

Giustizia: dal monitoraggio degli indicatori PNRR 2023 luci, ombre e indicazioni per il futuro**

di Claudio Castelli

I dati del Monitoraggio statistico ministeriale degli indicatori PNRR – 2023 evidenziano che, in un quadro generale di costante miglioramento dei tempi e delle pendenze, gli obiettivi per l’arretrato civile per il 2024 e per i tempi (il Disposition Time – DT) per il penale verranno raggiunti, mentre sono lontani gli obiettivi per il DT civile e per l’arretrato civile per il 2026. Essenziale per questo miglioramento è stato l’apporto dell’Ufficio per il processo. Vi sono disparità tra uffici e diversi contesti territoriali e le variabili più significative sono quelle geografiche, dimensionali e relative alle sopravvenienze. A fronte di un’inerzia ministeriale e di una sorta di rassegnazione occorrerebbero iniziative per sostenere gli uffici giudiziari perché raggiungere gli obiettivi PNRR ed una giustizia in tempi ragionevoli è ancora possibile.

Obiettivi PNRR per la giustizia.

Riduzione dei tempi. Gli obiettivi PNRR prevedono, entro il 30.6.2026 e rispetto ai valori 2019: - nel settore civile la riduzione del 40% del Disposition Time (DT); - in ambito penale il taglio del 25%.

Smaltimento dell’arretrato. L’altro obiettivo, relativo allo smaltimento dell’arretrato civile più risalente, è stato rinegoziato nel 2023. I nuovi target: - entro il 31.12.2024, il taglio del 95% dei procedimenti pendenti al 31.12.2019 iscritti fino al 31.12.2016 per i Tribunali e fino al 31.12.2017 nelle Corti d’appello; - entro il 30.6.2026, la riduzione del 90% dei pendenti al 31.12.2022, iscritti dal 1.1.2017 al 31.12.2022 nei Tribunali e dal 1.1.2018 al 31.12.2022 per le Corti d’appello.

1. Partiamo dai dati.

Il Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – 2023 del Ministero della Giustizia è una vera e propria miniera di dati che costituisce una lettura preziosa della situazione della giustizia in Italia, come articolata nei diversi territori. Il quadro che ne emerge è variegato e contraddittorio.

Sicuramente positivo è il costante miglioramento in tempi e riduzione delle pendenze e dell’arretrato, più accentuato nel settore penale, con una complessiva riduzione in tutti i gradi, anche se ancora insufficiente per arrivare a raggiungere gli obiettivi sia in tema di DT civile, sia per l’arretrato civile.

CIVILE										
	Iscritti 2019/23	Definiti 2019/23	DT 2023	Riduzione DT 2019/23	CR 2019	CR 2020	CR 2021	CR 2022	CR 2023	
Tribunali	- 13,5	-8,5	486	- 12,6	1,06	1,03	1,14	1,10	1,12	
Corti App.	- 16,6	-20,8	586	- 10,4	1,26	1,15	1,20	1,23	1,20	
Cassazione	- 36,6	+ 5,1	1003	- 23,0	0,85	0,89	1,30	1,22	1,41	
Totale	- 14,6	-9,5	2075	- 17,4	1,07	1,04	1,15	1,11	1,14	

* I dati sono Ministeriali tratti o elaborati dalla Relazione sul Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – anno 2023 e dal Monitoraggio statistico degli indicatori ai fini del raggiungimento degli obiettivi PNRR – Aggiornamento anno 2023 entrambi della Direzione Generale di Statistica e di Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia, nonché dal Monitoraggio PNRR disponibile su <https://webstat.giustizia.it/SitePages/Home.aspx> sempre a cura della medesima Direzione Generale di Statistica e di Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia. Si ringrazia per i suggerimenti e l’aiuto tecnico la dott.ssa Giorgia Telloli – funzionaria statistica della Direzione Generale di Statistica

PENALE									
Tribunali	- 9,9	+ 3,7	286	- 27,1	0,96	0,91	1,00	1,04	1,11
Corti App.	- 13,8	+ 8,1	649	- 22,3	1,02	0,93	1,07	1,13	1,28
Cassazione	- 7,2	-2,9	110	- 33,8	1,02	0,98	1,02	1,12	1,07
Totale	- 10,2	+ 3,9	1045	- 25,0	0,97	0,91	1,00	1,05	1,12

Disposition Time DT = 365* (Pendenti/Definiti $t-1,t$)

Clearance Rate CR: indicatore della performance - rapporto tra procedimenti definiti e sopravvenuti (CR= definiti/sopravvenuti)

2. Disposition time e arretrato nel settore civile.

a. Il quadro generale.

Vi è una complessiva riduzione in tutti i gradi di giudizio che discende anche da un buon clearance rate (tasso di smaltimento), ovvero del rapporto tra definizioni e sopravvenienze.

Il 62 % delle Corti ha fatto registrare una riduzione del Disposition time e il 93 % delle pendenze. Il 74 % dei Tribunali ha fatto registrare una riduzione del Disposition Time e il 94 % dei Tribunali una riduzione delle pendenze.

Le iscrizioni dei procedimenti civili sono diminuite nel 2023, anche se con un tasso molto inferiore a quello che si era avuto negli ultimi anni (- 0,7 % nei Tribunali e - 2,0 % nelle Corti di Appello e - 35% in Cassazione, derivante dal calo della sezione tributaria dovuto all'introduzione del condono tributario) ed il numero dei procedimenti definiti è anch'esso generalmente in calo (nel complesso - 9,5 % rispetto al 2019), anche se in aumento in Cassazione (+ 5,1%) e, solo in rapporto con il 2022, nei Tribunali.

Il rapporto positivo tra sopravvenienze e definizioni, confermato dal tasso di liquidazione (clearance rate) dal 2021 sempre ampiamente superiore per le definizioni, consente una forte riduzione del DT confortata dal calo avutosi nel 2022 e nel 2023 negli uffici di merito (-6,9 nel 2022 e - 5,5 % del 2023 nelle Corti di Appello, - 6,2 % e - 8,7 % nei Tribunali) ed un complessivo calo delle pendenze (dal 2019 - 20 % nei Tribunali, - 29 % nelle Corti di Appello e - 19,1 % in Corte di Cassazione).

Il Ministero ha, in modo opinabile, declinato l'obiettivo della riduzione del 40 % in termini diversi per i tre gradi di giudizio prevedendo una riduzione del 56 % per le Corti di Appello ed i Tribunali e del 25 % per la Corte di Cassazione. Pertanto gli obiettivi sarebbero i seguenti:

Uffici	DT 2019 (baseline)	DT 2023	Obiettivo PNRR
Tribunali	556	486	244
Corti Appello	654	586	288
Cassazione	1302	1003	976

Dalla tabella si evidenzia non solo la lontananza tra gli obiettivi finali e l'attuale situazione, ma l'irrazionalità di avere formulato per la Cassazione un traguardo ben superiore (oltre i due anni e mezzo) alla stessa durata ragionevole di un anno prevista dai parametri europei, quando tra l'altro la Suprema Corte sta avendo risultati eccellenti e migliori (-23 %) rispetto agli uffici di merito.

Alla fine del 2023 nessuna Corte avrebbe raggiunto l'obiettivo delineato e solo nove Tribunali (Aosta, Arezzo, Ferrara, Gorizia, Lodi, Marsala, Rovereto, Savona e Vercelli) l'avrebbero realizzato.

Quanto all'arretrato, ovvero le cause che eccedono i termini europei di ragionevole durata (tre anni per i Tribunali, due anni per le Corti di Appello e un anno per la Cassazione), l'obiettivo intermedio situato alla fine del 2024 di riduzione del 95 % delle cause pendenti al 31 dicembre 2019 è prossimo ad essere raggiunto (- 97,1 % per le Corti e - 85 % per i Tribunali) ed è stato raggiunto dall'83 % delle Corti di Appello (24 su 29) e dal 22 % dei Tribunali (30 su 140), mentre un altro 40 % (56) dei Tribunali ha già superato il 90 %. L'obiettivo finale di riduzione del 90 % delle cause pendenti al 31 dicembre 2022 è invece ancora lontano. Difatti risulterebbe sinora raggiunto solo per il 43,4 % delle cause nelle Corti e nel 50 % dei casi nei Tribunali. Preoccupa inoltre che il 14,3 % delle pendenze dei Tribunali, che già costituivano arretrato nel 2019, siano procedimenti iscritti sino al 2010.

b. I dati territoriali.

Per capire cosa non va e cosa si può fare è utile un'analisi più granulare relativa ai diversi Uffici giudiziari.

Le tabelle che seguono non servono a stilare un'improbabile classifica degli uffici giudiziari, ma a sottolineare le profonde differenze che oggi esistono tra le diverse sedi e ad aiutare a individuare quali sono le variabili (di risorse, geografiche, dimensionali) che possono influenzare le performance. Classifiche che sarebbero in ogni caso ingenerose perché spesso gli uffici più in difficoltà sono vittime più che responsabili.

Corti Appello					
DT brevi			DT lunghi		
Uffici	DT 2023	Variazione 2019/2023	Uffici	DT 2023	Variazione 2019/2023
Milano	280	-15,4%	Palermo	895	+0,4 %
Trieste	330	-3,7 %	Reggio Calabria	848	+17,0 %
Sassari	357	-28,9 %	Potenza	811	+15,0 %
Bari	374	-36,0 %	Cagliari	801	+53,1 %
Ancona	383	-42,3 %	Roma	801	-18,2 %
Brescia	387	-40,8 %	Catanzaro	792	+49,4 %
DT 2023 medio = 586 Variazione 2023/2019: - 10,3 %					
Tribunali					
DT brevi			DT lunghi		
Uffici	DT 2023	Variazione 2019/2023	Uffici	DT 2023	Variazione 2019/2023
Vercelli	193	-34 %	Vallo Lucania	1210	-10 %
Ferrara	212	-26,0 %	Vibo Valentia	1199	+18 %
Marsala	218	-18 %	Tempio P.	1095	=
Savona	226	-13 %	Isernia	1093	+42 %
Rovereto	232	-25 %	Trieste	940	+18 %
Lodi	237	-33 %	Lagonegro	853	-16 %
Gorizia	237	-27 %	Avezzano	767	+53 %
Arezzo	238	-47 %	Lametia T.	765	-19 %
Aosta	240	-13 %	Caltagirone	754	-36 %
Ivrea	266	-18 %	Venezia	739	+41 %
Alessandria	272	-34 %	Patti	732	-42 %
Rovigo	275	-37 %	Potenza	728	-17 %
Lecco	278	-28 %	Gela	723	+23%
Chieti	283	-12 %	Catanzaro	718	-14 %
Busto Arsizio	284	=	Nola	716	-6 %
Bergamo	286	-24 %	Enna	716	-15 %
DT 2023 medio = 486 Variazione 2023/2019: - 12,6 %					

Già da questi dati si trae come tre delle variabili che sicuramente incidono sono l'andamento delle sopravvenienze, il dato territoriale e quello dimensionale. Le sopravvenienze ad esempio sono determinanti per il movimento degli affari di un Tribunale come quello di Venezia che in controtendenza con il dato nazionale ha visto un aumento delle iscrizioni del 31 % rispetto al 2019 ed addirittura del 41,2 % rispetto al 2022 a seguito di un numero anomalo di richieste di riconoscimento di cittadinanza.

Il dato territoriale e dimensionale, successivamente approfondito, non è univoco, meno evidente da quanto risultava dalle serie storiche (da cui emergevano Uffici del Sud e delle Isole sempre in affanno): tra i sedici uffici con le migliori e con le peggiori performance vi sono Tribunali rispettivamente di ben undici e dodici distretti. Così i Tribunali indicati, indipendentemente dalle performance sono in larga maggioranza piccoli e medio piccoli¹ (rispettivamente dieci e cinque su sedici tra chi può vantare i migliori DT e dieci e tre con i peggiori).

Venendo ai dati generali il miglioramento del **Disposition Time nelle Corti nel settore civile** rispetto al 2019 è abbastanza variegato, ma con un trend sicuramente positivo. In diciotto Corti il DT è in diminuzione ed in cinque Corti la riduzione è oltre il 30 % (Ancona – 42,3 %, Brescia – 40,8 %) ed in nove oltre il 20 %. Undici Corti, contro tendenza, aumentano il DT, ma nelle Corti che vedono un aumento dei tempi tra il 2019 ed il 2023 ben sette nel 2019 avevano un DT inferiore, a volte molto inferiore, di quello nazionale (all'epoca 654), e gli aumenti paiono cagionati da situazioni contingenti, come risulta dall'enorme variabilità con picchi sia in positivo che in negativo dei DT medi (vedi in particolare le Corti di Torino e di Trento). Tra l'altro per alcune Corti, ma in generale per alcuni Uffici, le performance erano talmente buone che risultava difficile migliorare (vedi le Corti di Torino, Milano e Trieste). In realtà le situazioni che si evidenziano come critiche, ricavate dal DT attuale e dall'assenza di un chiaro trend di miglioramento sono cinque: Catanzaro (792), Palermo (895), Cagliari (801), Potenza (811), Reggio Calabria (898).

Pesano molto le Corti di Napoli e Roma che pesano per il 37 % della pendenza complessiva e hanno un DT elevato (739 e 801 giorni), pur vantando un trend positivo (-7,1 % e -18,2 %).

Anche l'obiettivo di smaltimento dell'arretrato al 2026 è molto variegato e oscilla tra il - 25,5 % di Reggio Calabria ed il - 78,1 % di Milano ed in questo campo siamo ancor più indietro quanto al raggiungimento degli obiettivi per il 2026: nessuna Corte ha raggiunto l'obiettivo dello smaltimento del 90 % e solo due (Milano e Trieste) hanno superato il 70 %, mentre dieci sono ancora sotto il 40 %.

Il Disposition Time nei Tribunali nel settore civile evidenzia un aumento dal 2019 in trentasei Tribunali, di cui superiore al 20 % in dieci casi (Belluno + 57 %, Avezzano + 53 %). Comunque anche in questo caso ben otto Tribunali su dieci avevano un DT inferiore, a volte molto inferiore, di quello nazionale (all'epoca 556), e gli aumenti paiono cagionati da evenienze momentanee. Vi è una riduzione consistente del DT in trentotto Tribunali, oltre il 20 % ed in diciotto oltre il 30 %. In realtà le situazioni che evidenziano situazioni critiche che si ricavano dal DT attuale e dall'assenza di un chiaro trend di miglioramento sono cinque: Isernia (1093), Vibo Valentia (1199), Trieste (940), Tempio Pausania (1095), Vallo della Lucania (1210). Mentre molti Tribunali, pur senza arrivare a tempi così dilatati, non riescono ad invertire con decisione la rotta, mantenendosi e non discostandosi da tempi comunque elevati, superiori ai 600 giorni. Sono in evidente difficoltà i Tribunali distrettuali del Nord Est (Brescia + 20 %, Trieste + 21 %, Venezia + 41 %), probabilmente per il carico dato dalla protezione internazionale e, per Venezia, anche per le cause relative ai diritti della cittadinanza.

L'obiettivo di smaltimento dell'arretrato al 2024 vola all'85 %, con punte oltre il 90 %. Solo in venti Tribunali è inferiore all'80 % con alcune situazioni allarmanti, dati anche i tempi (- 38 % Vallo della Lucania). Anche l'obiettivo di smaltimento dell'arretrato per il 2026 è molto variegato con dodici Tribunali che già vantano una riduzione oltre il 70 % (Ferrara e Savona - 79 %) e sei sotto al 30 % (Vibo Valentia - 21 %, Lagonegro - 23 %).

¹ Si è adottata la determinazione dei cluster dimensionali del CSM che prendono come riferimento l'organico dei magistrati: - uffici piccoli sino a 20 unità, - uffici medio-piccoli da 21 a 50 unità, - uffici medio-grandi da 51 a 100 unità, - grandi da 101 a 200 unità, metropolitane le sedi di Milano, Roma e Napoli.

3. Disposition time nel settore penale.

a. Il quadro generale.

I dati del settore penale sono molto positivi. Il DT è diminuito in tutti i gradi di giudizio -- 27,0 % nei Tribunali, - 22,3 % nelle Corti di Appello e - 33,8 % in Cassazione - con tempi della Cassazione (110 giorni ovvero poco più di tre mesi) tali per cui è impossibile chiedere ulteriori miglioramenti. La maggior parte degli uffici ha fatto registrare una riduzione dei tempi preventivati e delle pendenze: il 66 % delle Corti ha fatto registrare una riduzione del Disposition time e del 62 % delle pendenze; l'83 % dei Tribunali ha fatto registrare una riduzione del Disposition Time e il 79 % dei Tribunali una riduzione delle pendenze. Le pendenze sono complessivamente diminuite del 22,9 % sul dato del 2019 e del 15,1 % sul 2022.

I procedimenti definiti sono in significativo aumento negli uffici di merito.

PROCEDIMENTI DEFINITI			
Uffici	N° definiti 2023	Variazione 2019/2023	Variazione 2022/2023
Tribunali	1.114.441	+ 3,7 %	+ 7,6 %
Corti Appello	124.436	+ 8,1 %	+ 3,1 %
Cassazione	50.350	- 2,9 %	- 0,8 %
Nazionale	1.289.227	+ 3,9 %	+ 6,8 %

Aumento delle definizioni che non si è incentrato sui procedimenti più semplici da definire (ovvero archiviazioni e prescrizioni). E' infatti interessante il dato secondo il quale l'aumento delle definizioni in Tribunale ha interessato particolarmente le sezioni dibattimentali (+ 18,2 %) e solo marginalmente le sezioni GIP - GUP (+ 2,6 %). Così anche le sentenze di prescrizione sono diminuite sia nei Tribunali (- 5 %), che nelle Corti di Appello (- 24,4 %). Sono invece enormemente aumentate le definizioni diverse dal merito e dalle prescrizioni (improcedibilità per difetto di querela, per mancata conoscenza della pendenza del processo da parte dell'imputato, particolare tenuità del fatto, altre cause di estinzione del reato), anche a seguito dei nuovi istituti, con un aumento del 229 % nei procedimenti di competenza del giudice monocratico in Tribunale e del 158 % nelle sezioni ordinarie delle Corti di appello.

Questo porta a ritenere l'obiettivo della riduzione del 25 % del DT a portata di mano (siamo già a - 25,3 %).

b. I dati territoriali.

In ben diciannove **Corti di Appello** si ha una riduzione del DT, di cui in dodici è superiore al 30 % (Brescia - 57 %, Napoli - 55,9 %) ed in 17 oltre il 20 %. Nelle dieci Corti in cui invece si ha un aumento del DT per cinque è addirittura superiore al 40 %, ma è un aumento che va letto in quanto otto di queste avevano un DT nel 2019 inferiore alla media, in alcuni casi come L'Aquila, Taranto, Perugia e Trento molto più basso e gli aumenti avutisi in questi anni non sono indicativi di una tendenza. Il DT disegnato come obiettivo - 626 - risulterebbe già raggiunto da ben diciotto Corti. Vedendo gli attuali DT ed i trend in atto, le situazioni critiche sono limitate a Catanzaro (842), Lecce (1019), Potenza (1128), Reggio Calabria (1275, nonostante abbia dimezzato i tempi nel giro di due anni).

Sono di grande interesse i miglioramenti delle Corti di Roma e Napoli che per il movimento degli affari rappresentano una quota rilevante del carico nazionale, e che tradizionalmente si trovavano in grave affanno. La Corte di Napoli segna un'eccellente performance, riducendo in tre anni il DT di quasi due terzi passando dai 2316 giorni del 2020 agli attuali 895 con una riduzione complessiva del 55,9%. La Corte di Roma ha anch'essa un forte e costante miglioramento (dai 1743 del 2020 ai 1147 attuali del 2023), ma con ritmi ancora condizionati dal forte arretrato.

Nei **Tribunali** abbiamo ventiquattro uffici con un aumento del DT, a volte molto significativo (Isernia + 76 %, Venezia + 75%). Nei restanti Tribunali in ben venti la riduzione è superiore al 50 %

(Tempio Pausania – 83 %, Siracusa – 78 %). Anche per i Tribunali il dato 2023 sulla varianza del DT va letto: dei ventiquattro Tribunali che aumentano i tempi ben diciotto avevano un DT nel 2019 inferiore alla media, in alcuni casi, come per le sedi di Bergamo, Nola, Asti e Bolzano, molto più basso e gli aumenti avutisi in questi anni non indicano una tendenza.

Il livello complessivo è comunque molto positivo: l'obiettivo della riduzione del 25 % del DT porterebbe ad un valore di 294 giorni, di poco superiore all'attuale media nazionale di 286 giorni e già raggiunto da ben settantasei Tribunali.

Permangono anche in questo settore situazioni critiche che dovrebbero essere analizzate e supportate come Lanusei che dal 2020 ha avuto una vera e propria esplosione di tempi giungendo ai 2236 giorni, Oristano (522), Isernia (615), Caltagirone (732) che vedono tempi elevati ed un costante peggioramento.

4. L'impatto dell'Ufficio per il processo.

L'impatto dell'Ufficio per il processo nelle performance raggiunte è indubbio, anche se i dati che emergono sono parzialmente contraddittori. L'aumento dei procedimenti definiti nel settore penale è significativo ed è sicuramente un portato anche dell'ufficio per il processo. Un'analisi dei dati relativi ai procedimenti definitivi del settore civile che non si limiti al numero assoluto, pacificamente in diminuzione, rivela come il valore pro capite nazionale del 2023 delle definizioni sia cresciuto del 2,5 % nei Tribunali arrivando a 351 procedimenti definiti per giudice giuridicamente presente, mentre nelle Corti arriva a 173 procedimenti a testa². Produttività ampiamente soddisfacente. La spiegazione appare semplice: il numero di giudici addetti al settore è calato (per le crescenti scoperture di organico) mentre le definizioni sono rimaste stabili o sono diminuite in misura inferiore. Dalla stessa Relazione ministeriale sul Monitoraggio statistico degli indicatori vengono citati alcuni interessanti esempi: la Corte di Roma ha registrato definizioni pro capite costanti a fronte di una diminuzione delle presenze del 6 % e la Corte di Napoli ha visto aumentare le definizioni pro – capite del 3 % a fronte di una riduzione delle presenze del 9 %.

Inoltre vi sono indizi che portano a ritenere come l'apporto dell'Ufficio per il processo sia servito nel civile a affrontare l'arretrato, i procedimenti più complessi e spesso incancreniti, ed anche nel penale non si sia limitato a dedicarsi ai procedimenti di più facile definizione, quali archiviazioni e prescrizioni, ma abbia dato un forte apporto alle sezioni dibattimentali. Difatti dalla Relazione sul monitoraggio ministeriale risulta che le archiviazioni sono sostanzialmente stabili, mentre le prescrizioni sono diminuite del 5 % nei Tribunali e del 24,4 % nelle Corti di Appello. E l'aumento delle definizioni ha interessato per i Tribunali soprattutto le sezioni dibattimentali (+ 18,2 %), mentre per le Corti di appello le sezioni ordinarie (+ 7,1 %). Quanto si può trarre è che gli addetti all'ufficio per il processo abbiano dato un forte contributo nell'aumento di produttività individuale dei giudici sia nel settore civile che in quello penale e che nel settore civile si siano concentrati sull'arretrato.

A conforto di queste prime conclusioni vi è un recente studio condotto da un gruppo di ricercatori del Ministero della Giustizia e della Banca d'Italia, che stima che, nel periodo intercorso tra l'assunzione (febbraio 2022) e la fine del 2023, i Tribunali che hanno ricevuto un numero maggiore di AUPP hanno registrato una variazione positiva nelle definizioni di circa 4 punti percentuali, che si eleva a circa il 10% per i procedimenti più complessi. Il gruppo di ricercatori stima in circa 100.000

² I dati provengono dal Monitoraggio statistico degli indicatori ai fini del raggiungimento degli obiettivi PNRR – Aggiornamento anno 2023 della Direzione Generale di Statistica e di Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia. Va precisato che nelle definizioni sono comprese quelle dei giudici onorari e dei giudici ausiliari, mentre il numero dei magistrati comprende anche quelli addetti a materie non computate nelle definizioni quali le esecuzioni, i fallimenti e la volontaria giurisdizione. Si tratta quindi di una standardizzazione. Inoltre le presenze sono quelle giuridiche (che quindi computano come presenti anche i magistrati assenti per qualsivoglia motivo quali aspettative, congedi di qualsiasi natura, applicazioni) e non quelle effettive.

procedimenti l'anno, pari a circa 1/3 dell'arretrato, l'incremento complessivo di definizioni dovuto al lavoro degli AUPP³.

Un aiuto concreto che gli uffici giudiziari ritengono vitale e che dovrebbe confrontarsi anche con la validità ed i risultati che i diversi modelli organizzativi utilizzati (One to One, Rotazione, Mini Pool, Collegio, Assegnazione al fascicolo)⁴ hanno raggiunto. Analisi tuttora mancante. Anche se dalla stessa analisi ministeriale condotta su otto Corti di Appello e dodici Tribunali con performance positive⁵ risulterebbe che in queste Corti il modello più adottato sarebbe l'One to One (ovvero l'assegnazione dell'addetto UPP ad un singolo magistrato) nel 38 % dei casi nel civile e la rotazione (ovvero l'assegnazione a sostegno di tutti i magistrati della sezione) nel penale, mentre nei Tribunali domina l'One to One sia nel civile (81,5 %) che nel penale (65,9 %). Il modello One to One è indubbiamente quello più semplice che non richiede grandi progetti organizzativi ed è stato in parte imposto dalla situazione degli spazi, dato che all'immissione di decine, a volte centinaia di nuovi addetti, non è corrisposta alcuna dotazione di nuovi locali o di sistemazioni logistiche da parte del Ministero della Giustizia. Ma è anche il modello che non impone alcuna rivisitazione del modello lavorativo e il passaggio ad un lavoro in team. Tra l'altro non è casuale se i migliori risultati immediati siano stati raggiunti sinora nel settore penale, il settore in cui l'attività collegiale è più presente e dove è meno dominante il lavoro solitario del giudice.

Ma un altro dato non può essere sottaciuto: il COVID è stato un evento devastante anche per la giustizia ove ha imposto un cambiamento di paradigma. Oggi effettuiamo un confronto con i dati del 2019 (la c.d. baseline), ma in realtà se si vanno ad affrontare i dati sulle iscrizioni nel settore civile (- 37,5 % delle cause in materia di separazioni e divorzi, - 31,5 % in tema di responsabilità extracontrattuale, - 27,7 % in tema di contratti) e conseguentemente su definizioni e pendenze, vediamo che il 2020 ed il COVID sono stati un vero spartiacque con forti conseguenze sociali, ma anche giudiziarie che abbiamo rapidamente rimosso e che non abbiamo ancora debitamente analizzato e capito.

5. Le variabili che incidono.

Dai dati e dalle analisi condotte si possono ricavare alcune variabili che sicuramente hanno inciso sia sui risultati nazionali che su quelli del singolo ufficio.

Il dato territoriale anzitutto. Basti pensare che quanto al DT nel settore civile si va dai 280 giorni di Milano agli 895 di Palermo per le Corti e dai 193 di Vercelli ai 1210 di Vallo della Lucania per i Tribunali e nel penale dai 156 giorni di Salerno ai 1275 di Reggio Calabria per le Corti e dagli 87 giorni di Forlì ai 2236 di Lanusei per i Tribunali. Indubbiamente continua ad emergere una forte discrasia nelle performance dei diversi uffici che contrasta con uno degli scopi della linea M1C1 del PNRR ovvero il "superamento della disparità tra gli uffici giudiziari". Tuttora abbiamo tempi estremamente diversificati, ma non di meno è stato intrapreso un percorso che va nella direzione di omogeneizzare le performance a livello nazionale, superando le tradizionali discrasie esistenti tra Nord e Sud e si vede qualche risultato positivo. Anzi mentre in generale i Tribunali che prima della pandemia avevano già livelli di produttività elevata hanno avuto maggiori benefici dall'ufficio per il processo, avendo una maggiore capacità organizzativa per sfruttare meglio le nuove risorse, alcuni Uffici del Sud hanno realizzato ottime performance, forse anche facilitati dall'aver accumulato più arretrato. Basti citare la poderosa riduzione dei tempi nel settore penale alla Corte di Napoli (- 55,9 %) e le ottime performance che diversi Tribunali del Sud e della Sicilia possono vantare nel settore civile (Benevento, Cosenza, Crotone, Marsala, Napoli Nord, Palmi). Differenze territoriali indubbiamente esistenti, e che incidono sulle performance, ma su cui si è cominciato un processo di avvicinamento.

³ Cannella, Cugno, Mocetti, Palumbo, Volpe Gli effetti dell'ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile" Banca di Italia Questioni di economia e finanza, in corso di pubblicazione.

⁴ Sono state adottate le tipologie dei modelli organizzativi individuati in uno studio sul campo da Giancarlo Vecchi, poi ripresi anche nelle analisi ministeriali. Vedi Vecchi Uffici per il processo e modelli organizzativi nelle sezioni della Corte d'Appello di Milano. Una prima analisi a seguito dell'inserimento degli addetti finanziati dal PNRR in QG on line del 15 dicembre 2022.

⁵ Analisi descrittiva di alcuni dati organizzativi rilevati presso alcune sedi di Corte di appello e di Tribunali con performance positive della Direzione generale di Statistica e Analisi Organizzativa

Il dato dimensionale si dimostra come variabile rilevante. I piccoli Tribunali e le piccole Corti sono quelle più esposte perché basta una scopertura di organico significativa o un temporaneo aumento delle sopravvenienze per mettere l'Ufficio in crisi, crisi da cui comunque l'Ufficio è in grado di risollevarsi in tempi rapidi una volta normalizzata la situazione, trattando tra l'altro numeri limitati nell'ordine delle decine o delle centinaia di procedimenti.

Basti vedere come la presenza di Tribunali e medio piccoli sia prevalente sia tra quelli che avrebbero le migliori, come le peggiori performance. A riprova della "volatilità" delle prestazioni determinate dalle risorse temporanee disponibili, e abbastanza facilmente recuperabili.

Sia il dato territoriale che quello dimensionale è poi esposto agli effetti del turn over dei magistrati, particolarmente rilevante in questi anni a seguito della crescente scopertura degli organici (giunta ormai al 15 %, ma anch'essa non uniforme a livello territoriale). Al riguardo non vi sono rilevazioni di dati, ma alcune delle sedi più in difficoltà (della Sicilia, della Calabria e della Sardegna oltre che quelle vicino a Roma e Napoli), sono quelle notoriamente più esposte al turn over di magistrati con un indubbio impatto sulla produttività.

Incide poi necessariamente il flusso degli affari, sia come quantità che come tipologia, che è anch'esso diversificato per ufficio e materia.

Rispetto alle tipologie di affari un particolare focus va indirizzato sui procedimenti di protezione internazionale e sugli ATP in materia previdenziale.

Si tratta di due materie civili che i dati ministeriali evidenziano, in controtendenza, con sopravvenienze in crescita (+ 30,1 % per la protezione internazionale rispetto al 2022 e + 6,5 % per le ATP previdenziali, unica materia in aumento rispetto al 2019).

I Tribunali distrettuali del Nord e Centro Italia si trovano in grande difficoltà per il costante flusso di procedimenti relativi alla protezione internazionale che rappresentano una quota rilevante delle pendenze da smaltire (+ 27 % Firenze, + 29 % Torino, + 30 % Venezia, + 34 % Milano, + 45 % Bologna, + 75 % Trieste). Dato preoccupante anche per il futuro in quanto sono pendenti avanti alle Commissioni Territoriali ben 162.091 domande di protezione in cui la domanda di accoglimento si aggira storicamente sul 40 %. Ne consegue che è prevedibile che sui Tribunali distrettuali si abbattano nel prossimo periodo 100.000 nuovi procedimenti che metterebbe ulteriormente in ginocchio le sezioni specializzate (e in prospettiva anche la Corte di Cassazione).

Mentre i Tribunali del Sud Italia soffrono dell'elevata sopravvenienza di procedimenti di ATP in materia previdenziale, rappresentando nel 2023 ben il 49 % delle iscrizioni nei Tribunali del distretto di Reggio Calabria ed il 44% in quello di Bari, mentre sono quasi assenti nei distretti del Nord Est.

Si tratta di questioni che affondano in problematiche politiche e sociali e che non possono essere scaricate sugli uffici giudiziari senza dare risorse dedicate e prevedere interventi mirati. Altrimenti l'impatto negativo sugli uffici giudiziari e sulle relative performance è inevitabile.

6. La direzione da prendere.

Al di là dei Monitoraggi ministeriali, sicuramente fondamentali e preziosi, per indicare con piena consapevolezza la direzione da prendere sarebbe necessario acquisire altri dati: - le presenze effettive di magistrati togati ed onorari per ogni ufficio; - la copertura del personale amministrativo, - le presenze effettive di addetti UPP e il tasso di abbandono avutosi, - i modelli organizzativi adottati.

Inoltre sarebbe prezioso svolgere un focus mirato su singoli uffici per capire le ragioni delle difficoltà di alcune sedi e/o per esportare prassi virtuose.

Difatti il quadro che emerge non è tranquillizzante: dai dati ministeriali si ricava che mentre le milestone per il 2024 verrebbero rispettate – in particolare la riduzione del 95 % delle cause pendenti al 31 dicembre 2019 iscritte fino al 2016 per i Tribunali e fino al 2017 per le Corti – e l'obiettivo della riduzione del 25 % del Disposition Time nel settore penale è ormai a portata di mano, non altrettanto si può dire quanto al settore civile, né come Disposition Time, né come arretrato.

Lo stesso Ministero della Giustizia nei suoi documenti afferma che *“Sia per i Tribunali che per le Corti la diminuzione annua delle pendenze non risulta sufficiente ai fini del raggiungimento dell’obiettivo D.T. (...) Infatti operando una semplice proiezione sulla base della diminuzione annua della pendenza, il DT dei Tribunali si ridurrebbe del 31 % a fronte del 56 % previsto. A parità di sopravvenienze per raggiungere il target di 244 giorni, occorrerebbe per il totale nazionale un incremento medio annuo delle definizioni pari all’8,5 %. Per le Corti di Appello, proiettando l’attuale smaltimento della pendenza annua, a parità di definizioni, si raggiungerebbe una diminuzione del DT del 34 % (a fronte del 56 % in obiettivo). Se le sopravvenienze risultassero costanti, occorrerebbe complessivamente un incremento delle definizioni annuale dell’11,6%, rispetto a quelle del 2023, per raggiungere il DT target di 288 giorni.”*⁶

Aumento oggi difficilmente praticabile, anche se probabilmente nei prossimi anni vedremo un calo più consistente delle iscrizioni (grazie alle Adr e alle norme introdotte nel D. Leg. n.149/2022), dato che i magistrati professionali a tempo pieno presenti caleranno quantomeno sino a fine 2025 (già lo scorso anno abbiamo avuto una diminuzione dell’1%) e che la nuova immissione di funzionari UPP ha bisogno di tempo per dare frutti.

Stupisce al riguardo l’inerzia ministeriale. A fronte di previsioni di tal fatta si penserebbe alla creazione di un vero e proprio cantiere per adottare iniziative sia normative che amministrative ed organizzative, mentre ben poco risulta al riguardo. A livello normativo, prima ancora che fossero noti i dati del 2023, ci si era limitati a prevedere un’applicazione straordinaria di magistrati verso gli uffici più in difficoltà che hanno maggiore arretrato civile⁷, e nuovi incentivi per il personale degli uffici che conseguono gli obiettivi di rendimento del PNRR ⁸. Misure del tutto insufficienti dato che l’esperienza insegna che le applicazioni creano spesso maggiore disagio agli uffici di provenienza che benefici in quelli di destinazione e gli incentivi, come delineati, sono talmente generici e scarsamente vincolanti da risultare difficilmente come un pungolo efficace.⁹

Va anche rilevato che in attuazione della legge, i trentaquattro uffici scelti dal CSM¹⁰, cui destinare le sessanta unità previste per le applicazioni straordinarie sono stati scelti fondamentalmente sulla base di indici statistici, senza alcuna valutazione sull’effettivo e significativo impatto che poteva avere per gli indicatori PNRR, in tal modo privilegiando gli uffici piccoli e medio piccoli (sui trenta Tribunali ben dieci sono piccoli e tredici medio piccoli) con risultati che è facile prevedere come nel complesso irrisori. Oltre a alcune evidenti incongruenze quali l’individuazione come Corti di Appello meritevoli di supporto Catanzaro, Palermo, Reggio Calabria e Roma per poi individuare come Tribunali da cui avere le disponibilità per le applicazioni uffici nell’ambito di tali distretti (Cosenza, Marsala, Palmi, Reggio Calabria, Roma) da cui già si sarebbe potuto procedere con applicazioni endo distrettuali.

Sono stati inoltre reclutati 3352 nuovi addetti UPP. Il ritardo con cui è stato indetto il concorso, il mancato coordinamento con gli uffici giudiziari e l’improvvisazione con cui è stata accompagnata

⁶ Testualmente ripreso dal Monitoraggio statistico degli indicatori ai fini del raggiungimento degli obiettivi PNRR – Aggiornamento anno 2023 della Direzione Generale di Statistica e di Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia p.2

⁷ Prevista dall’art. 23 bis (Applicazione straordinaria di magistrati per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR) della L. 29 aprile 2024 n.56 che ha convertito il Decreto Legge 2 marzo 2024 n.19.

⁸ Introdotti dall’art.23 L. 29 aprile 2024 n.56 che ha convertito il Decreto Legge 2 marzo 2024 n.19 per il personale degli uffici che riducono i procedimenti civili pendenti, in relazione al grado di conseguimento degli obiettivi annuali individuati dal Ministero della Giustizia.

⁹ Si rammenta che anchel’art.37 comma 11, II parte della L. 15 luglio 2011 n.111 prevedeva incentivi per il personale giudiziario: “A decorrere dall’anno 2015, una quota pari a 7,5 milioni di euro del predetto importo è destinata all’incentivazione del personale amministrativo appartenente agli uffici giudiziari che abbiano raggiunto gli obiettivi di cui al comma 12, anche in deroga alle disposizioni di cui all’articolo 9, comma 2-bis, del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, e alle spese di funzionamento degli uffici giudiziari. La riassegnazione prevista dal comma 10, primo periodo, è effettuata al netto delle risorse utilizzate per le assunzioni del personale di magistratura ordinaria.” Incentivi che risulta siano stati erogati per un anno e poi dimenticati.

¹⁰ Delibera CSM 12 giugno 2024 “Applicazione straordinaria di magistrati per il raggiungimento degli obiettivi del PNRR”.

l'immissione¹¹ ha già portato a perdere una parte dei vincitori ed è facile ritenere che a fronte di concorsi pubblici per posti a tempo indeterminato più appetibili (Agenzia delle Entrate, INPS, Prefetture, enti locali) l'esodo continuerà. Svolgere subito il concorso per funzionari UPP a tempo indeterminato, in cui gli attuali UPP hanno una precedenza assoluta, avrebbe significato dare stabilità e continuità al servizio e tranquillità agli addetti. Ma non è stato fatto.

Interventi sia legislativi che organizzativi erano e sarebbero possibili.

Si poteva partire da un'analisi dei diversi modelli organizzativi adottati per l'Ufficio per il processo per individuare e esportare quelle esperienze virtuose che hanno dato i migliori frutti e da quel vero e proprio giacimento di idee e proposte che erano state sviluppate nell'ambito del progetto ministeriale Pon Governance¹², finanziato con fondi europei e condotto tra il marzo del 2022 ed il settembre 2023, che aveva visto un intervento a sostegno e implementazione dell'Ufficio per il processo da parte di consorzi di Università con assegnisti, contrattisti e professori universitari e che dopo la sua conclusione è stato rapidamente abbandonato e dimenticato.

A fronte dell'evidente impossibilità di reclutare in tempi brevi magistrati professionali, dati i tempi minimi necessari per lo svolgimento del concorso e del tirocinio¹³, si poteva puntare su di un ampliamento della magistratura onoraria prevedendo la permanenza dei giudici ausiliari presso le Corti di Appello sino al 30 giugno 2026, reclutando immediatamente anche i giudici onorari di pace che avevano superato il tirocinio nell'ultimo bando e non immessi (la normativa prevede che vengano individuati due aspiranti, per poi accoglierne uno solo) e riducendo da due anni a tre o sei mesi la permanenza dei nuovi giudici onorari di pace presso l'ufficio per il processo¹⁴, consentendo in tal modo la loro immissione in tempi rapidi nei Tribunali e negli uffici del giudice di pace.

Inoltre si potrebbe puntare ad una grande campagna per incentivare le ADR e la mediazione delegata in modo da ridurre le sopravvenienze e di incrementare le definizioni.

Si potrebbero poi creare task force di supporto sia per la definizione dei procedimenti, sia come contributo gestionale alle Corti di Appello ed ai Tribunali con DT piuttosto elevati e che non evidenziano alcun trend di miglioramento. Ed in quest'ambito potrebbero essere utilizzati i migliori lavori delle Università sviluppati nell'ambito del citato progetto ministeriale Pon Governance sull'organizzazione e lo sviluppo dell'Ufficio per il processo.

Occorrerebbe quindi realizzare finalmente un forte coordinamento nazionale tra Ministero, Csm, Consiglio Nazionale Forense e Scuola superiore della magistratura con un costante rapporto con gli uffici giudiziari per seguire costantemente l'andamento e praticare interventi mirati.

E si imporrebbe una riflessione (e conseguentemente interventi) sui procedimenti di protezione internazionale e di ATP previdenziali, la cui proliferazione dovrebbe essere contenuta operando a monte.

Nulla risulta allo stato e davvero stupisce che i documenti ministeriali si limitino a distribuire incoraggiamenti e suggerimenti, quasi fossero osservatori dall'esterno, forse dimenticando che l'art. 110 della Costituzione attribuisce al Ministero della Giustizia "l'organizzazione ed il funzionamento

¹¹ Le prove del concorso sono avvenute il 5 e 6 giugno, le graduatorie sono state pubblicate il 17 giugno, i vincitori sono stati convocati nella sede distrettuale il 20 giugno e la presa di possesso è stata prevista per il 21 giugno.

¹² La sua esatta denominazione è: *Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato.*

¹³ Le affermazioni del Ministro Nordio secondo cui nel 2026 raggiungeremo il pieno organico dei magistrati si scontrano, purtroppo, con la realtà che prevede il primo ingresso di nuovi magistrati con funzioni giudiziarie di un concorso solo alla fine del 2025, dovendosi confrontare, oltre che con il fisiologico turn over, con i tempi incompressibili dei concorsi in atto e con un tirocinio, che anche quando viene ridotto al massimo, non può durare meno di un anno.

¹⁴ L'art.9 del D.Leg.13 luglio 2017 n.116 prevede che i giudici onorari di pace siano destinati all'ufficio per il processo per i primi due anni dopo il conferimento dell'incarico. In origine tale norma era destinata, oltre che a prevedere un tirocinio sul campo ai nuovi giudici onorari, a dare corpo e persone ad una struttura come l'ufficio per il processo all'epoca popolata quasi esclusivamente da tirocinanti. Esigenza oggi ovviamente del tutto superata.

dei servizi”.

Del resto le priorità del Ministro e del Ministero paiono altre, con continue ed improbabili proposte di grandi riforme della giustizia, senza mai mettere al centro gli obiettivi PNRR, che pure, se raggiunti, sarebbero una vera silenziosa riforma della giustizia, con una drastica riduzione dei tempi e l’eliminazione dell’arretrato, vera e propria zavorra che penalizza la giustizia italiana.

Già è stata persa l’occasione di finalizzare l’assegnazione dei 3946 nuovi addetti dando un particolare rilievo agli uffici strategici (in particolare Cassazione, Roma e Napoli) e preparando e organizzando la loro immissione. E vi è da augurarsi che per questi nuovi funzionari si dia priorità all’assegnazione nel settore civile, più in difficoltà.

Occorre riconoscere in ogni caso i frutti positivi e negativi che, indipendentemente dai risultati, il PNRR ha già raggiunto.

Da un lato l’attenzione al dato, alla sua qualità e alle performance dell’ufficio è una conquista ormai irreversibile acquisita dagli uffici giudiziari che hanno costituito servizi a tal fine e reso abituali i monitoraggi. Anche se questo ha il risvolto estremamente negativo, che va contrastato, di dare una crescente importanza solo a numeri e tempi, dimenticando la qualità del prodotto giudiziario e che la finalità di un ufficio giudiziario è di dare giustizia e non statistiche.

Dall’altro con l’Ufficio per il processo sono stati inseriti in Tribunali e Corti migliaia di giovani laureati che hanno sperimentato una formazione sul campo di eccellenza e che saranno la nuova generazione di giuristi che diventeranno i nuovi magistrati, avvocati, dirigenti, funzionari.

Ma oltre a questi risultati, bisogna constatare che mancano ancora due anni alla fine del PNRR e che gli obiettivi negoziati sono lontani, ma ancora raggiungibili.

Non vi è posto per la rassegnazione, né sarebbe tollerabile la prospettiva di non fare nulla per poi cercare di far ricadere le colpe su uffici giudiziari lasciati soli e privi di supporto, magari per giustificare future riforme.

Non è solo in ballo l’utilizzazione (e la non restituzione) dei fondi PNRR, ma la concretizzazione di un vero e proprio cambiamento radicale di tutti i paradigmi sulla giustizia, con tempi ragionevoli ed una riduzione delle differenze territoriali.

Un’attivazione ed una sinergia istituzionale cui chiamare tutti sono quindi quanto mai necessarie.