

# *Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud*

RELAZIONE FINALE

15 gennaio 2022



## Sommario

Premessa – Le finalità della Commissione .....	1
Capitolo 1 – Il metodo di lavoro .....	4
1.1 Come si è lavorato .....	4
1.2 Focus sull’attività di ascolto .....	6
Capitolo 2 – Inquadramento di sintesi sullo stato di salute degli Uffici Giudiziari del Sud .....	8
2.1 Obiettivi dell’analisi .....	8
2.2 Un quadro delle <i>performance</i> degli Uffici del Sud .....	12
2.3 Cenni conclusivi .....	24
2.4 <i>Focus</i> sulle iniziative organizzative assunte dal Dipartimento dell’Organizzazione giudiziaria del Ministero della Giustizia per ridurre la durata dei processi e l’arretrato .....	24
Capitolo 3 – La diffusione delle buone pratiche negli Uffici Giudiziari .....	32
3.1 Il quadro sinottico delle buone pratiche in ambito civile .....	32
3.2 Il percorso di analisi per la costruzione di una banca dati delle buone prassi .....	32
3.3 Fonti e distribuzione delle buone pratiche in ambito civile .....	33
3.4 I principali ambiti di intervento .....	35
3.5 Le principali evidenze .....	35
3.6 <i>Focus</i> sui Distretti giudiziari del Sud e delle Isole .....	36
3.7 Cenni conclusivi .....	41
Capitolo 4 –Aspetti problematici negli Uffici Giudiziari del Sud: turnover e tasso di scopertura 42	42
4.1 Il fenomeno del <i>turnover</i> nei Tribunali e nelle Corti di Appello del Sud .....	43
4.2 Dimensioni dei Tribunali e caratteristiche territoriali .....	44
4.3 La mobilità dei Magistrati e la copertura dei posti vacanti .....	47
4.4 Il livello di scopertura del personale negli Uffici del Sud .....	50
4.5 <i>Focus</i> “uffici piccoli e medio piccoli” .....	55
Capitolo 5 - Una diagnosi in sintesi .....	57
Capitolo 6 – Le proposte della Commissione .....	60
6.1 Il Sud come cantiere di innovazione .....	60
6.2 Proposte di modifiche normative volte ad introdurre incentivi e soluzioni finalizzate alla riduzione del <i>turnover</i> negli Uffici Giudiziari .....	61
6.3 Gli interventi strutturali volti a rimuovere le criticità esistenti .....	62
6.4 Interventi a supporto degli Uffici con indici di criticità operativa straordinaria e contingente	66
6.5 Proposte di sviluppo organizzativo e di miglioramento dei servizi .....	68
6.6 Proposte finalizzate al superamento delle criticità e carenze relative all’edilizia giudiziaria	77

6.7 Proposte volte ad incrementare l’informatizzazione, le infrastrutture digitali e le risorse materiali degli Uffici Giudiziari ..... 86

6.8 Proposte di sperimentazione dell’intelligenza artificiale nell’ambito del settore giustizia .. 93

## Presidente della Commissione Interministeriale

Pres. Maria Rosaria **Covelli** – *Capo dell'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia*

### Componenti della Commissione

Avv.	Ascanio	<b>Amenduni</b>	<i>Avvocato del Foro di Bari</i>
Avv.	Roberto	<b>Arcella</b>	<i>Avvocato del Foro di Napoli</i>
Prof.	Ferruccio	<b>Auletta</b>	<i>Professore ordinario di diritto processuale civile, Università degli Studi di Napoli "Federico II"</i>
Pres.	Alessandra	<b>Camassa</b>	<i>Presidente del Tribunale di Marsala</i>
Prof.	Enrico	<b>Camilleri</b>	<i>Professore ordinario di diritto privato, Università degli Studi di Palermo</i>
D.ssa	Antonella	<b>Ciriello</b>	<i>Consigliere della Ministra della Giustizia per le Politiche di Innovazione Amministrativa</i>
Dott.	Francesco	<b>Cottone</b>	<i>Direttore Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione del Ministero della Giustizia</i>
Ing.	Vincenzo	<b>De Lisi</b>	<i>Direttore Generale per i sistemi informativi automatizzati del Ministero della Giustizia</i>
D.ssa	Barbara	<b>Fabbrini</b>	<i>Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia</i>
Dott.	Pasquale	<b>Farinola</b>	<i>Dirigente amministrativo della Procura Generale presso la Corte di Appello di Bari</i>
Dott.	Liborio	<b>Fazzi</b>	<i>Vice Capo dell'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia</i>
Pres.	Luciano	<b>Gerardis</b>	<i>Presidente della Corte di Appello di Reggio Calabria</i>
Dott.	Alessandro	<b>Leopizzi</b>	<i>Direttore Generale del personale e della formazione del Ministero della Giustizia</i>
Pres.	Francesco	<b>Mannino</b>	<i>Presidente del Tribunale di Catania</i>
Dott.	Raffaele	<b>Mea</b>	<i>Dirigente presso l'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia</i>
Avv.	Alessandro	<b>Orlandini</b>	<i>Avvocato del Foro di Lecce</i>
Pres.	Massimo	<b>Orlando</b>	<i>Direttore Generale delle risorse materiali e delle tecnologie del Ministero della Giustizia</i>
D.ssa	Giuliana	<b>Palumbo</b>	<i>Direttore generale di statistica e analisi organizzativa del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del personale e dei servizi del Ministero della Giustizia</i>
Avv.	Francesco	<b>Panetti</b>	<i>Vice Capo Gabinetto della Ministra per il Sud e la Coesione Territoriale</i>
Pres.	Pierluigi	<b>Picardi</b>	<i>Presidente del Tribunale di Napoli Nord</i>
Dott.	Antonello	<b>Picucci</b>	<i>Esperto in analisi delle politiche pubbliche</i>
Pres.	Iside	<b>Russo</b>	<i>Presidente della Corte di Appello di Salerno</i>
Pres.	Paolo	<b>Sordi</b>	<i>Presidente del Tribunale di Frosinone</i>
Cons.	Giulio	<b>Veltri</b>	<i>Capo del Settore Legislativo della Ministra per il Sud e la Coesione Territoriale</i>
Dott.	Giovanni	<b>Xilo</b>	<i>Esperto di organizzazione dei servizi pubblici locali e nazionali</i>

## Componenti del Comitato scientifico

D.ssa	Mirella	<b>Delia</b>	<i>Giudice del Tribunale di Bari</i>
Dott.	Antonino	<b>Geraci</b>	<i>Giudice del Tribunale di Viterbo</i>
Dott.	Riccardo	<b>Massera</b>	<i>Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia</i>
D.ssa	Paola	<b>Pendino</b>	<i>Magistrato addetto all'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia</i>

## Componenti della Segreteria organizzativa

Sig.ra	Patrizia	<b>Gianfelici</b>	<i>Assistente giudiziario dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia</i>
Dott.	Fabio	<b>Ronci</b>	<i>Funzionario giudiziario dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia</i>

## Premessa – Le finalità della Commissione

Il 5 agosto 2021 si è insediata, presso il Ministero della Giustizia, la Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud e Isole, istituita con Decreto Interministeriale del 16 giugno 2021 sottoscritto dalla Ministra per il Sud e la Coesione Territoriale, On. Mara Carfagna, e dalla Ministra della Giustizia, Prof.ssa Marta Cartabia, con l'obiettivo di effettuare una ricognizione delle criticità e delle buone pratiche organizzative presso gli **Uffici Giudiziari del Sud Italia e Isole (in seguito Sud)**, e proporre interventi e linee progettuali coerenti con le priorità indicate dal Governo nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), finalizzate ad assicurare – con particolare riguardo al settore civile – una giustizia più efficace, sul presupposto che la crescita e l'innovazione delle aree del Mezzogiorno non possano prescindere da un sistema giudiziario che garantisca condizioni di legalità, sicurezza ed effettività di tutela.

Nelle premesse del Decreto si fa in particolare riferimento alla necessità, secondo le raccomandazioni della Commissione Europea, di migliorare, in via generale, l'efficienza della giustizia civile, riducendo durata dei procedimenti, arretrato e disomogeneità di *performance* tra gli Uffici Giudiziari.

La messa a disposizione del Mezzogiorno di un'importante quota dei fondi previsti dal PNRR nell'ambito del programma *Next Generation EU (NGEU)* si colloca all'interno e nell'ottica di un progetto di rilancio del Paese che non può non fare leva sull'inversione della dinamica di sviluppo divergente di quest'area territoriale rispetto al resto dell'Italia e dell'Europa.

Nella consapevolezza che nella macroarea Sud, quanto al settore della giustizia civile, si localizza un carico percentuale, in termini di procedimenti pendenti, superiore alla metà dell'intero totale nazionale, sia in primo che in secondo grado, alla Commissione è stato attribuito il compito di individuare le criticità, nonché gli interventi da eseguire in tale settore attraverso uno straordinario impegno di risorse pubbliche.

In questa attività si è ritenuto di dover tenere conto: **a)** della puntuale ricognizione dei fabbisogni di investimento; **b)** della programmazione e messa in opera degli interventi; **c)** della precostituzione delle condizioni attuative per passare dagli stanziamenti alla spesa, per assicurare che gli interventi programmati possano essere realizzati e produrre ricadute effettive nei territori a maggior fabbisogno. L'attività della Commissione si pone dunque in termini complementari rispetto alle linee di intervento programmate con il PNRR, supportandone la progettualità. L'iniziativa ha rappresentato anche un'importante occasione per un'operazione di trasparenza informativa e di aggiornata e concreta ricognizione degli Uffici Giudiziari di Mezzogiorno e Isole, basata su dati provenienti dal Ministero della Giustizia, nelle sue articolazioni, dal CSM, dai Consigli dell'Ordine degli Avvocati e dagli stessi Uffici giudiziari.

I lavori della Commissione sono stati finalizzati ad entrare nel dettaglio delle specifiche problematiche e delle effettive e attuali esigenze degli Uffici Giudiziari, e alla formulazione di proposte concrete e di rapida attuazione nel **settore dell'informatica, dell'edilizia, dell'organizzazione, del personale e delle buone prassi** che si aggiungeranno al più generale lavoro del Governo di riforma dell'intero settore.

La Commissione – presieduta dal Capo dell'Ispettorato Generale presso il Ministero della Giustizia, e composta da rappresentanti della Magistratura, dell'Avvocatura, delle Università, dal Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia, dal Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, dal Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria del Ministero della Giustizia (DOG) e Direttori Generali, con l'ausilio di analisti esperti in organizzazione e del pure istituito Comitato Scientifico – ha lavorato a ritmi serrati, svolgendo innanzi tutto un'analitica attività ricognitiva: sono stati acquisiti ed elaborati tutti i dati messi a disposizione dalle varie articolazioni del Ministero della Giustizia (DOG e Ispettorato Generale) e dal CSM. Sono state effettuate interlocuzioni con i componenti della Settima Commissione del CSM (che si occupa dell'organizzazione degli Uffici giudiziari e delle buone prassi) e della Terza Commissione del CSM (che si occupa della mobilità dei magistrati), nonché con il Consiglio Nazionale Forense. Sono state svolte specifiche audizioni.

Per assicurare un'indagine il più possibile aderente alla realtà e, quindi, per raggiungere un livello di analiticità tale da entrare nel dettaglio delle problematiche e delle esigenze degli Uffici giudiziari, si è ritenuto opportuno coinvolgere le singole realtà territoriali nell'indicazione, analisi e valutazione sia delle criticità esistenti, sia dei fabbisogni, sia delle pratiche organizzative sperimentate con risultati positivi.

A tal fine – con metodo di novità nel settore – sono stati predisposti dei questionari da somministrare ai Capi degli Uffici, ai Dirigenti Amministrativi ed ai Consigli dell'Ordine degli Avvocati delle sedi giudiziarie comprese nell'area del Mezzogiorno e delle Isole.

La somministrazione dei questionari si è rivelata una preziosissima fonte di informazione, atteso che, con grande disponibilità, hanno dato riscontro tutti i Capi degli Uffici Giudiziari di primo e secondo grado interpellati, nonché 74 su 78 Dirigenti Amministrativi o facenti funzione di dirigente amministrativo, e 42 Consigli dell'Ordine degli Avvocati, sui 62 interpellati.

Sul piano nazionale, gli Uffici Giudiziari (Tribunali e Corti d'Appello) sono 169, di cui 140 Tribunali e 29 Corti d'Appello.

In particolare, su un totale di 29 Corti d'Appello, 16 sono al Sud e Isole, 9 al Nord e 4 al Centro. Su un totale di 140 Tribunali, 62 si trovano al Sud e Isole, 50 al Nord e 28 al Centro.

Si precisa che **gli Uffici Giudiziari del Sud e Isole oggetto di analisi sono stati 78, di cui 62 Tribunali e 16 Corti d'Appello.**

Sud e Isole hanno registrato, nel 2019, oltre il 50% del totale nazionale delle pendenze relative ai procedimenti civili e il maggior numero di iscrizione di nuovi procedimenti.

**Nonostante il tasso di smaltimento degli Uffici giudiziari del Sud sia paragonabile alla media nazionale, ed anzi in alcuni Uffici del Sud superiore a quella media, la complessiva maggiore quantità delle pendenze** comprensive di arretrato ultratriennale - dovuta alle pregresse situazioni del singolo Ufficio, alle gravi carenze di organico, al continuo *turnover* dei magistrati, alle grandi difficoltà di alcuni territori, interessati da fenomeni di criminalità organizzata, e di realtà giudiziarie, nel rapportarsi con altri soggetti - **incide inevitabilmente sulla durata dei procedimenti.**

La Commissione ha acquisito un dato assolutamente rappresentativo della vastissima realtà giudiziaria del Sud, sotto i vari profili indicati, come si è accennato, nel Decreto istitutivo.

Per l'analisi dei dati e la formulazione di proposte sono stati costituiti **cinque Gruppi di lavoro** - cui hanno partecipato tutti i Componenti della Commissione e del Comitato scientifico e gli analisti dell'organizzazione - e sono stati nominati i Coordinatori, acquisendo la relativa disponibilità, con riguardo ai campi di indagine e di valutazione suddetti.

## Capitolo 1 – Il metodo di lavoro

### 1.1 Come si è lavorato

La Commissione ha organizzato le attività di analisi e di progettazione di interventi volti a favorire un **recupero di efficienza** attraverso tre percorsi di lavoro:

- studio dei dati e dei progetti delle articolazioni del Ministero della Giustizia;
- interviste e audizioni con *stakeholders*, esperti e rappresentanti delle istituzioni;
- attività di ascolto rivolta agli attori della Giustizia che operano nel Sud sul contesto, sulle problematiche e sulle proposte.

#### 1.1.1 Studio dei dati e dei progetti del Ministero della Giustizia

Sono stati forniti dal DOG prospetti inerenti al personale togato e non togato in servizio, al tasso di scopertura delle piante organiche, ai dati sulle pendenze e sui flussi dei procedimenti, alla diffusione della mediazione civile, ai dati sul *disposition time* e sul *clearance rate*. Sono state inoltre acquisite informazioni inerenti ai progetti *Pon Governance* attivati dal Ministero fino al mese di giugno 2021. Il Consiglio Superiore della Magistratura ha messo a disposizione dati e analisi inerenti al fenomeno del *turnover* negli Uffici giudiziari italiani. Le buone prassi diffuse in Italia, ed in particolar modo negli Uffici Giudiziari del Sud, sono state analizzate e registrate grazie ai materiali messi a disposizione dal DOG, dall'Ispettorato Generale del Ministero nonché mediante accesso alla banca dati del CSM. Ulteriori e aggiornate informazioni inerenti alle buone prassi e all'organizzazione degli Uffici Giudiziari sono state raccolte grazie alle *survey on line* realizzate dalla Commissione.

Oggetto di particolare attenzione sono state le misure per la giustizia previste dal PNRR e gli interventi introdotti dal Ministero della Giustizia per realizzare gli obiettivi previsti dal Piano.

#### 1.1.2 Interviste e audizioni con stakeholders, esperti e rappresentanti delle Istituzioni

Nell'ambito delle attività di indagine, la Commissione ha interloquito con il Consiglio Nazionale Forense e con la Settima e la Terza Commissione del Consiglio Superiore della Magistratura. Nell'ambito della collaborazione con il Ministero, è stato intervistato il componente unico dell'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance*. Con riguardo ai progetti di innovazione in corso presso gli Uffici giudiziari del Sud è stata realizzata un'audizione con magistrati del Tribunale e della Corte di Appello di Palermo e del Tribunale di Catania, in qualità di referenti del progetto *“La capacitazione istituzionale negli uffici giudiziari della Regione Sicilia”*, realizzato in accordo con gli Uffici giudiziari siciliani da Formez PA. Sono stati sentiti

anche gli esperti tecnici incaricati da Formez PA per la messa in opera di percorsi di innovazione dei servizi presso detti Uffici giudiziari.

### 1.1.3 Attività di ascolto rivolta agli “attori” della Giustizia che operano nel Sud sul contesto, sulle problematiche e sulle proposte

Attraverso tre questionari, predisposti con la fondamentale collaborazione degli esperti analisti dell’organizzazione, sono stati coinvolti nelle attività della Commissione i Presidenti delle Corti di Appello, i Presidenti dei Tribunali, i Dirigenti Amministrativi e i Presidenti dei Consigli degli Ordini degli Avvocati del Sud.

L’obiettivo dell’analisi svolta ha riguardato la ricostruzione di un quadro delle criticità e delle buone prassi connesse alla giustizia civile nei territori di riferimento e la rilevazione di fabbisogni e proposte per favorire un significativo recupero di efficienza operativa nella gestione degli affari civili.

Dal punto di vista operativo, la Commissione ha organizzato i lavori di approfondimento, dopo la prima riunione in seduta plenaria, costituendo cinque gruppi di lavoro:

- *Gruppo “Prassi virtuose e buone pratiche per il recupero dell’efficienza operativa”*

**Ambito:** analisi di eventuali azioni/progetti/interventi in corso di realizzazione a livello nazionale (Ministero della Giustizia - CSM) e locale. Individuazione delle migliori prassi sperimentate negli Uffici giudiziari italiani che abbiano prodotto risultati positivi in termini di incremento della produttività e della riduzione dei tempi di risposta giudiziaria. Formulazione di proposte finalizzate ad una migliore e più immediata circolazione e conoscenza delle prassi virtuose, in modo da renderle patrimonio comune della giurisdizione ordinaria.

- *Gruppo “Digitalizzazione e supporto al lavoro del giudice”*

**Ambito:** analisi di eventuali azioni/progetti/interventi in corso di realizzazione a livello nazionale. Rilevazione di eventuali soluzioni applicative e/o progetti locali. Formulazione di proposte volte ad incrementare l’informatizzazione, le infrastrutture digitali degli Uffici giudiziari. Formulazione di proposte relative alla realizzazione e applicazione – sulla base di progetti sperimentali – dell’intelligenza artificiale nell’ambito del settore giustizia, al fine di supportare il giudice nell’esercizio delle sue funzioni e allo scopo della riduzione dei tempi processuali.

- *Gruppo “Edilizia e Layout”*

**Ambito:** analisi del piano di intervento previsto a livello nazionale e le eventuali criticità realizzative. Formulazione di proposte finalizzate al superamento delle carenze relative

all'edilizia giudiziaria sia sotto il profilo della sicurezza dei luoghi di lavoro, sia sotto il profilo della adeguatezza degli spazi.

- **Gruppo “Turnover dei magistrati e proposte di modifiche normative”**

**Ambito:** analisi circa le cause di eventuali criticità degli Uffici giudiziari situati nelle aree del Mezzogiorno con particolare attenzione al tasso di copertura dei ruoli organici della magistratura e del personale amministrativo, al tasso di *turnover*, al carico complessivo dei ruoli e all'incidenza dell'arretrato. Individuazione di modifiche normative volte ad introdurre un sistema di incentivi e di soluzioni organizzative finalizzate a ridurre il *turnover* negli Uffici giudiziari.

- **Gruppo “Organizzazione e condizioni di lavoro degli operatori della Giustizia”**

**Ambito:** analisi degli attuali assetti organizzativi e professionali degli Uffici giudiziari, delle criticità inerenti alla gestione dei servizi interni ed esterni, dei sistemi di programmazione e monitoraggio delle attività, delle condizioni di lavoro e della qualità dei sistemi di erogazione dei servizi. Elaborazione di proposte relative a sviluppo e qualificazione delle professionalità, al miglioramento delle condizioni di lavoro degli operatori interni ed esterni agli Uffici giudiziari, al rafforzamento del sistema di offerta dei servizi e dell'interlocuzione tra gli uffici e il contesto territoriale ed istituzionale di riferimento.

Tutti i gruppi di lavoro oltre a sviluppare specifiche analisi documentali e a interloquire con interviste e audizioni con esperti e rappresentanti delle istituzioni, hanno utilizzato i risultati dei questionari per le fasi di approfondimento ed elaborazione delle proposte di intervento.

Periodicamente la Commissione è stata convocata in seduta plenaria al fine di discutere e analizzare congiuntamente lo stato di avanzamento delle attività di approfondimento, i risultati raggiunti e le proposte elaborate dai gruppi di lavoro. Sono state tenute sette riunioni in seduta plenaria nelle date 5 agosto, 9 settembre, 17 settembre, 19 novembre, 1° dicembre, 17 dicembre 2021 e 13 gennaio 2022.

## 1.2 Focus sull'attività di ascolto

*Ascolto*, è stato questo l'obiettivo-guida delle *survey* che hanno coinvolto i protagonisti del sistema Giustizia negli Uffici Giudiziari. Due sono state le principali dimensioni di analisi:

- far emergere un quadro delle criticità connesse alla giustizia civile nei territori di riferimento;
- rilevare delle proposte per favorire un significativo recupero di efficienza operativa nella gestione degli affari civili.

Su queste dimensioni *dare la parola* ai Presidenti degli uffici, ai Dirigenti Amministrativi e ai Presidenti dei Consigli dell'Ordine degli Avvocati, attraverso questionari elaborati *ad hoc* per

ogni ruolo professionale, ha consentito di costruire una base empirica ampia e solida a supporto delle attività di analisi e proposta da parte della Commissione.

Il percorso, che ha coinvolto tutti i componenti della Commissione, nella prima fase si è concentrato, per singolo “attore” oggetto di indagine, sull’individuazione delle dimensioni dell’analisi di interesse per le finalità della Commissione, sulla definizione operativa delle stesse e sulla strutturazione del questionario. In stretta sinergia con lo staff della DGSIA, è seguita la fase di implementazione *online*, di *pre-test* del questionario su un campione scelto e, infine, di avvio della rilevazione.

Si è trattato di questionari molto densi per la portata informativa, composti da più sezioni relative alle principali tematiche di interesse – alcune trasversali, come per *edilizia e layout di lavoro e servizi digitali* - e costruiti mediante il ricorso a diverse modalità di risposta.

Un percorso e un metodo di analisi che, insieme ai principali dati di contesto resi disponibili dall’Ufficio I - Statistiche giudiziarie del Dipartimento per l’Organizzazione Giudiziaria, ha consentito alla Commissione di approfondire temi non solo sul funzionamento della giustizia civile negli Uffici del Sud, ma anche di intercettare di nuovi e di aumentare la visione prospettica sul fenomeno e sulle relative criticità.

Si è trattato di un percorso, non usuale nel mondo della giustizia, utile a **rafforzare la relazione centro-periferia nella consultazione dei territori su temi di comune interesse**.

Le *survey* hanno avuto un riscontro positivo: hanno risposto all’indagine, come si è accennato, tutti i Capi degli uffici giudiziari coinvolti (78), 74 Dirigenti Amministrativi o facenti funzioni e 42 Consigli dell’Ordine degli Avvocati.

In definitiva, una fase, quella dell’ascolto che, da un lato, ha contribuito all’approfondimento analitico e diagnostico della condizione della giustizia in ambito civile nel Sud e, dall’altro, è idonea a rafforzare il rapporto con gli Uffici Giudiziari, in un interessante procedimento partecipativo sul quale innestare un nuovo e utile paradigma relazionale.

## Capitolo 2 – Inquadramento di sintesi sullo stato di salute degli Uffici Giudiziari del Sud

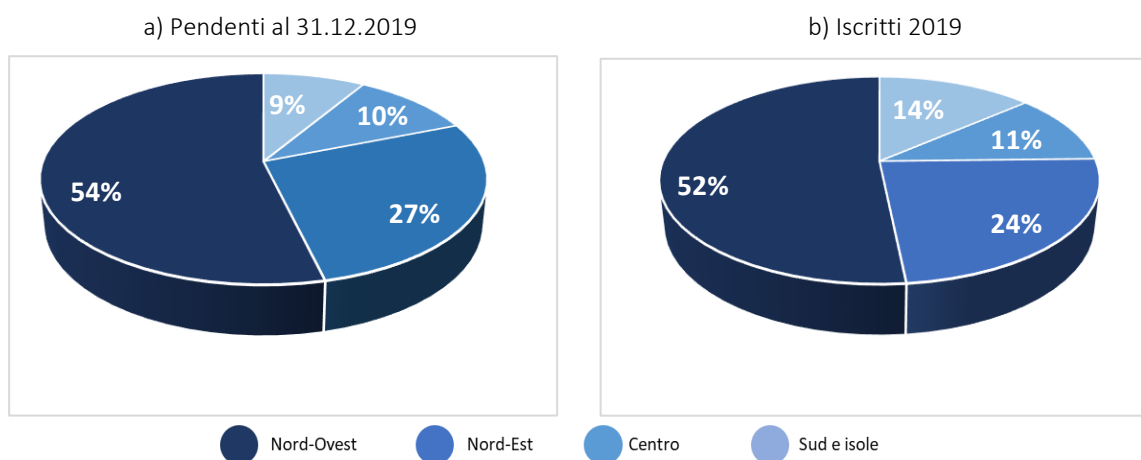
### 2.1 Obiettivi dell'analisi

L'analisi ha avuto un duplice obiettivo. Il primo, di **inquadrare gli Uffici del Sud all'interno del contesto nazionale**, fornendo elementi di confronto con le altre macroaree del Paese in termini di peso relativo (misurato dal numero degli Uffici e dall'incidenza delle iscrizioni e delle pendenze del settore civile) e di *performance* (misurata in termini di durata dei processi (*disposition time*) e di capacità di smaltimento dei flussi in ingresso (*clearance rate*). La seconda parte dell'analisi, invece, si è concentrata sulle sedi del Sud e su specifiche aree del contenzioso con l'obiettivo di **fornire un quadro sinottico dello stato di salute degli Uffici** lungo tre dimensioni: *disposition time (DT)*, *clearance rate (CR)* e arretrato, nonché di valutare alcuni *trend* temporali.

#### 2.1.1 Il peso degli uffici del Sud

All'interno della macroarea Sud e Isole ricadono **16** delle complessive 29 Corti di Appello (55 % del totale) e **62** delle 140 sedi di Tribunale (44% del totale). A fine 2019<sup>1</sup>, dinanzi alle Corti di Appello della macroarea Sud e Isole si registrava il 54% per cento delle pendenze nazionali, a fronte di una quota di sopravvenuti del 52% (**Fig. 1**). Presso i Tribunali, le stesse percentuali erano pari, rispettivamente, a 57% e a 40% (**Fig. 2**). Pertanto, mentre in secondo grado vi è una sostanziale corrispondenza tra la quota di pendenti e quella di sopravvenuti, in primo grado la quota di pendenti al Sud è superiore di più di 15 punti rispetto a quella delle sopravvenienze.

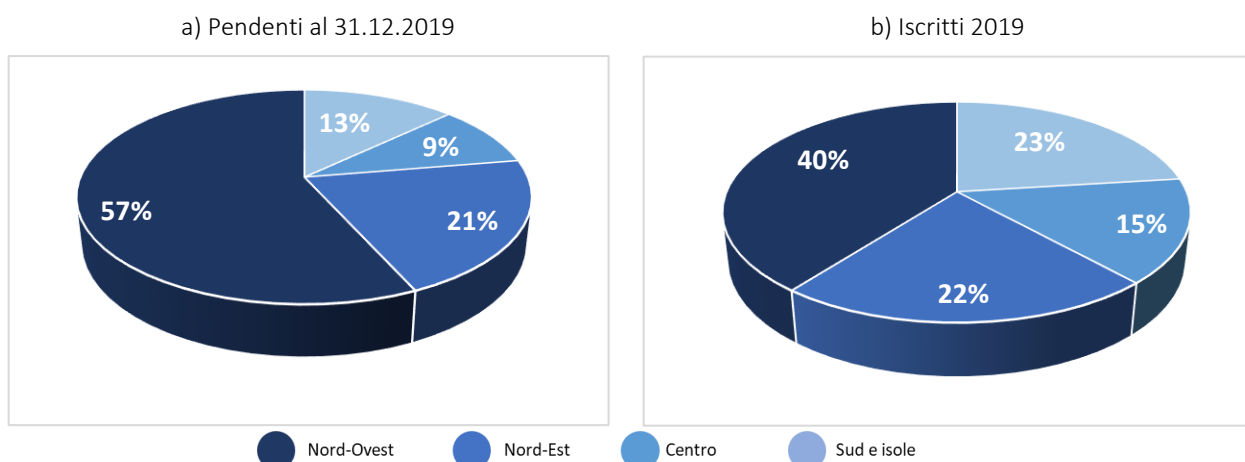
**Fig. 1. Distribuzione per macroarea dei procedimenti civili pendenti e iscritti presso le Corti di Appello**



<sup>1</sup> Tenuto conto delle specificità che hanno caratterizzato gli anni 2020 e 2021 a causa della crisi sanitaria Covid-19, si è scelto di prendere a riferimento il 2019. La fonte dei dati presentati nel capitolo è la Direzione Generale di Statistica e analisi organizzativa del Ministero della giustizia.

All'interno della macroarea Sud, nel 2019, il 51% delle pendenze civili dei Tribunali era concentrato in 12 sedi<sup>2</sup> (corrispondenti al 19% del totale); analogamente, il 49% delle pendenze delle Corti era concentrato in 3 sedi<sup>3</sup> (corrispondenti al 19% del totale).

Fig. 2. Distribuzione per macroarea dei procedimenti civili pendenti e iscritti presso i Tribunali\*



\* Al netto di procedure esecutive e concorsuali, ATP in materia di previdenza, giudice tutelare e verbalizzazioni di dichiarazioni giurate.

### 2.1.2 La durata dei processi nelle macroaree del Paese

La durata dei processi può essere misurata con indicatori diversi. Quello utilizzato in sede europea<sup>4</sup>, e sulla base del quale sarà valutato il raggiungimento dei *target* in ambito PNRR, è il *disposition time*. Questo fornisce una stima prospettica del tempo medio *prevedibile* di definizione dei procedimenti, mettendo a confronto il numero dei procedimenti pendenti alla fine dell'anno con quello dei procedimenti definiti nell'anno stesso:

$$(Pendenze_t / Definiti_{t-1,t}) * 365$$

L'andamento del DT è quindi direttamente collegato a quello della pendenza. La durata è approssimata dal tempo necessario per esaurire i procedimenti pendenti, assumendo di mantenere la medesima capacità di smaltimento osservata nel periodo di riferimento.

Le Tavole 1 e 2 riportano i valori del DT civile nel 2019 presso le Corti di Appello e presso i Tribunali ordinari, sia a livello nazionale che di macroarea.

<sup>2</sup> Napoli, Catania, Bari, Santa Maria Capua Vetere, Palermo, Salerno, Foggia, Lecce, Napoli Nord, Cagliari, Messina, Nola.

<sup>3</sup> Napoli, Palermo e Bari.

<sup>4</sup> Dalla Commissione europea per l'efficienza della giustizia (Cepej) del Consiglio d'Europa e dalla Commissione europea.

## Corti di Appello

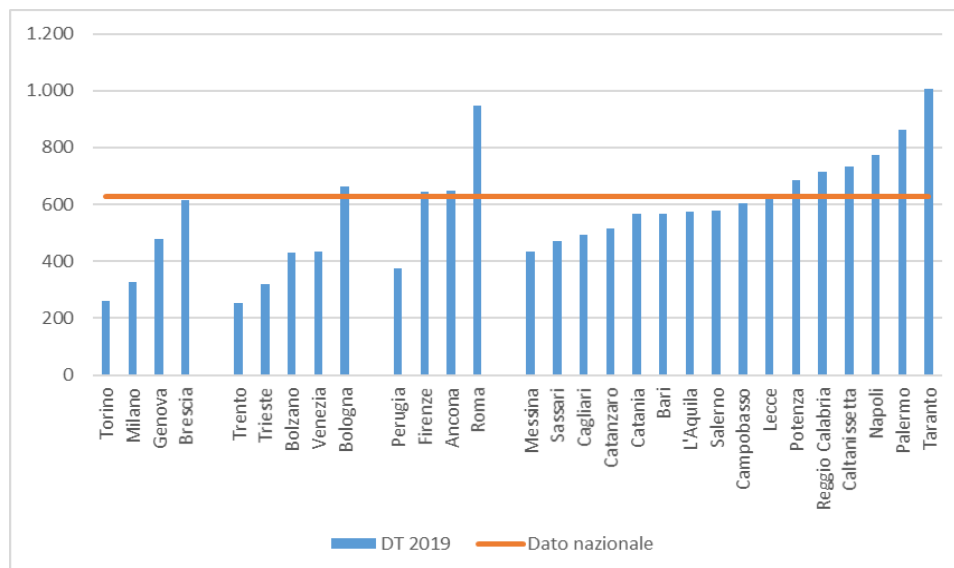
Nel 2019, in Corte di Appello, il DT civile al Sud era di 652 gg., dunque superiore del 72% rispetto a quello del Nord-ovest e del 29% rispetto a quello del Nord-est, ma inferiore rispetto a quello del Centro (Tav. 1).

Tav. 1. Disposition time dei procedimenti civili presso le Corti di Appello (Anno 2019)

Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale Nazionale
380	507	801	652	627

L'analisi a livello di singola sede evidenzia, però, una significativa eterogeneità all'interno della macroarea Sud, con uno scarto di più di 500 giorni tra la sede più virtuosa e quella meno virtuosa (Fig. 3).

Fig. 3. Disposition time dei procedimenti civili presso le Corti di Appello (Anno 2019)



## Tribunali

Nei Tribunali, nel 2019, il DT al Sud era di 479 gg., più del doppio rispetto a quello del Nord (entrambe le aree) e superiore a quello del Centro (Tav. 2).

Tav. 2. Disposition time dei procedimenti civili presso i Tribunali\* (Anno 2019)

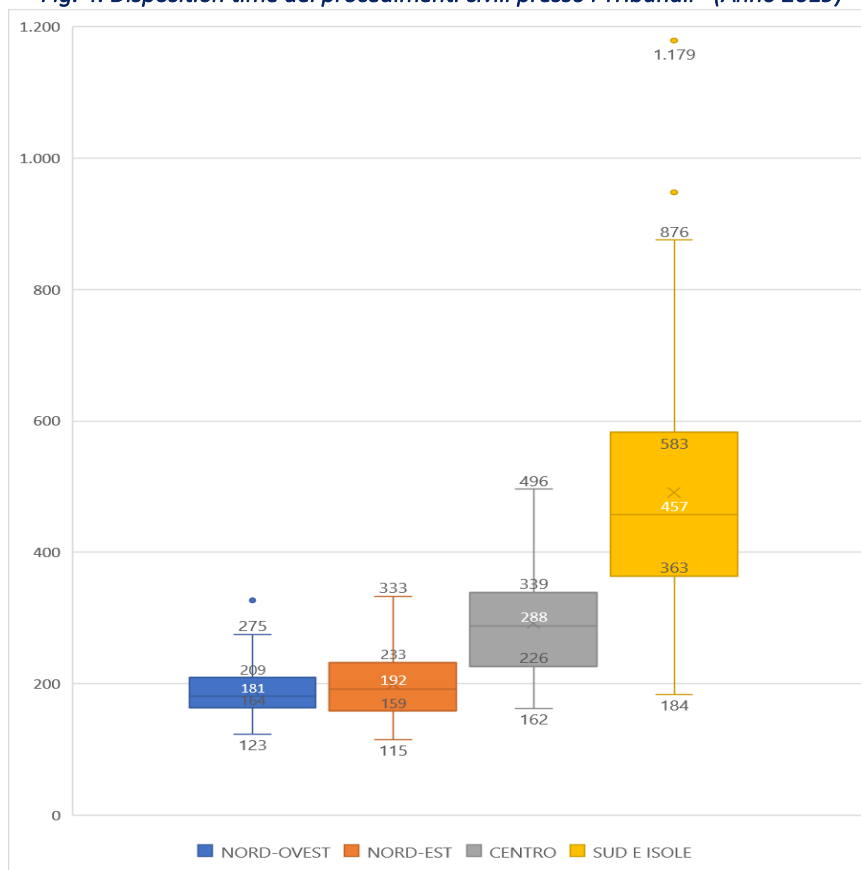
Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale Nazionale
198	214	312	479	339

\* Al netto di procedure esecutive e concorsuali, ATP, giudice tutelare e verbalizzazioni di dichiarazioni giurate.

Anche per i Tribunali si osserva però una variabilità elevata all'interno dell'area Sud, più marcata di quella che caratterizza le altre macroaree: la differenza tra il terzo quartile della distribuzione (il valore del DT al di sotto del quale si colloca il 75% degli Uffici, pari a 583 gg) e il primo quartile (il valore del DT al di sotto del quale si colloca il 25% degli Uffici, pari a 363 gg) al Sud è di 220

giorni. La stessa differenza è di 46 giorni nel Nord ovest, di 74 nel Nord est, di 113 al Centro (Fig. 4). Otto Tribunali del Sud nel 2019 avevano un DT inferiore a 300 giorni.

Fig. 4. Disposition time dei procedimenti civili presso i Tribunali\* (Anno 2019)



Gli estremi del rettangolo (la "scatola") indicano il primo e il terzo quartile della distribuzione, ovvero i valori al di sotto dei quali si colloca il 25% e il 75% degli uffici, rispettivamente. La linea interna indica la mediana, ovvero il valore che divide la popolazione in due parti di uguale numerosità. I segmenti ("baffi") indicano il minimo e il massimo dei valori, al netto degli outlier.

\*Al netto di procedure esecutive e concorsuali, ATP in materia di previdenza, giudice tutelare e verbalizzazioni di dichiarazioni giurate.

### 2.1.3 Il clearance rate nelle macroaree del Paese

Il *clearance rate* è un indicatore della capacità dell'Ufficio di smaltire i flussi in entrata. È calcolato come rapporto tra il numero dei procedimenti definiti e quello dei procedimenti iscritti in un dato anno:

$$(\text{Definiti}_i / \text{Iscritti}_i) * 100$$

Valori pari a 100% indicano che l'Ufficio, nell'anno, ha definito un numero di procedimenti pari a quelli iscritti, valori superiori (inferiori) a 100% indicano che l'Ufficio ha definito un numero di

procedimenti maggiore (minore) di quelli iscritti e, pertanto, sta smaltendo (accumulando) pendenza.

Le Tavole 3 e 4 illustrano i valori del *clearance rate* civile presso le Corti di Appello e presso i Tribunali a livello nazionale e di macroarea.

### Corti di appello

I dati mostrano innanzitutto che il *clearance rate* è significativamente superiore al 100% in tutte le macroaree del Paese. Il Sud ha un CR del 124%, allineato al dato nazionale, e superiore a quello del Centro. I valori del CR sono più elevati al Nord.

*Tav. 3. Clearance rate dei procedimenti civili presso le Corti di Appello (Anno 2019)*

Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale Nazionale
130%	144%	112%	124%	124%

### Tribunali

Anche per i Tribunali a livello nazionale si osservano valori del *clearance rate* superiori al 100%, sebbene più bassi di quelli delle Corti di Appello.

Il Sud ha un *clearance rate* del 106%, superiore a quello del Nord e solo di poco inferiore a quello del Centro.

*Tav. 4. Clearance rate dei procedimenti civili presso i Tribunali\* (Anno 2019)*

Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e Isole	Totale Nazionale
101%	102%	107%	106%	104%

\* Al netto di procedure esecutive e concorsuali, ATP in materia di previdenza, giudice tutelare e verbalizzazioni di dichiarazioni giurate.

## 2.2 Un quadro delle performance degli Uffici del Sud

In questa sezione l'analisi si focalizza sulle sole sedi del Sud e su alcune specifiche aree del contenzioso: civile ordinario<sup>5</sup>, lavoro e previdenza. Per i Tribunali sono state prese in considerazione anche le procedure esecutive immobiliari.

L'analisi intende fornire un quadro sinottico della *performance* di ciascun Ufficio lungo tre fondamentali dimensioni: il DT (che, come osservato, è direttamente collegato alla pendenza), il CR e l'arretrato. Quest'ultimo, come noto, identifica il sottoinsieme dei procedimenti

<sup>5</sup> Agraria, Contratti, Diritti reali, Societario e industriale, Amministrativo, Famiglia, Locazione e convalide di sfratto, Responsabilità extracontrattuale, Separazioni e divorzi, Minorile, Fallimentare, Stato della persona (che include Protezione internazionale), Altri istituti e leggi speciali.

pendenti che ha superato i termini di ragionevole durata previsti dalla legge: tre anni per i procedimenti dinanzi al Tribunale, due anni per quelli dinanzi alla Corte di Appello<sup>6</sup>.

A questo scopo è stato elaborato un diagramma DT x CR che consente di mettere in relazione il *disposition time* (asse verticale) e il *clearance rate* (asse orizzontale). L'arretrato (in percentuale rispetto al totale della pendenza) è invece catturato dalla grandezza della bolla che identifica ciascuna sede.

Il diagramma è centrato sui valori mediani del DT e del CR. In tal modo esso può essere scomposto in quattro quadranti. Nel quadrante Q1 (nord-est) si trovano gli Uffici che hanno un DT e un CR maggiori del valore mediano. Nel quadrante Q2 (nord-ovest) si trovano gli Uffici che hanno un DT maggiore del valore mediano ma un CR minore del valore mediano. Nel quadrante Q3 (Sud-Ovest) si trovano tutti gli Uffici che hanno un DT e un CR minore del valore mediano. Nel quadrante Q4 (Sud-Est) si trovano tutti gli Uffici che hanno un DT minore del valore mediano e un CR maggiore rispetto al valore mediano.

I dati di flusso (sopravvenuti e definiti) sono riferiti alla media 2017-19, al fine di avere un dato meno influenzato da oscillazioni di un particolare anno.

## Corti d'Appello

La **Figura 5** riporta il diagramma DT x CR per le Corti di Appello. Un primo dato che emerge dalla lettura del diagramma è che tutte le Corti del Sud hanno un CR superiore a 100%. Inoltre, come era lecito aspettarsi, le sedi con i valori del DT più elevati (collocate nei quadranti Q1 e Q2) sono quelle con l'incidenza maggiore dell'arretrato (bolle più grandi). Un ulteriore elemento che viene in rilievo, e che suggerisce l'utilità di analizzare i diversi indicatori congiuntamente, è che a valori simili di arretrato corrispondono valori anche significativamente diversi del CR. Ad esempio, la Corte di Appello di Napoli, pur avendo un arretrato elevato (56%), vanta un CR estremamente alto (146%). Analogamente, la Corte di Appello di Potenza, pur avendo la più alta percentuale di arretrato (61%), si posiziona nel primo quadrante ossia nel quadrante degli Uffici con CR superiore al valore mediano. Le Corti di Taranto, Reggio Calabria, Palermo e Caltanissetta, con una incidenza dell'arretrato paragonabile o inferiore, mostrano valori più bassi del CR, a cui si associano durate maggiori, nonché le più alte dell'area.

<sup>6</sup> Legge 24 marzo 2001, n. 89 (legge Pinto).

**Fig. 5. Corte di Appello - Sud e Isole**  
**Procedimenti in materia di civile ordinario, lavoro e previdenza\***



\* Disposition time: Pendenti al 31.12.2019 su media definiti 2017-19. Clearance rate: media definiti 2017-2019 su media iscritti 2017-2019. Arretrato: incidenza sul totale della pendenza al 31.12.2019.

Anche in questo caso il confronto tra sedi evidenzia significativa eterogeneità all'interno della macroarea lungo tutte le dimensioni considerate (Fig. 6).

Per il DT, la differenza tra il terzo quartile della distribuzione (il valore del DT al di sotto del quale si colloca il 75% degli Uffici, pari a 921 gg) e il primo quartile (il valore del DT al di sotto del quale si colloca il 25% degli Uffici, pari a 626 gg) è di 294 giorni (circa 10 mesi; il 39% del valore mediano).

**Fig. 6. Corte di appello – Sud e Isole**  
**Procedimenti in materia di civile ordinario, lavoro e previdenza**

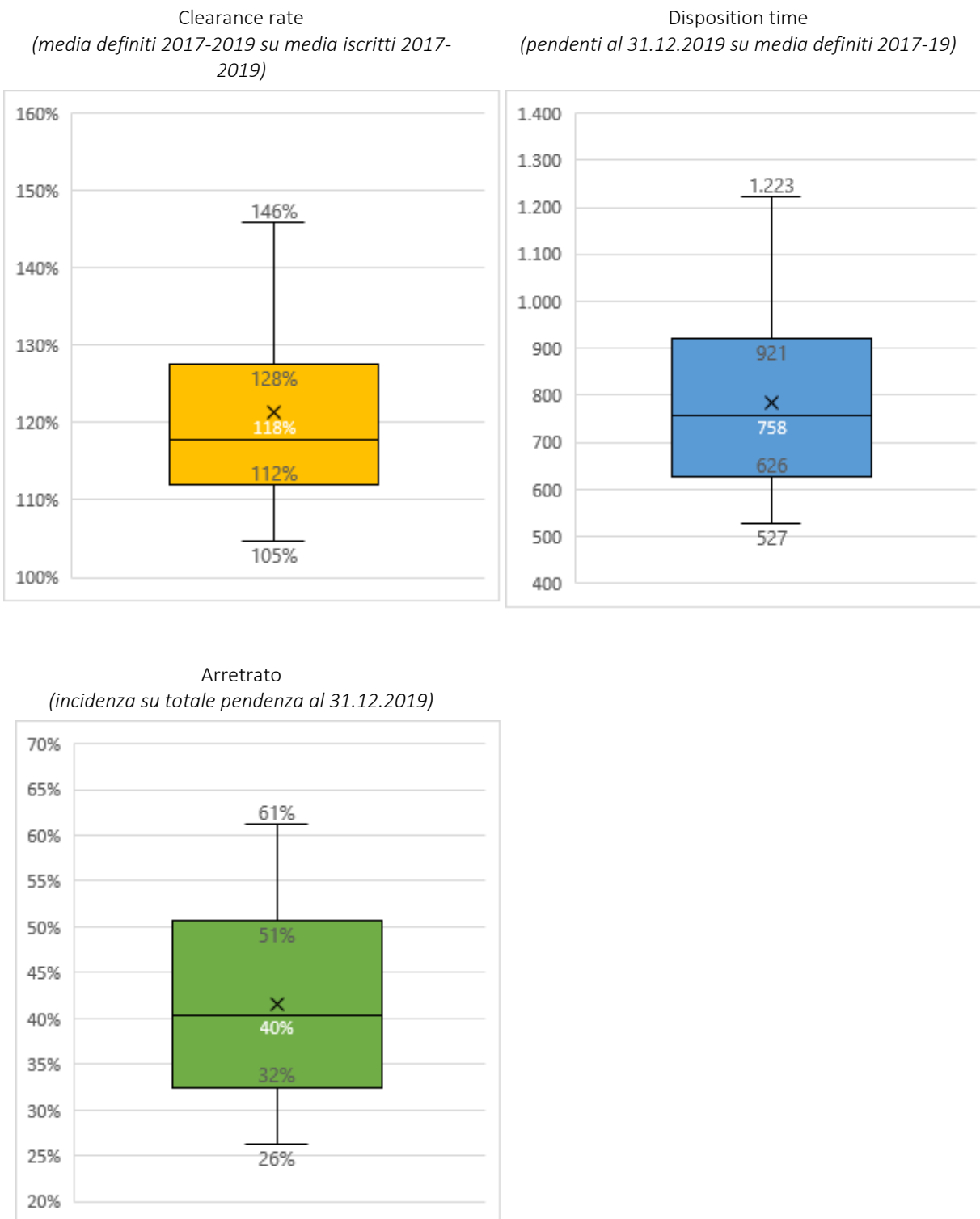


Diagramma a scatola e baffi. Gli estremi del rettangolo (la "scatola") indicano il primo e il terzo quartile della distribuzione, ovvero i valori al di sotto dei quali si colloca il 25% e il 75% degli uffici rispettivamente. La linea interna indica la mediana, ovvero il valore che divide la popolazione in due parti di uguale numerosità. I segmenti ("baffi") indicano il minimo e il massimo dei valori, al netto degli outlier.

## Tribunali

L'analisi del diagramma DT x CR per i tribunali, rappresentato nella Figura 7, evidenzia similarità con quello delle Corti di Appello, ma emergono anche alcune differenze. Non tutti i tribunali del Sud, infatti, riescono a smaltire il flusso di affari in ingresso: 9 uffici<sup>7</sup> (il 15% per cento del totale) concentrati prevalentemente nel quadrante Q2 (nord-ovest) e con un peso in termini di pendenza dell'11% rispetto al totale della macroarea, hanno un CR inferiore al 100%. Analogamente a quanto osservato per le Corti, gli indicatori di arretrato e CR appaiono poco correlati. Ma, come per le Corti, **anche per i Tribunali una maggiore incidenza dell'arretrato si associa a durate più elevate, anche a parità di capacità di smaltimento dei flussi in entrata.** Emergono poi alcune situazioni di particolare sofferenza. A titolo di esempio, il Tribunale di Vallo della Lucania ha un DT pari a 1856 giorni (circa 5 anni), un CR pari a 88% e un arretrato del 59%; quello di Vibo Valentia un DT di 1397 giorni (3,8 anni), un arretrato del 54%, ma un CR pari al 106%.

Il confronto tra sedi evidenzia ancora una volta eterogeneità interne all'area (Fig. 8). Per il DT, la differenza tra il terzo quartile della distribuzione (il valore del DT al di sotto del quale si colloca il 75% degli uffici, pari a 949 gg) e il primo quartile (il valore del DT al di sotto del quale si colloca il 25% degli uffici, pari a 617 gg) è di 300 giorni (circa un anno; il 50% del valore mediano).

L'analisi è stata replicata anche per le procedure esecutive immobiliari (Fig. 9 e 10). In quasi tutti gli uffici (93% del totale) il CR è superiore al 100%. Di contro, la percentuale di arretrato sul totale della pendenza supera il 49% in 47 uffici (pari al 75% del totale); il 67% in 16 uffici (pari al 25% del totale). In termini di durata, un quarto degli uffici del Sud ha un DT superiore a 4,5 anni (1640 gg), la metà ha un DT superiore a 1000 gg.

<sup>7</sup> Chieti, Enna, Lanusei, L'Aquila, Napoli Nord, Nocera Inferiore, Tempio Pausania, Termini Imerese e Vallo della Lucania.



**Fig. 8. Tribunale - Sud e Isole**  
**Procedimenti in materia di civile ordinario, lavoro e previdenza**

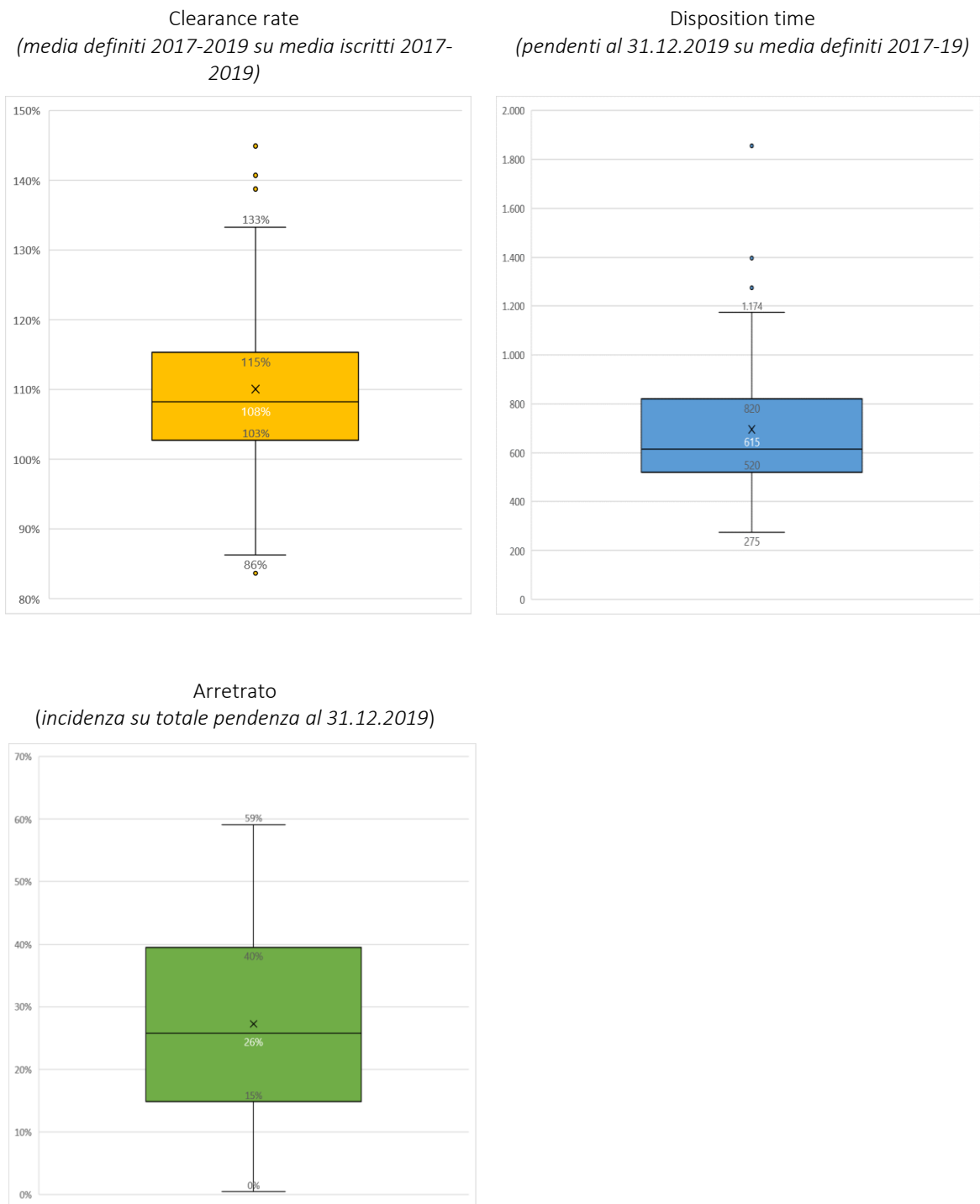


Diagramma a scatola e baffi. Gli estremi del rettangolo (la "scatola") indicano il primo e il terzo quartile della distribuzione, ovvero i valori al di sotto dei quali si colloca il 25% e il 75% degli uffici rispettivamente. La linea interna indica la mediana, ovvero il valore che divide la popolazione in due parti di uguale numerosità. I segmenti ("baffi") indicano il minimo e il massimo dei valori, al netto degli outlier.



**Fig. 10. Tribunale - Sud e Isole**  
**Procedure esecutive immobiliari**

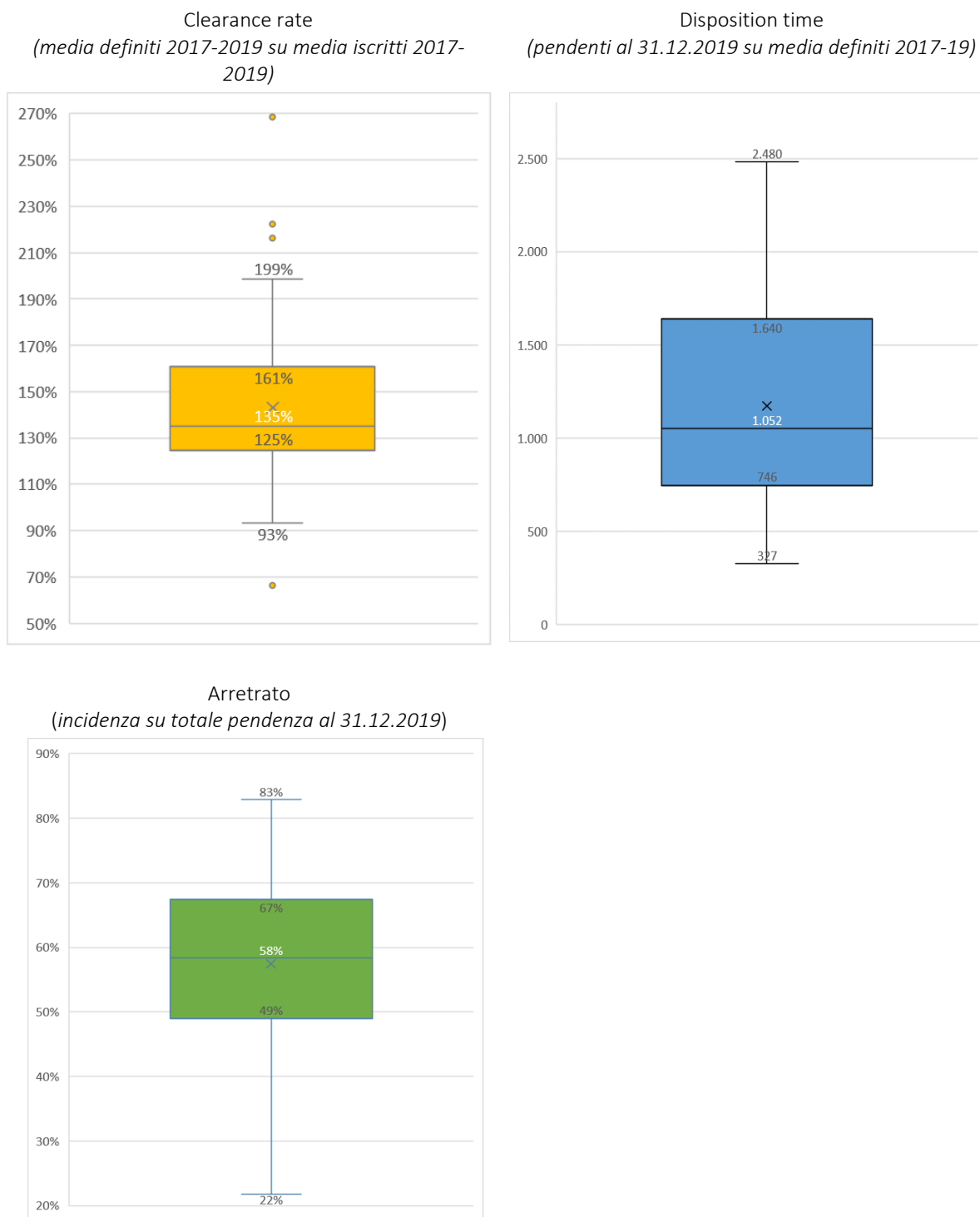


Diagramma a scatola e baffi. Gli estremi del rettangolo (la "scatola") indicano il primo e il terzo quartile della distribuzione, ovvero i valori al di sotto dei quali si colloca il 25% e il 75% degli uffici rispettivamente. La linea interna indica la mediana, ovvero il valore che divide la popolazione in due parti di uguale numerosità. I segmenti ("baffi") indicano il minimo e il massimo dei valori, al netto degli outlier.

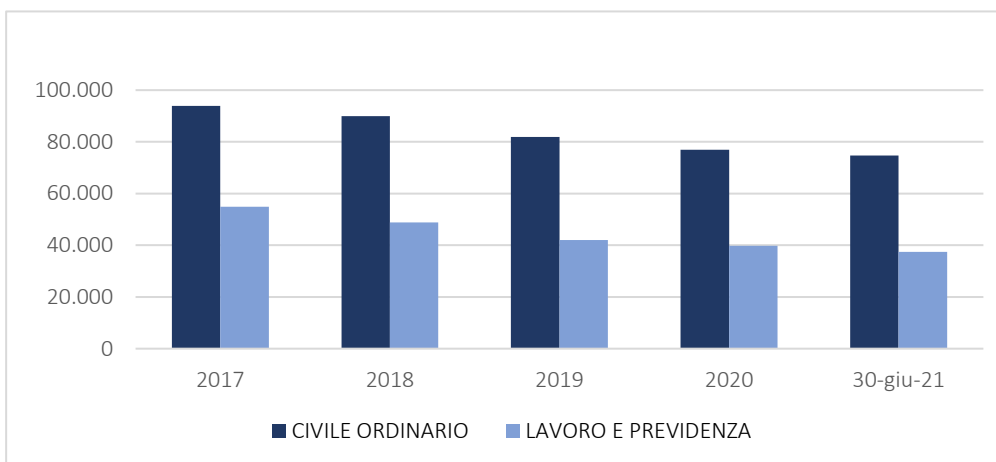
**Il confronto temporale evidenzia un trend di miglioramento sugli indicatori di pendenza e arretrato, sia per le Corti di Appello che per i Tribunali.**

In Corte di Appello, rispetto al 2017, le pendenze si sono ridotte del 21% per il contenzioso ordinario e del 32% per quello di lavoro e previdenza (**Fig. 11, pannello a**). L'arretrato è diminuito del 18% e del 48%, rispettivamente (**Fig. 11, pannello b**). In Tribunale il calo delle pendenze è stato del 10% per il contenzioso ordinario e del 24% per quello di lavoro e previdenza (**Fig. 12, pannello a**); la riduzione dell'arretrato è stata del 12% e del 22%, rispettivamente (**Fig. 12, pannello b**).

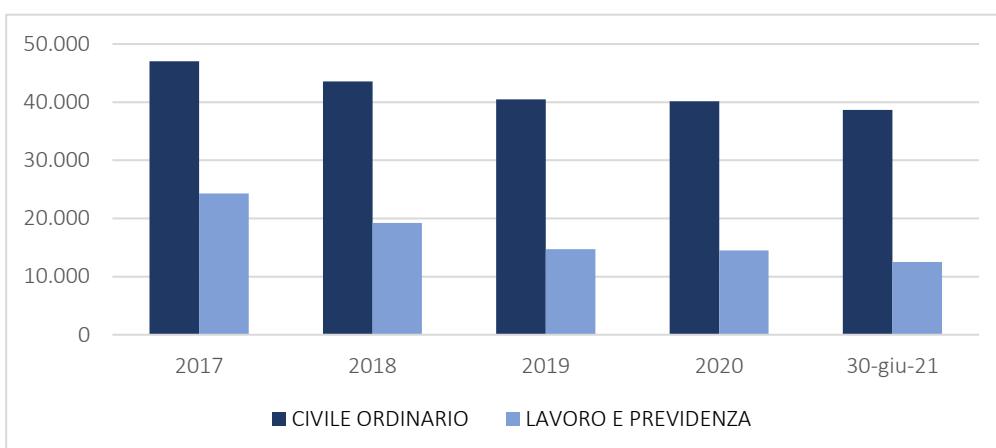
L'andamento del DT ha risentito del brusco calo delle definizioni (il denominatore dell'indicatore) dovuto al rallentamento dell'attività giudiziaria connesso alla pandemia e alle misure di contenimento del contagio adottate. Limitando l'attenzione agli anni 2017-19 si osserva un miglioramento in Corte di Appello (-20% per il contenzioso ordinario e -5% per quello di lavoro e previdenza) (**Fig. 11, pannello c**). È rimasto invece sostanzialmente stabile nel triennio il DT in Tribunale (+2% per il contenzioso ordinario e -2% per quello di lavoro e previdenza) (**Fig. 12, pannello c**).

**Fig. 11. Corte di appello – Sud e Isole**  
**Procedimenti in materia di civile ordinario, lavoro e previdenza**

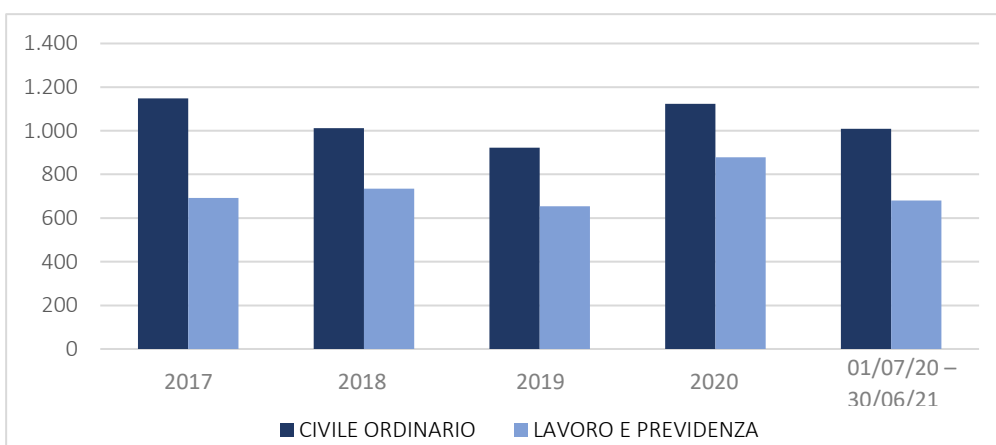
**a) Pendenti: 2017 – 30 giugno 2021**



**b) Arretrato: 2020 – 30 giugno 2021**

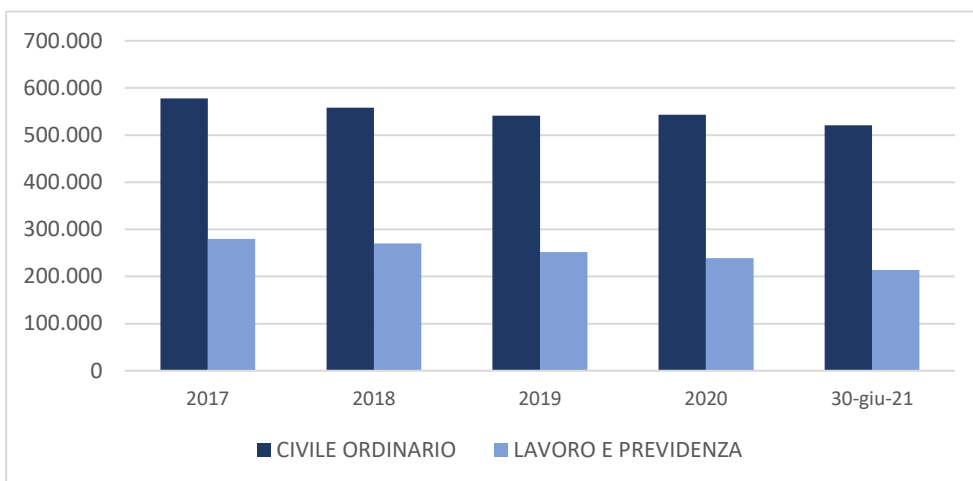


**c) Disposition time: 01.07.20 – 30.06.21**

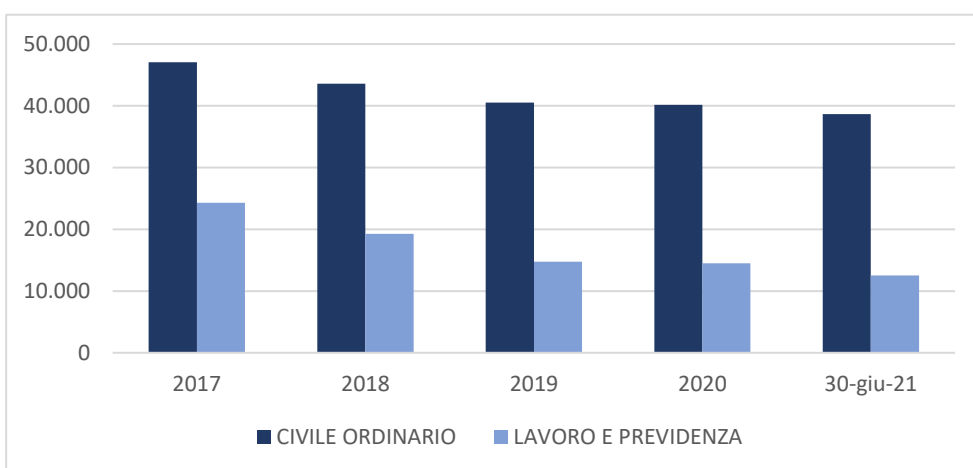


**Fig. 12. Tribunale – Sud e Isole**  
**Procedimenti in materia di civile ordinario, lavoro e previdenza**

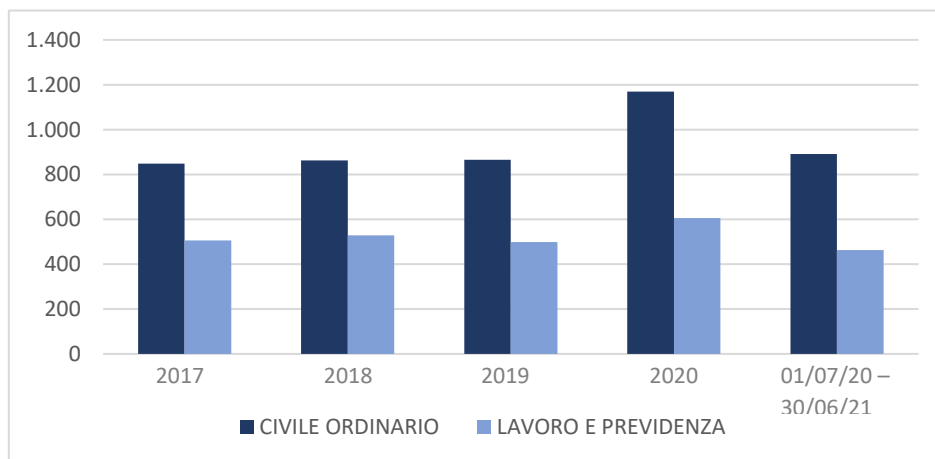
**a) Pendenti: 2017 – 30 giugno 2021**



**b) Arretrato: 2017 – 30 giugno 2021**



**c) Disposition time: 01.07.20 – 30.06.21**



## 2.3 Cenni conclusivi

Al Sud sono localizzati il 55% delle Corti di Appello e il 44% dei Tribunali; in termini di procedimenti pendenti, il peso della macroarea è superiore al 50% del totale nazionale, sia in primo che in secondo grado.

Nel confronto con le altre aree del Paese, in media, **gli Uffici del Sud hanno durate dei processi (*disposition time*) maggiori**. Ad esse corrispondono, però, **valori elevati del *clearance rate***. **La capacità di smaltimento dei flussi in ingresso al Sud è, infatti, in linea con il dato nazionale in secondo grado, e superiore al dato nazionale in primo grado.**

Focalizzando l'attenzione sulle sole sedi del Sud e sul contenzioso ordinario e in materia di lavoro e previdenza, la rappresentazione di ciascun Ufficio rispetto alle tre dimensioni: *disposition time*, *clearance rate* e arretrato (incidenza su totale pendenza) ha evidenziato i seguenti elementi.

Nella media del periodo 2017-19 il 100% delle Corti e l'85% dei Tribunali ha registrato un *clearance rate* superiore al 100%. Sia in primo che in secondo grado a valori simili dell'arretrato corrispondono capacità di smaltimento dei flussi in entrata talvolta molto diverse; **l'incidenza dell'arretrato ha però un peso in termini di durata: anche a parità di *clearance rate*, la durata (*disposition time*) è generalmente più elevata dove l'incidenza dell'arretrato è maggiore.**

Infine, vi sono significative eterogeneità all'interno dell'area Sud, lungo tutte le dimensioni considerate. **Il confronto temporale evidenzia comunque un *trend* di miglioramento sugli indicatori di pendenza e arretrato, sia per le Corti di Appello che per i Tribunali.**

## 2.4 Focus sulle iniziative organizzative assunte dal Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria del Ministero della Giustizia per ridurre la durata dei processi e l'arretrato

### 2.4.1 Le risorse finanziarie per gli Uffici giudiziari e le politiche di bilancio degli ultimi anni

Sono diverse le difficoltà di tipo organizzativo che impediscono una gestione uniformemente efficace del lavoro e delle *performance* degli Uffici Giudiziari. Volendo rappresentarne alcune, si citano:

- carenza per anni di politiche uniformi di investimenti per la giustizia su personale e risorse materiali;
- complessità dei numeri totali delle risorse umane (quasi 60 mila unità di dotazione organica tra personale di magistratura ordinaria e onoraria e personale amministrativo) degli Uffici giudiziari (circa 650 rimasti all'esito della revisione geografia giudiziaria), degli edifici (circa 920 dopo le ultime razionalizzazioni), delle risorse materiali da gestire;
- carenza di figure tecniche e di profili e mansioni più innovativi;
- *turnover* dei magistrati aumentato negli ultimi anni;

- forti diversità territoriali, non solo nei dati ma anche nelle *performance* e nelle modalità di gestione degli Uffici Giudiziari.

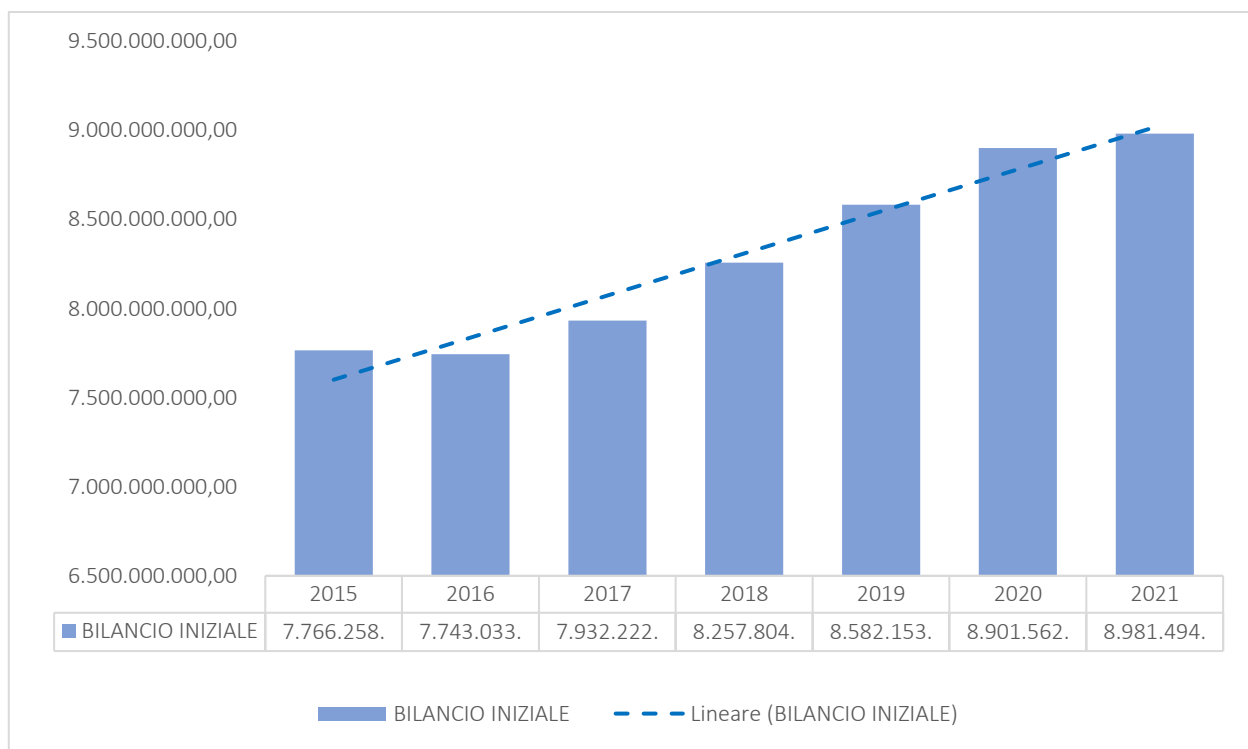
Dai dati forniti dal DOG emerge che, a partire dal 2014, è stata avviata una politica di investimenti nel settore giustizia che ha interessato tutto il territorio nazionale, con una netta inversione di tendenza rispetto al passato, caratterizzato da tagli lineari e da politiche di austerità e di *spending review*.

Tre le linee fondamentali su cui si sono investite le risorse finanziarie:

- rafforzamento delle risorse umane: inteso come ampliamento delle dotazioni organiche, nuove assunzioni e riqualificazioni per il personale amministrativo;
- digitalizzazione avanzata: sia del processo che dei procedimenti amministrativi;
- infrastrutture: monitoraggio e riqualificazione degli edifici giudiziari passati dai Comuni al Ministero, di fatto, nel 2016, in virtù del trasferimento delle relative competenze a seguito della legge di bilancio per l'anno 2015.

La **Figura 13** indica la crescita del complessivo bilancio del Ministero della giustizia dal 2014 ad oggi, con un incremento di ben il 18% dal 2014. Si è passati dagli originari 7,5 miliardi ai circa 9 miliardi della legge di bilancio per gli anni 2020 e 2021.

**Fig. 13. Evoluzione Bilancio iniziale previsione della Giustizia 2015-2021**



## 2.4.2 Le politiche sul personale amministrativo

Nell'ambito degli investimenti operati in questi anni sono le politiche di rafforzamento del personale amministrativo che hanno visto la maggiore inversione di tendenza rispetto al passato. Venendo al dettaglio di composizione del corpo del personale amministrativo degli uffici giudiziari e dell'Amministrazione centrale, **l'attuale dotazione organica complessiva prevista dal D.P.C.M. n. 175 del 30 ottobre 2020 è di 43.462 unità. I posti occupati dal personale di ruolo sono pari a 32.833.**

Sono pertanto **vacanti 10.629** posti rispetto alla dotazione organica prevista, con una scopertura media nazionale **del 24,46%**.

*Tav. 5. Composizione del corpo del personale amministrativo degli uffici giudiziari e dell'Amministrazione centrale*

Organico <sup>8</sup>	Posti coperti	Vacanze	% scopertura	Personale comandato da altre amm.ni	Personale di ruolo comandato in altre amm.ni	Totale posti coperti	Rideterminazione % scopertura
43.462	32.833	10.629	24,46	1.564	188	34.209	21,29

Il 2014 segna l'anno della ripresa delle politiche di reclutamento, prima operate mediante scorrimento da graduatorie in corso e poi grazie ai finanziamenti del fondo efficienza della legge di bilancio per l'anno 2015, anche mediante il primo concorso pubblico dopo 20 anni nell'amministrazione giudiziaria.

**Dal 2014 al 2021 sono 11.836 le unità di personale di ruolo assunte tramite le nuove procedure** (ivi comprese le 602 unità la cui presa di possesso è fissata tra il 10 e il 17 gennaio 2022), una buona parte delle quali, 5728, durante la pandemia (893 nel 2020 e 4835 nel 2021). Un terzo del personale oggi presente negli Uffici Giudiziari è di nuova nomina.

L'approvazione di un nuovo piano assunzionale nel giugno 2018, per tutti i profili dell'amministrazione, per 13.123 unità, aumentato con le ultime leggi di bilancio a circa 17.000 unità, costituisce la novità di rilievo sotto il profilo degli investimenti e prospettive per il futuro.

Sotto il profilo della allocazione geografica delle risorse neoassunte, va rilevato che le assunzioni e le coperture di posto vanno in realtà sulle vacanze di organico e che **risultano maggiormente scoperti gli Uffici Giudiziari del Nord rispetto a quelli del Sud**. Le Figure 14 e 15 mostrano in ogni caso la distribuzione geografica delle risorse assunte dal 2014 al 2021 per distretto e per Area (Nord, Centro, Sud).

<sup>8</sup> D.P.C.M. n.175 del 30 ottobre 2020

Fig. 14. Distribuzione geografica delle risorse assunte dal 2014 al 2021 per distretto (1)

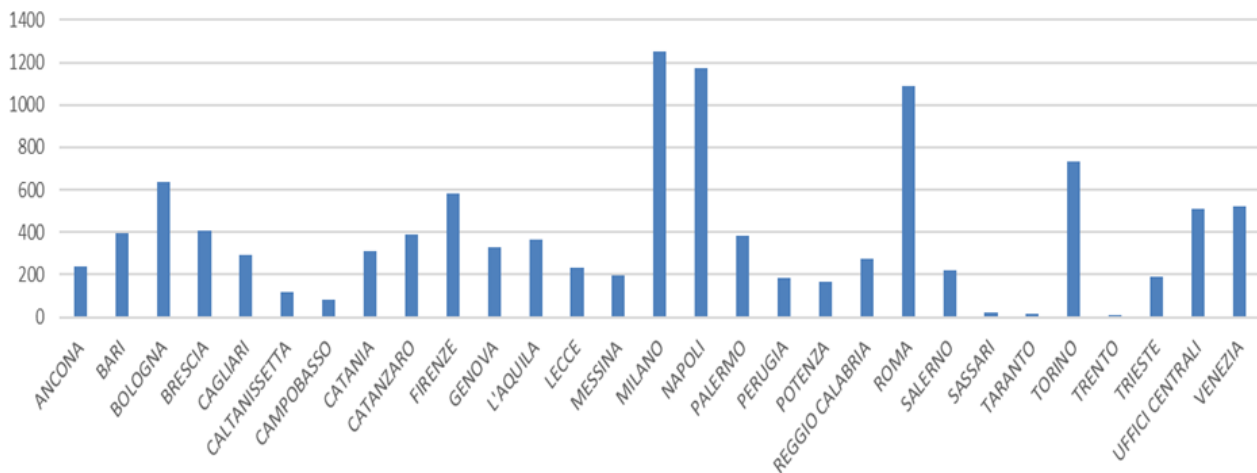
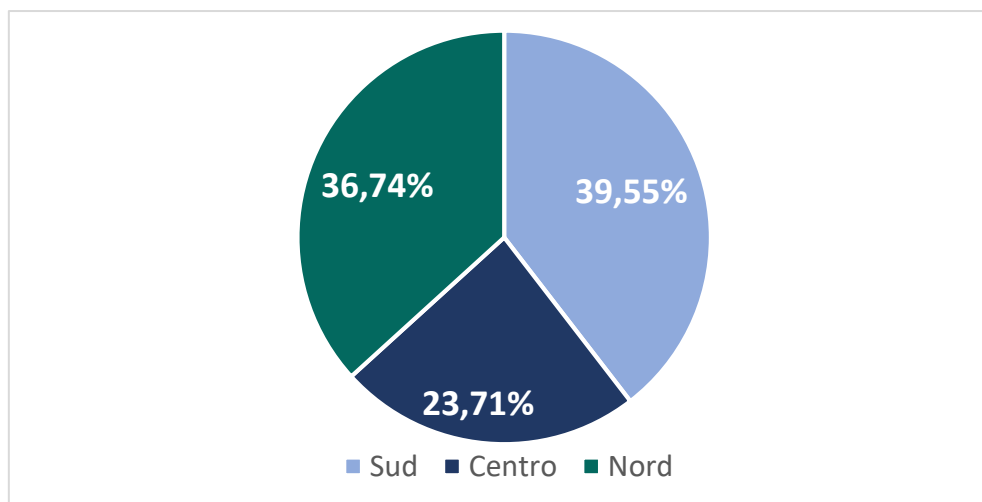


Fig. 15. Distribuzione geografica delle risorse assunte dal 2014 al 2021 (2)



In relazione all'età media del personale amministrativo in servizio, negli ultimi anni è aumentata progressivamente. Nel 2017 si è raggiunto il picco massimo pari ad una età media di 55,34 anni. A partire dal 2018, grazie all'immissione di nuovo personale, l'età media si è abbassata, attestandosi ai 54 anni di media.

### 2.4.3 Gli interventi sul personale di magistratura

Nel personale di magistratura è stata più costante l'attenzione alle politiche di reclutamento nel corso dei vari anni, e tuttavia si è resa palese, anche dai dati sopra indicati, l'insufficienza degli organici, la rigidità dell'impiego delle risorse di magistratura sul territorio, il forte *turnover* sugli uffici in virtù della accresciuta mobilità di tale personale. Le politiche di questi anni sono quindi state incentrate sul rafforzamento degli organici in termini di ampliamento delle piante organiche, sulla prosecuzione della regolarità delle assunzioni (un concorso regolarmente svolto all'anno), e sull'introduzione di

criteri di duttilità nell'utilizzo delle risorse di magistrati ordinari con l'introduzione delle cd. piante organiche flessibili.

Le piante organiche flessibili sono una delle innovazioni organizzative sulle quali il DOG ha riposto maggiore fiducia al fine di rendere più omogenee le *performance* tra gli Uffici. Trattasi di un'idea dinamica di pianta organica che ha registrato una convergenza di opinioni nel dibattito con gli Uffici Giudiziari, e in seno al comitato paritetico con il Consiglio Superiore della Magistratura.

Viene costituito, a livello distrettuale, un contingente di pianta organica flessibile da poter destinare secondo modalità assolutamente innovative, per rispondere con maggiore efficacia 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 degli uffici giudiziari, con l'obiettivo di assicurare un riequilibrio duraturo sui territori interessati. La *task force* assegnata secondo criteri di priorità nei quali l'azzeramento dell'arretrato ha una portata principale, ove correttamente sfruttata, potrà regolare - secondo il DOG - in modo costante e dinamico le situazioni di affaticamento degli Uffici, contribuendo ad un contenimento delle differenze di *performance* e di risposta ai cittadini e anche rispondendo alle difficoltà dell'elevato *turnover* di cui patiscono vari Uffici giudiziari.

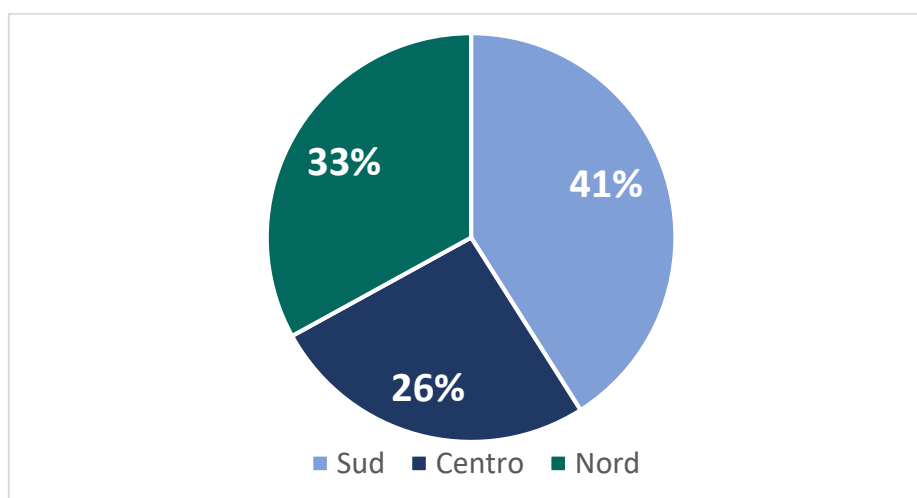
La dotazione organica del personale di magistratura ordinaria è stata di recente ampliata in virtù della riforma organizzativa.

La dotazione organica del personale di **magistratura onoraria** è allo stato pari a **8.000 unità**.

Per quanto riguarda **le presenze effettive**, sono presenti, allo stato, complessivamente **9.635** magistrati ordinari, di cui 292 magistrati ordinari senza funzioni, 257 magistrati fuori ruolo a qualsiasi titolo e 9.086 in servizio negli Uffici giudiziari così ripartiti: **6.821 giudicanti** e **2.265 requirenti**.

Quanto alla ripartizione geografica delle presenze effettive, la **Figura 16** sotto mostra come il 33% sia allocato al Nord, il 26% al Centro ed il 41% al Sud.

Fig. 16. Ripartizione geografica delle presenze effettive



Costanti sono state le assunzioni dei magistrati negli ultimi anni (2016-2020), con un concorso all'anno che nel periodo 2016-2020 ha portato all'assunzione di 1607 magistrati. A tale numero si aggiungono i 285 magistrati nominati nel 2021, che non hanno ancora preso servizio negli Uffici. Il rafforzamento e la revisione delle dotazioni organiche di magistrati è una linea organizzativa avviata a partire dal 2016 e sviluppata in particolar modo con il finanziamento dell'aumento di 600 posti di magistrati ordinari, da distribuire in tutti i gradi di giudizio. La riforma muoveva dalla convinzione che nonostante la digitalizzazione ed altre importanti riforme organizzative, al fine di supportare gli uffici e migliorare le *performance* in termini di riduzione di arretrato e durata, occorresse operare sul territorio, rafforzando alcune sedi. All'esito di un lavoro di analisi, nel quale sono stati utilizzati dati diacronici (media degli ultimi 5 anni) al fine di calibrare le valutazioni prognostiche di miglioramento delle *performance* degli Uffici, le 600 risorse sono state così distribuite: 70 presso gli Uffici di legittimità (Corte di Cassazione e Procura generale), 422 presso gli Uffici giudicanti e requirenti di primo e secondo grado, 176 per costituire la *task force* delle piante organiche flessibili.

#### 2.4.4 Il PNRR un'occasione per gli Uffici Giudiziari

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce all'interno del programma Next Generation EU (NGEU), pacchetto da 750 miliardi di euro costituito per circa la metà da sovvenzioni, concordato in sede di Unione Europea in risposta alla crisi pandemica.

Il Piano presentato dall'Italia prevede investimenti e un coerente pacchetto di riforme. Sono allocate risorse per € 191,5 miliardi, finanziati attraverso il Dispositivo per la Ripresa e la Resilienza e per € 30,6 miliardi attraverso il Fondo complementare istituito con il Decreto-legge n. 59 del 6 maggio 2021, a valere sullo scostamento pluriennale di bilancio approvato nel Consiglio dei ministri del 15 aprile. Il totale dei fondi previsti ammonta a € 222,1 miliardi.

Sono stati stanziati, inoltre, entro il 2032, ulteriori 26 miliardi da destinare alla realizzazione di opere specifiche e per il reintegro delle risorse del Fondo Sviluppo e Coesione.

Nel complesso si potrà quindi disporre di circa 248 miliardi di euro. A tali risorse, si aggiungono quelle rese disponibili dal programma REACT-EU che, come previsto dalla normativa UE, vengono spese negli anni 2021-2023, per ulteriori € 13 miliardi.

Il Ministero della Giustizia da luglio 2020 è al lavoro per la definizione dei programmi e progetti da inserire nel già menzionato piano, oltre che per delineare il quadro di riforme normative in cui essi si inseriscono. Rafforzamento del capitale umano ai fini del miglioramento dei processi di innovazione organizzativa e per il contenimento dell'arretrato, digitalizzazione e edilizia giudiziaria, sono le linee calate sul PNRR del Ministero della giustizia.

Il PNRR si inserisce in una logica di complementarità rispetto alle risorse già appostate in bilancio, in modo sinergico rispetto alle politiche e strategie del contesto sia normativo che organizzativo che il

Ministero e in particolare il DOG ha realizzato a supporto degli Uffici giudiziari. Le citate linee progettuali sono così delineate:

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

L'importo totale degli investimenti previsti è pari ad **€ 2.827.776.959,91**.

#### 2.4.5 **PNRR e l'ufficio per il processo**

L'ufficio per il processo è certamente la misura organizzativa più rilevante, non solo in termini di investimento finanziario, ma soprattutto per finalità e obiettivi ad essa assegnati nell'ambito del Piano. L'intervento propone di rafforzare l'originario ufficio per il processo creando, da un lato, un vero e proprio *staff* di supporto al magistrato e alla giurisdizione, con compiti di studio, ricerca, redazione di bozze di provvedimenti, etc. e, dall'altro, avviando contemporaneamente la costruzione di una struttura che sia a servizio dell'intero Ufficio come raccordo con il sistema delle cancellerie e segreterie anche per le attività di innovazione, di monitoraggio statistico e organizzativo, di supporto alla creazione di indirizzi giurisprudenziali e di banca dati. L'Ufficio per il processo è un modello organizzativo ispirato ad esperienze già attive in altri Paesi, dove hanno offerto ottimi risultati, consentendo un recupero di efficienza all'attività giurisdizionale. È un progetto di miglioramento e revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, supportando anche processi di innovazione negli uffici giudiziari, e realizzato attraverso la costituzione di veri e propri staff di supporto al magistrato. Per la giustizia ordinaria si prevede uno straordinario reclutamento di personale amministrativo a tempo determinato per un totale di 21.910 unità.

La linea ha trovato già un suo precipitato normativo con il D.L. 9 giugno 2021, n. 80. Il decreto in oggetto rappresenta anche il raggiungimento della prima *milestone* riportata nel Piano in merito al progetto UPP, sia per la giustizia ordinaria che per quella amministrativa, *milestone* il cui assolvimento sarebbe – per l'appunto – dovuto intervenire entro il 31 dicembre 2021.

L'ufficio per il processo da modello sostenuto dai soli tirocinanti ex art. 73 decreto-legge 69/2013 e dalla magistratura onoraria, proprio in coincidenza con il rafforzamento espresso nel PNRR, avrà una sua compiuta disciplina anche a regime: i recenti interventi di riforma del processo penale e del processo civile hanno esplicitamente strutturato un ufficio del processo rafforzato, quale organo stabile degli uffici giudiziari e ne hanno previsto l'istituzione presso gli uffici di legittimità.

Tale implementazione mediante leggi delega di riforma del processo penale e civile è stata anche dotata di copertura finanziaria con la possibilità di procedere all'assunzione di 1.000 addetti a tempo indeterminato, da inquadrare nella III area funzionale per il settore penale e di 500 unità di addetti per il settore civile.

Sono già state avviate le procedure di reclutamento e si prevede l'ingresso degli addetti all'ufficio per il processo negli uffici giudiziari entro i primi giorni di febbraio 2022.

## Capitolo 3 – La diffusione delle buone pratiche negli uffici giudiziari

### 3.1 Il quadro sinottico delle buone pratiche in ambito civile

Nell'ambito delle attività della Commissione sulle buone pratiche gestionali nel settore civile si è inteso sviluppare un'indagine – orientata all'emersione, fra le prassi sperimentate negli Uffici giudiziari, delle migliori, quanto a risultati positivi, in termini di incremento della produttività e di riduzione dei tempi della risposta giudiziaria – lungo tre direttrici: **analisi della documentazione disponibile e della valutazione dei risultati; analisi delle forme di diffusione**, tramite i risultati delle *survey*; **analisi delle esperienze più significative in corso**.

L'approccio metodologico prescelto, ossia la lettura combinata dei dati emersi dalle fonti conoscitive a disposizione – (i) il Manuale delle Buone Prassi del Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), aggiornato alla delibera del 18.6.2018; (ii) l'elenco trasmesso dal DOG, in data 29.9.2021, sulle Convenzioni siglate negli anni 2020/2021 nei distretti delle Corti di Appello del Sud; Raccolta a cura dell'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia delle *Best Practices* nel Sud; (iii) il programma dei corsi organizzati al riguardo dalla Scuola Superiore della Magistratura (SSM); (iv) la *survey* elaborata, le fonti esterne consultate – ha restituito alla Commissione una rappresentazione ampia della tematica delle buone prassi.

Il campo delle progettualità gestionali capaci di immediato impatto sulle azioni degli Uffici giudiziari è stato osservato in dettaglio dalla Commissione grazie alla *survey*, nella sezione dedicata all'indagine sulle forme di diffusione e radicamento delle migliori pratiche.

L'approfondimento tematico rivolto, in particolare, al settore delle esecuzioni immobiliari ha evidenziato che la maggior parte degli Uffici meridionali ha recepito le linee guida elaborate dal CSM nella delibera dell'11.10.2017, aggiornate il 7.12.2021.

### 3.2 Il percorso di analisi per la costruzione di una banca dati delle buone prassi

La disponibilità di numerosi dati, attinti dalle fonti conoscitive analizzate, ha generato un primo elenco delle prassi giudiziarie in ambito civile, radicate sul territorio nazionale, proseguendo verso **la progressiva costruzione di uno strumento che consenta ai diversi interlocutori (Ministero, CSM, SSM ed Uffici giudiziari) di avere una visione di insieme, al contempo georeferenziata, delle buone pratiche finora catalogate distintamente dalle varie fonti istituzionali**.

La legenda messa a punto permette di incrociare fra loro gli elementi selettivi, territoriali e quantitativi, dell'Ufficio: (i) **tipologia dell'ufficio** - Tribunale o Corte di Appello; (ii) **Regione e sede dell'Ufficio**; (iii) **la fonte della buona pratica** - CSM, Ispettorato, *survey*, etc.; (iv) **la tipologia** - ove validata o implementata dal CSM - e **l'anno di aggiornamento**; (v) **la denominazione dell'esperienza di**

**innovazione** - linee guida, protocollo, Convenzione, Progetto, Bando, schema etc.; **(vi) gli ambiti di riferimento e di intervento**<sup>9</sup>, **i risultati attesi**<sup>10</sup> e sintetiche note descrittive.

Il *data base* così costruito è stato popolato dal Comitato Scientifico della Commissione con una “cifra” di informazioni organizzative, qualificate come meritevoli dai medesimi attori coinvolti nell’implementazione delle stesse ed elencate negli allegati.

La strutturazione di una banca dati ha principalmente un carattere esplorativo, quale contributo ad una ridefinizione del percorso metodologico di individuazione delle buone pratiche e di disseminazione delle stesse. Un percorso che non potrà, in evidenza, prescindere da un **adeguato sistema di monitoraggio**, come sarà segnalato fra le proposte indicate nel par. 6.10.

Una banca dati dei processi di innovazione può essere un prototipo di strumento a supporto della magistratura come pure del personale amministrativo, per gestire e veicolare qualità in ogni articolazione organizzativa, intercettando il miglioramento delle prestazioni negli Uffici, promuovendo più elevati *standard* qualitativi nelle pianificazioni strategiche e nelle programmazioni operative, spingendone i risultati su un maggiore grado di visibilità, fruibilità e omogeneità nazionale.

### 3.3 Fonti e distribuzione delle buone pratiche in ambito civile

Il confronto fra le diverse fonti di conoscenza (CSM, Ispettorato Generale, DOG, *survey*, etc.) esprime un’immagine composita. Le iniziative riscontrate spaziano dall’implementazione di metodologie atte a consentire un efficace controllo di gestione all’attenzione sul benessere organizzativo. **Allo stato, non esiste una sede istituzionale deputata a convogliare i dati positivi esperienziali né a valutare i risultati ottenuti dalle pratiche segnalate e/o rilevate.**

Il CSM e le diverse articolazioni ministeriali (Ispettorato Generale/DOG/DGSIA) hanno avuto modo di censire numerose esperienze classificate come buone prassi. La banca dati del CSM non appare aggiornata in tempo reale, come confermato nel corso dell’interlocuzione con la Settima Commissione.

Il censimento operato dal Ministero della Giustizia non si è svolto in contemporanea con riguardo a tutti gli Uffici giudiziari, il che impedisce una efficace comparazione delle situazioni di ogni Ufficio. Inoltre, le attività conoscitive finora in campo non sono confluite in un’unica raccolta, facilmente accessibile e consultabile.

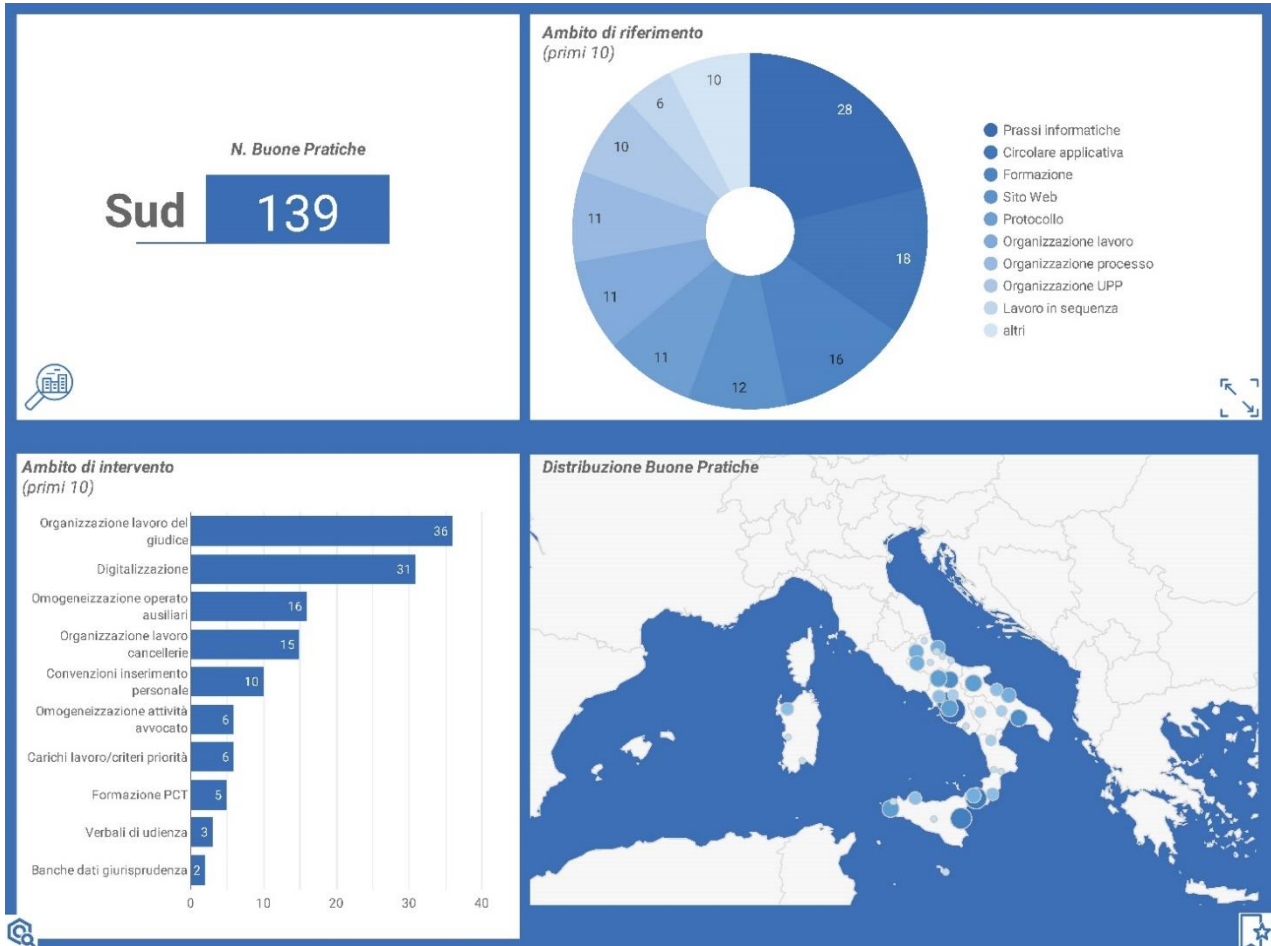
---

<sup>9</sup> Ad esempio, digitalizzazione; banche dati giurisprudenza; carichi lavoro/criteri priorità; organizzazione lavoro dei giudici; omogeneizzazione dell’operato degli ausiliari; omogeneizzazione dell’operato degli avvocati, omogeneizzazione dell’operato della cancelleria; verbali di udienza; formazione PCT; convenzioni inserimento personale

<sup>10</sup> Ad esempio, riduzione pendenze/aumento del clearance rate; contrazione contenzioso/contrazione tempi gestione singolo affare; controllo di gestione/monitoraggio; sviluppo logiche di *staff*; impatto su azioni giudice, cancellerie e utenti

Nel raggio delle fonti consultate, la riscontrata dinamicità delle buone pratiche in ambito civile negli Uffici giudiziari del Sud può essere rappresentata con la figura che segue.

Fig. 17. Report distribuzione buone pratiche



### 3.4 I principali ambiti di intervento

Il riepilogo e il confronto degli ambiti di intervento registrati, in esito alla esplorazione di cui ha potuto giovare la Commissione, mostra per il Sud una maggiore incidenza sui temi dell'organizzazione del lavoro del giudice, sulla digitalizzazione, sull'omogeneizzazione del lavoro degli ausiliari e, infine, sull'organizzazione del lavoro delle cancellerie.

Tav. 6. Distribuzione delle buone pratiche al Sud per ambiti di intervento

Ambiti di intervento	Buone Pratiche (v.a.)
Organizzazione lavoro del giudice	36
Digitalizzazione	31
Organizzazione lavoro cancellerie / segreterie amministrative	17
Omogeneizzazione operatori ausiliari	16
Convenzioni inserimento personale	10
Carichi lavoro/criteri priorità	6
Omogeneizzazione attività avvocatura	6
Formazione PCT	5
Verbali di udienza	3
Protocollo sul PCT	2
Banche dati giurisprudenza	2
Omogeneizzazione attività istituti di credito	1
Cooperazione internazionale tra uffici giudiziari	1
<i>Dato non disponibile</i>	3
<b>Totale</b>	<b>139</b>

Non si è ritenuto di mappare in apposito ambito di intervento la diffusione delle migliori pratiche nel settore delle procedure esecutive, stante l'individuazione specificamente operata dal CSM nelle delibere dedicate all'Osservatorio dell'esecuzioni immobiliari, il cui monitoraggio è tutt'ora in corso.

### 3.5 Le principali evidenze

I risultati della *survey* hanno dato voce al diffuso interesse verso le esperienze meritorie e nondimeno hanno posto al centro della diagnosi demandata alla Commissione **la necessità di una metodologia uniforme volta al riconoscimento e all'implementazione delle buone pratiche.**

Le segnalazioni dei singoli Uffici interpellati il più delle volte esprimono una forte coerenza con gli obiettivi gestionali assegnati dall'attuale quadro normativo ai Capi degli uffici; si tratta tuttavia di iniziative più propriamente afferenti alla tematica del cd. *court management*.

Il termine “buona prassi”, peraltro, è impiegato con accezioni differenti dallo stesso CSM nelle delibere del 7.6.2016 e dell’11.10.2017.

Le condotte di *court management*, quali metodi per un’efficace funzione direzionale nell’applicare le regole gestionali ordinamentali, sono anch’esse foriere di benefici per l’amministrazione della giustizia e al Sud vi è forte attenzione per questo tema, come rivelato dalla *survey*. Si rinvia alle riflessioni sul *court management* nel paragrafo 6.5.

Ad un’immagine particolarmente feconda rispetto al tema – due Uffici giudiziari su tre segnalano la realizzazione di buone prassi nella loro organizzazione – si riscontra **l’assenza di un metodo uniformemente riconosciuto nella diffusione dei modelli virtuosi**. La grande maggioranza dei Capi degli Uffici ha dichiarato nella *survey* di avere acquisito informazioni sulle buone prassi implementate da altri Uffici giudiziari esclusivamente attraverso il meccanismo del “passa parola”, l’interlocuzione diretta con gli Uffici pilota. Quasi la metà degli Uffici intervistati ha affermato di non avere mai applicato buone pratiche sperimentate in altri Uffici giudiziari.

### 3.6 Focus sui Distretti giudiziari del Sud e delle Isole

Dall’analisi effettuata è emerso che ogni Distretto ha implementato buone pratiche organizzative, di varia efficacia e rilevanza, sia interne all’organizzazione dell’Ufficio, che nei rapporti esterni con soggetti terzi.

Solo a titolo esemplificativo, rimandando agli allegati, si segnalano:

- Per la **Regione Abruzzo - Distretto di L’Aquila**, il Tribunale di Pescara ha siglato un Protocollo d’intesa in materia “di chiusura dei fallimenti con giudizi pendenti”, coinvolgendo AGI, ADU e COA e condividendone i contenuti con il Consiglio dell’Ordine dei Commercialisti di Pescara, al fine precipuo di omogeneizzare l’operato degli ausiliari, con riduzione delle pendenze / aumento *clearance rate*.
- Per la **Regione Basilicata - Distretto di Potenza**, la Corte di Appello ha segnalato l’implementazione del Protocollo BDDC, già BP 2526, nei propri Uffici, adottandone il know how organizzativo per gestire i carichi di lavoro secondo criteri di priorità e riducendo l’arretrato con gli apporti formativi della media-conciliazione
- Nel **Distretto di Reggio Calabria**, il Tribunale di Reggio Calabria si è dotato di un Protocollo relativo alla liquidazione dei compensi agli esperti stimatori, puntando alla standardizzazione dell’operato degli ausiliari.
- Quanto al **Distretto di Catanzaro**, la Corte di Appello, sviluppando opportune logiche di staff, ha sottoscritto una Convenzione con le SSPL dell’Università degli Studi “Magna Graecia” per i tirocini e le attività didattico-pratiche integrative.
- Per la **Regione Campania - Distretto di Napoli**, il Tribunale di Santa Maria Capua Vetere ha trasfuso le linee-guida sull’attività dei curatori fallimentari e sulle vendite immobiliari in una Circolare applicativa per omogeneizzare l’operato degli ausiliari e così contribuire a deflazionare il

contenzioso con una contrazione nei tempi di gestione dei procedimenti. Presso il Tribunale di Nola è stato realizzato un programma di ingresso alle cancellerie con la remotizzazione di tutte le attività di cancelleria nei confronti dell'Utenza, in base a protocollo con il locale COA, e con la partecipazione anche di rappresentanti dell'Avvocatura per il monitoraggio e la verifica della gestione del servizio.

- Nel **Distretto di Salerno**, la Corte d'Appello ha tra l'altro siglato un Protocollo di intesa per la definizione e finalizzazione di azioni condivise sotto il profilo della cooperazione internazionale, intesa alla valorizzazione del servizio giustizia nel proprio distretto e in quello francese della Corte di Angers.
- Nella **Regione Molise - Distretto di Campobasso**, la Corte di Appello ha varato numerose iniziative nel settore della digitalizzazione, semplificazione e formazione delle attività amministrative, e per il *feedback* con l'utenza. Il Tribunale di Isernia, a sua volta, si è munito di dispositivi per analisi statistiche performanti.
- Nella **Regione Puglia - Distretto di Bari**, si distingue l'esperienza della Banca Dati Digitale Conciliativa – per la raccolta selettiva di documenti di contenuto conciliativo.
- Per la **Regione Sardegna - Distretto di Cagliari**, si segnala l'adesione del Tribunale di Sassari al progetto degli Uffici di prossimità, già finanziato dalla Regione Sardegna. Il progetto sarà realizzato in partenariato con i Comuni, in forma singola e/o aggregata, gli Uffici giudiziari, ANCI e CAL.
- Nella **Regione Sicilia - Distretto di Palermo**, di grande interesse è l'esperienza riscontrata presso il Tribunale di Marsala che rappresenta una positiva combinazione di buone prassi, controllo di gestione e *court management*. In tale Ufficio risultano siglati protocolli con i locali ordini professionali per l'inserimento di tirocinanti nell'ufficio giudiziario ovvero concernenti materie specialistiche, come le esecuzioni immobiliari e le procedure concorsuali. A tali buone prassi è stato affiancato un penetrante controllo di gestione che ha permesso di ottimizzare quanto previsto dalla normativa in tema "di programma di gestione". L'Ufficio elabora infatti un bollettino statistico (che riporta i risultati settore per settore, sia in ambito civile che penale, dei singoli giudici e del complessivo organico); una stratigrafia dell'arretrato ultratriennale ed infine un "cruscotto" che verifica mensilmente, sia per il settore penale che per il settore civile, la realizzazione progressiva degli obiettivi di smaltimento e di rendimento individuati annualmente nel programma di gestione. In tal modo, il Capo dell'Ufficio ha una fotografia costantemente aggiornata della situazione che consente misure di "assestamento" nel corso dell'anno giudiziario volte ad assicurare un intervento tempestivo, a fronte delle criticità emerse.
- Nel **Distretto di Catania** è stata attuata una convenzione tra Corte di Appello e Tribunale che prevede l'Istituzione dell'Ufficio per l'Innovazione e lo Sviluppo Organizzativo. Si tratta di un organismo trasversale alla Corte di Appello ed al Tribunale di Catania per coordinare, gestire e supportare i progetti diretti a migliorare i servizi Giustizia e i servizi connessi (ordinari e straordinari) nel territorio.

- Nel **Distretto di Messina**, il Tribunale ha siglato un protocollo dedicato ai soggetti più fragili che ha visto il coinvolgimento di diversi soggetti istituzionali. È prevista una maggiore efficienza dei servizi di giustizia mediante il sistema videoconferenza per l'audizione dei beneficiari di amministrazione di sostegno e di interdicendi intrasportabili. Il documento è stato siglato da Tribunale, Comune, Procura della Repubblica e Ordine degli Avvocati.
- Nel **Distretto di Caltanissetta** si evidenzia la stipula di un protocollo di intesa da parte del Tribunale Gela con l'ordine forense per la regolamentazione delle spese ordinarie e straordinarie necessarie per la prole nei procedimenti di separazione, divorzio, modifica delle condizioni disposte in tali procedimenti e nei procedimenti ex art.337 ter c.c. Lo scopo è di deflazionare il contenzioso incrementando l'uniformità applicativa e fornendo utili chiarimenti di ordine pratico ed operativo. Analogo protocollo è stato stipulato nel distretto di Lecce, dal Tribunale.

Anche con riferimento al tema del benessere organizzativo l'analisi condotta dalla Commissione ha messo in evidenza iniziative germogliate spontaneamente a livello locale. Sono state allestite delle *nursery*, in appositi ambienti, in quattro Uffici Giudiziari – ad es. nel distretto della Corte di Appello di Salerno - anche in cooperazione con il locale ordine forense e attuate senza oneri per la finanza pubblica. È stato previsto un autofinanziamento attraverso un meccanismo di *crowdfunding* che ha visto i contributi della Associazione Nazionale Magistrati, del Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e donazioni spontanee.

**L'assenza di un sistema di monitoraggio diffuso** - che dovrà auspicabilmente attivarsi attraverso maggiori interconnessioni fra sistemi informativi (v. successivo paragrafo 4.7) - suggerisce di mettere in luce, tra le molteplici esperienze positive, quelle che hanno determinato particolare incremento delle *performance* dell'Ufficio e, parimenti, i processi di innovazione più recenti contraddistinti dall'intenso coinvolgimento delle istituzioni locali.

Si tratta di due esperienze innovative sviluppatesi, rispettivamente, in Puglia ed in Sicilia.

### **Protocollo Banca dati delle Conciliazioni (BDDC)**

Il "Protocollo BDDC" è stato ideato ed attuato nel distretto di Bari.

La sua utilità principale è un *data-base* navigabile *on line*, con la classificazione di documenti di matrice conciliativa gestiti in ambiente giudiziario (ordinanze ex art. 185 bis c.c., ordinanze di mediazione demandata e verbali conciliativi), anonimizzati e selezionati, in quanto replicabili, per strutture argomentative e tecnica di redazione in grado di stimolare esiti definitivi bonari. Il link per consultare la BDDC, i suoi protocolli e *vademecum* descrittivi, è transitato sui siti *web* degli Uffici giudiziari aderenti anche in altri distretti principalmente del Sud, a riprova di come la banca dati sia un veicolo idoneo a diffondere le buone pratiche.

La seconda e non minore utilità è racchiusa nel punto 4) del Protocollo che ha assegnato valore al monitoraggio - iniziato nel Tribunale di Bari a gennaio 2016 e progressivamente esteso ai Tribunali di

Foggia e di Trani - quale supporto della sperimentazione sulle abilità conciliative endoprocessuali <sup>11</sup> L'importanza risolutiva di un sistema di tracciamento e valutazione dei flussi definitivi alternativi alla sentenza, compatibile con i sistemi informativi ministeriali, è stata stimata dalla DGSIA che, in data 17.12.2021, ha reso nazionale, con una modifica evolutiva dei sistemi ministeriali, l'accorgimento proposto dalla referente del Progetto (la cd scheda MEV - FN 88).

L'automazione attivata per il tramite del potenziale innovativo della buona prassi in questione impatta più livelli organizzativi: 1. misurare l'efficienza raggiunta nel settore civile grazie all'applicazione degli strumenti di giustizia alternativi alla sentenza (è prevedibile estendere la modifica evolutiva anche alle ordinanze di mediazione demandata e ad ogni verbale di conciliazione raggiunto in forma endoprocessuale); 2. censire volumi e velocità definitive consentite, nei periodi di riferimento, dall'impiego appropriato della media-conciliazione nei singoli uffici; 3. raffrontare periodicamente le quantità definitive così prodotte con quelle statisticamente correlate alle sentenze, per le verifiche azionabili dai Capi degli Uffici sugli obiettivi della programmazione gestionale ex art. 37 L. n., per il contenimento dell'arretrato e prioritariamente per il perseguimento dei traguardi del PNRR (in termini di *Clearance rate* e *Disposition time*).

Il protocollo del Distretto barese innesca un meccanismo virtuoso non solo per l'attivazione del monitoraggio e degli strumenti di controllo sulla pratica conciliativa endoprocessuale, ma pure per il costante investimento formativo e culturale a beneficio della cd giustizia partecipata. Il fulcro di queste tre arterie progettuali (organizzativa, formativa e culturale) è nella teca digitale, finora filtrata nei contenuti dal gruppo di lavoro insediato nel Progetto, con la collaborazione dei tirocinanti art. 73 , per proporre modelli di apprendimento nei laboratori multimediali, allestiti nella rete formativa della SSM (centrale e decentrata), per potenziare le competenze della magistratura (togati, onorari, MOT), dei tirocinanti e degli addetti UPP, come di tutti gli operatori (avvocati, mediatori, consulenti tecnici).

Lo sviluppo delle potenzialità insite nei registri di cancelleria SICID e nell'applicativo "Consolle del Magistrato" per affinare l'estrazione statistica dell'evento ex 185 bis c.p.c. e dei suoi esiti renderà inoltre possibile - alla luce dello studio di fattibilità condotto nel successivo paragrafo 4.6 - estendere i contenuti della banca dati conciliativa sul portale nazionale in dominio DGSIA (Portale dei Servizi Telematici), per la confluenza dei documenti tematici conciliativi provenienti dai registri di cancelleria Sigid di tutti gli uffici. Le potenzialità divulgative della banca dati conciliativa potranno affiancare alla più ampia e neutrale connotazione cumulativa, una spiccata formativa e selettiva che potrà esprimersi, come testimoniato dalla BDDC, con modellistica di studio/standardizzazione e attività di

---

<sup>11</sup> Il punto 4) del Protocollo BDDC testualmente recita: «rilevazioni statistiche per analisi flussi (quantità e tempi) di definizioni dell'arretrato in forza degli sforzi conciliativo/transattivi e ciò per monitorare non solo la velocità ed incidenza in percentuale della spinta conciliativa nello smaltimento dell'arretrato, ma altresì per saggiare le capacità del singolo magistrato nel favorire le soluzioni bonarie della lite impiegando i nuovi strumenti di media-conciliazione (art 185 c.p.c., art 185 bis c.p.c., mediazione iussu iudicis, art 696 bis etc.). Elementi questi che permetteranno non solo di esprimere, in sede di valutazione delle professionalità dei magistrati, giudizi più dettagliati e di spessore, ma anche di monitorare i tempi di ragionevole durata del processo, come favoriti dalla buona prassi conciliativa».

massimazione curata in collaborazione con le Università. La sessione formativa resterà navigabile, anche all'esterno degli uffici, con un *link* di reindirizzamento da predisporre, sotto l'icona BP, sui Siti web giudiziari.

Un percorso di qualità che coinvolge in primis tutti i protagonisti della giurisdizione, dotando i Capi degli Uffici di un ulteriore strumento di controllo nella gestione, rendendo trasparenti i livelli di produttività soddisfatti dal rinnovato metodo conciliativo, e palesando dati apprezzabili nelle sedi di valutazione professionale dei magistrati con abilità conciliative. Le connotazioni della BDDC - accessibile anche all'esterno degli Uffici con esemplificazioni nelle nomenclature classificatorie e nei collegamenti ipertestuali adoperati - rafforzano il messaggio della qualità della cd. giustizia mite, accrescendo la percezione che l'utente ha della cultura della mediazione.

### **Progetto “La Capacitazione degli Uffici Giudicanti della Regione Siciliana”<sup>12</sup>**

La Commissione ha avuto modo di accertare, riguardo alle buone prassi, che non si rilevano particolari **gap organizzativi** degli Uffici Giudiziari del Sud Italia e delle Isole rispetto agli altri Uffici del Paese; **semmai, una minore possibilità, in alcune complesse realtà territoriali, di accedere anche a risorse esterne al sistema Giustizia, facendo anche ricorso a finanziatori, quali ad esempio ordini professionali, camere di commercio, enti locali.** L'assenza di una adeguata attività di promozione e coordinamento ha messo in evidenza una carente propagazione di tali iniziative virtuose da un Ufficio all'altro, accentuata anche dalla **presenza nel Sud di un gran numero di Uffici di piccole e medio-piccole dimensioni.** Vi sono tuttavia iniziative che anche in assenza di tale generale attività di valorizzazione presentano un importante raggio di azione interdistrettuale. Al riguardo un interessante cantiere di innovazione e produzione di buone pratiche, interdistrettuale e parametrato al territorio di un'intera Regione opera proprio nel Sud con la proficua sinergia di molteplici istituzioni locali. Si tratta del progetto “*La Capacitazione Istituzionale negli Uffici Giudicanti della Regione Siciliana*”, promosso dalla Regione Siciliana in partnership con le Corti di Appello e i Tribunali siciliani. Le schede di sintesi prodotte dall'ente nazionale FormezPA e l'audizione dei referenti e analisti coinvolti nell'esperienza di innovazione organizzativa siciliana hanno rappresentato alla Commissione i tratti qualificanti di un laboratorio di idee ed esperienze multidisciplinari che ha coinvolto gli uffici giudicanti di primo e secondo grado dei quattro distretti di Corte di Appello, compresi i Tribunali per i Minorenni. L'esperienza di innovazione tuttora in corso può così sintetizzarsi:

- un **forte carattere sistemico dell'intervento**, coniugato ad una calibratura specifica delle iniziative di analisi e sviluppi operativi nel solco di linee guida comuni (organizzazione, digitalizzazione, servizi agli utenti, recupero di efficienza operativa, qualificazione dei servizi, etc.) che sono state definite ed approvate da ogni singolo Ufficio giudiziario;

<sup>12</sup> Progetto realizzato nell'ambito del POR Sicilia FSE 2014-2020 Asse IV - OT11 - Obiettivo Specifico 11.4 e realizzato da FormezPA in partnership con tutti le Corti di Appello e i Tribunali siciliani. Il progetto ha le seguenti finalità: supporto alla revisione degli assetti organizzativi e gestionali, attraverso percorsi di miglioramento dei processi operativi e di potenziamento delle competenze delle risorse umane; diffusione delle buone pratiche sperimentate e adottate nel Distretto di Corte d'Appello di Catania a tutti i Tribunali e gli uffici Giudicanti degli altri distretti Siciliani; sviluppo di competenze locali e rafforzamento della collaborazione nei distretti e tra gli uffici giudiziari delle quattro Corti d'Appello.

- il **coinvolgimento proattivo** dei Capi degli Uffici, dei Magistrati e degli apparati amministrativi nella definizione del fabbisogno nei molteplici campi di intervento, degli obiettivi da conseguire, nelle attività di analisi e nella progettazione delle innovazioni organizzative e di servizio da realizzare;
- un **approccio orientato al *project management***, non solo nelle fasi della progettazione e realizzazione, ma pure in quella della valutazione dei risultati dell'esperienza di innovazione, con attenzione alla diffusione e messa in opera in completa autonomia da parte degli uffici giudiziari.

Gli ambiti di intervento del laboratorio di innovazione regionale comprendono l'analisi del fabbisogno; l'accompagnamento allo sviluppo dei sistemi di erogazione dei servizi; il supporto alla giurisdizione; l'uso delle nuove tecnologie informatiche e il rapporto con gli stakeholders del territorio.

### 3.7 Cenni conclusivi

Il risultato cui è giunta l'attività ricognitiva è certamente positivo, confermando la presenza di grandi potenzialità nei territori di riferimento. La disamina affidata alla Commissione ha permesso di mettere in risalto i seguenti punti:

- sono state mappate molteplici esperienze non tutte facilmente valutabili perché prive di risultati misurabili. La loro numerosità mette comunque **in evidenza un interesse molto forte nell'innovazione e nella sperimentazione di soluzioni più efficaci**;
- è necessario creare le condizioni per una valutazione indipendente con cui passare al vaglio le esperienze di innovazione sul territorio e attivare un sistema in grado di consolidare i risultati e valutarne l'impatto;
- ha importanza strategica **la programmazione di azioni di miglioramento sui vari livelli della formazione, per rendere costante e permanente la rete di trasmissione e il confronto di linguaggi, regole, approcci e condotte, oltre che di metodi e tecniche di gestione di qualità elaborati nelle varie territorialità di Sud e Isole.**

In conclusione, è emerso come il Sud e le Isole siano territori tutt'altro che refrattari alla progettazione e sperimentazione di innovazioni organizzative, gestionali, procedurali e anzi pronti ad accogliere un programma sistematico e di veicolazione delle buone prassi che permetta di raggiungere un significativo recupero di efficienza operativa nella gestione degli affari civili.

## Capitolo 4 – Aspetti problematici negli Uffici Giudiziari del Sud: *turnover* e tasso di scoperta

Il *turnover*, ossia il fenomeno dell'**avvicendamento e del ricambio del personale nelle organizzazioni pubbliche e private**, assume caratteristiche problematiche e critiche nella misura in cui occorre poter disporre, con continuità, di un *core* di attività ad alto contenuto professionale e specialistico.

Se a fronte di attività fortemente standardizzabili e a basso fabbisogno di competenze ed esperienze, il *turnover* viene addirittura programmato ed incentivato, questo fenomeno diventa particolarmente problematico, e dunque capace di compromettere l'efficacia e l'efficienza perseguibile da un'organizzazione, laddove si gestiscono processi di lavoro complessi e di medio e lungo periodo, che richiedono una competenza ed esperienza specialistica, oltre ad una profonda conoscenza del contesto e del *modus operandi* della propria organizzazione.

Sulla base dei dati resi disponibili dal CSM, è stata effettuata un'**analisi del *turnover* in uscita nei 62 Tribunali e nelle 16 Corti di Appello del Sud.**

Il fenomeno è stato osservato, per i Tribunali, in relazione a due aspetti strutturali:

- le dimensioni degli Uffici;
- le caratteristiche del contesto territoriale di appartenenza.

Si tratta di aspetti di tipo "ambientale", introdotti come contributo all'approfondimento del fenomeno del *turnover* e alla definizione dei tratti degli Uffici giudiziari in cui si presenta in maniera più incisiva.

#### 4.1 Il fenomeno del *turnover* nei Tribunali e nelle Corti di Appello del Sud

Il CSM ha fornito i dati del *turnover* relativi al periodo 2014-2020, ottenuti sommando i valori degli indicatori per ciascun anno<sup>13</sup>, calcolati secondo la seguente formula:

$$(n. uscite nel periodo per tramutamento o fuori ruolo o per cessazione / organico inizio periodo) * 100$$

L'indicatore assume valore 0 quando, nell'arco di tempo considerato, nessuna movimentazione in uscita si è verificata nell'Ufficio e cresce con l'aumentare del numero di uscite. Assume valore 100, invece, quanto vi è stato un flusso di movimentazione in uscita pari al numero dei magistrati in organico.

Per consentire una rappresentazione sintetica dei dati, i valori percentuali attribuiti a ciascun Tribunale sono stati ricondotti in *range* di variazione (Tav. 7).

Tav. 7 – Tasso di turnover in uscita nei Tribunali del Sud Italia

Tasso di <i>turnover</i> in uscita	N. Tribunali
fino al 50%	14
51% - 75%	18
76% - 100%	15
oltre 100%	15
Totale	62

Nel periodo considerato, il *turnover* non è mai assente ed è evidente come sia molto sostenuto nella larga parte dei Tribunali, con valori superiori al 75% in circa la metà degli Uffici giudiziari. I valori minimi osservati, intorno al 30%-33%, riguardano solo tre casi ed anch'essi, comunque, non sono valutabili, in termini gestionali, come irrilevanti.

D'altra parte, **sono ben otto gli Uffici giudiziari che soffrono un turnover sopra il 120%, con una punta sopra al 140%**. Su un piano di analisi strettamente organizzativa, questo primo quadro sintetico delinea un carattere patologico del *turnover*, superando le soglie fisiologiche che invece potrebbero essere interpretate, previste e programmate in un'ottica di normale organizzazione del lavoro.

Relativamente meno accentuato, ma comunque sempre presente, è il livello di *turnover* **nelle Corti di Appello del Sud. La metà di questi Uffici registra livelli di turnover superiori al 70%, con un livello massimo dell'86%** (Tav. 8). In soli tre uffici il livello di *turnover* è inferiore al 50% con un livello minimo

<sup>13</sup> Le uscite sono state temporalmente individuate sulla base della data della delibera e non dell'effettivo spostamento, escludendo i casi in cui è sopraggiunto un annullamento o una revoca del trasferimento deliberato.

registrato del 37%. Ne consegue, come osservato per i Tribunali, un carattere patologico del *turnover*, con gli effetti distorsivi che questo comporta in termini organizzativi e di *performance* dell'Ufficio.

Tav. 8 – Tasso di turnover in uscita nelle Corti di Appello del Sud Italia

Tasso di <i>turnover</i> in uscita	N. Corti d'Appello
fino al 50%	3
51% - 60%	3
61% - 70%	2
71% - 80%	6
oltre 80%	2
Totale	16

Il fenomeno di un elevato *turnover* in uscita non può essere letto solo su un piano strettamente quantitativo, ma necessita anche di una prospettiva qualitativa sulle motivazioni che lo determinano; oltre a quelle già rilevate attraverso la *survey* ai Capi degli Uffici, nei paragrafi che seguono si individuano ulteriori caratteri strutturali propri dei Tribunali, ossia la dimensione dell'Ufficio e il contesto territoriale.

## 4.2 Dimensioni dei tribunali e caratteristiche territoriali

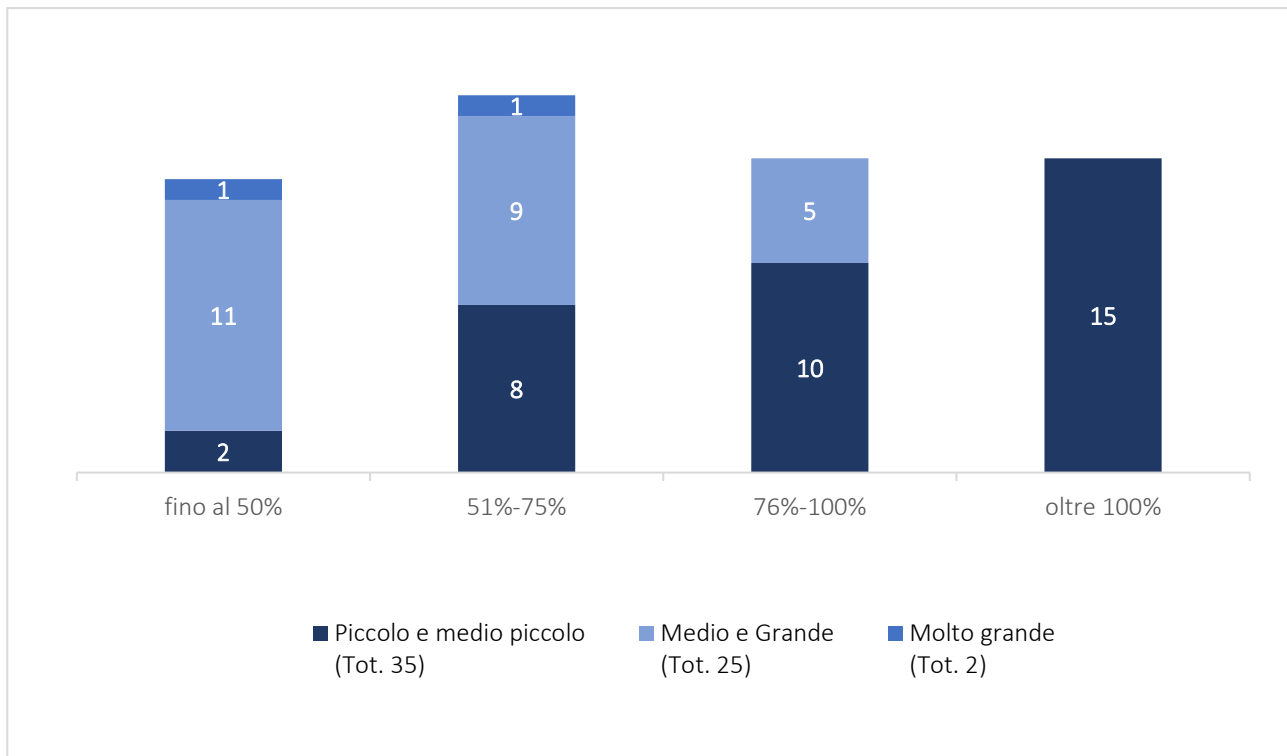
Gli Uffici giudiziari a livello strutturale si caratterizzano diversamente sulla base di molteplici variabili (numero addetti previsti, popolazione servita, tipologia domanda di giustizia, etc.). Tra queste, la Commissione ha preso in considerazione la **variabile dimensionale**, così come definita dall'Ispettorato Generale<sup>14</sup> del Ministero della Giustizia, in quanto rappresentativa delle diverse potenzialità e capacità di gestione di fenomeni come il *turnover*.

In base alla classificazione succitata, **la maggior parte dei Tribunali del Sud Italia si caratterizza per le sue dimensioni piccole o medio piccole (35 uffici), seguita dai Tribunali medi e grandi (25 uffici) e da soli due Tribunali molto grandi.**

Quanto alla dinamica, **in larga parte dei piccoli e medio-piccoli Uffici, i livelli di *turnover* in uscita sono superiori alla soglia del 100%**. Tale condizione che non si registra in nessuno dei Tribunali classificati medio-grandi e molto-grandi (Fig. 18).

<sup>14</sup> Il criterio di classificazione è il seguente piccolo (<=150.000 ab.), medio-piccolo (150.000 - 300.000 ab.), medio (300.000 - 450.000 ab.), grande (450.000 - 1.000.000 ab.) molto grande (>1.000.000 ab.).

Fig.18 – Tasso di turnover in uscita \* Dimensione dei Tribunali



Un ulteriore carattere all'interno del quale osservare il fenomeno del *turnover* in uscita è la condizione di **marginalità/centralità del territorio degli Uffici in termini di servizi essenziali**. Nello specifico, è stata ripresa una classificazione, ampiamente studiata e utilizzata negli ultimi anni, che discrimina i territori comunali secondo la capacità di offerta di alcuni servizi essenziali (istruzione, salute e mobilità) e sulla distanza da essi, in termini di accessibilità<sup>15</sup>.

I servizi essenziali considerati per la classificazione sono:

- **istruzione secondaria superiore**: presenza di almeno un liceo (tra classico e scientifico) e almeno un istituto tecnico e/o professionale;
- **sanità**: presenza di strutture sanitarie sedi di DEA di I livello<sup>16</sup>;
- **mobilità**: presenza di stazioni ferroviarie di tipo almeno Silver<sup>17</sup>, corrispondenti ad impianti medio-piccoli.

<sup>15</sup> [https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Nota\\_metodologica\\_Aree\\_interne-2-1.pdf](https://www.agenziacoesione.gov.it/wp-content/uploads/2021/01/Nota_metodologica_Aree_interne-2-1.pdf)

<sup>16</sup> La struttura ospedaliera sede di DEA di I livello (spoke) esegue tutti gli interventi previsti per l'ospedale sede di pronto soccorso e svolge funzioni di accettazione in emergenza urgenza per patologie di maggiore complessità, con le funzioni di osservazione e breve degenza, di rianimazione. Contemporaneamente, devono essere garantiti interventi diagnostico-terapeutici di medicina generale, chirurgia generale, ortopedia e traumatologia, cardiologia con UTIC (Unità di Terapia Intensiva Cardiologia). Sono inoltre assicurate le prestazioni di laboratorio di analisi chimico-cliniche e microbiologiche, di diagnostica per immagini, e trasfusionali

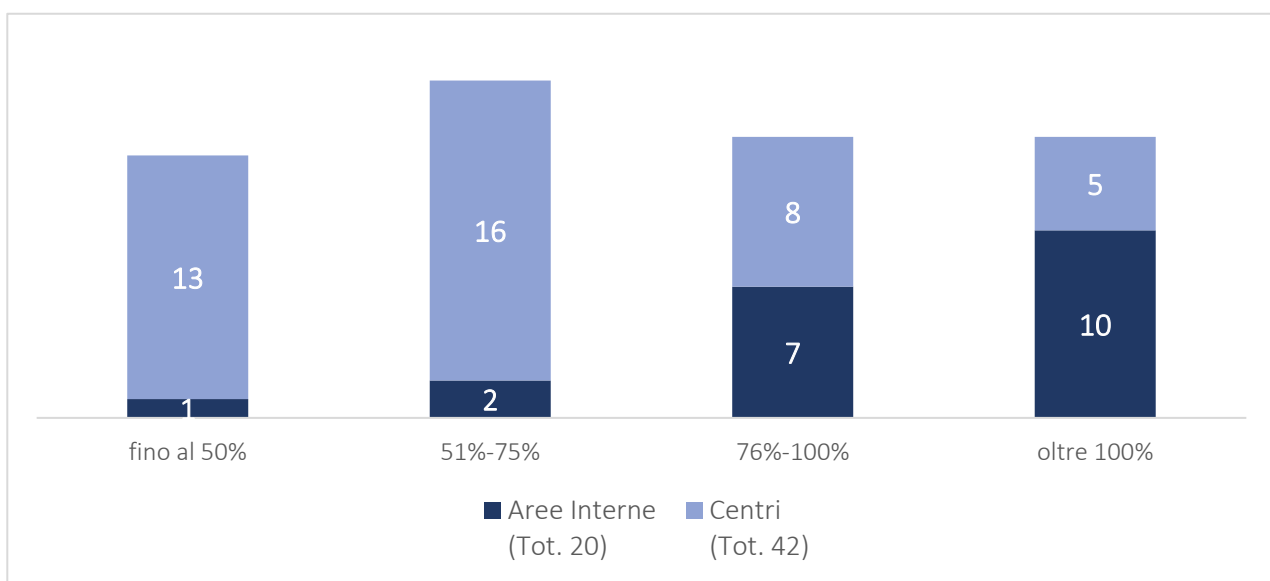
<sup>17</sup> RFI classifica le stazioni in:

- Platinum: categoria che comprende i grandi impianti ferroviari caratterizzati da altissime frequentazioni (> di 25.000 frequentatori medi/giorno circa) e servizi viaggiatori di qualità elevata per lunga, media e breve percorrenza;
- Gold: categoria che comprende impianti ferroviari di dimensioni medio/grandi caratterizzati da frequentazioni alte (> 10.000 frequentatori medi/giorno circa) e servizi viaggiatori di qualità elevata per la lunga, media e breve percorrenza;

Su questa base, sono stati individuati i centri di offerta di servizi<sup>18</sup>, in grado di offrire simultaneamente i servizi sopra definiti; questi Comuni costituiscono la macro-classe “Centri” in cui confluiscono anche i Comuni che distano meno di 20 minuti dal centro di offerta di servizi più vicino<sup>19</sup>. I restanti Comuni sono stati classificati sulla base di livelli di distanza superiore ai 20 minuti dal centro di offerta servizi più vicino e ricadono nella macro-classe “Aree Interne”<sup>20</sup>, ossia quelle realtà territoriali caratterizzate da un progressivo grado di perifericità dai servizi essenziali considerati e, pertanto, da una “marginalità” e “fragilità” strutturale<sup>21</sup>. Questa base di classificazione è stata riferita anche alle sedi dei Tribunali del Sud per esplorare in che modo si sviluppa e si distribuisce il fenomeno del *turnover* in uscita in base al livello di perifericità di alcuni territori.

Il dato che appare immediatamente evidente è come **nella larga parte degli Uffici (17) con sede nelle Aree Interne - quasi tutti di piccole o medio-piccole dimensioni (19) - il turnover presenti livelli superiori al 75% e addirittura in metà di questi (10) superiore al 100%**. Discorso inverso negli Uffici con sede nei centri, in quanto nella maggior parte dei casi (29) i livelli di *turnover* sono inferiori al 75%, pur ammettendo che si tratta di ordini di grandezza sensibilmente sostenuti (Figura 19).

Figura 19 – Tasso di turnover in uscita \* Aree Interne e Centri



- Silver: categoria che comprende impianti caratterizzati da dimensioni medio/piccole con consistenti o elevate frequentazioni nei casi di metropolitana urbana (in alcuni casi > 4.000 frequentatori medi/giorno) spesso impresenziate e prive di Fabbricato Viaggiatori e dotate unicamente di servizi regionali/metropolitani, ovvero stazioni e fermate medio/piccole caratterizzate da frequentazioni consistenti (> 2.500 frequentatori medi/giorno circa) e servizi per la lunga, media e breve percorrenza;
- Bronze: categoria che comprende piccole stazioni e fermate caratterizzate da basse o bassissime frequentazioni (generalmente < di 500 frequentatori medi/giorno), spesso impresenziate, prive di Fabbricato Viaggiatori e dotate di servizi unicamente per il traffico regionale/locale

<sup>18</sup> Comuni, o aggregati di Comuni confinanti tra loro.

<sup>19</sup> Configurano la macro-classe “Centri” i Comuni classificati come “polo”, “polo intercomunale” in quanto centri di offerta di servizi e quelli classificati come “cintura” in quanto distano meno di 20 minuti dal polo più vicino.

<sup>20</sup> Nella macro-classe “Aree Interne” ricadono i Comuni classificati come “intermedio” (Comuni che distano tra 20 e 40 minuti dal polo più vicino), “periferico” (Comuni che distano tra 40 e 75 minuti dal polo più vicino); ultra-periferico (Comuni che distano oltre 75 minuti dal polo più vicino).

<sup>21</sup> Le Aree interne sono interessate negli ultimi anni da interventi di policy di sviluppo e coesione territoriale (cfr. Strategia Nazionale Aree Interne) che mirano proprio a contrastare la marginalizzazione di questi territori.

### 4.3 La mobilità dei Magistrati e la copertura dei posti vacanti

L'alto tasso di mobilità che caratterizza numerosi Uffici Giudiziari del Sud e Isole impedisce lo sviluppo di piani di gestione e di organizzazione del lavoro di medio-lungo periodo, capaci di ridurre significativamente l'arretrato degli uffici e di conseguire sequenze di *performance* positive nella gestione dei flussi processuali, in ambito sia civile che penale.

Il *turnover* non solo determina l'assenza di risorse professionali per far fronte all'attività giurisdizionale in maniera adeguata, ma obbliga anche gli Uffici ad una frequente riassegnazione dei procedimenti, determinando così plurime soluzioni di continuità nella gestione del processo, che inevitabilmente dilatano i tempi di definizione e comportano perdita di informazioni sulle caratteristiche del contenzioso trattato, sul lavoro dei consulenti, dei curatori e degli altri ausiliari dei giudici.

Il fenomeno determina, a volte, un circolo vizioso progressivo che rende sempre più oneroso e difficoltoso il lavoro presso gli Uffici interessati periodicamente da questo fenomeno, che così diventano sempre meno desiderabili come scelta di sede di lavoro.

Le caratteristiche del territorio, la presenza di fenomeni di criminalità organizzata, l'effettivo carico di lavoro in termini non solo quantitativi, sono altri fattori che possono disincentivare ulteriormente la permanenza nel lungo periodo in alcuni Uffici giudiziari.

**Il fenomeno, come si è detto, è maggiormente frequente in sedi periferiche, piccole e disagiate in termini di collegamenti con aeroporti e trasporto ferroviario ad alta velocità, e che operano in territori "marginali" o "interni" caratterizzati da tendenziale spopolamento e limitata offerta pubblica e privata di servizi. In tali sedi i posti vacanti vengono per lo più coperti con l'assegnazione della prima sede ai MOT (Magistrato Ordinario in Tirocinio).**

Il periodo di legittimazione per il trasferimento dei Magistrati è, infatti, di quattro anni dalla presa di possesso, decorsi i quali il Magistrato può chiedere di essere trasferito ad altro Ufficio giudiziario; negli Uffici più soggetti a *turnover*, tuttavia, difficilmente i posti vacanti vengono coperti con i trasferimenti in via ordinaria, trattandosi – per i motivi di cui si è detto – di Uffici meno ambiti. Nel tentativo di ovviare al problema, tanto il CSM quanto il legislatore hanno previsto l'adozione di specifici istituti al fine di agevolare la copertura delle sedi e incoraggiare la permanenza anche oltre il periodo di legittimazione, individuando determinate sedi come "a copertura necessaria"<sup>22</sup>, "a copertura urgente"<sup>23</sup> e "disagiate". Le sedi disagiate sono disciplinate dalla legge 4 maggio 1998, n.

<sup>22</sup> Le sedi a copertura necessaria possono essere individuate dal CSM, nell'ambito del conferimento delle funzioni ai magistrati di prima nomina, tra quelle rimaste vacanti in più pubblicazioni per trasferimenti ordinari, tenendo conto delle dimensioni dell'ufficio, della situazione dell'organico e della tipologia degli affari trattati. L'esercizio delle funzioni in tali sedi comporta, in occasione del successivo trasferimento, un punteggio aggiuntivo nel caso di permanenza protratta per sei anni e un ulteriore punteggio in caso di permanenza per il biennio successivo, fino al compimento dell'ottavo anno.

<sup>23</sup> Le sedi a copertura urgente sono quelle indicate dal CSM nell'ambito dei trasferimenti ordinari verso sedi di merito, che, per specifiche necessità di servizio o perché altre volte inutilmente pubblicate, in mancanza di domande di aspiranti legittimati, saranno coperte con il trasferimento di coloro che non hanno maturato il termine quadriennale di legittimazione. Il trasferimento in una di tali sedi comporta un punteggio aggiuntivo ai fini del successivo trasferimento in un posto di pari grado.

133; sono individuate periodicamente in numero non superiore a ottanta, con delibera del CSM su proposta del Ministero della Giustizia, tra le sedi che non siano state coperte nell'ultima pubblicazione e abbiano vacanze pari o superiori al 20% dell'organico. Il trasferimento in sede disagiata presuppone che questa disti almeno 100 km dalla sede in cui il Magistrato presta servizio. Al Magistrato trasferito in sede disagiata è attribuita un'indennità mensile (per un netto di circa 1.600 – 1.700 €) per il periodo di effettivo servizio nelle sedi disagiate e per un massimo di quattro anni, e l'indennità di prima sistemazione è maggiorata. Sono inoltre previsti: **(i)** la possibilità di ottenere il trasferimento nella stessa sede del coniuge dipendente statale, **(ii)** punteggi aggiuntivi per il successivo trasferimento del Magistrato, **(iii)** il diritto di essere riassegnati alla sede di provenienza con le precedenti funzioni e anche in soprannumero, se la permanenza in effettivo servizio presso la sede disagiata supera i quattro anni.

Nessuno dei già menzionati istituti si è rivelato decisivo nell'intento di assicurare una stabile copertura dei posti vacanti. Le pubblicazioni delle sedi disagiate falliscono frequentemente, andando deserte per mancanza di aspiranti nonostante gli incentivi di carriera e di natura retributiva previsti; anche le sedi a "copertura urgente" si sono rivelate di scarso interesse per i Magistrati - si tratta comunque di istituto utilizzato raramente dal CSM.

Gli altri istituti previsti dall'Ordinamento Giudiziario<sup>24</sup> non hanno inciso positivamente sul fenomeno, salvo che in ipotesi assolutamente marginali. D'altro canto, non è infrequente il fenomeno del trasferimento verso Uffici disagiati di Magistrati provenienti da sedi con lo stesso potenziale livello di difficoltà, il che determina, di fatto, una soluzione a somma zero, inidonea a risolvere il problema a livello sistemico, semmai spostandolo da un Ufficio ad un altro.

I meccanismi attuati per contenere e ridurre il fenomeno del *turnover*, a seguito del quale il posto lasciato dal Magistrato trasferito rimane vacante per lungo tempo, si affidano di fatto alle assegnazioni di MOT, di Magistrati di prima nomina destinati a coprire i posti lasciati liberi dai Magistrati trasferiti altrove. Ciò avviene con maggiore frequenza, come si è detto, negli Uffici più periferici e di piccole dimensioni che, se da un lato sono più soggetti a trasferimenti in uscita, d'altro lato sono anche meno ambiti per quanto riguarda i trasferimenti in entrata.

Questa soluzione consente di coprire posizioni non ambite, ma non permette di stabilizzare la dotazione organica del personale togato negli Uffici "disagiati", determinando **esodi periodici tali da ridurre la capacità di lavoro di un Ufficio giudiziario fino ad oltre il 50% del suo potenziale**: i MOT presentano a loro volta una accertata tendenza ad abbandonare la sede di prima nomina non appena ottenuta la legittimazione a chiedere il trasferimento, specialmente se assegnati a sedi periferiche; ciò anche perché – conseguentemente alle attuali modalità di accesso alla carriera di magistrato e all'innalzamento dell'età media in cui si inizia a svolgere le funzioni giurisdizionali – trovano nelle loro

---

<sup>24</sup> Ci si riferisce, in particolare, alla coassegnazione e alla supplenza previste nelle apposite tabelle infradistrettuali, alle applicazioni distrettuali ed extradistrettuali, e infine alla figura del magistrato distrettuale, ora in procinto di essere sostituita – ai sensi dell'articolo 1, comma 432, della legge 27 dicembre 2019, n. 160 – da quella del magistrato assegnato alle piante organiche flessibili distrettuali.

esigenze familiari un'ulteriore spinta a lasciare la sede il prima possibile per fare rientro nella zona di origine o quanto meno trasferirsi in sedi a questa più vicine e meglio collegate.

D'altra parte, si tratta di Magistrati senza esperienza professionale ancora consolidata e la cui attività incontra - specie nel settore penale - limiti alle funzioni e materie che possono trattare. I MOT, quindi, non possono soddisfare completamente le esigenze di servizio dell'Ufficio, hanno tempi di organizzazione e di ottimizzazione dei flussi di lavoro naturalmente più lunghi, presentano una netta propensione a trasferirsi altrove appena maturato il periodo di legittimazione e rischiano inoltre di risentire negativamente della percezione di temporaneità dell'incarico.

Si assiste, quindi, alla creazione di un circolo vizioso, in quanto le sedi coperte dai MOT restano in gran parte scoperte non appena questi maturano la legittimazione per il trasferimento, e la scopertura del posto permane per un lungo periodo, fino all'arrivo dei nuovi MOT; circostanza che richiede un lasso di tempo variabile tra i sei mesi e i due anni, in conseguenza dei tempi necessari per l'espletamento dei concorsi, della durata del tirocinio, della tempistica con cui il CSM emette i bandi per i trasferimenti ordinari.

Per le Corti di Appello la situazione in alcuni casi è ancora più problematica, al punto che negli ultimi tempi si è registrato un pericoloso "calo delle vocazioni" di giudici di secondo grado.

Al riguardo vale osservare che **all'aumento della produttività degli Uffici di primo grado, ottenuta grazie alla copertura garantita dai MOT e alla generalizzata adozione, a partire dagli ultimi anni, di adeguati provvedimenti organizzativi e buone prassi, non corrisponde una proporzionata copertura di personale negli Uffici di secondo grado, assicurata unicamente sulla base di trasferimenti volontari, determinando così un contesto di lavoro gravato da forte arretrato.** A ciò si aggiunga che a seguito della riforma del c.d. "giudice unico" introdotta con il d. lgs. 19/2/1998, n. 51, che ha visto la soppressione delle preture e il loro accorpamento ai Tribunali, il carico di lavoro gravante sugli Uffici di secondo grado è aumentato in maniera considerevole in quanto su questi si sono riversate le impugnazioni avverso i provvedimenti che prima erano emessi dal pretore, in origine attribuite alla competenza del Tribunale; ciò senza che sia stato contestualmente attuato un adeguato e proporzionato aumento degli organici. Ancora, da molti anni gli Uffici di primo grado hanno potuto avvalersi dell'apporto dei giudici onorari per la definizione delle controversie, mentre solo in tempi recenti tale possibilità è stata riconosciuta anche alle Corti d'appello, tramite l'istituzione dei c.d. GOA; soluzione che peraltro non ha superato il vaglio di costituzionalità, dal momento che con la sentenza n. 41 del 17/3/2021 la Corte costituzionale ha dichiarato l'illegittimità costituzionale delle norme che hanno istituito i GOA, nella parte in cui non prevedono che esse si applichino solo «fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'art. 32 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116». Tutto ciò rende meno attrattivo un trasferimento presso le Corti e in particolar modo verso quelle maggiormente gravate da procedimenti di criminalità organizzata, spesso costrette a trattare processi di estrema complessità e a fissare un numero di udienze superiore a quello di altri Uffici, con tutto ciò che ne consegue in termini di peso gravante

sui singoli Magistrati; tanto che in alcune sedi si assiste ad una vera e propria **“fuga dal penale”**, le cui conseguenze sono inevitabilmente destinate a ricadere anche sul settore civile: poiché i procedimenti penali con imputati detenuti o soggetti a prescrizione devono necessariamente essere celebrati in tempi ristretti, alcuni giudici assegnati alle sezioni civili vengono chiamati a coprire i vuoti venutisi a creare in quelle penali, il che, inevitabilmente, da un lato determina la formazione di ulteriore arretrato nel settore civile e, dall’altro, scoraggia i trasferimenti in entrata anche verso le sezioni civili, per il maggior carico di lavoro e perché Magistrati da anni specializzati nel civile non desiderano **“rischiare”** di essere chiamati a comporre il collegio penale.

Altra circostanza che non favorisce l’attenuazione del fenomeno del *turnover* è costituita dal fatto che una volta ottenuta la copertura del posto a seguito di trasferimento ordinario, **l’effettiva presa di servizio del Magistrato trasferito spesso risente dell’istituto del “posticipato possesso”**, che determina un ulteriore allungamento dei tempi di copertura, non registrati a livello nazionale, di quattro - sei mesi. D’altra parte, l’istituto dell’**“anticipato possesso”** rappresenta un utile strumento per la celere copertura del posto vacante; esso però può determinare gravi ripercussioni sull’attività dell’Ufficio di provenienza - nella maggior parte dei casi, come si è detto, a sua volta una sede piccola - che si vede improvvisamente privata dell’apporto del Magistrato trasferito senza poter programmare in tempo utile la sua sostituzione. In conclusione, **il sistema di mobilità dei Magistrati attualmente in vigore, pur prevedendo incentivi e correttivi per far fronte a situazioni di scopertura e di *turnover* patologici, fino ad ora non è riuscito a garantire le esigenze e le risorse necessarie per una adeguata amministrazione della giustizia con particolare riguardo alle sedi del Sud Italia.**

#### 4.4 Il livello di scopertura del personale negli Uffici del Sud

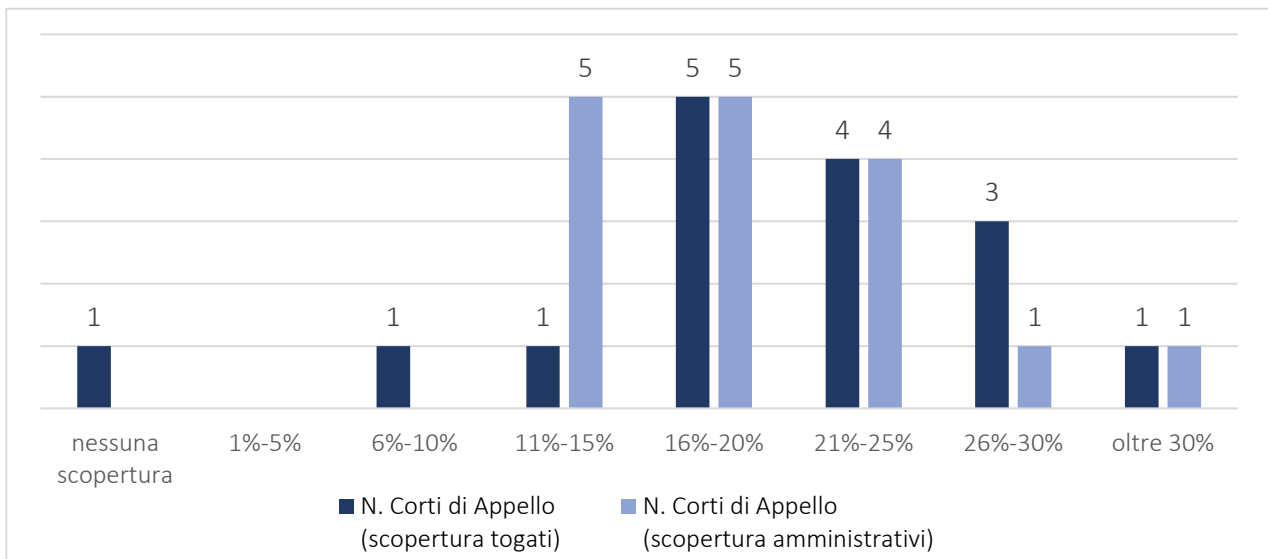
I dati considerati per l’analisi – resi disponibili dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero – si riferiscono alla scopertura effettiva rilevata negli Uffici nell’**anno 2021**, ossia al livello di scopertura del personale effettivamente in servizio in relazione alle dotazioni organiche dei singoli uffici.

##### Corti di Appello

Nelle Corti di Appello del Sud, la metà degli uffici (8) presenta livelli di scopertura del personale togato superiori al 20%, con un valore massimo del 43% registrato in un Ufficio, mentre in uno solo caso non si registra alcuna scopertura.

Non troppo distante è il livello di scopertura osservato per il personale amministrativo, in cui oltre un terzo degli Uffici (6) presenta livelli superiori al 20%, mentre la restante parte si attesta su valori compresi tra l’11% e il 20%.

Fig. 20 – Livelli di scoperta del personale togato e amministrativo nelle Corti di Appello

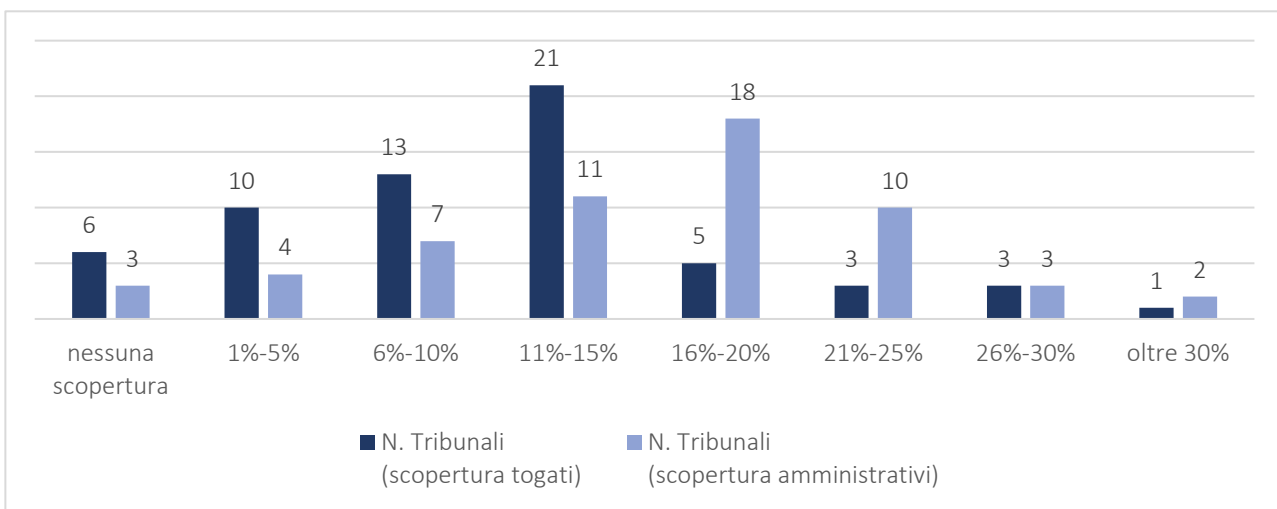


### Tribunali

Nei Tribunali del Sud, il livello di scoperta del personale togato si attesta per larga parte degli uffici a livelli inferiori al 15%. Nello specifico - al netto dei casi in cui non si registrano scoperture (6) - 23 uffici presentano livelli di scoperta inferiori al 10% e 21 livelli compresi tra l'11%-15%. Solo 4 Uffici registrano livelli superiori al 25%, con un valore massimo del 33% in un solo caso.

Osservando il personale amministrativo, la metà degli uffici (29) presenta livelli di scoperta compresi tra l'11% e il 20% e un quarto (15) supera questa soglia, con punte del 36% e del 54% in due uffici. In soli tre casi non si registrano scoperture relative al personale amministrativo.

Fig. 21 – Livelli di scoperta del personale togato e amministrativo\* nei Tribunali



\*Relativamente al personale amministrativo, per quattro uffici il dato non è disponibile

Osservando il dato sulle scoperture effettive in relazione alla dimensione dei Tribunali, pur non evidenziando rilevanti differenze, un dato che pare emergere è che in circa un quarto degli Uffici piccoli e medio-piccoli i livelli di scopertura sono superiori al 15%, mentre tale concentrazione è meno accentuata negli Uffici medi e grandi.

*Tav. 9 – Livelli di scopertura del personale togato \* dimensione dei Tribunali*

% Scopertura Effettiva – Togato	piccolo-medio piccolo	medio-grande	molto grande	Totale
nessuna scopertura	6	–	–	6
1%-5%	3	7	–	10
6%-10%	9	4	–	13
11%-15%	9	10	2	21
16%-20%	3	2	–	5
21%-25%	2	1	–	3
26%-30%	2	1	–	3
oltre 30%	1	–	–	1
<b>Totale complessivo</b>	<b>35</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>62</b>

Discorso non troppo diverso osservando il dato sul personale amministrativo; all'interno della categoria degli Uffici piccoli e medio-piccoli oltre un quarto degli Uffici presenta livelli di scopertura superiori al 20%, mentre tale concentrazione è meno accentuata negli Uffici medi e grandi. Diversa la condizione osservabile nei due Uffici molto grandi, in quanto i livelli di scopertura sono sempre compresi tra il 21% e il 30%.

Tav. 10 – Livelli di scoperta del personale amministrativo \* dimensione dei Tribunali

% Scopertura Effettiva - Amministrativi	piccolo-medio piccolo	medio-grande	molto grande	Totale
nessuna scoperta	2	1	–	3
1%-5%	3	1	–	4
6%-10%	3	4	–	7
11%-15%	7	4	–	11
16%-20%	7	11	–	18
21%-25%	6	3	1	10
26%-30%	1	1	1	3
oltre 30%	2	–	–	2
<b>Totale complessivo</b>	<b>31</b>	<b>25</b>	<b>2</b>	<b>58</b>
<i>Dato non disponibile</i>	4	–	–	4

A conclusione dell'indagine, si offre un quadro del personale togato e amministrativo assegnato al Settore Civile, analizzando i dati rilevati attraverso le *survey* realizzate nell'ambito delle attività di approfondimento della Commissione<sup>25</sup>.

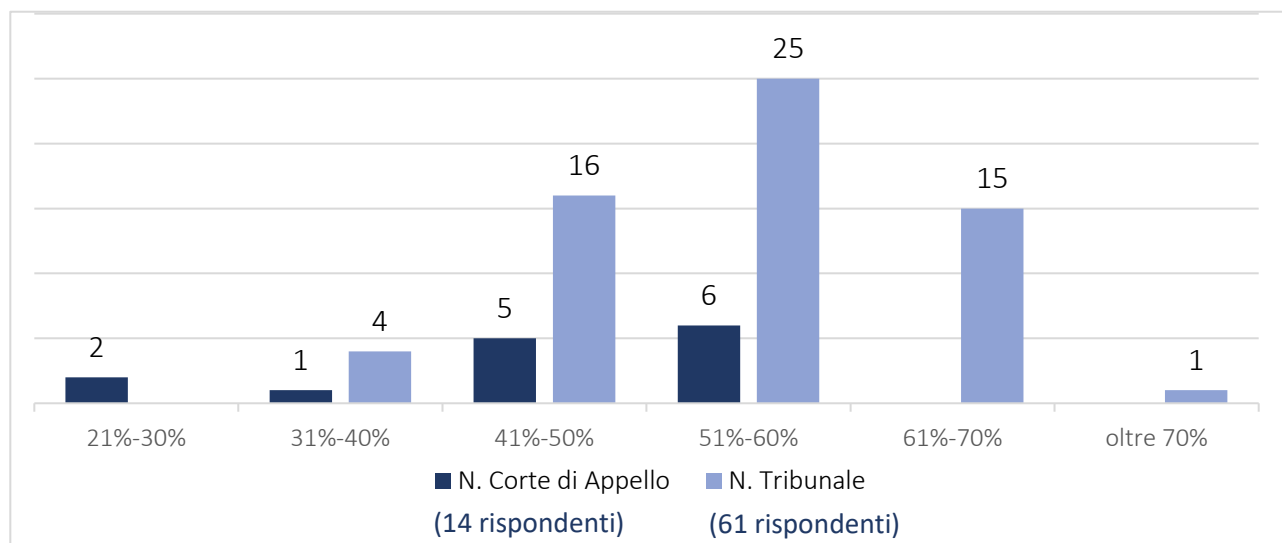
La quasi totalità delle Corti di Appello ha indicato di assegnare al contenzioso civile percentuali comprese tra il 41% e il 60% del personale togato in servizio; nello specifico in 5 casi tra il 41% e il 50% e in 6 casi tra il 51% e il 60%. Condizione questa indicata anche da due terzi dei Tribunali in cui si registrano, però, anche percentuali più elevate comprese tra il 61% e il 70% in 15 uffici.

Mediamente, quindi, **la tendenza che emerge pare sia quella di assegnare circa la metà del personale togato in servizio alla gestione del contenzioso civile.**

<sup>25</sup> Nel questionario ai Capi degli uffici giudiziari il dato è stato rilevato attraverso la seguente domanda: "Indicare il numero di personale togato in servizio presso l'Ufficio Giudiziario assegnato alla gestione del contenzioso civile (civile ordinario, lavoro, fallimenti, esecuzioni, volontaria giurisdizione) alla data di compilazione del questionario. (Se impegnato sia in ambito Civile sia in ambito Penale indicare la frazione di impiego in ambito Civile)".

Nel questionario ai Direttori amministrativi (o facenti funzione) il dato è stato rilevato attraverso la seguente domanda: "Indicare il numero di personale amministrativo effettivo (compreso applicati) in servizio presso il Settore Civile dell'Ufficio Giudiziario alla data di compilazione del questionario."

Figura 22 – Personale togato\* attribuito alla gestione del contenzioso civile

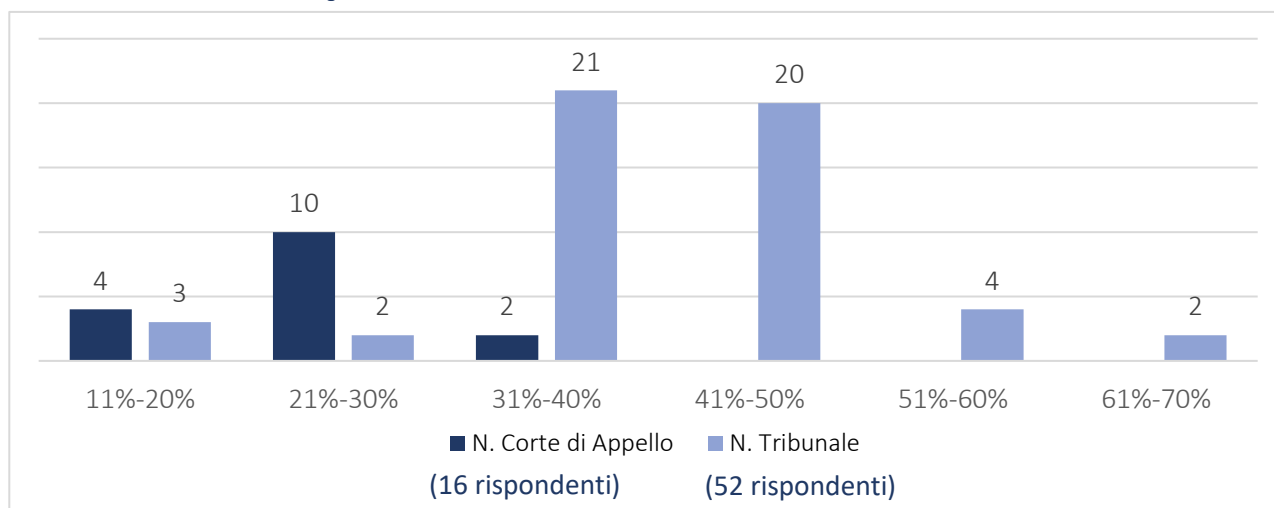


\*Personale togato in servizio presso l'Ufficio Giudiziario assegnato alla gestione del contenzioso civile (civile ordinario, lavoro, fallimenti, esecuzioni, volontaria giurisdizione) alla data di compilazione del questionario (ottobre, 2021).

Con riguardo al personale amministrativo, circa due terzi delle Corti di Appello hanno indicato di assegnare al Settore Civile tra il 21% e il 30% del personale in servizio. Più alte invece le soglie registrate nei Tribunali dove 21 Uffici hanno indicato valori tra il 31% e il 40% e 20 Uffici tra il 41% e il 50%.

Pertanto, mediamente, nelle Corti viene attribuito al Settore Civile circa un quarto del personale amministrativo in servizio, mentre tale valore è più elevato all'interno dei Tribunali pur essendo inferiore alle metà del personale in servizio.

Figura 23 – Personale\* amministrativo attribuito al Settore Civile



\*Personale amministrativo effettivo (compreso applicati) in servizio presso il Settore Civile dell'Ufficio Giudiziario alla data di compilazione del questionario (ottobre, 2021)

#### 4.5 Focus “uffici piccoli e medio piccoli”

Oltre la metà degli Uffici giudiziari del Sud si caratterizzano per essere di piccole/medio-piccole dimensioni, con sede in Comuni distanti dai centri di offerta dei servizi essenziali, gravati spesso da alti livelli di spopolamento e da un elevato, se non elevatissimo *turnover* della componente professionale “core” dell’attività.

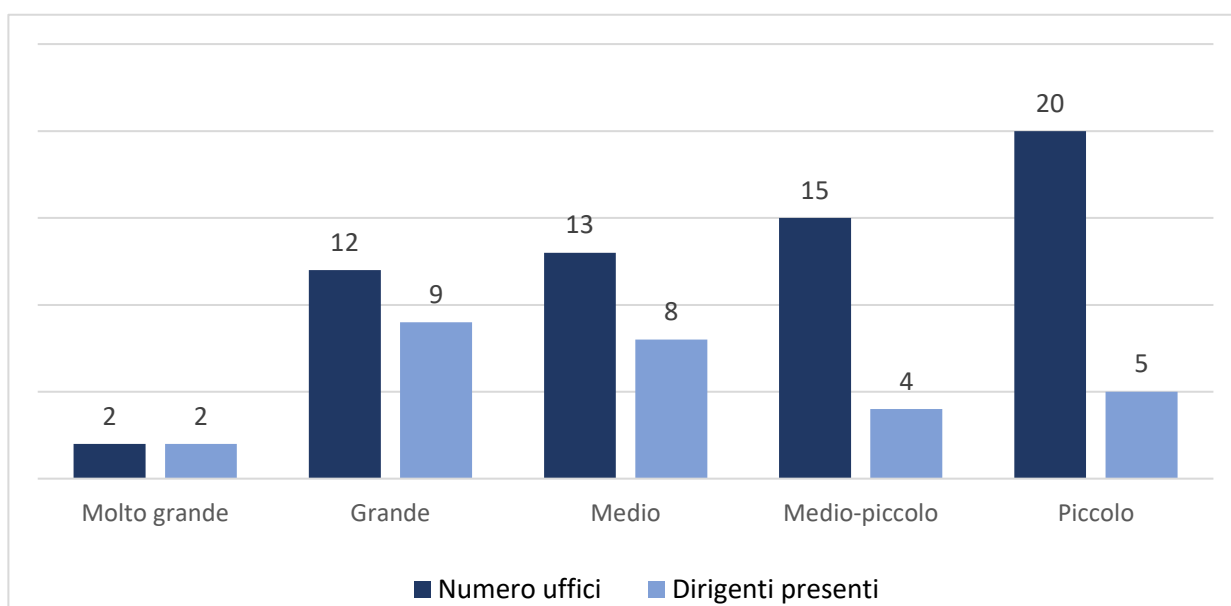
Si tratta della categoria dei Tribunali “interni” del Sud, sicuramente rintracciabile anche a livello nazionale, ossia quegli Uffici che operano nelle sedi del margine e che, pertanto, sperimentano le fragilità strutturali che sono proprie di questi territori.

Alle patologie sopra individuate si aggiunge un’ulteriore criticità. Infatti, è emersa **una grave carenza di personale dirigenziale** negli Uffici giudiziari del Sud, condizione peraltro condivisa con gli Uffici giudiziari del Centro e del Nord. Concentrando l’attenzione sui 62 Tribunali del Sud, solo 28 Uffici hanno in servizio un Dirigente Amministrativo e di questi 5, in realtà, sono gestiti da un reggente, ossia da un dirigente che ricopre l’incarico anche presso altro Ufficio. Nel complesso, **sono quindi 34 gli uffici giudiziari dove il ruolo del Dirigente Amministrativo è vacante o non è proprio previsto dalla pianta organica**. In questi Uffici giudiziari il ruolo del Dirigente Amministrativo è svolto dal Magistrato Capo dell’Ufficio il quale conseguentemente somma alla funzione di direzione e coordinamento dell’attività giurisdizionale, l’attività di direzione tecnica ed amministrativa.

Si tratta di una condizione che aggrava significativamente l’attività della figura apicale del Capo dell’Ufficio in quanto **costretto ad assumere responsabilità dirette su discipline e tematiche per il quale non ha specifica preparazione e non sufficiente tempo da dedicare**.

Nel grafico che segue si confrontano le dimensioni degli Uffici giudiziari con le presenze in servizio di Dirigenti Amministrativi.

Figura 23 – Dirigenti presenti \* Dimensione dell’Ufficio



Come si può osservare, solo nei Tribunali classificati come “molto grandi” al numero degli Uffici corrisponde il numero dei Dirigenti Amministrativi in servizio. In tutte le altre tipologie dimensionali di Uffici sono presenti scoperture via via crescenti: per 1/4 nei grandi Uffici, per poco più di 1/3 negli Uffici medi e per 3/4 negli Uffici medio-piccoli e piccoli.

In sintesi, **gli Uffici piccoli e medio piccoli soffrono maggiormente di un alto tasso di turnover**, operano con maggiore probabilità **in territori marginali**, sono quelli, come evidenziato dalla *survey* rivolta ai Capi degli Uffici giudiziari e dei Dirigenti Amministrativi, ad avere le **maggiori difficoltà a farsi supportare per le attività di monitoraggio dei flussi processuali** dagli uffici di statistica allocati a livello distrettuale ed infine, nella grande maggioranza dei casi, non dispongono di un supporto di coordinamento tecnico - amministrativo.

In pratica, **in questi Tribunali, all’aumentare del carico di attività per i Capi togati corrisponde la diminuzione di supporto di tipo amministrativo.**

## Capitolo 5 - Una diagnosi in sintesi

Dall'indagine della Commissione non emerge una specifica ed univoca "patologia" che colpisce gli Uffici giudiziari del Sud, come non emergono condizioni di contesto e di organizzazione omogenee nel territorio analizzato. Nelle note che seguono si rappresentano sinteticamente alcune evidenze che la Commissione ritiene caratterizzino principalmente gli Uffici oggetto di analisi.

La **strategia di recupero dell'arretrato** che ha interessato gli Uffici giudiziari italiani, attraverso la progettazione e realizzazione dei programmi di gestione ex art. 37 DL 98/2011, è stata adottata anche da tutti gli Uffici giudiziari del Sud con risultati analoghi a quelli delle altre macroaree territoriali. L'arretrato e la pendenza – che, si ricorda, influenza significativamente i valori di *disposition time* (DT) ottenibili - si sono progressivamente ridotti nel corso degli ultimi anni anche per gli Uffici giudiziari analizzati, **con indici di smaltimento simili a quelli nazionali**.

Quello che incide negativamente sugli Uffici giudiziari del Sud non sono le *performance* dell'ultimo triennio analizzato, ma l'elevato *stock* di procedimenti arretrati che compromette l'efficacia della loro azione, soprattutto per quanto riguarda i tempi di definizione dei procedimenti. Prova ne è che gli Uffici che sono riusciti a ridurre significativamente l'arretrato stanno progressivamente riducendo il DT, avvicinandosi al valore medio nazionale.

Se si vuole intervenire efficacemente sulla macchina organizzativa di questi Uffici Giudiziari occorre, quindi, attivare **percorsi straordinari di smaltimento dell'arretrato in coerenza con la straordinarietà della pendenza presente fin dall'inizio della *policy* di recupero dell'arretrato a livello nazionale**.

Questo dato strutturale non significa che non ci siano ampi spazi di miglioramento gestionale delle capacità di smaltimento dell'arretrato: **l'indagine ha messo in luce comportamenti manageriali molto diversi tra gli Uffici, con conseguenti risultati diversi e punte di eccellenza. Al contempo, l'indagine ha evidenziato che anche nel Sud comportamenti e prassi di gestione virtuosi ovvero efficaci sono ben presenti e di conseguenza diffondibili a tutti gli Uffici giudiziari**. Non risulta tuttavia capillarmente diffuso un sistema di controllo di gestione completo e flessibile per permettere interventi preventivi e tempestivi. **In assenza di sistemi di monitoraggio coerenti con la complessità gestionale e con le diverse tipologie dei servizi**, la disponibilità di esperti nell'estrazione di dati ed informazioni dalle banche dati digitali, piuttosto che l'elaborazione di cruscotti di controllo artigianali fanno sicuramente la differenza nell'attività di governo degli Uffici.

Il tratto che caratterizza tutti gli Uffici Giudiziari italiani, ma che appare particolarmente grave e rilevante in numerosi Uffici del Sud, è, come si è visto, **l'altissimo tasso di *turnover* dei Magistrati** con le conseguenze di cui si è detto. Alcuni Uffici Giudiziari del Sud operano in ambito civile praticamente solo grazie alla presenza di magistrati ordinari in tirocinio (MOT) che tuttavia, dopo quattro anni, ottenuta la legittimazione, si trasferiscono altrove e che, peraltro, a causa della limitata esperienza professionale non rappresentano sempre la soluzione migliore per affrontare le ingenti quantità di arretrato.

L'analisi a livello nazionale ha evidenziato **incertezze e criticità nella definizione, formalizzazione e diffusione delle innovazioni procedurali, organizzative e digitali, a prescindere dalla loro collocazione geografica**. Manca al Sud il supporto istituzionale, socioeconomico ed anche finanziario presente invece, in ausilio agli Uffici Giudiziari, in numerosi territori del Nord Italia. Sia l'implementazione di nuovi modelli di servizio, sia l'accelerazione dei processi di innovazione digitale, storicamente si sono sviluppati con maggiore facilità e rapidità grazie al supporto che il territorio ha offerto, a partire dai primi anni 2000, ai Tribunali ed alle Corti d'Appello.

Una caratteristica strutturale che, come si è visto, interessa particolarmente il Sud attiene alla **dimensione e alla collocazione geografica marginale degli Uffici di primo grado**. Si tratta di realtà organizzative particolari caratterizzate da **gap specifici, ridotta flessibilità operativa** e, nella grande maggioranza dei casi, dall'**assenza di adeguate professionalità amministrative a supporto dell'attività giurisdizionale**. Nella misura in cui si vuole che tali Uffici rappresentino una istituzione pubblica fondamentale al servizio della loro comunità di riferimento occorre garantire degli *standard* certi di funzionamento e di presidio, agendo sull'organizzazione e sulla professionalizzazione delle attività a supporto dei Capi degli Uffici in difficili contesti territoriali.

Dal punto di vista delle **condizioni edilizie e logistiche degli Uffici Giudiziari** analizzati, il quadro offerto dalle indicazioni fornite dal DOG e dall'Ispettorato Generale, oltreché dalle valutazioni emerse dalle *survey* ha posto la permanente difficoltà ad introdurre, a livello nazionale e regionale, sia interventi di manutenzione straordinaria, sia interventi di natura più strutturale, anche nei casi in cui sia gli uni che gli altri siano stati approvati e deliberati.

**Con riguardo all'Edilizia**, l'indagine svolta ha in particolare permesso di focalizzare, al di là dei numerosi progetti già avviati dal Ministero della Giustizia (v. relazione allegata):

- carenze di **spazi** sia per il personale amministrativo sia magistratuale, anche con riguardo a momenti di confronto tra le parti processuali fuori dall'udienza, e alla archiviazione della documentazione cartacea;
- carenze e/o inadeguatezza dei **sistemi di condizionamento dell'aria** (caldo/freddo);
- carenza di **manutenzione straordinaria degli immobili**;
- carenza di **aule protette per l'audizione dei soggetti fragili**.

Analogamente, è emersa, anche dalle risposte ai questionari, profonda insoddisfazione per il livello di adeguatezza dei servizi relativi a: parcheggi, trasporti pubblici, servizi igienici, presidi di emergenza sanitaria, servizi di orientamento.

**Tali carenze e/o inadeguatezze hanno evidente ricaduta negativa anche sul benessere del personale di magistratura e amministrativo e sugli Utenti del servizio giustizia, e inevitabili ripercussioni sull'efficienza del sistema giudiziario.**

Sul fronte del livello di **digitalizzazione della giustizia civile**, in base all'analitica ricostruzione svolta dalla DGSIA e ai risultati delle *survey*, i Tribunali e le Corti d'Appello del Sud non sembrano presentare alcun *gap* di conoscenza e di utilizzo rispetto agli altri Uffici giudiziari italiani.

L'analisi effettuata ha evidenziato una forte attenzione alla formazione ed allo sviluppo continuo dei sistemi informativi – informatici a supporto della giurisdizione e della gestione dei servizi, del tutto in coerenza con le caratteristiche di un processo di digitalizzazione e innovazione che una volta avviato proseguirà e andrà costantemente implementato.

Come si vedrà, sono numerosi gli ambiti procedurali ed organizzativi che gli Uffici chiedono di digitalizzare ed altrettanto numerose le innovazioni che la Commissione ha elaborato per semplificare e accelerare l'attività dei Tribunali e delle Corti d'Appello. Si tratta di ambiti di intervento e di proposte che interesseranno tutto il sistema della Giustizia in Italia e che richiederanno, in fase di implementazione e di diffusione, una maggiore attenzione per gli Uffici Giudiziari del Sud a causa del *gap* di risorse di cui si è detto.

## Capitolo 6 – Le proposte della Commissione

### 6.1 Il Sud come cantiere di innovazione

Quello giudiziario è un **sistema complesso, presidiato e coordinato da regole di funzionamento rigide** e, nello stesso tempo, da **ampi spazi di autonomia operativa** coerenti con i principi costituzionali sulla giurisdizione e con la necessità di adattare la risposta alla domanda di giustizia alle caratteristiche dei diversi contesti territoriali del Paese.

La complessità del sistema implica che gli effetti concreti dei recenti investimenti del Ministero della Giustizia, in termini di rafforzamento delle piante organiche degli Uffici Giudiziari e di incremento del personale amministrativo, saranno apprezzabili nel corso dei prossimi anni. A questi interventi vanno aggiunti, come si è avuto modo di precisare sopra, gli interventi straordinari previsti dal PNRR, finalizzati a migliorare l'efficienza del sistema. È necessario promuovere un'ulteriore spinta innovativa soprattutto nelle aree economicamente più depresse. Da tale esigenza è scaturita l'iniziativa interministeriale e dunque l'attività di questa Commissione.

I lavori della Commissione hanno permesso di focalizzare l'attenzione sulla situazione degli Uffici giudiziari del Sud, studiandone le specifiche criticità e, in non pochi casi, l'efficienza anche, al fine di individuare e promuovere strumenti di circolazione e diffusione delle buone pratiche esistenti ed elaborare e proporre soluzioni volte a migliorare le *performance* degli uffici giudiziari più in difficoltà. **A parte interventi mirati inerenti all'edilizia giudiziaria, buona parte delle proposte che seguono – e sicuramente quelle di carattere normativo – avranno un impatto sull'intero sistema giudiziario. Peraltro, numerose criticità individuate negli Uffici oggetto di analisi interessano anche Uffici del Centro e del Nord Italia.**

A fronte di soluzioni che, se accolte, coinvolgeranno tutti gli Uffici giudiziari italiani, **nel Sud è necessario superare il *gap* di supporto professionale ed economico che tendenzialmente caratterizza i processi di innovazione e sviluppo**, promuovendo e coordinando laboratori di sperimentazione, implementazione e diffusione, presso gli Uffici giudiziari, delle soluzioni individuate.

L'area del Mezzogiorno può diventare, quindi, un cantiere di innovazione, mediante l'implementazione delle soluzioni proposte in *partnership* con gli stessi Uffici sulla base di programmi ed impegni formalizzati, responsabili e condivisi, per misurare le condizioni di partenza delle criticità che si vogliono affrontare, realizzare gli interventi, monitorare gli avanzamenti degli interventi, valutare i risultati finali e definire le condizioni necessarie per diffondere progressivamente le soluzioni più efficaci.

È evidente che un programma straordinario di supporto allo sviluppo delle *performance* della giustizia nel Sud richiederà una capacità di cooperazione ed integrazione sugli obiettivi e sugli interventi da realizzare da parte di tutti gli "attori" del governo della giustizia italiana. **Un impegno che dovrà coinvolgere il CSM, l'Avvocatura, le diverse articolazioni del Ministero della Giustizia, in fondamentale**

**sinergia con il Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, in concreta attuazione di quanto trasfuso nel Decreto istitutivo della Commissione.**

Le proposte illustrate nei paragrafi che seguono hanno come denominatore comune la riduzione dei tempi della giustizia civile ed il miglioramento dello “stato di salute” degli Uffici giudiziari più in sofferenza.

Sono previsti:

- a) interventi finalizzati a ridurre il *turnover* degli Uffici giudiziari** che, ad oggi, ha impedito ai Capi degli Uffici di adottare stabili ed efficaci soluzioni organizzative;
- b) interventi volti ad incrementare l’informatizzazione, le infrastrutture digitali e le risorse materiali degli Uffici giudiziari**, potenziando ed innovando i sistemi informativi ministeriali ed introducendo strumenti di intelligenza artificiale a supporto dell’attività del Giudice;
- c) soluzioni finalizzate ad una migliore e più immediata circolazione e conoscenza delle prassi virtuose** realizzate e sperimentate negli Uffici giudiziari, in modo da renderle patrimonio comune della giurisdizione;
- d) proposte finalizzate al superamento delle criticità e carenze relative all’edilizia giudiziaria**, anche sotto il profilo della sicurezza dei luoghi di lavoro e della adeguatezza degli spazi.

Con riferimento ad alcune proposte di interventi la Commissione, con l’ausilio del DOG e delle relative Direzioni Generali, **ha espresso anche la quantificazione dell’impegno delle risorse finanziarie necessarie, sulla base degli elementi raccolti dagli Uffici del Ministero della Giustizia competenti per i singoli settori.**

Per una disamina più analitica di ogni proposta si rimanda alla documentazione allegata.

## **6.2 Proposte di modifiche normative volte ad introdurre incentivi e soluzioni finalizzate alla riduzione del *turnover* negli Uffici giudiziari**

Come si è visto, il *turnover* è un problema che affligge gli Uffici giudiziari del Sud, e in particolare quelli più piccoli e ubicati in aree di per sé già svantaggiate in quanto prive di servizi adeguati. Il Legislatore e il CSM hanno introdotto una serie di strumenti al fine di arginare il **problema**, che tuttavia non hanno raggiunto i risultati sperati.

Nel formulare le proposte di modifiche normative in tema di *turnover* la Commissione non ha ritenuto opportuno predisporre un vero e proprio articolato normativo, questo presupponendo approfondite interlocuzioni tra tutte le Amministrazioni interessate (il Ministero della giustizia nelle sue varie articolazioni, il CSM, il Ministero dell’economia e delle finanze, il Ministero per la pubblica amministrazione, per indicarne solo alcuni) e con i principali *stakeholders* (Ordini professionali, associazioni di categoria, e così via), nonché un attento lavoro di raccordo con le numerose riforme già *in itinere* (riforma del processo civile, riforma dell’ordinamento giudiziario, imminente

introduzione dell'ufficio per il processo); attività, queste, non compatibili con i tempi stabiliti per la conclusione dei lavori della Commissione.

Le proposte saranno quindi formulate indicando gli obiettivi e gli strumenti che si è ritenuto possano essere a tal fine impiegati e le possibili ricadute, anche dal punto di vista ordinamentale, distinguendo tra le **soluzioni volte a superare condizioni di difficoltà straordinaria e contingente**, e **soluzioni che si propongono di porre rimedio alle carenze strutturali degli Uffici e del sistema della mobilità dei Magistrati**.

### 6.3 Gli interventi strutturali volti a rimuovere le criticità esistenti

#### 6.3.1 Gli organici degli Uffici giudiziari e la loro revisione periodica

La recente revisione delle piante organiche collegata alla riforma della geografia giudiziaria non è stata sufficiente ad eliminare le sperequazioni che sovente si presentano tra un Ufficio e l'altro; tuttora, vi sono Tribunali e Corti d'Appello il cui organico non è sufficiente per fare fronte alle sopravvenienze e definire i procedimenti in un tempo ragionevole.

Dall'ultima indagine della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia sui sistemi giudiziari europei (Cepej 2020) risulta che in Italia il rapporto tra numero dei Giudici professionali e popolazione, pari a 11,6 giudici per 100.000 abitanti, è inferiore alla media europea, pari a 17,7; allo stesso modo, è di gran lunga inferiore alla media europea il rapporto tra Personale amministrativo e popolazione, mentre, per contro, in Italia il numero di Avvocati è superiore al triplo della media europea: 388,3 ogni 100.000 abitanti, a fronte di una media europea di 123.

Nonostante un rapporto giudici/popolazione inferiore alla media europea, in Italia il numero di procedimenti sopravvenuti per 100 abitanti è leggermente superiore alla media, quello dei procedimenti definiti è a sua volta superiore alla media o in linea con questa, **ma i procedimenti pendenti sono in numero enormemente superiore alla media europea**.

Rispetto agli *standard* europei, quindi, **in Italia abbiamo meno giudici per abitante ma più procedimenti sopravvenuti per abitante; ciò nonostante, si riesce a definire un numero di procedimenti in linea con le medie europee – a riprova del fatto che il problema dei ritardi nella giustizia non risiede nella produttività dei Magistrati**.

Anche il miglior sistema processuale non può funzionare in modo adeguato se non dispone innanzi tutto di sufficienti risorse in termini di personale di magistratura e amministrativo.

Deve aggiungersi la considerazione secondo cui il mero dato numerico rappresentato dalle sopravvenienze, dalle pendenze e dal *Disposition time* è insufficiente a descrivere in maniera adeguata il carico di lavoro effettivamente gravante sull'Ufficio giudiziario, dal momento che questo risente in gran parte anche del "peso" e della qualità dei procedimenti: è intuitivo, ad esempio, che un Ufficio in cui vengono introdotti, ogni anno, numerosi procedimenti penali caratterizzati da una

pluralità di imputati sottoposti a misura cautelare sarà gravato da una mole di lavoro ben superiore a quella di un Ufficio caratterizzato dallo stesso numero di sopravvenienze, tuttavia relative a procedimenti meno complessi.

Quelli in considerazione sono poi parametri soggetti a modifiche nel corso degli anni; la stessa “domanda di giustizia” è soggetta a oscillazioni, tanto a livello nazionale quanto a livello locale.

Se, quindi, si vuole che il servizio erogato dagli Uffici giudiziari del Sud sia in linea con gli *standard* europei – il che varrebbe ad eliminare una delle condizioni che ostacolano gli investimenti nel Mezzogiorno – **è imprescindibile far sì che ciascun Ufficio giudiziario sia dotato di un rapporto magistrati/abitante e magistrati/sopravvenienze almeno pari alla media europea**; e lo stesso deve valere, ovviamente, **con riguardo al personale amministrativo**.

Alla luce di tali considerazioni, la Commissione propone di introdurre una norma primaria che preveda **revisioni delle piante organiche periodiche e regolari**, condotte avendo riguardo non solo ai dati numerici di cui si è detto, ma anche – e soprattutto - all’effettivo carico di lavoro gravante sull’Ufficio e sul singolo Magistrato, analizzando fattori quali **le caratteristiche del territorio, la presenza di fenomeni di criminalità organizzata, il numero di udienze tenute**, e così via, all’esito delle quali variare, di conseguenza, le piante organiche in maniera tale da soddisfare i parametri di cui si è detto; ciò anche mediante aumento degli organici complessivi, qualora le risorse del sistema non siano sufficienti a soddisfare tale esigenza.

**Una soluzione di tal fatta richiede notevoli investimenti e quindi il reperimento delle risorse economiche a ciò necessarie**; non vi è organizzazione che a fronte di un aumento della domanda o, comunque, della necessità di aumentare la propria offerta riesca a fare affidamento solo su aumenti della produttività. Del resto, nell’ambito del servizio giustizia eccessivi aumenti di produttività a risorse immutate non possono che compromettere la qualità del servizio reso; il che rischia di innescare un circolo vizioso, poiché una cattiva qualità dei provvedimenti giurisdizionali si riverbera tanto in un aumento delle impugnazioni, e quindi in un ulteriore aggravio del sistema, quanto in un calo della fiducia dei cittadini sul funzionamento del sistema che, a sua volta, può scoraggiare gli investitori.

### 6.3.2 La riduzione delle vacanze di organico e la celere copertura dei posti

Attualmente risultano **vacanti negli Uffici giudiziari 1302 posti su 10.433, con una scopertura generale del 12,48%**. Il dato è destinato a peggiorare, in considerazione della prevedibile quantità di pensionamenti, del rallentamento dei concorsi conseguente all’emergenza legata alla pandemia da Covid-19 e della lunghezza delle procedure legate alla selezione dei nuovi magistrati e al periodo di tirocinio, pari a 18 mesi. Gli ultimi MOT sono entrati in servizio con DM del 2 marzo 2021 e hanno da poco iniziato il tirocinio, dunque inizieranno a svolgere le funzioni giudiziarie verosimilmente tra la fine del 2022 e l’inizio del 2023.

A ciò si aggiunga che la riduzione dell'età del pensionamento del personale di magistratura ha determinato ulteriori vuoti, sempre più difficilmente colmabili, e che la modifica dei requisiti di accesso al concorso, introdotta con la riforma dell'ordinamento giudiziario del 2006, ha ristretto la platea dei possibili concorrenti.

Il fenomeno del *turnover* sembra in buona parte prevedibile, avendo l'amministrazione (il Ministero per quanto riguarda i concorsi, il CSM per i trasferimenti) la disponibilità di dati, informazioni anche storiche sul fenomeno. Appare inoltre necessario prevedere, anche a livello di normazione secondaria, **lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e di programmazione preventiva che riducano al minimo i tempi di copertura dei posti vacanti.**

### 6.3.3 Programmazione annuale e politiche della mobilità

La programmazione annuale, a parere della Commissione, dovrebbe essere basata sulla individuazione, almeno approssimativa, delle risorse che saranno a disposizione di una struttura. Con specifico riguardo alle risorse professionali, appare necessaria **una politica della mobilità per il personale amministrativo e per il personale della magistratura che garantisca livelli di stabilità adeguati e che sia tarata sulle esigenze del servizio in tal modo consentendo di poter progettare e programmare le attività. Si pensi ad interventi che contengano la mobilità nelle sedi più disagiate, individuate sulla base di specifici ed oggettivi indici di criticità.**

### 6.3.4 Modifica dell'art.10 bis dell'Ordinamento giudiziario

Appare auspicabile un intervento sulla norma di cui all'articolo 10-*bis* dell'Ordinamento giudiziario (regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12), la quale prevede che, qualora il trasferimento deliberato determini (o renda più grave) nel posto di provenienza una scopertura del 35%, il CSM sospende l'efficacia del provvedimento sino alla delibera di copertura del posto lasciato vacante e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi, salvo che l'Ufficio di destinazione non abbia una scopertura uguale o superiore a quella dell'Ufficio di provenienza.

Tuttavia, negli Uffici di piccole dimensioni già una scopertura del 15% è tale da provocare gravi problemi organizzativi e di gestione dei flussi di lavoro, dal momento che può risultare complessa anche la stessa composizione dei collegi e la copertura dei posti di giudice per le indagini preliminari, tenuto conto del fatto che tali funzioni non possono essere svolte dai MOT.

Una percentuale di scopertura del 35%, del resto, corrisponde a più di 1/3 dell'organico di un ufficio. Considerato, quindi, che normalmente i trasferimenti avvengono dagli Uffici periferici verso quelli di maggiori dimensioni, e che questi ultimi sono maggiormente in grado di sopportare un prolungamento della vacanza dei posti, una riduzione della percentuale di scopertura in corrispondenza della quale scatta automaticamente la sospensione del trasferimento (portandola orientativamente al 20 o al 25%) contribuirebbe in buona misura a ridurre gli inconvenienti per gli

Uffici più disagiati, riducendo sensibilmente il lasso di tempo durante il quale il posto è destinato a rimanere scoperto. Ciò, del resto, non andrebbe a detrimento degli Uffici di destinazione che versano a loro volta in condizioni di disagio, posto che la norma non si applica quando questi abbiano scopertura uguale o più grave di quello di provenienza. Al tempo stesso, l'automatismo della sospensione del trasferimento farebbe sì che tanto l'Ufficio di provenienza quanto quello di destinazione sarebbero da subito in condizione di adottare gli opportuni accorgimenti organizzativi.

### 6.3.5 Modifica dei requisiti e degli incentivi per le sedi disagiate e per le applicazioni distrettuali ed extra distrettuali

I trasferimenti presso una "sede disagiata" e le applicazioni dovrebbero essere disposte avvalendosi di Magistrati che provengano da Uffici non in difficoltà, tenuto conto di criteri predeterminati inerenti alla quantità di arretrato, al *Disposition time* e al *Clearance rate*. La logica preminente dovrebbe essere quella di **garantire la permanenza dei Magistrati presso gli Uffici che presentano gravi indici di sofferenza, evitando, per effetto dell'applicazione, criticità negli Uffici di provenienza**. Si potrebbero prevedere **indennità di trasferimento** parametrize sul disagio e sull'effettivo costo che gli interessati dovrebbero sostenere, descrivendo gli Uffici giudiziari sulla base di indicatori territoriali in grado di rappresentare schematicamente il livello di reale disagio derivante da un trasferimento. A tal fine, si potrebbero considerare indicatori territoriali la distanza da stazioni/aeroporti nazionali; la presenza/assenza di poli ospedalieri; gli indici di spopolamento; altri indici di marginalità/centralità delle sedi degli Uffici giudiziari e la distanza di trasferimento.

### 6.3.6 Sviluppo di una politica di incentivi per favorire la permanenza dei Magistrati negli Uffici disagiati

Si potrebbero poi prevedere **ulteriori incentivi, sia di carattere economico che di punteggi aggiuntivi per i successivi trasferimenti**, per favorire la permanenza presso gli Uffici giudiziari di destinazione per un lasso di tempo coerente con le necessità degli Uffici stessi.

Si propone, in particolare, l'individuazione di incentivi per chi accetti di restare in servizio nell'Ufficio disagiato pur avendo acquisito la legittimazione a chiedere il trasferimento. Le proposte potrebbero configurare accordi per permettere all'Ufficio di programmare nel medio periodo le attività di gestione degli affari (civili e penali), ma anche ai diretti interessati di poter pianificare la propria vita personale e professionale. Anche la facilitazione logistica potrebbe incentivare la permanenza dei Giudici nelle sedi disagiate.

### 6.3.7 Implementazione dei criteri per l'individuazione delle sedi disagiate

Nell'ambito dell'interlocuzione con i Componenti della Terza Commissione del CSM è emersa la proposta, meritevole di valutazione, di prevedere la **possibilità di dichiarazione di sede disagiata anche**

per un singolo settore dell'Ufficio (penale/civile), considerato che il trasferimento di Giudici da un settore all'altro si rivela poco fruttuoso per l'Ufficio, essendo indispensabile un periodo di "riconversione" del magistrato.

#### 6.4 Interventi a supporto degli Uffici con indici di criticità operativa straordinaria e contingente

Si è avuto modo di constatare che il fenomeno del *turnover* è più accentuato nelle sedi caratterizzate da maggior arretrato; d'altronde, è un dato di comune esperienza che i carichi di lavoro particolarmente gravosi inducono i magistrati ad allontanarsi dalla sede disagiata appena possibile e, al contempo, rendono la sede poco ambita. **L'indagine svolta dalla Commissione ha, inoltre, permesso di accertare gli ottimi livelli di produttività degli uffici giudiziari del Sud ed i diffusi indici di ricambio positivi.**

L'eliminazione dell'arretrato assicurerebbe la gestione del contenzioso civile ordinario in tempi più che ragionevoli. È evidente, quindi, **che l'abbattimento dell'arretrato, determinando una riduzione dei carichi di lavoro attenuerebbe il fenomeno del *turnover* e favorirebbe l'accelerazione dei tempi dei procedimenti.** La Commissione ha pertanto avanzato una serie di proposte finalizzate all'eliminazione dell'arretrato.

##### 6.4.1 Applicazioni "da remoto"

Uno dei principali strumenti che l'ordinamento giudiziario mette a disposizione per far fronte al fenomeno del *turnover* è quello delle **applicazioni infra o extra distrettuali.**

L'esperienza dimostra che tale strumento è insufficiente e causa ulteriori disagi, e quindi resistenze, negli Uffici "cedenti" senza risultati positivi accettabili per gli Uffici che ricevono i magistrati; senza contare i disagi sul piano personale nascenti da trasferimenti temporanei in altra sede.

La Commissione propone, quindi, di intervenire con un sistema diverso e, naturalmente, adeguatamente disciplinato.

Individuati gli Uffici giudiziari che necessitano di interventi straordinari e programmati per la presenza di arretrato patologico, potrebbe essere **disposta l'applicazione, su base volontaria, di magistrati, senza esonero, o con un minimo esonero dall'attività giudiziaria che svolgono negli Uffici giudiziari cui sono assegnati.** L'impegno aggiuntivo potrebbe essere compensato con adeguati incentivi caratterizzati da una base fissa e da una parte di incentivo subordinata alla realizzazione dell'obiettivo (azzeramento di arretrato) fissato dal Capo dell'Ufficio in un arco temporale determinato.

Il Magistrato dovrebbe avere la possibilità di gestire l'applicazione nell'Ufficio "da remoto", mediante estensione del regime processuale introdotto con lo stato di emergenza sanitaria (udienza telematica e procedimento a trattazione scritta). Sarebbe opportuno, inoltre, che il magistrato legittimato a esprimere la disponibilità all'applicazione fosse individuato nell'ambito degli Uffici giudiziari con indici

univoci attestanti un positivo “stato di salute” (quali, ad esempio, percentuali di scoperta e arretrato ultratriennale o ultrabiennale inferiori alla media nazionale, *clearance rate* e *disposition time* più performanti rispetto alla media nazionale). Sono da evitare applicazioni di Magistrati provenienti da Uffici in difficoltà.

**La proposta presuppone un intervento normativo specifico.** Si tratta di modalità già sperimentata nel sistema; si pensi all’attività “in applicazione non esclusiva” svolta dai Giudici presso le commissioni tributarie, che sta registrando risultati positivi in tema di abbattimento degli arretrati.

Si potrebbe anche pensare – a parere della Commissione – di coinvolgere in questo programma nazionale di azzeramento dell’arretrato Magistrati in pensione che siano ancora disposti a cimentarsi nell’attività giudiziaria. Anche costoro dovrebbero essere incentivati da una indennità composta da una base fissa e da una percentuale subordinata alla realizzazione dell’obiettivo fissato dal Capo dell’ufficio.

Considerata la particolare difficoltà in cui versano, con riguardo all’arretrato, gli Uffici meridionali, le risorse necessarie a garantire gli incentivi potrebbero essere fornite anche dall’esterno, rispetto al Ministero della Giustizia, soprattutto se il progetto dovesse essere attuato in territori particolarmente difficili nei quali **l’inefficienza del sistema giudiziario compromette la credibilità stesso dello Stato e contribuisce ad aumentare le differenze sociali ed economiche all’interno del Paese.** La soluzione proposta può essere intesa come un investimento di natura strutturale, in ragione del fatto che sarebbe finalizzata all’abbattimento dell’arretrato nella giustizia civile del Sud e, quindi, alla creazione delle condizioni necessarie per assicurare tempi processuali più rapidi ed il rilancio economico dell’intera area meridionale.

#### 6.4.2 Task force di pronto intervento

Potrebbe essere opportuno prevedere un **ampliamento dell’organico dei magistrati assegnati alle piante flessibili distrettuali**, in modo da poter comporre delle *task force* finalizzate a supportare Uffici giudiziari con difficoltà temporanee e/o strutturali, eventualmente anche tramite applicazioni extra-distrettuali. Anche in questo caso, le *task force* potrebbero operare sulla base di progetti predisposti dai Capi degli uffici, concordati con i diretti interessati, con durata di due/tre anni, prevedendo l’aggiornamento del piano di lavoro sulla base degli esiti trimestrali/semestrali/annuali, e con celebrazione di udienze da remoto, e a trattazione scritta oppure, in alternativa con previsione di soluzione mista (*on line* ed *on site*) a seconda delle materie trattate, con incentivi economici e/o di carriera. L’attività della *task force* dovrebbe riguardare esclusivamente la gestione dei procedimenti arretrati, permettendo ai magistrati di presidiare il resto della giacenza e le sopravvenienze.

## 6.5 Proposte di sviluppo organizzativo e di miglioramento dei servizi

Le proposte di interventi i fini di sviluppo organizzativo e di miglioramento dei servizi e delle condizioni di lavoro degli operatori della giustizia possono essere suddivise in quattro aree tematiche:

- sviluppo dei servizi rivolti all'Utenza della giustizia civile;
- governo dell'organizzazione e sviluppo delle professionalità;
- valorizzazione del ruolo degli Uffici giudiziari nel loro territorio;
- governo della domanda di giustizia.

### 6.5.1 Sviluppo dei servizi rivolti all'utenza

Il miglioramento della *performance* degli Uffici giudiziari implica la **necessità di migliorare i servizi rivolti specificatamente all'Utenza qualificata e all'Utenza non qualificata**. Se la prima chiede rispetto dei tempi, assistenza adeguata e coerente con la digitalizzazione degli scambi informativi e documentali, la seconda, i cittadini, richiede il rafforzamento di capacità di ascolto, interazione, assistenza e supporto all'accesso e alla fruizione dei servizi. Non è infrequente che si tratti di un'utenza fragile, quasi sempre impreparata ad accedere con facilità ai servizi, in particolare a quelli offerti dalla Volontaria Giurisdizione.

Una prima area di intervento è stata, dunque, individuata **nel rafforzamento e nella specializzazione dei servizi** rivolti a tale tipo di utenza. L'interazione deve partire innanzitutto dalla "conoscibilità" e comprensione delle strutture giudiziarie e del funzionamento dei servizi, richiede l'applicazione di tecniche di *legal design* per riprogettare le informazioni, le comunicazioni ed i modelli digitali o cartacei per accedere e fruire dei servizi; i modelli di gestione ed erogazione dei servizi devono essere reingegnerizzati partendo dal fabbisogno e dal livello di competenza dei cittadini/utenti.

In secondo luogo, ogni sede giudiziaria deve disporre di un **proprio portale web progettato su un format omogeneo, idoneo a garantire una conoscenza agevole della sede con riguardo ai servizi offerti, agli aspetti logistici, alle modalità di accesso e di fruizione dei servizi stessi e in grado progressivamente di offrire servizi online, da affiancare alle modalità tradizionali di accesso**. Portali web di informazione, di assistenza e di erogazione delle risposte alle domande dell'utenza devono essere gestiti da "redazioni" circoscrizionali e distrettuali, per garantire il presidio e l'aggiornamento costante e continuo.

La "gestione digitale" dei Palazzi di giustizia permetterà non solo di riqualificare gli ambienti e gli sportelli di servizio ma anche di sviluppare soluzioni di guida ed orientamento digitali, presidiate ed aggiornati da personale dotato di competenze tecniche adeguate.

Anche la gestione con metodiche di "*smart building*" consentirà l'aggiornamento periodico delle informazioni, nonché l'attivazione ed il monitoraggio degli interventi di manutenzione, e richiederà l'aggiornamento continuo degli interventi effettuati e dello stato dell'arte delle strutture immobiliari.

Occorre di conseguenza sviluppare specifiche competenze tecniche per garantire che gli investimenti strutturali che saranno realizzati non vengano vanificati per mancanza di presidio tecnico e professionale.

Inoltre, l'accesso ai disabili e a chiunque abbia difficoltà deve essere sempre garantito in concreto.

### 6.5.2 Governo dell'organizzazione e sviluppo delle professionalità

A fronte di un'organizzazione giudiziaria "in transizione", caratterizzata da impegnativi e importanti percorsi di sviluppo (come l'Ufficio per il Processo) e di completamento del percorso di digitalizzazione, sono state ravvisate **criticità nei servizi rivolti agli Utenti non qualificati**, un utilizzo prevalente del personale amministrativo su attività non informatizzate e la frequente assenza di ruoli professionali di direzione e coordinamento dei servizi.

Per valorizzare le risorse e l'impegno del corpo professionale degli Uffici giudiziari, con particolare attenzione agli apparati tecnici ed amministrativi, in corso di ricambio generazionale, si propongono i seguenti interventi.

#### **Rafforzamento e sviluppo delle capacità di management e coordinamento amministrativo e tecnico**

Per far fronte alla **limitata presenza di profili professionali specializzati nel coordinamento e nella direzione dei servizi tecnici ed amministrativi** è possibile, a parità di dotazione dirigenziale, affrontare il tema della debolezza direzionale degli apparati amministrativi perseguendo strategie che non necessariamente prevedano soltanto l'assunzione di nuovi Dirigenti.

Innanzitutto, **l'introduzione di figure di "quadri" intermedi dotati di indennità di posizione e direzione** a supporto dell'attività di coordinamento dei servizi e degli Uffici giudiziari di piccole dimensioni. Il Ministero della Giustizia non contempla queste figure professionali e contrattuali, salvo l'adeguamento dell'ordinamento professionale alla luce di quanto previsto dal nuovo CCNL appena sottoscritto e in attesa di registrazione dalla Corte dei conti. Si tratta di figure diffuse in numerose articolazioni statali e dell'amministrazione locale, finalizzate a **garantire il coordinamento delle unità di servizio specializzate**, nelle sedi dimensionalmente più contenute. L'introduzione della figura di "quadro" oltre a permettere di ripristinare la funzione di coordinamento nei Tribunali piccoli e medio-piccoli aprirebbe allo sviluppo di un percorso organizzato e di una carriera tecnica ed amministrativa che oggi appare di fatto bloccata per le figure contrattuali dei dipendenti e dei funzionari non Dirigenti dell'amministrazione.

Altra soluzione presuppone il superamento del "modello unico funzionale" di Ufficio giudiziario, nei fatti vigente nel sistema della Giustizia italiana, a vantaggio di un sistema multilivello coordinato dal Ministero della Giustizia. Allo stato, tutti gli Uffici giudiziari, a prescindere dalle dimensioni, dalla dotazione organica e dalla presenza o meno di professionalità adeguate, gestiscono le stesse funzioni,

con replicazione dei costi e dei fabbisogni diseconomica e difficile da coprire dal punto di vista professionale, come ben evidenziano le frequenti richieste di personale specializzato emerse dalla *survey* dei Dirigenti Amministrativi e dei Capi degli uffici. Occorre incrementare il processo di sviluppo di *task force* professionali al servizio degli Uffici giudiziari su scale superiori a quelle circoscrizionali, processo peraltro già avviato dal DOG per quanto riguarda la digitalizzazione, la formazione professionale, la statistica ed in futuro per la gestione e manutenzione degli immobili. **Occorre sviluppare una logica multilivello più sistemica** che riporti a adeguate economie di scala tutti i servizi che non richiedono la presenza sul territorio quali, ad esempio, i servizi di gestione del personale, di contabilità e di pagamento, concentrando e specializzando sul territorio la gestione dei servizi specificatamente rivolti all'Utenza interna ed esterna.

**L'organizzazione territoriale delle articolazioni amministrative e tecniche dovrebbe, in pratica, adattarsi alle diverse dimensioni degli Uffici giudiziari per garantire, in una logica di sussidiarietà verticale, gli stessi *standard* per tutti gli Uffici.**

Analoga logica dovrebbe essere perseguita nella programmazione dei posti di dirigenza, anche eventualmente prevedendo per gli Uffici un ruolo unico per poli circoscrizionali in quelle realtà che, per dimensione, lo consentono. Tale soluzione favorirebbe lo sviluppo di sinergie amministrative e tecniche in Uffici strutturalmente correlati nella gestione degli affari civili e penali, e potrebbe armonizzare i flussi di lavoro, ovvero i servizi rivolti agli Utenti. Nei contesti di piccole dimensioni piuttosto che non avere alcun dirigente ed alcuna funzione direttiva sarebbe meglio prevedere – a parere della Commissione - un'unica dirigenza per Tribunale, Ufficio del Giudice di Pace e Procura della Repubblica.

### **Favorire lo sviluppo professionale del Personale della Giustizia**

In questa fase di forte cambiamento dei servizi giudiziari, occorrerebbe una politica del personale tesa alla **riqualificazione professionale ed allo sviluppo di nuove competenze professionali coerenti con l'evoluzione della domanda di giustizia e con i nuovi strumenti tecnologici**. Partendo anche dai percorsi di innovazione digitale indicati da questa Commissione, possono essere individuate **linee di sviluppo organizzativo per il corpus professionale delle cancellerie civili**.

Il rafforzamento dei sistemi di controllo di gestione nel settore civile, previsti anche dal PNRR, prevedendo l'ampliamento del monitoraggio e della valutazione dei processi di lavoro all'ambito amministrativo, suggeriscono lo sviluppo di specifiche professionalità.

La **realizzazione di siti web degli Uffici giudiziari** sotto il diretto controllo del Ministero permetterà di erogare numerosi servizi *online* che richiederanno un presidio costante ed una specifica capacità di gestione degli stessi. La digitalizzazione degli interscambi informativi e documentali con gli utenti non eliminerà il fabbisogno di competenze tecniche e relazionali dei servizi rivolti direttamente ai cittadini. Come evidenziato dalle analisi effettuate, occorre professionalizzare su questa specifica

categoria di Utenti il personale amministrativo per sviluppare migliori capacità di gestione ed erogazione dei servizi e delle forme di assistenza.

**Il processo di valorizzazione e di sviluppo delle competenze** potrebbe ricostituire e potenziare il senso di appartenenza e l'identità dell'organizzazione della Giustizia, con particolare attenzione alla categoria professionale tecnica ed amministrativa, poco coinvolta e con rischi concreti di marginalizzazione rispetto alle funzioni *core* degli Uffici giudiziari. Da questo punto di vista **occorre potenziare, in coerenza con gli interventi di innovazione in corso e con quelli che seguiranno** – come evidenziato dal DOG – **percorsi di sviluppo professionale e di carriera permanenti, caratterizzati da piani di formazione, aggiornamento ed interscambio professionale continuo anche al fine di implementare la relazione tra il personale ed il sistema della giustizia.**

### **Sviluppare il ciclo delle performance e della direzione per obiettivi**

Nell'ambito del rafforzamento e sviluppo delle capacità di *management* degli Uffici giudiziari appare fondamentale **qualificare e valorizzare il ciclo delle performance e della direzione per obiettivi**, evitandone la burocratizzazione e lo svuotamento delle finalità. Perché ciò avvenga occorre incentivare gli Uffici a **costruire piani di lavoro e a individuare obiettivi di sviluppo dei servizi tecnici ed amministrativi**, attraverso una programmazione "a cascata" che si connetta ai processi di innovazione tecnologica, normativa, di evoluzione dei servizi e delle professionalità a livello nazionale/distrettuale/circondariale e che implementi l'utilizzo di strumenti di misurazione *ex ante ed ex post* con reali poteri di indirizzo e valutazione. La pianificazione e definizione degli obiettivi annuali e pluriennali, ed il sistema di incentivazione ad essi correlato, dovrebbe avvenire secondo **processi di analisi e progettazione moderni che permettano l'utilizzo anche di metodiche di valutazione del perseguimento degli obiettivi gestionali proposti**. Tra questi, la Commissione suggerisce la sperimentazione e successiva implementazione di **modelli di analisi basati sul risk management relativo al raggiungimento del risultato**.

Sarà indispensabile potenziare un coordinamento a livello nazionale per promuovere modelli di gestione del ciclo delle *performance* e di direzione per obiettivi per favorire lo sviluppo di **buone pratiche di progettazione e direzione e di know how condiviso tra gli Uffici sui percorsi e gli ambiti di innovazione organizzativa e tecnica**.

### **Sviluppo di un sistema di controllo di gestione sull'uso delle risorse e sui risultati degli Uffici giudiziari**

Come evidenziato dalle risposte ai questionari, sia i Capi degli Uffici, sia i Dirigenti Amministrativi utilizzano gran parte del tempo per monitorare i flussi di lavoro e l'impiego delle risorse loro affidate ed auspicano l'evoluzione dei sistemi di monitoraggio delle statistiche e/o lo sviluppo di un sistema di controllo di gestione in grado di monitorare le attività dell'organizzazione non solo *ex post*, ma anche e soprattutto *in itinere*.

Pare opportuna l'individuazione di modelli attraverso i quali indicare i processi organizzativi chiave e di supporto, definendo fasi, tempi e responsabilità, desunti dalla normativa in vigore e dalla casistica negli Uffici, al fine di un puntuale controllo di gestione non solo sui dati di *input* e *output*, ma anche su quelli *in itinere*, favorendo interventi migliorativi sui dati che non sono in linea con quelli previsti dal modello proposto. Tale approccio, oltre a permettere di misurare anche gli effetti dei processi di innovazione organizzativa e di digitalizzazione in corso, garantirebbe il controllo e l'intervento strategico nelle attività di staff, sia per il Capo dell'Ufficio, sia per il Dirigente amministrativo.

Si propongono quindi soluzioni quali: **l'implementazione dei registri informatici attraverso modifiche evolutive e l'implementazione e lo sviluppo dell'uso dell'applicativo c.d. "pacchetto ispettori"**<sup>26</sup>, rendendolo operativo in tutti i settori della giurisdizione e dell'amministrazione.

### 6.5.3 La valorizzazione del ruolo degli Uffici giudiziari nel territorio

La Commissione propone di attivare una serie di azioni volte a **favorire un ruolo attivo e propositivo degli Uffici giudiziari nei confronti del territorio e delle comunità locali** al fine di semplificare ed ottimizzare l'accesso ai servizi, di svilupparne di nuovi ed aumentare il ruolo istituzionale degli Uffici.

Un primo intervento può riguardare la sperimentazione e successiva diffusione presso i territori del Sud di **tavoli di coordinamento inter-istituzionali** per **(i)** favorire la condivisione ed interoperabilità delle banche dati pubbliche locali e nazionale (es. anagrafe e stato civile), **(ii)** potenziare l'utilizzo degli strumenti del processo civile telematico anche presso gli enti locali, **(iii)** promuovere e condividere criteri comuni di individuazione e formazione di consulenti, periti, curatori, delegati, amministratori di sostegno, tutori, **(iv)** predisporre convenzioni e protocolli operativi per l'interscambio di servizi con gli enti e le amministrazioni locali e con le Università.

L'osservazione empirica dei flussi di lavoro degli Uffici giudiziari evidenzia che molte delle questioni trattate sono riconducibili a limitati fenomeni socioeconomici. È stato anche osservato che (specialmente in ambito civile) una parte consistente dei procedimenti coinvolge determinate "parti" ricorrenti o resistenti (c.d. cause seriali).

I fenomeni criminali più frequenti impongono una riflessione sull'efficacia della prevenzione e sulle cause che generano tali fenomeni. La linea di azione dovrebbe mirare a consolidare il rapporto tra sistema giudiziario e contesto socioeconomico al fine di agire sulla domanda di giustizia sotto il duplice profilo dell'**analisi dei principali fenomeni che generano flussi di lavoro e dell'individuazione di soluzioni dirette a prevenire la necessità di accesso alla giurisdizione**. I tavoli territoriali di coordinamento tra gli uffici giudiziari ed i principali interlocutori pubblici e privati (in modo simile a quanto avviene nelle conferenze dei servizi) potrebbero studiare e proporre soluzioni dirette ad

---

<sup>26</sup> Si tratta di un *software* capace di estrarre i dati dai registri informatici per attività di monitoraggio e gestione, utilizzato dall'Ispettorato Generale in occasione delle verifiche ispettive presso uffici giudiziari e spesso utilizzato anche dai capi ufficio per attività di gestione e monitoraggio dei flussi.

evitare l'insorgere di contenzioso, deflazionando la domanda giudiziale e ad agevolare la gestione dei flussi di lavoro ricorrenti e seriali.

L'intervento di progettazione, sperimentazione e diffusione potrebbe beneficiare dell'esperienza dei progetti attivati nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale e in particolare del progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'abbattimento dell'arretrato realizzato e proposto dalle Università.

Analogo intervento di costituzione di tavoli di lavoro interistituzionali potrebbe essere realizzato anche a livello nazionale per affrontare il tema dell'eccesso di domanda giudiziale che, secondo la Commissione Europea, affligge l'Italia, cercando di individuarne le ragioni e verificando la possibilità, attraverso momenti di coordinamento, di un intervento da parte dei *big customer* pubblici che consenta di soddisfare preventivamente i bisogni delle parti rendendo non necessario il ricorso all'Autorità Giudiziaria. **Tavoli di lavoro di questo genere potrebbero essere istituiti con il Ministero della Pubblica Istruzione, l'Agenzia delle Entrate, l'INPS, il Ministero delle Finanze, gli Enti Locali, l'Avvocatura della Stato, il Sistema Bancario, le Università.**

Il Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale potrebbe assumere un ruolo importante al riguardo.

Un altro ambito di intervento riprende il progetto, già in corso di diffusione, degli "Uffici di Prossimità" presso Comuni ed unioni di Comuni per garantire un collegamento più agevole a quelle fasce di cittadini che, per ragioni oggettive o soggettive, hanno difficoltà a relazionarsi con le strutture giudiziarie: si pensi, in particolare, agli Utenti della volontaria giurisdizione e al vasto ambito delle amministrazioni di sostegno. Il progetto, in parte già finanziato nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale, si fonda in particolare sulle **relazioni tra Regioni ed Enti locali**. Una delle principali criticità nella diffusione di questo strumento sembra risiedere a livello dei Comuni, sicché il potenziamento delle risorse a disposizione dei Comuni per implementare i servizi connessi alla giurisdizione costituirebbe un possibile volano alla diffusione dell'iniziativa e alla cooperazione istituzionale tra Enti pubblici locali e nazionali.

E' necessario **potenziare le capacità degli Uffici giudiziari nel rendere conto, in maniera trasparente, della loro azione e servizio a favore dell'Utenza e, in generale, delle comunità locali, favorendo la conoscibilità pubblica delle performance**, con particolare riguardo ai tempi di risposta e di erogazione delle prestazioni ed agli *standard* di assistenza garantiti, **sviluppando un'attività di rendicontazione sociale (attraverso la redazione, in sinergia con le Università, di Bilanci sociali di responsabilità) che rappresenti periodicamente l'andamento dei principali indicatori di performance dell'ufficio giudiziario.**

#### 6.5.4 Governo della domanda di giustizia

Rientrano in quest'area di interventi le **soluzioni organizzative che facilitino lo smaltimento della domanda giudiziaria e contribuiscano all'abbattimento della pendenza**. Si propongono alcuni interventi specifici che affrontano molteplici profili.

##### **L'omesso pagamento del contributo unificato**

L'omesso pagamento del contributo unificato è fenomeno estremamente diffuso negli Uffici giudiziari. Come è noto, tranne i casi di esclusione oggettiva o soggettiva (tipo di procedura o ammissione al gratuito patrocinio), al momento dell'iscrizione di un procedimento è obbligatorio il pagamento di un contributo; sennonché la sanzione è di natura esclusivamente pecuniaria e si realizza solo all'esito (peraltro sembra in maniera non sistematica) di una complessa procedura amministrativa che coinvolge due amministrazioni.

Ad avviso della Commissione, sarebbe innanzitutto opportuno attuare **strumenti idonei ad acquisire i dati relativi all'omesso pagamento del contributo unificato** (numero delle cause iscritte senza il pagamento del contributo, valore economico dell'evasione fiscale, costo per l'Amministrazione giudiziaria per il recupero del pagamento).

Fermi restando i diritti di tutti i soggetti ai quali viene riconosciuto il patrocinio a spese dello Stato, la Commissione propone un intervento legislativo che preveda, in caso di omesso o non adeguato pagamento del contributo unificato, **la sospensione del procedimento** per un congruo periodo, al fine di consentire alla parte di regolarizzare la propria posizione; la mancata regolarizzazione dovrebbe essere considerata mancato interesse alla prosecuzione della procedura, fermo restando il diritto dello Stato al recupero delle somme. Ovviamente andrebbero esclusi dalla sospensione tutti i procedimenti di natura cautelare, al fine di assicurare comunque una tutela giudiziaria a tutte le situazioni giuridiche esposte a danni attuali, gravi e/o irreversibili. La Commissione ha preso atto che il Parlamento ha recentemente vagliato una proposta simile. In merito si evidenzia che la proposta formulata da questa Commissione non è connotata da profili di incostituzionalità. In primo luogo, in quanto il mancato pagamento del contributo unificato non impedirebbe la pendenza della lite ma comporterebbe una mera quiescenza della stessa, preservando gli effetti sostanziali e processuali della domanda. Ai soggetti interessati sarebbe concessa la possibilità di regolarizzare la propria posizione senza compromissione dei propri diritti. Tale meccanismo non è estraneo all'ordinamento italiano in quanto è fenomeno noto che lo Stato condizioni l'accesso a determinate prestazioni al contestuale pagamento di somme (si veda quanto stabilito in tema di prestazioni sanitarie non urgenti, che pure attengono all'esercizio del diritto alla salute costituzionalmente garantito).

## Gli appelli avverso le sentenze emesse dal Giudice di pace

Andrebbe affrontato il significativo carico di lavoro dei Tribunali costituito dagli appelli avverso le sentenze civili dei Giudici di Pace. È, in primo luogo, necessario dare evidenza al relativo dato al fine di consentire una puntuale rilevazione del fenomeno e l'eventuale emersione di indirizzi costantemente disattesi dai giudici del gravame. È essenziale, pertanto, una modifica dei sistemi informativi della giustizia che consentano di raggiungere il risultato. Assunta consapevolezza del sistema sarà possibile, nel rispetto delle prerogative e dell'autonomia nell'esercizio della giurisdizione, promuovere azioni dirette a consentire maggiore omogeneità giurisprudenziale, e a proporre soluzioni di carattere pragmatico anche mediante il contributo dei tavoli interistituzionali, di cui si è detto in precedenza.

## Gli orientamenti giurisprudenziali degli Uffici

Ulteriore profilo attiene alla necessità di implementare la conoscenza da parte dei singoli Giudici degli orientamenti giurisprudenziali dei colleghi al fine di realizzare in concreto quel confronto che, per effetto della monocraticità, si è attenuato. La informazione degli orientamenti giurisprudenziali offerta anche all'Avvocatura e all'Utenza in generale, innanzi tutto attraverso i Siti web, potrebbe sicuramente avere un effetto benefico sulla riduzione della domanda giudiziale.

Essenziale è la creazione e diffusione delle banche dati della giurisprudenza di merito, nonché di strumenti informatici idonei a garantire al giudice di primo grado la conoscenza degli esiti delle eventuali impugnazioni delle decisioni (i temi saranno affrontati nei paragrafi 6.7 e 6.8 relativi alle proposte di digitalizzazione nonché nel paragrafo 6.10 inerente alle proposte per una migliore circolazione delle buone prassi).

## Il metodo sequenziale nella gestione del processo

Questo metodo è basato sul principio che si debba trattare un processo solo dopo aver chiuso quello precedente. Il metodo presuppone una tempestiva analisi degli atti di causa da parte del giudice valorizzando l'apporto organizzativo reso dalle risorse componenti l'Ufficio per il processo. Si tratta di una soluzione organizzativa che favorisce l'attività di conciliazione/mediazione ed una più consapevole attività istruttoria: ogni ipotesi di conciliazione/mediazione nella quale il giudice possa avere una parte attiva è subordinata alla conoscenza degli atti processuali; una ragionata ammissione delle prove non può che trovare fondamento nello studio approfondito del processo. L'applicazione di questo metodo assicura, inoltre, la concentrazione delle prove, funzionale ad una rapida decisione. Perché tale sistema possa essere attuato è tuttavia necessario che il giudice sia dotato di più efficaci strumenti di gestione del proprio ruolo che favoriscano una consapevole e ragionata calendarizzazione delle udienze. La Commissione ha proposto lo sviluppo di tali strumenti nel paragrafo 6.7)

## La nomina e la gestione dei collaboratori del giudice

Una particolare attenzione deve essere riservata ad un'attività che comporta un dispendio di tempo particolarmente rilevante per il giudice. Si tratta della **gestione di tutte le professionalità che a vario titolo “collaborano” con il Giudice** (CTU, curatori, ausiliari di vario genere, professionisti delegati alle vendite, etc.). il potenziamento dell'applicativo che consenta la agevole gestione di questa attività, anche sotto il profilo amministrativo, appare assolutamente auspicabile. Si rinvia al paragrafo 6.7 per le proposte relative all'evoluzione dei sistemi ministeriali già esistenti.

### **Rafforzare il “court management”**

Buona parte dell'attenzione dei Capi degli Uffici giudiziari, come evidenziato dalle risposte alla *survey*, è orientata a **valorizzare le regole gestionali introdotte nell'ambito dei programmi annuali di gestione per ridurre l'arretrato ultratriennale**. Si tratta di modelli di gestione, di costruzione di cruscotti locali di controllo dell'andamento dei flussi di lavoro, di regole di monitoraggio ed orientamento sui tempi di lavoro e di calendarizzazione dei procedimenti e delle udienze. Questo *corpus* di modelli rappresenta il cuore dell'attività del Capo dell'Ufficio giudiziario. L'analisi combinata delle *performance* degli Uffici giudiziari del Sud evidenzia che alcuni Uffici mettono in evidenza, sia per quanto riguarda la riduzione del *disposition time*, sia per quanto riguarda la dinamica del *clearance rate*, *performance* migliori della media e per alcuni di essi anche una significativa riduzione dell'arretrato patologico. A fronte di questi comportamenti gestionali virtuosi, le risposte alla *survey* hanno di converso evidenziato che oltre 1/3 degli uffici adotta delle tempistiche di controllo dell'andamento dei flussi processuali che non rendono possibili interventi tempestivi coerenti con gli obiettivi di miglioramento delle *performance* dell'ufficio. La capacità di programmazione e controllo, l'organizzazione e gestione dei lavori, le modalità di gestione degli incarichi ai consulenti ed ausiliari dei giudici, la definizione di criteri di priorità di trattazione, sono tutte modalità, regole, modelli di lavoro che confluiscono nella pratica del *court management*.

Se da una parte l'osservazione compiuta dalla Commissione ha evidenziato situazioni estremamente disomogenee, dall'altro ha messo in evidenza che in più di un ufficio del Sud si esercita un *corpus* efficace di comportamenti e regole proprie del *court management*. Questo modo di interpretare il ruolo di Capo dell'Ufficio giudiziario e le regole gestionali per esercitarlo deve essere **diffuso e confrontato con altre prassi gestionali che hanno prodotto analoghi risultati qualitativi e quantitativi positivi e certificabili**. Un'attività di diffusione che la Commissione ritiene debba essere realizzata anche tramite un intervento strutturato e periodico di formazione permanente da parte della Scuola Superiore della Magistratura.

## 6.6 Proposte finalizzate al superamento delle criticità e carenze relative all'edilizia giudiziaria

### 6.6.1 Gli esiti delle indagini svolte presso gli Uffici giudiziari

L'indagine svolta dalla Commissione presso gli Uffici giudiziari del Sud ha permesso di focalizzare le seguenti specifiche carenze:

- a) Carenze di spazi sia per le risorse di personale amministrativo e magistratuale, sia per momenti di confronto tra le parti processuali fuori dall'udienza, sia per l'archiviazione della documentazione cartacea;
- b) carenze e/o inadeguatezza dei sistemi di condizionamento dell'aria (caldo/freddo);
- c) carenza di manutenzione straordinaria degli immobili;
- d) carenza di aule protette per l'audizione dei soggetti fragili.

Analogamente, è emersa una insoddisfazione per il livello di adeguatezza dei servizi relativi ai:

- parcheggi
- trasporti pubblici
- servizi igienici
- presidi di emergenza sanitaria
- servizi di orientamento.

Non v'è dubbio che le suindicate carenze e/o inadeguatezze hanno una ricaduta negativa sul benessere degli operatori giudiziari e sugli utenti del servizio giustizia, con inevitabili ripercussioni anche sull'efficienza del sistema giudiziario.

Va precisato che il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza dell'Edilizia Giudiziaria si compone, nell'area geografica del Sud, di 11 interventi di Grandi Manutenzioni su una previsione complessiva di 38 interventi a livello nazionale e di 3 Cittadelle della Giustizia (Benevento, Napoli e Trani), su una previsione complessiva di 10 Cittadelle a livello nazionale.

La Direzione Generale delle Risorse Materiali e delle Tecnologie presso il Ministero della Giustizia ha già intrapreso una serie di iniziative volte a rimediare alle esigenze ed alle carenze su menzionate.

In particolare, in vista dell'ingresso di un consistente numero di funzionari come addetti all'Ufficio per il processo, la Direzione Generale ha reperito 5.198 nuove postazioni di lavoro, su un fabbisogno totale di 8.250 e confida che questo dato possa essere ulteriormente migliorato, stipulando in qualche caso contratti di locazione per acquisire la disponibilità di immobili in cui trasferire uffici o articolazioni che non devono necessariamente lavorare all'interno dei palazzi di giustizia (ad esempio: UNEP), in modo da ricavare spazi in cui sistemare gli addetti all'Ufficio per il processo.

Con riferimento all'inadeguatezza degli impianti di raffrescamento e riscaldamento la Direzione Generale ha avviato un'attività per il monitoraggio di tali impianti, per la progettazione degli

interventi necessari. Più in particolare, sono già state emesse le determine con cui sono stati autorizzati gli uffici giudiziari della Calabria e della Sicilia a individuare i professionisti esperti in materia di impianti di riscaldamento e raffrescamento.

Particolarmente problematica è la questione relativa agli interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, che a norma dell'art. 12, comma 2, lett. d), del DL 98/2011 devono essere curati direttamente dall'Amministrazione che usa l'edificio.

Tutti gli edifici adibiti a uffici giudiziari hanno enormi problemi di manutenzione ordinaria, straordinaria, di efficientamento energetico, di realizzazione e manutenzione di impianti antincendi, di verifica della vulnerabilità sismica, di controllo della stabilità dei controsoffitti, di razionalizzazione degli archivi storici. Si tratta di interventi di importanza strategica perché necessari per la sicurezza dei luoghi di lavoro e, di conseguenza, anche urgenti.

**Dall'indagine svolta dalla Commissione è emersa una oggettiva difficoltà tecnico-amministrativa di spesa da parte della Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie, per carenza di personale tecnico per la fase di progettazione e gestione degli appalti.**

La Direzione Generale, peraltro, si è recentemente attrezzata per rendere più agevole l'esecuzione gli interventi più urgenti adottando un modulo procedimentale che sostanzialmente prevede la seguente suddivisione dei compiti:

- le attività di natura tecnica sono in parte procurate all'esterno (mediante affidamento dei servizi di progettazione e di direzione di lavori) e in parte espletate dai tecnici della Direzione (controllo dei progetti e attività di DEC, direttore dell'esecuzione del contratto);
- le attività di natura amministrativa (RUP, etc.) sono delegate ai singoli uffici interessati dagli interventi.

Sono stati, inoltre, predisposti una serie di modelli, per agevolare l'attività di tutti gli attori coinvolti.

## 6.6.2 Le proposte della Commissione

### Potenziamento del personale

Un celere miglioramento della situazione dell'edilizia (non solo degli Uffici del Sud) è possibile solo a seguito di un consistente aumento del numero di specifiche professionalità da adibire all'espletamento di procedure ad evidenza pubbliche (e quindi: tecnici e amministrativi di livello non inferiore a cancelliere).

A tal fine, l'art. 7 d. lgs. 240/2006 (come modificato dalla Legge 27 dicembre 2019, n. 160, art. 1, comma 35, lett. b) prevede l'istituzione di 10 direzioni non generali (c.d. decentramento amministrativo). Esse avranno il compito di occuparsi delle procedure di appalto. La norma, tuttavia, non è stata ancora attuata.

Inoltre, il DM 18.04.2019 prevede la pianta organica di 63 funzionari tecnici e di 137 assistenti tecnici. Invece la Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie dispone di sole 17 unità. È evidente che questa enorme sproporzione non consente di soddisfare le esigenze di edilizia giudiziaria.

La Commissione propone, quindi, di valutare la possibilità di avviare immediatamente le procedure assunzionali:

- per i 150 dipendenti previsti dall'art. 7 d. lgs.240/2006 e, immediatamente dopo l'espletamento dei concorsi, lanciare l'interpello per individuare i Dirigenti;
- nonché per i 183 tecnici previsti dal DM 18.04.2019 (al netto dei 17 presenti in servizio).

È poi evidente che il rafforzamento del personale tecnico comporta, come necessaria conseguenza, anche un adeguamento dell'organico del personale amministrativo (direttori, funzionari, cancellieri, assistenti) e contabile, nell'ordine rispettivamente di 100 e 50 unità.

Al fine di accelerare l'espletamento dei concorsi e le conseguenti assunzioni la Commissione propone di attivare le necessarie interlocuzioni con il Ministero della Funzione pubblica per ottenere l'autorizzazione a svolgere autonomamente i concorsi necessari.

Ciò però non è sufficiente, perché una struttura composta quasi esclusivamente da neoassunti non sarebbe comunque in grado di far fronte ai numerosi impegni che deriverebbero dalla necessità di impiegare utilmente e tempestivamente i finanziamenti che dovessero essere accordati.

Inoltre, i tempi necessari per avviare e portare a compimento i concorsi sono incompatibili con la necessità di rispettare i termini che normalmente sono fissati quando la pubblica Amministrazione accede a programmi di finanziamento.

Pertanto, **considerata l'importanza strategica dell'edilizia giudiziaria e l'impellente necessità di assicurare una risposta efficace e tempestiva** alla difficilissima situazione in cui versa la Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie, **è indispensabile agire su più fronti, al fine di costituire una vera e propria *task force* che sia in grado di potenziare temporaneamente, in tempi brevissimi, il suo organico mediante:**

- un distacco o comando, da altre pubbliche Amministrazioni (Difesa, MIMS, Regioni, Demanio, etc.) di almeno 10 unità di personale con pluriennale esperienza in materia di appalti;
- un interpello per far confluire nella Direzione generale risorse esperte dalle altre articolazioni del Ministero della Giustizia;
- un interpello per far confluire nella Direzione generale persone sinora impiegate per espletare gli incarichi di RUP e comunque di appalti pubblici, all'interno degli uffici giudiziari. In questo modo si può effettivamente realizzare il disegno del legislatore del 2019 che, costituendo le direzioni interregionali, intendeva sgravare gli uffici giudiziari dai compiti connessi alle procedure di evidenza pubblica, accentrandole in non più di 10 direzioni decentrate.

Al fine di assicurare che gli interpelli abbiano successo, è opportuno poi valutare la possibilità di prevedere degli incentivi a coloro che accetteranno di trasferirsi presso la Direzione generale delle risorse materiali e delle tecnologie.

### **Realizzazione di un sistema informatizzato di gestione degli immobili (BIM)**

In ordine di priorità, subito dopo quella di un adeguato ed effettivo potenziamento del personale esperto in materia di procedure di evidenza pubblica, la Commissione ritiene che sia certamente **utile un sistema informatico che aiuti il singolo ufficio a programmare le attività di manutenzione degli edifici.**

La proposta prevede l'implementazione di una soluzione applicativa che consentirà, principalmente alle articolazioni territoriali del Ministero della Giustizia, di monitorare tutti gli aspetti di gestione degli immobili. Tra questi rientrano gli interventi ordinari e straordinari di manutenzione e riparazioni, la gestione delle spese, le utenze e le bollette e la gestione delle morosità. Sarà, inoltre, dotato di un software di *Building Information Modeling* (Modellizzazione delle Informazioni di Costruzione) necessario per l'ottimizzazione della pianificazione e gestione delle costruzioni.

La soluzione per la gestione del patrimonio immobiliare implementerà le seguenti principali funzionalità:

- censimento del patrimonio, al fine di assumerne una conoscenza puntuale, per singoli cespiti;
- grado di occupazione degli spazi utilizzati dall'Amministrazione;
- interventi ordinari, straordinari, segnalazioni, programmazione, costi, ammortamenti;
- costi a preventivo, a consuntivo, diretti o ripartiti secondo tabelle millesimali;
- identificazione e descrizione contatori e contratti, importazione guidata flussi bollette;
- controllo costi e processi, ottimizzazione disponibilità e utilizzi, andamenti storici e tendenze, monitoraggio indicatori prestazioni, report per valutazioni, modulistica;
- controllo irregolarità e ritardi pagamenti, calcolo interessi, preparazione ruoli.

L'applicativo sarà inoltre adeguato al modello di gestione contabile e di gestione inventariale adottato dall'Amministrazione e sarà in grado di dialogare con i gestionali di contabilità.

### **Revisione o adeguamento degli impianti di riscaldamento e raffrescamento**

Una volta ottenuto il potenziamento effettivo (e non meramente programmato) delle risorse umane della Direzione risorse, il primo intervento che potrebbe essere destinatario di una congrua dotazione di risorse finanziarie è certamente quello diretto a conseguire l'adeguamento o il potenziamento o l'integrale sostituzione degli impianti di riscaldamento e raffrescamento.

La Commissione dà atto che ad oggi sono state adottate determine per tutti gli uffici giudiziari di Sicilia, Calabria, Puglia e Basilicata e che nelle prossime settimane verranno emessi analoghi provvedimenti anche per gli altri distretti del Sud.

È, peraltro, noto che tutti gli edifici giudiziari, con qualche rarissima eccezione, sono caratterizzati da una strutturale inadeguatezza degli impianti, sia perché vetusti e mai oggetto di adeguate opere di manutenzione, sia perché divenuti inadeguati per via del surriscaldamento globale.

Al fine di calcolare il fabbisogno in termini di risorse finanziarie, sono stati considerati gli elementi di seguito indicati:

- solo gli immobili siti nei distretti del Sud (Calabria, Sicilia Basilicata, Sardegna, Puglia e Campania);
- solo quelli di proprietà demaniale o comunale, con esclusione quindi di quelli oggetto di locazione passiva;
- non sono stati computati gli edifici adibiti ad archivio.

La superficie riscaldata degli edifici aventi i suddetti requisiti è pari a mq. 1.009.982,40.

Il costo di un intervento di ristrutturazione degli impianti termici va da 400,00 a 450,00 €/mq.

Pertanto, le risorse necessarie per finanziare gli interventi di ristrutturazione integrale degli impianti termici degli edifici adibiti a uffici giudiziari delle Regioni del Sud variano da € 403.992.960,00 a € 454.492.080,00.

Il numero di edifici e il costo medio di questo tipo di interventi inducono a ritenere adeguata la somma di circa € 500.000.000,00.

### **Vulnerabilità sismica**

Un altro settore su cui è necessario intervenire, dopo il rafforzamento della struttura della Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie, riguarda la vulnerabilità sismica.

Pressoché tutti gli edifici adibiti a uffici giudiziari presentano carenze in questo ambito. Occorre, quindi, in primo luogo svolgere un'indagine diretta a stabilire l'indice di vulnerabilità sismica. Una volta individuati gli interventi necessari per mettere in sicurezza gli edifici, vanno attivate le procedure finalizzate all'affidamento della progettazione ed all'appalto dei lavori.

La superficie degli edifici aventi i suddetti requisiti è pari a mq. 800.000,00 (dato approssimativo).

Il costo di un intervento di miglioramento sismico va da 700,00 a 900,00 €/mq.

Invece, l'adeguamento sismico richiede un esborso che varia da 900,00 a 1.200,00 €/mq.

Pertanto, le risorse necessarie per finanziare gli interventi di miglioramento e/o adeguamento sismico varia da € 560.000.000,00 a € 960.000.000,00.

Il numero di edifici e il costo medio di questo tipo di interventi inducono a ritenere adeguata la somma di circa € 1.000.000.000,00.

Alla quantificazione del finanziamento necessario si è giunti considerando:

- solo gli immobili siti nei distretti del Sud (Calabria, Sicilia Basilicata, Sardegna, Puglia e Campania);
- solo quelli di proprietà comunale, con esclusione quindi di quelli oggetto di locazione passiva;

- non sono stati considerati quelli di proprietà demaniale (perché l'analisi della vulnerabilità sismica di questa tipologia di edificio rientra tra i compiti dell'Agenzia del Demanio);
- infine, non sono stati computati gli edifici adibiti ad archivio.

### Realizzazione di servizi di nursery

Si tratta di un'esigenza molto diffusa ed estremamente funzionale a migliorare l'efficienza degli uffici giudiziari, soprattutto nei contesti più depressi sotto il profilo socioeconomico. Come descritto nel cap. 3 alcuni Uffici meridionali hanno già efficacemente realizzato delle *nursery*.

A ciò va aggiunto che il sempre più frequente accesso di giovani magistrati, funzionari ed avvocati impone che si realizzi in concreto la possibilità per dipendenti ed utenti di affidare i propri figli a strutture legate al Tribunale in modo da rendere compatibili i tempi del lavoro con quelli da dedicare alla famiglia. Le modalità attraverso le quali può essere realizzata una operazione di questo genere possono essere le più diverse. È possibile pensare all'allestimento di locali idonei alla organizzazione di vere e proprie nursery ovvero di spazi giochi attrezzati e vigilati. Per la gestione di questi spazi si potrebbe fare ricorso, in base alle esigenze ed alle dimensioni di riferimento, a forme stabili ovvero flessibili di personale ovvero all'attivazione di convenzioni con il terzo settore e con i servizi per la prima infanzia del comune. In concreto il servizio non è sostitutivo rispetto all'ordinaria fruizione di asili nido o *baby-sitter* private, ma interviene a soddisfare urgenze nell'ipotesi in cui, in determinate giornate, l'organizzazione ordinaria non possa funzionare per qualsivoglia ragione e può anche essere esteso ad utenti che, durante la loro presenza in Tribunale, non possono affidare la prole ad altri.

Per la quantificazione delle somme necessarie per realizzare gli asili nido in prossimità o presso gli uffici giudiziari, sono stati considerati i seguenti elementi:

- numero di edifici: 70 (con la precisazione che si tratta, inevitabilmente, di un numero approssimativo);
- costo a mq. per la realizzazione di un asilo nido: 450 €/mq.;
- superficie adeguata a un asilo nido: 200 mq. (anche questo dato è approssimativo, dipendendo ovviamente dalle dimensioni dell'edificio in cui l'asilo nido dovrebbe essere realizzato).

Alla stregua dei predetti elementi, le risorse necessarie per realizzare gli asili nido sono pari a € 6.300.000,00.

Giova ribadire che il suddetto importo è già disponibile, atteso che l'art. 11quater DL 91/2017 ha destinato, a favore degli interventi edilizi di 4 Regioni del Sud (Campania, Puglia, Calabria e Sicilia) la somma di € 330.000,00 (fino al 2025) e che allo stato sono state impegnate somme pari a soli € 40.000,00 circa.

È evidente che in presenza delle risorse finanziarie, la problematicità della realizzazione degli asili nidi è legata alla difficoltà di verificare la concreta realizzabilità della struttura (mediante l'individuazione degli spazi o degli edifici disponibili in prossimità degli uffici giudiziari).

Vista la non elevata entità dell'importo necessario per realizzare un asilo nido, e alla luce dei su esposti fattori che incidono sulla effettiva realizzabilità, è opportuno invitare la Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie a prospettare agli uffici – mediante una circolare o una nota informativa - la disponibilità della Direzione Generale a finanziare la realizzazione degli asili nido, previo esperimento di tutte le verifiche su indicate.

### **Realizzazione di aule per ascolto protetto dei minori e in generale dei soggetti fragili**

**È questa un'altra grave carenza riscontrata in molti Uffici giudiziari del Sud.**

La realizzazione delle sale per l'ascolto protetto dei soggetti fragili è generalmente collocata in punti strategici dei palazzi di giustizia. Infatti, al fine di proteggere il più possibile la sensibilità e la personalità del soggetto fragile la sala per l'ascolto ha un ingresso riservato (cioè, separato rispetto all'ingresso utilizzati dagli utenti adulti). La stanza che ospita il soggetto fragile deve essere confortevole e completa di arredo adeguato (ad es. vi deve essere lo specchio attraverso il quale il minore possa individuare eventualmente l'adulto o chi per esso, in modo da sentirsi comunque protetto). Vi sono gli ambienti ove è presente il sistema di registrazione del colloquio, le stanze ove vi sono gli assistenti sociali, ambienti per i magistrati e per le forze di polizia.

È quindi necessaria una superficie di almeno 60 mq.

Per calcolare la somma necessaria occorre considerare i seguenti elementi:

- impianti tradizionali (elettrico, illuminazione, riscaldamento, etc.) 350,00€/mq;
- impianti tecnologici (telecamere, sensori audio, registratori) 15.000,00 €;
- opere edili e arredi (porte, finestre, arredi poltrone, divano, giochi tavolini, creazione di bagni idonei per i minori) € 150,00 €/mq.

Da quanto sopra ed in relazione al numero di edifici giudiziari ove poter collocare sale ascolto per i minori e i soggetti fragili ipotizzando – secondo le indicazioni fornite dalla Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie - la realizzazione di 70 sale ascolto minori, è necessario l'importo di € 3.150.000,00.

Anche in questo caso, valgono le considerazioni indicate al punto 5) che precede, relative alla necessità che l'edificio disponga di spazi sufficienti per la realizzazione della sala ascolto.

Tuttavia, proprio in considerazione della principale finalità della sala ascolto, nei casi in cui non sia disponibile uno spazio libero di 60 mq., è ipotizzabile l'acquisizione di un appartamento in locazione. Pertanto, la Direzione generale potrebbe segnalare agli uffici la disponibilità a finanziare la realizzazione delle sale ascolto anche, ove necessario, acquisendo in locazione un immobile.

### **Realizzazione di centri per visite mediche**

Sulla base dei dati acquisiti attraverso i questionari, risulta che solo in alcuni Tribunali sono già state realizzate aule nelle quali i consulenti tecnici, nei giudizi di materia di previdenza, effettuano le visite

di coloro che hanno proposto ricorsi per il riconoscimento di invalidità, favorendo così una più rapida definizione del contenzioso ed assicurando che le attività peritali vengano svolte in un luogo neutro, invece che – come in uso in diversi contesti territoriali, presso le ASP.

Il centro per visite mediche deve avere una superficie di almeno 50 mq.; anche in questo caso, ovviamente, la superficie minima e/o ottimale del centro dipende dalle dimensioni del Tribunale.

Il costo necessario per la realizzazione del centro visite mediche è di 350 €/mq.

Quindi, ipotizzando che gli edifici richiedano quasi tutti un centro di tali dimensioni, occorre almeno un importo di € 1.225.000,00.

Anche in questo caso va precisato che la realizzabilità del centro visite mediche è subordinata ad un'indagine per verificare l'esistenza degli spazi necessari dentro gli uffici giudiziari o in prossimità degli stessi.

È certamente opportuna una attività di comunicazione da parte della Direzione generale, che renda nota agli uffici la possibilità di realizzare il centro per le visite mediche.

### Realizzazione di presidi sanitari di primo soccorso

Gli uffici giudiziari risultano sprovvisti di presidi sanitari di primo soccorso. È quindi necessario sollecitare la Direzione Generale a programmare un generale intervento per la realizzazione di tali spazi presso gli uffici giudiziari, mediante il recupero di adeguate risorse finanziarie. È inoltre indispensabile assicurare in tutti gli uffici giudiziari l'individuazione e l'adeguata formazione di personale addetto ad interventi di primo soccorso.

### Fornitura di defibrillatori

Si è riscontrata una grave carenza di defibrillatori presso gli uffici giudiziari. In alcuni casi è stata segnalata la presenza di un unico defibrillatore per un'intera cittadella giudiziaria in cui sono concentrati tanti uffici giudiziari. Diventa, pertanto, urgente assicurare in ciascun ufficio giudiziario un numero di defibrillatori compatibile con l'esigenza di tutela della salute nei luoghi di lavoro.

Dalle indagini svolte dalla Commissione si è calcolato il seguente fabbisogno presso gli uffici giudiziari del Sud e delle Isole, con il relativo ammontare delle risorse finanziarie necessarie.

Tipologia Ufficio	N.
Corti di Appello (e Sezioni distaccate)	16
Procure generali	16
Tribunali ordinari	62
Procure della Repubblica	62

TOTALE

156

Ipotesi 1

Ipotesi 2

Kit Tecacart HS1

DEFIBTECH Lifeline 1400

Prezzo € 1.274,90 (IVA inclusa)

Prezzo € 1.205,36 (IVA inclusa)

TOTALE: (156\*€ 1.274,90) = € 198.884,4

TOTALE: (156\*€ 1.205,36) = € 188.036,16

Anche in questo caso è indispensabile assicurare in tutti gli uffici giudiziari l'individuazione e l'adeguata formazione di personale all'utilizzo di questo strumento, che potrebbe anche comprendere il personale addetto alla vigilanza, che assicura una presenza costante presso gli uffici giudiziari.

### Realizzazione di sportelli polifunzionali

Infine, gli sportelli polifunzionali agevolano il lavoro dei professionisti (avvocati, consulenti, etc.) perché possono svolgere il loro lavoro recandosi presso un solo sportello.

Lo sportello polifunzionale deve avere una superficie di almeno 50 mq. Il costo necessario per la realizzazione dello sportello è di 300 €/mq. Quindi, ipotizzando che i 70 edifici richiedano tutti uno sportello polifunzionale di dimensioni minime, occorre almeno un importo di € 1.050.000,00.

Anche in questo caso, è certamente opportuna una attività di comunicazione da parte della Direzione generale, che rappresenti agli uffici la possibilità di realizzare lo sportello polifunzionale, subordinatamente alla verifica della esistenza di spazi adeguati.

## 6.7 Proposte volte ad incrementare l'informatizzazione, le infrastrutture digitali e le risorse materiali degli Uffici giudiziari

La Commissione si è proposta il fine di fornire un supporto **all'attività di aggiornamento ed implementazione delle tecnologie e delle infrastrutture** intrapresa dal Ministero della Giustizia, tramite la specifica direzione competente (D.G.S.I.A.).

I lavori si sono pertanto focalizzati per un verso, sulla individuazione di inefficienze o criticità organizzative, per formulare poi proposte volte alla soluzione delle stesse anche tramite l'utilizzo di strumenti tecnologici evoluti, per altro verso sull'aggiornamento dei sistemi informativi esistenti, proponendo nuove funzionalità.

Le proposte della Commissione intendono, sostanzialmente:

- **augmentare l'efficienza dei processi di lavoro** in un'ottica di dematerializzazione e digitalizzazione delle procedure e delle modalità di relazione con gli utenti;
- **migliorare i rapporti con l'utenza**, qualificata e non, mediante nuovi strumenti deputati alla gestione ed al governo dei flussi informativi ed alla maggiore trasparenza e accessibilità della giustizia;
- **garantire l'interoperabilità e la condivisione del patrimonio informativo** degli uffici giudiziari verso e da altre amministrazioni;
- **garantire la evoluzione piena dei sistemi ministeriali**, per completare lo sviluppo del processo civile telematico estendendo gli applicativi a tutte le procedure;
- **promuovere un processo di standardizzazione complessiva delle parti fisse** degli atti giudiziari grazie al quale facilitare la comprensione e la lettura degli stessi per le parti e per il giudice, favorendo anche l'utilizzo di sistemi di intelligenza artificiale per studiare la domanda giudiziaria in larga scala, con finalità organizzative;
- **sviluppare le competenze informatiche e digitali di tutto il personale giudiziario** con promozione di interventi specifici volti ad integrare l'offerta formativa attuale.

I descritti ambiti di intervento sono in linea con gli obiettivi delineati dal **piano d'azione 2019-2023 (Action Plan European e-Justice)** in materia di giustizia elettronica

Le principali proposte volte ad incrementare l'informatizzazione, le infrastrutture digitali e le risorse materiali degli uffici giudiziari possono essere descritte secondo le linee di sviluppo rappresentate nella seguente tabella, in cui sono evidenziati costi, tempi di realizzazione stimati, *stakeholder* interessati, nonché priorità implementative delle singole linee, realizzata dando la precedenza agli interventi che, non richiedendo particolari modifiche normative o organizzative, possano essere realizzate prioritariamente dal Ministero della Giustizia.

Priorità	Linea di sviluppo	Obiettivo	Costi	Tempistiche	Stakeholder
<b>Alta</b>	Tribunale Smart	Utilizzo di strategie tecnologiche per favorire l'accesso del cittadino e dell'utente qualificato (avvocato, ctu, etc.) agli uffici giudiziari sia in presenza che da remoto e l'agevole reperimento di informazioni qualificate.	25 – 30 mln	24-36 mesi	Utenti esterni e operatori esterni
<b>Alta</b>	Banca Dati nazionale dei provvedimenti <sup>27</sup>	Valorizzazione del patrimonio di informazioni già presente nei database giudiziari, al fine di favorirne la conoscenza e consentirne la piena fruibilità ed analisi, anche a fini organizzativi e predittivi.	15 – 18 mln	18-24 mesi	Operatori interni
<b>Alta</b>	Formazione	Potenziamento delle competenze tecnologico-informatiche del personale degli uffici giudiziari al fine di sfruttare al meglio le funzionalità dell'infrastruttura applicativa esistente (nel quadro generale degli obiettivi di riqualificazione di tutta la P.A., compresi nel PNRR)	2 – 3 mln	8-12 mesi	Operatori interni
<b>Media</b>	Evoluzione dei sistemi informativi <sup>28</sup>	Potenziamento ed innovazione dei sistemi informativi ministeriali per promuovere efficienza ed efficacia dell'azione giudiziaria	18 - 20 mln	18-24 mesi	Utenti esterni e operatori esterni
<b>Media</b>	Standardizzazione degli atti	Standardizzazione, nelle parti fisse, degli atti giudiziari delle parti per agevolare l'attività giudiziaria nei vari gradi di giudizio e favorire la raccolta di dati e informazioni a scopi organizzativi e predittivi	6 – 8 mln	18-24 mesi	Utenti esterni e operatori esterni

La stima dei tempi e costi indicati in tabella è da intendersi riferita ai singoli servizi implementativi necessari per ogni proposta. Resta fuori dal presente paragrafo la linea di sviluppo relativa alla Banca Dati, descritta nel successivo paragrafo 6.8.

<sup>27</sup> Si segnala che all'interno della linea di sviluppo Banche Dati nazionale dei provvedimenti sono presenti alcuni argomenti già in fase di programmazione attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) dei quali si terrà conto per un opportuno coordinamento.

<sup>28</sup> Alcune delle esigenze di intervento descritte nella linea di sviluppo "Evoluzione dei sistemi informativi" sono già in fase di sviluppo attraverso i contratti di evoluzione dei sistemi informativi del Ministero della Giustizia in corso di esecuzione, circostanza di cui – del pari- si terrà conto per l'opportuno coordinamento in tempi e azioni.

### 6.7.1 Tribunale Smart

L'accesso fisico agli Uffici giudiziari – tradizionalmente inevitabile al fine di interagire con la Giustizia (ad es., per acquisire informazioni o copie, depositare atti, svolgere attività processuale in presenza), è uno dei campi in cui maggiore può essere l'ausilio della moderna tecnologia, utilizzata per ridurre l'accesso fisico ai soli casi e tempi in cui lo stesso sia indispensabile, così da alleggerire l'impatto del pubblico per le cancellerie e segreterie, rendere più sicuri i palazzi di giustizia, agevolare il cittadino e l'utente, nonché il personale, in grado di svolgere alcune attività a distanza, per il tramite di moderni strumenti informatici e telematici, progettati in maniera efficienti ed intuitiva. Tale linea di sviluppo presuppone un **cambio di prospettiva organizzativa**, con la predisposizione di nuovi modelli di lavoro e strumenti digitali moderni, che costituiscano un vero e proprio "ecosistema integrato" (ossia un nuovo ambiente e modo di lavorare, non chiuso ma aperto verso l'esterno), che renda trasparente e agevole il reperimento di atti e informazioni da parte degli utenti finali con ricadute positive anche sulla durata delle controversie.

La proposta evolutiva prevede la realizzazione, in prima istanza, di un sistema di gestione delle relazioni dei cittadini (**Citizen Relationship Management**), tramite uno Sportello Virtuale, con l'obiettivo di digitalizzare i flussi di lavoro, integrare gli aspetti di comunicazione ed informazione da e verso gli utenti e ridurre l'affluenza presso gli uffici giudiziari, razionalizzando i tempi di attesa. Lo strumento garantirà un **punto di accesso univoco per i servizi online del Ministero della Giustizia**, con la possibilità di fruizione anche in mobilità, grazie alla presenza di apposita *App* per dispositivi mobili (smartphone, tablet, etc.). In sintesi si prevede di:

- **realizzare uno sportello virtuale**, tramite lo sviluppo di una **piattaforma per la gestione integrata delle istanze** (richiesta di certificazioni, invio documenti, etc.) mediante *workflow* (flussi di lavoro) digitali e strumenti di video conferenza per interagire con gli utenti in modalità remota "live". La soluzione sarà dotata di strumenti di contatto per consentire di gestire prenotazioni, comunicazioni, notifiche; di una home page riservata con riepilogo delle proprie pratiche e soluzioni e l'ausilio di moderni sistemi (quali, ad es., *chatbot*, *knowledge base* e FAQ) per facilitare e indirizzare il flusso informativo da e verso gli uffici giudiziari. La piattaforma sarà, inoltre, integrata con le principali piattaforme abilitanti per garantire l'accesso tramite identità digitali generali e sicure (SPID/CIE), i pagamenti (pagoPA) ed eventuali servizi di notifica verso App IO. Infine, si dovrà prevedere una rivisitazione e ridefinizione dei siti web degli uffici giudiziari, secondo strutture uniformi (attualmente fortemente disomogenei sul territorio nazionale), al fine di facilitare l'accessibilità, la navigazione e l'orientamento verso i servizi e le informazioni del settore Giustizia. Tali innovazioni tecnologiche andranno, naturalmente, ove necessario, accompagnate da appositi atti regolamentari proposti dal Ministero della Giustizia, e saranno istituzionalmente oggetto di una specifica formazione e di una istituzionale interlocuzione con i Dirigenti giudiziari, così da assicurare la correttezza della diffusione di informazioni e la omogeneità delle prassi sul territorio.

- **sviluppare sistemi elettronici di orientamento**, intesi come pannelli informativi di consultazione (aggiornati in tempo reale attraverso opportuna integrazione applicativa con i sistemi ministeriali, dai quali attingeranno le informazioni) e soluzioni mobile (App su iOS, Android e Windows), che facilitino l'individuazione delle aule dei magistrati, dei calendari di udienza e delle cancellerie;
- **implementare sistemi di pubblicazione dei ruoli d'udienza anonimizzati basati sull'indicazione del giudice**, del numero di ruolo generale della causa e dell'orario fissato per la relativa trattazione, che dovranno evolversi in strumenti di chiamata elettronica delle cause e soluzioni per la notifica dello stato delle proprie udienze

In secondo luogo, la linea di sviluppo assicurerà un **sistema integrato per la piena fruibilità delle udienze in modalità remota e ibrida, cd. Udienza Virtuale**, per i casi in cui la legislazione vigente consente tale forma di udienza, con l'obiettivo di velocizzare i tempi di trattazione e garantire una maggiore flessibilità dell'accesso alla giustizia delle parti. Per favorire tale soluzione, le aule di udienza saranno dotate di sistemi video e audio di ultima generazione, strumenti di trascrizione automatizzata dei verbali d'udienza e sistemi di monitoraggio di tutte le sale (questi ultimi utili anche in caso di udienze tradizionali).

Infine, a vantaggio della migliore organizzazione della edilizia giudiziaria a livello centrale, è proposta la **realizzazione di un sistema informativo di Smart Building** volto alla gestione ed il monitoraggio dell'edilizia giudiziaria, così da migliorare le condizioni di manutenzione degli immobili e razionalizzare le spese di gestione. La piattaforma sarà, inoltre, dotata di un **software di Building Information Modeling (Modellizzazione delle informazioni di costruzione) per l'ottimizzazione della pianificazione e gestione degli immobili** (si veda in proposito quanto illustrato nel precedente paragrafo 6.6).

### 6.7.2 Formazione

Nel quadro del processo generale di riqualificazione del personale della pubblica amministrazione, è forte l'esigenza di migliorare le competenze del personale amministrativo e di Magistratura<sup>29</sup>, tra l'altro, su tutte le funzionalità del Processo Civile Telematico, dei registri informatici e più in generale dei programmi ministeriali per la gestione del lavoro giudiziario. Gli interventi qui individuati per i percorsi formativi riguardano:

- **la formazione applicativa**: sviluppo di moduli formativi multimediali e di tutoring per l'aggiornamento continuo sui sistemi informativi ministeriali anche a supporto di iniziative già in atto;

---

<sup>29</sup> È il caso di precisare che la formazione dei magistrati è devoluta, per legge (DECRETO LEGISLATIVO 30 gennaio 2006, n. 26), alla Scuola superiore della Magistratura, istituita con tale decreto.

Pertanto, tutte le iniziative destinate ai magistrati dovranno costituire frutto di collaborazioni, convenzioni, o comunque essere realizzate con tale Ente Pubblico. Sarà pure considerato il ruolo del Consiglio Superiore della magistratura, nella formazione, attraverso le linee guida nonché per gli aspetti organizzativi e informatici, attraverso la rete dei Referenti informatici e degli uffici innovazione, sotto il coordinamento della Struttura tecnica dell'Organizzazione, organo della Settima Commissione.

- **la formazione sui temi di *Cybersecurity***, attraverso la definizione di strumenti informativi atti al miglioramento della conoscenza in materia di sicurezza informatica.

Il percorso formativo, moderno e differenziato, privilegerà la partecipazione attiva dell'utente, l'utilizzo di linguaggi multimediali e di strumenti per facilitare l'apprendimento (cd. Metodologie *Blended*, quali ad esempio il racconto e la rappresentazione di situazioni e storie, componenti ludiche mediante *role play* e quiz, etc., la cd. *Gamification* e Metafora, per evitare un approccio meramente nozionistico o enunciativo) ed i contenuti saranno organizzati in maniera sequenziale e progressione logica, così da potere essere riutilizzati ed aggiornati continuamente.

### 6.7.3 Evoluzione dei sistemi informativi ministeriali

La piena digitalizzazione ed informatizzazione del settore Giustizia passa dall'introduzione di nuove funzionalità nei sistemi informativi ministeriali, soprattutto in particolari ambiti che, ancora oggi, risultano particolarmente scoperti ed ove permangono procedure di lavoro analogiche e cartacee.

Le esigenze manifestate dal territorio sono state raccolte nei seguenti macro-ambiti progettuali:

- **implementazione di un gestionale per i Consulenti Tecnici d'Ufficio (CTU)**: per favorire l'organizzazione delle assegnazioni degli incarichi ai Consulenti Tecnici di Ufficio, così da verificarne la corretta distribuzione e rotazione, e da rendere possibile una scelta mirata dei professionisti esterni;
- **sviluppo di supporti per l'assegnazione dei fascicoli**: individuazione di soluzioni adeguate integrate con i registri, per la assegnazione automatica dei fascicoli, soprattutto nel settore Civile, per garantire la distribuzione equa dei carichi di lavoro e la realizzazione del principio costituzionale del giudice naturale;
- **potenziamento dell'interoperabilità**, ampliando la disponibilità di servizi in cooperazione applicativa per una migliore fruibilità dei dati e delle informazioni tra sistemi informativi diversi soprattutto verso: **(i) il Portale Vendite Pubbliche (PVP)**, al fine di rendere automaticamente disponibili gli avvisi di vendita sui sistemi ministeriali e l'Agenzia delle Entrate (Catasto e Registri Immobiliari - ex Conservatoria) per la trasmissione telematica dei provvedimenti (in particolare i provvedimenti giudiziari oggetto di imposta ai sensi del dpr 131/1986) - per cui occorrerebbe ampliare la interoperabilità verso gli enti territoriali che gestiscono i servizi demografici ed i registri di stato civile; **(ii) verso l'Anagrafe nazionale**, così da poter reperire le informazioni relative a stato delle persone. Sarebbe, infine, necessario un miglioramento della integrazione, già esistente, con tutti i pubblici elenchi, quali INIPEC, registro PA, etc. in vista di una unificazione degli stessi, per la quale, anche successivamente, sarà necessaria una modifica normativa.
- **potenziamento della digitalizzazione del decreto ingiuntivo**, attraverso l'implementazione di servizi applicativi per l'emissione dei decreti ingiuntivi basati su fatture elettroniche, mediante **(i) l'integrazione tra la Consolle del Magistrato ed il cd. Sistema di Interscambio (SDI)** dell'Agenzia delle

Entrate relativo alle Fatture Elettroniche, (ii) lo sviluppo di web services per la verifica – anche da parte dei difensori - delle fatture emesse su SDI e (iii) l'adeguamento delle modalità di deposito del ricorso per l'emissione dei decreti ingiuntivi prevedendo l'allegazione dei *files* contenenti la fattura elettronica;

- **sviluppo di nuove soluzioni per la gestione delle copie in formato digitale dei provvedimenti**, attraverso l'introduzione di funzionalità che consentano la **generazione della copia del documento con attestazione di conformità e formula esecutiva apposte in calce**, completa di tutte le informazioni relative al procedimento (autorità, numero di ruolo etc.). Integrazione degli applicativi del magistrato con la tecnologia, già esistente e da adoperare in termini di mero riuso, ai sensi dell'art. 69, CAD, in grado di generare sugli atti un contrassegno univoco (mutuato dall'art. 23, comma 2-*bis*, CAD ma da estendersi anche alle copie informatiche), cd "glifo", che consentirà al giudice ed alle altre parti di confrontare in ogni momento la copia dell'atto o del provvedimento con il corrispondente originale custodito nei registri informatici, consentendo tra l'altro una notevole semplificazione della normativa in tema di attestazioni di conformità. L'utilizzo del glifo permetterà di acquisire le copie dei provvedimenti mediante l'*app* dei servizi pubblici, (app IO), garantendo una maggiore fruibilità delle informazioni da parte dei privati cittadini, utili in settori strategici quali, ad esempio la materia della volontaria giurisdizione.
- **realizzazione di manuali e istruzioni**, relativi a tutti gli applicativi ministeriali, chiari ed aggiornati nel tempo (con individuazione temporale delle loro evoluzioni) e tutorial per i destinatari (magistrati e cancellieri) delle modifiche così da rendere le stesse comprensibili e verificabili in tempi ragionevoli.
- **ulteriori sviluppi del Processo Civile Telematico (PCT)**, in termini di:
  - **integrazione di alcune delle parti mancanti**, specificamente nelle procedure fallimentari ed esecutive, nella procedura di gestione del patrocinio a spese dello Stato, ed, in generale, sviluppo della Consolle del Magistrato per il monitoraggio delle attività dei magistrati e degli esiti dei provvedimenti giurisdizionali nei gradi successivi (segnatamente occorre, nel quadro del collegamento pieno tra i vari gradi di giudizio, ora praticabile in seguito alla completa digitalizzazione, inserire un meccanismo di *alert* o comunque un automatismo, che segnali al magistrato, la sorte del provvedimento depositato, in caso di impugnazioni);
  - **introduzione, ove possibile, di meccanismi automatici di inserimento dei depositi telematici** all'interno dei fascicoli, senza l'intermediazione umana con la comunicazione immediata alle controparti dell'avvenuto deposito;
  - **evoluzione degli applicativi e, specificamente della Consolle del magistrato**, in coerenza con le nuove soluzioni di accesso con profilazione della identità digitale, (es. SPID), utilizzo della firma «previa autenticazione» ai sensi dell'art. 20, co. 1-bis del CAD per semplificare il deposito e la circolazione dei provvedimenti, nonché introduzione, in generale, della possibilità di un diretto "upload" dei documenti e degli atti dai registri informatici, sviluppando funzionalità

semplici e agevolando sistemi automatici di avviso/comunicazione, anche informale, delle parti in caso di upload di nuovi documenti attraverso canali di messaggistica integrati anche con App mobile.

È opportuno evidenziare che le evoluzioni descritte richiederanno, in molti casi, oltre che **l'adozione dei descritti interventi tecnici e la predisposizione di nuovi e moderni software**, anche **evoluzioni normative e regolamentari**, oltre che di carattere organizzativo, circostanza che, obbiettivamente, può incidere sui temi di realizzazione delle proposte. Inoltre, alcuni dei temi trattati (es. informatizzazione flussi per procedure ex Lege cd. "Pinto", informatizzazione dei flussi di nomina e gestione dei CTU) sono già in fase di sviluppo poiché ricompresi negli oggetti dei vigenti contratti del Ministero della Giustizia. Relativamente a tali temi, pertanto, le previsioni di realizzazione giustificano la valutazione di priorità media rispetto alle altre linee di sviluppo.

Infine, risulta inevitabile, poiché in linea con tutto il processo di digitalizzazione impresso alla giustizia dall'azione governativa e normativa collegata al PNRR, disporre l'obbligo di deposito telematico per il magistrato e, ove possibile, per le parti, estendendo la portata delle previgenti disposizioni emergenziali già sperimentate (e accettate).

#### 6.7.4 Standardizzazione degli atti mediante formulari online

L'utilizzo di **modelli documentali standardizzati per la redazione almeno delle parti cd. "fisse"** (poiché previste dalla legge), di atti e provvedimenti, che consentano di individuare agevolmente gli oggetti della domanda giudiziale, la ricostruzione dei fatti processuali, le argomentazioni difensive e le motivazioni, è attualmente assai limitato, in quanto rimesso alla singola scelta di magistrati e avvocati e costituisce un terreno in cui la tecnologia può fornire un significativo apporto con un impatto positivo sui tempi di gestione dei procedimenti giudiziari.

La proposta, che si concentra preliminarmente sugli atti di parte, tenendo conto che, per il magistrato analoghe iniziative sono già in corso, prevede **l'adozione di una applicazione web per la gestione dematerializzata dei work flow di inserimento delle parti fisse di atti legati a particolari tipologie di controversie** (essenzialmente: ricorsi introduttivi, comparse di costituzione, memorie ex art. 183 c.p.c., comparse conclusionali ex art. 190 c.p.c.), articolati in sezioni distinte dedicate alle varie espressioni dell'esercizio del diritto di difesa delle parti. Saranno così agevolmente individuabili, con maggiore chiarezza dell'atto e semplificazione del lavoro dei magistrati nel grado e nei gradi successivi, gli elementi che identificano la domanda giudiziale (ossia l'oggetto del giudizio, con indicazione di *petitum*, quale bene della vita oggetto di domanda e provvedimento del giudice richiesto, e *causa petendi*, ragioni di fatto e di diritto poste a sostegno della domanda). I campi, concretamente, potranno riguardare le deduzioni in fatto e in diritto, le eccezioni preliminari, le eccezioni pregiudiziali, le conclusioni, le istanze istruttorie); gli atti così predisposti, nonché gli eventuali allegati, confluiranno nel percorso informatizzato previsto dal Processo Civile Telematico per il relativo deposito a norma di legge.

La strutturazione degli atti potrà seguire lo standard tecnico internazionale *Akoma Ntoso*, struttura che non è sostitutiva degli strumenti già utilizzati dagli avvocati e dai magistrati, ma consente di utilizzare un vocabolario XML legale specifico per il dominio che agevola la fruibilità delle informazioni in funzione di successiva ricerca mediante l'utilizzo di "machine learning".

Ricaduta immediatamente intuibile di tale processo di standardizzazione non è solo la **maggior semplicità della individuazione della domanda giudiziale per il giudice e per le controparti** (con conseguente anche agevolazione del diritto di difesa costituzionalmente garantito), ma anche la **creazione di dati strutturati che consentano studio e ricerca, anche tramite eventuali tecnologie di intelligenza artificiale, delle caratteristiche della domanda giudiziale nel Paese, così da favorire soluzioni organizzative a tutti i livelli.**

È evidente che l'intervento descritto, coinvolgendo categorie professionali ampie e articolate, dovrà necessariamente costituire oggetto di approfondimenti, implicando probabili modifiche sia normative e sia organizzative. Relativamente a tali temi, pertanto, le previsioni di realizzazione giustificano la valutazione di priorità media rispetto alle altre linee di sviluppo.

## 6.8 Proposte di sperimentazione dell'intelligenza artificiale nell'ambito del settore giustizia

L'intelligenza artificiale, intesa come "l'insieme di tecnologie che combina dati, algoritmi e potenza di calcolo, (libro bianco AI commissione UE 2020)", può essere estremamente utile nell'amministrazione della giustizia, sia per finalità di studio della giurisprudenza, e di sperimentazione di una giustizia predittiva di ausilio agli operatori del diritto, sia quale strumento di conoscenza del fenomeno della giustizia, e di organizzazione della stessa in termini di efficienza e tempestività.

### 6.8.1 Utilità della creazione di una banca dati completa, per finalità di studio e di giustizia predittiva

In primo luogo, l'intelligenza artificiale può essere utile nella sua potenzialità di strumento di conoscenza e di studio ai fini della giustizia predittiva, ove applicata su dati che siano provvedimenti giurisdizionali.

Tale impiego risulta agevolato dal fatto che, **nel settore civile, la quasi totalità dei provvedimenti giudiziari di merito è disponibile in formato digitale all'interno dei registri civili** (ed infatti i provvedimenti giudiziari sono oggetto di comunicazione telematica obbligatoria dal 2012 e sono comunque depositabili in formato digitale nativo dal 2014).

L'ostacolo finora riscontrato alla fruibilità dei provvedimenti in esame è costituito dalla **mancanza di sistemi automatici di alimentazione della banca dati nazionale** (pur esistente, sul sito <https://pst.giustizia.it/PST/>), essendo demandato al magistrato l'inserimento del documento, all'atto

del deposito, e a suo carico la anonimizzazione, ove necessario, in mancanza di sistemi automatici finora non predisposti dal Ministero.

Alla Commissione pare allora opportuno, per favorire l'utilizzo degli algoritmi e dell'intelligenza artificiale, con finalità, tra l'altro di analisi e di predizione dei possibili esiti dei giudizi, proporre la raccolta di tutti i provvedimenti (già, come visto) disponibili presso i registri di cancelleria, in una banca dati nazionale che si alimenti, previa anonimizzazione o pseudo anonimizzazione, in maniera automatica, estraendo ordinanze, decreti, sentenze dai suddetti registri di cancelleria, senza necessità del ricorso all'azione umana, né per l'anonimizzazione né per l'inserimento<sup>30</sup>.

Il cd. *Repository* potrebbe contenere, oltre ai provvedimenti, anche eventuali massime predisposte dai massimari di sezione, ove esistenti.

I più moderni sistemi di anonimizzazione (a loro volta frutto di algoritmi o di sistemi di *machine learning*) saranno applicati sul *repository* in esame, ove necessario, in relazione alla tipologia di utente (operatore del diritto, cittadino) e alla materia conformemente al codice per i dati personali.

Tale innovazione potrebbe costituire il primo ed indispensabile passaggio per la creazione di un *dataset* idoneo all'addestramento di modelli di intelligenza artificiale che, unitamente al sistema di "lemmatizzazione" già esistente in Italgire (che contiene il cd. thesaurus, cioè su di un dizionario «intelligente» in quanto in grado di consentire il riconoscimento anche delle forme declinate e coniugate), potrà consentire l'utilizzo di algoritmi supervisionati basati sull'interpretazione del linguaggio naturale (NLP) al fine di implementare funzionalità di ricerca delle sentenze, delle massime e dei principi di diritto non basate esclusivamente sulla ricerca testuale (*similarity*, *query* in linguaggio naturale etc.).

### 6.8.2 Utilità dello strumento degli algoritmi e dell'Intelligenza artificiale per finalità di organizzazione della giustizia

L'intelligenza artificiale, con le potenzialità di studio e di ricerca e di apprendimento che offre, può essere utilizzata anche per finalità organizzative e di approfondita conoscenza del fenomeno giudiziario. Sotto tale profilo, oltre ai meri provvedimenti giurisdizionali, considerati, come visto, per finalità di studio e di giustizia predittiva, assumono rilievo tutte le ulteriori informazioni contenute nei registri dei procedimenti civili, contenziosi (atti di parte, del cancelliere, del giudice etc.), enorme bagaglio di dati e informazioni su cui sperimentare modelli di intelligenza artificiale a supporto delle decisioni organizzative, nel rispetto della normativa in materia di tutela della riservatezza del trattamento dei dati.

---

<sup>30</sup> I più moderni sistemi di anonimizzazione (a loro volta frutto di algoritmi o di sistemi di machine learning) saranno applicati sul repository in esame, ove necessario, in relazione alla tipologia di utente (operatore del diritto, cittadino) e alla materia conformemente al codice per i dati personali.

La proposta concreta prevede, nella duplice prospettiva descritta, lo sviluppo di un *Data lake*, una tipologia di *repository* in grado di archiviare set di dati non elaborati di grandi dimensioni e di varia tipologia nel loro formato nativo senza necessità di doverli uniformare e “normalizzare”. Questo permetterà di estrarre dati da qualunque fonte informativa senza che questa sia necessariamente organizzata come un data base relazionale, organizzato in tabelle con strutture e caratteristiche definite a priori, offrendo la possibilità di configurare strategie di gestione dei dati ulteriori rispetto alle specifiche esigenze del Ministero della Giustizia. Il *repository*, oltre al recepimento in banca dati dei provvedimenti resi già in formato digitale perché successivi alla entrata in vigore del PCT, riceverà, grazie ad opportuni progetti di dematerializzazione, anche gli archivi cartacei già esistenti.

Va evidenziato, peraltro, che i temi Data Lake e Banca dati dei provvedimenti civili (fortemente richiesta dagli uffici giudiziari) come emerso dall’analisi conoscitiva svolta dalla commissione, sono ambiti realizzativi già previsti all’interno dei progetti PNRR “*Sistemi di conoscenza Data Lake*” e “*banca dati gratuita, pienamente accessibile e consultabile delle decisioni civili conformemente alla legislazione*”.

### 6.8.3 Banca Dati Conciliativa Nazionale

La Commissione propone, altresì, la creazione di una Banca Dati Conciliativa Nazionale fruibile sia dagli operatori interni (magistrati, tirocinanti, etc.) e sia esterni (avvocati, professionisti, etc.) in grado di raccogliere modelli proposte conciliative del magistrato e, ove possibile, modelli di atti conciliativi per area d’interesse (verbali di conciliazione, ordinanze 185 *bis* c.p.c., mediazione delegata, etc.) e tipologia (contratti, locazioni, societario, famiglia, etc.).

In sostanza si propone:

1. **la creazione di un contenitore digitale sul sito PST** che raccolga e ponga a disposizione di tutti gli utenti le proposte conciliative del giudice e, ove possibile, i relativi atti conciliativi, così come raccolti nei siti web giudiziari contenenti attualmente la BDDC (Banca dati digitale conciliativa [https://www.giustizia.bari.it/buone\\_prassi\\_menu.aspx](https://www.giustizia.bari.it/buone_prassi_menu.aspx) e segnatamente il distretto di Bari, Potenza, Salerno, Napoli, L’Aquila, e Ancona).

La raccolta di tali atti e/o provvedimenti è realizzata previa anonimizzazione o pseudo anonimizzazione con strumenti informatici di intelligenza artificiale (così come predisposti per l’anonimizzazione dei provvedimenti giurisdizionali confluenti nella banca dati della giurisprudenza di merito di cui al paragrafo precedente).

I provvedimenti sono frutto di una selezione per materia e rito ed ufficio di provenienza territoriale, e la loro raccolta risponde allo scopo di costituire un catalogo di modelli editabili e

utili per stimolare il ricorso agli istituti della proposta conciliativa del giudice ai sensi degli artt. 185 *bis* e 420 c.p.c.;<sup>31</sup>

2. **per implementare la cultura della giustizia partecipata** è opportuno che analoghe prassi sia estesa agli altri casi in cui, in base alla normativa vigente, un procedimento contenzioso può essere definito in forma alternativa alla decisione giurisdizionale.

In particolare, l'istituto della mediazione delegata dal giudice ai sensi dell'art. 5 comma 2 della legge 28/2010 nonché quello della negoziazione assistita ai sensi del d.l. 132/2014 (L. 10 novembre 2014 n. 162), intervenuta nel corso del giudizio.

A tale fine occorrerà realizzare modifiche evolutive dei registri di cancelleria civile per poter censire i relativi eventi così come avvenuto già recentemente per l'art. 185 *bis* c.p.c.;

3. è poi utile **implementare i registri di cancelleria** per consentire un monitoraggio dei flussi giudiziari in cui sia stata formulata la proposta conciliativa o l'invio in mediazione e in cui alla proposta conciliativa del giudice sia seguita la conciliazione delle parti, o in cui tale evento intervenga comunque nel corso del giudizio.

A tal fine saranno necessarie ulteriori modifiche evolutive che consentano di censire nei registri informatici:

- verbali di conciliazione redatti ai sensi dell'art. 88 disp. Att. c.p.c. (sia cartacei che informatici);
- provvedimenti che dichiarano la cessazione della materia del contendere, quando per intervenuta conciliazione tra le parti o transazione stragiudiziale;
- rinvii e cancellazioni della causa dal ruolo ai sensi degli artt. 181 e 309 c.p.c., qualificati dal fatto di intervenire dopo la proposta conciliativa del giudice (es. cancellazione dopo 185 *bis* c.p.c. o dopo invio in mediazione delegata).

I monitoraggi dovranno essere possibili con estrazioni statistiche sia dalla consolle del magistrato che del Presidente. Tali monitoraggi consentiranno al magistrato la misurazione sia a fini di autovalutazione e organizzazione che per i fini previsti dall'Ordinamento Giudiziario, del proprio lavoro teso a favorire la conciliazione, individuando anche le percentuali di successo.

#### 6.8.4 **Proposte relative al procedimento per ingiunzione ex Art. 633 e ss. c.p.c. ove basato su fatture elettroniche**<sup>32</sup>

Nella prospettiva di accrescere le possibilità offerte dagli applicativi ministeriali si inserisce la proposta di sperimentare nuove modalità di deposito del ricorso monitorio che consentano una più

<sup>31</sup> Va ricordato che dal 17 dicembre 2021 tali eventi sono individuabili nei registri di cancelleria degli uffici di merito e i relativi provvedimenti depositabili con apposito modello disponibile nella consolle del magistrato civile.

<sup>32</sup> Come definite dall'art. 1 delle "regole tecniche per l'emissione e la ricezione delle fatture elettroniche per le cessioni di beni e le prestazioni di servizi effettuate tra soggetti residenti, stabiliti o identificati nel territorio dello Stato e per le relative variazioni,

efficace e rapida estrazione dei dati dal sistema, al fine di ridurre i tempi di emissione dei decreti ingiuntivi e, conseguentemente, ridurre l'arretrato che -in tale settore- caratterizza alcuni uffici giudiziari. L'adozione di tale misura, del resto, potrebbe costituire un antecedente tecnico necessario per valutare in futuro l'introduzione di meccanismi di intelligenza artificiale di ausilio alle parti ed al magistrato nel procedimento di emissione del decreto ingiuntivo.

La proposta, in una sua declinazione di più facile applicazione, suggerisce di prevedere il deposito delle fatture allegata al ricorso in modalità esclusivamente elettronica nel formato elettronico legislativamente previsto (evitando il deposito di copie di cortesia della fattura) e di sviluppare l'applicativo del magistrato di modo che, acquisendo e verificando tali dati in maniera automatica, il sistema possa predisporre automaticamente il decreto ingiuntivo, precompilato con i dati e con gli importi esattamente emergenti dalle fatture.

Presupposto della funzionalità descritta, è la interoperabilità degli applicativi ministeriali verso il sistema di interscambio operato dall'Agenzia delle Entrate, che garantisca la verifica automatica della regolare emissione della fattura ed della corrispondenza dei dati in essa contenuti rispetto al ricorso monitorio. Il magistrato, in tal modo potrebbe limitarsi, in caso di esito positivo dei controlli automatizzati, a sottoscrivere la minuta del provvedimento predisposto dal sistema. Si tratta di un intervento che presuppone modifiche normative limitate<sup>33</sup> ma che consente, in attesa di interventi più estesi, una semplificazione dell'attività demandata ad i magistrati con conseguente riduzione dei tempi di emissione dei decreti ingiuntivi.

Nelle more dell'adozione delle necessarie modifiche normative, inoltre, il sistema potrebbe essere implementato su base volontaria, facoltizzando il ricorrente ad allegare il file elettronico della fattura in aggiunta a quanto previsto dal codice di rito. Tale fase sperimentale potrebbe coinvolgere inizialmente gli uffici giudiziari che presentano tempi maggiori per l'emissione del decreto ingiuntivo per poi, sulla base dei risultati ottenuti, prevedere l'estensione di tale facoltà a tutto il territorio nazionale.

---

utilizzando il Sistema di Interscambio, nonché per la trasmissione telematica dei dati delle operazioni di cessione di beni e prestazioni di servizi transfrontaliere e per l'attuazione delle ulteriori disposizioni di cui all'articolo 1, commi 6, 6bis e 6ter, del decreto legislativo 5 agosto 2015, n. 127" di cui al provvedimento del 30/04/2018 del direttore dell'Agenzia delle Entrate)

<sup>33</sup> Sul rilievo che, nel contesto attuale, il valore della fattura elettronica, ove verificata come nel testo attraverso il dialogo con il sistema di interscambio, può essere equiparato ai libri contabili vidimati di cui all'art. 634 c.p.c. Indubbiamente, tuttavia, l'equiparazione della fattura elettronica alla prova scritta richiesta per l'emissione del decreto ingiuntivo, mediante la modifica del codice di rito, consentirebbe una migliore efficacia della proposta di evoluzione dei sistemi informatici ministeriali in quanto eviterebbe per il magistrato l'onere di confrontare il contenuto dei file di fattura elettronica con quanto contenuto nella documentazione depositata secondo il codice di rito.

### 6.8.5 Proposta di modifica del codice di rito in materia di ricorsi monitori

Si propone, inoltre, la modifica del codice di rito, con riguardo ai soli ricorsi monitori fondati, ex art. 634 c.p.c., esclusivamente su fatture elettroniche e non provvisoriamente esecutivi.

Per tale ipotesi si propone di introdurre uno specifico meccanismo stragiudiziale di ingiunzione da parte dell'avvocato del creditore, che tenga luogo del ricorso per decreto ingiuntivo e della successiva emissione dello stesso ad opera del Giudice.

L'Avvocato, nel sistema proposto, dovrebbe verificare preventivamente l'esistenza delle fatture elettroniche, poste alla base dell'ingiunzione, su una piattaforma telematica collegata al sistema di interscambio dell'Agenzia delle Entrate, già descritta sub. 6.8. Si tratterebbe di una ingiunzione, rigorosamente non esecutiva, da notificarsi (al pari di quanto oggi avviene per il decreto ingiuntivo) al debitore, assegnando allo stesso il termine per proporre opposizione ed avvertendo che, in mancanza di opposizione, previo provvedimento del giudice, il titolo potrà essere posto in esecuzione.

L'intervento del giudice sarebbe riservato soltanto a questa seconda (ed eventuale) fase:

- l'avvocato di parte depositerebbe la propria ingiunzione debitamente notificata al debitore;
- in tal caso, in mancanza di opposizioni, il Giudice provvederebbe agli incombeni oggi delineati dall'art. 647 c.p.c.;
- il titolo diverrebbe esecutivo. Il controllo giudiziale circa la mancata proposizione di opposizioni in termini assicurerebbe inoltre la definitività dell'ingiunzione.

L'intervento normativo innanzi suggerito prende atto della circostanza che, in caso di fatture elettroniche, il controllo del giudice nella fase di emissione del decreto ingiuntivo risulta sostanzialmente limitato alla mera verifica della conformità dell'importo domandato dal ricorrente nel ricorso monitorio rispetto a quanto riportato negli estratti autentici delle scritture contabili.

Pertanto, in presenza di fatture elettroniche, verificabili attraverso il sistema di interscambio dell'Agenzia delle Entrate, tale fase giurisdizionale potrebbe dunque apparire superflua.

L'istituto, praticato in altri ordinamenti europei, non determinerebbe alcuna compressione dei diritti delle parti in quanto non sarebbe titolo idoneo all'esecuzione e il successivo controllo giudiziale avverrebbe con le medesime garanzie e tutele previste oggi in seguito alla notifica di un decreto ingiuntivo, con una significativa riduzione del tempo necessario alla costituzione del titolo esecutivo poiché i termini per l'opposizione decorrerebbero dalla notifica dell'ingiunzione di parte.

L'autorità giudiziaria, inoltre, in caso di adempimento spontaneo, non verrebbe minimamente interessata dal procedimento, con evidente effetto deflattivo.

### 6.8.6 Proposte finalizzate ad una migliore e più immediata circolazione e conoscenza delle prassi virtuose sperimentate negli Uffici giudiziari

Sono state evidenziate le criticità che hanno impedito un'adeguata circolazione delle prassi virtuose già sperimentate negli Uffici giudiziari.

La Commissione ha, quindi, formulato alcune proposte per incidere sull'assenza di un idoneo monitoraggio, sulla promozione delle attività formative e sulla costituzione di un *database* interattivo volto a rendere immediatamente conoscibili e percepibili le buone prassi.

Per quanto concerne il monitoraggio, è emerso che ad oggi il sistema di rendicontazione dell'impatto della singola buona prassi non avviene in tempo reale, ma richiede frequentemente un'attività manuale di raccolta di dati, con impiego di energie lavorative sia da parte del personale tecnico amministrativo, sia da parte del personale magistratuale<sup>34</sup>. Tale circostanza è stata anche confermata dalla proficua interlocuzione con la Settima Commissione del CSM.

La **realizzazione di un sistema di monitoraggio efficiente** presuppone un meccanismo di rilevazione di eventuali carenze nella fase applicativa delle misure adottate, in modo da evitare la raccolta e la circolazione di prassi che solo apparentemente risultano virtuose, non avendo registrato nella fase applicativa risultati positivi. A tal fine appare utile la valorizzazione del ruolo svolto dall'Ispettorato Generale del Ministero in occasione delle verifiche ispettive; gli ispettori, infatti, dispongono di strumenti di rilevamento idonei a verificare i concreti risultati di prassi innovative. Risulta funzionale allo scopo anche il potenziamento dell'applicativo c.d. "pacchetto ispettori" che, con gli opportuni adeguamenti, potrebbe rappresentare uno strumento idoneo all'estrazione ed elaborazione delle buone prassi raccolte in un *database*.

Nell'ottica di incrementare la capacità di monitoraggio, con specifico riferimento alla durata ragionevole dei processi, appare inoltre **utile l'introduzione di un codice identificativo univoco per ogni singola controversia** (aggiuntivo e non sostitutivo del numero di ruolo) che consenta di tracciare la singola causa a prescindere dal grado di giudizio anche nella successiva fase di esecuzione, mediante indicazione del codice nel titolo esecutivo. Si consentirebbe in primo luogo di monitorare anticipatamente le controversie potenzialmente idonee a generare responsabilità erariali per violazioni dei termini di durata complessiva del processo. Tale modifica evolutiva consentirebbe,

---

<sup>34</sup> Si prenda, ad esempio, il lavoro svolto dall'Osservatorio delle Esecuzioni Immobiliari istituito dal C.S.M. e che ha elaborato linee guida e prassi applicative per tale settore. Per misurarne l'impatto è stato condotto un primo monitoraggio i cui risultati sono illustrati nella delibera 3 luglio 2019. A tal fine è stato richiesto ai singoli uffici l'invio di dati per sopperire alla mancanza di un sistema deputato al monitoraggio statistico automatico. Sono stati inviati questionari ai singoli uffici coinvolgendo il personale magistratuale e la cancelleria. I dati, una volta così trasmessi, sono stati collazionati a cura del C.S.M. per poi essere infine sottoposti alla analisi dai componenti dell'Osservatorio. Una siffatta modalità operativa non ha consentito tuttavia l'estrazione dei dati in tempo reale, comportando inoltre un notevole impiego di energie lavorative e non assicurando automaticamente un dato informatico affidabile. L'ulteriore esperienza di un monitoraggio condotto manualmente è stata già rappresentata nel precedente paragrafo 3.3 con riguardo alla buona prassi BDDC, grazie alla quale il correttivo adoperato è stato ex post integrato nei sistemi informativi ministeriali - includendo la proposta conciliativa del giudice fra gli eventi tipici raccolti nei registri di cancelleria (Sicid e Siecic) e nell'applicativo in uso ai magistrati (Consolle del magistrato) - attraverso una modifica evolutiva oggetto di apposito tavolo del DGSIA.

inoltre, ai singoli Uffici giudiziari, di individuare più agevolmente gli ambiti di intervento che necessitano l'elaborazione di nuove prassi virtuose.

Ciò in quanto l'introduzione di tale innovazione consentirebbe di elaborare statistiche in grado di tracciare la durata complessiva del procedimento e lo stato dello stesso in ogni momento, nonché di individuare il tempo di esecuzione dei provvedimenti giudiziari. Tale monitoraggio sarebbe, inoltre, funzionale all'attuazione del controllo di gestione descritto nei precedenti paragrafi. Sarebbe, ad esempio, possibile analizzare anche gli effetti positivi di istituti, quali la mediazione e la conciliazione, sulla fase delle impugnazioni e sulla eventuale fase esecutiva, ovvero gli effetti della interlocuzione avviata tra vari soggetti istituzionali operanti in un dato ambito territoriale.

I risultati positivi emergenti da tale attività di monitoraggio potrebbero successivamente essere diffusi attraverso attività formative. In tale sede potrebbero essere illustrate le buone prassi adottate da un singolo ufficio così da rimettere agli altri uffici aventi caratteristiche analoghe la possibilità di estenderne l'applicazione nelle proprie realtà. Al contempo, il confronto in sede di formazione tra gli appartenenti ai diversi Uffici giudiziari permetterebbe un importante momento di riflessione sulle soluzioni oggetto di studio, idoneo a favorirne lo sviluppo ed il miglioramento, nonché ad elaborare ulteriori buone pratiche.

**Diventa, quindi, indispensabile il ruolo della SSM**, il cui apporto formativo dovrà essere finalizzato a **potenziare il processo di osmosi tra i territori**, con periodicità costante, mediante l'inclusione nei programmi della formazione permanente di eventi dedicati alle prassi locali, approfonditi nelle sedi dalla formazione decentrata. Un coordinamento necessario per consolidare nuove forme di comunicazione e creare nuovi linguaggi indispensabili, in una logica di innovazione.

Un terzo livello su cui la formazione potrebbe incidere è quello del **raccordo a livello internazionale** – stante l'interesse della Commissione Europea a sensibilizzare nei paesi membri l'omogeneizzazione delle condotte e dei metodi di lavoro favorendo lo scambio fra le migliori esperienze – incrementando le occasioni di confronto fra i vari referenti nazionali delle buone pratiche, per settori tematici dell'organizzazione, provenienti da diverse realtà.

L'attività di diffusione potrebbe coinvolgere anche **l'Ispettorato Generale del Ministero della Giustizia** che, a fronte delle criticità individuate in una data realtà giudiziaria, potrebbe svolgere un ruolo propositivo nel segnalare le buone prassi sperimentate con successo da altri Uffici giudiziari.

Le menzionate proposte per trovare adeguato sviluppo necessitano di una sede istituzionale idonea a far dialogare tra loro i diversi livelli di interlocuzione in ambito di buone prassi.

È, infatti, imprescindibile attuare un **coordinamento tra l'attività di promozione, sperimentazione, monitoraggio, valutazione e diffusione delle esperienze di innovazione nell'ambito dei servizi della giustizia e i diversi soggetti istituzionali interessati** (Ministero, Ispettorato, CSM, SSM) che oggi, con strumenti e tempi diversi, registrano e raccolgono informazioni sulle pratiche di innovazione organizzativa e procedurale negli uffici giudiziari.

Un intervento di rafforzamento della capacità degli Uffici giudiziari di fare propria una cultura radicata dell'innovazione amministrativa, organizzativa e digitale parte dalla necessità di costruire una **capacità, a livello nazionale, di intercettare, regolare, diffondere, monitorare i processi di innovazione negli uffici giudiziari italiani.**

La proposta della Commissione è di creare un organismo centrale, una sede istituzionale specializzata nella raccolta, promozione e divulgazione delle buone prassi, in cui far convergere l'interlocuzione di diverse anime professionali e il supporto della rete dei processi di innovazione, raccordandosi innanzitutto con il CSM, con le articolazioni ministeriali che si occupano di organizzazione (DOG, Ispettorato Generale, DGSIA, OIV), con la SSM, e con soggetti esterni, avvalendosi altresì della sinergia con Università e centri di ricerca e formazione specializzati, in modo che dalla contaminazione dei saperi e delle culture discenda una migliore organizzazione della giustizia.

*Maria Rosaria Coyelli*

Presidente Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Sud

