di individuare tecnologie e metodi per meglio realizzare gli obiettivi indicati dall'Unione Europea anche in tema di utilizzo dell'Intelligenza Artificiale (I.A.).

Il Ministero ha specificato¹²⁹ che non si tratta di realizzare processi decisionali alternativi (giudice *robot*) bensì di “fornire un ampliamento degli strumenti di conoscenza ed analisi, in fatto e in diritto, a disposizione del magistrato autonomo...”.

Appare, quindi, crescente la consapevolezza, nel contesto della quarta Rivoluzione Industriale, della “centralità del dato giudiziario, singolarmente considerato o visto nella sua dimensione aggregata (*big data*), come estensione dello spazio di libertà del cittadino in cui egli sviluppa la sua personalità o può subirne pregiudizio. La raccolta analitica e il trattamento del dato giudiziario con strumenti tecnologici, per un verso, stanno cambiando radicalmente il modo in cui la giurisdizione apprende il fatto rilevante e lo elabora ai fini di risolvere i conflitti e di applicare la legge; sotto un ulteriore profilo, la controllata

¹²⁸ Ricognizione della digitalizzazione in vista della presentazione dei progetti del PNRR, del 1 febbraio 2021. pag. 5 e ss.

¹²⁹ Cfr. Ricognizione di cui alla nota che precede, pag. 7.

disponibilità del dato e la sua appropriata conservazione e diffusione costituiscono strumenti di effettiva realizzazione dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini anche di fronte alla giurisdizione, consentendo il superamento delle asimmetrie informative che ne limitano la capacità di interloquire efficacemente con l'autorità e con controinteressati, sia nel processo, sia nei rapporti economici e sociali in senso lato".

La digitalizzazione giudiziaria non si limita alla mera dematerializzazione degli atti e dei documenti tradizionalmente cartacei, produce nuove e più ampie forme di conoscenza, costituendo un prerequisito fondamentale per l'esercizio consapevole della giurisdizione.

La qualità della digitalizzazione, eventualmente coadiuvata, in specie nella fase di acquisizione del dato, da un equilibrato supporto di strumenti di intelligenza artificiale secondo i principi della carta etica adottata dalla CEPEJ (Strasburgo, 3-4 dicembre 2018), condiziona profondamente la qualità della risposta di giustizia, prima ancora che la sua tempestività.

La Dgsia ha, altresì, precisato che occorre un controllo del *cloud* non solo come spazio di archiviazione, ma soprattutto come luogo protetto di efficiente elaborazione dei dati ponendo l'accento sulla proprietà delle reti fisiche sulle quali essi viaggiano e da cui dipenderà la reale disponibilità dei servizi ai cittadini.

Tutte le politiche di digitalizzazione si sono mosse nel solco segnato dai Piani Triennali per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione e dalle linee di azione per la trasformazione digitale del settore pubblico e del Paese (da ultimo approvato con D.P.C.M. 17 luglio 2020).

In tale cornice si sono inseriti recentemente gli sviluppi riguardanti:

- lo SPID (per l'autenticazione telematica e per i servizi interconnessi delle PA) anche nel settore giustizia;
- i Pagamenti telematici (PagoPA), applicati al processo telematico e ai procedimenti digitali;
- l'avvio del fascicolo telematico del dipendente (cd. progetto SUP - Sistema Unico Personale), che implica non solo la dematerializzazione documentale dei relativi archivi (già avviata per il sistema delle pensioni), ma anche l'interoperabilità con altre amministrazioni (es. con Inps per le pratiche pensionistiche);
- il superamento della PEC.

Nel confronto tra obiettivi e risultati, l'Amministrazione ha sottolineato come negli ultimi dieci anni si siano susseguiti importanti investimenti nella digitalizzazione della giustizia, che hanno portato, dal febbraio 2013, all'obbligatorietà delle comunicazioni telematiche di cancelleria nei Tribunali e nelle Corti d'Appello e, dal 2016, anche presso la Corte di Cassazione, settore civile; nonché, all'obbligatorietà, dal 1° luglio 2014, riguardo il deposito degli atti cd. endoprocedimentali in primo e secondo grado.

Dal 15 dicembre 2014 le notifiche telematiche sono divenute obbligatorie nel processo penale, per persona diversa dall'imputato, presso gli uffici della cognizione penale di primo e secondo grado.

Successivamente, tale prassi, è stata estesa con specifici decreti a tutti gli uffici per i minorenni, di sorveglianza ed ai giudici di pace.

Tale processo ha condotto non solo ad una crescita dei livelli di qualità dei servizi ma anche alla riduzione delle distanze territoriali e ad un aumento della trasparenza.

Al 31 dicembre 2020, i numeri principali della digitalizzazione possono essere così riassunti:

- circa 1,2 milioni sono i professionisti attivi nel telematico (avvocati, consulenti, periti, ecc.);
- oltre 56 milioni gli atti telematici depositati dagli avvocati e da altri professionisti nel processo telematico civile (PCT) dal primo luglio 2014 al 31 dicembre 2020;
- oltre 34 milioni i provvedimenti nativi digitali nel processo telematico civile (PCT) dal primo luglio 2014 al 31 dicembre 2020;
- 125 milioni circa sono le comunicazioni e notifiche telematiche civili eseguite nel medesimo periodo dalle cancellerie;
- circa 368 milioni sono le entrate all'erario incassate negli ultimi 6 anni e mezzo con il pagamento telematico del contributo per le spese di Giustizia;
- circa 33.600 da maggio 2020 i depositi penali da portale del processo penale telematico;
- circa 1.342.000 comunicazioni di notizie di reato da portale delle notizie di reato nell'anno 2020;
- circa 1.203.490 notifiche eseguite attraverso *tiap/document@* nel corso dell'anno 2020;

- circa 4.840.000 notifiche attraverso SNT nel corso dell'anno 2020.

Nell'Obiettivo PCT rientra anche la sua diffusione a tutti gli uffici e ai giudici di pace - con l'istituzione del registro informatico di cancelleria - evolvendo e ammodernando al contempo la propria architettura, anche al fine di renderla affidabile, performante e sicura.

In generale, le applicazioni necessitano di un costante sviluppo e adeguamento funzionale e architetture per effetto delle continue modifiche normative, nonché delle esigenze dell'utenza.

Per i fondi europei, viene segnalato che sono state avviate riforme attinenti l'insolvenza e l'esecuzione, al fine di favorire una maggiore efficienza del sistema giudiziario e una durata più breve delle stesse procedure.

Il Piano d'azione 2019-2023 (*Action Plan European e-Justice*), citato al Cap. II, par. 2.6., ha previsto, per la giustizia digitale, il raggiungimento dei seguenti obiettivi tendenziali da parte degli Stati membri:

- stabilire un punto di contatto centrale per i dati delle autorità competenti relativi a una serie di strumenti giuridici in materia penale (come l'ordine europeo di indagine e l'assistenza giudiziaria reciproca);
- creare un motore di ricerca comune sul portale della giustizia elettronica europea per gli annunci delle vendite giudiziarie pubblicate negli Stati membri (*Leila Project*, di cui il Ministero della giustizia ha già assunto il coordinamento);
- aumentare il numero degli organi giurisdizionali degli Stati membri che assegnano un ECLI¹³⁰ alle loro decisioni giudiziarie;
- agevolare l'accesso, la condivisione e l'interconnessione delle informazioni giuridiche pubblicate attraverso sistemi di informazione giuridica nazionale, europei e mondiali;
- sviluppare strumenti utilizzando tecnologie di intelligenza artificiale per anonimizzare o pseudonomizzare automaticamente le decisioni giudiziarie ai fini del riutilizzo;
- sviluppare uno strumento di intelligenza artificiale per l'analisi delle decisioni giudiziarie;
- sviluppare una *chatbot* in grado di aiutare gli utenti ed indirizzarli verso le

¹³⁰ Codice europeo identificativo dei documenti giuridici

informazioni che cercano;

- consentire il pagamento elettronico delle spese di giustizia;
- esaminare e analizzare le possibilità di scambiare dati con modalità digitali nell'ambito di procedimenti penali;
- scambiare informazioni, buone pratiche e tecnologie per rendere possibile la videoconferenza transfrontaliera;
- gestire il sistema e-Codex per prepararlo ad un passaggio di consegne.

Il Ministero beneficia, altresì, del progetto SRSS 19IT21 “*Strengthening Data Collection and Court Organisation regarding Insolvency And Enforcement*” al fine di supportare le iniziative delle autorità nazionali sul processo di transizione verso un quadro normativo e tecnico uniforme dei procedimenti di esecuzione forzata e insolvenza in ragione dell'interconnessione transfrontaliera dei rapporti economici sottostanti. Le attività si concentrano sulla legislazione secondaria, sugli aspetti operativi, tecnici, di raccolta dati e organizzativi e sono focalizzate sulla valutazione e sul miglioramento dell'aderenza e della capacità di risposta dell'attuale sistema italiano alla legislazione primaria, in particolare con riferimento al d.lgs. n. 14/2019 (Nuovo Codice per crisi d'impresa e insolvenza). Quest'ultima riforma organicamente la disciplina e crea un testo unico, adeguando il sistema italiano ai principi sviluppati a livello europeo e internazionale.

Nel contesto del Servizio di supporto alle riforme strutturali della *DG REFORM* della Commissione (SRSS), in rilievo, anche, l'iniziativa denominata “Progettazione e diffusione del sistema informatico per la giustizia civile e penale”, finalizzata a supportare la strategia informatica del Ministero della giustizia nel campo della giustizia sia civile sia penale.

La complessità dei sistemi informativi già in uso e di quelli in corso di progettazione implica l'adozione di modelli di analisi standardizzati con l'obbligo per l'amministrazione di monitorarne il funzionamento e individuare ulteriori interventi da realizzare, a partire dall'attuale situazione dei procedimenti civili e penali.

Sempre in ambito europeo, il Ministero - già membro *Advisory Group* del progetto *Me-CODEX II* per la manutenzione del sistema e-CODEX - partecipa ai seguenti progetti:

- “*Insolvency Registers Interconnection*” (IRI, concluso il 31 marzo scorso) coordinato dalla Germania e finanziato, nell'ambito della call CEF-TC-2016-2, con l'obiettivo di collegare, entro la scadenza di legge del 30.06.2021, il registro nazionale (implementato in

Italia nel “Portale del Registro delle Procedure”) con il portale europeo della giustizia elettronica, in applicazione del Regolamento UE n. 848/2015;

- “*Connecting EPO*”, finanziato nell’ambito della *call CEF-TC-2018- 4*, intende attivare l’ordine di pagamento europeo in tutti i tribunali italiani estendendo a questi l’infrastruttura *e-CODEX*, da installare presso il *Data Center* di Roma Balduina, nonché di apportare migliorie al sistema di gestione dei registri SICID;

- “*Judicial Auctions phase 2*” (LEILA, con avvio previsto a febbraio 2021) coordinato dall’Italia e finanziato nell’ambito della *call e-Justice JUST-JACC-EJU-AG-2020*, per lo sviluppo di un prototipo di motore di ricerca europeo sui beni immobili all’asta integrato con *provider* e/o portali nazionali.

La Dgsia, ha, inoltre, evidenziato che relativamente al PCT sono previsti vari ambiti di intervento per il Contratto SIA.107.1A.EV.21/18P (CIG 7250260FCF CUP J59D1700061006) avente ad oggetto la fornitura di sviluppi *software* del Ministero della giustizia nell’ambito dell’area civile relativi anche al programma *Pon Governance 2014/2020*, nonché sulla manutenzione dei relativi sistemi *software* e dei servizi correlati, finalizzati sia al costante adeguamento normativo del *software* in uso che alla reingegnerizzazione del PCT, alla sua estensione a nuovi ambiti e al suo adeguamento tecnologico.

Sul fronte normativo è stata segnalata l’introduzione, nelle funzionalità previste dal PCT, del nuovo rito della *class action* che ha determinato il conseguente aggiornamento *software* di tutte le funzionalità necessarie all’introduzione del nuovo rito, nonché il rifacimento del parco *software* in ragione dell’entrata in vigore del nuovo codice della crisi di impresa.

Relativamente alla estensione del PCT a nuovi ambiti e a nuovi Uffici Giudiziari, risultano in corso di definitiva realizzazione le sottoelencate attività:

1. l’estensione alla Suprema Corte di Cassazione ed alla Procura Generale presso la Corte di Cassazione del PCT, attraverso la realizzazione basata su due pilastri:

- un nuovo *client* di cancelleria (*CSC-client*) dotato delle principali funzioni del PCT (accettazione depositi telematici, controllo telematico dell’effettivo pagamento del contributo unificato, invio comunicazioni/notificazioni via PEC degli avvisi che si rendono obbligatori sulle fasi di avanzamento del procedimento nel fascicolo informatico, flusso di lavoro dei Magistrati di Cassazione sul procedimento aperto con relativo deposito dei provvedimenti inerenti, pubblicazione sul PST dei provvedimenti della CSC). Il nuovo

applicativo prenderà il posto del vecchio SIC.;

- un nuovo *Desk* del Magistrato, che renderà possibile l'avviso dei nuovi procedimenti assegnati; il passaggio dei documenti in bozza tra i componenti del collegio giudicante (Presidente, relatore, altri consiglieri) ed il deposito della sentenza, ordinanza o decreto verso il client di cancelleria con gli strumenti di firma digitale del provvedimento con strumento *OTP (one time password)* a firma remota.

La versione per la Procura generale consentirà anche al PM la visione degli atti del fascicolo ed il deposito¹³¹.

2. l'estensione del deposito telematico delle istanze di notificazione/pignoramento e di ricerca beni a tutti gli Uffici *NEP*. Per l'ufficiale giudiziario, incaricato di eseguire le notificazioni, il sistema verrà reso conforme alle prescrizioni degli artt. *ex 139, ex 140, ex 660* del Codice di procedura civile e dell'art. 157 del codice di Procedura penale e si prevede l'introduzione della procedura telematica per le richieste *ex art. 492 bis*¹³².

3. gli adeguamenti tecnologici per il PCT che prevedono:

- l'implementazione della modalità di accesso remoto agli applicativi di cancelleria per l'accesso da fuori *RUG* (la Rete Unificata di Giustizia, la rete dati interna) da parte dei cancellieri mediante autenticazione forte; l'abilitazione delle modalità di lavoro agile per le cancellerie dei Tribunali della Repubblica e per gli Uffici dei Giudici di Pace;

- la realizzazione di un nuovo Portale dei servizi telematici (*PST - <https://pst.giustizia.it/PST/>*)¹³³ come un unico punto di accesso ai servizi telematici

¹³¹ Il fine che si vuole perseguire, oltre alla dotazione delle funzionalità del PCT alla Suprema Corte di Cassazione, è nella direzione di: i) migliorare la fruibilità degli applicativi, adeguandoli alle ultime linee guida *AGID* in materia di design, usabilità e accessibilità; ii) provvedere all'aggiornamento tecnologico garantendo la piena rispondenza dei nuovi applicativi alle 'linee guida dell'architettura dei sistemi *DGSIA'*; iii) effettuare una reingegnerizzazione dei processi relativi al flusso di lavoro della sesta sezione di cancelleria civile di cassazione: per consentire i flussi di processo di lavoro peculiari di questa cancelleria.

¹³² . Il progetto prevede di: i) uniformare l'utilizzo dei sistemi informatici presso gli Uffici *NEP*, dispiegando gli applicativi basati sull'infrastruttura più recente (e utilizzanti *DB Oracle*), con contestuale migrazione dei dati presenti nei sistemi informatizzati tecnologicamente superati per gli uffici attualmente dotati di sistemi informatizzati e abilitazione all'uso dei sistemi informatici per quegli uffici attualmente non serviti dagli stessi; ii) abilitare le funzionalità di deposito telematico e ricerca dei beni; iii) estendere le funzionalità tipiche del Processo Civile Telematico, già in vigore nei Tribunali e nelle Corti d'Appello, agli Uffici del Giudice di Pace. A tal fine è prevista l'implementazione dei servizi di notificazione e deposito telematici, l'introduzione di strumenti a supporto dell'attività del Giudice attualmente non disponibili (nuova applicazione denominata Portale del Giudice di Pace necessaria per consentire il deposito degli atti del Giudice) e la reingegnerizzazione del sistema mediante una nuova infrastruttura e nuove metodologie articolate sui micro-servizi, nell'ottica di fruire di un sistema modulare per ottimizzare i flussi e le prestazioni tecnologiche.

¹³³ Il *PST* permette l'accesso ad un insieme di servizi collegati al processo che si possono eseguire *online* da remoto e raccolti in macrocategorie distinguendo servizi ad accesso libero e servizi ad accesso riservato mediante *login* con autenticazione forte fuori *RUG* e con semplice autenticazione *ADN* all'interno della *RUG*. La sua evoluzione migliora: i) la fruibilità da

dell'Amministrazione (disciplinato dall'art. 6 del d.m. 21 febbraio 2011 n. 44 e dall'art. 5 del provvedimento 18 luglio 2011).

L'Amministrazione ha segnalato che tali evoluzioni avranno effetti sull'interfaccia grafica dell'applicazione e sulla fruibilità dei contenuti anche da dispositivi mobili, nonché sul motore del sistema (*back-end*) con l'adozione di CMS¹³⁴ di ultima generazione per una navigazione più fluida tra i contenuti pubblicati. Si tratta di intervento già in corso di realizzazione il cui primo *step* è stato rilasciato ad aprile 2021 e riguarda tutti i servizi, sia ad accesso pubblico che riservato, attualmente disponibili; è, inoltre, prevista la reingegnerizzazione mediante la realizzazione di *single page application* e l'utilizzo dell'architettura a micro-servizi. L'obiettivo è una maggiore fruibilità e gestione degli applicativi in modo indipendente l'uno dall'altro. Infatti, l'accesso ai servizi di consultazione pubblica sarà possibile sia in modalità anonima (con l'uso di *captcha*) che mediante *SPID* e la gestione dell'identificazione e autenticazione dovrà essere effettuata passando attraverso il sistema unico di *Identity Access Management*. L'autorizzazione, invece, sarà effettuata secondo le logiche dell'applicativo di riferimento che eroga il servizio.

In conclusione, le direttrici principali nell'ambito della digitalizzazione della giustizia sulle quali la Dgsia sta operando¹³⁵, possono essere riassunte:

- consolidamento dei sistemi su quattro poli nazionali e *datacenter* di ridondanza;
- consolidamento della rete geografica proprietaria con un anello principale di collegamento tra i quattro *datacenter* nazionali al fine di ottenere l'implementazione dei sistemi di ridondanza geografica e della *business community*, nonché la possibilità di realizzare servizi evoluti per gli utenti;
- realizzazione del *private cloud* della giustizia secondo il paradigma IaaS (*Infrastructure as a Service*);
- sviluppo di *software* secondo modelli di micro-servizi;

parte degli utenti, rendendo il portale rispondente alle linee guida AGID sul design e sull'accessibilità dei siti *web*; ii) la sicurezza. Dopo l'adozione di *SPID* come modalità di autenticazione forte (in esercizio dal 28 febbraio), si permetterà l'accesso con *CIE* e si implementerà la misura di sicurezza *CAPTCHA*. Il *CAPTCHA* (*Completely Automated Public Turing test to tell Computers and Humans Apart*, ossia il *test di Turing* pubblico e completamente automatico per distinguere *computer* e umani); iii) l'aggiornamento tecnologico. Verrà garantita la piena rispondenza del portale alle 'linee guida dell'architettura dei sistemi *DGSIA'*, mediante la reingegnerizzazione delle funzioni disponibili secondo la tecnologia a microsistemi, l'introduzione di *IAM* e *cloud*.

¹³⁴ *Content management System*.

¹³⁵ Cfr. Relazione del Ministero della giustizia del febbraio 2021. Pag. 18 e ss.

- adozione strumenti evoluti ed integrati per prestazioni di lavoro più sicure (*Security end Point*);
- realizzazione del *Security Operation Centre* (SOC) della giustizia con la previsione di un controllo unificato degli eventi di sicurezza nel rispetto delle norme del Perimetro di Sicurezza Nazionale *Cyber*;
- creazione di un'unica piattaforma digitale per la gestione documentale;
- sviluppo nuovo sistema per l'analisi dei dati provenienti dalle diverse fonti;
- semplificazione continua delle applicazioni per gli utenti finali.

6.2.2. Smart-working e formazione del personale

La già impegnativa attività di digitalizzazione del processo non solo civile è stata resa ancora più intensa dall'emergenza pandemica in corso. Alla pressante esigenza di formazione del personale si è aggiunta la necessità di organizzare appropriate forme di smart-working, ineludibili in epoca di lock-down. A tal fine il Ministero e le Organizzazioni sindacali hanno raggiunto l'Accordo che disciplina i criteri di applicazione dello *smart working* nel periodo emergenziale¹³⁶.

L'Accordo siglato si inserisce nel quadro di regolamentazione del lavoro agile nel regime emergenziale e recepisce, tempestivamente, le novità introdotte dal D.P.C.M. 13 ottobre 2020 nella parte in cui prevede che nelle pubbliche amministrazioni è incentivato il lavoro agile con le modalità stabilite dal Ministro per la pubblica amministrazione, garantendo almeno la percentuale del 50 per cento del personale impiegato nelle attività che possono essere svolte in tale modalità.

Il richiamo al rispetto degli obblighi di sicurezza dei dati, nonché di riservatezza e di protezione dei dati personali, anche in relazione al luogo di svolgimento della prestazione al di fuori della sede di servizio, sono esplicitamente richiamati nei programmi individuali di lavoro agile.

L'espletamento della prestazione lavorativa in modalità agile, così come prevista dalla normativa eccezionale di contrasto al contagio da Covid-19 (sin dal decreto-legge 17 marzo

¹³⁶ Siglato il 14 ottobre 2020.

2020, n. 18, convertito con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, entrato in vigore nella fase più dura della pandemia) ha potuto giovare della possibilità di accedere da remoto e tramite la rete *Internet* ad una serie di applicativi, gradualmente ampliata, fondamentali per garantire, anche durante l'emergenza e poi la successiva fase di ripartenza, la funzionalità degli Uffici.

Ad oggi, in estrema sintesi, gli applicativi già disponibili per gli Uffici giudiziari e per l'Amministrazione centrale sono i seguenti:

1. *Scripta* per la gestione del Protocollo degli uffici giudiziari;
2. *Calliope* per la gestione del Protocollo degli uffici ministeriali;
3. *SNT* - sistema di notifica telematica penale;
4. Servizi *webpg-cassazione* per la gestione del sito *web* della Procura Generale della Cassazione;
5. *Clarity* per il servizio gestione contratti della DGSIA;
6. Servizi per l'Organismo Indipendente di Valutazione;
7. Sistema informatico per la Biblioteca Centrale Giuridica;
8. *Sicoge* - Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria per le Amministrazioni Centrali dello Stato;
9. Sistema interrogazioni Gabinetto;
10. *Data warehouse* - programma per le rilevazioni statistiche del civile;
11. *Siamm* - sistema Informativo dell'Area Amministrativa per le spese di *giustizia*;
12. *Astrea* - Cartelle Condivise Gabinetto;
13. *Sigp*, *Sicid* e *Siecic*, per la gestione degli atti civili, con possibilità di accesso esclusivamente dai dispositivi forniti dall'Amministrazione.

Inoltre, l'Amministrazione ha fornito e continua tutt'ora a distribuire ai dipendenti ammessi al lavoro in modalità agile, per il tramite degli Uffici di appartenenza, dotazioni informatiche necessarie allo svolgimento della prestazione¹³⁷. Va evidenziato come questi dispositivi forniti dall'amministrazione siano gli unici che, per motivi di sicurezza, consentono l'accesso ai registri civili (applicativi *SIGP*, *SICID* e *SIECIC*).

¹³⁷ Nello specifico, notebook modello *Acer Travel Mate 215-52*, *Lenovo Thinkbook 15-IML* e *Lenovo Thinkbook 15*, tutti con sistema operativo *Windows 10*; ogni *PC* è inoltre dotato di *docking station*, *monitor* aggiuntivo di 23,6" e di garanzia per 60 mesi.

Per tutti gli altri applicativi si può accedere direttamente dalla rete internet anche con computer nella disponibilità del lavoratore.

Ulteriori dispositivi, per raggiungere un numero complessivo di circa 20.000 unità per il personale amministrativo giudiziario, saranno acquistati con ulteriori disponibilità di bilancio.

In relazione, invece, allo stato di attuazione della formazione per l'innalzamento della professionalità del personale in materia di competenze digitali, si evidenzia lo sforzo rilevante del Ministero finalizzato alla diffusione informativa e formativa in materia di digitalizzazione dei servizi giudiziari, penali e civili, oltre che amministrativi.

L'impegno, come detto, ha riguardato la dimensione informativa, con una chiara strategia di *engagement* dei diversi soggetti coinvolti nei processi di digitalizzazione, senza i quali non può realizzarsi una effettiva ed efficace modernizzazione dei processi di lavoro.

L'emergenza sanitaria ha costituito una criticità che ha imposto, più che un rallentamento, un forte impulso alle attività di digitalizzazione dei servizi.

Gli incontri informativi e formativi organizzati in presenza fisica sono stati sostituiti da incontri *webinar*, che hanno consentito di ampliare le sessioni ed il numero di partecipanti.

Il cambio di passo e metodo ha dovuto esso stesso essere presidiato sotto il profilo dell'innovazione e della formazione, mettendo in piedi sistemi e processi prima mai sperimentati.

Il fattore culturale, in particolare la bassa confidenza del personale della giustizia, che si attesta su un'età media di cinquantadue anni, ha costituito un ostacolo che sin dagli anni passati è stato oggetto di attenta valutazione.

Pertanto, nuovi strumenti di lavoro e condivisione delle conoscenze, delle informazioni, e degli eventi sono stati progressivamente introdotti.

La piattaforma *e-learning* in dotazione all'Amministrazione già dal 2015 è stata ulteriormente sviluppata e potenziata. La sua disponibilità, anche dall'esterno della rete giustizia, nonché la sua fruibilità da qualsiasi dispositivo, ha facilitato il raggiungimento di importanti risultati sia sul piano della varietà dell'offerta formativa che sul numero di destinatari raggiungibili, con una riduzione importante dei costi che normalmente occorre sostenere con le tradizionali metodologie in presenza.

La formazione in materia informatica ha quindi sviluppato diversificate linee d'attività,

da quelle legate allo sviluppo delle basilari competenze digitali, alle più tecniche e specifiche competenze e conoscenze in materia di applicativi penali, civili ed anche amministrativi.

Il Decreto Legislativo 29 dicembre 2017, n.216, ed il successivo Decreto ministeriale del 20 aprile 2018, hanno modificato profondamente la disciplina delle intercettazioni, introducendo anche importanti novità riguardo la gestione digitalizzata degli adempimenti connessi, coerenti con i principi normativi sottesi, oltre che le necessarie misure di sicurezza legate alla fase d'indagine del procedimento penale. Le sessioni informative e formative, iniziate nel 2019 in modalità in presenza, sono proseguite attraverso seminari *online* per tutto il periodo successivo all'entrata in vigore delle nuove norme, assicurando il presidio delle obbligatorie attività di impulso per l'approntamento degli archivi digitali per le intercettazioni, che hanno coinvolto anche importanti aspetti logistici legati alle indispensabili sale *server* e le sale ascolto per gli avvocati costituiti.

Per il settore penale le aree maggiormente interessate dagli interventi sopra sinteticamente descritti, sono stati:

1. *SICP* - sistemi informativi della cognizione penale, registri penali;
2. *NDR* - iscrizione automatica delle Notizie di reato in collaborazione con le Autorità di Polizia;
3. *TIAP* - sistema per il trattamento informatico degli atti penali, ed il fascicolo digitale;
4. *PDP* - Portale telematico per il deposito degli atti in ambito penale;
5. *SUNMP* - Sistema unico nazionale Misure di prevenzione - destinato agli uffici requirenti e giudicanti di un nucleo di uffici pilota;
6. *SMVC* - Sistema di multivideo conferenza - che ha coinvolto anche il Dipartimento Penitenziaria, per la gestione delle aule virtuali per le udienze penali;
7. *SICP* Deposito sentenze - incontri formativi dedicati alle Procure Generali relativi al sistema informatico per la comunicazione telematica dell'avviso di deposito delle sentenze ai sensi dell'art. 548 c.p.p.

La piattaforma *e-learning* ha costituito un prezioso strumento per la fruizione asincrona di tutti gli incontri informativi sui temi sopra elencati, attraverso la creazione di uno spazio dedicato, "*Open Dgsia*", che ha raccolto utilissimo materiale anche formativo per tutto il personale interessato ai processi di innovazione del settore penale.

In corso di ulteriore ampliamento, la disponibilità di percorsi formativi in materia di

Processo civile telematico. Importante la collaborazione con la Scuola Superiore della Magistratura che ha consentito di sviluppare materiali e tutorial in materia di adempimenti nel processo civile in modalità telematica.

Il settore amministrativo ha visto una forte spinta innovativa, “durante e per” l'emergenza sanitaria da Covid-19. La necessità di “remotizzare” i processi e gli adempimenti di lavoro, per il necessario contenimento del contagio, ha costituito un'occasione ed un'opportunità per accelerare processi innovativi che, nel settore amministrativo, faticavano a decollare.

Tutti gli interventi avviati a presidio degli ambiti elencati hanno coinvolto gli Uffici giudiziari di ogni distretto e di ogni grado, senza trascurare il settore minorile e dei Giudici di Pace.

7. Il monitoraggio dell'Organismo indipendente di valutazione

L'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV), per il periodo oggetto della presente indagine¹³⁸, ha trasmesso gli esiti dell'attività avente ad oggetto la ricognizione degli obiettivi indicati dal Ministero della giustizia nei documenti di programmazione e la relativa rendicontazione degli uffici, con la finalità di analizzare le informazioni relative al livello di conseguimento degli stessi non solo in termini di programmazione ma anche di risultato.

Tale valutazione della performance ha fatto emergere alcune criticità che meritano di essere brevemente esaminate:

1. Le Direttive generali adottate dal Ministero della giustizia nel corso degli ultimi 10 anni presentano un elevato livello di eterogeneità tanto nella struttura quanto nell'articolazione dei contenuti, nonché in relazione alle modifiche apportate al bilancio dello Stato.

Tale eterogeneità si riflette sui contenuti e sulle modalità di programmazione delle

¹³⁸ Nota OIV allegata alla risposta del Gabinetto del Ministero del 29 marzo 2021. Direttive generali per l'attività amministrativa e la gestione, adottate ai sensi dell'art. 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286, e successive modificazioni; Note integrative al rendiconto generale dello Stato, adottate ai sensi dell'art. 35, comma 2, della legge n. 196 del 31 dicembre 2009; Relazioni sulla *performance*, adottate ai sensi dell'art. 10, comma 1, lett. b) del decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150, e successive modificazioni. La scelta di analizzare le tre tipologie di documenti risponde, inoltre, all'opportunità di verificare se gli stessi siano stati predisposti dall'Amministrazione in modo organico. In merito a quest'ultimo aspetto, si anticipa una valutazione di sostanziale coerenza tra i contenuti proposti dall'Amministrazione nelle tre tipologie di documento considerate.

iniziative riconducibili al PCT che risulta all'interno della programmazione di tutte le Direttive generali emanate nel corso degli ultimi 10 anni, fatta eccezione per le Direttive generali relative al 2013 e al 2014.

Nel 2015 e 2016, le schede obiettivo individuano nella missione 6 Giustizia, del programma Giustizia civile e penale, l'obiettivo strategico intestato al Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del personale e dei servizi "Accelerazione del processo civile e penale telematico" con i relativi indicatori di risultato (*output*) e le relative risorse finanziarie per il triennio 2015-2017 e 2016-2018; appare subito evidente come la digitalizzazione del PCT sia già stata sostanzialmente associata a quella del PPT.

A partire dal 2017 l'obiettivo strategico cambia denominazione e numerazione e si riferisce al solo PCT: il perimetro di misurazione, monitoraggio e valutazione è limitato all'aspetto organizzativo delle attività riguardanti il Giudice di pace, la Suprema Corte di cassazione e la giustizia minorile.

Nel 2018, a valle dell'aggiornamento di cui al decreto legislativo 12 maggio 2016, n. 90, relativo, in particolare, alla disciplina sulla predisposizione delle Note integrative e con l'introduzione delle *azioni* quali aggregato intermedio di spesa tra il capitolo e il programma - il Ministero della giustizia ha proceduto ad un riesame degli obiettivi contenuti nella Nota integrativa al bilancio di previsione.

L'intento è stato quello di finalizzare e semplificare il quadro della programmazione spostando i contenuti di programmazione dai processi interni agli impatti attesi.

Il riferimento al PCT, da questo momento, diventa indiretto tanto nella descrizione quanto nella denominazione dell'obiettivo (il n. 16) rientrando in quello più generale di "Innovazione, efficientamento e modernizzazione degli uffici giudiziari".

Il perimetro, dunque, diventa più ampio rispetto a quelli presentati negli anni precedenti. Per gli indicatori si conferma quello già impiegato nel 2017 (riferito al numero complessivo degli uffici del Giudice di pace con servizi telematici attivi) affiancato da due nuovi indicatori che non fanno specifico riferimento al PCT.

La stessa impostazione viene mantenuta per l'anno 2019.

La Direttiva generale 2020 è redatta con un'impostazione nuova, senza rendere il dettaglio degli obiettivi e degli indicatori contenuti nella Nota integrativa al bilancio di previsione.

Tra i contenuti di programmazione riconducibili al PCT, l'Oiv evidenzia:

- a. l'integrale digitalizzazione di tutti i servizi ed utilizzo di tutte le tecnologie che hanno un impatto sulla durata dei procedimenti;
- b. formazione continua del personale di magistratura, in modo da consentire la più ampia capacità di utilizzo dei nuovi strumenti.

L'obiettivo della Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di coesione consiste nel finanziamento, attraverso fondi europei, di progetti per l'Avanzamento delle politiche di digitalizzazione, con implementazione del PPT e l'estensione del PCT alla Cassazione, agli Uffici Minorili ed agli Uffici del Giudice di Pace.

Dall'analisi della Direttiva generale e dei relativi allegati non è possibile desumere le risorse e gli indicatori dedicati a tali obiettivi.

2. La disamina delle Note integrative al rendiconto adottate dal Ministero della giustizia tra il 2010 e il 2019 ha evidenziato come il tema del PCT sia stato oggetto di costante attenzione nell'ambito dei documenti di programmazione e rendicontazione economico-finanziaria sebbene non contraddistinto da elementi di specificità e con un approccio disomogeneo nel tempo che rende difficile la valutazione degli effetti complessivamente prodotti.

Tuttavia, in relazione alle modalità di misurazione e valutazione della *performance* connessa al PCT, l'Oiv ha rilevato la presenza di tre *trend* di carattere generale:

- a) l'amministrazione non esplicita in modo chiaro le risorse associate al PCT nell'ambito delle Note integrative. Tale circostanza è in parte riconducibile all'approccio metodologico adottato dalla Ragioneria Generale dello Stato, peraltro modificato nel corso del tempo e volto più a definire un quadro d'insieme dei macro-risultati che ogni Amministrazione intende perseguire, piuttosto che definire un insieme dettagliato di obiettivi. Da tale impostazione deriva che le risorse rendicontate non si riferiscono in via esclusiva al PCT, ma ad obiettivi e azioni dal perimetro più ampio;
- b) gli indicatori selezionati consentono una misurazione solo parziale. Quelli dedicati alla capacità di impegnare le risorse finanziarie e al livello di diffusione di determinate tecnologie, riescono a rappresentare lo stato di avanzamento ma in modo non del tutto efficace e, soprattutto, non forniscono alcuna indicazione circa gli effetti che il PCT e le altre innovazioni programmate avrebbero dovuto realizzare;

c) gli indicatori, tranne che per il 2019, hanno un valore consuntivo corrispondente esattamente al *target* prefissato, si tratta di una circostanza che tende a far presumere che il valore degli indicatori proposti sia stimato e non rilevato puntualmente nell'ambito di sistemi informativi, tanto in fase di programmazione quanto in fase di rendicontazione.

Per rilevare lo stato di realizzazione degli obiettivi proposti in fase di programmazione, su sollecitazione dell'Oiv, sin dal 2017 è stato adottato un sistema di valutazione delle attività e individuato un *rating* per ciascun obiettivo.

A tal proposito è stato chiesto ai Dipartimenti di indicare nella scheda di rilevazione lo stato di realizzazione dei singoli programmi secondo la seguente casistica:

- a) il Centro di Responsabilità Amministrativa sta realizzando l'obiettivo secondo quanto previsto;
- b) la realizzazione dell'obiettivo è in ritardo a causa di elementi di criticità esterni;
- c) la realizzazione dell'obiettivo è in ritardo a causa di elementi di criticità interni;
- d) il Centro di Responsabilità Amministrativa non ha prodotto significativi miglioramenti.

Di seguito si riportano gli esiti dei monitoraggi svolti per gli anni 2017-2018-2019 e primo semestre 2020 riferiti a obiettivi riconducibili al tema PCT.

Tabella n. 22 - Scheda Programma di spesa Giustizia civile e penale

Obiettivo 2017	Tipologia	Rating
Obiettivo 71 - Processo civile telematico	strategico	A
Obiettivo 73 - Infrastrutture per il processo civile telematico ed il processo penale telematico	strategico	A
Obiettivo 2018	Tipologia	Rating
16 - Innovazione, efficientamento e modernizzazione degli uffici giudiziari	strategico	A
Obiettivo 2019	Tipologia	Rating
16 - Innovazione, efficientamento e modernizzazione degli uffici giudiziari	strategico	A

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Oiv

I contenuti raccolti forniscono altresì una rappresentazione organica degli indicatori di risultato adottati dall'Amministrazione nell'ambito del ciclo della *performance*; si precisa che all'interno dei documenti di rendicontazione, predisposti periodicamente dal Ministero, sono presenti ulteriori indicatori riferiti al PCT, ma rilevati in modo discontinuo ed estemporaneo.

La tabella che segue riporta una sintesi dell'ambito di *performance* e degli indicatori

finanziari (non specifici per il PCT) secondo la tipologia definita dall'art. 8 del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150¹³⁹.

Tabella n. 23 - Indicatori finanziari - Periodo 2010-2019

Indicatore	Ambito delle performance	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Consuntivo (pagamento + residui)	attuazione di piani e programmi	X	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Realizzazione finanziaria (a consuntivo)	attuazione di piani e programmi	X	X	X	X	X					
Avanzamento della spesa prevista per la parte capitale	attuazione di piani e programmi		X								
Avanzamento della spesa prevista per la parte corrente	attuazione di piani e programmi		X								
Percentuale di uffici dove sono stati avviati servizi automatici di comunicazione	modernizzazione e il miglioramento qualitativo						X	X			
Percentuale degli Uffici del Giudice di pace con servizi telematici attivi (sul totale degli Uffici del GdP)	modernizzazione e il miglioramento qualitativo								X	X	X
Numero di sale server ospitanti sistemi applicativi dell'area civile	modernizzazione e il miglioramento qualitativo								X	X	X

Fonte: Oiv

Come già evidenziato, i referti di rendicontazione, predisposti dal Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria, il personale e i servizi (DOG), presentano nei diversi esercizi ulteriori indicatori per lo più relativi a:

- numero di uffici giudiziari coinvolti o nei quali il PCT è operativo;
- numero di documenti gestiti in formato digitale;
- numero di utenti coinvolti, attivati, formati;
- numero di depositi telematici;
- avanzamento dei progetti dedicati al potenziamento dell'infrastruttura.

¹³⁹ a) l'attuazione di politiche e il conseguimento di obiettivi collegati ai bisogni e alle esigenze della collettività.

b) l'attuazione di piani e programmi, ovvero la misurazione dell'effettivo grado di attuazione dei medesimi, nel rispetto delle fasi e dei tempi previsti, degli standard qualitativi e quantitativi definiti, del livello previsto di assorbimento delle risorse.

c) la rilevazione del grado di soddisfazione dei destinatari delle attività e dei servizi anche attraverso modalità interattive;

d) la modernizzazione e il miglioramento qualitativo dell'organizzazione e delle competenze professionali e la capacità di attuazione di piani e programmi.

e) lo sviluppo qualitativo e quantitativo delle relazioni con i cittadini, i soggetti interessati, gli utenti e i destinatari dei servizi, anche attraverso lo sviluppo di forme di partecipazione e collaborazione.

f) l'efficienza nell'impiego delle risorse, con particolare riferimento al contenimento ed alla riduzione dei costi, nonché all'ottimizzazione dei tempi dei procedimenti amministrativi.

g) la qualità e la quantità delle prestazioni e dei servizi erogati.

h) il raggiungimento degli obiettivi di promozione delle pari opportunità.

Sebbene gli indicatori ora richiamati non siano rendicontati in modo sistematico, l'analisi della documentazione predisposta dall'Amministrazione ha consentito all'Oiv di rilevare una progressiva implementazione delle innovazioni tecnologiche e organizzative connesse all'introduzione del PCT.

Il sistema di misurazione e valutazione dedicato a tale tema è tuttavia parziale e ciò sia in riferimento agli ambiti di *performance* considerati sia rispetto alla declinazione sui diversi livelli organizzativi in cui si articola la giustizia.

Inoltre, con riferimento agli ambiti di misurazione, non si rilevano indicatori di impatto che consentano di apprezzare quali bisogni ed esigenze della collettività siano state soddisfatte dall'introduzione di tale innovazione e quale sia l'effettivo impatto generato sull'attività giurisdizionale in particolare e nel contesto socioeconomico in generale.

Tali dati, verosimilmente presenti nei documenti di progettazione collegati al PCT, non sono però oggetto di specifica programmazione e rendicontazione.

Un ulteriore ambito che risulta difficile valutare è quello dell'efficienza intesa come rapporto tra risorse impegnate e risultati conseguiti. Con riferimento a tale profilo risulta possibile ricostruire, anche qui parzialmente, l'ammontare delle risorse finanziarie impiegate; mentre il livello degli *output* generati non viene sistematicamente rilevato.

Un terzo ambito di *performance* trascurato nella rendicontazione è quello relativo al livello di soddisfazione dell'utenza, tanto interna quanto esterna.

Con riferimento ai diversi livelli organizzativi, l'Oiv evidenzia che il Ministero della giustizia, sebbene dotato di strumenti metodologici per lo sviluppo di sistemi di controllo di gestione, non ha definito e implementato, nel corso degli anni presi in considerazione, soluzioni informative e organizzative per la raccolta sistematica, il monitoraggio e l'analisi di dati di gestione articolati per Dipartimenti, Direzioni, Uffici centrali e Uffici Giudiziari.

L'assenza di attività periodiche e consolidate di controllo di gestione costituisce, con riferimento specifico all'implementazione di un processo di innovazione quale appunto il PCT, un evidente limite rispetto alla possibilità di misurare e valutare le *performance* prodotte da tale strumento.

La valutazione del livello di efficacia del PCT richiede, infatti, di osservare l'effetto che la sua implementazione produce sui dati di gestione e sulle statistiche giudiziarie dei diversi Uffici giudiziari, attivando analisi organizzative che tengano adeguatamente in conto gli

effetti prodotti da processi concomitanti di innovazione, non sempre omogenei nei diversi contesti territoriali, nonché le criticità e le eterogeneità esistenti sotto il profilo delle risorse umane e finanziarie, delle dotazioni infrastrutturali, delle interlocuzioni con i diversi utenti.

Le Relazioni sulla *performance* del Ministero della Giustizia si compongono, nella quasi totalità degli anni considerati, di un documento primario e di allegati che contengono nel dettaglio i contributi predisposti dalle diverse articolazioni organizzative del Ministero. La rendicontazione dei risultati raggiunti in tema di PCT si colloca normalmente all'interno del contributo predisposto dal Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria, il personale e i servizi (DOG).

Di seguito si riporta, anno per anno, un'indicazione sintetica del contenuto che le Relazioni sulla *performance*¹⁴⁰ dedicano al tema.

Anno 2016. La Relazione dedica una pagina di taglio descrittivo all'obiettivo strategico "Accelerazione processo civile e penale - processo telematico". Ulteriori informazioni di carattere quantitativo e qualitativo sono riportate negli allegati predisposti dal DOG.

Anno 2017. La Relazione dedica tre pagine, di taglio misto quantitativo e descrittivo, agli obiettivi strategici "2. Accelerazione processo civile e penale - processo telematico" e "4. Infrastrutture per il processo civile telematico ed il processo penale telematico". Ulteriori informazioni di carattere quantitativo e qualitativo sono riportate negli allegati predisposti dal DOG.

Anno 2018. La Relazione dedica un contenuto minore al tema processo civile telematico nella sezione "3.3 Sintesi dei principali risultati raggiunti"; ove riporta anche i contenuti delle Note integrative al rendiconto generale dello Stato già illustrate in precedenza. Ulteriori informazioni di carattere quantitativo sono riportate negli allegati predisposti dal

¹⁴⁰ Anno 2011. Il PCT costituisce il Piano esecutivo di azione (PEA) n. 16. La Relazione riporta in allegato le seguenti informazioni: "Dal monitoraggio dell'avanzamento delle attività realizzate fino alla data del 31 dicembre 2011 è emerso che, tranne i PEA n. 3 e 5 che sono stati sospesi, tutti gli altri sono stati conclusi o sono in linea con la programmazione pluriennale".

Anno 2012. L'allegato predisposto dal DOG dedica due pagine all'obiettivo "accelerazione del processo civile e penale" con riferimento al Piano straordinario per la digitalizzazione della giustizia

Anno 2013. L'allegato predisposto dal DOG dedica tre pagine all'obiettivo "accelerazione del processo civile e penale" priorità n.5 e 10. Oltre alla descrizione dei contenuti sono presenti alcuni indicatori a consuntivo.

e penale" processo civile telematico. Oltre alla descrizione dei contenuti sono presenti alcuni indicatori a consuntivo.

Anno 2015. La Relazione dedica una pagina di taglio descrittivo all'obiettivo strategico "Accelerazione processo civile e penale - processo telematico". Ulteriori informazioni di carattere quantitativo e qualitativo sono riportate negli allegati predisposti dal DOG.

DOG.

Anno 2019. La Relazione riporta, tanto nel testo principale quanto negli allegati, i risultati del DOG articolati per Direzione generale. Le informazioni relative al PCT si trovano nella parte dedicata alla Direzione generale per i servizi informativi (DGSIA).

Anno 2020. La relazione rivela che l'attività di digitalizzazione è proseguita, elevando il livello dei servizi garantiti ai cittadini e alle imprese attraverso le piattaforme telematiche. Per quanto riguarda il deposito degli atti, con riferimento al processo civile, tale attività completata per i tribunali ordinari, è stata avviata nel 2020 per la Corte di Cassazione e per gli Uffici del Giudice di Pace, anche tramite l'integrazione tra gli applicativi esistenti.

8. L'analisi sulla gestione delle risorse nelle Relazioni della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato

Le Relazioni della Corte dei conti sul Rendiconto generale dello Stato, a partire dall'esercizio finanziario 2015, hanno sempre sottolineato l'importanza che riveste l'informatizzazione della P.A. nell'ottica dell'efficienza, dell'efficacia e dell'economicità.

In base agli obiettivi indicati dal Piano triennale per l'Informatica 2016-2018 nello specifico settore giustizia, l'attività dell'amministrazione si è svolta nella direzione di un ammodernamento tecnologico e in funzione dello sviluppo telematico del processo civile¹⁴¹ e di quello penale (sistemi informativi, settore delle notifiche e Registro unico penale).

Con il recepimento dei principi di cui all'art. 1, commi 510 e ss. della legge di stabilità 2016, infatti, è stato stabilito che l'evoluzione dei sistemi informativi debba contemplare un parallelo sviluppo del sistema in essere di *datawarehouse* sia per il civile che per il penale.

Sul piano fattuale, il sistema delle comunicazioni telematiche nel civile è risultato a pieno regime ed ha prodotto, nel periodo 2013-2016, risparmi stimati dall'Amministrazione di circa 207 milioni (costi medi)¹⁴²; di contro, nel settore penale, nel 2016 sono stati registrati sviluppi nel settore notifiche (sistema c.d. SNT); nella diffusione su tutto il territorio

¹⁴¹ Avvio delle comunicazioni telematiche a valore legale da parte della Corte di Cassazione, Sviluppo tecnico del portale delle vendite pubbliche previsto dal dl n. 85/2015 e della funzionalità delle iscrizioni agli albi dei professionisti nonché delle funzioni per la gestione dei procedimenti collegiali.

¹⁴² Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016, p. 143, nota 19: in termini di costi medi delle comunicazioni con ufficiale giudiziario moltiplicato per la metà delle comunicazioni elettroniche effettuate nel 2016.

nazionale del Sistema informativo unico penale (c.d. SICP, registro unico per gli uffici di primo e secondo grado); nella messa a regime del sistema informativo telematico delle Misure di prevenzione (SIT.MP); nella diffusione di un unico sistema penale e civile per gli uffici dei minori (SIGMA); nell'avvalimento di un unico gestore documentale su tutto il territorio nazionale.

Il PCT è stato supportato con l'assegnazione di risorse finanziarie di bilancio e fondi strutturali europei nell'ambito del *PON Governance* indirizzati su progetti di informatizzazione del processo penale telematico e della digitalizzazione innanzi ai Giudici di pace.

A tutto il 2016, lo stanziamento per le attività dirette o indirette per il PCT ammontava a 685,1 milioni; gli impegni sono stati 596,2 milioni; i pagamenti totali di 592,2 milioni.

In relazione alle fonti di finanziamento, la quota maggiore (circa 591,2 milioni) risultava rinvenibile prevalentemente nelle leggi di bilancio e nel riparto del Fondo unico di giustizia.

Nel solo 2016 lo stanziamento è stato pari a 136,2 milioni, di cui impegnati 113,8 milioni, pagati 29,7 milioni in competenza e pagati in conto residui 98,2 milioni.

Il Fondo destinato al completamento del processo telematico (cap. 1536) è stato incrementato rispetto al 2015 di 22,5 milioni con uno stanziamento definitivo nel 2016 di 72,6 milioni.

Nel Rendiconto 2017, a seguito del processo di riorganizzazione del Ministero, nell'ambito del quale sono stati definiti i programmi di competenza¹⁴³ della missione Giustizia, tra gli obiettivi individuati nell'Atto di indirizzo politico istituzionale per l'anno, è stata confermata nuovamente la necessità della diffusione di progetti di innovazione organizzativa per lo sviluppo del settore penale telematico non disgiunta, tuttavia, da un complessivo ripensamento delle professionalità al fine di adeguarle alle mutate esigenze dell'amministrazione e all'uso delle nuove tecnologie, ricorrendo anche alle risorse comunitarie come nel caso dell'estensione del PCT agli uffici dei Giudici di pace¹⁴⁴.

Con riferimento al processo telematico, la Corte ha sottolineato che, per il settore civile,

¹⁴³ I programmi sono: Giustizia civile e penale, Amministrazione penitenziaria, Giustizia minorile e di comunità, Servizi di gestione amministrativa per l'attività giudiziaria.

¹⁴⁴ Le risorse PON sull'Asse II sono legate al progetto Estensione del processo civile telematico ai Giudici di pace ammesso al finanziamento in data 17/5/2017 per un importo pari a 7.533.332,66 euro. Vedere dato aggiornato par. 2.2. della presente relazione.

l'informaticizzazione non risulta ancora completata presso la Cassazione, i Giudici di pace e la Giustizia minorile.

Rispetto alle infrastrutture digitali, i sistemi del civile risultano concentrati solamente in tre sale *server*, mentre il settore penale si presenta ancora poco sviluppato nel digitale a differenza dei sistemi applicativi (banche dati e notifiche telematiche) che sono stati uniformati sul territorio¹⁴⁵.

La maggior fonte di finanziamento per la realizzazione del Processo telematico è sempre la legge di bilancio, nonché le risorse del Fondo Unico di Giustizia (FUG) riassegnate. Nel 2017, lo stanziamento per le attività dirette o indirette per la realizzazione del processo telematico e la digitalizzazione degli atti processuali è stata pari a 102,8 milioni, di cui impegnati oltre 93 milioni e pagati in totale 123,5 milioni. Dal 2011 in totale sono stati stanziati circa 787,9 milioni e pagati oltre 715 milioni¹⁴⁶. Riflessi positivi dell'impostazione organizzativa nell'ambito della giustizia civile, unitamente agli interventi normativi ed al ricorso degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, sono stati registrati sul fronte della riduzione delle cause pendenti e dei tempi della giustizia (nel 2012, erano più di 5 milioni; nel 2016, 3,8 milioni; nel 2017, 3,6 milioni).

Nel 2018¹⁴⁷, le priorità individuate nell'Atto di indirizzo politico istituzionale sono ancora rivolte all'implementazione e ottimizzazione del PCT; al miglioramento dei sistemi applicativi come il SICID (che gestisce i registri di cancelleria)¹⁴⁸ ed il SIECIC (sistema di gestione dei registri di cancelleria civile inerenti alle procedure concorsuali, alle esecuzioni forzate, mobiliari ed immobiliari) ed alle attività realizzabili con la *console* del Magistrato e quella del Pubblico Ministero.

Nel settore penale, continua l'azione di allineamento dei sistemi applicativi dedicati alla digitalizzazione che, seppur non ancora obbligatorio per legge, è risultata comunque funzionale ad una gestione più efficace, organizzata e produttiva dei diversi adempimenti legati al settore.

L'avanzamento delle politiche di digitalizzazione, sia civile che penale, è proseguito con

¹⁴⁵ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2017, p. 144 e ss.

¹⁴⁶ Oltre alle risorse ordinarie sono compresi 5,8 milioni, quale quota del Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese (art. 1, c.140, l. n. 232 del 2016).

¹⁴⁷ Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016, p. 153.

¹⁴⁸ Il sistema è stato esteso alla quasi totalità degli Uffici dei Giudici di pace (GdP) e degli Uffici di Notificazione e Protesti (UNEP). In Corte dei conti, Relazione sul Rendiconto generale dello Stato 2016, p. 143, nota 41.

il sostegno sia di risorse finanziarie ordinarie che comunitarie; quest'ultime, con il *PON Governance e capacità istituzionale 2014-2020 - OT2 Agenda digitale e OT11 Capacità istituzionale*) hanno fatto registrare i seguenti valori per un totale di 35,6 mln (quota Pon e quota Poc)¹⁴⁹.

Con le risorse di bilancio, per l'esercizio 2018, le spese riconducibili alla realizzazione del processo telematico ed alla digitalizzazione degli atti processuali, sono state di 115,5 milioni (di cui quasi 43 milioni a titolo di pagamenti in competenza e 72,5 milioni su residui) su stanziamenti totali pari a 136,5 milioni ed impegni pari a 136,5 milioni.

Nel settore civile sono aumentati l'accesso ai servizi telematici dedicati ai professionisti ed agli enti, i depositi tramite il servizio telematico di deposito a mezzo PEC e le comunicazioni telematiche di cancelleria.

Con l'obiettivo di una sempre maggiore diffusione del processo civile telematico è stato potenziato, altresì, il sistema di gestione informatica dei pagamenti delle spese di giustizia ed assicurata l'ordinaria gestione dei sistemi informativi per quanto concerne la spesa di parte corrente e in parte capitale¹⁵⁰.

Tra le priorità dell'amministrazione, nell'anno 2019 - peraltro caratterizzato anche dall'avvio di una serie di riforme¹⁵¹ (processo civile, tempi di giudizio, semplificazione dei riti, potenziamento della negoziazione assistita, risoluzione delle controversie fuori dalle aule di giustizia, eliminazione della mediazione obbligatoria in funzione deflativa del contenzioso) - l'atto di indirizzo¹⁵² ha sottolineato, tra le priorità della Giustizia, la necessità

¹⁴⁹ Vedere dato aggiornato par. 2.2. della presente relazione.

¹⁵⁰ MEF, Note Integrative Rendiconto generale dello Stato 2018: "L'amministrazione ha usufruito di un significativo stock di risorse, stanziato per il 2018, derivante dalla ripartizione del Fondo di cui all'art. 1, comma 140, della legge n. 232 del 2016 (Fondo da ripartire per assicurare il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese). Tale ripartizione, effettuata con d.p.c.m. 21 luglio 2017 ha previsto per il Ministero della giustizia, nel periodo 2017 - 2032, risorse complessive pari a circa 1.246 milioni di euro. Per il 2018, le risorse stanziato erano circa 136,5 milioni, di cui 30,5 destinate ai progetti relativi al processo civile e penale telematico, 18,9 ai sistemi informativi dell'amministrazione giudiziaria, penitenziaria e minorile, 37 chiusura dell'esercizio, per le somme non impegnate, pari a circa 15,6 milioni di euro, l'amministrazione ha richiesto la reiscrizione".

¹⁵¹ Ddl. del 5 dicembre 2019 sull'efficienza della giustizia. Si aggiungano, inoltre, i disegni di legge di riforma sulla giustizia civile e penale ancora da dibattere.

¹⁵² L'Atto di indirizzo del 3 ottobre 2018, al punto 2, ha previsto che L'avanzamento delle politiche di digitalizzazione, con l'implementazione del Processo Penale Telematico e l'estensione del Processo Civile Telematico in Cassazione, proseguendo nel processo di digitalizzazione tanto nell'ambito della giurisdizione quanto in quello dell'attività amministrativa, al fine di innalzare ulteriormente il livello dei servizi garantiti ai cittadini e alle imprese attraverso le piattaforme telematiche; con riferimento alla giurisdizione dando ulteriore impulso allo sviluppo dei software in modo da consentire l'avvio del Processo Penale Telematico e proseguendo nell'estensione del Processo civile telematico alla Corte di Cassazione e agli Uffici del Giudice di Pace, anche tramite l'integrazione tra gli applicativi esistenti; potenziando le infrastrutture destinate al funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la

di diffondere la funzionalità “Atti e documenti” al fine di portare a compimento il Sistema informativo dell’esecuzione penale (SIES) per l’avvio del processo penale telematico (PPT)¹⁵³ ed il potenziamento di quello civile.

La Corte ha sottolineato che “assume rilievo l’opera di ristrutturazione in senso tecnologico del Dicastero¹⁵⁴. Da un lato, è in corso l’informatizzazione dell’Amministrazione anche nelle forme dell’interconnessione con la rete delle PA (le cui risorse sono allocate tra gli investimenti di parte capitale); dall’altro, continua il percorso di digitalizzazione del processo sia civile che penale già intrapreso, volto ad estendere a tutti i livelli i depositi telematici e le modalità di firma digitale e certificata degli atti e la formazione dei fascicoli documentali digitali”.

I capitoli di spesa interessati ai correlati investimenti sono il 1501 per la parte corrente e il 7203 per la parte capitale. Sulla parte corrente rientrano le spese connesse alla gestione del portale per le vendite pubbliche e il Registro delle procedure di espropriazione forzata immobiliare, delle procedure di insolvenza e degli strumenti di gestione delle crisi.

A valere sulla parte capitale la procedura di informatizzazione in senso complessivo.

A tale ultimo riguardo, la più importante fonte di finanziamento è costituita dal Fondo Investimenti e sviluppo infrastrutturale di cui all’art. 1, c. 140, della legge n. 232/2016, per l’importo di 193,03 milioni su un totale di 288,9 milioni stanziati.

Con le risorse provenienti dai fondi europei sono stati finanziati i progetti relativi al “Processo penale telematico” volto all’archiviazione digitale delle intercettazioni nella fase dell’indagine, con finanziamenti iniziali per oltre 17 milioni cui si sono aggiunti ulteriori 7 milioni e, al progetto “Estensione del processo civile telematico ai Giudici di pace”, con un investimento complessivo stimato di quasi 10 milioni.

celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti e documenti processuali; con riferimento all’attività amministrativa operando attraverso la predisposizione degli strumenti contrattuali necessari a garantire lo sviluppo, la diffusione e la successiva manutenzione delle applicazioni; rafforzando ulteriormente le politiche di sicurezza dei sistemi informatici, con particolare riguardo ai livelli di protezione dei dati afferenti alle intercettazioni di comunicazioni.

¹⁵³ La diffusione dell’applicativo P@ss, che consente il rilascio in via telematica dei certificati attestanti le iscrizioni, nei registri in dotazione agli Uffici di Procura, dei procedimenti in fase di certificati attestanti le iscrizioni, nei registri in dotazione agli Uffici di Procura, dei procedimenti in fase di indagini preliminari; l’implementazione delle tecnologie necessarie per potenziare la partecipazione a distanza nei processi penali, così da rendere più snelle le procedure in un’ottica anche di risparmio di spesa e di risorse, salvaguardando sempre la particolare tutela delle posizioni soggettive coinvolte e la sicurezza dei dati e al loro trattamento. Inoltre, prioritario è il potenziamento delle infrastrutture necessarie per il funzionamento dei servizi telematici, con particolare riguardo a quanto necessario per la celebrazione a distanza dei processi e per la digitalizzazione degli atti e documenti processuali. Tali interventi dovranno essere accompagnati dall’adozione di misure organizzative atte ad evitare stasi procedurali e irragionevoli ritardi

¹⁵⁴ Regolamento di organizzazione del 19 giugno 2019.

La Corte ha, inoltre, evidenziato come la forte implementazione dell'informatica giudiziaria a fronte dell'emergenza sanitaria che ha colpito il Paese nei primi mesi del 2020, abbia avuto ricadute positive anche per tutti quei giudizi caratterizzati da intrinseca urgenza e quindi ritenuti non sospensibili. Infatti, il rinvio d'ufficio delle udienze e la sospensione dei termini processuali disposti sin dall'inizio dell'emergenza dal d.l. n. 11/2020 e replicati a più riprese dai successivi decreti-legge dell'emergenza, si sono affiancati alla necessità della trattazione delle cause urgenti o per le quali la ritardata trattazione può arrecare pregiudizio alle parti, nonché l'esigenza di ridurre e regolamentare l'accesso ai Tribunali, anche consentendo depositi di atti in via telematica o udienze da remoto.

La stessa attività di *smart working* (art. 87 del d.l. n. 18 del 17 marzo 2020 coordinato con la legge di conversione 24 aprile 2020, n. 27) ha prodotto un'accelerazione di alcune pratiche legate al PCT e al PPT, ad esempio nel caso: dell'estensione della modalità di deposito telematico anche agli atti introduttivi (per gli uffici che hanno la disponibilità del servizio); dell'obbligo di versamento del contributo unificato con sistemi telematici di pagamento; dell'estensione delle comunicazioni e delle notificazioni in via telematica all'imputato e alle altre parti processuali; dell'allargamento dell'udienza telematica con videoconferenza o con collegamenti da remoto individuati e regolati con provvedimento del Direttore generale dei sistemi informativi e automatizzati del Ministero della giustizia per garantire la partecipazione alle udienze delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare.

Lo stanziamento in legge di bilancio 2020 è stato di ulteriori 95 milioni.

Seppur a causa della pandemia vi sia stato un forte impulso all'informatizzazione che ha affiancato il percorso di digitalizzazione già in atto" nonostante l'incremento degli investimenti nel settore, il processo civile telematico nel 2020 ha fatto progressi lenti rispetto all'obiettivo della digitalizzazione del processo innanzi al Giudice di Pace, registrando avanzamenti solo settoriali, e allo stesso modo il processo innanzi alla Corte di Cassazione risulta solo parzialmente realizzato. In corso di esercizio sono stati attivi, compatibilmente con la situazione, gli Sportelli di prossimità e gli uffici del processo, che fanno parte delle misure di efficientamento del processo civile e penale.

Il programma 'Giustizia civile e penale' è quello di maggior peso finanziario della missione ed anche quello che maggiormente la caratterizza in quanto coinvolge

l'amministrazione della giustizia nelle sedi processuali e tutte le attività a questa connesse, dai compiti di segreteria e di cancelleria fino al generale funzionamento degli uffici, nonché alla formazione dei magistrati. Comprende, inoltre, la gestione e manutenzione degli immobili sedi di uffici giudiziari, la gestione di beni e servizi, anche informatici, dell'amministrazione giudiziaria e lo sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia".

Nel corso dell'anno 2020, infatti, i due capitoli che riguardano la digitalizzazione della giustizia - cioè il funzionamento e lo sviluppo del S.I. - di parte corrente (cap. 1501) e in conto capitale (cap. 7203) hanno avuto rispettivamente stanziamenti definitivi pari a 68,63 milioni¹⁵⁵ (impegni totali per 63,11 milioni; pagamenti per 56,32 milioni di euro) e 292 milioni di euro (impegni totali per 121,08; pagamenti per 141,7 milioni di euro).

Le Sezioni Riunite hanno sottolineato che "ad oggi è stata portata a compimento la digitalizzazione del processo civile di primo e secondo grado, mentre non sono completati né la digitalizzazione del processo innanzi alla Corte di Cassazione, né quella del processo innanzi al Giudice di Pace, nonostante rientrasse nei progetti della legge di bilancio per il 2019 (art. 1, c. 1072, della legge n. 145/2018)". Di contro "il Ministero ha individuato nella situazione di stallo determinata a seguito della pandemia, il rallentamento rispetto ai tempi progettati ed ha rappresentato comunque che, per quanto riguarda il processo di legittimità, è comunque in fase di avanzata sperimentazione la costruzione del *desk* informatico del magistrato. Inoltre, a partire dal 31 marzo 2021, hanno valore legale i depositi di atti giudiziari telematici, ancora facoltativi, da parte di avvocati.

Quanto alla digitalizzazione del processo innanzi al Giudice di pace, iniziata nel 2019 con i primi interventi settoriali e di formazione del personale, solo a febbraio 2021 è iniziata la fase di collaudo del sistema di deposito telematico dei ricorsi per decreto ingiuntivo, come prima tappa per l'estensione del processo civile telematico agli uffici del giudice di Pace.

Ancor più distante appare la digitalizzazione del processo penale, allo stato circoscritta all'uso dello strumento informatico per ambiti ristretti, nonostante gli investimenti in misura quantitativamente superiore a quelli riservati al processo civile.

Invero, il processo penale sconta le particolarità date dalla struttura e dall'andamento

¹⁵⁵ Lo stanziamento iniziale per il cap. 1501 era di soli 48 milioni. Sul capitolo 7203 lo stanziamento iniziale era di 271,3 milioni di euro comprensivo di 14,25 milioni per l'acquisto di personal computer per il Lavoro agile.

delle indagini, la necessità di avvalersi dell'ausilio della polizia giudiziaria come elemento di supporto necessario, gli aspetti delle intercettazioni, che richiedono strumenti di raccolta dati di carattere diversificato.

È stata, comunque, avviata la telematizzazione con l'istituzione del portale di accesso alle notizie di reato e a tutti gli atti di polizia giudiziaria, nonché la revisione e totale telematizzazione dei sotto fascicoli delle intercettazioni.

Il sistema, che opera nel corso delle indagini preliminari, è entrato in funzione in settembre in corso di pandemia. È stato poi aperto all'accesso esterno il portale per il deposito di atti da parte dei difensori alla chiusura delle indagini preliminari¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Cfr. Relazione sul Rendiconto, p. 222 e ss.

CAPITOLO V

LA DIGITALIZZAZIONE DELLA GIUSTIZIA NEL PNRR

Sommario: Premessa. - 1. Monitoraggio delle risorse umane ed economiche. - 2. Il dettaglio delle singole linee d'intervento del PNRR.

Premessa.

All'interno del PNRR è stata approvato il sub-investimento 1.6.2, pari a euro 133.203.200,00, nell'ambito della Missione 1 - Componente 1 - Asse 1 - Digitalizzazione del Ministero della giustizia.

Con Decreto del Ministero dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021, adottato ai sensi della legge 9 giugno 2021, n. 80 sono state individuate le amministrazioni titolari degli interventi previsti nel PNRR, i target ed i milestone da raggiungere per ciascun investimento e sub-investimento ed è stata attribuita la titolarità di tale misura al Ministero dell'innovazione e della transizione digitale.

Con provvedimento n. 3134 del 4.11.2021, il Capo Dipartimento per la trasformazione digitale della Presidenza del Consiglio dei ministri ha individuato come Soggetto attuatore di tale sub-investimento la Direzione Generale per i Sistemi Informativi Automatizzati del Ministero della Giustizia (DGSIA).

Il sub-investimento 1.6.2. è ripartito in due progetti "Digitalizzazione dei fascicoli giudiziari" e "Data Lake".

Per quanto riguarda la Digitalizzazione dei fascicoli giudiziari, l'obiettivo del progetto è la digitalizzazione di 10.000.000 di fascicoli, relativi ai 10 anni precedenti il 2026, riguardanti i procedimenti civili presso i Tribunali e le Corti di appello e dei procedimenti civili e penali presso la Corte Suprema di Cassazione.

Per i Data Lake, l'iniziativa riguarda i sottosistemi riguardanti l'anonimizzazione delle sentenze, la gestione della conoscenza dei processi civili e penali, il controllo di gestione, le statistiche avanzate e la ricerca ed analisi della relazione vittima/autore del reato nel processo penale, intendendo in questo modo innovare profondamente nella valorizzazione del patrimonio documentale e nella integrazione con i registri informatici, con l'obiettivo di

ottenere:

- lo svolgimento efficace del processo civile e penale,
- la conoscenza in forma aperta della azione di Giustizia,
- della efficienza ed efficacia delle attività di Giustizia,
- lo sviluppo di modelli descrittivi e interpretativi a fini di analisi sociale dei fenomeni di Giustizia.

Più specificatamente i sistemi oggetto di realizzazione sono:

- sistema anonimizzazione sentenze civili e penali;
- sistema monitoraggio lavoro uffici giudiziari;
- sistema analisi orientamenti giurisprudenziali in ambito sia civile che penale;
- sistema di statistiche avanzate su processi civili e penali;
- sistema automatizzato identificazione rapporto vittima colpevole.

Gli attori interni coinvolti sono:

1. la Magistratura che potrà disporre di ulteriori ed efficaci strumenti di conoscenza;
2. l'istituendo Ufficio del processo, che potrà efficacemente supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari;
3. l'Organismo Indipendente di Valutazione (OIV) della performance che disporrà di indicatori di performance ricchi, completi e aggiornati;
4. il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria (DOG), che disporrà di una adeguata conoscenza utile per lo sviluppo delle risorse umane e per il funzionamento degli uffici;
5. la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa, che potrà produrre e mettere a disposizione modelli descrittivi e interpretativi sia per esigenze legate a statistiche periodiche, sia per fenomeni specifici (es. relazione vittima colpevole);
6. la Direzione Generale del Personale e della Formazione, che disporrà di ulteriori elementi utili a governare al meglio le risorse umane segnatamente sotto il profilo delle politiche di valorizzazione delle competenze, di una migliore gestione delle carriere, nonché della formazione nel campo delle nuove scienze quali l'Intelligenza Artificiale;
7. la Direzione Generale dei Sistemi informativi automatizzati, che svolgerà in modalità più efficace il ruolo di impulso, ideazione e gestione dei progetti di innovazione.

Tabella n. 24 – Cronoprogramma previsto nel PNRR

Numero Sequenziale	Descrizione	Timing	Tipo Target/ Milestone
M1C1_130	<i>Fascicoli giudiziari digitalizzati T1 - 3,5 Mln fascicoli</i>	T4-2023	UE
M1C1_131	<i>Sistemi di conoscenza Justice Data Lake T1,</i>	T4-2023	UE
M1C1_153	<i>Fascicoli giudiziari digitalizzati T2 10 Mln fascicoli</i>	T2-2026	UE
M1C1_154	<i>Sistemi di conoscenza Justice Data Lake T2, realizzazione dei 6 sistemi di conoscenza programmati</i>	T2-2026	UE

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

1. Monitoraggio risorse umane ed economiche

L'Amministrazione, ad esito di gara (procedura negoziata senza previa pubblicazione del bando) suddivisa in 15 lotti (14 territoriali per i Distretti di Corte di appello e 1 funzionale per la Corte Suprema di Cassazione), individuerà per ogni lotto un Direttore per l'esecuzione del contratto (DEC).

La struttura DEC dovrà operare in stretta collaborazione con gli esperti di dominio (Presidenti delle Corti e dei Tribunali, Magistrati, Dirigenti, personale di cancelleria) e verificare periodicamente la regolare esecuzione del servizio da parte della struttura messa a disposizione dal fornitore aggiudicatario.

Al fine di monitorare al meglio l'andamento dell'erogazione del servizio, in fase di esecuzione contrattuale è richiesto al fornitore aggiudicatario di produrre periodicamente un report di monitoraggio delle attività svolte, contenente le seguenti informazioni:

1 - numero complessivo di fascicoli scansionati nel periodo, con il dettaglio del numero di documenti per fascicolo;

2. numero complessivo di pagine scansionate, ripartito per singolo documento e fascicolo nonché un riepilogo delle non conformità e anomalie verificatesi e delle modalità e tempistiche di risoluzione delle stesse;

3. riepilogo delle non conformità e anomalie non ancora risolte e la pianificazione organizzativa e temporale di dettaglio delle attività previste per la loro risoluzione;

4. rendiconto delle risorse impegnate e delle giornate lavorative impiegate.

Il report di cui sopra dovrà riportare i dati richiesti distinti per ogni ufficio giudiziario fruitore del servizio, nonché i dati totali relativi al periodo.

Ai fini della rendicontazione delle attività, il fornitore Aggiudicatario è tenuto a produrre all'Amministrazione un SAL mensile, a consuntivo delle attività svolte, che sarà sottoposto all'approvazione dell'Amministrazione.

L'Amministrazione richiede altresì, al fornitore Aggiudicatario, di produrre con cadenza trimestrale ed entro cinque giorni lavorativi dal termine del periodo di riferimento, un SAL trimestrale di consuntivazione delle attività svolte contenente:

1. il report, prodotto a cadenza mensile, che indichi per tutti i periodi di erogazione del servizio il numero complessivo dei fascicoli digitalizzati in ciascun periodo, operando in modo incrementale, pertanto inserendo i dati aggiornati relativi al mese di riferimento;

2. in allegato, i report mensili con i dati aggregati contenuti nei report di monitoraggio settimanale del mese di riferimento;

3. la rilevazione degli indicatori che permettono di verificare il rispetto dei livelli di servizio.

L'Amministrazione verificherà i livelli minimi di servizio raggiunti dal fornitore Aggiudicatario mediante la consultazione della documentazione da quest'ultimo prodotta atta a dimostrare il rispetto o meno dei valori soglia specificatamente individuati nel capitolato con evidenza delle misurazioni e dei controlli effettuati.

L'Amministrazione potrà verificare, inoltre, il rispetto dei livelli di servizio svolgendo dei controlli a campione.

I controlli potranno avvenire in qualsiasi momento durante il periodo di riferimento.

La frequenza dei controlli è stabilita dall'Amministrazione, previa comunicazione al fornitore aggiudicatario.

Tabella n. 25 - Stima delle risorse necessarie al raggiungimento degli obiettivi (2022/2026)

Tipologia di attività	Importo annuo stimato 2022	Importo annuo stimato 2023	Importo annuo stimato 2024	Importo annuo stimato 2025	Importo annuo stimato 2026	Totale
Digitalizzazione dei fascicoli	14.800.000	19.520.000	19.520.000	19.520.000	9.840.000	83.200.000
Datalake	5.800.000	10.480.000	10.480.000	10.480.000	12.760.000	50.000.000
Totale	20.600.000	30.000.000	30.000.000	30.000.000	22.600.000	133.200.000

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

2. Il dettaglio delle singole linee di intervento del PNRR

Come è noto il P.N.R.R. si articola in sei Missioni a loro volta suddivise in Componenti. Sono presenti progetti relativi al sistema giudiziario nell'ambito della Missione 1 (Digitalizzazione, Innovazione, Competitività, Cultura e Turismo) Componente 1 (Digitalizzazione, Innovazione e sicurezza nella PA) e nell'ambito della Missione 2 (Rivoluzione verde e transizione ecologica) Componente 3 (Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici).

Nell'ambito della Missione 1, Componente 1, gli interventi previsti mirano a introdurre modalità innovative ed un'organizzazione e gestione più efficienti del lavoro degli uffici giudiziari, in grado di generare non solo aumenti stabili della produttività, ma anche di innescare politiche generali di maggiore efficacia nella risposta giudiziaria.

Gli interventi proposti dovrebbero portare (rispetto ai valori del 2019) alla riduzione sia del *disposition time* (cioè della durata definita dal rapporto tra procedimenti pendenti e definiti nel corso dell'anno) del 40% per i procedimenti civili e del 25% per i procedimenti penali, sia alla riduzione del c.d. arretrato civile (procedimenti ultra-triennali in Tribunale e ultra-biennali in Corte d'appello) di c.a il 90%.

Si riportano di seguito gli obiettivi e le relative tempistiche:

Riduzione del backlog;

Disposition Time;

Digitalizzazione di archivi giudiziari;

Data lake.

Tabella n. 26 - Riduzione del backlog

Nome
Riduzione dell'arretrato giudiziario dei tribunali ordinari civili (primo grado) Obiettivo: riduzione del 65% del backlog
Tempistica: 31/12/2024
Riduzione dell'arretrato giudiziario della Corte d'appello civile (secondo grado) Obiettivo: riduzione del 55% del backlog;
Tempistica: 31/12/2025
Riduzione dell'arretrato giudiziario dei tribunali ordinari civili (primo grado) Obiettivo: riduzione del 90% del backlog;
Tempistica: 30/06/2026
Riduzione dell'arretrato giudiziario della Corte d'appello civile (secondo grado) Obiettivo: riduzione del 90% del backlog;
Tempistica: 30/06/2026

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 27 - Disposition Time

Nome
Riduzione della durata dei procedimenti civili Obiettivo: riduzione del 40% del disposition time
Tempistica: 30/06/2026
Riduzione della durata dei procedimenti penali Obiettivo: riduzione del 25% del disposition time;
Tempistica: 30/06/2026

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

In particolare, nell'Asse 1 (Digitalizzazione della Pubblica Amministrazione) della Missione 1 Componente 1 (M1C1) è compresa la digitalizzazione delle grandi amministrazioni centrali.

L'intervento rientra nella titolarità del Ministero dell'Innovazione tecnologica e della transizione digitale e prevede come ente attuatore il Ministero della Giustizia.

Nell'ambito di tale azione è prevista:

1. la digitalizzazione dei fascicoli processuali degli ultimi dieci anni (circa 10.000.000 di fascicoli) relativi a procedimenti civili dei Tribunali e delle Corti e procedimenti penali e civili della Suprema Corte;

2. l'implementazione di un software Data Lake che fungerà da unico punto di accesso

all'intero set di dati grezzi prodotti dal sistema giudiziario.

La ricchezza di informazioni memorizzate nel Data Lake permetterà di implementare diverse soluzioni di intelligenza artificiale.

In particolare, sono previsti:

- un sistema di anonimizzazione delle sentenze civili e penali;
- un sistema automatizzato per l'identificazione della relazione vittima-colpevole;
- un sistema di gestione e analisi per i procedimenti civili;
- un sistema di gestione e analisi per i procedimenti penali;
- un sistema statistico avanzato sui procedimenti civili e penali;
- un sistema integrato di gestione.

Si riporta di seguito il riepilogo degli obiettivi e delle relative tempistiche.

Tabella n. 28 - Disposition Time per la digitalizzazione di archivi giudiziari

Nome
Digitalizzazione dei fascicoli giudiziari T1 Obiettivo: 3.500.000 fascicoli digitalizzati
Tempistica: 31/12/2023
Digitalizzazione dei fascicoli giudiziari T2 Obiettivo: 10.000.000 fascicoli digitalizzati
Tempistica: 30/06/2026

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 29 - Milestone del Data Lake

Nome
Sistemi di conoscenza del Data Lake della giustizia T1
Tempistica: 31/12/2023

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 30 - Target del Data Lake

Nome
Sistemi di conoscenza del data lake della giustizia T2 Obiettivo: 6 sistemi realizzati
Tempistica: 30/06/ 2026

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Nell'ambito dell'Asse 2 (Giustizia) della M1C1 è previsto l'investimento 1.8 (Procedure di assunzione per i tribunali civili, penali e amministrativi).

L'obiettivo primario è quello di accelerare i procedimenti civili e penali in tutti i gradi di giudizio, di ridurre le disomogeneità tra gli Uffici giudiziari attraverso un approccio integrato tra investimenti e riforme.

L'intervento proposto rafforza le attuali strutture denominate Ufficio per il processo, creando uno staff del giudice con compiti di studio, ricerca legale e redazione di atti, oltre che la capacità amministrativa e digitale degli uffici giudiziari.

L'investimento finanzia un piano straordinario di assunzioni di figure professionali a tempo pieno e temporanee per conseguire i seguenti obiettivi:

1. rafforzare temporaneamente l'ufficio per il processo al fine di:

a) sostenere i giudici nel contenimento e nella riduzione dei tempi di disposizione (a partire dall'arretrato), migliorando al contempo la qualità dell'azione giudiziaria e dell'ambiente di lavoro complessivo anche attraverso la diffusione di metodi organizzativi flessibili che favoriscano il coordinamento del lavoro, la qualificazione del personale e un uso più efficace delle risorse;

b) consentire ai giudici di concentrarsi su attività strettamente connesse all'esercizio della giurisdizione, in particolare il processo decisionale che rappresenta un obiettivo qualitativo essenziale, in modo da migliorare il prodotto giudiziario finale (la "sentenza") in termini di coerenza, prevedibilità e razionalità della decisione; tale finalità, oltre a rappresentare un valore in sé, potrà innescare un percorso virtuoso - anche se non immediatamente misurabile - rispetto allo stesso sistema dei ricorsi e quindi, a sua volta, incidere sulla qualità dell'intervento delle giurisdizioni superiori;

2. garantire al sistema competenze tecniche a supporto dello sforzo di gestione del cambiamento e della transizione tecnologica;

3. rafforzare la capacità amministrativa del sistema giudiziario attraverso la formazione del personale e il trasferimento di conoscenze.

Di seguito il riepilogo degli obiettivi e delle relative tempistiche per le procedure di reclutamento.

Tabella n. 31 – Milestone nelle procedure di reclutamento

Nome
Entrata in vigore della legislazione speciale che disciplina le assunzioni nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza
Tempistica: 31/12/2021

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 32 – Target nelle procedure di reclutamento

Nome
Avvio delle procedure di assunzione per i tribunali civili e penali Obiettivo: Assunzione di 8764 unità di personale
Tempistica: 31/12/2022
Conclusione delle procedure di reclutamento per i tribunali civili e penali Obiettivo: Assunzione di 19.719 unità di personale
Tempistica: 31/12/2021

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Di seguito si riportano le risorse disponibili nell'ambito del P.N.R.R. in relazione alle singole azioni di intervento:

1. M1C1, 1.6.2 digitalizzazione Ministero della Giustizia 133.476.441 (di cui digitalizzazione archivi 83.476.441 – di cui Data Lake 50.000.000);
2. M1C1, 3.1, 3.2, assunzione di capitale umano per rafforzare l'ufficio per il processo 2.268.050.054¹⁵⁷.

Si precisa, infine, che nell'ambito della Missione 1, Componente 1 sono previste le seguenti Misure di Riforma:

a) Riforma 1.4 Giustizia civile

La riforma si incentra principalmente sulla riduzione del tempo del giudizio civile, individuando un ampio ventaglio di interventi volti a ridurre il numero di casi presso gli uffici giudiziari semplificando le procedure esistenti, abbattendo l'arretrato e incrementando la produttività degli uffici medesimi.

Per contenere l'incremento del contenzioso presso gli uffici giudiziari è implementato il

¹⁵⁷ Con riferimento a tale importo si segnala che il dato riportato nel Piano e trasfuso nel Decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 6 agosto 2021 è inferiore a quello previsto dal d.l. 9 giugno 2021, n. 80 pari complessivamente a 2,28 mld. necessario a coprire le spese per gli emolumenti di 21.910 unità di personale per la formazione e per il reclutamento (a lordo degli adeguamenti contrattuali come indicati dalla Ragioneria Generale dello Stato).

ricorso agli strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, in primis l'arbitrato e la mediazione, ed è in revisione l'attuale sistema di quantificazione e recuperabilità delle spese giudiziarie.

La semplificazione è perseguita, con riferimento al procedimento di appello, potenziando il filtro di ammissibilità, aumentando i casi in cui è competente a pronunciarsi un solo giudice, garantendo l'effettiva attuazione di tempi procedurali vincolanti.

La maggiore produttività dovrà ottenersi con un sistema di monitoraggio e incentivi per il raggiungimento di prestazioni standard presso tutti gli uffici giudiziari.

La riforma prevede anche l'abbattimento dell'arretrato negli uffici giudiziari, obiettivo raggiungibile grazie alle assunzioni temporanee previste, incluse nella componente investimento¹⁵⁸;

b) Riforma 1.5 Giustizia penale

La riforma è principalmente volta alla riduzione della durata del giudizio penale, individuando un ampio ventaglio di interventi, semplificando le procedure esistenti e incrementando la produttività degli uffici giudiziari.

La semplificazione è perseguita ampliando la possibilità di ricorso a procedure semplificate, diffondendo l'uso della tecnologia digitale, assicurando scansioni temporali stringenti dell'udienza preliminare, riesaminando il sistema delle notificazioni per renderlo più efficace.

La maggiore produttività dovrà ottenersi con un sistema di monitoraggio e incentivi per il raggiungimento di prestazioni standard presso tutti gli uffici giudiziari;

c) Riforma 1.6 Insolvenza

La riforma è intesa a digitalizzare e potenziare il processo esecutivo con meccanismi di allerta precoce pre-insolvenza e la specializzazione di organi giudiziari e pre-giudiziari per una gestione più efficiente di tutte le fasi del processo esecutivo, anche tramite la formazione e la specializzazione del personale giudiziario e amministrativo;

d) Riforma 1.7 Giustizia tributaria

¹⁵⁸ In data 18 ottobre 2022 è entrato in vigore il Decreto legislativo del 10 ottobre 2022, n. 149 adottato in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata (GU Serie Generale n.243 del 17-10-2022 - Suppl. Ordinario n. 38).

Obiettivo di questa riforma è rendere più efficace l'applicazione della legislazione tributaria e ridurre l'elevato numero di ricorsi alla Corte di Cassazione;

e) Riforma 1.8 Digitalizzazione del sistema giudiziario

La riforma prevede l'obbligatorietà del fascicolo telematico e il completamento del processo civile telematico.

Strategica anche la digitalizzazione del processo penale di primo grado, esclusa l'udienza preliminare.

Da ultimo intende introdurre una banca dati delle decisioni civili gratuita, pienamente accessibile e consultabile conformemente alla legislazione.

Di seguito il riepilogo degli obiettivi e delle relative tempistiche:

Tabella n. 33 - Riforma del processo civile (1.4)

Nome
Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del processo civile
Tempistica: 31/12/2021
Entrata in vigore degli atti delegati per la riforma del processo civile e penale e la riforma del quadro in materia di insolvenza
Tempistica: 31/12/2022
Entrata in vigore della riforma del processo civile e penale
Tempistica: 30/06/2023

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 34 - Riforma del processo penale (1.5)

Nome
Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del processo penale
Tempistica: 31/12/2021
Entrata in vigore degli atti delegati per la riforma del processo civile e penale e la riforma del quadro in materia di insolvenza
Tempistica: 31/12/2022
Entrata in vigore della riforma del processo civile e penale. Obiettivo: riduzione del 90% del backlog;
Tempistica: 30/06/2023

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 35 - Riforma del quadro in materia di insolvenza (1.6)

Nome
Entrata in vigore della legislazione attuativa per la riforma del quadro in materia di insolvenza
Tempistica: 31/12/2021
Entrata in vigore degli atti delegati per la riforma del processo civile e penale e la riforma del quadro in materia di insolvenza
Tempistica: 31/12/2022

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 36 - Riforma delle commissioni tributarie (1.7)

Nome
Riforma completa delle commissioni tributarie di primo e secondo grado
Tempistica: 31/12/2022

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

Tabella n. 37 - Milestone complessiva del Sistema delle riforme

Nome
Digitalizzazione del sistema giudiziario
Tempistica: 31/12/2023

Fonte: Piano nazionale di ripresa e resilienza

CAPITOLO VI

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Sommario: 1. Conclusioni. - 2. Esiti del contraddittorio. - 3 Criticità e raccomandazioni.

1. Conclusioni

Ritardi non più ammissibili hanno dilatato oltre misura le tempistiche di attuazione non solo della specifica digitalizzazione del Processo civile telematico, ma anche della più generale digitalizzazione dell'intera pubblica amministrazione, finendo per collocare l'Italia agli ultimi posti in ambito UE.

Le criticità che pongono il sistema paese in tale poco lusinghiera classifica (vds. Rapporto DESI 2022) hanno, come già evidenziato, origini sia esogene che endogene rispetto alla specifica azione dell'amministrazione oggetto della presente indagine.

La necessità di una definitiva accelerazione è apparsa ancor più evidente alla luce della crisi pandemica tuttora parzialmente in atto e dei ripetuti lockdown che si sono susseguiti negli anni appena trascorsi; sotto questo profilo la resilienza digitale del dicastero si è rivelata di notevole spessore sia quantitativo che qualitativo.

La relazione del Ministro della Giustizia 2020 (resa ai sensi dell'art. 86, R.D. 30 gennaio 1941, n. 12) offre un dettagliato resoconto dello sforzo digitale affrontato a fronte della crisi epidemiologica da Covid 19. Nonostante l'imprevedibilità dell'evento pandemico e le innumerevoli criticità che ne sono inevitabilmente scaturite, l'amministrazione della giustizia ha dimostrato una notevole capacità di reazione nel fornire adeguate risposte segnatamente (ma non solo) in ambito digitale.

La crisi pandemica ha, infatti, reso necessario reingegnerizzare e rafforzare l'infrastruttura che sorregge i sistemi del processo civile (PCT) e del processo penale telematico (PPT), già intensamente utilizzata da operatori interni (circa 40 mila tra magistrati, personale amministrativo e polizia giudiziaria) e utenti esterni abilitati (1,2 milioni di professionisti, di cui 250 mila avvocati).

L'infrastruttura digitale, per rendere produttiva la modalità di lavoro a distanza (cd. *smart working*) finalizzata alla prevenzione del contagio, è stata modificata per consentire al

personale amministrativo l'accesso da remoto ai registri amministrativi, a quelli della giustizia civile e, gradualmente, a quelli della giustizia penale, imponendo un ripensamento delle politiche di sicurezza.

È proseguita l'opera di ammodernamento del sistema giustizia, nel perseguimento degli obiettivi volti al consolidamento degli applicativi di supporto agli Uffici ed all'efficientamento delle infrastrutture informatiche e delle dotazioni *hardware* in grado di sostenere, dal punto di vista tecnologico, i processi di riforma normativa in atto.

Per quanto riguarda il percorso di consolidamento delle infrastrutture per il PCT (ed il PPT), sono in fase di completamento i cablaggi degli Uffici dislocati su tutto il territorio nazionale e delle *sale server*, con il potenziamento dei sistemi e delle procedure di *disaster recovery*, nonché il potenziamento della banda di rete.

Sono state realizzate le nuove sale di videoconferenza e garantiti i servizi trasmissivi; è stata inoltre adeguata la piattaforma intercettazioni, nonché realizzato lo sviluppo dei *software* dedicati.

Si è già ampiamente rappresentato come il PCT abbia sofferto una disciplina positiva della materia *ab origine* frammentaria e sicuramente poco organica; né può condividersi la diffusa e malriposta aspettativa riguardo presunti "effetti taumaturgici" del PCT con specifico riferimento alla riduzione dell'eccessiva durata dei contenziosi ed al connesso diritto ad un processo che si svolga entro un termine ragionevole *ex art.111* della Costituzione.

In uno degli ultimi rapporti pubblicati dall'Istat si dà atto che "il dato definitivo del 2019, per il quinto anno consecutivo registra un miglioramento dell'indicatore (-1,8 per cento rispetto all'anno precedente, pari ad un calo in valore assoluto di 7,8 giorni), sebbene la riduzione sia stata la più contenuta tra quelle osservate a partire dal 2015.

La durata media effettiva dei procedimenti civili, calcolata su quelli conclusi nei primi nove mesi del 2020, è stata pari a 406 giorni, inferiore di 15 giorni rispetto a quella del 2019 anche grazie agli interventi realizzati"¹⁵⁹.

Le istituzioni europee, a partire dal 2013, hanno sottolineato come il nostro paese necessiti ancora di quelle riforme utili per l'efficienza del settore, *in primis* della giustizia civile, in

¹⁵⁹ Istat. Relazione Bes 2021, pag. 7.

quanto volte ad una drastica riduzione dei tempi dei procedimenti, nel rispetto del principio della ragionevole durata dei processi, ottenibile soprattutto mediante l'introduzione di procedure di risoluzione extragiudiziale delle controversie.

L'importanza rivestita dal settore giustizia, seppur nella diversità dei sistemi nazionali dei vari Stati membri, è stata peraltro riconosciuta, sin dal 2002¹⁶⁰, dal Comitato dei Ministri della Ue, con l'istituzione della Commissione per la valutazione dell'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (*European Commission for the Efficiency of Justice, CEPEJ*) istituita al fine di monitorare l'attuazione del diritto europeo¹⁶¹.

L'accesso alla giustizia e la facilitazione della cooperazione tra gli Stati membri sono infatti tra gli obiettivi principali dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell'UE così come sancito dal trattato sul funzionamento dell'Unione¹⁶².

La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (art. 47) garantisce il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale¹⁶³.

Disporre di sistemi giudiziari efficaci è quindi ritenuto indispensabile, in ambito non solo comunitario, sia ai fini del funzionamento del mercato interno, che quale prerequisito per una sana crescita economica.

La digitalizzazione giudiziaria non si limita alla mera dematerializzazione degli atti e dei documenti tradizionalmente cartacei, poiché produce nuove e più ampie forme di conoscenza, costituendo un prerequisito fondamentale per l'esercizio consapevole della giurisdizione.

La qualità della digitalizzazione eventualmente coadiuvata, in specie nella fase di acquisizione del dato, da un equilibrato supporto di strumenti di intelligenza artificiale secondo i principi della carta etica adottata dalla CEPEJ (Strasburgo, 3-4 dicembre 2018), condiziona profondamente la qualità della risposta di giustizia, prima ancora che la sua tempestività.

Tale processo potrà condurre non solo ad una crescita dei livelli di qualità dei servizi ma

¹⁶⁰ Res (2002) 12.

¹⁶¹ Ai sensi dell'art. 2 dello Statuto: 1) esamina i risultati ottenuti dai diversi sistemi giudiziari, utilizzando criteri statistici comuni e mezzi di valutazione; 2) esamina i problemi e le aree per eventuali miglioramenti; 3) individua modi concreti per migliorare la misurazione e il funzionamento dei sistemi giudiziari degli Stati membri, tenendo conto delle esigenze specifiche di ciascun paese.

¹⁶² Art. 67 TFUE.

¹⁶³ Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (GU C 326 del 26.10.2012, pag. 391).

anche alla riduzione delle distanze territoriali e ad un aumento della trasparenza.

La mancanza di pianificazione e coordinamento lungimiranti ha portato alla creazione di una varietà di strumenti informatici nazionali, con conseguenti sfide per un conseguimento rapido dell'interoperabilità transfrontaliera volta anche ad evitare il ricorrente e defaticante utilizzo di fascicoli cartacei.

E', altresì, emerso con chiarezza come la digitalizzazione del processo richieda investimenti significativi in termini sia di hardware che di software; la realizzazione delle infrastrutture dedicate, la progettazione, i continui aggiornamenti, la manutenzione e, non ultima, la formazione richiedono la disponibilità di risorse adeguate alla complessità del sistema e di carattere non estemporaneo in quanto inserite in un più ampio quadro di programmazione.

Il dispositivo per la ripresa e la resilienza mira, in tal senso, a sostenere adeguatamente gli investimenti e le riforme nazionali essenziali per una ripresa sostenibile¹⁶⁴. Questo è il motivo per cui, nel definire gli orientamenti per fornire assistenza agli Stati membri nella preparazione e presentazione dei loro piani per la ripresa e la resilienza, la Commissione ha sottolineato che la trasformazione digitale del settore giudiziario è uno dei settori nei quali gli Stati membri sono fortemente incoraggiati a concentrare le riforme e gli investimenti¹⁶⁵, ancor più ove si consideri che il 20% degli ingenti fondi appare destinato al definitivo sviluppo del settore digitale.

Il processo digitale, quindi, richiede investimenti adeguati ma, allo stesso tempo, comporta anche innegabili ed intuitivi risparmi di spesa tutt'altro che trascurabili solo ove si consideri che, a mero titolo di esempio, l'amministrazione ha stimato risparmi (per il solo periodo 2013/2020) pari a circa 207 mln. di euro in termini di costi medi delle comunicazioni tramite ufficiale giudiziario¹⁶⁶.

Benefiche ricadute appaiono evidenti anche nel non trascurabile ambito sia organizzativo che ecologico in materia, ad esempio, di:

- consumo della carta e connesso uso di macchine fotocopiatrici;

¹⁶⁴ La Commissione eserciterà un controllo per garantire che gli stessi investimenti non vengano finanziati due volte. Il dispositivo per la ripresa e la resilienza mira a finanziare investimenti aggiuntivi e non a escludere investimenti che potrebbero essere realizzati attraverso altri meccanismi

¹⁶⁵ <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/3>.

¹⁶⁶ Nota 19 della Relazione sul rendiconto generale dello Stato per il 2016, pag. 143.

- drastica riduzione delle medesime operazioni di segreteria sinora reiterate per ogni singolo grado del processo;

- possibilità di operare da remoto con tutte le ricadute del caso in termini di riduzione degli spostamenti, del traffico e del connesso inquinamento atmosferico.

Ricorrenti criticità sono emerse in punto di valutazione della performance solo ove si considerino le assai ridotte capacità operative dell'Organismo Interno di Valutazione (OIV).

Riflessi positivi dell'impostazione organizzativa nell'ambito della giustizia civile, unitamente agli interventi normativi ed al ricorso degli strumenti alternativi di risoluzione delle controversie, sono stati registrati sul fronte della riduzione delle cause pendenti e dei tempi della giustizia (nel 2012, erano più di 5 milioni; nel 2016, 3,8 milioni; nel 2017, 3,6 milioni).

La ricostruzione degli stanziamenti complessivi dedicati, nell'arco temporale 2016/2020, all'informatizzazione della giustizia nel suo complesso ammontano a 1.176.596.307 euro (di cui 348.705.829 euro per la parte corrente).

Dal 2018, oltre al sostegno della quota parte delle risorse ordinarie, si sono rese disponibili anche risorse provenienti dal fondo infrastrutturale per la strategia sulla digitalizzazione (Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese, art. 1, c. 140, L.B. 2017 rifinanziato ai sensi dell'art. 1, c. 1072, della L.B. 2018 e dall'art. 1, c. 95, della L.B. 2019).

La dotazione prevista del Fondo di cui sopra, relativamente all'informatizzazione dell'amministrazione giudiziaria (settore di intervento lett. g), ammonta ad euro 1.246.603.932 (DPCM di riparto del 21.7.2017) da erogarsi, nel periodo 2017-2032.

Al 31 dicembre 2020, i numeri principali della digitalizzazione possono essere così riassunti:

- circa 1,2 milioni sono i professionisti attivi nel telematico (avvocati, consulenti, periti, ecc.);

- oltre 56 milioni gli atti telematici depositati dagli avvocati e da altri professionisti nel processo telematico civile (PCT) dal primo luglio 2014 al 31 dicembre 2020;

- oltre 34 milioni i provvedimenti nativi digitali nel processo telematico civile (PCT) dal primo luglio 2014 al 31 dicembre 2020;

- 125 milioni circa sono le comunicazioni e notifiche telematiche civili eseguite nel

medesimo periodo dalle cancellerie;

- circa 368 milioni sono le entrate erariali incassate negli ultimi 6 anni e mezzo con il pagamento telematico del contributo per le spese di Giustizia.

Nell'Obiettivo PCT rientra anche la sua diffusione, in fase di completamento, a tutti gli uffici ed ai giudici di pace - con l'istituzione del registro informatico di cancelleria - evolvendo e ammodernando al contempo la propria architettura, anche al fine di renderla affidabile, performante e sicura.

Tutte le applicazioni necessitano di un costante sviluppo e adeguamento funzionale e architeturale per effetto delle ricorrenti modifiche normative, nonché delle esigenze dell'utenza.

In relazione, invece, allo stato di attuazione della formazione per l'innalzamento della professionalità del personale in materia di competenze digitali, si evidenzia lo sforzo del dicastero, sicuramente rilevante, finalizzato alla diffusione informativa e formativa in materia di digitalizzazione dei servizi giudiziari, penali e civili, oltre che amministrativi.

L'impegno, come detto, ha riguardato la dimensione informativa, con una chiara strategia di *engagement* dei diversi soggetti coinvolti nei processi di digitalizzazione, senza i quali non può realizzarsi una effettiva ed efficace modernizzazione dei processi di lavoro.

L'emergenza sanitaria ha costituito una criticità che ha imposto, più che un rallentamento, un forte impulso alle attività di digitalizzazione dei servizi giudiziari.

Gli incontri informativi e formativi organizzati in presenza fisica sono stati sostituiti da incontri *webinar*, che hanno consentito di ampliare le sessioni ed il numero di partecipanti.

Il cambio di passo e metodo ha dovuto esso stesso essere presidiato sotto il profilo dell'innovazione e della formazione, progettando sistemi e processi prima mai sperimentati.

Il fattore culturale, in particolare la bassa confidenza digitale del personale della giustizia, che si attesta su un'età media di cinquantadue anni, ha costituito un ostacolo che, sin dagli anni passati, è stato oggetto di attenta valutazione.

L'evoluzione delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione può realizzare processi d'innovazione efficaci a condizione che siano contemporaneamente attuati anche sistemi d'istruzione e di formazione adeguati, costanti e capillari, capaci di

assicurare a tutti l'apprendimento permanente di nuove competenze di base in ambito digitale.

Nel nostro Paese, infatti, l'età media dei dipendenti pubblici risulta pari ad oltre 50 anni.

Una ricerca di *Forum PA*¹⁶⁷ sul pubblico impiego ha evidenziato anche come il livello di istruzione medio sia non elevato: il 62 per cento del campione intervistato ha al massimo il diploma di licenza media superiore, il 4 per cento la laurea breve, il 34 per cento la laurea o un titolo superiore. La necessaria immissione di personale giovane, in buona parte "nativo digitale", avviene con ritmi decisamente lenti.

Tale mancanza di adeguate competenze interne impedisce alla PA di contrattare adeguatamente con i fornitori, di progettare correttamente le soluzioni necessarie, di scrivere bandi di gara che selezionino il prodotto o il servizio più adeguato e aperto a nuove implementazioni e, infine, di controllare efficacemente lo sviluppo e la realizzazione delle soluzioni informatiche.

2. Esiti del contraddittorio

In sede di pubblica adunanza l'Amministrazione ha dimostrato di condividere l'analisi e le conclusioni cui si è pervenuti con la presente indagine; evidenziando come, in assenza dell'infrastruttura del PCT, l'imprevedibile gestione emergenziale della crisi pandemica da Covid 19 avrebbe avuto un impatto negativo sicuramente maggiore anche alla luce dei ripetuti lock-down e delle connesse esigenze di smart-working.

In termini quantitativi è stato, ad esempio, rappresentato come nel 2014 gli atti depositati digitalmente dagli avvocati ammontassero a circa 1 mln. a fronte dei 16 mln. del 2021.

La c.d. "riforma Cartabia", ed in particolare il D. Lgs. n. 150/2022, ha offerto un ulteriore stimolo in termini di efficientamento del processo civile e di completa realizzazione del PCT, anche alla luce della definitiva e capillare diffusione presso gli uffici dei Giudici di Pace tuttora in itinere.

Sono stati peraltro forniti utili aggiornamenti anche riguardo l'implementazione del PPT che, pur non essendo oggetto di valutazione della presente indagine, appare argomento

¹⁶⁷ FPA Data Insight, Report "Lavoro Pubblico 2020.

intimamente connesso sul fronte sia della digitalizzazione che dell'efficientamento del processo in genere.

Riguardo milestones e target del PNRR sono state fornite puntuali assicurazioni in termini di:

- avvio digitalizzazione di 10 mln. di fascicoli civili pendenti;
- inizio sperimentazioni afferenti all'applicazione dell'intelligenza artificiale (IA) in termini di "autoapprendimento" del sistema;
- avvio studi di fattibilità connessi al potenziale utilizzo della c.d. tecnologia blockchain;
- interventi volti ad omogeneizzare, su tutto il territorio nazionale, l'approccio al processo digitale, anche alla luce di quelle evidenti disomogeneità che vedono, ancora una volta, il meridione del paese in maggior affanno;
- sviluppo del c.d. "ufficio del processo", in relazione al quale sono state perfezionate circa 8.000 assunzioni dedicate.

Sono state riconosciute, altresì, le criticità segnalate in termini adeguata valutazione della performance, riconducibili ad un ricorrente e ridotto coinvolgimento dei troppo spesso trascurati OIV, segnatamente nella fase di programmazione ove risulta carente l'indicazione di precisi e chiari obiettivi, indicatori e target, la cui assenza inevitabilmente compromette un'attendibile valutazione in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione.

3. Criticità e raccomandazioni

Si è già ampiamente rappresentato come il PCT abbia sofferto una disciplina positiva della materia *ab origine* frammentaria e sicuramente poco organica.

Da una semplice e piana lettura della normativa di riferimento, infatti, appare già evidente come quest'ultima si sia dipanata (per oltre cinque lustri) secondo modalità assolutamente episodiche, sporadiche, disomogenee e prive di una visione organica di medio e lungo periodo.

Tale criticità ha inciso in modo rilevante in termini di *performance*, segnatamente sotto il profilo dell'efficacia e dell'efficienza con evidenti ricadute negative in termini di economicità dell'azione anche alla luce delle continue ed inevitabili esigenze di

reingegnerizzazione dei sistemi.

Rilevanti criticità sono emerse in punto di valutazione della performance solo ove si considerino (come troppo spesso accade) le assai ridotte capacità operative dell'Organismo Interno di Valutazione (OIV).

Gli indicatori selezionati consentono una misurazione solo parziale. Quelli dedicati alla realizzazione della spesa e quindi alla capacità di impegnare le risorse finanziarie e al livello di diffusione di determinate tecnologie, riescono a rappresentare lo stato di avanzamento, ma in modo non del tutto efficace e, soprattutto, non forniscono alcuna indicazione circa gli effetti che il PCT e le altre innovazioni programmate avrebbero dovuto realizzare.

Tutti gli indicatori hanno, con la sola eccezione del 2019, un valore consuntivo corrispondente esattamente al *target* prefissato; tale circostanza induce a presumere che il valore degli indicatori proposti sia stato stimato piuttosto che puntualmente rilevato nell'ambito di sistemi informativi, tanto in fase di programmazione quanto in fase di rendicontazione.

Inoltre, con riferimento agli ambiti di misurazione, non si rilevano indicatori di impatto che consentano di apprezzare quali bisogni ed esigenze della collettività siano state soddisfatte dall'introduzione di tale innovazione e quale sia l'effettivo impatto generato sull'attività giurisdizionale in particolare e nel contesto socioeconomico in generale.

Tali dati, verosimilmente presenti nei documenti di progettazione collegati al PCT, non sono però oggetto di specifica programmazione e rendicontazione.

Un ulteriore ambito che risulta difficile valutare è quello dell'efficienza intesa come rapporto tra risorse impegnate e risultati conseguiti.

Con riferimento a tale profilo risulta possibile ricostruire, anche qui parzialmente, l'ammontare delle risorse finanziarie impiegate; mentre il livello degli *output* generati non risulta sistematicamente rilevato.

Un terzo ambito di *performance* trascurato nella rendicontazione è quello relativo al livello di soddisfazione dell'utenza, tanto interna quanto esterna.

L'importanza di un'attenta analisi riguardo l'efficacia, l'efficienza e l'economicità dell'azione appare quindi tuttora sottovalutata e, in parte, aggravata dal fatto che le risorse finanziarie, volte a consentire la definitiva realizzazione del PCT, rappresentano una quota parte di quelle complessive destinate alla omnicomprensiva e generica digitalizzazione

dell'intero comparto giustizia.

Le Direttive generali, adottate dal Ministero nel corso degli ultimi 10 anni, presentano un elevato livello di eterogeneità tanto nella struttura quanto nell'articolazione dei contenuti, nonché in relazione alle modifiche apportate al bilancio dello Stato.

La digitalizzazione del PCT è stata, peraltro, sostanzialmente associata a quella del PPT.

La disamina delle Note integrative al rendiconto adottate dal Ministero della giustizia tra il 2010 e il 2019 ha evidenziato come il tema del PCT sia stato oggetto di costante attenzione nell'ambito dei documenti di programmazione e rendicontazione economico-finanziaria; sebbene non appaia contraddistinto da elementi di specificità: tale approccio disomogeneo ha reso poco intellegibile la valutazione degli effetti complessivamente prodotti.

In considerazione della complessiva arretratezza tecnologica dei sistemi in uso, occorre procedere urgentemente al progressivo ammodernamento degli stessi.

L'attuale rete digitale richiede un urgente potenziamento poiché il contratto tutt'ora in opera non è in grado di garantire né un'adeguata ampiezza di banda, né la necessaria sicurezza. È, altresì, indispensabile la realizzazione di una Rete proprietaria del Ministero della giustizia sul modello di quella in possesso dell'Arma dei Carabinieri, del Ministero dell'interno e della Guardia di Finanza;

È necessario altresì che il Ministero si doti di una struttura organizzativa unitaria per la gestione della transizione digitale e della sicurezza informatica che includa il personale coinvolto sia a livello centrale che periferico.

In relazione, invece, allo stato di attuazione della formazione per l'innalzamento della professionalità del personale in materia di competenze digitali, si evidenzia lo sforzo sicuramente rilevante posto in essere e finalizzato alla diffusione informativa e formativa in materia di digitalizzazione dei servizi giudiziari, penali e civili, oltre che amministrativi.

È apparsa, altresì, non più rinviabile una revisione della componente organizzativa alla luce delle differenze geografiche di *performance* che risulterebbero confermate sul territorio, con un nord-ovest italiano che, dal punto di vista della giurisdizione civile, rappresenta un'area in cui un'impresa, italiana o straniera, può operare alle stesse condizioni delle grandi città europee comparabili.

Le tecnologie digitali stanno divenendo sempre più facili da utilizzare ed accessibili ad un'ampia maggioranza di persone, indipendentemente dall'età e dal livello di istruzione,

comprese le persone con disabilità. Allo stesso tempo, misure istituzionali, organizzative e tecniche devono garantire il pieno accesso alla giustizia da parte di gruppi svantaggiati e persone in circostanze di vulnerabilità, quali minori o anziani, che potrebbero non disporre dei mezzi o delle competenze digitali necessari.

Il programma “Europa digitale” offre nuove opportunità per pilotare iniziative tecnologiche innovative multisetoriali, in particolare quelle basate sull'intelligenza artificiale e sulle tecnologie del registro distribuito (*blockchain*).

L'uso di applicazioni di intelligenza artificiale può offrire numerosi vantaggi, quali l'utilizzo delle informazioni in modi nuovi e altamente efficienti, nonché il miglioramento dell'accesso alla giustizia ove in grado di incidere anche sulla durata dei procedimenti giudiziari. Allo stesso tempo il potenziale di opacità o distorsioni insita in alcune applicazioni di IA può altresì determinare rischi e sfide per il rispetto e l'applicazione efficace dei diritti fondamentali nonché, in particolare, il diritto a un ricorso effettivo e a un giudice imparziale¹⁶⁸.

In ogni caso il processo decisionale finale deve necessariamente rimanere un'attività e una decisione esclusivamente umana.

Una delle principali innovazioni previste dal PNRR, già avviata in fase sperimentale, sarà la diffusione dell'Ufficio per il processo, un modello organizzativo che rafforza la capacità decisionale del giudice inserendo nello *staff* gli assistenti – sul modello dei *clerks* dei paesi anglosassoni – incaricati della classificazione dei casi, della ricerca dei precedenti giurisprudenziali, dei contributi dottrinali pertinenti nonché della predisposizione di bozze di provvedimenti¹⁶⁹.

Il ritardo digitale del comparto giustizia appare, quindi, determinato solo in parte dalle cause “endogene” di cui sopra; poiché in realtà hanno ancor più negativamente inciso cause “esogene”, proprie della P.A. in genere, che hanno relegato il sistema paese agli ultimi posti in ambito UE.

¹⁶⁸ Tali questioni sono presentate nella Carta etica europea del Consiglio d'Europa sull'utilizzo dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari. Tale Carta comprende inoltre indicazioni su come affrontare le sfide e utilizzare le tecnologie di IA in maniera rispettosa dei diritti di tutte le parti interessate.

¹⁶⁹ In data 1° novembre 2022 è entrato in vigore il D. lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 recante norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134. (22G00160) (GU Serie Generale n. 243 del 17-10-2022 - Suppl. Ordinario n. 38).

Una normativa troppo spesso episodica e priva di una visione di medio e lungo periodo sommata alla disponibilità di fondi dedicati non sempre adeguati hanno pesantemente condizionato cronoprogrammi e performance.

Anni di *spending review* e blocco del *turn over* hanno contribuito ad innalzare notevolmente l'età media dei pubblici dipendenti che oggi si attesta ben oltre i 50 anni; con conseguenti problemi che ciò comporta in termini di alfabetizzazione digitale diffusa del personale di ogni ordine e grado.

Tale criticità risulta ulteriormente aggravata dalla perdurante endemica assenza di figure professionali dotate di competenze specifiche in ambito informatico; tant'è che lo sforzo digitale della P.A. tutta appare ancora troppo spesso dipendere da una pur apprezzabile autoformazione dei singoli.

APPENDICE

Allegato 1 - La relazione del Ministro della giustizia 2020 (ai sensi dell'art. 86, r.d. 30 gennaio 1941, n.12): la resilienza digitale e la performance del comparto giustizia in epoca pandemica

SOMMARIO: 1. I flussi di atti – 2. Il d.d.l. di riforma del processo civile. –3. Il rafforzamento degli organici di magistratura ordinaria e onoraria. – 4. L'implementazione del personale dell'amministrazione giudiziaria. – 5. Il potenziamento dell'offerta formativa digitale – 5. Il potenziamento dell'offerta telematica. – 6. L'ulteriore avanzamento delle politiche di digitalizzazione. – 7. La considerazione delle esigenze della difesa nelle norme emergenziali sul processo e il coinvolgimento dell'Avvocatura nei processi di digitalizzazione – 8. Gli sviluppi nel settore civile. – 9. Gli sviluppi nel settore penale. – 10. Sicurezza e *datacenter* quali elementi connessi allo sviluppo delle infrastrutture. – 11. Attività internazionale. – 12. L'emergenza sanitaria da Covid-19 ed i necessari interventi normativi e organizzativi nell'ambito della giustizia civile.

1. I flussi di atti

La crisi pandemica ha reso necessario reingegnerizzare e rafforzare l'infrastruttura che sorregge i sistemi del processo civile (PCT) e del processo penale telematico (PPT), già intensamente utilizzata da operatori interni (circa 40 mila tra magistrati, personale amministrativo e polizia giudiziaria) e utenti esterni abilitati (1 milione e 200 mila professionisti, di cui 250 mila avvocati).

I flussi telematici del settore civile sono cresciuti, nell'anno 2020 anche rispetto all'anno precedente:

- 21,2 milioni di depositi in PCT contro i circa 18 milioni del 2019;
- 12.502.084 depositi di professionisti esterni nel 2020 (avvocati, consulenti) in PCT contro gli 11.177.899 del 2019;
- 8.755.209 provvedimenti telematici depositati dai magistrati in PCT nel 2020 contro i 6.917.670 del 2019;
- 33,4 milioni di notifiche telematiche civili nel 2020 contro i quasi 28 milioni del 2019.

Sono stati dematerializzati nel 2020, anno di sostanziale avvio del processo penale telematico, circa 1.300.000 fascicoli; mentre sono stati acquisiti al gestore documentale (TIAP) dal portale delle notizie di reato 1.369.000 documenti digitali.

L'infrastruttura digitale, per rendere produttiva la modalità di lavoro a distanza (cd. *smart working*) finalizzata alla prevenzione del contagio, è stata modificata per consentire al personale amministrativo l'accesso da remoto ai registri amministrativi, a quelli della giustizia civile e, gradualmente, a quelli della giustizia penale, imponendo un ripensamento delle politiche di sicurezza.

2. Il d.d.l. di riforma del processo civile

È stato trasmesso al Senato in data 8 gennaio 2020 il d.d.l. di riforma del processo civile finalizzato ad una razionalizzazione del processo, sia di primo grado sia di appello, attraverso la riduzione dei riti e la loro semplificazione, ovviamente nella massima tutela di tutte le garanzie processuali.

Nel 2020 è stato emanato il decreto legislativo n. 147, correttivo del codice della crisi d'impresa.

3. Il rafforzamento degli organici di magistratura ordinaria e onoraria

Nonostante l'emergenza pandemica, che ha comportato l'adozione di inedite linee di intervento per perseguire l'obiettivo di costante crescita della qualità dell'organizzazione del servizio giustizia e ha inciso sulle modalità di azione amministrativa finora attuate, anche nel corso del 2020 è proseguita l'attività volta a consolidare le azioni di implementazione del personale, di magistratura e amministrativo, già avviate negli anni precedenti.

In particolare, le programmate politiche di rafforzamento degli organici del personale di magistratura hanno trovato attuazione nelle previsioni del relativo ampliamento, nella prosecuzione delle assunzioni e nell'introduzione delle cd. piante organiche flessibili, imperniate su innovativi criteri di duttilità nell'utilizzo delle risorse di magistrati ordinari, funzionali a fronteggiare efficacemente peculiari esigenze di alcuni uffici, in tema di smaltimento dell'arretrato o conseguenti ad eventi di carattere eccezionale.

Invero, nonostante la complessa situazione ancora in atto, l'incremento di 600 unità delle dotazioni organiche della magistratura, di cui alla legge 30 dicembre 2018 n. 145 (c.d. legge di bilancio per il 2019), seguito ad aprile 2019 dal necessario decreto ministeriale attuativo della riformulazione delle piante organiche degli uffici di legittimità, è stato portato a compimento con la rideterminazione di quelle degli Uffici Giudiziari di merito, dei Tribunali e degli Uffici di sorveglianza e minorili, operata con decreto ministeriale 14 settembre 2020 che, tenuto conto del parere reso dal Consiglio Superiore della Magistratura, ha previsto la distribuzione in aumento di 422 unità complessive e l'attribuzione del maggior numero dei nuovi posti di organico agli uffici giudicanti, cui è stato destinato complessivamente circa il 70 % delle risorse aggiuntive distribuite.

Particolare attenzione è stata inoltre riservata alle Corti di Appello, che hanno beneficiato dell'assegnazione di una quota pari a circa il 28 per cento dei posti complessivamente ripartiti, conseguendo, per effetto dell'intervento, un sensibile riequilibrio nel rapporto con le risorse assegnate agli uffici giudicanti di primo grado (specificamente da un magistrato di appello ogni 4,22 giudici di primo grado all'attuale rapporto di uno a 4,00 unità).

Uno dei più incisivi interventi riformatori del ruolo organico della magistratura, disposto dalla citata legge 30 dicembre 2018, n. 145, ha inoltre trovato attuazione con la proposta di determinazione delle piante organiche flessibili distrettuali.

L'istituto in oggetto, introdotto dall'art. 1, comma 432, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 - che ha abrogato le disposizioni relative alla figura e alle attribuzioni del magistrato distrettuale - costituisce una importante innovazione organizzativa che consente di rendere più omogenee le *performance* tra gli uffici.

Si costituisce infatti in tal modo, a livello distrettuale, un contingente di pianta organica flessibile da destinare, secondo modalità assolutamente innovative, ad un'efficiente risposta a peculiari esigenze di alcuni uffici in tema di smaltimento dell'arretrato, o per eventi di carattere eccezionale, assegnando risorse aggiuntive alla dotazione organica fissa con l'obiettivo di assicurare un riequilibrio sui territori interessati.

Quindi, in attuazione della normativa citata, il 30 ottobre 2020 è stata trasmessa al Consiglio Superiore della Magistratura, per il prescritto parere, la Relazione tecnica illustrativa, corredata dello schema di decreto ministeriale, concernente la proposta di determinazione delle piante organiche flessibili distrettuali che prevede, in conformità al quadro normativo di riferimento e in continuità con l'analisi e i criteri seguiti per la ridefinizione delle piante organiche fisse, la determinazione sia del contingente complessivo nazionale - fissato in 176 unità, di cui 122 con funzioni giudicanti e 54 con funzioni requirenti - sia dei contingenti destinati ai singoli distretti, individuati all'esito della valutazione di una combinazione di indicatori eterogenei di cui alcuni, aventi carattere prevalente, connessi all'assetto dimensionale dei distretti, e altri, di valenza integrativa e sussidiaria, inerenti ad aspetti specifici che connotano le diverse realtà territoriali.

4. L'implementazione del personale dell'amministrazione giudiziaria

Anche nel 2020 è proseguita l'attività di assunzione del personale a tempo indeterminato avviata negli anni precedenti e sono state avviate, mediante procedure concorsuali

semplificate, ulteriori azioni di reclutamento in linea con i programmi già approvati e programmati.

Nel corso del 2020 sono state assunte complessivamente 1163 unità, nonostante la sospensione delle procedure di reclutamento disposta dall'articolo 87, comma 5, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18.

Al fine di assicurare un rapido ed efficace reclutamento del personale degli uffici giudiziari anche durante il periodo emergenziale e contemperare le esigenze del personale interessato alle procedure selettive interne ed esterne con la necessità di fare fronte alle carenze e scoperture di organico amplificate dalla crisi stessa, si è introdotta la digitalizzazione delle procedure di reclutamento anche nella gestione dell'istruttoria da parte delle commissioni e nella scelta delle sedi.

In tal modo è stato possibile concludere definitivamente il concorso per l'assunzione a tempo indeterminato di 800 assistenti giudiziari (area II - F2) nei ruoli del personale del Ministero della Giustizia, procedendo allo scorrimento per intero di tutta la graduatoria (pari a 4915 idonei) con l'assunzione di 708 unità complessive.

5. Il potenziamento dell'offerta formativa digitale

Nel corso del 2020, nonostante lo stato di emergenza sanitaria e malgrado le evidenti limitazioni allo svolgimento dell'attività didattica, sono proseguite le attività finalizzate a potenziare e sviluppare l'offerta formativa del personale dell'amministrazione, attuata mediante lo sviluppo di modelli formativi nuovi e moderni, dedicati ai vari profili professionali e prestando particolare attenzione alla digitalizzazione e all'inserimento delle nuove risorse.

Attraverso la piattaforma *e-learning*, fruibile a partire dal 2020 da tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria, sono stati resi disponibili, in particolare, manuali, guide, *webinar* e pillole formative in formato di videolezioni su specifici applicativi come *Teams*, utilizzato non solo quale "stanza virtuale" per le udienze, come "repository di atti e documenti" e come sistema di comunicazione per la gestione del lavoro in *team*, ma anche per le attività condivise e interventi formativi a distanza. Nella medesima piattaforma sono stati resi disponibili, a tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria, manuali e materiali informativi sui servizi di accesso remoto, con indicazioni operative dettagliate e sezioni per l'assistenza tecnica.

Tra le numerose iniziative si evidenziano, quali maggiormente significative nel contesto della digitalizzazione del sistema giustizia:

- le attività formative funzionali all'attuazione della nuova disciplina delle intercettazioni, entrata in vigore a partire dall'1° settembre 2020;
- le attività connesse all'introduzione del portale del processo penale telematico per il deposito di documenti, memorie, istanze e, più in generale, di tutti gli atti previsti dall'avviso di conclusione delle indagini preliminari;
- gli interventi formativi promossi in vista dell'entrata in esercizio del sistema informativo in materia di misure di prevenzione personali e patrimoniali "Sistema Unico Nazionale Misure di Prevenzione";
- il Corso di formazione *e-learning* sul sistema minorile *SIGMA* che ha coinvolto, in fase di progettazione ed elaborazione, un gruppo di lavoro composto da personale amministrativo, dirigenziale e tecnico in servizio presso le Procure e i Tribunali per i Minorenni e presso gli Uffici e Presidi *C.I.S.I.A.*

A partire dal 3 febbraio 2020 è stata inoltre avviata, a seguito degli ingressi nell'amministrazione giudiziaria di ulteriori idonei del concorso pubblico a 800 posti a tempo indeterminato per il profilo professionale di assistente giudiziario, la formazione in ingresso dapprima di 489 e successivamente di altre 500 unità di personale in tutti i distretti di Corte di Appello destinatari delle nuove risorse.

Si è realizzato un vero e proprio *network* dell'amministrazione giudiziaria, così permettendo che i neoassunti venissero avviati alle attività di servizio anche durante l'emergenza sanitaria.

La formazione che è stata di supporto a tali innovazioni attraverso la rinnovata piattaforma *e-learning*, fruibile da tutto il personale dell'amministrazione giudiziaria, sarà, ancora di più, strumento fondamentale per supportare ogni innovazione, informatica o di processo, anche nell'ottica della trasformazione della prestazione lavorativa del dipendente e della cosiddetta modalità di lavoro "agile".

L'introduzione dello *smart working* come modalità di lavoro agile nel periodo emergenziale di marzo - maggio 2020 ha tenuto conto delle specificità delle attività giudiziarie civili e penali nonché dei vincoli di sicurezza che accompagnano la gestione

informatizzata dei registri del processo civile e penale, anche attraverso indicazioni ai responsabili degli uffici sulle modalità e sui contenuti delle attività da svolgere da remoto.

Si sono quindi integrati i progetti di lavoro in *smart working* con percorsi di formazione a distanza, proponendo contenuti formativi specifici focalizzati sulle professionalità dell'amministrazione giudiziaria. Sono stati realizzati all'interno della piattaforma *e-learning* spazi aperti, dedicati all'intero personale amministrativo e di magistratura, con uno specifico pacchetto di corsi individuato dagli 866 uffici giudiziari distribuiti sul territorio nazionale e dagli uffici dell'amministrazione centrale. L'ambiente di apprendimento *e-learning* ha costituito innanzitutto una base informativa sulle misure di prevenzione del contagio da Covid-19 da adottare negli uffici, sulle relative iniziative dipartimentali e sui servizi di accesso remoto, con approfondimenti sulle misure tecniche e le modalità di accesso per i soggetti in possesso della Carta Nazionale dei Servizi Giustizia.

6. L'ulteriore avanzamento delle politiche di digitalizzazione

Nel corso del 2020 è proseguita l'opera di ammodernamento del sistema giustizia, nel perseguimento degli obiettivi volti al consolidamento degli applicativi di supporto agli Uffici e all'efficientamento delle infrastrutture informatiche e delle dotazioni *hardware* in grado di sostenere dal punto di vista tecnologico i processi di riforma normativa in atto.

Questo percorso, direttamente correlato alle azioni di sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia e l'efficientamento del sistema giudiziario con particolare riferimento all'accelerazione del processo civile e penale telematico, si è concretizzato, nel corso dell'anno, in una serie di macroattività.

In particolare, con riguardo all'implementazione del processo civile telematico, è in corso l'esecuzione del contratto per la realizzazione del Progetto infrastrutturale "processo civile telematico" (progetto cofinanziato con fondi PON e fondi di bilancio).

Con riferimento all'attività di realizzazione del processo penale telematico, è in corso il contratto per la manutenzione e lo sviluppo del Sistema Informativo unitario Telematico del Processo Penale per l'ammontare complessivo di 129 milioni di euro.

Per quanto riguarda il percorso di consolidamento delle infrastrutture per il PCT e PPT, sono in fase di completamento i cablaggi degli Uffici dislocati su tutto il territorio nazionale,

delle *sale server* con il potenziamento dei sistemi e delle procedure di *disaster recovery* nonché il potenziamento della banda di rete.

Sono state realizzate le nuove sale di videoconferenza e garantiti i servizi trasmissivi, è stata adeguata poi la piattaforma intercettazioni nonché realizzato lo sviluppo dei *software* dedicati alla gestione informatizzata delle intercettazioni e alla messa in sicurezza delle sale "CIT".

I sistemi di area civile, come già successo con il Processo Civile Telematico, sono in fase di profonda evoluzione, volti alla unificazione di tecnologie e funzionalità che consentiranno la condivisione di dati e documenti in maniera circolare dal Giudice di Pace alla Corte di Cassazione, con un sempre maggiore coinvolgimento dei soggetti abilitati esterni e in particolar modo della classe forense.

La reingegnerizzazione dei sistemi in corso prevede inevitabilmente un periodo transitorio durante il quale, parallelamente alla implementazione della nuova architettura, sono mantenuti i sistemi attuali, adeguati alle esigenze contingenti o alle modifiche normative degli uffici.

Durante l'emergenza sanitaria, la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati ha adottato specifiche misure per fronteggiare l'emergenza epidemiologica da Covid-19¹⁷⁰.

In particolare, sulla base delle disposizioni di legge medio tempore intervenute, la Direzione generale ha provveduto:

- all'adozione dei provvedimenti per la gestione da remoto delle udienze civili¹⁷¹;
- alla gestione dei servizi di deposito telematico degli atti e dei documenti e del pagamento del contributo unificato negli uffici che ne hanno la disponibilità¹⁷²;

¹⁷⁰ Come previsto dalle disposizioni dei decreti - legge 17 marzo 2020, n. 18 convertito, con modificazioni, dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, del decreto - legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 17 luglio 2020, n. 77 e del decreto - legge 28 ottobre 2020, n. 137, contenente ulteriori misure urgenti in materia di tutela della salute, sostegno ai lavoratori e alle imprese, giustizia e sicurezza, connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19.

¹⁷¹ Ai sensi degli artt. 83, comma 7, lett. f) e h) *bis*, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, commi 6, 7 e 8, del decreto - legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77).

¹⁷² Ai sensi degli artt. 83, comma 11, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, comma 3, del decreto - legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77.

- alla gestione dei servizi di deposito telematico degli atti e dei documenti e del pagamento del contributo unificato nei procedimenti civili innanzi alla Corte di Cassazione¹⁷³;
- all'adozione dei provvedimenti per la partecipazione a qualsiasi udienza delle persone detenute, internate o in stato di custodia cautelare assicurata, ove possibile, mediante videoconferenze o con collegamenti da remoto¹⁷⁴;
- all'adozione dei provvedimenti per la partecipazione da remoto alle udienze penali¹⁷⁵;
- all'adozione dei provvedimenti per la gestione delle indagini preliminari da remoto¹⁷⁶;
- all'adozione dei provvedimenti, nei procedimenti civili e penali non sospesi, per la gestione delle deliberazioni collegiali¹⁷⁷;
- all'adozione dei provvedimenti relativamente alle comunicazioni e alle notificazioni relative agli avvisi e ai provvedimenti adottati nei procedimenti penali¹⁷⁸;
- alla gestione dei colloqui dei detenuti negli istituti penitenziari e negli istituti penali per minorenni¹⁷⁹;
- all'adozione dei provvedimenti per consentire il deposito telematico degli atti nella fase delle indagini preliminari¹⁸⁰.

Durante l'emergenza sanitaria un altro passaggio fondamentale per rendere possibile e proficuo il c.d. "lavoro agile" del personale amministrativo è stato l'accesso da remoto ad alcuni sistemi informativi che, fino all'emergenza, erano utilizzabili esclusivamente tramite postazioni di lavoro collegate alla Rete Unitaria della Giustizia (RUG).

¹⁷³ Ai sensi degli artt. 83, comma 11 *bis*, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, comma 5, del decreto - legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77.

¹⁷⁴ Ai sensi degli artt. 83, comma 12, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27 e 23, comma 4, del decreto - legge 28 ottobre 2020, n. 137, che ha abrogato l'art. 221, comma 9, del decreto - legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77.

¹⁷⁵ Ai sensi degli artt. 83, comma 12 *bis*, del decreto-legge 1° marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 23, comma 5, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137.

¹⁷⁶ Ai sensi degli artt. 83, comma 12 *quater*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 23, comma 2, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137.

¹⁷⁷ Ai sensi degli artt. 83, comma 12 *quinqies*, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 23, comma *nova*, del decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 13.

¹⁷⁸ Ai sensi dell'art. 83, commi 13, 14 e 15, del decreto-legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27.

¹⁷⁹ Ai sensi degli artt. 83, comma 16, del decreto - legge 17 marzo 2020, n. 18, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 24 aprile 2020, n. 27, e 221, comma 10, del decreto - legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77);

¹⁸⁰ Ai sensi dell'art. 221, comma 11, del decreto - legge 19 maggio 2020, n. 34, come convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77.

Ciò ha imposto di rimodulare la programmazione degli anni 2020 e 2021 specie in relazione alle attività relative alle infrastrutture dei *data center* nazionali e la realizzazione del *virtual cloud*.

L'evoluzione dell'accesso da remoto ai sistemi, a partire dal PCT, era comunque basata sull'assunto cardine che il personale amministrativo lavorasse presso gli uffici giudiziari e, in tale contesto, avesse accesso ai registri di cancelleria e a tutti i servizi, per quanto digitalizzati.

Lo sviluppo in corso per il settore penale, per la Corte di Cassazione e per il giudice di pace era quindi stato indirizzato alla possibilità di deposito e di consultazione dall'esterno della rete unitaria giustizia (RUG) agevolando in tal modo e in diversa misura:

- gli utenti abilitati esterni (che non devono recarsi presso gli uffici per depositare e per consultare e ricevere copia degli atti);
- l'organizzazione degli uffici giudiziari (per il ridotto afflusso del pubblico);
- le cancellerie (che ricevono atti strutturati abbattendo i tempi del *data entry* nei registri);
- i magistrati (che laddove non impegnati in udienza, attività istruttoria o nei turni di ufficio possono scrivere e depositare atti senza necessità di essere fisicamente in ufficio).

La scelta attuale di abilitare l'accesso da remoto non solo in modalità consultazione o deposito ma consentendo l'accesso ai dati dei registri ha preliminarmente imposto la revisione delle politiche di sicurezza sottese al funzionamento dei sistemi informatici.

Sono stati pertanto necessari interventi sulle infrastrutture, acquisti di *hardware*, riconfigurazioni dei sistemi e modifiche di alcuni applicativi. Si è anche modificato l'approccio sulle dotazioni informatiche del personale, nella prospettiva di garantire a tutto il personale non più una postazione di lavoro fissa, ma mobile - debitamente configurata - che consenta di lavorare indifferentemente a casa o nelle forme previste dal lavoro agile.

Sono, infine, in corso le attività di evoluzione dei sistemi per rendere utilizzabili da remoto¹⁸¹ e nel rispetto dei massimi *standard* di sicurezza per la protezione dei dati e delle reti, i registri di cancelleria civili degli uffici del Giudice di Pace, dei tribunali ordinari e delle corti di appello.

¹⁸¹ Anche ai sensi dell'art. 31 del decreto-legge 16 luglio 2020 n. 76 (*"Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale"*).

7. La considerazione delle esigenze della difesa nelle norme emergenziali sul processo e il coinvolgimento dell'Avvocatura nei processi di digitalizzazione

L'avvocatura, senza interrompere la sua fondamentale opera di tutela dei diritti dei cittadini, è stata un'ineludibile interlocutrice del dicastero nella stesura di protocolli che hanno permesso di rispondere alle criticità, tenendo conto delle peculiarità delle realtà territoriali diversamente interessate dalla pandemia.

Nel settore penale, il dialogo con l'Avvocatura ha preceduto l'elaborazione delle disposizioni che consentono la "remotizzazione" di alcune attività relative alla fase delle indagini preliminari.

I videocollegamenti sostitutivi della partecipazione non hanno mai interessato, al di fuori dei casi già previsti dall'ordinamento, le udienze deputate alla raccolta della prova dichiarativa. Le misure legislative di "remotizzazione" delle udienze di discussione - così come la cd. cartolarizzazione dei giudizi penali d'appello e di legittimità e la trattazione scritta di alcune fasi del giudizio civile - sono sempre state condizionate al fatto che le parti non abbiano manifestato la volontà di presenziare o trattare oralmente la controversia.

Il d.l. 28 ottobre 2020 n. 137 (c.d. decreto "ristori"), convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020, all'art. 24 (rubricato "*...disposizioni per la semplificazione delle attività di deposito di atti, documenti e istanze nella vigenza dell'emergenza epidemiologica da COVID - 19...*") ha consentito alle parti il deposito telematico dell'atto di impugnazione.

In precedenza, l'art. 83 del d.l. 17 marzo 2020 n. 18 (c.d. decreto "cura Italia") aveva già introdotto la facoltà (comma 12 *quater*.1) di depositare in modalità telematica, presso gli uffici del Pubblico Ministero, "*memorie, documenti, richieste e istanze indicate dall'articolo 415 bis comma 3 del codice di procedura penale, secondo le disposizioni stabilite con provvedimento del Direttore Generale dei Sistemi Informativi e Automatizzati del Ministero della Giustizia*".

Nell'autunno del 2020, dinanzi alla recrudescenza della pandemia, l'applicazione delle nuove tecnologie al procedimento penale è stata riproposta e ampliata¹⁸².

¹⁸² Ad esempio, il quarto comma dell'art. 24 del d.l. n. 137/2020 ha ammesso, fino alla scadenza del periodo emergenziale, "*...il deposito con valore legale mediante posta elettronica certificata inserita nel Registro generale degli indirizzi di posta elettronica certificata...*" di "*...tutti gli atti, documenti e istanze comunque denominati diversi da quelli indicati nei commi 1 e 2...*". Quest'ultima previsione, molto ampia e idonea a ricomprendere anche le impugnazioni, è stata oggetto di ulteriore implementazione in fase di conversione del decreto-legge n. 137/2020.

A gennaio 2021 il *Portale del processo penale telematico* si è arricchito di nuove funzionalità che consentono ai difensori di avvalersi di questa più agile modalità di trasmissione. Dal 25 gennaio si è inoltre avviata la sperimentazione di una funzione che consentirà ai difensori, non solo di trasmettere le proprie istanze ma anche di consultare e di estrarre copia digitale degli atti ostensibili del processo.

Dopo l'entrata in vigore dell'articolo 24 del decreto-legge 28 ottobre 2020 n. 137, convertito con modificazioni dalla legge n. 176 del 18 dicembre 2020, che ha reso obbligatorio il deposito telematico degli atti relativi all'avviso di conclusione delle indagini preliminari (art. 415 *bis* cpp), 20.895 depositi sono stati effettuati con questa modalità tra il dicembre 2020 e il 21 gennaio 2021.

Tali depositi, insieme a quelli attinenti alle intercettazioni, segnano, dopo anni di attesa, l'avvio concreto del *Processo penale telematico*.

Inevitabilmente l'incremento delle politiche di digitalizzazione e la loro implementazione hanno comportato difficoltà di adattamento, temporanee disfunzioni, complicazioni non previste nelle fasi di progettazione e sperimentazione *in vitro* dei sistemi. Soltanto il confronto costante degli uffici ministeriali con gli utenti e gli operatori può risolvere *in progress* dette difficoltà. A tali finalità risponde lo *Sportello permanente per la giustizia digitale*, istituito sulla base di un protocollo stipulato con il Consiglio nazionale forense. Lo *Sportello* sta già producendo importanti risultati, raccogliendo, per esempio, le segnalazioni relative al Processo penale telematico e sta impegnando le articolazioni ministeriali nello studio delle modifiche evolutive necessarie.

8. Gli sviluppi nel settore civile

Meritano particolare menzione e approfondimento le misure di maggior rilievo adottate in materia di giustizia civile nel corso dell'anno 2020, animate dall'intento di proseguire nell'estensione dell'impiego dei sistemi elettronici per la gestione informatica dei registri degli Uffici giudiziari e delle attività dei magistrati, nonché nell'attività di aggiornamento e miglioramento degli applicativi già in uso per il processo civile telematico.

Quale dato di sintesi può indicarsi la circostanza che, dall'inizio nell'anno 2020, sono stati depositati telematicamente dai giudici civili di Tribunale e di Corte di appello circa 8 milioni provvedimenti trasmessi telematicamente e sottoscritti digitalmente.

L'infrastruttura telematica, che rende disponibili per tutti gli uffici giudiziari i servizi telematici ai professionisti e agli enti, è contattata da remoto ogni giorno da decine di migliaia di utenti.

Il servizio telematico di deposito degli atti, che consente all'avvocato o al consulente tecnico e in genere a tutti gli ausiliari del giudice di depositare telematicamente gli atti per mezzo della posta elettronica certificata, ha registrato nel 2020 il deposito di quasi 11 milioni di atti.

Il servizio di comunicazione telematica dei provvedimenti predisposto per le cancellerie dei tribunali, delle Corti di appello e della Corte di Cassazione, nonché per gli uffici dei Giudici di Pace che hanno già ottenuto il decreto per il valore legale, registra in media circa 2.650.000 comunicazioni al mese. Il messaggio, con allegato l'eventuale provvedimento del giudice redatto con la consolle del magistrato o scansionato dalla cancelleria, è inviato in automatico all'indirizzo elettronico del destinatario reperito sui pubblici elenchi senza che il cancelliere debba ricercare e inserire l'indirizzo.

L'obiettivo di ridurre i costi attraverso il servizio di comunicazioni telematiche fruibile da Tribunali e Corti d'Appello, è stato esteso anche alle comunicazioni degli uffici dei Giudici di Pace, man mano che questi ottengono il valore legale al termine della sperimentazione.

Con riferimento agli ambiti di intervento maggiormente significativi e innovativi, occorre partire da quelli relativi ai settori civili della Corte di Cassazione e della Procura Generale presso la Corte di Cassazione.

Dallo scorso 26 ottobre 2020, infatti, è stata avviata la sperimentazione programmata dal Protocollo (sottoscritto dal Ministero della Giustizia con la Corte di Cassazione, l'Avvocatura Generale dello Stato, il CNF e l'Organismo Congressuale Forense) per il deposito telematico da parte degli avvocati, utilizzando un nuovo modulo gestione di tali depositi che integra le funzionalità degli attuali registri informatici di cancelleria della Corte.

Per i magistrati di legittimità è stato realizzato un applicativo denominato "*desk del magistrato di legittimità*" che consente la consultazione da remoto del fascicolo informatico del procedimento, la redazione dei provvedimenti e il conseguente deposito telematico.

L'uso del nuovo modulo per la gestione dei depositi e del *desk* sarà esteso anche al settore civile della Procura Generale della Corte di Cassazione, previo adattamento alle diverse funzioni svolte da questo ufficio.

Nel 2020 è proseguita nel settore civile l'attività di estensione dell'impiego dei sistemi elettronici per la gestione dell'informatica, così come l'attività di aggiornamento e miglioramento degli applicativi già in uso per il processo civile telematico. Si tratta di interventi, tra i quali vanno richiamati; l'aggiornamento del portale dei servizi telematici con cui il cittadino, le imprese e gli addetti ai lavori interagiscono con gli Uffici giudiziari, usufruendo di alcuni servizi *online*, accedendo ai servizi attraverso SPID, Carta nazionale dei servizi e Carta di identità elettronica, ai sensi delle nuove disposizioni del codice dell'amministrazione digitale.

Nel corso della prima ondata della pandemia, è stato abilitato sul portale il pagamento telematico dei diritti di copia, attraverso la piattaforma PagoPA, per gli uffici di Procura Generale presso le Corti d'appello, per le Procure della Repubblica presso i Tribunali, per i Tribunali per i Minorenni e relativi uffici di Procure presso i Tribunali per i Minorenni, per i Tribunali e Uffici di Sorveglianza e per i Giudici di pace. Più in generale, è in corso la progettazione di nuovi servizi dedicati agli applicativi del dominio Giustizia, che hanno bisogno di attivare un pagamento telematico all'interno dello specifico flusso di servizio implementato.

È stata, poi, realizzata l'implementazione per le nuove procedure previste dalla *Class Action*. Il collaudo si è concluso positivamente il 19 novembre 2020. Le nuove funzioni riguardano non solo il registro ma anche il portale dei servizi telematici che ha due nuovi servizi: uno che consente all'utente di consultare i registri alla ricerca delle azioni di classe proposte nei tribunali italiani e di aderirvi inviando la domanda previa autenticazione con SPID, CNS e CIE; l'altro che consente di seguire l'*iter* della domanda una volta proposta.

Grande attenzione è stata dedicata alla diffusione e al miglioramento degli applicativi volti a consentire la partecipazione del pubblico ministero e della sua segreteria al processo civile telematico. Si tratta, per le segreterie, dell'applicativo SICID UAC, il Sistema per la gestione dei registri di segreteria riguardanti gli affari civili presso gli uffici di Procura di primo e secondo grado. Quanto, invece, all'altro registro utilizzato nei tribunali, il SIECIC, il Sistema per la gestione dei registri di cancelleria civile inerenti le Procedure Concorsuali, le Esecuzioni Forzate, Mobiliari e Immobiliari, sono in avanzato stato di realizzazione le evolutive che consentiranno dal primo settembre del 2021 la gestione delle nuove procedure previste dal Codice della crisi d'impresa e dell'insolvenza. Per questo nuovo codice è in

corso la realizzazione del registro dei gestori della crisi di impresa previsto dall'art. 125, co. 4, del medesimo testo normativo.

Sono attualmente in corso, sotto il profilo gestionale e operativo, le attività di miglioramento delle funzionalità della *console* del magistrato. Sono state implementate le modifiche evolutive per consentire l'autenticazione e la firma remota.

È, poi, in stadio avanzato l'analisi per una nuova funzionalità, che consentirà ai magistrati di conoscere l'esito delle impugnazioni avverso i propri provvedimenti, mentre l'applicativo da alcune settimane è già stato reso compatibile con *Office 365*, in modo da consentire l'utilizzo della funzionalità di dettatura vocale, utile per la redazione di provvedimenti.

In virtù di un progetto condotto con il CNF e il CSM volto a standardizzare, come già avvenuto per altre giurisdizioni, le intestazioni e la forma dei provvedimenti, sono stati realizzati modelli di atti che saranno inseriti all'interno della *Console* (anche di quella del P.M.) e attivabili a discrezione dell'utente magistrato.

Sempre nella direzione della semplificazione delle procedure di lavoro agile, per consentire lo *smart working* del personale è stato realizzato l'accesso da remoto con *smart card* e computer portatili arruolati nel dominio giustizia al Sistema per la gestione dei registri di cancelleria di contenzioso civile, volontaria giurisdizione e controversie di lavoro, in uso presso i tribunali e le corti di appello.

Continua il percorso intrapreso con gli Uffici del Giudice di pace, considerato che più di duecento uffici hanno effettuato la sperimentazione prevista dalla legge e chiesto l'emissione del decreto per il riconoscimento del valore legale alle notificazioni effettuate. Ad oggi 145 uffici dei Giudici di Pace hanno concluso l'*iter* amministrativo per il riconoscimento del valore legale e sono operativi con le notificazioni telematiche a valore legale.

9. Gli sviluppi nel settore penale

L'avvio delle attività di progettazione e i primi sviluppi del Processo Penale Telematico (PPT) sono coincisi con il sopraggiungere dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, che ha impresso una accelerazione significativa alle attività già in corso. In tale contesto si è cercato di assicurare la indispensabile rapidità di intervento imposta dalla pandemia senza compromettere il disegno complessivo del PPT in gestazione.

La scelta fondamentale che ha guidato l'impianto progettuale ha riguardato la individuazione dei portali nel PPT quali unico punto di accesso per i soggetti cd "qualificati esterni". Tale opzione ha un significato fortemente strategico in quanto nell'immediato futuro condurrà alla bidirezionalità di tali strumenti con la possibilità non solo di trasmettere ma anche di consultare e ricevere gli atti.

Nell'ambito dei portali interni al perimetro giustizia è stato introdotto il Portale Deposito Atti Penali (PDP). Da maggio 2020 con la prima normativa dell'emergenza, sia attraverso il portale notizie di reato sia attraverso il portale deposito atti penali, è stato possibile depositare con valore legale le comunicazioni di notizie di reato e i cd. seguiti, nonché gli atti di cui all'art. 415 *bis*, comma 3, cpp.

Durante la fase di emergenza epidemiologica è stato consentito il ricorso alla PEC nei casi in cui l'esigenza di provvedere tempestivamente alla soluzione di problemi contingenti ha avuto la precedenza¹⁸³; e infatti dal 9 novembre 2020 sono state abilitate circa 1.100 caselle di posta elettronica certificata al cui utilizzo sono in corso di abilitazione circa 4.500 soggetti per consentire il deposito ai difensori degli atti non ancora previsti dal PDP.

Prosegue la diffusione del modulo GIADA, attualmente in uso nella quasi integralità degli uffici, per consentire l'assegnazione dei processi nella fase dibattimentale con modalità automatiche all'esito della configurazione dei parametri tabellari. L'applicativo consente di individuare il giudice monocratico o il collegio competente in relazione alle tabelle approvate, sulla base dei canoni di attribuzione univoci impostati sul sistema all'atto della configurazione. Lo strumento è in grado di assegnare l'udienza con modalità automatiche, consentendo di eliminare i tempi di attesa tra la "richiesta data" per le citazioni dirette e l'emissione del decreto di citazione e consente l'automatica assegnazione tra GIP/GUP e dibattimento ottimizzando i carichi di lavoro e i numeri di procedimenti assegnati ai singoli collegi o giudici monocratici.

È in via di completamento la diffusione del nuovo sistema unico nazionale delle misure di prevenzione che prevede anche nuove funzionalità in grado di consentire il monitoraggio dei flussi di dati riguardanti i beni oggetto delle degli uffici la funzione che consente l'annotazione delle spese forfettizzate e la numerazione dei decreti nonché l'invio dei flussi

¹⁸³ Articolo 24 del decreto - legge 28 ottobre 2020 n. 137, c.d. Decreto Ristori, convertito dalla legge n. 176/220.

delle relative risultanze verso l'Agencia Nazionale dei beni sequestrati e confiscati, ove è stata introdotta la ricezione automatica del decreto di destinazione.

Sono state, altresì, attivate le funzioni che consentono l'inoltro automatico delle comunicazioni e la trasmissione automatica dei dati al Fondo Unico Giustizia.

In ambito penale, ad aprile 2020 è stata avviata l'analisi della migrazione di Sigma Penale verso il sistema della cognizione penale per la completa informatizzazione dell'intero processo penale minorile di primo e secondo grado.

Di rilievo è l'adeguamento dei sistemi in seguito alla riforma delle intercettazioni. Sono stati sviluppati applicativi preesistenti e costruiti *ex novo* sistemi informativi automatizzati per la gestione dell'archivio delle intercettazioni, che include tanto materiale documentale digitale quanto multimediale. È stato altresì sviluppato un sistema di "disaster recovery", di prossima installazione, che consentirà di mantenere, in regime di assoluta sicurezza, i contenuti già inseriti negli archivi digitali dei singoli uffici sui sistemi interdistrettuali, sempre sotto il controllo del titolare dell'ufficio.

Sotto altro profilo, l'emergenza pandemica ha impresso una accelerazione al potenziamento dei programmi deputati all'accesso da remoto ai sistemi degli utenti abilitati esterni, attualmente consentito alle Forze di Polizia e ai difensori. In futuro lo sarà anche ai consulenti, ausiliari e ad altre articolazioni della Pubblica Amministrazione.

Nel settore penale particolarmente significativa è stata l'apertura del Sistema delle Notifiche Telematiche (SNT) che ha consentito al personale, collocato in *smart working*, di fare fronte alla rilevante mole di notifiche generate dalla sospensione delle udienze penali¹⁸⁴. Con l'arrivo della seconda ondata della pandemia la Direzione generale per i sistemi informativi automatizzati si è preparata ad assicurare l'apertura da remoto dei registri penali in condizioni di sicurezza. Sempre nel contesto dell'emergenza epidemiologica, è stata sviluppata una nuova applicazione allo scopo di semplificare e automatizzare il processo di prenotazione delle aule per la celebrazione di udienze in videoconferenza.

10. Sicurezza e datacenter quali elementi connessi allo sviluppo delle infrastrutture.

Definita la nuova architettura dei sistemi applicativi del Ministero della Giustizia, se ne è assicurato il costante aggiornamento in termini di coerenza sia con le novità delle soluzioni

¹⁸⁴ Ai sensi dei decreti-legge 8 marzo 2020 n. 11 e 17 marzo 2020 n. 18.

tecnologiche offerte dal mercato sia con le disposizioni normative nazionali ed europee, sempre più esigenti in punto di sicurezza informatica e accessibilità dei dati e servizi.

In linea con quanto indicato nei piani triennali per l'informatica della Presidenza del Consiglio - AGID, oltre che nel documento "*Politiche per la sicurezza dei sistemi informativi della Giustizia*", il Ministero ha avviato sul tema della sicurezza una serie di attività mirate sia ad obiettivi immediati sia ad obiettivi di medio/lungo periodo. In particolare, nel periodo 2019 - 2020 sono stati erogati percorsi formativi mirati in materia di sicurezza a tutto il personale tecnico - informatico e a circa 7000 unità di personale di tutti gli uffici Centrali e Giudiziari, in collaborazione con il CINI e con CINECA e tenendo conto delle conoscenze e delle competenze dei partecipanti.

È stata, inoltre, predisposta e inviata la documentazione per l'accesso ai finanziamenti del Dipartimento per le Informazioni di Sicurezza (DIS) in materia di sicurezza, con particolare riferimento alla realizzazione di un *Security Operation Center (SOC)* della Giustizia e per la sicurezza delle postazioni di lavoro (*End Point*), di particolare interesse in questo periodo di *smart working*.

Per fare fronte alle esigenze di accesso agli strumenti di lavoro da remoto, quale elemento di lotta alla diffusione del contagio relativo alla pandemia in corso, è stata realizzata, ed è in fase di sperimentazione avanzata, una infrastruttura per il collegamento sicuro ai registri di area penale.

In relazione ai *Data Center*, che consente di detenere i dati non solo dell'attività amministrativa ma anche dell'attività giurisdizionale, è stato creato un nuovo ufficio non dirigenziale per il coordinamento delle sale server e la sicurezza informatica¹⁸⁵. In tale ambito nel corso del presente anno è stato creato il primo nucleo del *Cloud on premise* della Giustizia, presso i datacenter di Milano, Napoli e Roma, con la messa in opera delle attività di progettazione, configurazione e relativa formazione del personale assegnato ai presidi delle sale server e all'ufficio sala server e sicurezza informatica.

Si evidenzia come le attività svolte facciano parte di un progetto per l'adeguamento dei *datacenter* della Giustizia alle direttive AgID e all'attuazione delle Politiche per la sicurezza

¹⁸⁵ In base al nuovo D.M. del 23 aprile 2020 di riorganizzazione.

dei sistemi informativi della Giustizia, anche in considerazione dell'imminente inclusione nel Perimetro Nazionale di Sicurezza.

L'Amministrazione ha, nell'emergenza sanitaria, perseguito l'attività di razionalizzazione del patrimonio ICT tesa al raggiungimento dei seguenti obiettivi:

- incremento della qualità dei sistemi trasmissivi, della capacità e della ridondanza di banda trasmissiva a disposizione degli utenti, anche in considerazione dei nuovi flussi di dati, dettati dalle nuove modalità lavorative. Tali interventi si sono concretizzati in una serie di progetti mirati al potenziamento della banda presso i datacenter nazionali (Milano, Napoli, Palermo e Roma), dando priorità al punto di accesso alla rete Internet, e con l'avvio del progetto del raddoppio del punto di accesso alla rete Internet;
- completamento delle attività per l'aggiornamento e ampliamento degli impianti di rete locale presso gli uffici, sia con il completamento dei progetti avviati tramite la convenzione CONSIP Reti Locali 6 sia tramite la predisposizione di nuovi progetti da avviare con la nuova convenzione CONSIP Reti Locali 7;
- avvio dello studio per la rete proprietaria della Giustizia, per la realizzazione di una infrastruttura di base in grado di consentire la realizzazione dei progetti per la continuità operativa ai sensi dell'ora soppresso Art. 50 *bis* del Codice dell'Amministrazione Digitale, già oggetto di parere favorevole da parte dell'Agenzia per l'Italia Digitale;
- il consolidamento delle sale *server* in 4 datacenter nazionali (Roma, Napoli, Milano e Palermo) e un *data center* di *business continuity*. Le attività di spostamento dei sistemi presso i *data center* nazionali sono in corso di ripresa;
- incremento della disponibilità di servizi di interoperabilità, firma digitale e di cooperazione applicativa con le altre Amministrazioni; in particolare, per quanto concerne il servizio di posta elettronica ordinaria, è stato reso disponibile ai referenti degli uffici un nuovo strumento di provisioning del servizio che permette, nella maggior parte dei casi, la creazione in tempo reale delle caselle richieste.

11. Attività internazionale

L'utilizzo delle tecnologie dell'informatica in area transnazionale ha consentito la partecipazione del Ministero della Giustizia, attraverso D.G.S.I.A., presso il Consiglio dell'Unione Europea ai gruppi di lavoro sulla giustizia elettronica ("*e-Justice*") e

sull'informatica giuridica ("e-Law") nonché ai gruppi di esperti su temi specifici del Piano di Azione per la Giustizia Elettronica 2019 - 2023 attualmente attivi, ossia:

- *e-CODEX* (coordinatore: Olanda), relativo ai nn. 21 e 22 del Piano di Azione. La Commissione ha annunciato il passaggio all'agenzia EU-Lisa a metà 2023, con proposta legislativa presentata il 2.12.2020;
- Aste Giudiziarie Fase 2 (coordinatore: Italia), che sviluppa il n. 5 del Piano di Azione. Al riguardo è stato approvato il progetto finanziato denominato LEILA;
- Nuovi utilizzi della tecnologia - intelligenza artificiale e altre (coordinatore: Commissione e Francia), relativo ai nn. 11, 12, 18 e 24 del Piano di Azione. La Commissione ha pubblicato lo studio ricognitivo sull'utilizzo delle tecnologie innovative presso gli Stati Membri.

Il Ministero della Giustizia ha partecipato, inoltre, alle seguenti iniziative della Commissione Europea:

- *e-Evidence Digital Exchange System* (e-EDES), per l'applicazione della direttiva sull'Ordine di Investigazione Europea e la mutua assistenza legale in ambito penale. Si è attualmente in fase di test del sistema realizzato dalla Commissione per lo scambio di prove elettroniche.
- EPPO (European Public Prosecutor's Office): realizzazione del *Case Management System*. Si è in contatto con i tecnici dell'EPPO per realizzare l'interoperabilità con i nostri sistemi.
- *ECRIS-TCN*, per l'attuazione del Regolamento n. 816/2019, che istituisce un sistema centralizzato per individuare gli Stati membri in possesso di informazioni sulle condanne pronunciate a carico di cittadini di paesi terzi e apolidi (ECRIS-TCN) e integrare il sistema europeo di informazione sui casellari giudiziari.
- *Find a Bailiff* (fase III): integrazione delle informazioni contenuti in Giustizia Map con il motore di ricerca europeo degli ufficiali giudiziari.

Deve richiamarsi anche il coinvolgimento del Ministero nei seguenti progetti finanziati:

- *IRI* ("*Insolvency Registers Interconnection*"), con l'obiettivo di collegare il registro nazionale con il portale europeo della giustizia elettronica, in applicazione del Regolamento UE n. 848/2015.
- "*Strengthening data collection and court organization regarding insolvency and enforcement*", con l'obiettivo di supportare le iniziative delle autorità italiane verso il completamento

del processo che porta a un quadro legislativo e tecnico uniforme relativamente ai regimi di esecuzione forzata e insolvenza.

- *“Connecting EPO”*, con l’obiettivo di attivare l’ordine di pagamento europeo in tutti i tribunali (estendendo e-CODEX oltre il tribunale di Milano).
- *LEILA*, con l’obiettivo di sviluppare un prototipo funzionante del motore di ricerca europeo sui beni immobili all’asta negli Stati Membri e integrarlo con *provider* nazionali.
- *EVIDENCE2e-CODEX*, relativo alla sperimentazione dello scambio transnazionale di prove in formato elettronico (*“e-evidence”*), utilizzando la piattaforma *“e-CODEX”*, nel contesto dell’ordine europeo di indagine penale e della mutua assistenza legale.

Sempre in tema di digitalizzazione e, in particolare, quanto all’attività di digitalizzazione operata dall’Ufficio Centrale Archivi Notarili si segnala che, per le attività riconducibili al Registro Generale dei Testamenti (acquisizione schede, rilascio certificati e microfilmatura), connotate da una significativa sopravvenuta carenza di personale su cui ha inciso anche l’emergenza pandemica, si prospettano gli effetti positivi dell’imminente avvio del progetto di invio telematico delle schede RGT da parte dei notai e la possibile esternalizzazione dell’attività di *data entry* per l’acquisizione ottica delle schede.

Infine, in attuazione della direttiva n. 29/2012 si sta procedendo alla costruzione di un Portale telematico informativo a tutela delle vittime di reato, in grado di raccogliere le informazioni sullo stato della rete di assistenza esistente, implementandone l’efficienza sul territorio attraverso informazioni, ricognizione dei servizi presenti sul territorio e raccolta di buone prassi. Il progetto si sviluppa nell’ambito dei lavori portati avanti dal Tavolo di coordinamento per la costituzione di una rete integrata di servizi di assistenza alle vittime di reato istituito presso il Ministero.

12. L’emergenza sanitaria da Covid-19 ed i necessari interventi normativi e organizzativi nell’ambito della giustizia civile.

La necessità di garantire l’esercizio della giurisdizione nell’ambito della gestione dell’emergenza sanitaria da COVID-19, in condizioni di sicurezza per tutti gli operatori, ha imposto di predisporre una serie di interventi legislativi.

Vale in primo luogo osservare che le misure urgenti per contrastare l’emergenza epidemiologica da COVID-19 in materia di giustizia civile, di rinvio delle udienze e di sospensione dei termini in ordine al *“compimento di qualsiasi atto dei procedimenti civili e*

penali” (art. 18, comma secondo, del decreto legge n. 18/2020), così come le misure dirette a organizzare l’attività giudiziaria e l’attività difensiva, sono state calibrate secondo un criterio di proporzionalità diretto a privilegiare la soluzione meno incidente tra quelle idonee al raggiungimento dello scopo di contenimento dei rischi di contagio.

L’esigenza di evitare assembramenti e spostamenti non indispensabili delle persone, o comunque di promuovere prassi compatibili con l’emergenza epidemiologica da COVID-19 a tutela della salute *“fondamentale diritto dell’individuo e interesse della collettività”* (art. 32 Cost.), è stata bilanciata con l’esigenza di garantire continuità nell’accesso alla giustizia, lasciando intatto il diritto di agire e difendersi in giudizio (art. 24 Cost.), seppure in forme parzialmente e temporaneamente derogatorie ma rispettose del contraddittorio e, in generale, dei principi del giusto processo, incluso, nei limiti del possibile, quello della sua ragionevole durata (art. 111 Cost.).

La situazione epidemiologica, in costante e continua evoluzione, ha determinato peraltro la necessità di intervenire in rapida successione, oltre che sui contenuti, sulla periodizzazione della normativa derogatoria, spostando in avanti più di una volta il termine finale delle misure temporanee in precedenza stabilite.

Allegato 2 - Estratto della relazione 2021 del Ministro *pro-tempore* sullo stato della giustizia italiana (gennaio 2021)

La relazione *de qua* appare di particolare interesse poiché sintetizza perfettamente le criticità croniche del comparto giustizia e le auspicabili soluzioni necessarie per un definitivo superamento delle stesse.

La crescente domanda di giustizia da parte dei cittadini, oltre che le raccomandazioni rivolte dalle istituzioni europee al nostro paese, anche nell'ambito della predisposizione dei progetti e delle riforme del *Recovery Plan* e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, evidenziano la necessità di approntare riforme realmente in grado di operare una riduzione dei tempi della giustizia, che oggi continuano a registrare medie del tutto inadeguate. Un obiettivo primario degli interventi in materia di giustizia è, dunque, quello di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività, così da consentire anche una rinnovata fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia e altresì una ripresa degli investimenti, tenuto conto della strettissima connessione intercorrente tra relazioni commerciali, produttività economica e funzionamento della giustizia. A questo riguardo, tengo particolarmente a sottolineare che l'idea di efficienza dell'amministrazione della giustizia non rappresenta soltanto un obiettivo pragmatico, riflesso della sopra accennata stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia, ma si coniuga altresì con la stessa componente valoriale del processo e, quindi, con gli ideali intrinseci alla giustizia tesi alla realizzazione di una tutela giurisdizionale effettiva per tutti. Rendere la giustizia efficiente, riducendo i tempi di definizione delle controversie è un obiettivo imposto, anzitutto, dal principio costituzionale del giusto processo e dall'impegno incombente sul legislatore di assicurare la ragionevole durata di ogni processo (entrambi garantiti dall'art. 111 Cost.). In una parola, la Costituzione richiede che il processo sia giusto e breve. Obiettivi altissimi, quelli indicati dalla Costituzione, che devono ispirare l'azione di tutte le istituzioni, pur nella consapevolezza che la loro piena realizzazione è e sarà una meta da conquistare e riconquistare continuamente. Occorre, però, evitare di incorrere nell'equivoco per il quale l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, possa essere raggiunto solo attraverso interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. Appare doveroso muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili: sul

piano organizzativo, nella dimensione *extraprocessuale* e in quella *endoprocessuale*, che sono complementari fra loro. A tale fine, appare prioritaria l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa – che rientra nei compiti che la Costituzione, all'art. 110, affida esplicitamente al Ministro della giustizia – e che i progetti presentati nell'ambito del *Recovery Plan* consentono di declinare sotto diversi aspetti: il primo, riguarda la valorizzazione del personale e delle risorse umane; il secondo, mira al potenziamento delle infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti; il terzo, destina un significativo ammontare di risorse all'edilizia giudiziaria e penitenziaria. Grazie anche alle risorse provenienti dall'Unione europea, si dovrà operare in una triplice direzione: - Portare a piena attuazione l'Ufficio del processo - Individuare e mettere in rete le *best practices* organizzative esistenti - Incrementare una formazione specifica per le figure apicali degli uffici giudiziari. La principale innovazione, già avviata in fase sperimentale sarà la diffusione dell'Ufficio per il processo, un modello organizzativo che rafforza la capacità decisionale del giudice inserendo nello *staff* gli assistenti – sul modello dei *clerks* dei paesi anglosassoni – incaricati della classificazione dei casi, della ricerca dei precedenti giurisprudenziali e dei contributi dottrinali pertinenti, della predisposizione di bozze di provvedimenti. Si tratta di potenziare le strutture dell'Ufficio per il processo, già costituite ai sensi dell'art. 16 - *octies* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221. Attraverso la piena operatività di tali strutture il magistrato manterrebbe la fisiologica “solitudine” del momento “decisionale”, ma verrebbe ad essere adeguatamente supportato per tutto quanto riguarda la parte “conoscitiva” e “organizzativa” preliminare al giudicare, con evidenti positivi riflessi sulla durata del processo stesso e sulla sua efficienza e qualità. Nella stessa ottica di sollevare il giudice da incombenze non strettamente attinenti alla funzione del giudicare, occorrerà procedere a rafforzare la capacità amministrativa del sistema, integrando il personale delle cancellerie, ma anche sopperendo alla carenza di professionalità tecniche diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa. Quanto al secondo aspetto, non è difficile osservare che nel nostro sistema giustizia non mancano esperienze virtuose, che spesso sono frutto di capacità personali di singoli dirigenti di uffici giudiziari, ma che faticano a essere elevate a sistema e messe in rete. Occorre che queste esperienze virtuose

emergano, anche attraverso adeguate analisi statistiche giudiziarie, nelle quali l'Italia è stata in passato all'avanguardia, che vanno potenziate e rese più veloci, perché consentono quella misurazione dell'attività senza della quale non può esserci un migliore funzionamento della giustizia. A questo scopo occorrerà orientare la funzione ispettiva del Ministero della giustizia, anche in funzione collaborativa con i singoli uffici giudiziari, diffondendo la conoscenza e l'implementazione delle cosiddette *best practices* meritevoli di essere disseminate attraverso circolari e iniziative di formazione.

Venendo al piano delle riforme normative, occorre svolgere qualche considerazione riguardo la giustizia civile.

Uno degli ambiti interessati dai disegni di legge (AS n. 1662) già incardinati in Parlamento riguarda la mediazione, la negoziazione, la conciliazione e in generale i cosiddetti strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, *ADR, alternative dispute resolution*. Questi strumenti di risoluzione dei conflitti sono dotati di un grande potenziale, in particolare nel nostro ordinamento nelle specifiche condizioni date. È ormai un dato di esperienza consolidato, anche in una prospettiva comparata con altri sistemi giuridici, che le forme alternative di risoluzione dei conflitti producono effetti virtuosi di alleggerimento dell'amministrazione della giustizia. Tuttavia, il loro significato supera questa intuitiva potenzialità. Tutt'altro che alternative, queste forme di risoluzione delle controversie giuridiche rivestono un ruolo che è piuttosto di complementarità rispetto alla giurisdizione, di coesistenza. In particolare, accanto alle più sperimentate forme arbitrali, va soffermata l'attenzione sulla mediazione, uno strumento verso il quale, dopo gli iniziali scetticismi, si riscontra oggi una generale apertura da parte delle diverse categorie, pur nella necessità di significative messe a punto legislative.

Tre specifici aspetti richiedono un intervento normativo: il primo riguarda la definizione degli ambiti di applicazione (per estenderne la portata, specie nei settori dove statisticamente si sono verificate maggiori possibilità di successo e dove la mediazione porterebbe un indiscutibile valore aggiunto, come nelle controversie in materia di famiglia e filiazione); il secondo riguarda la previsione di incentivi (processuali, economici fiscali) e il terzo riguarda il rapporto tra mediazione e giudizio, valorizzandone, ad esempio, una più compiuta interrelazione grazie a uno sviluppo della mediazione delegata dal giudice (o *endoprocessuale*). È tempo di ripensare il rapporto tra processo davanti al giudice e

strumenti di mediazione, offrendo anche al giudice la possibilità di incoraggiare le parti verso soluzioni conciliative specialmente attraverso la previsione di misure premiali: per i giudici, ad esempio, attraverso la possibilità di rilevare statisticamente queste attività, sovente faticose, laboriose, ma non contemplate dalle statistiche e quindi non valutate per le progressioni di professionalità; per le parti, con l'introduzione di discipline di favore per le spese giudiziali. Questi strumenti, se ben calibrati, tracciano percorsi della giustizia che tengono conto delle relazioni sociali coinvolte, risanano lacerazioni e stemperano le tensioni sociali. Peraltro, su un piano più pragmatico, occorre osservare che le soluzioni negoziali e di mediazione si renderanno tanto più necessarie nel contesto attuale, in cui gli effetti economici della pandemia stanno determinando forti squilibri nei rapporti giuridici esistenti. La giustizia preventiva e consensuale rappresenta una strada necessaria per il contenimento di una possibile esplosione del contenzioso presso gli uffici giudiziari quando cesseranno gli effetti dei provvedimenti che bloccano gli sfratti, le esecuzioni, le procedure concorsuali, i licenziamenti, il contenzioso bancario, ad esempio. Occorre prepararsi per tempo. Alcune esperienze di diritto comparato, in particolare in Spagna all'epoca della crisi finanziaria del 2008, mostrano la fecondità di questa strada e indicano la necessità di predisporre per tempo strumenti adeguati a percorrere strade di giustizia consensuale. La rinegoziazione dei contratti in condizioni di eccessiva onerosità sopravvenuta, le controversie per il pagamento di somme di denaro, i rapporti in crisi di natura societaria e commerciale, le relazioni critiche fra la banca e i clienti, le pretese verso la pubblica amministrazione da parte di cittadini e imprese in attesa di risposta, sono solo alcune tipologie di situazioni che, in mancanza di un intervento urgente, dedicato e congruo, renderanno la giustizia del nostro paese gravemente insostenibile.

Un processo civile lento e malato difficilmente potrà affiancarsi a sistemi alternativi validi ed efficaci. Quale debitore insolvente potrebbe trovare maggior vantaggio da una procedura di mediazione, quando il giudizio civile nel quale è stato convenuto può garantirgli anni di inadempimento? Perciò, una seconda fondamentale area di intervento è rappresentata da quella processuale in senso stretto. Senza coltivare illusorie ambizioni di riforme di sistema non praticabili nelle condizioni date, la riforma dovrà puntare su correzioni selettive ad alcune disfunzioni e sull'estensione o sull'adattamento di modelli già sperimentati e, se possibile, già "misurati", anche dalle agenzie internazionali di monitoraggio (per es. CEPEJ),

nella loro capacità di propiziare decisioni più tempestive. In questo ambito, sicuramente verranno valorizzati alcuni aspetti dei disegni di legge presenti in Parlamento sui quali si registra una sempre più ampia convergenza, quali ad esempio il principio di sinteticità degli atti, mediante una sua chiara affermazione e l'introduzione di specifiche disposizioni volte a renderlo effettivo.

Il nodo di fondo che la Commissione di studio per la Giustizia civile dovrà sciogliere è la scelta tra il mantenimento dei modelli di rito attuali (ordinario e sommario di cognizione *ex art. 702-bis c.c.*, procedimento avanti al giudice di pace), con adeguati interventi di supporto miranti a ridurre i tempi e assicurare che la causa possa pervenire alla prima udienza con il *thema decidendum* già definitivamente cristallizzato, ovvero all'introduzione di un nuovo rito, semplificato e sostitutivo di quello ordinario attualmente in vigore (questa è la linea immaginata dal d.d.l. n. 1662/2020).

Occorrerà valutare il problema dei filtri delle impugnazioni più volte sottolineato dalle istituzioni europee, in una prospettiva che analizzi le ragioni d'inefficacia di quelli vigenti con riferimento all'appello civile e che individui possibili linee di intervento per meglio valorizzare la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, risolvendo, per questa via, il relevantissimo divario quantitativo tra il numero di casi trattati in sede di legittimità nel nostro Paese e quelli trattati da altre Corti supreme europee e le sue ricadute in termini di stabilità del formante giurisprudenziale. Anche i tempi di definizione dei giudizi penali, al pari se non più di quelli civili, sono oggetto delle preoccupazioni delle istituzioni europee, le quali hanno a più riprese osservato che le statistiche giudiziarie evidenziano una durata del procedimento penale in Italia di molto superiore alla media europea (cfr. il Rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia - CEPEJ, istituita presso il Consiglio d'Europa). Occorre quindi procedere con puntuali interventi di riforma volti ad offrire ulteriori, necessari contributi per razionalizzare e accelerare il procedimento penale, in tutte le sue fasi, nel rispetto delle fondamentali garanzie della difesa e della struttura dialettica del metodo di conoscenza giudiziaria, che impronta il vigente modello accusatorio.

Il tempo è ormai maturo per sviluppare e mettere a sistema le esperienze di giustizia riparativa, già presenti nell'ordinamento in forma sperimentale che stanno mostrando esiti fecondi per la capacità di farsi carico delle conseguenze negative prodotte dal fatto di reato,

nell'intento di promuovere la rigenerazione dei legami a partire dalle lacerazioni sociali e relazionali che l'illecito ha originato. Le più autorevoli fonti europee e internazionali ormai da tempo hanno stabilito principi di riferimento comuni e indicazioni concrete per sollecitare gli ordinamenti nazionali a elaborare paradigmi di giustizia riparativa che permettano alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se entrambi vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale.

Perseguire lo scopo rieducativo della pena non costituisce soltanto un dovere morale e costituzionale – come si legge inequivocabilmente nell'art. 27 della Costituzione - ma è anche il modo più effettivo ed efficace per prevenire la recidiva e, quindi, in ultima analisi, per irrobustire la sicurezza della vita sociale. È in questo ampio e articolato quadro della giustizia penale che deve essere adeguatamente collocata anche la discussione sul “nodo” della prescrizione; una discussione che coinvolge interessi contrapposti, tutti meritevoli della più ampia considerazione: quelli facenti capo all'autore del reato, presunto innocente fino alla condanna definitiva, e quelli della vittima del reato stesso, oltre che dell'intera comunità civile, che attende dal processo penale l'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità. Un processo dalla durata ragionevole di per sé, risolverebbe il “nodo” della prescrizione, relegandola a evento eccezionale.

D'altro canto, da tempo nella riflessione accademica si ragiona intorno ad altri strumenti, quali la possibilità di munire l'ordinamento di un corredo di rimedi di tipo compensativo per le ipotesi in cui si registri una dilatazione eccessiva dei tempi processuali non ascrivibile a responsabilità dell'imputato. Si tratta di scelte cui sono già approdati alcuni ordinamenti europei (può citarsi l'esempio della Germania e della Spagna), caratterizzati da un assetto assimilabile a quello delineatosi nel nostro Paese e che non incontrano contrarietà in particolare nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo.

Allegato n. 3 – Estratto linee programmatiche 2021 del Ministro della giustizia¹⁸⁶

SOMMARIO: 1. I dati del contesto. - 2. Il metodo - 3. L'efficienza della giustizia e gli interventi sul piano organizzativo. - 4. La giustizia civile. - 5. La giustizia tributaria. - 6. La giustizia penale. - 7. Il Consiglio superiore della magistratura e l'ordinamento giudiziario. - 8. Conclusione

1. I dati del contesto

Le linee programmatiche di questo governo debbono muovere da alcuni dati di contesto che ne condizionano in modo significativo i margini di azione. Ne voglio sottolineare principalmente tre. Innanzitutto, il fattore Europa: il Piano *Next generation EU* offre al nostro paese grandi possibilità e grandi risorse che richiedono la messa a punto di progetti e di riforme coerenti con gli obiettivi del piano. Abbiamo poche settimane per concludere questa pianificazione che detta la linea del nostro impegno immediato. In secondo luogo, il fattore pandemia: da un anno a questa parte il governo sta lavorando sotto la pressione di continue urgenze ed emergenze che esigono imperiosamente priorità. Per continuare a svolgere l'attività ordinaria è richiesto ogni giorno uno sforzo straordinario di impegno e di immaginazione. Lo sa bene chi opera nei palazzi di giustizia: per continuare a celebrare i processi è stato richiesto uno sforzo innovativo ingente. Mi sia consentito di cogliere questa occasione per ringraziare sentitamente magistrati, avvocati, personale amministrativo che hanno fatto funzionare la macchina della giustizia in tutto quest'anno, con spirito di adattamento e senza sottrarsi a rischi non trascurabili. Simile sforzo riorganizzativo si è reso necessario e si sta rendendo necessario per altre attività comuni: i concorsi di avvocati, magistrati e personale del mondo giustizia, le votazioni degli ordini professionali, le attività in carcere, per citare solo alcune delle emergenze che si sono rese più evidenti di recente. In terzo luogo, il dibattito pregresso: molti temi sulla giustizia sono stati posti dai governi precedenti; molti dibattiti sono stati avviati; molti e molto divergenti i punti di vista tra le forze politiche, anche all'interno del governo; molte le risposte che questi dibattiti attendono. Per questo, sento il dovere di affermare con chiarezza, a tutte le forze politiche presenti in Parlamento e a tutti i cittadini che qui sono rappresentati, che sarebbe sleale impegnarsi, nel contesto attuale, delineare programmi inattuabili, che alimentino invano le

¹⁸⁶ Documento del 18 marzo 2021

già alte aspettative che animano il dibattito pubblico, ben sapendo di non poterle realizzare. Cercheremo di affrontare alcuni problemi, i problemi più urgenti e improcrastinabili, auspicando – senza presunzione e senza *hybris*, e nella misura in cui ci sarà condivisione e supporto del Parlamento – di poter contribuire a rispondere almeno ad alcune delle domande di giustizia che ardono in vari ambiti del nostro paese.

2. Il metodo

Da questa osservazione dei dati della realtà discende il metodo che intendo proporre e di cui ho avuto modo di discutere informalmente con i capigruppo della maggioranza qualche giorno fa. In Parlamento un grande lavoro istruttorio è stato già fatto in ordine a molteplici tematiche, per lo più attraverso l'esame di disegni di legge delega, che per alcuni dei testi si trova già ad uno stadio piuttosto avanzato. Ritengo che il primo compito sia quello di verificare il lascito del precedente governo ed esaminare e valutare quanto dell'esistente meriti di essere salvato e, all'occorrenza, modificato e implementato. Il lavoro svolto non va vanificato, ma naturalmente deve essere rimodulato e arricchito anche alla luce del carattere così ampio di questa maggioranza di governo, senza peraltro trascurare le proposte dell'opposizione, con la quale ancora non ho avuto modo di interloquire direttamente. Perciò, nelle prossime settimane proporremo in questa sede e nell'omologa Commissione dell'altro ramo del Parlamento, emendamenti ai testi già incardinati, che saranno frutto, da un lato, del lavoro di alcuni gruppi di esperti che proprio in questi giorni sto costituendo presso il Ministero e, dall'altro, dal serrato confronto con le forze politiche di maggioranza sulle proposte da questi gruppi elaborate.

Su questo piano metodologico permettetemi un'ultima notazione: il Parlamento – come luogo di sintesi delle varie visioni politiche e culturali – deve essere, deve tornare ad essere, centrale in ogni processo di riforma. La mia formazione e la mia storia professionale mi rendono particolarmente sensibile ad una corretta impostazione dei rapporti tra Governo e Parlamento, troppo spesso piegata alle ragioni dell'urgenza e alle difficoltà politiche. Da parte mia, vi assicuro la massima attenzione al rispetto dei principi costituzionali nei rapporti tra istituzione parlamentare e governo. Naturalmente, ciò richiede un eguale impegno da parte delle Camere, che debbono essere luogo di confronto autentico schietto e

tempestivo, volto alla ricerca di un terreno di azione comune per la costruzione di posizioni condivise che guardano al bene comune, lasciando da parte l'affermazione fine a sé stessa di posizioni anche giuste, ma irrealizzabili nelle condizioni date. Da questo punto di vista, la scelta del metodo della delega legislativa mi trova estremamente favorevole, perché coinvolge il Parlamento sin dalla elaborazione degli interventi normativi: anzitutto nella definizione del perimetro delle riforme (l'oggetto) e dei suoi orientamenti di fondo (principi e criteri direttivi), assicurando peraltro un continuo confronto tra governo e parlamento anche in fase di attuazione dei decreti legislativi delegati. Infine, ma non meno rilevante in un contesto come quello attuale, la legge delega permette di disegnare un quadro d'insieme, all'interno del quale realizzare un'attuazione graduale delle riforme possibili, attraverso lo sviluppo dei vari decreti legislativi, che hanno ad oggetto i vari segmenti prefigurati nel quadro generale, secondo un percorso realistico, ma allo stesso tempo capace di assicurare una certa coerenza d'insieme.

3. L'efficienza della giustizia e le misure organizzative

Veniamo ora ai contenuti. La crescente domanda di giustizia da parte dei cittadini, oltre che le raccomandazioni rivolte dalle istituzioni europee al nostro paese, anche nell'ambito della predisposizione dei progetti e delle riforme del *Recovery Plan* e del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, evidenziano la necessità di approntare riforme realmente in grado di operare una riduzione dei tempi della giustizia, che oggi continuano a registrare medie del tutto inadeguate. Un obiettivo primario degli interventi in materia di giustizia è, dunque, quello di riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività, così da consentire anche una rinnovata fiducia dei cittadini nell'amministrazione della giustizia e altresì una ripresa degli investimenti, tenuto conto della strettissima connessione intercorrente tra relazioni commerciali, produttività economica e funzionamento della giustizia. A questo riguardo, tengo particolarmente a sottolineare che l'idea di efficienza dell'amministrazione della giustizia non rappresenta soltanto un obiettivo pragmatico, riflesso della sopra accennata stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia, ma si coniuga altresì con la stessa componente valoriale del processo e, quindi, con gli ideali intrinseci alla giustizia tesi alla realizzazione di una tutela giurisdizionale

effettiva per tutti. Rendere la giustizia efficiente, riducendo i tempi di definizione delle controversie è un obiettivo imposto, anzitutto, dal principio costituzionale del giusto processo e dall'impegno incombente sul legislatore di assicurare la ragionevole durata di ogni processo (entrambi garantiti dall'art. 111 Cost.). In una parola, la Costituzione richiede che il processo sia giusto e breve. Obiettivi altissimi, quelli indicati dalla Costituzione, che devono ispirare l'azione di tutte le istituzioni, pur nella consapevolezza che la loro piena realizzazione è e sarà una meta da conquistare e riconquistare continuamente. Mi preme sottolineare che occorre evitare di incorrere nell'equivoco per il quale l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, possa essere raggiunto solo attraverso interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. A mio parere occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e in quella *endoprocessuale*, che sono complementari fra loro. A tale fine, appare prioritaria l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa - che rientra nei compiti che la Costituzione, all'art. 110, affida esplicitamente al Ministro della giustizia - e che i progetti presentati nell'ambito del *Recovery Plan* consentono di declinare sotto diversi aspetti: senza ripercorrere analiticamente in questa sede i diversi progetti ricompresi nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza segnalo, sinteticamente, i tre principali ambiti di intervento da essi previsti: il primo, riguarda la valorizzazione del personale e delle risorse umane; il secondo, mira al potenziamento delle infrastrutture digitali con la revisione e diffusione dei sistemi telematici di gestione delle attività processuali e di trasmissione di atti e provvedimenti; il terzo, destina un significativo ammontare di risorse all'edilizia giudiziaria e all'architettura penitenziaria. Grazie anche alle risorse provenienti dall'Unione europea, reputo che si debba lavorare sul piano organizzativo in una triplice direzione: - Portare a piena attuazione l'Ufficio del processo - Individuare e mettere in rete le *best practices* organizzative esistenti - Incrementare una formazione specifica per le figure apicali degli uffici giudiziari La principale innovazione, già avviata in fase sperimentale sarà la diffusione dell'Ufficio per il processo, un modello organizzativo che rafforza la capacità decisionale del giudice inserendo nello *staff* gli assistenti - sul modello dei *clerks* dei paesi anglosassoni - incaricati della classificazione dei casi, della ricerca dei precedenti giurisprudenziali e dei contributi dottrinali pertinenti, della predisposizione di bozze di provvedimenti. Si tratta di potenziare

le strutture dell'Ufficio per il processo, già costituite ai sensi dell'art. 16-*octies* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221. Attraverso la piena operatività di tali strutture il magistrato manterrebbe la fisiologica "solitudine" del momento "decisionale", ma verrebbe ad essere adeguatamente supportato per tutto quanto riguarda la parte "conoscitiva" e "organizzativa" preliminare al giudicare, con evidenti positivi riflessi sulla durata del processo stesso e sulla sua efficienza e qualità. Nella stessa ottica di sollevare il giudice da incombenze non strettamente attinenti alla funzione del giudicare, occorrerà procedere a rafforzare la capacità amministrativa del sistema, integrando il 6 personale delle cancellerie, ma anche sopperendo alla carenza di professionalità tecniche diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell'innovazione organizzativa. Quanto al secondo aspetto, non è difficile osservare che nel nostro sistema giustizia non mancano esperienze virtuose, che spesso sono frutto di capacità personali di singoli dirigenti di uffici giudiziari, ma che faticano a essere elevate a sistema e messe in rete. Occorre che queste esperienze virtuose emergano, anche attraverso adeguate analisi statistiche giudiziarie, nelle quali l'Italia è stata in passato all'avanguardia, che vanno potenziate e rese più veloci, perché consentono quella misurazione dell'attività senza della quale non può esserci un migliore funzionamento della giustizia. A questo scopo occorrerà orientare la funzione ispettiva del Ministero della giustizia, anche in funzione collaborativa con i singoli uffici giudiziari, diffondendo la conoscenza e l'implementazione delle cosiddette *best practices* meritevoli di essere disseminate attraverso circolari e iniziative di formazione. Scambi orizzontali tra i vertici degli uffici giudiziari, supportati dal Ministero attraverso iniziative di sostegno alle esigenze dell'organizzazione dovranno, insomma, affiancarsi alla più nota funzione investigativa a fini disciplinari dell'Ispettorato generale. Il terzo aspetto riguarda la formazione dei magistrati candidati o già investiti di incarichi direttivi e semidirettivi. Essa dovrà essere meglio strutturata nell'ambito delle attività della Scuola della magistratura con corsi obbligatori di durata maggiore dell'attuale, focalizzati sui profili organizzativi e gestionali dell'amministrazione della giustizia, estesi anche ai dirigenti già in servizio, che coinvolgano anche docenti e testimoni esterni al circuito giudiziario e che si concludano con una valutazione seria del profilo attitudinale dei partecipanti. La "comprovata capacità gestionale", già richiamata, più o meno implicitamente, in alcune norme vigenti e in progetti

di riforma all'attenzione del Parlamento, dovrà espressamente figurare tra i requisiti della nomina per un incarico direttivo. Venendo al piano delle riforme normative, vorrei ora svolgere qualche considerazione in merito ai capitoli della giustizia civile, della giustizia tributaria, della giustizia penale e del Consiglio superiore della magistratura, tutti interessati da disegni di legge già presenti in Parlamento

4. La giustizia civile

4.1. Gli strumenti di mediazione dei conflitti

Uno degli ambiti interessati dai disegni di legge (AS 1662) già incardinati in Parlamento riguarda la mediazione, la negoziazione, la conciliazione e in generale i cosiddetti strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, *ADR, alternative dispute resolution*. Reputo che questi strumenti di risoluzione dei conflitti siano dotati di un grande potenziale, in particolare nel nostro ordinamento nelle specifiche condizioni date. È ormai un dato di esperienza consolidato, anche in una prospettiva comparata con altri sistemi giuridici, che le forme alternative di risoluzione dei conflitti producono effetti virtuosi di alleggerimento dell'amministrazione della giustizia. Tuttavia, il loro significato supera questa intuitiva potenzialità. Tutt'altro che alternative, queste forme di risoluzione delle controversie giuridiche rivestono un ruolo che è piuttosto di complementarità rispetto alla giurisdizione, di coesistenza, come già indicava uno dei grandi maestri del diritto processuale e costituzionale comparato, Mauro Cappelletti. In particolare, accanto alle più sperimentate forme arbitrali, vorrei soffermare l'attenzione sulla mediazione, uno strumento verso il quale, dopo gli iniziali scetticismi, si riscontra oggi una generale apertura da parte delle diverse categorie, pur nella necessità di significative messe a punto legislative. A questo proposito, segnalo tre specifici aspetti che richiedono un intervento normativo: il primo riguarda la definizione degli ambiti di applicazione (per estenderne la portata, specie nei settori dove statisticamente si sono verificate maggiori possibilità di successo e dove la mediazione porterebbe un indiscutibile valore aggiunto, come nelle controversie in materia di famiglia e filiazione); il secondo riguarda la previsione di incentivi (processuali, economici fiscali) e il terzo riguarda il rapporto tra mediazione e giudizio, valorizzandone, ad esempio, una 8 più compiuta interrelazione grazie a uno sviluppo della mediazione

delegata dal giudice (o *endoprocedurale*). È tempo di ripensare il rapporto tra processo davanti al giudice e strumenti di mediazione, offrendo anche al giudice la possibilità di incoraggiare le parti verso soluzioni conciliative specialmente attraverso la previsione di misure premiali: per i giudici, ad esempio, attraverso la possibilità di rilevare statisticamente queste attività, sovente faticose, laboriose, ma non contemplate dalle statistiche e quindi non valutate per le progressioni di professionalità; per le parti, con l'introduzione di discipline di favore per le spese giudiziali. Questi strumenti, se ben calibrati, tracciano percorsi della giustizia che tengono conto delle relazioni sociali coinvolte, risanano lacerazioni e stemperano le tensioni sociali. Peraltro, su un piano più pragmatico, occorre osservare che le soluzioni negoziali e di mediazione si renderanno tanto più necessarie nel contesto attuale, in cui gli effetti economici della pandemia stanno determinando forti squilibri nei rapporti giuridici esistenti. La giustizia preventiva e consensuale rappresenta una strada necessaria per il contenimento di una possibile esplosione del contenzioso presso gli uffici giudiziari quando cesseranno gli effetti dei provvedimenti che bloccano gli sfratti, le esecuzioni, le procedure concorsuali, i licenziamenti, il contenzioso bancario, ad esempio. Occorre prepararsi per tempo. Alcune esperienze di diritto comparato, in particolare in Spagna all'epoca della crisi finanziaria del 2008, mostrano la fecondità di questa strada e indicano la necessità di predisporre per tempo strumenti adeguati a percorrere strade di giustizia consensuale. La rinegoziazione dei contratti in condizioni di eccessiva onerosità sopravvenuta, le controversie per il pagamento di somme di denaro, i rapporti in crisi di natura societaria e commerciale, le relazioni critiche fra la banca e i clienti, le pretese verso la pubblica amministrazione da parte di cittadini e imprese in attesa di risposta, sono solo alcune tipologie di situazioni che, in mancanza di un intervento urgente, dedicato e congruo, renderanno la giustizia del nostro paese gravemente insostenibile. Come espressamente indicato anche nella Relazione del Presidente della Corte di cassazione 2021, "è indispensabile, in ambito civile, un intervento del legislatore per prevenire la sopravvenienza di un numero patologico di ricorsi, mediante forme di risposta differenziate rispetto a quelle tradizionali in grado di giungere alla definizione del conflitto senza percorrere necessariamente i tre gradi di giurisdizione. In tale prospettiva, in ambito civile deve essere valorizzata, nelle sue molteplici potenzialità, la mediazione". Il tempo che stiamo attraversando offre una occasione importante per coltivare e diffondere una nuova

cultura giuridica, aperta a una pluralità di vie della giustizia, da svilupparsi anche attraverso adeguati strumenti di formazione rivolti oltre che al mediatore, anche al difensore e al giudice, e che debbono trovare spazio sin dai primi anni degli studi universitari.

4.2. Interventi sul processo

Un processo civile lento e malato difficilmente potrà affiancarsi a sistemi alternativi validi ed efficaci. Quale debitore insolvente potrebbe trovare maggior vantaggio da una procedura di mediazione, quando il giudizio civile nel quale è stato convenuto può garantirgli anni di inadempimento? Perciò, una seconda fondamentale area di intervento è rappresentata da quella processuale in senso stretto. Senza coltivare illusorie ambizioni di riforme di sistema non praticabili nelle condizioni date, la riforma dovrà puntare su correzioni selettive ad alcune disfunzioni e sull'estensione o sull'adattamento di modelli già sperimentati e, se possibile, già "misurati", anche dalle agenzie internazionali di monitoraggio (per es. CEPEJ), nella loro capacità di propiziare decisioni più tempestive. In questo ambito, sicuramente verranno valorizzati alcuni aspetti dei disegni di legge presenti in Parlamento sui quali si registra una sempre più ampia convergenza, quali ad esempio il principio di sinteticità degli atti, mediante una sua chiara affermazione e l'introduzione di specifiche disposizioni volte a renderlo effettivo.¹⁰ Tralascio per ovvie ragioni molti aspetti specifici, per sottolineare che il nodo di fondo che la Commissione di studio per la Giustizia civile dovrà sciogliere è la scelta tra il mantenimento dei modelli di rito attuali (ordinario e sommario di cognizione ex art. 702-bis c.c., procedimento avanti al giudice di pace), con adeguati interventi di supporto miranti a ridurre i tempi e assicurare che la causa possa pervenire alla prima udienza con il *thema decidendum* già definitivamente cristallizzato, ovvero all'introduzione di un nuovo rito, semplificato e sostitutivo di quello ordinario attualmente in vigore (questa è la linea immaginata dal d.d.l. n. 1662/2020). In tal caso, occorrerà ponderare attentamente l'eventuale abrogazione del rito sommario di cognizione, in quanto il rito sommario rappresenta un modello non soltanto funzionante, ma particolarmente apprezzato, come è risultato dalle numerose audizioni già disposte e dalle indicazioni provenienti dalle istituzioni europee. Inoltre, occorrerà tenere presente che ogni riscrittura del rito comporta necessariamente, almeno nelle prime fasi, un ulteriore rallentamento della macchina

giudiziaria. Infine, ritengo che meriti particolare attenzione anche l'area della giustizia di famiglia e minorile, nella quale la normativa vigente registra una serie di perduranti lacune e profili problematici di non poco momento, tra i più evidenti dei quali possono individuarsi quelli legati alla frammentazione delle tutele e all'assenza di una disciplina organica per il processo minorile. Peraltro, occorrerà valutare il problema dei filtri delle impugnazioni più volte sottolineato dalle istituzioni europee, in una prospettiva che analizzi le ragioni d'inefficacia di quelli vigenti con riferimento all'appello civile e che individui possibili linee di intervento per meglio valorizzare la funzione nomofilattica della Corte di cassazione, risolvendo, per questa via, il relevantissimo divario quantitativo tra il numero di casi trattati in sede di legittimità nel nostro Paese e quelli trattati da altre Corti supreme europee e le sue ricadute in termini di stabilità del formante giurisprudenziale.

5. La giustizia tributaria

Uno dei settori dove si verifica una forte sofferenza dal punto di vista dell'arretrato e della durata dei processi è quello tributario. La giustizia tributaria rientra nelle competenze del Ministero dell'economia e delle finanze, ma per ciò che riguarda il ricorso in Cassazione anche il Ministro della giustizia è coinvolto a pieno titolo. Ed è lì che si ravvisano i principali fattori critici. Sotto il profilo quantitativo, il contenzioso tributario è una componente molto importante dell'arretrato che si è accumulato dinanzi alla Corte di cassazione. Secondo stime recenti, nonostante gli sforzi profusi sia dalla Sezione specializzata, sia dal personale ausiliario, alla fine del 2020 pendevano più di 50.000 ricorsi, pari circa al 50 per cento delle pendenze in Cassazione, pur se nel frattempo i ricorsi davanti alle commissioni tributarie provinciali si sono sostanzialmente dimezzate (dal 2015 al 2019 sono passate da 386.406 a 197.501). Sotto il profilo qualitativo, le decisioni adottate dalla Corte di cassazione comportano molto spesso l'annullamento di quanto è stato deciso in appello dalle Commissioni tributarie regionali: si è passati dal 52% nel 2016 al 47% nel 2020, con variazioni non particolarmente significative all'interno dell'ultimo lustro. Sotto il profilo temporale, vi sono indizi che attestano tempi di giacenza dei ricorsi in Cassazione, in alcuni casi, superiori a tre anni, i quali naturalmente si aggiungono alla durata dei giudizi svolti nei due precedenti gradi di giudizio. Le constatazioni che precedono inducono a ritenere che, per

quanto sia stato fatto non poco per far pervenire meno ricorsi alla Cassazione e per farli decidere più speditamente, oltre che in modo adeguato, vi sia ancora molto da fare. A questo proposito, unitamente al Ministero dell'economia e delle finanze stiamo costituendo un gruppo di lavoro per esplorare possibili linee di riforma della giustizia tributaria che intervengano tanto sul piano legislativo – soprattutto per rafforzare i profili di specifica professionalità e indipendenza dei giudici tributari, come segnalato pochi giorni orsono anche dal Presidente Antonio Leone all'inaugurazione dell'anno giudiziario della giustizia tributaria – sia sul piano organizzativo, e in particolare per favorire un più consistente esercizio della funzione nomofilattica da parte della Suprema Corte, al fine di prevenire il moltiplicarsi dei ricorsi, delle impugnazioni e l'incoerenza degli orientamenti.

6. La giustizia penale

I tempi di definizione dei giudizi penali, al pari se non più di quelli civili, sono oggetto delle preoccupazioni delle istituzioni europee, le quali hanno a più riprese osservato che le statistiche giudiziarie evidenziano una durata del procedimento penale in Italia di molto superiore alla media europea (cfr. il Rapporto 2020 della Commissione europea per l'efficienza della giustizia – CEPEJ, istituita presso il Consiglio d'Europa). Del resto, anche un ampio e vivace dibattito interno si è sviluppato intorno ai tempi della giustizia penale, mostrando come una eccessiva durata del processo rechi pregiudizio, ad un tempo, sia alle garanzie delle persone coinvolte – indagato, imputato e vittima/persona offesa – sia all'interesse dell'ordinamento all'accertamento e alla persecuzione dei reati. In questo contesto, nei primissimi giorni dell'insediamento di questo governo, a fronte della encomiabile disponibilità di alcuni gruppi ad accantonare gli emendamenti da loro presentati in materia di prescrizione per non esacerbare il dibattito, la Camera ha approvato un ordine del giorno che impegna il Governo “ad adottare le necessarie iniziative di modifica normativa e le opportune misure organizzative volte a migliorare l'efficacia e l'efficienza della giustizia penale, in modo da assicurare la capacità dello Stato di accertare fatti e responsabilità penali in tempi ragionevoli (art. 111 Cost.), assicurando al procedimento penale una durata media in linea con quella europea, nel pieno rispetto della Costituzione, dei principi del giusto processo, dei diritti fondamentali della persona e della

funzione rieducativa della pena". Questo impegno deve essere onorato. In questo ambito, dunque, occorre procedere con puntuali interventi di riforma volti ad offrire ulteriori, necessari contributi per razionalizzare e accelerare il procedimento penale, in tutte le sue fasi, nel rispetto delle fondamentali garanzie della difesa e della struttura dialettica del metodo di conoscenza giudiziaria, che impronta il nostro modello accusatorio. Molto lavoro è già stato svolto. Il disegno di legge AC 2435 [recante "Delega al Governo per l'efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le Corti di Appello", approvato al Consiglio dei Ministri del 13 febbraio 2020, e ora] in corso di esame presso questa Commissione [Giustizia della Camera dei Deputati], è frutto di un'ampia istruttoria che si è avvalsa dei dati statistici forniti sia dai competenti uffici del Ministero della giustizia sia dell'Ufficio di statistica della Corte suprema di cassazione; ha considerato le analisi comparative svolte a livello europeo ed internazionale e tiene conto di una intensa stagione di confronto con i diversi "attori" del processo penale: avvocatura, nelle sue varie articolazioni, magistratura, studiosi del processo. Alla Camera, ampie sono le audizioni svolte e i punti di vista espressi in fase istruttoria. Per questa ragione, come nel caso della giustizia civile, la Commissione di studio che abbiamo istituito al Ministero muoverà dal lavoro esistente, proponendo tutte le integrazioni e le modifiche che si renderanno necessarie per giungere ad un adeguato contemperamento tra le esigenze di celerità del processo, dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia, e le irrinunciabili garanzie della persona. Il disegno di legge in discussione, oltre alle soluzioni tese a favorire la maggiore diffusione dello strumento telematico per il deposito di atti e documenti, e quelle preordinate a migliorare il sistema delle notificazioni, delinea indirizzi riformatori della fase delle indagini e dell'udienza preliminare, volti ad assicurare scansioni temporali più certe e stringenti, con riferimento in particolare alla raccolta degli elementi di prova e alle conseguenti determinazioni concernenti l'azione penale. Unitamente a questi aspetti, ritengo debba essere valorizzata anche l'attenzione che gli indirizzi di riforma riservano ai riti alternativi attualmente previsti dal nostro sistema processuale, in particolare nel senso dell'ampliamento della possibilità di accedervi. Il codice di rito del 1988 aveva molto scommesso sui riti alternativi per consentire il funzionamento del modello accusatorio. L'esperienza e le statistiche giudiziarie ci dicono da tempo che il ricorso ai riti alternativi è

ancora insufficiente e richiede di essere valorizzato. Quanto alla possibilità di garantire al dibattimento di I grado maggiore scorrevolezza, occorrerà qui riflettere e ponderare adeguatamente le varie opzioni in campo per individuare le misure, anche organizzative, più idonee a garantire che il dibattimento possa restare il luogo di elezione dell'esercizio, anche dialettico, del diritto di difesa, come sollecitato da più parti nelle audizioni. In questo orizzonte, a mio avviso, debbono altresì essere collocati gli sforzi tesi ad assicurare una più compiuta attuazione della Direttiva (UE) 2016/343 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 marzo 2016, sul rafforzamento di alcuni aspetti della presunzione di innocenza e del diritto di presenziare al processo nei procedimenti penali. Un ulteriore spazio di riflessione dovrà essere riservato anche al giudizio di appello, individuato dalle riforme della prescrizione del reato, succedutesi in questi ultimi anni, come fase particolarmente critica per i tempi complessivi del procedimento penale: è, credo, obiettivo di tutti stabilire un definitivo e convincente punto di equilibrio tra l'esigenza di concepire secondo criteri ragionevolmente selettivi l'accesso al secondo grado di giudizio e l'interesse della parte all'impugnazione della decisione pronunciata dal giudice di prima istanza. Resto peraltro convinta che una riforma del processo penale deve pure poggiare su meditati interventi di deflazione sostanziale, cui può giungersi, tra l'altro, intervenendo sui meccanismi di procedibilità, incrementando il rilievo delle condotte riparatorie ed ampliando l'operatività di istituti che si sono rilevati nella prassi particolarmente effettivi, come la sospensione del procedimento con messa alla prova dell'imputato e la non punibilità per particolare tenuità del fatto. Penso che sia opportuna una seria riflessione sul sistema sanzionatorio penale che, assecondando una linea di pensiero che sempre più si sta facendo strada a livello internazionale, ci orienti verso il superamento dell'idea del carcere come unica effettiva risposta al reato. La "certezza della pena" non è la "certezza del carcere", che per 15 gli effetti desocializzanti che comporta deve essere invocato quale *extrema ratio*. Occorre valorizzare piuttosto le alternative al carcere, già quali pene principali. Un impegno che intendo assumere è di intraprendere ogni azione utile per restituire effettività alle pene pecuniarie, che in larga parte oggi, quando vengono inflitte, non sono eseguite. In prospettiva di riforma sarà opportuno dedicare una riflessione anche alle misure sospensive e di probation, nonché alle pene sostitutive delle pene detentive brevi, che pure scontano ampi margini di ineffettività, con l'eccezione del lavoro di pubblica utilità. Non posso non

osservare che il tempo è ormai maturo per sviluppare e mettere a sistema le esperienze di giustizia riparativa, già presenti nell'ordinamento in forma sperimentale che stanno mostrando esiti fecondi per la capacità di farsi carico delle conseguenze negative prodotte dal fatto di reato, nell'intento di promuovere la rigenerazione dei legami a partire dalle lacerazioni sociali e relazionali che l'illecito ha originato. Le più autorevoli fonti europee e internazionali ormai da tempo hanno stabilito principi di riferimento comuni e indicazioni concrete per sollecitare gli ordinamenti nazionali a elaborare paradigmi di giustizia riparativa che permettano alla vittima e all'autore del reato di partecipare attivamente, se entrambi vi acconsentono liberamente, alla risoluzione delle questioni risultanti dal reato con l'aiuto di un terzo imparziale. Non mancano nel nostro ordinamento ampie, benché non sistematiche, forme di sperimentazione di successo e non mancano neppure proposte di testi normativi che si fanno carico di delineare il corretto rapporto di complementarità fra giustizia penale tradizionale e giustizia riparativa. In considerazione dell'importanza delle esperienze già maturate nel nostro ordinamento, occorre intraprendere una attività di riforma volta a rendere i programmi di giustizia riparativa accessibili in ogni stato e grado del procedimento penale, sin dalla fase di cognizione. Ancora, lo sguardo sulle esigenze della giustizia penale sarebbe incompleto se non tenesse conto anche della fase dell'esecuzione penale, che è oggetto di mie costanti preoccupazioni. È un convincimento in me profondamente radicato, oltre che avvalorato da dati statistici 16 consolidati, che la qualità della vita dell'intera comunità penitenziaria, di chi vi opera, con professionalità e dedizione, e di chi vi si trova per scontare la pena, è un fattore direttamente proporzionale al contrasto e alla prevenzione del crimine. Perseguire lo scopo rieducativo della pena non costituisce soltanto un dovere morale e costituzionale - come si legge inequivocabilmente nell'art. 27 della Costituzione - ma è anche il modo più effettivo ed efficace per prevenire la recidiva e, quindi, in ultima analisi, per irrobustire la sicurezza della vita sociale. È in questo ampio e articolato quadro della giustizia penale che deve essere adeguatamente collocata anche la discussione sul "nodo" della prescrizione; una discussione che coinvolge interessi contrapposti, tutti meritevoli della più ampia considerazione: quelli facenti capo all'autore del reato, presunto innocente fino alla condanna definitiva, e quelli della vittima del reato stesso, oltre che dell'intera comunità civile, che attende dal processo penale l'accertamento dei fatti e delle eventuali responsabilità. Un processo dalla durata ragionevole di per sé,

risolverebbe il “nodo” della prescrizione, relegandola a evento eccezionale. Visto in un più articolato intervento riformatore, il problema ne uscirebbe forse sdrammatizzato, affrancando l’istituto della prescrizione dal ruolo scomodo di principale rimedio ai problemi determinati dall’eccessiva durata del processo. Anche in questo ambito occorrerà esaminare e ponderare le numerose alternative maturate nel dibattito scientifico, politico e comparato. Al proposito, il testo dell’art. 159 c.p., all’esame del Parlamento, propone una distinzione tra la posizione dell’imputato assolto da quella del condannato nel giudizio di primo grado (l’effetto sospensivo, infatti, riguarderebbe solo quest’ultimo), prevedendo poi un recupero del “tempo sospeso”, ai fini del calcolo del corso della prescrizione, nel caso di annullamento della sentenza di condanna di I grado, a seguito di impugnazione. D’altro canto, da tempo nella riflessione accademica si ragiona intorno ad altri strumenti, quali la possibilità di munire l’ordinamento 17 di un corredo di rimedi di tipo compensativo per le ipotesi in cui si registri una dilatazione eccessiva dei tempi processuali non ascrivibile a responsabilità dell’imputato. Si tratta di scelte cui sono già approdati alcuni ordinamenti europei (può citarsi l’esempio della Germania e della Spagna), caratterizzati da un assetto assimilabile a quello delineatosi nel nostro Paese e che non incontrano contrarietà in particolare nella giurisprudenza della Corte di Strasburgo. Ancora, sulla scorta di altre esperienze – nonché di progetti di riforma già discussi negli anni passati – sono state avanzate proposte dirette a distinguere il tempo necessario a prescrivere (oggi individuato come un arco temporale unico, corrente dalla commissione del reato alla formazione del giudicato) in due arcate temporali distinte. La prima, il tempo dell’oblio, presidiata dalla prescrizione sostanziale; la seconda, il tempo del processo, presidiata dalla prescrizione processuale. Sarebbe prematuro da parte mia prendere posizione in questo momento a favore dell’una o dell’altra ipotesi. Il gruppo di lavoro che è stato istituito considererà con attenzione le diverse opzioni elaborate a tal fine sia nella letteratura sia in precedenti iniziative di riforma. E degli sviluppi di queste riflessioni sarà mia cura informarvi costantemente nel corso dei lavori. Un’ultima parola, infine, per confermare l’impegno di questa Amministrazione in tutte le iniziative necessarie ad assistere e rafforzare le azioni di prevenzione e contrasto alle mafie e alle altre forme di criminalità grave e organizzata; iniziative che assumono particolare importanza nell’attuale situazione economica e sociale del Paese: occorre mettere in campo tutte le risorse necessarie perché il rilancio

dell'economia nazionale non si trasformi mai nell'indebito arricchimento di pochi. In questo orizzonte va considerato l'impegno che stiamo dedicando, unitamente al CSM, al tempestivo perfezionamento dell'accordo sulla distribuzione territoriale e funzionale del significativo contingente di procuratori europei delegati (PED) che rappresenteranno innanzi ai giudici nazionali l'istituzione preposta alla tutela penale degli interessi finanziari dell'Unione.¹⁸ Sul versante dell'efficace contrasto alla corruzione, anch'esso oggetto di specifiche raccomandazioni della Commissione, l'assicurazione di tempi ragionevoli di accertamento processuale resta il profilo più critico. Tuttavia occorre prendere atto del percorso legislativo già svolto, che ha visto il nostro Paese dotarsi progressivamente di strumenti investigativi e norme incriminatrici perfettamente conformi agli standard richiesti dalle convenzioni internazionali (Convenzione penale del Consiglio d'Europa del 1999; Convenzione ONU di Mèrida 2003; Convenzione OCSE 1997), oltre che di un insieme di strumenti di natura preventiva, e in particolare dell'Autorità Nazionale Anticorruzione, che esercita una importante attività di prevenzione della corruzione nelle pubbliche amministrazioni e di vigilanza nei contratti pubblici. Oggi sono soprattutto i ritardi nell'accertamento giudiziale definitivo ad incidere negativamente sulla percezione collettiva della corruzione, penalizzando peraltro il nostro Paese sullo scenario internazionale. Per altro verso, occorre ora misurarsi con la qualità delle regole e con la "capacità amministrativa" delle nostre istituzioni, con la necessità di semplificare e razionalizzare le procedure (a partire da quelle relative ai contratti pubblici), di garantire trasparenza e assicurare la qualità dei controlli e la competenza professionale dei controllori. Occorre altresì fare i conti con le lacune, la frammentarietà e, talvolta, le contraddizioni che caratterizzano le regolazioni dell'attività di rappresentanza degli interessi particolari presso i decisori pubblici (il *lobbying*) e del conflitto di interessi: carenze che, oltre ad incidere sull'efficacia delle strategie di prevenzione, possono complicare l'applicazione di alcune fattispecie penali recentemente riformate (penso, ad esempio, al traffico di influenze illecite previsto dall'art. 346-*bis* cod. pen.), consegnando al giudice penale il compito di reprimere la deviazione patologica di certe attività, senza che prima sia stato definito il perimetro della loro fisiologica esplicazione.

7. Il Consiglio Superiore della Magistratura e l'ordinamento giudiziario

Le note, non commendevoli, vicende che hanno riguardato la magistratura, specie negli ultimi mesi, rendono improcrastinabile anche un intervento di riforma di alcuni profili del Consiglio Superiore della 19 Magistratura e dell'ordinamento giudiziario, anche per rispondere alle giuste attese dei cittadini verso un ordine giudiziario che recuperi prestigio e credibilità. Anche in questo ambito i lavori sono già in corso e in questa Commissione [giustizia alla Camera] è stato avviato l'esame del disegno di legge AC 2681 [recante "Deleghe al Governo per la riforma dell'ordinamento giudiziario e per l'adeguamento dell'ordinamento giudiziario militare, nonché disposizioni in materia ordinamentale, organizzativa e disciplinare, di eleggibilità e ricollocamento in ruolo dei magistrati e di costituzione e funzionamento del Consiglio superiore della magistratura", approvato dal Consiglio dei Ministri il 7 agosto 2020]. Il disegno di legge contiene un programma molto ampio di riforme. In particolare, l'intervento muove, in primo luogo, dall'esigenza di superare i profili problematici emersi in relazione alle modalità di funzionamento del Consiglio superiore della magistratura. Allo scopo si prevede una profonda riforma del sistema elettorale dell'organo di autogoverno della magistratura, con l'obiettivo di ridurre il peso delle correnti nella scelta dei candidati e nella determinazione dei componenti dell'organo di autogoverno. Inoltre, il disegno di legge interviene sul settore nel quale maggiormente si sono evidenziati i problemi di funzionamento del CSM, che è rappresentato dalla selezione dei vertici degli uffici. Sono poi previsti numerosi interventi direttamente riguardanti l'ordinamento giudiziario e l'organizzazione degli uffici giudiziari. Rispetto alle iniziative all'attenzione del Parlamento, accolgo in particolare l'esigenza di disciplinare la procedura di conferimento degli incarichi direttivi e semi-direttivi, secondo criteri di trasparenza ed efficienza, allo scopo di orientare le scelte alle preminenti esigenze della continuità e della qualità dell'azione organizzativa. Così come mi pare condivisibile prevedere un periodo di permanenza minima (quadriennale) nell'esercizio delle funzioni direttive, corrispondente al tempo necessario per consentire al dirigente di acquisire consapevolezza profonda delle caratteristiche e criticità di funzionamento dell'ufficio, elaborare scelte linee di innovazione organizzativa, sperimentarne l'efficacia, approntare i necessari correttivi. Quanto al tema della riforma

elettorale del Consiglio superiore della magistratura, occorrerà una attenta e profonda riflessione per addivenire a valutazioni condivise. Peraltro, è mia ferma convinzione che non debba nutrirsi l'illusoria rappresentazione che un intervento sul sistema elettorale del Consiglio superiore della magistratura possa di per sé offrire una definitiva soluzione alle criticità che stanno interessando la magistratura italiana, le quali attingono invero a un sostrato comportamentale e culturale che nessuna legge da sola può essere in grado di sovvertire. Rispetto all'attuale regime, il quale prevede tre collegi unici nazionali (uno per ciascuna categoria funzionale) e consentendo ad ogni elettore di esprimere un voto su singoli candidati (l. 44/2002), sono state nel tempo formulate diverse alternative. L'ultimo disegno di legge, in ordine di tempo (che è, appunto, il ddl del precedente Governo), prevede, tra l'altro, l'innalzamento a 20 del numero dei membri togati eletti al CSM, la suddivisione del territorio in 17 collegi ordinari (cui si aggiungono 2 ulteriori collegi: uno per i magistrati appartenenti alle corti superiori e uno per i magistrati fuori ruolo, dell'ufficio del massimario e delle direzioni nazionali), un eventuale secondo turno e, inoltre, disposizioni per la parità di genere. Ma vanno ricordate anche ulteriori alternative che saranno esaminate dal gruppo di lavoro istituito presso il ministero: basti ricordare, a mero titolo esemplificativo che, dopo il sistema proporzionale vigente dal 1975 al 2002, fu proposto un sistema a doppio turno elaborato della Commissione presieduta da Luigi Scotti, nel 2015 (il primo maggioritario su più collegi, il secondo proporzionale a collegio unico nazionale). Altri sistemi reperibili nella letteratura di settore e in proposito non mancano indicazioni dai competenti organi del Consiglio d'Europa, come la Commissione di Venezia intervenuta ripetutamente sul tema. Ritengo che qualunque sia la scelta verso la quale si orienterà il consenso, esso dovrà radicarsi nella consapevolezza della fisiologica e peraltro ineliminabile pluralità delle culture della magistratura, 21 rifuggendo dalla semplificazione che confonde il valore del pluralismo con le degenerazioni del correntismo. Ed è in questa luce che occorrerà valutare i possibili interventi. Va anche considerata, altresì la possibilità di assicurare un contingentamento della presenza nel CSM di giudici e pubblici ministeri, che rifletta la proporzione tra le due categorie nella magistratura di merito. Inoltre, una possibile ipotesi da affiancare al nuovo sistema elettorale, potrebbe poi essere quella del rinnovo parziale del Consiglio Superiore della Magistratura come già avviene per altri organi costituzionali: ad esempio, ogni due anni potrebbero essere rinnovati la metà dei laici

e la metà dei togati. Una tale previsione potrebbe rivelarsi utile sia ad assicurare una maggiore continuità dell'istituzione, sia a non disperdere le competenze acquisite dai consiglieri in carica, sia a scoraggiare logiche spartitorie che poco si addicono alla natura di organo di garanzia che la Costituzione attribuisce al CSM. Dal punto di vista costituzionale, si tratta di comprendere se un tale obiettivo sia alla portata di una legge ordinaria, cioè se sia possibile interpretare i «quattro anni» di cui al penultimo comma dell'art. 104 Cost. come riferiti ai membri singolarmente considerati e non all'organo nel suo complesso. Infine, ritengo pure che vada certamente affrontato il tema della migliore regolamentazione della candidatura dei magistrati a cariche elettive, in particolare per quanto riguarda il loro successivo ricollocamento, bilanciando il valore costituito dalla fiducia dei cittadini nell'esercizio imparziale della giurisdizione con le legittime aspirazioni individuali del cittadino magistrato e con l'interesse collettivo a che le istituzioni politiche possano avvalersi del contributo di chi – attraverso la pratica della giurisdizione – ha sperimentato la criticità.

8. Conclusione

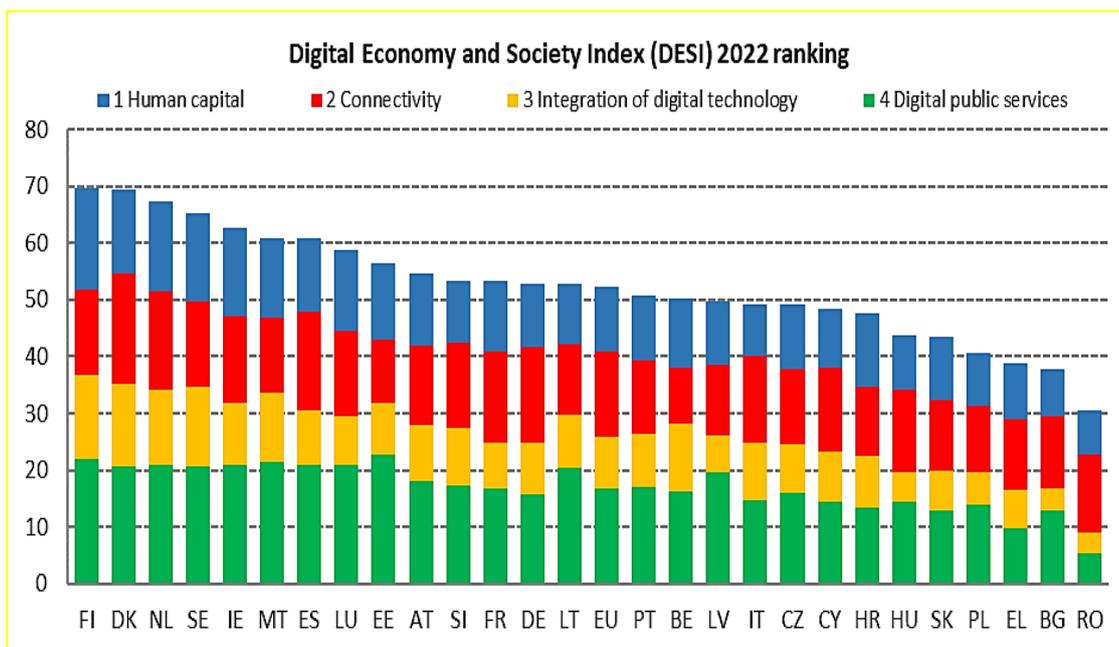
Molti e molto impegnativi sono i fronti di lavoro di questo governo nel settore della giustizia. Sono consapevole di aver trascurato, in questa già troppo lunga sintesi delle principali e ineludibili linee di azione, alcuni capitoli importanti che andranno necessariamente affrontati. Uno su tutti, il capitolo della magistratura onoraria, che attende riforme e risposte e un collocamento nel sistema rispondente ai principi costituzionali in materia. Proprio ieri è stata depositata una importante sentenza della Corte costituzionale, la numero 41 del 2021, che chiarisce il quadro costituzionale entro il quale deve essere definito il ruolo della magistratura onoraria. Occorrerà considerarla approfonditamente, e assicurarle tempestivamente il necessario seguito a livello legislativo. A una prima lettura si tratta di una decisione dalle molte implicazioni. Da un lato dichiara l'illegittimità costituzionale delle disposizioni del 2013 che prevedono e regolano le funzioni dei magistrati onorari ausiliari di Corte d'appello, per violazione dell'art. 106 che stabilisce che i magistrati onorari possono svolgere le funzioni attribuite a giudici singoli. Dall'altra, facendo uso di un potere a cui la Corte in via eccezionale fa ricorso per evitare che la

declaratoria di incostituzionalità rechi pregiudizio ad altri valori costituzionali – in questo caso l'amministrazione della giustizia – la Consulta ha differito gli effetti della decisione all'ottobre 2025, lasciando al legislatore un sufficiente lasso di tempo per addivenire alla graduale attuazione dei principi costituzionali. L'attività sin qui svolta dai giudici onorari presso le Corti d'appello non è dunque esposta a censure di invalidità. D'altra parte, ancora, la Corte costituzionale ha tracciato un "perimetro invalicabile" entro il quale può operare la magistratura onoraria, identificandolo "nella figura del giudice monocratico di primo grado, il quale, solo a determinate condizioni e in via di supplenza, può anche partecipare allo svolgimento di funzioni collegiali di tribunale" (par. 19). È evidente che questo pronunciamento esigerà una revisione complessiva del ruolo della magistratura onoraria nell'ordinamento. Il contributo offerto dalla magistratura onoraria in molti ambiti, e 23 ampliato soprattutto negli anni più recenti anche in vista dello smaltimento degli arretrati che gravano sul sistema giustizia del nostro paese, potrà e dovrà in prospettiva essere circoscritto solo a determinati tipi di funzioni, secondo le indicazioni rigorosamente tracciate dalla Corte. Questo versante degli interventi che si renderanno necessari da parte del Governo, peraltro, dovranno affiancarsi all'ormai ineludibile problema delle tutele professionali, retributive e pensionistiche dei magistrati onorari che da tempo sono stati portati all'attenzione del Parlamento e ormai formano oggetto di svariati pronunciamenti di giudici interni e della stessa Corte di giustizia dell'Unione europea. Di fronte a questa panoramica di problemi, non posso non condividere con voi la percezione della gravità del momento, dell'enormità dell'impegno, della necessità di agire in tempi stretti e di addivenire a soluzioni condivise. Non cerchiamo la perfezione, ma le migliori risposte possibili nelle condizioni date. Ce la faremo se saremo animati dalla stessa convinzione che, in altra epoca, non meno drammatica e divisiva della nostra, ha sostenuto tanto i padri mostra tutta la sua lungimiranza: l'augurio e l'impegno da parte mia è che la nostra azione si sempre ispirata a quelle grandi pagine della nostra storia, rese possibili dalla disponibilità di tutte le parti, nel momento della decisione, a lasciar prevalere le ragioni della coesione e del bene comune.

Allegato 4 - Report della Commissione europea: Indice della digitalizzazione dell'economia e della società DESI 2022; Qualità della giustizia in Europa Cepej 2021.

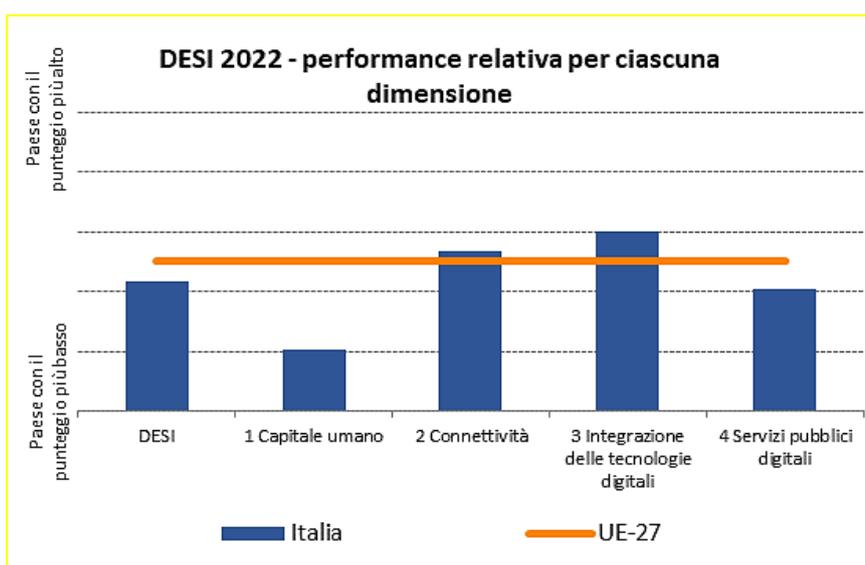
Il livello di digitalizzazione in Italia e nei paesi UE: il DESI. A seguire si riportano i grafici relativi all'indice di digitalizzazione 2022 nei paesi UE, alla sua evoluzione nel tempo e al grado di *performance* raggiunto.

Grafico n. 1 - Indice di digitalizzazione DESI 2022



Fonte: Commissione europea - The Digital Economy and Society

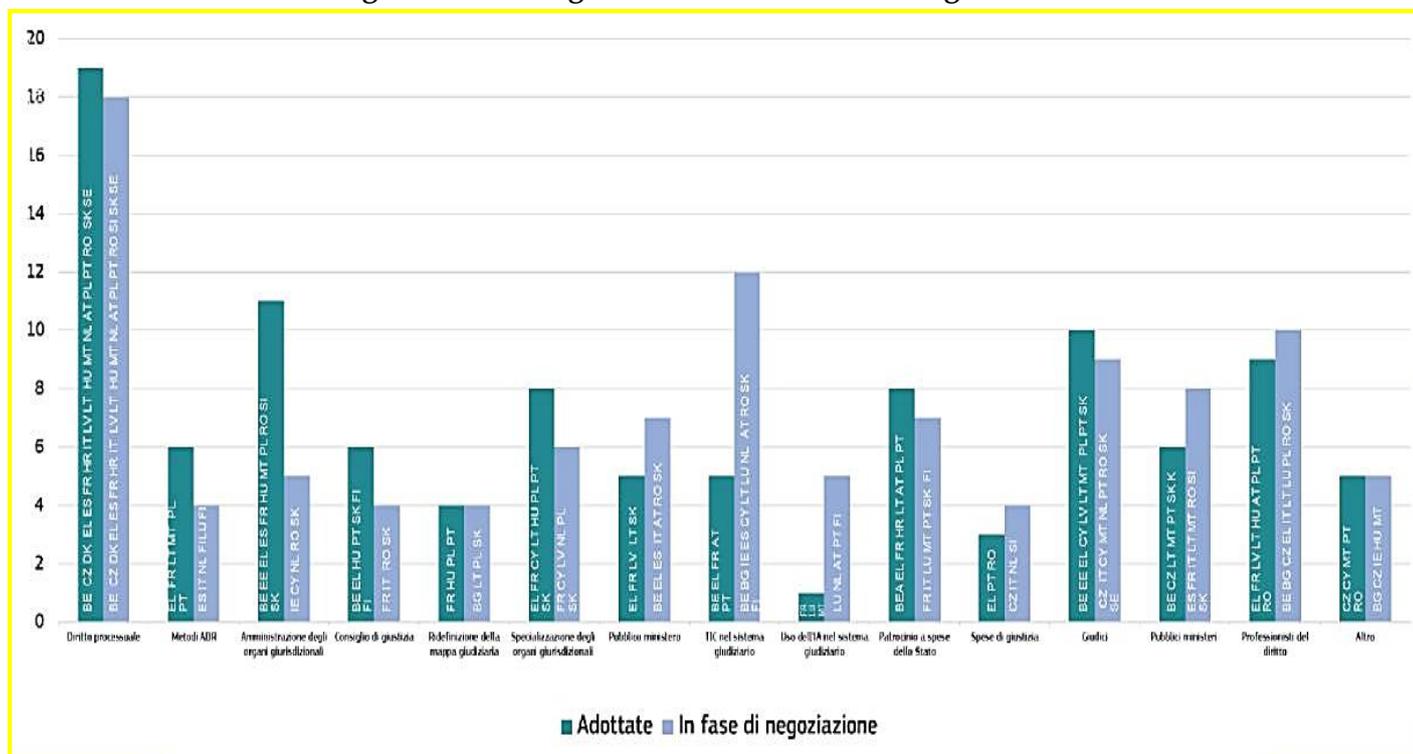
Grafico n. 2 - Performance Italia DESI 2022



Fonte: Commissione europea - The Digital Economy and Society

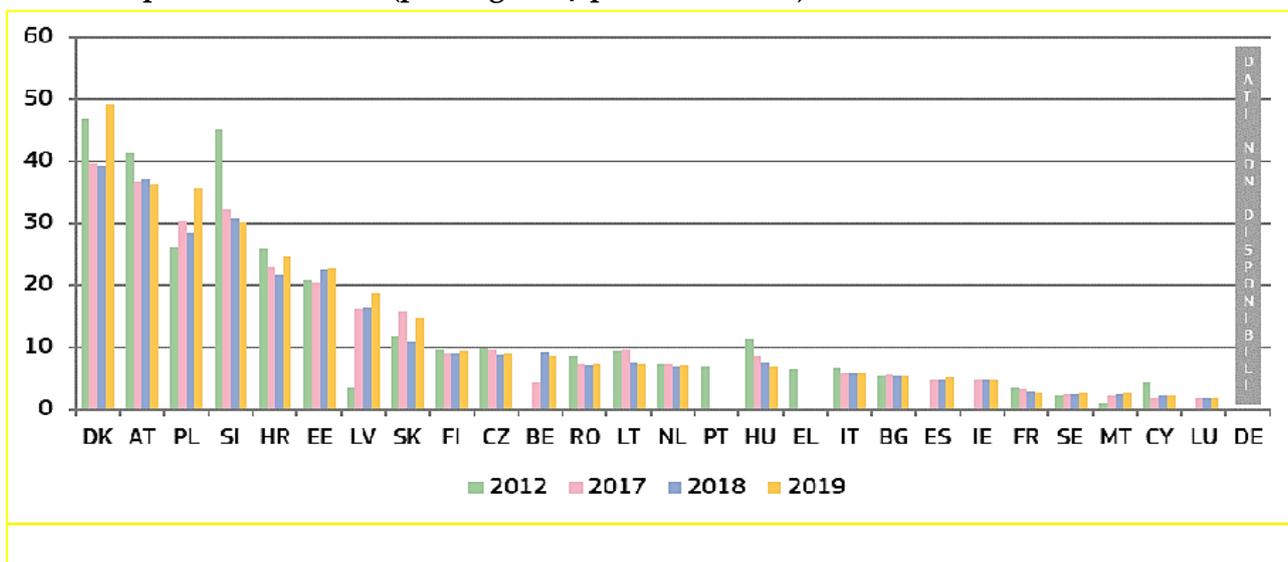
Negli ultimi rapporti Ue 2021, i grafici sottostanti evidenziano i dati del 2019, nei paesi UE, l'attività legislativa nel settore Giustizia e la sua efficienza in relazione ai parametri individuati.

Grafico n. 3 - Attività legislativa e di regolamentazione dei sistemi giudiziari nel 2020



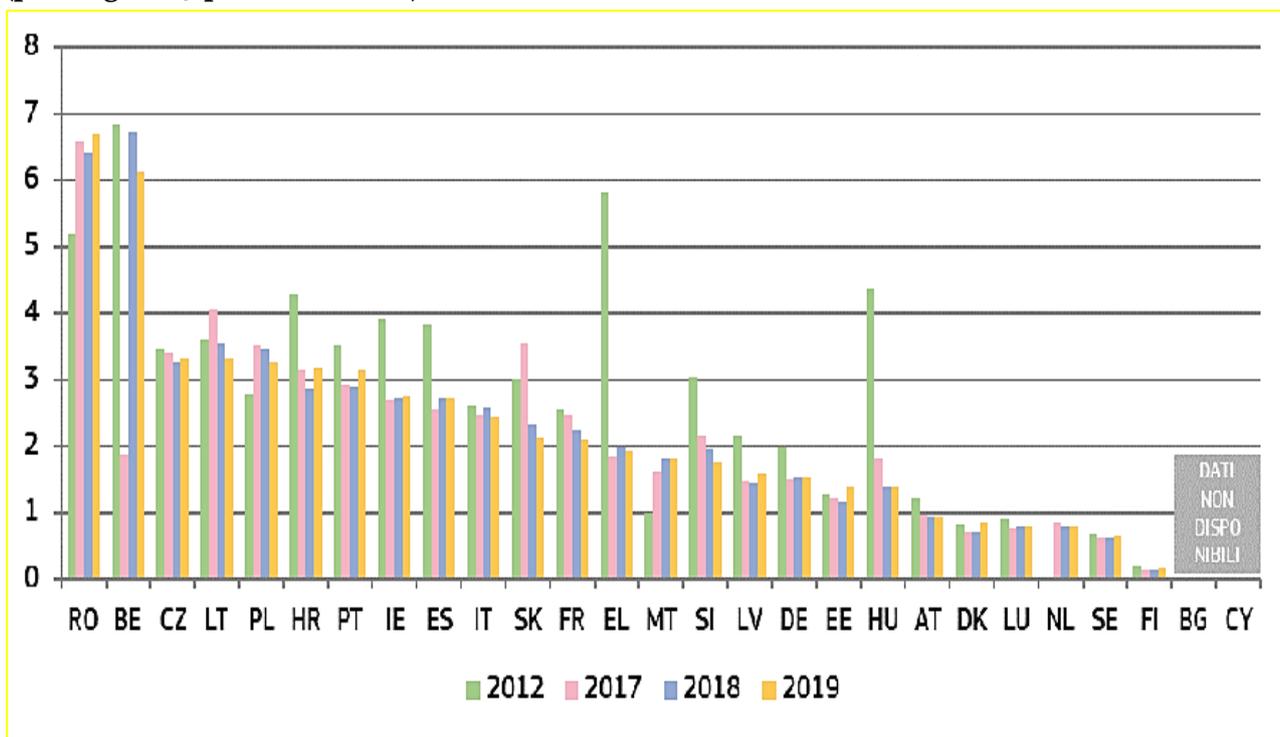
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 4 - Numero delle nuove cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado / per 100 abitanti)



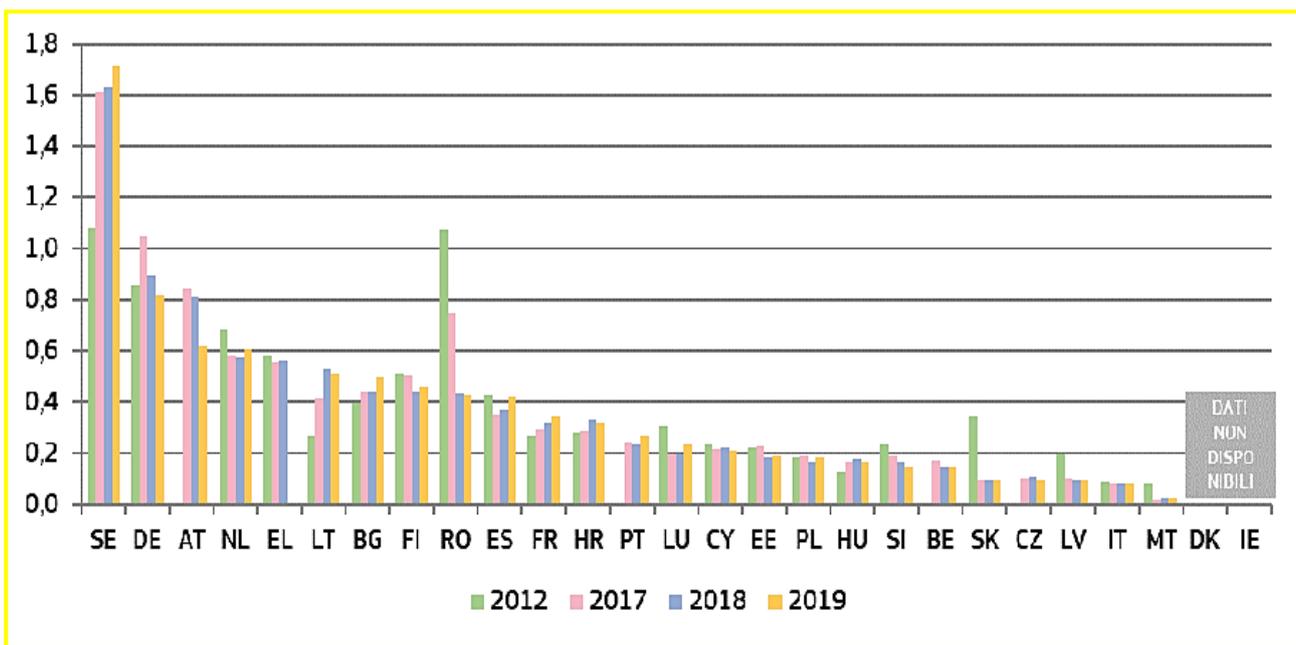
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 5 - Numero dei nuovi contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado / per 100 abitanti)



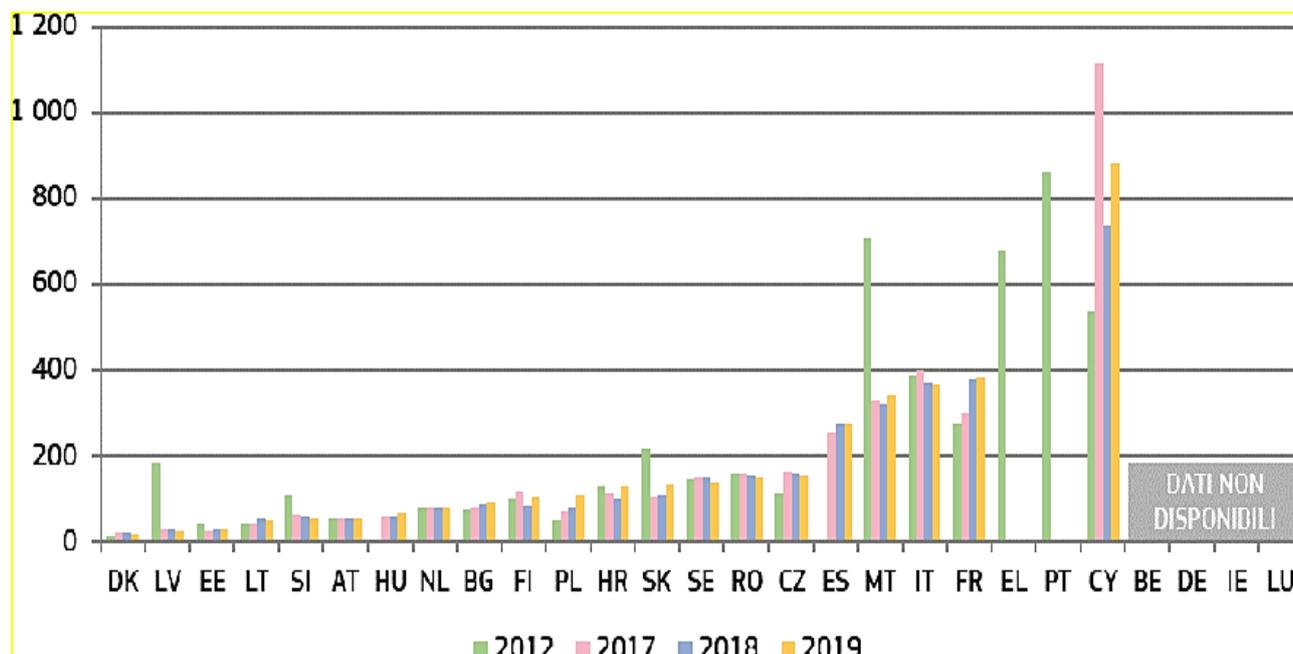
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 6 - Numero di nuove cause amministrative nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado / per 100 abitanti)



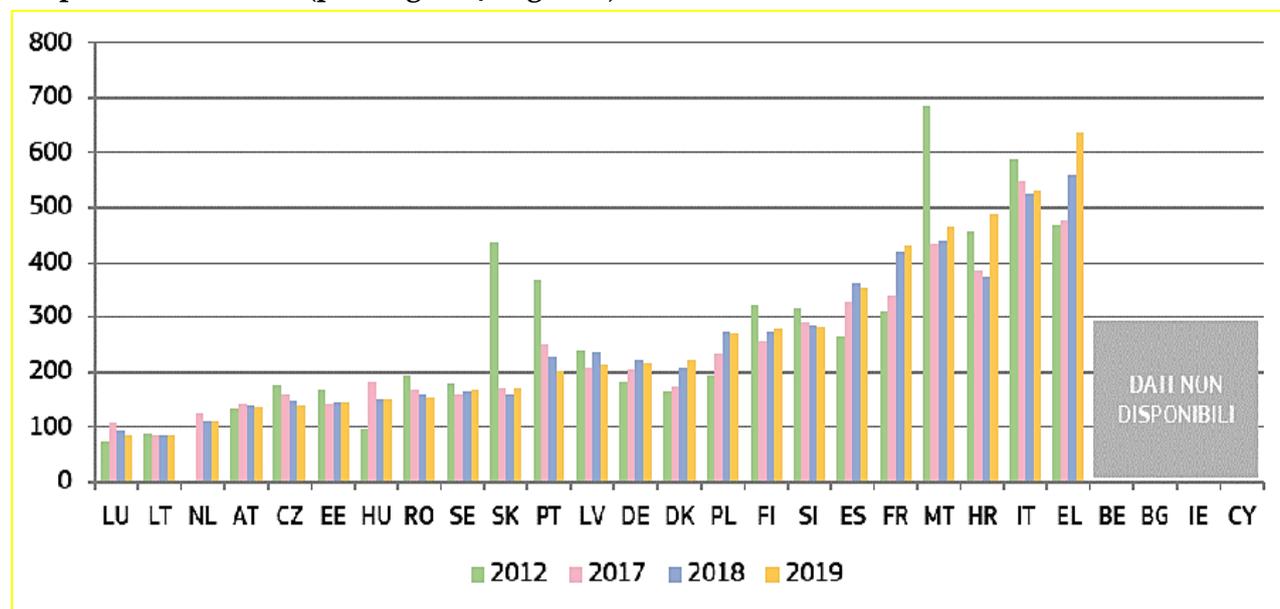
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 7 - Tempo stimato necessario per definire le cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado / in giorni)



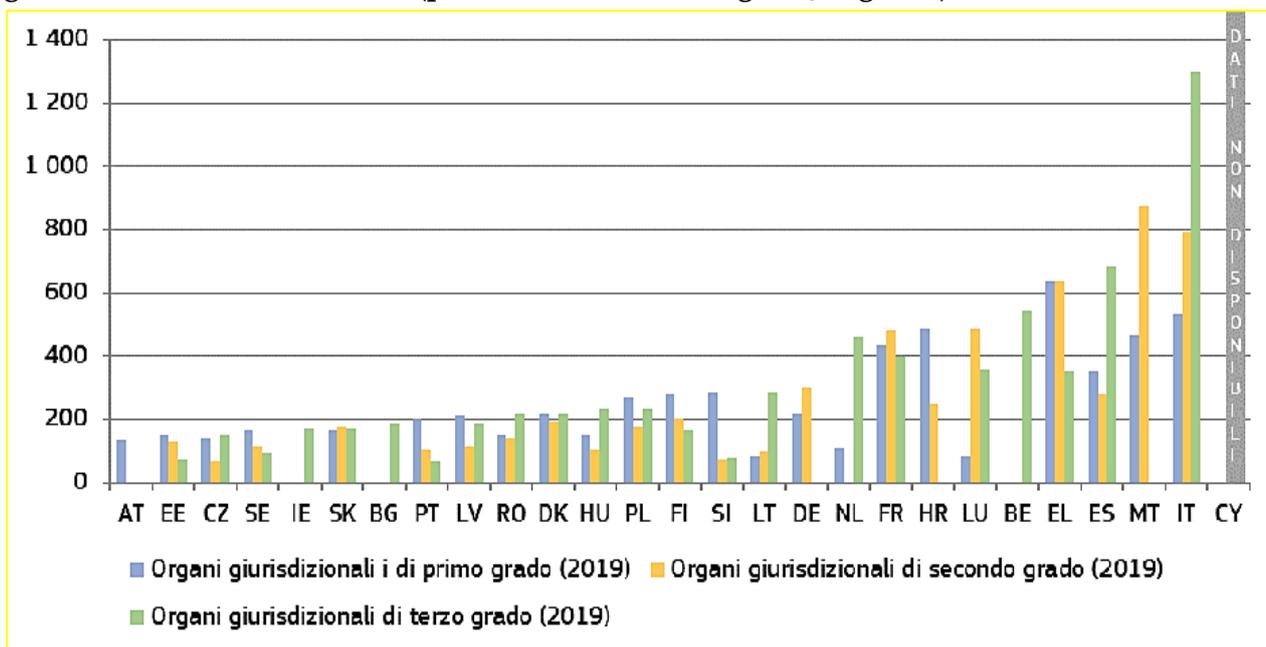
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 8 - Tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in giorni)



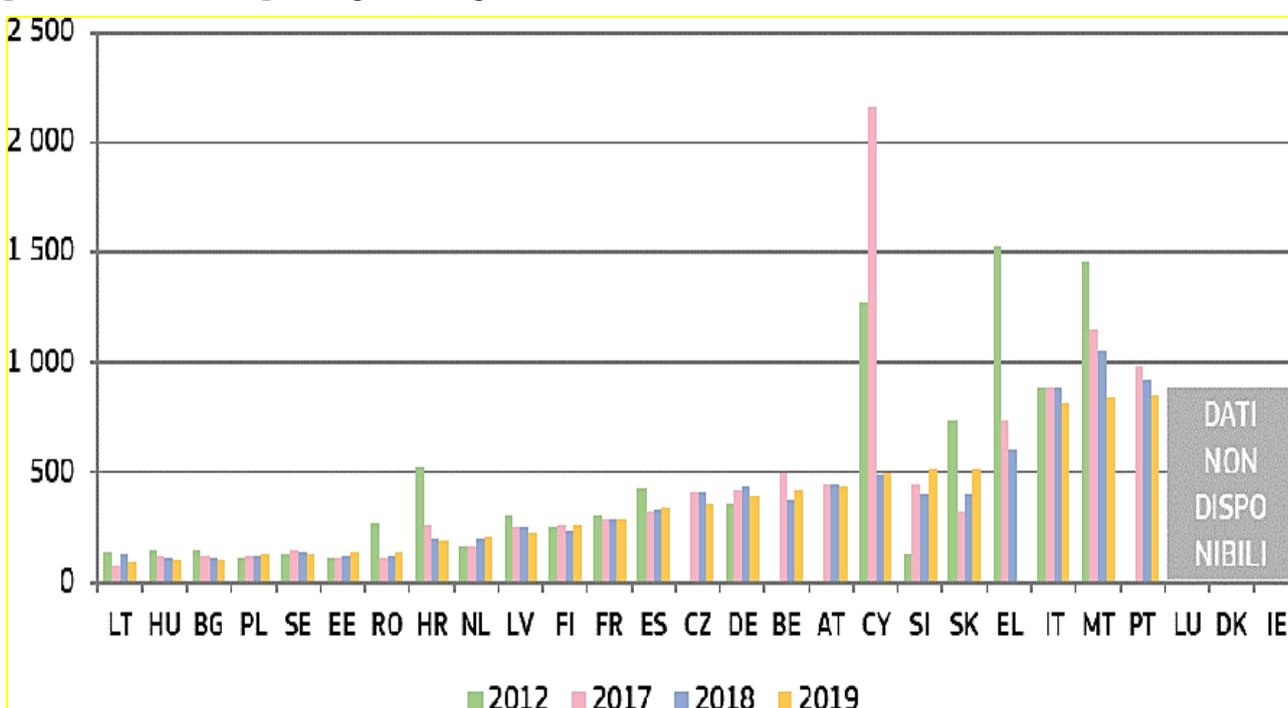
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 9 - Tempo stimato necessario per definire i contenziosi civili e commerciali in tutti gli ordini di tribunali nel 2019 (primo, secondo e terzo grado/in giorni)



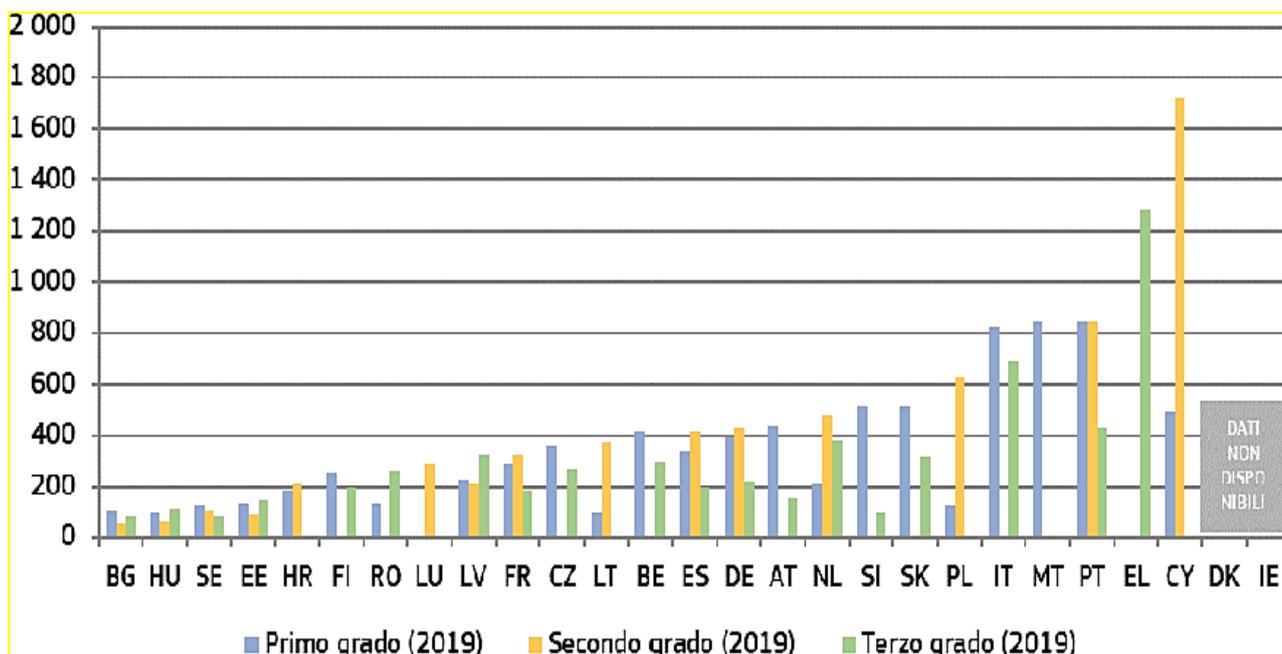
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 10 - Tempo stimato necessario per definire le cause amministrative nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in giorni)



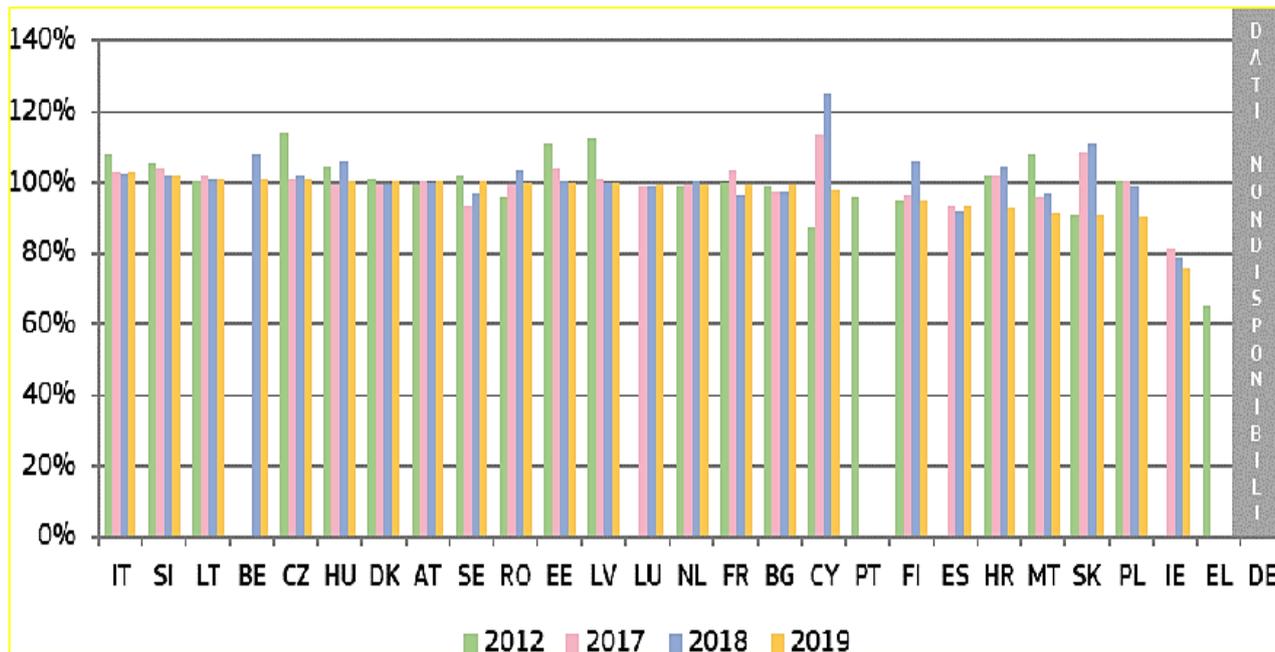
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 11 -Tempo stimato necessario per definire le cause amministrative in tutti gli ordini di tribunali nel 2019 (primo e, se applicabile, secondo e terzo grado/in giorni)



Fonte: Studio Cepej

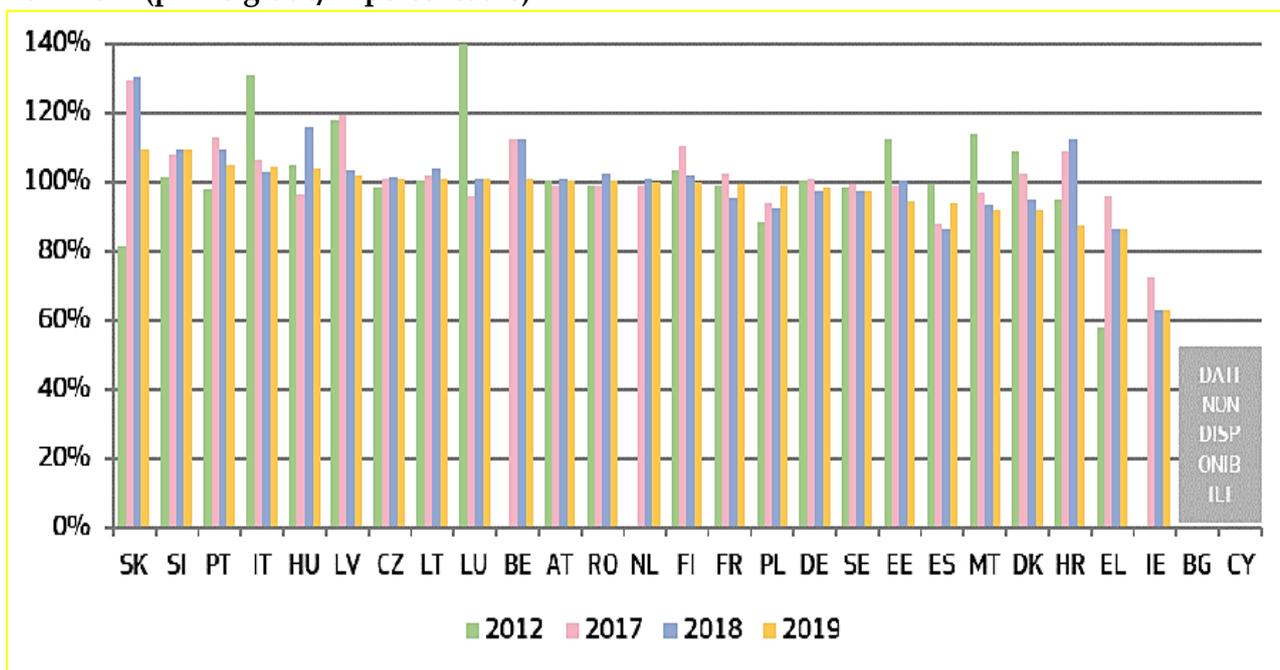
Grafico n. 12 -Tasso di definizione delle cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (Primo grado in %)¹⁸⁷



Fonte: Studio Cepej

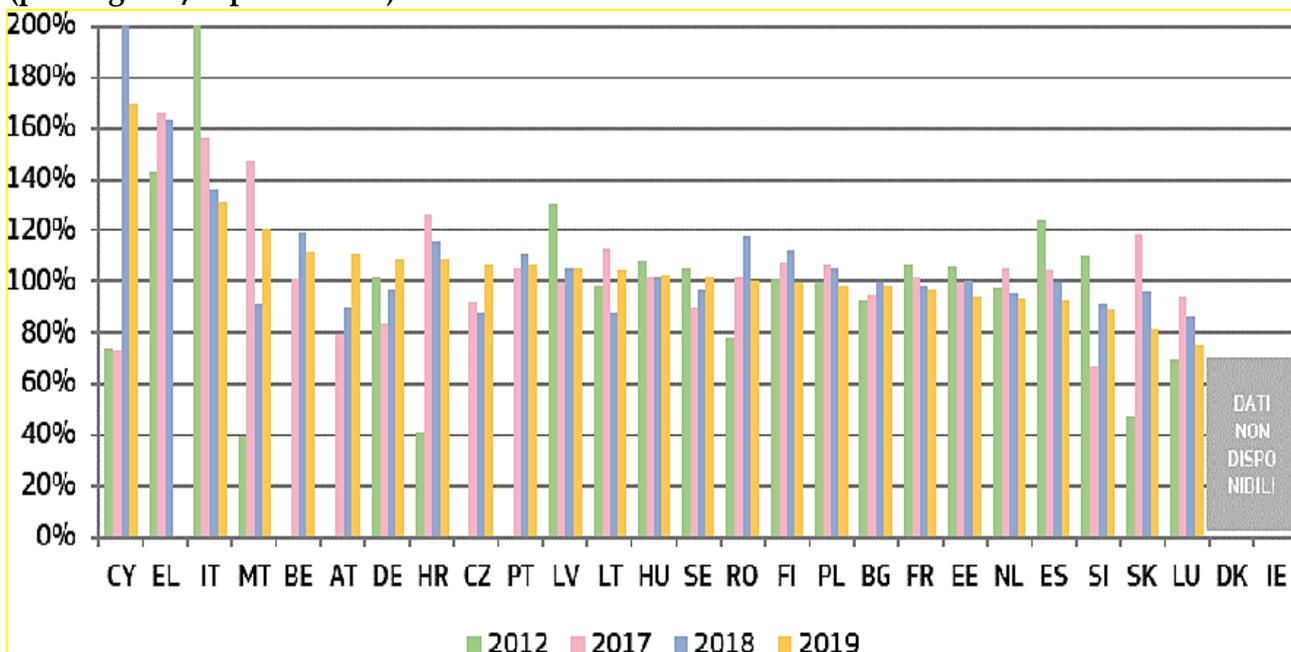
¹⁸⁷ i valori superiori al 100 % indicano che è stato definito un numero di cause maggiore rispetto a quello delle nuove cause avviate, mentre i valori inferiori al 100 % indicano che è stato definito un numero di cause inferiore a quello delle nuove cause avviate

Grafico n. 13 - Tasso di definizione dei contenziosi civili e commerciali nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in percentuale)



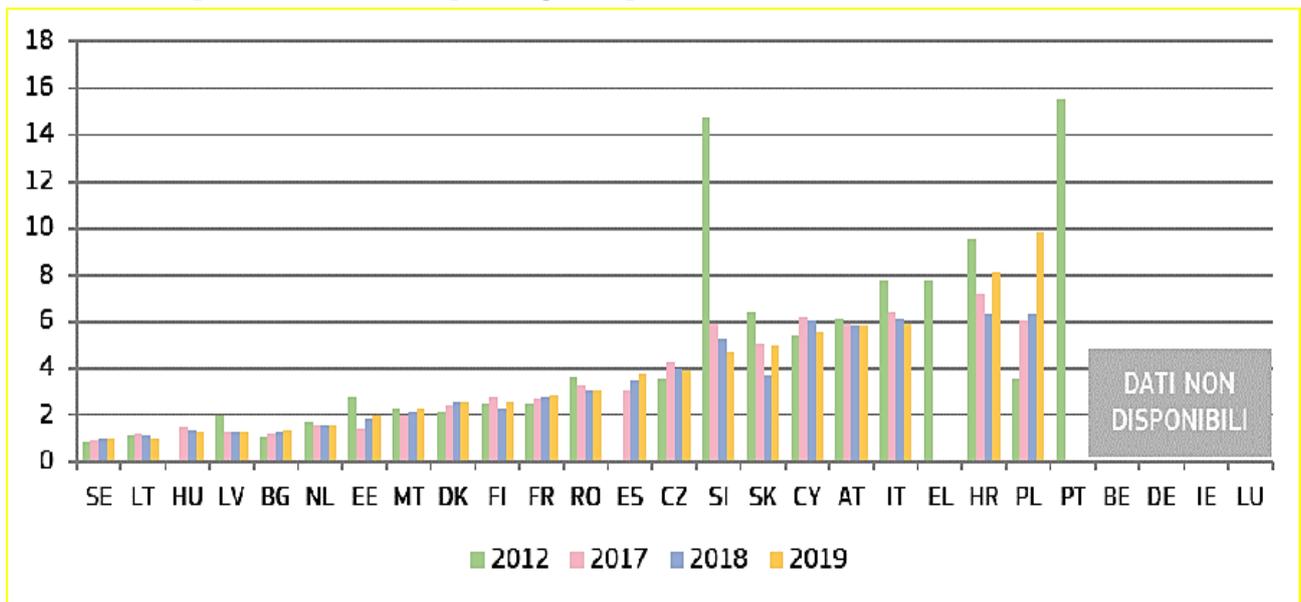
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 14 - Tasso di definizione delle cause amministrative nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/in percentuale)



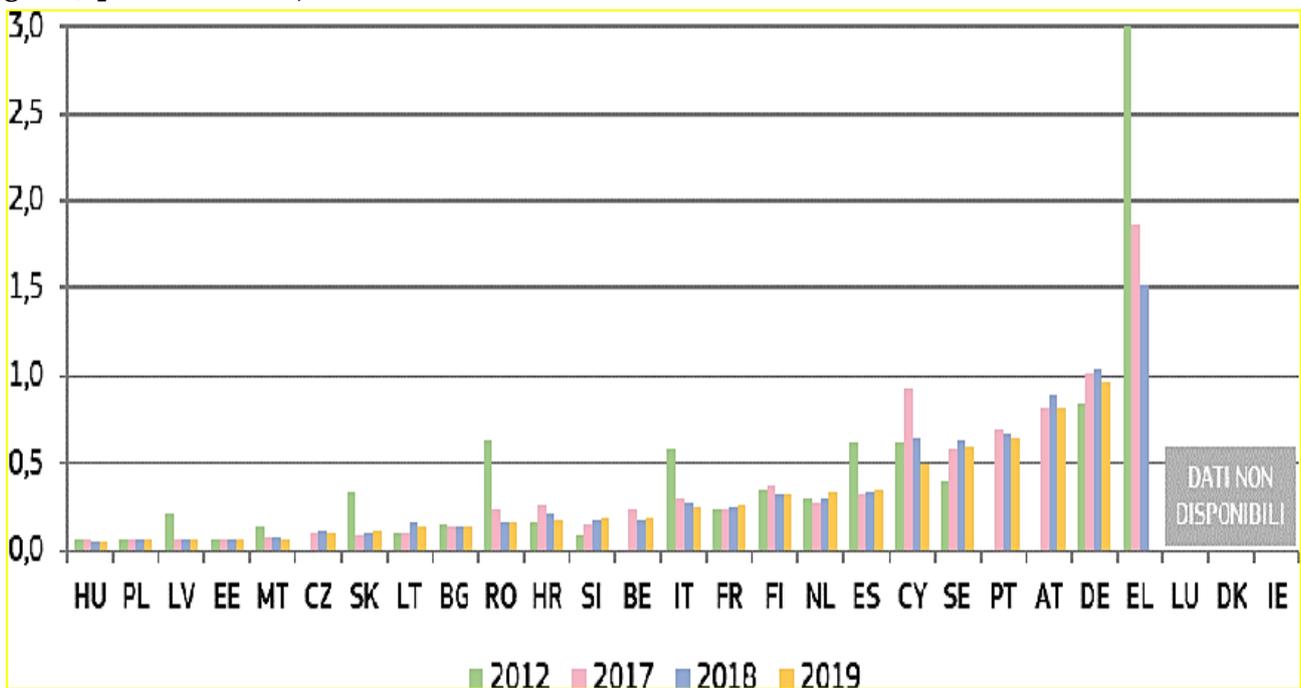
Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 15 - Numero di cause civili, commerciali, amministrative e di altra natura pendenti nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/per 100 abitanti)



Fonte: Studio Cepej

Grafico n. 16 - Numero di cause amministrative pendenti nel 2012 e nel periodo 2017-2019 (primo grado/ per100 abitanti)



Fonte: Studio Cepej

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

