

# Dimenticare la riforma Nordio: una giustizia che funziona è possibile!

di *Claudio Castelli*

**1. Diversi canali di intervento, non una bacchetta magica / 2. Le risorse / 3. Digitalizzazione e intelligenza artificiale / 4. Contenere e gestire la domanda di giustizia / 5. Una magistratura laica di indispensabile supporto / 6. Specializzazione / 7. Organizzazione e managerialità / 8. Innovazione ed estensione delle “best practices” / 9. Semplificazione / 10. Una governance efficiente**

## **1. Diversi canali di intervento, non una bacchetta magica**

La recente riforma costituzionale “Nordio” sull’ordinamento giudiziario non è pacificamente una riforma della giustizia e non apporta nessun miglioramento alla efficienza e qualità della giustizia (anzi, prevedibilmente, la peggiorerà), ma pone un problema che tutti dovrebbero porsi, sottraendosi a un dibattito malato e velenoso. Ovvero: quali sono le misure che potrebbero davvero cambiare la giustizia migliorando tempi e qualità e incrementando autorevolezza e credibilità alle pronunce giudiziarie? Questione che, se passerà la riforma Nordio, dovremo dimenticarci per qualche anno, nel tempo necessario all’elaborazione delle molteplici leggi di attuazione che una riforma costituzionale impone. Questione, quella di una reale riforma della giustizia, che deve comunque avere una risposta da chiunque abbia davvero a cuore la giustizia e ancor più da chi avversi questa pessima riforma. E allora, sulla base dell’esperienza maturata e di passate elaborazioni (in particolare il *Documento Giustizia 2030* e la *Relazione* della “Commissione Vietti”), possono essere avanzate alcune proposte partendo da due assiomi fondamentali:

- la giustizia non è all’anno zero, va cambiata in profondità, ma un cambiamento in positivo è già in atto;

- non esiste una bacchetta magica con una riforma taumaturgica che può risolvere tutti i problemi esistenti, ma diversi interventi e canali di cambiamento che vanno perseguiti e di cui ciascuno può portare a miglioramenti inevitabilmente limitati, ma che in un combinato disposto vengono a essere determinanti.

Per dimostrare i miglioramenti in corso basta qualche dato: nel 2009 (anno peggiore) le pendenze civili erano 5.700.105, ora sono 2.869.295, con un dimezzamento, mentre i processi penali pendenti dieci anni fa erano 1.658.440 e ora sono 1.243.378 (-35%), laddove i tempi attesi (cd. *disposition time*), secondo i dati del PNR sulla giustizia, nel primo semestre del 2025 sono diminuiti rispetto al 2019 (*baseline*) del 27,8% nel civile e del 37,8% nel penale.

Quanto ai rimedi possibili, vi è un’illusione che continua ad accompagnare le politiche sulla giustizia, ovvero ritenere determinanti le modifiche del rito e dell’ordinamento giudiziario, con continue modifiche e “riforme epocali” (almeno cinque negli ultimi dieci anni), senza che peraltro si sia avuta né la pazienza di aspettare l’esito della precedente riforma, né la capacità di effettuare una seria valutazione di impatto né prima, né in sede di verifica. La realtà è che non interessa una politica di lungo respiro, ma solo l’effetto propagandistico immediato, e ciò porta ad affastellare nuove a vecchie riforme, senza mai aspettare gli effetti di quella precedente e senza analizzarne i risultati. Si

\* Il presente contributo è uno sviluppo dell’articolo *8 proposte per far funzionare la giustizia*, comparso sul *Sole 24 ore* il 24 gennaio 2026 – pubblicato su *QG online* il 5 febbraio 2026 ([www.questionegiustizia.it/articolo/dimenticare-riforma-nordio](http://www.questionegiustizia.it/articolo/dimenticare-riforma-nordio)).

prospettano grandi riforme più per l'effetto taumaturgico che la parola "riforma" suscita che per i concreti risultati che si possono avere.

## 2. Le risorse

Le *performance* di un ufficio giudiziario non dipendono meccanicamente dalle risorse a disposizione e non vi è un rapporto biunivoco tra risorse e rendimento. Conta ed è determinante l'organizzazione, ovvero *come* le risorse sono distribuite e impiegate. Ma se le risorse mancano, anche la migliore organizzazione si trova in enorme difficoltà e la realtà odierna della giustizia è quella di un perenne pauperismo. Solo ora si sta arrivando a coprire gli organici dei magistrati, per anni rimasti con una scopertura media del 15%, mentre il quadro di scopertura degli organici del personale amministrativo è drammatico, oscillando sul 30% (anch'esso molto disomogeneo, a livello nazionale, tra uffici e zone). Anche la misura organizzativa più interessante adottata con il PNRR, ovvero l'Ufficio per il processo – struttura nata per supportare la giurisdizione e che ha avuto ottimi riscontri sulle *performance* degli uffici – è in fase terminale grazie ai ritardi nelle assunzioni stabili e all'assenza di volontà politica del Ministro, con la fuga di migliaia di giovani laureati che hanno lavorato per il PNRR. A ciò si aggiunge l'assenza di adeguati investimenti sull'edilizia giudiziaria, lasciata in una sostanziale situazione di stallo e di delega (senza fondi) ai dirigenti degli uffici giudiziari da quando è transitata dai Comuni al Ministero, per non parlare dei limitatissimi investimenti attuali dedicati all'informatizzazione.

Solo risorse adeguate e stabili, ovvero personale giudiziario, investimenti e magistrati, possono consentire organizzazione e programmazione. Questo vuol dire trasparenza, pianificazione dei concorsi, analisi dei costi e valorizzazione dei possibili ricavi:

- trasparenza, perché è necessario sapere in tempo reale presenze del personale e dei magistrati per ogni ufficio, gli investimenti previsti e la loro destinazione, i tempi programmati per i diversi interventi.

- pianificazione dei concorsi per consentire sia la riduzione della scopertura degli organici di magistrati e del personale, con l'obiettivo di arrivare a una quota fisiologica (non superiore al 5%), sia la sostituzione ragionata del *turnover* assicurando affiancamenti e passaggio del *know how*.

- analisi dei costi perché si spende molto, ma si spende anche male e senza alcuna attenzione alle entrate e ai possibili ricavi, oggi del tutto trascurati, quando invece alla giustizia potrebbero arrivare miliardi, consentendo almeno un parziale autofinanziamento.

Non si tratta di un'ipotesi illusoria: le somme recuperabili, che oggi hanno un importo complessivo non quantificato, derivano da pene pecuniarie, sanzioni e spese processuali oltre che dai beni sequestrati e confiscati. Somme, suddivise come provenienza e destinazioni che riguardano le pene pecuniarie (oltre 785 milioni di euro, di cui veniva recuperato sino al 2022 solo il 2,93%), i beni sequestrati e confiscati (oggi non quantificati), le sanzioni e spese processuali penali (almeno diverse centinaia di milioni di euro). Il Fondo Unico Giustizia gestisce i beni sequestrati e confiscati in procedimenti penali ordinari e le somme non reclamate nei procedimenti civili ed esecutivi. Al 30 settembre 2024 gestiva 2.573.597.789 di euro di risorse liquide e un totale di 4.969.652.185 euro. Somme di cui si riscuote ben poco, e di cui al sistema giustizia arriva ancora meno. Le uniche somme sono quelle che il Fondo Unico Giustizia versa ai Ministeri della giustizia e dell'interno: circa 50 milioni l'anno, ovvero l'1% di quanto gestito.

Questo però vorrebbe dire mettere al centro il recupero di queste somme evitando quella che oggi è una tollerata, gigantesca evasione. Quindi grande attenzione a tutte le sanzioni pecuniarie in un sistema attualmente carcerocentrico, agevolazione delle modalità dei pagamenti, facilitazione degli adempimenti spontanei e creazione di un sistema efficiente di riscossione forzata.

## 3. Digitalizzazione e intelligenza artificiale

Digitalizzazione non significa solo processo civile telematico e processo penale telematico, ma capacità di utilizzare le tecnologie digitali per sviluppare migliori capacità predittive di analisi e di esito del contenzioso, messa a disposizione dei magistrati di un qualificato supporto informativo e cognitivo alla loro attività di governo del processo e di decisione, conoscibilità degli orientamenti sul contenzioso e dell'enorme giacimento di dati di cui dispone, sperimentazione di soluzioni di Intelligenza Artificiale (IA) per la risoluzione dei conflitti.

La digitalizzazione e le applicazioni di IA possono dare strumenti per una corretta allocazione delle risorse e per una maggiore prevedibilità, tale da consentire di prevenire il contenzioso e di promuovere modalità di risoluzione alternativa. Le prospettive di utilizzo possono essere molteplici, sia relative alle attività amministrative e ausiliarie, sia riguardanti la giurisdizione. Le prime riguardano i molteplici aspetti puramente gestionali e comuni a tutte le pubbliche amministrazioni che riguardano personale, beni e servizi, edilizia, nonché l'amministrazione della giurisdizione,

a partire dai monitoraggi per giungere al contributo alla stesura dei molteplici documenti obbligatori (programma di gestione, programma annuale delle attività, tabelle, progetto organizzativo). Le seconde vanno da quelle di macroanalisi per identificare e affrontare le cause delle controversie, anche al fine di scelte di politica giudiziaria, ai sistemi di gestione ed elaborazione dei dati per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario intervenendo sulla gestione dei ruoli, delle udienze e dei procedimenti (dal deposito elettronico alle udienze remote e ibride, al tracciamento e pesatura dei fascicoli, all'individuazione di indici di mediabilità, alla pianificazione delle udienze, dal monitoraggio delle scadenze alla trasparenza dei procedimenti).

La realtà digitale italiana, che all'inizio del secolo era molto avanzata, è oggi critica, con un processo civile telematico che, pur funzionando ancora, è un pregevole esempio di archeologia industriale, essendo stato ideato nel 2001, e un processo penale telematico che procede per pezzi e che, pur con qualche progresso, arranca.

Non solo, ma l'ottica dominante del Ministero è conservativa, anche giustamente preoccupata di evitare di affidare una delega della decisione alle macchine, ma restia a sfruttare le enormi potenzialità che l'IA potrebbe dare, rassegnandosi al solo utilizzo di *Copilot* limitato alle attività amministrative e ausiliarie in omaggio al monopolio Microsoft – quando, invece, abbiamo enormi potenzialità che non vengono sfruttate.

Ne abbiamo avuto un recente esempio con il Progetto unitario per l'innovazione degli uffici per il processo, progetto finanziato da fondi europei per le politiche di coesione (il PON *Governance* e Capacità istituzionale 2014-2020) che ha coinvolto tutte le università pubbliche italiane consorziate tra di loro nelle varie macroaree che, in collaborazione con gli uffici giudiziari del loro territorio, hanno supportato il cambiamento imposto dall'UPP, hanno aiutato quanto ai modelli organizzativi e ideato strumenti di supporto digitale.

Sono state elaborate decine di progetti e proposte, di cui molte di grande interesse, come i vari cruscotti di gestione del ruolo e dell'ufficio, strumenti di controllo di gestione, creazione di banche dati giurisprudenziali locali e settoriali, programmi di supporto e di estrazione del contenzioso, *document builder*, estrazione automatica dei provvedimenti in procedimenti con lo stesso oggetto e similari.

Progetti che, nonostante siano proprietà del Ministero, in quanto elaborati sulla base del PON *Governance* con fondi europei, sino ad ora sono stati del tutto abbandonati, con un inspiegabile spreco di risorse.

Altri progetti sono, poi, nati dimostrando la creatività e la vivacità dei giuristi italiani.

La realtà odierna è che bisognerebbe re-immaginare la giustizia alla luce dell'avanzamento tecnologico. Questo potrebbe – e dovrebbe – significare, da un lato, sistemi gestionali e di controllo di gestione in tutte le attività amministrative e di supporto, con un enorme risparmio di tempo e di personale; dall'altro, applicazioni dedicate, focalizzate su specifici supporti all'attività giurisdizionale (dalla gestione delle perizie all'esame comparato delle testimonianze, dall'estrazione dei casi simili e dei relativi provvedimenti alla fissazione e gestione dei ruoli e delle udienze), oltre all'introduzione di *chat bot* di supporto. Tale prospettiva cambierebbe radicalmente modalità di lavoro, relazioni e tempi, ma necessiterebbe di un progetto e di investimenti che oggi latitano.

#### 4. Contenere e gestire la domanda di giustizia

La giustizia è una risorsa preziosa e la domanda di giustizia andrebbe comunque gestita e contenuta, facendo una selezione di quanto deve arrivare sul tavolo del giudice professionale.

Ciò non è mai avvenuto nel settore penale, affetto da una bulimia punitiva e da un populismo penale che, purtroppo, vanno molto oltre la giustizia per afferire alla qualità della libertà e della democrazia nel nostro Paese. La proliferazione di nuovi reati serve solo a livello propagandistico, ma non garantisce la sicurezza e peggiora l'efficienza di un sistema già oggi non in grado di perseguire le decine di migliaia di ipotesi criminose affastellate in anni e anni.

Depenalizzare, ricorrere a sanzioni amministrative, estendere le ipotesi estintive a seguito di comportamenti risarcitori, riparatori e ripristinatori sono le risposte più volte suggerite per rendere i reati effettivamente perseguibili e il sistema penale efficiente.

D'altro canto, nel settore civile vi è stata una costante riduzione delle iscrizioni dal 2009 sino al 2024, passando dai 3.317.758 sopravvenuti del 2009 ai 1.518.877 del 2023 (riduzione del 64,22%). Nel 2024 si è avuto un sia pur limitato aumento in controtendenza dovuto a ragioni settoriali, dato che l'aumento si è concentrato nelle materie dei diritti della cittadinanza (+89%), della protezione internazionale (+65,7%), del lavoro (+14,6%) e delle ATP previdenziali (+9%).

La riduzione delle iscrizioni può essere ricondotta a tre ragioni:

- la situazione stagnante dell'economia italiana, dato che normalmente il contenzioso aumenta in fasi espansive;

- l'aumento dei costi dopo l'incremento del contributo unificato del 2011;

- l'espandersi di tutte le forme di ADR con soluzioni alternative a quella giudiziale.

Contenere la domanda giudiziaria che si riversa sui tribunali è uno dei canali di soluzione che va fermamente perseguito, ma la strada non può essere quella di rendere più costoso o disagiata il ricorso alla giustizia, in quanto ciò porta semplicemente a negare diritti e a frustrare la domanda sostanziale di giustizia. Per questo sono centrali, da un lato, le ADR in tutte le forme possibili – dall'arbitrato alla negoziazione assistita, alla mediazione –, dall'altro l'ideazione di forme semplificate di risposta giudiziaria alle piccole controversie (cd. “*small claims*”), quelle di valore così basso che il costo della causa induce a non coltivare. Per le ADR, si tratta di trarre insegnamento dalle esperienze virtuose comunque sviluppatesi in questi anni: il successo della mediazione in alcuni settori (condominio, diritti reali, locazione, contratti bancari), la positiva esperienza in alcune sedi della mediazione delegata, l'Arbitro finanziario bancario. A ciò si potrebbe aggiungere l'introduzione di un procedimento per le piccole controversie (con valore inferiore ai 5000 euro) alla stregua del regolamento europeo n. 861 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 luglio 2007, che istituisce un procedimento europeo nei contenziosi relativi a controversie transfrontaliere di modesta entità (sotto i 5000 euro). Le previsioni che potremmo tranquillamente mutuare nell'ordinamento italiano puntano su modelli *standard* di domanda, su modalità semplificate, sulla trattazione scritta e su di un'udienza (solo se necessaria) che si svolge avvalendosi di appropriate tecnologie di comunicazione a distanza, come la videoconferenza o la teleconferenza, sentenza immediatamente esecutiva e spese processuali limitate.

Oltre a questo, occorrerebbe rivedere e bonificare quella vera e propria “giungla” delle ATP previdenziali e assistenziali (il 22,3% delle sopravvenienze nell'intero sistema civile), che arrivano a rappresentare il 40% delle pendenze di tribunali del Sud-Italia, quali Bari e Reggio Calabria, e che riguardano prestazioni estremamente diversificate (dalle invalidità a sussidi puramente assistenziali).

## 5. Una magistratura laica di indispensabile supporto

Magistratura “laica”, piuttosto che “onoraria”, trattandosi in Italia di una falsa onorarietà. Una giurisdizione che è preziosa e necessaria, come ci dice l'esperienza europea, dove vi è una presenza anche

molto più ampia di questo tipo di magistratura, cruciale per far reggere il sistema.

Dopo le procedure di infrazione europee, i magistrati onorari di lungo corso, più volte prorogati, sono stati stabilizzati in un ruolo ad esaurimento, risolvendo un ampio contenzioso, ma l'assenza di interventi su reclutamento, funzioni e possibili proroghe sta già cominciando a produrre un nuovo precariato.

Il tentativo di riforma organica della magistratura onoraria di cui al d.lgs n. 116/2017 non è riuscito nello scopo, e oggi occorre urgentemente rivedere tutto il lato del reclutamento e del trattamento dei nuovi magistrati onorari, pena la creazione di un nuovo precariato.

Magistratura laica che dovrebbe avere tre fondamentali caratteristiche:

- costituire una seconda occupazione compatibile con l'impegno professionale (con indennità e non elemosine);

- una selezione seria con cause di incompatibilità particolarmente severe;

- una durata rigorosamente a termine, senza possibili proroghe.

Va poi radicalmente rifuggita l'ipotesi di affidare agli uffici del giudice di pace una fetta abnorme del contenzioso civile (la legge Cartabia ipotizzava un limite di valore di 50.000 euro), originariamente pensato per decongestionare i tribunali in previsione del PNRR, poi rapidamente abbandonato a causa degli impressionanti vuoti di organico di magistrati e personale.

Con questi aumenti di competenza si arriverebbe a ricreare il dualismo preture/tribunali opportunamente superato con la legge sul giudice unico, con l'ulteriore difetto di avere uffici composti unicamente da magistrati onorari. Uffici del giudice di pace in cui occorrerebbe assicurare una presenza almeno sufficiente di magistrati laici e di personale con una seria programmazione dei concorsi, a fronte di una situazione attuale spesso molto peggiore degli stessi carentissimi *standard* di procure, tribunali e corti.

Da ultimo, la magistratura onoraria potrebbe essere un prezioso veicolo di quella multidisciplinarietà oggi sempre più imposta dall'evoluzione della nostra società. Si potrebbe immaginare una giurisdizione laica a geometria variabile, nel senso di ipotizzare lo sfruttamento virtuoso delle esperienze maturate in specifici settori da professionisti chiamati a funzioni giurisdizionali laiche. Così facendo, si supererebbe la logica dell'assegnazione a giudici non togati di controversie di minor valore economico, sovvertendola e, quindi, inserendo professionisti che abbiano maturato una specifica competenza in determinati settori (come, ad esempio, in tema minorile e della famiglia).

## 6. Specializzazione

La specializzazione è un requisito sempre più necessario in un mondo complesso e articolato come il nostro. Alle tradizionali specializzazioni (lavoro, famiglia, minori, sorveglianza, crisi di impresa, esecuzione, locazioni, ambiente, edilizia, criminalità organizzata) se ne sono aggiunte altre, sia nel settore civile (imprese, protezione internazionale, cittadinanza, diverse tipologie di contrattualistica, etc.) che in quello penale (codice rosso e tutela dei soggetti deboli, penale dell'economia). Oggi, solo un magistrato specializzato può assicurare competenza e tempi rapidi di trattazione e decisione.

L'esigenza di specializzazione si scontra con la realtà della nostra geografia giudiziaria, dove la normalità sono tribunali e corti di piccole e medie dimensioni, in cui è molto difficile garantire specializzazioni. Basti pensare che, su 140, ben 48 tribunali sono ritenuti *piccoli* (classificazione ripresa dai *cluster* dimensionali del Csm) e hanno meno di 20 giudici, 66 sono *medio-piccoli* e ne hanno meno di 50, mentre solo 3 (Catania, Palermo e Torino) sono *grandi*, con più di 100 giudici, e 3 sono *metropolitani*, con oltre 200 giudici (Roma, Napoli e Milano). È evidente che in tutti i tribunali piccoli e medio-piccoli è possibile solo una specializzazione estremamente limitata (in genere limitata al settore lavoro e, promiscua con altre materie, a crisi di impresa e esecuzioni civili). Tant'è che il rimedio trovato dal legislatore per garantire una specializzazione ogniqualvolta qualche nuovo istituto o emergenza lo imponesse (come per il riesame, l'impresa e la protezione internazionale) è stato la distrettualizzazione, attribuendo l'intera competenza per materia al tribunale del capoluogo di distretto. Soluzione, a dire il vero, non risolutiva e pericolosa. Non risolutiva, in quanto dei 26 capoluoghi di distretto ben 9 sono medio-piccoli e 2 piccoli, quindi comunque non in grado di offrire una seria specializzazione. Pericolosa perché in tal modo si tende sempre più a creare una differenza tra tribunali "di serie A", che si occupano di materie di rilievo, e tribunali di "serie B", destinati a occuparsi delle questioni ordinarie meno importanti. Non solo: in tal modo si rischia di oberare ulteriormente sedi già in affanno, sia come carichi di lavoro che come strutture edilizie.

La direzione presa dall'attuale Governo è del tutto opposta, con il recupero di tribunali soppressi (come Bassano del Grappa) e di sezioni distaccate (Lipari, Ischia e Portoferraio). Una tale prospettiva deve per forza rinunciare alla specializzazione e penalizza inevitabilmente efficienza, tempi e professionalità.

La scelta di revisione della geografia giudiziaria con l'accorpamento di 31 tribunali e la soppressione di tutte le sezioni distaccate è stata saggia e deve es-

sere irreversibile. Dovrebbe, anzi, essere completata con l'accorpamento dei pochissimi tribunali risparmiati grazie alle eccezioni previste nella stessa legge delega (il limite di mantenere 3 tribunali per distretto oltre all'esclusione dei tribunali abruzzesi, colpiti dal terremoto) e con l'accorpamento delle corti di appello più piccole. Si tratta comunque di interventi limitati, che riguardano complessivamente una decina di sedi e, quindi, non determinanti.

La strada che si potrebbe imboccare è diversa e riguarda sia i terreni della formazione, della stabilità e dei percorsi professionali, sia quello di una differente geografia giudiziaria policentrica.

In primo luogo, occorrerebbe pensare a percorsi di formazione e professionali anche riservati alle diverse specializzazioni. Una formazione di alto livello comune ai magistrati, sia requirenti che giudicanti, e agli avvocati, che ben si potrebbe programmare attraverso accordi tra Scuola superiore della magistratura, Csm, Cnf e scuole forensi, da richiedere come canale di accesso alla specializzazione e come riconversione in caso si provenga da settori diversi, oltre che come doveroso aggiornamento professionale. La formazione comune non solo potrebbe assicurare la qualità, ma portare a orientamenti e interpretazioni comuni o, comunque, consapevoli. Inoltre, andrebbero creati percorsi professionali (oggi in parte già esistenti, in particolare per lavoro, minori e sorveglianza) per favorire il passaggio e la permanenza nella stessa specializzazione anche in uffici diversi, attribuendo una preferenza assoluta a chi abbia già svolto positivamente la stessa qualificazione e aumentando almeno a 15 anni la temporaneità nella medesima posizione tabellare o dipartimento specializzati, in modo da evitare un eccessivo *turnover* e valorizzare le competenze acquisite.

La seconda strada da costruire è una geografia giudiziaria policentrica, in cui le specializzazioni siano distribuite non solo nei tribunali distrettuali, ma anche nei maggiori tribunali circondariali. Tribunali che dovrebbero essere identificati sulla base delle sopravvenienze (ma anche della posizione geografica, delle distanze e dei trasporti). Abbiamo sempre immaginato competenze distribuite con una perfetta simmetria, ma è il momento di re-immaginare la giustizia, nella consapevolezza che la stessa competenza territoriale è stata messa in crisi dalla digitalizzazione e dalle diverse modalità di trattazione (scritta, da remoto, ibrida). Perché non pensare, ad esempio, che nel distretto di Milano, oltre a Milano, ci siano altre due/tre sedi competenti che si occupano di minori e famiglia, altre, non necessariamente coincidenti, di protezione internazionale, altre di sicurezza del lavoro e ambiente, etc.? In questo modo, avremmo una valorizzazione di molti tribunali, ciascuno dei quali

avrebbe una particolare vocazione, con una divisione più equilibrata del lavoro e una forte ed effettiva specializzazione. Una simile prospettiva significa abbandonare l'idea, anacronistica e impossibile, di avere il tribunale sotto casa, cui potrebbe dare almeno parziale rimedio una rete di sportelli di prossimità che possano fornire anche collegamenti da remoto diffusi sul territorio. Sportelli che potrebbero dare al cittadino non solo la possibilità di accedere a tutte le certificazioni (oltre che alle attività derivanti dalle amministrazioni di sostegno) nel proprio comune o in un comune limitrofo, ma la possibilità di collegarsi da remoto con il tribunale per udienze o altre attività.

La proposta policentrica, d'altra parte, evita le continue centralizzazioni che, come sopra accennato, non risolvono i problemi. E impone un'analisi da svolgersi in concreto, sentendo uffici giudiziari, ordini professionali, enti locali per arrivare a soluzioni equilibrate. Ma deve esserci consapevolezza che l'alternativa dettata dalla digitalizzazione e dalle esigenze di efficienza e di celerità, imposte in particolare da ragioni economiche, altrimenti andrà, inevitabilmente, nella direzione di una progressiva centralizzazione con un monopolio delle specializzazioni in poche sedi. Governarla costruendo una giustizia policentrica è l'unica soluzione reale.

## 7. Organizzazione e managerialità

L'organizzazione deve permeare ogni aspetto della formazione e dell'attività giudiziaria. Non riguarda solo i dirigenti e i semidirettivi, ma ogni magistrato, oltre che i dirigenti amministrativi e una rispettabile quota del personale giudiziario.

*Organizzazione* non significa introdurre una nuova materia di studio nelle università, o tenere su di essa corsi della Scuola della magistratura, ma in un'ottica generale, che riguarda tutti gli aspetti e le attività giudiziarie, il lato organizzativo è determinante come quello giuridico e informatico.

L'organizzazione è un aspetto fondamentale per gli uffici giudiziari, come si riscontra dalla diversità di *performance* tra uffici situati in territori simili e confinanti. Quanto fa la differenza, in questi casi, è l'organizzazione e la *leadership*.

L'organizzazione riguarda anche il singolo giudice e pm che devono gestire e programmare il proprio ruolo e l'udienza. Difatti, "organizzare" vuol dire anche strutturare il proprio ruolo e i procedimenti affidati, strutturarli per priorità e/o per materie omogenee, programmare e fissare le udienze, monitorare e, quando necessario, cambiare.

Per chi invece dirige una sezione, un dipartimento o un ufficio, occorre una formazione specifica che

non può esaurirsi nei corsi di formazione previsti obbligatoriamente per gli aspiranti e per i neo-nominati a incarichi direttivi e semidirettivi, e che la Scuola della magistratura svolge con puntualità. Occorrerebbero laboratori, coinvolgendo anche esperti esterni, e una formazione continua che serva anche come supporto e aiuto.

D'altro canto, bisogna valorizzare e assicurare la presenza dei dirigenti amministrativi, anche con un'applicazione dell'art. 2-bis d.lgs n. 240, che prevede un unico posto per più uffici giudiziari, e con la creazione del dirigente circondariale. Questa figura, che con piena autonomia, ma in sinergia con il dirigente magistrato, si è ormai affermata come indispensabile, andrebbe potenziata e la sua competenza dovrebbe estendersi agli uffici del giudice di pace e agli uffici NEP.

Si parla giustamente di *dirigenza integrata*, in cui collaborano il magistrato dirigente e il dirigente amministrativo, ma occorre andare oltre, verso la creazione di una direzione collettiva, coinvolgendo presidenti di sezione, procuratori aggiunti, direttori di sezione. Più che a un presidente, occorre pensare a un Consiglio di presidenza con la partecipazione di magistrati, dirigenti e personale amministrativo apicale, che può avere nel contempo requisiti di stabilità e di rotazione. Il passaggio a una dimensione collegiale rappresenta, più che una scelta, una necessità determinata dalla crescente complessità dei compiti cui un ufficio giudiziario deve confrontarsi, che vanno ben oltre il lato puramente giurisdizionale, e al bisogno di competenze multidisciplinari che ne deriva per farvi fronte.

Del resto, l'immagine che è stata costruita del dirigente capo dell'ufficio come uomo/donna solo al comando è falsa e impraticabile. Non solo realizza un'inammissibile concentrazione di potere, ma non è in grado di dare risposte efficienti, delineando una *governance* debolissima e anacronistica.

Direzione *collettiva* vuol dire divisione di compiti, deleghe, incarichi, momenti collegiali, ed esalta il ruolo di tutti, ivi compreso del presidente, del procuratore e del dirigente, che mantengono le rispettive responsabilità.

Parallelamente, occorre pensare un sistema diverso di reclutamento dei dirigenti e semidirettivi degli uffici giudiziari. Oggi è (pressoché) finita la fase dell'arrivismo per accedere a posti direttivi, e abbiamo uffici direttivi prestigiosi senza aspiranti o con uno o due candidati. La ragione di questa vera e propria fuga dagli incarichi di dirigenza è duplice. In primo luogo, la sempre maggior complessità e difficoltà del ruolo del dirigente che oggi, oltre a dover essere un punto di riferimento del lavoro giurisdizionale, deve tenere i rapporti con altri enti, amministrare la

giurisdizione (tabelle, criteri organizzativi, programma di gestione, piano di azione, obiettivi e monitoraggi anche di qualità) e gestire un amplissimo campo di incumbenti amministrativi (personale, edilizia, contratti delegati), sia pure condiviso con il dirigente amministrativo (ove presente, ma fino a poco tempo fa assente nella maggior parte degli uffici). Ruolo direttivo e semidirettivo che, va sempre rammentato, non comporta alcun beneficio economico.

In secondo luogo, ha pesato molto la vicenda “Palamara” in cui l’immagine dell’aspirante a un posto apicale è stata immesitata con un deteriorare carriero.

La reazione è stata di astenersi dalle domande.

D’altra parte, è indubbio che il nostro sistema “vocazionale” sia difettoso, in quanto basato sulle aspirazioni individuali. Sistema “vocazionale” che si fonda sul principio costituzionale dell’inamovibilità e sulla inefficacia e impossibilità di raggiungere risultati con qualsiasi strumento di coercizione. Ma vi sono altre possibilità tra la domanda individuale e l’assegnazione di ufficio. In particolare, si potrebbe prevedere che la proposta per coprire un incarico direttivo e semidirettivo possa essere formulata anche da altri soggetti qualificati (il Consiglio giudiziario, il Consiglio dell’Ordine degli avvocati, l’assemblea dell’ufficio) e poi coltivata solo previo assenso e disponibilità dell’interessato. In questo modo, avremmo una platea di domande molto più ampia e qualificata.

Infine, la conferma dopo il primo periodo quadriennale dovrebbe diventare sempre più una scadenza seria, in cui occorrerebbe in primo luogo avere una serie di indici oggettivi e soggettivi standardizzati, che riguardano sia dati di *performance* sia dati sulla coesione e l’empatia dell’ufficio (come i dati sul *turnover* rapportati con lo storico dell’ufficio e le osservazioni accolte), oltre ai pareri e alle segnalazioni già introdotte dalla legge delega cd. “Cartabia”.

Organizzazione e managerialità che devono confrontarsi con l’individuazione di obiettivi, monitoraggi, raggiungimento di *performance*. L’esperienza del PNRR, con tutti i suoi limiti, non dovrebbe essere abbandonata perché si è rivelata feconda. Individuare obiettivi di riduzione dell’arretrato e di riduzione dei tempi con precise scansioni temporali è stato utile e ha portato a risultati, anche se ha avuto il grave limite, da un lato, di essere stata sostanzialmente imposta agli uffici giudiziari e di essersi basati su obiettivi unicamente quantitativi, mettendo nel nulla la qualità della giurisdizione. Darsi obiettivi condivisi, previo un serio confronto tra Ministero, Csm e uffici giudiziari, che non riguardino solo riduzione delle pendenze e dei tempi, ma anche la qualità dei provvedimenti, individuando indici al riguardo, potrebbe far passare questo metodo da eccezione a normalità.

## 8. Innovazione ed estensione delle “best practices”

L’innovazione è stata continuamente coltivata negli uffici giudiziari italiani a partire dal Progetto “Best Practices” degli anni 2008-2014. Sarebbe una grande opportunità, con enormi potenzialità. Occorrerebbe valorizzare i migliori progetti e diffonderli sul territorio, cosa che raramente accade per l’ottica monopolistica e accentratrice del Ministero. Va, al riguardo, rammentato che alcuni dei progetti vincenti, poi adottati in tutti gli uffici giudiziari, come l’Ufficio per il processo, sono nati da sperimentazioni di singoli uffici.

Il rischio è che i progetti pilota elaborati anche a livello territoriale non vengano poi coltivati: un’ennesima occasione perduta. Invece, la scelta dovrebbe essere quella di individuare i progetti suscettibili di essere sviluppati e diffusi, di dargli forza e di implementarli, con costi che sarebbero invero minimi.

Partire da queste iniziative locali per valorizzarle e svilupparle, come da tutte le pratiche virtuose che fioriscono negli uffici giudiziari, spesso in collaborazione con università e avvocatura, non solo potrebbe far tesoro di esperienze, saperi e progettualità, ma risulterebbe un formidabile stimolo a tutte le pratiche di innovazione.

Sarebbe, inoltre, una leva per tendere a una progressiva omogeneizzazione di uffici giudiziari italiani estremamente – troppo – diversificati e con *performance* lontane.

La realtà degli uffici giudiziari italiani è estremamente disomogenea, con durate attese estremamente lontane tra di loro. Basti pensare che, dai dati relativi al PNRR del primo semestre 2025, la durata attesa (il *Disposition Time*) oscilla nelle corti di appello tra i 216 giorni di Trieste e gli 874 di Taranto nel civile e i 112 di Bolzano e i 1064 di Perugia nel penale, mentre nei tribunali tra i 186 di Rovigo e i 1300 di Trieste nel civile e i 108 di Arezzo e i 1031 di Ivrea nel penale.

Estendere *best practice* e procedere a gemellaggi tra uffici con *performance* radicalmente diverse per giungere a una progressiva omogeneizzazione sarebbe un passo fondamentale per il miglioramento complessivo del sistema.

## 9. Semplificazione

Il primo passaggio di semplificazione inevitabile è quello di unificare le piattaforme di accesso al telematico, oggi tutte diverse: civile, penale, amministrativo, tributario. Ciò semplificherebbe molto il lavoro, in particolare per gli avvocati oggi costretti a sottostare a regole e procedure diverse.

In secondo luogo, occorre digitalizzare, semplificare e unificare i riti.

La prospettiva della giustizia digitale implica il superamento della logica degli attuali modelli processuali, logica da superare radicalmente perché funzionale a un modello vecchio di quasi un secolo e per un rito totalmente cartaceo. Il processo è ancora scritto per carta e penna, quando è inevitabile un ripensamento radicale per adottare davvero un rito telematico. Questa prospettiva deve divenire l'occasione per una rivoluzione del rito in cui "telematico" deve significare non solo coerente con le tecnologie oggi disponibili, ma anche trasparente, garantito, semplice, unitario e flessibile. Tale obiettivo potrà essere anche perseguito mediante la configurazione, previa ricognizione dell'esistente, di un processo unitario, elastico, flessibile e celere, capace di adattarsi alle esigenze della specifica controversia mediante la previsione di plurime regole e percorsi predeterminati e possibili, evitando estri momentanei.

Questo vale in particolare per il settore civile, dove oggi abbiamo una pluralità di riti diversi per materie e per fasi, ma anche per il penale, dove è stato creato un processo sempre più complicato e irto di ostacoli. Sappiamo che le garanzie hanno spesso un costo di efficienza, ma è possibile coniugare semplicità, efficienza e forti garanzie difensive. Questo in un'ottica generale e sistemica, quando oggi si procede per interventi-*spot*, spesso improvvisati e inconsapevoli delle conseguenze.

## 10. Una *governance* efficiente

La *governance* del sistema giustizia è oggi in evidente crisi. Il sistema pensato dai Costituenti disegnava una diarchia tra un Csm competente per tutto quanto riguardava magistratura e giurisdizione, e un Ministero della giustizia cui venivano affidati l'organizzazione e il funzionamento dei servizi relativi alla giustizia.

Con l'introduzione della Scuola superiore della magistratura, competente per la formazione dei magistrati, si operava un'ulteriore frammentazione.

L'informatizzazione degli uffici ha poi progressivamente significato l'introduzione di un nuovo "soggetto", gestito dal Ministero, che ha un ruolo fondamentale nella complessiva *governance* della giustizia: la digitalizzazione, vero e proprio formante della giurisdizione che incide sulle modalità quotidiane di lavoro e che, sempre più, determina le decisioni e gli stessi ambienti lavorativi. E sempre più sta diventando il decisore e il gestore occulto che costringe i soggetti che vi operano, i codici, e la stessa organizzazione ad adeguarsi. Una prima conseguen-

za è che l'informatica, la quale, per motivi del tutto condivisibili all'epoca, è stata attribuita al monopolio del Ministero della giustizia, oggi viene a essere sottratta istituzionalmente a interlocuzioni, confronti e controlli. La fisiologica e benefica dialettica che deve esistere tra Ministero, Csm e uffici giudiziari, coinvolgendo anche l'avvocatura, viene in questo modo del tutto superata. Ci si trova così di fronte a decisioni apparentemente "tecniche", che però impongono e determinano modalità lavorative e riorganizzazioni. L'informatica oggi è in mano a un Ministero della giustizia e a sue direzioni tecniche non solo lontani dagli uffici, ma con gravi carenze di personale specializzato (quasi impossibile da trovare, a causa delle retribuzioni fuori mercato) e inefficienze tecniche.

Vi sono quindi due passaggi ineludibili. Da un lato, abbandonare una logica accentratrice, ormai incapace di far fronte ai sempre più ampi e complicati compiti che occorre affrontare a livello gestionale e organizzativo sul territorio; dall'altro, assicurare canali istituzionali di interlocuzione e decisione tra i diversi organi nazionali: Csm, Ministero, Scuola della magistratura, Cnf.

Attualmente, il governo dell'organizzazione giudiziaria sconta le difficoltà che derivano sia dall'elevato numero degli uffici (e, quindi, dei molteplici interlocutori), sia dall'eccessivo uso della regolazione da parte degli attori del centro. Nello stesso tempo, i vertici degli uffici giudiziari si trovano a operare nell'ambito di un limitato spazio d'intervento e con un atteggiamento difensivo basato su un'attenzione prioritaria all'adempimento e agli aspetti disciplinari piuttosto che alla *performance* organizzativa. È importante sottolineare che i miglioramenti delle prestazioni del sistema giudiziario non possono avvenire, come già dimostrato nel passato, solo attraverso l'uso della regolazione dall'alto, ma è necessario attivare una più ampia strumentazione gestionale, sulla base di un nuovo disegno delle relazioni tra centro e uffici locali per aumentare la capacità di azione e l'autonomia e, di conseguenza, la responsabilità dei risultati di questi ultimi. La prospettiva è quindi, da un lato quella di decentrare a livello territoriale alcune funzioni ministeriali in direzioni locali; dall'altro, la costituzione di un livello intermedio tra attori centrali e uffici locali e, cioè, di *Poli giudiziari territoriali*, coincidenti in prima istanza con i 26 distretti di corte d'appello (o, più opportunamente, con un numero più limitato e una riparametrazione sulla base dei carichi di lavoro, del territorio e dell'utenza), responsabili della *performance* organizzativa e dell'adeguato uso delle risorse assegnate degli uffici giudiziari dell'ambito territoriale. Questo elemento innovativo dovrebbe essere accompagnato dall'introduzione di momenti istituzionali di interlocuzione e decisione sia tra i

Poli territoriali e il centro, sia tra i diversi organi nazionali, con un momento organico di coinvolgimento.

Inoltre, l'importanza determinante che digitalizzazione e applicazioni di IA avranno nel sistema giudiziario deve portare alla costituzione di un'agenzia, sempre controllata al 100% dal Ministero della giustizia, ma con un Consiglio di amministrazione nominato di concerto dal Ministero e dal Csm e sentito il Cnf, che possa garantire agilità e stipendi adeguati

e concorrenziali con dipendenti capaci e fidelizzati. Agenzia che risponde, da un lato, alla necessità di superare un monopolio ministeriale oggi in contrasto con i principi costituzionali (dato che l'informatica non è più un "servizio relativo alla giustizia", ma un formante della giurisdizione), coinvolgendo Csm e avvocatura, e, dall'altro, a ragioni di efficienza per avere una struttura agile, con personale adeguatamente retribuito, competente e specializzato.