(6-00206) n. 2 (19 gennaio 2022)

LANNUTTI, GIANNUZZI, LEZZI, MORONESE, ANGRISANI, ABATE, MININNO, LA MURA, CORRADO, DESSÌ, MORRA.

Respinta

Il Senato,

premesso che:

tra gli obiettivi dell'Agenda 2030 "per uno sviluppo sostenibile per contribuire allo sviluppo globale, promuovere il benessere umano e proteggere l'ambiente" è previsto l'obiettivo numero 16 - Pace, giustizia e istituzione stabile (GOALS 16 - peace justice and strong institution);

nel diritto fondamentale europeo è garantito che "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; ogni persona ha la facoltà di farsi consigliare, difendere e rappresentare":

nell'ultima relazione della commissione europea CEPE, il sistema organizzativo della giustizia italiana risulta essere molto lento in termini di tempi processuali, rispetto ad altri Stati membri;

una priorità del semestre europeo continua ad essere il miglioramento dell'efficienza, della qualità e dell'indipendenza dei sistemi giudiziari
nazionali. Nella relazione 2021, all'Italia la Commissione europea suggerisce "le misure di sostegno agli investimenti nazionali a favore della digitalizzazione degli uffici giudiziari, tra cui una procedura completamente digitalizzata per i procedimenti sia civili sia penali, lo sviluppo di sistemi avanzati per la raccolta digitale di informazioni e dati procedurali, nonché il rafforzamento dello sviluppo di capacità dell'amministrazione della giustizia".

Proposta di decisione di esecuzione del Consiglio relativa all'approvazione
della valutazione del piano per la ripresa e la resilienza dell'Italia
{COM(2021) 344 final};

per risolvere le varie criticità del sistema giudiziario in Italia, la grande occasione è rappresentata dal Piano nazionale di ripresa e resilienza, grazie a una serie di riforme del ramo civile, penale e del diritto amministrativo, mirate all'eliminazione di quei blocchi che rallentano l'adempimento dei procedimenti, attraverso l'istituzione di un Ufficio del processo (introdotto in via sperimentale dal decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90) per aiutare il giudice, con una digitalizzazione completa dell'attività e l'assunzione di personale tecnico, che dovrebbe contribuire a smaltire i casi arretrati;

in Italia esiste un enorme divario territoriale tra i tribunali del Nord e quelli del Sud, con i secondi che potrebbero avere tempi di definizione più

19 Gennaio 2022

lunghi in quanto, a parità di carico di lavoro, dispongono di minori risorse (umane e finanziarie) rispetto ad altri uffici del Nord;

i procedimenti civili pendenti in primo grado, come certifica l'Istat nell'annuario 2021, sono quasi 3,4 milioni nel 2019, tra giudice di pace, tribunali e corte di appello;

il Ministero della giustizia certifica che i procedimenti civili pendenti dinanzi a tutti gli uffici giudiziari italiani sono aumentati in Cassazione di quasi 20.000 pratiche, mentre si sono dimezzati nei tribunali e in Corte d'appello;

dall'Annuario della Corte di cassazione emerge che solo per la Corte suprema di cassazione i procedimenti civili risultano 32.000 nel 2020, mentre sono 29.000 i procedimenti definiti con la pubblicazione del provvedimento o eliminati, mentre ne restano pendenti a fine anno ancora120.000, cifra aumentata del 2,9 per cento rispetto al 31 dicembre 2019 (+3.440 pendenti); in pratica si stima che ci sono in Italia 120.000 utenti che aspettano da otto anni un giudizio definitivo in sede civile, di cui 53.000 procedimenti sono nell'ambito del settore tributario, che rappresenta il 44 per cento del totale dei procedimenti pendenti;

le istanze di fallimento presso i tribunali ordinari sono state più di 30.000 nel 2019, e a fine anno erano ancora pendenti più di 9.000, mentre a fine anno erano ancora da smaltire 82.828 procedure fallimentari, come certificato dall'Istat nella Tavola 6.4 - Movimento dei procedimenti civili presso i tribunali ordinari per materia dell'annuario statistico 2021;

a fine 2020, i procedimenti penali pendenti sono più di due milioni, tra procure, GIP e tribunali, nel primo grado di giudizio, mentre, sempre a fine 2020, nei tribunali con rito monocratico vi erano 633.000 procedimenti pendenti. Altro dato allarmante è il numero dei procedimenti penali delle corti di appello: 269.000 in attesa di giudizio;

entro il 2021 era prevista la digitalizzazione dei procedimenti penali di primo grado (ad esclusione dell'udienza preliminare), come pure la creazione di una banca dati gratuita, pienamente accessibile e consultabile delle decisioni civili, conformemente alla legislazione vigente;

anche i cittadini più giovani sono vittime della lentezza del sistema giudiziario: a fine anno erano 36.000 i minorenni in attesa di un giudizio del giudice per le indagini preliminari (GIP) e del giudice dell'udienza preliminare (GUP), in un tribunale per i minorenni;

a fine 2020, su 38.000 procedimenti penali iscritti presso la Cassazione, sono 14.000 sono risultati definiti o eliminati, mentre ben 24.000 sono risultati ancora pendenti:

dal monitoraggio penale del Ministero della giustizia (anno 2013), si stimava un numero di procedimenti definiti per giudice tra 158 e 1.369. Lo stesso monitoraggio stimava che il numero di procedimenti definiti per giudice nel settore civile (su dati 2015) variasse da 322 a 1.250, differenze analoghe riguardano anche il numero di nuove cause civili e penali per giudice, o il numero di abitanti per giudice;

a questa lentezza del sistema giustizia si pone rimedio con un aumento consistente del personale amministrativo. Ma non è sufficiente; l'asse 2 della componente M1C1 del PNRR contempla "misure volte a rendere il sistema giudiziario più efficiente riducendo la durata dei procedimenti e avvicinando l'Italia alla media dell'UE";

con il PNRR si interviene soltanto con l'assunzione di personale dipendente a tempo determinato, si intende infatti agire a breve termine sui fattori organizzativi, in modo che le riforme in fase di sviluppo producano risultati più rapidamente, massimizzando le sinergie e realizzando un cambiamento epocale, grazie alle risorse straordinarie previste dal Piano;

una maggiore produttività nella giustizia si può ottenere attraverso un sistema di monitoraggio e con incentivi per il raggiungimento di prestazioni *standard* da garantire in tutti gli uffici giudiziari;

è necessario partire definendo il livello essenziale delle prestazioni della giustizia LEPG degli uffici giudiziari, in modo da garantire "un pari accesso alla giustizia per tutti". I tribunali sono strutture ad alta intensità di lavoro, il diverso livello di efficienza quindi risiede nella ripartizione e nell'organizzazione interna delle risorse umane utilizzate, che incidono sulla durata dei processi;

dai lavori della commissione Vietti del 2016, è emersa la necessità di legare l'assetto territoriale degli uffici giudiziari a criteri oggettivi e omogenei che tengano conto: dell'estensione del territorio, del numero degli abitanti, dei carichi di lavoro e dell'indice delle sopravvenienze, della specificità territoriale del bacino di utenza, anche con riguardo alla situazione infrastrutturale, e del tasso d'impatto della criminalità organizzata, nonché della necessità di razionalizzare il servizio giustizia nelle grandi aree metropolitane. Sulla base di questi criteri oggettivi bisognerebbe definire e costruire i livelli essenziali delle prestazioni giudiziarie (LEPG);

nel PNRR si prevede la riduzione dell'arretrato giudiziario dei tribunali amministrativi regionali. Si prevede una riduzione del 25 per cento del numero di cause pendenti - il dato di partenza è il 2019 (109.029) - dinanzi ai tribunali amministrativi regionali (tribunali amministrativi di primo grado). Poiché, secondo l'Istituto nazionale di statistica, il numero di cause pendenti dei tribunali amministrativi regionali nel 2019 è di 149.958 ricorsi, è necessario smaltire 40.000 procedimenti in più, rispetto a quelli contenuti nel PNRR come base di partenza;

nel PNRR, per ridurre l'arretrato e i tempi dei procedimenti, ci si affida allo strumento organizzativo, attraverso il cosiddetto Ufficio del processo, destinando *ex novo* (o rafforzando, se già esistenti) risorse a supporto dei giudici, con personale reclutato a tempo determinato;

i dati che preoccupano maggiormente sono quelli relativi ai procedimenti pendenti, mentre il rapporto tra pendenze e procedimenti esauriti e sopravvenienze assume attualmente proporzioni disarmanti;

nel PNRR non viene affrontata la carenza del numero dei magistrati dislocati presso i tribunali e le corti. Senza giudici non si possono ridurre i tempi dei processi: sono loro che decidono la sentenza;

tempi dei processi: sono loro che decidono la sentenza; nel PNRR, con il codice M1C2-16 collegato all'investimento 3 -Connessioni Internet veloci (banda ultra-larga e 5G) - si indica l'obiettivo

per la realizzazione di progetti di connessione più veloce, che devono com-

397ª Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO A

19 Gennaio 2022

prendere i) "Italia a 1 Giga", ii) "Italia 5G", iii) "Scuola connessa", iv) "Sanità connessa" e v) "Collegamento isole minori". La giustizia, dunque, risulta esclusa dall'investimento per la connessione a Internet veloce, con banda ultra-larga e 5G;

nel PNRR, con il codice M1C2-18 collegato all'investimento 3 - Connessioni Internet veloci (banda ultra-larga e 5G) - si intende portare la connettività ad almeno 1 Gbps (Gigabit al secondo) a un minimo di altre 9.000 scuole e 12.279 strutture sanitarie pubbliche. Anche qui la giustizia è esclusa:

la giustizia dovrebbe chiedere al cittadino le informazioni una sola volta, per poi integrare queste informazioni con l'aiuto dei sistemi informativi, passando dall'autocertificazione all'auto completamento, perseguendo il principio "*The once-only principle*";

secondo i dati del rendiconto 2020, diffusi dal Ministero dell'economia attraverso il portale "Open Bdap" (il nuovo portale della Ragioneria dello Stato), il Ministero della giustizia ha registrato una capacità di spesa dell'88 per cento, lasciando in bilancio una fetta consistente di risorse finanziarie che potevano invece essere meglio utilizzate, con investimenti per più di un miliardo di euro;

in particolare, la spesa impegnata dal dipartimento dell'organizzazione giudiziaria per lo "sviluppo degli strumenti di innovazione tecnologica in materia informatica e telematica per l'erogazione dei servizi di giustizia" è stata di appena il 41 per cento rispetto al suo stanziamento, definito in 291 milioni di euro;

inoltre, con il decreto-legge semplificazioni si favorisce la semplificazione amministrativa, mettendo in comunicazione gli enti pubblici e si intende realizzare la piattaforma di interoperabilità digitale nazionale dati (POND), finalizzata a favorire la conoscenza e l'utilizzo del patrimonio informativo pubblico, garantendo la condivisione dei dati, con l'obiettivo di semplificare gli adempimenti amministrativi di cittadini e imprese; la POND raccoglie e pubblica gli e-service e le relative API nel catalogo API resi disponibili dagli erogatori, registra gli accordi di interoperabilità stipulati tra erogatori e fruitori in relazione agli e-commerce pubblicati nel catalogo API al fine di facilitare l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi dati mediante accreditamento e identificazione con un sistema di permission, validazione e auditing di informazioni che passano per la piattaforma;

il Governo, con la relazione del Ministero della giustizia, indica come aggredire i tempi della giustizia: "Nel perseguire l'obiettivo di una riduzione dei tempi della giustizia penale e ridurre la pressione sul sistema giudiziario, la riforma estende infatti le possibilità di estinguere il reato, o comunque di renderlo improcedibile, in caso di condotte riparatorie e, in particolare, di risarcimento del danno...." "...Introdurre rimedi giurisdizionali contro le eventuali stasi del procedimento e filtri che consentano di selezionare i processi davvero meritevoli di essere portati all'attenzione del giudice";

da quanto emerge, dunque, non si intendono aggredire i tempi della giustizia con l'introduzione di soluzioni strutturali alle criticità riscontrate e ampiamente illustrate, ma si preferisce selezionare i processi meritevoli di 397^a Seduta ASSEMBLEA - ALLEGATO A

19 Gennaio 2022

essere esaminati dal giudice o, addirittura, indicare l'improcedibilità di un caso giudiziario, estinguendo di fatto il reato commesso dall'imputato, in violazione del diritto fondamentale europeo, su citato;

con l'Allegato 1 "Operational arrangements" sono stati definiti, per ciascun obiettivo o traguardo, ulteriori specificazioni o indicatori rilevanti per misurare i progressi verso il raggiungimento dei progetti di riforme e investimenti del PNRR, inoltre i traguardi-obiettivi devono essere mantenuti anche successivamente al loro conseguimento (ex post); per i traguardi-obiettivi a lungo termine è importante effettuare delle verifiche intermedie sullo stato di avanzamento dei lavori (interim step);

le 206 azioni di monitoraggio sono indicate nell'Allegato 2 (Annex II arrangements and timetable for monitoring fee. Ares/2021/7947180 del 22-12-2021) "Recovery and resilience facility operational arrangements between the European Commissioni and Italy":

con l'obiettivo M1C1-36 Riforme 1.4, 1.5 e 1.6 - Riforma del processo civile e penale e riforma del quadro in materia di insolvenza, con l'entrata in vigore di tutti gli atti delegati è previsto un monitoraggio *ex post* ogni quarto trimestre di ciascun anno 2023, 2024, 2025, bisogna inoltre effettuare un monitoraggio continuo dell'impatto della riforma della giustizia penale e i casi di corruzione, attraverso le segnalazioni annuali dell'impatto della riforma della giustizia sui casi criminali, sui casi di corruzione, usando a supporto le statistiche fornite dell'ufficio di statistica del Ministero della giustizia, compreso in particolare il numero di procedimenti dismessi a causa della non procedibilità della norma ed esteso ai giudici;

in pratica la Commissione europea vuole monitorare ogni fine anno quante sentenze sono state considerate improcedibili e quanti processi sono stati selezionati e ritenuti meritevoli di essere portati all'attenzione del giudice:

con l'obiettivo M1C1-45 Riforma 1.4 - Riforma del processo civile con l'obiettivo della riduzione del 40 per cento della durata dei procedimenti civili, per ridurre i tempi di trattazione di tutti i procedimenti dei contenziosi civili e commerciali rispetto al dato di riferimento del 2019, sono escluse dal contenzioso civile e commerciale i procedimenti di giurisdizione volontaria (ivi compresa l'attività del giudice tutelare), le separazioni e i divorzi consensuali e i procedimenti speciali (ivi comprese le ingiunzioni); l'indicatore calcolato è il tempo di disposizione = (casi pendenti-casi risolti) *365, i casi pendenti sono da intendersi come casi irrisolti al 31 dicembre. Per casi risolti si intendono i casi conclusi in tale istanza entro l'anno. La riduzione è calcolata rispetto al dato del 2019; è prevista una fase intermedia di monitoraggio ogni quarto trimestre degli anni 2021, 2022, 2023, 2024 utilizzando le statistiche fornite dell'ufficio di statistica del Ministero della giustizia;

con l'obiettivo M1C1-46 Riforma 1.5 - Riforma del processo penale con l'obiettivo della riduzione del 25 per cento della durata dei procedimenti penali, si intende ridurre i tempi di trattazione di tutti i procedimenti penali rispetto al dato di riferimento del 2019; tutti i casi sono calcolati utilizzando l'indicatore tempo di disposizione = (casi pendenti-casi risolti) *365, dove i casi pendenti sono da intendersi come casi non risolti al 31 dicembre. I casi

397ª Seduta

ASSEMBLEA - ALLEGATO A

19 Gennaio 2022

risolti sono i casi conclusi in tale istanza entro l'anno. La riduzione è calcolata rispetto al tempo di riferimento del 2019; bisognerà fornire una relazione predisposta dalla DG statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia, corredata da un documento che debitamente giustifica come l'obiettivo è stato raggiunto, comprensivo di tutti gli elementi costitutivi, e se è stato soddisfatto. Nella fase intermedia bisogna fare il monitoraggio dei risultati conseguiti nel quarto trimestre degli anni 2021, 2022, 2023, 2024 utilizzando le statistiche fornite dall'ufficio statistico del Ministero della giustizia;

con l'obiettivo M1C1-49 Investimento 1.8: Procedure di assunzione per tribunali amministrativi per la riduzione di casi arretrati per tribunali amministrativi regionali TAR (prima istanza);

nell'attività menzionata finora, però, non vi è traccia di come si intenda favorire la repressione della corruzione e di come raggiungere gli obiettivi indicati al nostro Paese negli anni 2019 e 2020 dalla Commissione europea nelle *country specific recommendations*, dove si invita l'Italia ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario civile, a favorire la repressione della corruzione, anche attraverso una minore durata dei procedimenti penali e a velocizzare i procedimenti di esecuzione forzata e di escussione delle garanzie. La relazione dell'anno 2020 della Commissione europea sottolinea non a caso la particolare rilevanza di questi fattori di criticità nel contesto dell'emergenza pandemica;

nel report "La corruzione in Italia: il punto di vista delle famiglie". l'Istat ha stimato che nel 2017 il 7,9 per cento delle famiglie nel corso della vita sia stato coinvolto direttamente in eventi corruttivi, quali richieste di denaro, favori, regali o altro, in cambio di servizi o agevolazioni (2,7 per cento negli ultimi tre anni, 1,2 per cento negli ultimi 12 mesi), che ad oltre 1.700.000 cittadini (3,7 per cento della popolazione fra i 18 e gli 80 anni) sono stati offerti denaro, favori o regali, per avere il loro voto alle elezioni amministrative, politiche o europee; il voto di scambio è più frequente in caso di elezioni amministrative. In cambio del voto sono stati offerti o promessi soprattutto favori o trattamenti privilegiati (34,7 per cento dei casi), nomine o posti di lavoro (32,8 per cento) o addirittura denaro (20,6 per cento); la contropartita più frequente nella dinamica corruttiva è il denaro (60,3 per cento), seguono il commercio di favori, nomine, trattamenti privilegiati (16,1 per cento), i regali (9,2 per cento) e, in misura minore, altri favori (7,6 per cento) o una prestazione sessuale (4,6 per cento). Tra le famiglie che hanno acconsentito a pagare, l'85,2 per cento ritiene che sia stato utile per ottenere quanto desiderato; quanto al settore giustizia, sono il 2,9 per cento le famiglie che hanno avuto una richiesta di denaro, regali o favori da parte di un giudice, un pubblico ministero, un cancelliere, un avvocato, un testimone o altri; in particolare per il 2,1 per cento delle famiglie la richiesta si è esplicitata nell'ambito delle cause civili. La quasi totalità delle famiglie (95,7 per cento) non ha denunciato le richieste di corruzione; tra i motivi della non denuncia viene evidenziata soprattutto la sua inutilità (39,4 per cento dei casi) e la consuetudine della pratica per raggiungere i propri obiettivi (14 per cento); seguono il non sapere chi denunciare (12,5 per cento) e la paura delle rappresaglie e delle conseguenze, anche giuridiche,

397^a Seduta ASSEMBLEA - ALLEGATO A

19 Gennaio 2022

della denuncia (12,4 per cento), altri invece ribadiscono l'utilità del vantaggio avuto a seguito della transazione corruttiva (9,2 per cento);

se consideriamo che le famiglie sono più fragili anche a seguito della pandemia, che ha di fatto aumentato le disuguaglianze, è più che mai necessario porre in essere azioni concrete di prevenzione della corruzione;

per le imprese che lavorano con la PA, uno strumento valido di repressione della corruzione potrebbe essere rappresentato dal Fascicolo unico degli operatori di competenza dell'ANAC, che mira ad agevolare la partecipazione alle gare ed a snellire le procedure, riducendo i tempi di aggiudicazione;

nell'agenda 2030 si sottolinea, infine, la volontà di garantire un pari accesso alla giustizia per tutti, ma il PNRR non rafforza affatto il diritto a un processo equo, si parla solo dell'obiettivo finale di una riduzione dei tempi dei procedimenti entro i prossimi cinque anni. Visto, poi, anche l'attuale numero insufficiente di giudici, se non si risolvono i problemi strutturali del sistema giudiziario non si possono ottenere risultati effettivi concreti,

pertanto, impegna il Governo:

a definire i livelli essenziali delle prestazioni giudiziarie (LEPG), sui quali costruire un modello ideale di ufficio giudiziario al servizio di un determinato bacino di utenza di riferimento, per superare in maniera strutturale la disomogeneità dell'attuale dislocazione territoriale dei distretti giudiziari, tenendo conto dei processi di ammodernamento, anche telematici, dei servizi giudiziari:

a garantire a tutti gli uffici giudiziari territoriali l'accesso alla banda ultra larga, a garanzia della velocità di trasmissione del "traffico dati" previsto per i prossimi anni, garantendo la sicurezza delle reti e dei sistemi informativi:

a favorire la repressione della corruzione, con un piano di azioni concrete e mirate alla prevenzione;

a mettere in comunicazione il sistema giustizia con le sue complesse articolazioni, attraverso la piattaforma di interoperabilità digitale nazionale dati (POND):

a garantire che il raggiungimento degli obiettivi previsti nel PNRR non siano raggiunti per effetto esclusivo dell'improcedibilità delle cause pendenti o, addirittura, per la selezione di quelle meritevoli di essere portate all'attenzione del giudice.