

PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 - Asse I, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1 “Azioni di miglioramento dell’efficienza e delle prestazioni degli Uffici Giudiziari attraverso l’innovazione tecnologica, il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli Uffici Giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto all’attivazione di interventi di change management”.

**PROGETTO STARTUPP “MODELLI, SISTEMI E COMPETENZE PER L’IMPLEMENTAZIONE
DELL’UFFICIO PER IL PROCESSO”**

Progettazione di modelli predittivi per la gestione dei flussi in ingresso e delle sopravvenienze

Sommario

Introduzione	4
Parte Prima	6
1. Il processo di semplificazione e di efficientamento del “Sistema-giustizia”	6
2. L’arretrato giudiziario in Italia. Prospettive generali.....	8
3. Gli strumenti per l’efficientamento della macchina giudiziaria.	11
3.1. L’organizzazione giudiziaria: ADR, giudici onorari, UPP: cenni.....	12
3.2. La rivoluzione informatica: processo telematico e intelligenza artificiale: cenni. .	14
4. Il contesto sovranazionale. Germania, Francia, Spagna, Polonia.	15
5. L’Ufficio per il processo: effettività e contraddizioni di un “sistema”.	26
Bibliografia.....	28
Parte Seconda	30
1. Caso di studio: Tribunale civile di Trani.....	30
2. Analisi organizzativa.	30
2.1. Sistemi informativi.....	34
2.1.1. Console del Magistrato.	35
2.1.2. SICID e SIECIC.	35
3. Gli indicatori di performance.	35
3.1. Parametri di partenza.	36
3.2. Indicatori a livello macro.....	36
3.2.1. Clearance Rate.	37
3.2.2. Indice di smaltimento.	37

3.2.3.	Variazione delle pendenze.....	38
3.2.4.	Disposition time.....	38
3.2.5.	Durata media effettiva.....	39
3.2.6.	Indice di durata media.....	39
3.2.7.	Confronto tra Clearance Rate e Disposition Time.....	39
3.3.	Indicatori organizzativi.....	42
4.	Analisi dei dati.....	43
4.1.	Variazione delle cause pendenti.....	43
4.2.	Analisi delle durate.....	44
4.3.	Indicatori macro.....	45
4.4.	Stratigrafia.....	46
4.5.	Analisi dei Definiti.....	47
4.6.	Analisi dei Pendenti.....	49
	Conclusioni.....	51

Introduzione

Le attività previste sono finalizzate a migliorare la gestione dei flussi in ingresso e delle sopravvenienze in modo da evitare l'accumularsi di arretrati che impattano sulla ragionevole durata dei processi. Sono state portate avanti tre differenti azioni:

- Benchmark tra Uffici Giudiziari: ricerca e studio di best practice nazionali e internazionali rispetto alla gestione dei flussi in ingresso e delle sopravvenienze, a cui ispirarsi nella progettazione di modelli di gestione ad hoc
- Analisi dei flussi dei procedimenti per gli UPP: analisi dei flussi in ingresso divise per Sezione, Materia e Giudice. Questa analisi permetterà di capire il carico di lavoro degli UUGG e di definire potenziali strategie per una migliore distribuzione del lavoro e per ridurre i tempi di definizione dei procedimenti.
- Progettazione e sperimentazione di un modello di programmazione e controllo di gestione dei flussi dei procedimenti: attraverso la rilevazione dei "flussi dei procedimenti" si costruirà una dashboard di specifici indicatori di performance (di ricambio, di smaltimento e di durata dei procedimenti), che permetteranno di sintetizzare una serie di informazioni rilevanti e predittive riguardo alla capacità realizzativa degli UUGG nel loro complesso.

Il seguente documento riporta quanto fatto dal gruppo di lavoro con riferimento alle tre azioni descritte ed è diviso in due parti.

Nella prima parte si analizza brevemente dello stato dell'arte in materia di contenzioso giudiziario con riferimento alla quantità di giudizi pendenti in Italia e ai tempi di svolgimento/durata dei processi e all'arretrato giudiziario in altri Paesi dell'Unione. Verrà, inoltre, presentato un inquadramento degli strumenti in uso presso il "sistema giustizia" italiano per l'efficientamento della macchina giudiziaria (diminuzione tempi processo, qualità e utilità della decisione, ecc.) e delle best practices in uso presso altri sistemi giudiziari europei che hanno migliorato la qualità del sistema giustizia sotto il profilo della quantità di conflitti risolti e della utilità della decisione per il cittadino.

Nella seconda parte, si presenterà il modello di indicatori individuato per l'analisi dei flussi in ingresso e in uscita con particolare focus sugli indicatori di tipo macro (analisi dei flussi nel suo insieme) e di tipo organizzativo (analisi del carico di lavoro per giudici e sezioni suddiviso per

macroaree). Si presenteranno, infine, i risultati che emergano dall'analisi del caso di studio portato avanti nel Tribunale Civile di Trani attraverso l'utilizzo di uno strumento progettato ad-hoc e implementato attraverso l'uso del software PowerBI di Microsoft.

Parte Prima

1. Il processo di semplificazione e di efficientamento del “Sistema-giustizia”

Il processo di semplificazione e accelerazione dei procedimenti di *governance* pubblica, com'è noto, risale a tempi non recenti. La semplificazione amministrativa, intesa come «snellimento dell'attività amministrativa e riduzione degli adempimenti incombenti sui cittadini» costituisce uno dei temi centrali delle riforme legislative nell'ultimo trentennio.

L'esigenza di semplificare l'attività amministrativa riviene – principalmente – da un duplice ordine di circostanze: *a)* la necessità di rispettare i sempre più stringenti vincoli di bilancio derivanti dall'assetto politico-istituzionale eurounitario; *b)* l'esigenza di adeguare i processi decisionali dell'Amministrazione interna ai parametri sovranazionali.

Tale fenomenica costituisce uno degli strumenti funzionali all'attuazione concreta dei principi generali dell'attività amministrativa sanciti dalla legge sul procedimento amministrativo (legge 7 agosto 1990, n. 241, ss.mm.ii.) che postula i principi di efficacia, efficienza ed economicità dell'*agere* pubblico. Tanto, risulta possibile attraverso una visione utilitaristica della funzione pubblica, intesa quale attività preordinata a soddisfare – *a latere* dell'interesse pubblico – anche i bisogni dei cittadini e delle imprese. Ciò può dirsi compendiato nella formula della c.d. amministrazione per risultati, che spiega la necessaria interrelazione tra la pianificazione degli obiettivi e il raggiungimento dei risultati in modo efficiente, efficace ed economico.

La semplificazione dell'attività amministrativa deve essere attuata – seppur nelle diversità che caratterizzano i singoli rami dell'Amministrazione – nell'ambito dell'intero apparato amministrativo. È bene rammentare, infatti, che le riforme amministrative e legislative in materia – finanche quelle introdotte per arginare le conseguenze derivanti dall'emergenza sanitaria – si sono incentrate su interventi relativi al procedimento amministrativo e alla partecipazione del cittadino ai processi decisionali inerenti alla cosa pubblica. Tale processo di semplificazione – di matrice anglosassone – e di c.d. *capacity building* dell'attività amministrativa ha inciso anche su altri settori dell'organizzazione amministrativa ed in particolare sulla giustizia, caratterizzata - com'è noto - da arretrati processuali e da meccanismi, talune volte, poco agili e non in grado di confrontarsi con le emergenze o le sollecitazioni sospinte dal mercato e dalla globalizzazione dello stesso.

Il sistema giudiziario, per vero caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di

indipendenza, soffre di un fondamentale *gap* legato ai tempi di celebrazione dei processi. Problemi che incidono negativamente sulla percezione della “qualità” della giustizia, offuscandone di conseguenza il valore, e che possono dirsi al centro dell’attenzione sia nel dibattito politico-istituzionale interno sia nelle competenti sedi europee.

Tutti gli interventi legislativi in materia di giustizia che si sono susseguiti – sino a quelli più recenti volti ad arginare le conseguenze profilate dall’emergenza sanitaria – hanno avuto ad obiettivo la messa a sistema dell’organizzazione giudiziaria verso un modello efficiente e competitivo; tanto in relazione all’assunto per cui l’efficienza del settore giudiziario rappresenta, per un verso, un valore ormai radicato nella cultura costituzionale interna ed europea; per altro profilo, uno strumento di sostegno al funzionamento (corretto) dell’intera economia. Numerosi studi, infatti, hanno posto all’evidenza che un virtuoso *modus operandi* della giustizia, corretto e celere, in relazione al forte impatto sulle relazioni contrattuali e sulle scelte organizzative delle imprese, non può che avere effetti stimolanti per la concorrenza, consentendo un impiego razionale ed efficiente delle risorse all’interno del tessuto economico.

Invero, il processo e i suoi attori ruotano intorno ad un apparato complesso: oggi – più che in passato – caratterizzato dalla necessità di apportare innovazioni nell’organizzazione e nell’espletamento delle proprie funzioni. Tanto in relazione alla staticità dei processi (soprattutto della giustizia civile) e all’elevato tasso di arretrato, che – ormai dal finire dello scorso secolo – dominano lo scenario della tutela dei diritti e delle libertà.

Deve subito precisarsi che, nonostante la *performance* della giustizia sia stata oggetto di un massiccio intervento volto ad elidere le conseguenze di una struttura lenta e poco efficiente, il sistema giudiziario risulta (ancora oggi) – tanto a livello organizzativo quanto funzionale – tra i più “arretrati” nello scenario europeo. La staticità e l’inefficienza della giustizia possono qualificarsi come veri e propri problemi strutturali del nostro ordinamento, derivandone un forte scoraggiamento verso gli investimenti (pubblici e privati) e, conseguentemente, un aumento esponenziale del costo creditizio e una diminuzione del livello occupazionale generale.

Inefficienza che si traduce – inevitabilmente – in ineffettività della tutela giurisdizionale, contravvenendo a quanto sancito dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. e, a livello sovranazionale, negli artt. 19 del Trattato sull’Unione europea (Maastricht, 1992), 263 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (Lisbona, 2007-08) e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti

dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 1950-53).

Va, dunque, osservato che i primi istituti di efficientamento dell'ordinamento giudiziario risalgono a tempi non recenti: si può far riferimento non soltanto alla c.d. digitalizzazione processuale (e cioè alla riconduzione del sistema-giustizia all'interno del processo di transizione informatica³⁴ e tecnologica, tra cui emerge l'ormai indefettibile processo telematico, soprattutto civile e amministrativo), cui si farà cenno anche in seguito, ma anche, e forse in misura ancor maggiore, alla "striata" platea di risorse umane messe a disposizione della macchina giudiziaria.

La presente analisi, dunque, muovendo sinteticamente da elementi più generali inerenti alla identificazione dello stato dell'arte in materia di "arretrato giudiziario" – e rinviando per le rilevazioni statistiche a quanto già osservato dagli studi realizzati dal Ministero della Giustizia – e alla individuazione degli strumenti già apprestati dal legislatore nazionale per l'efficientamento del Sistema-giustizia, mira a verificare sé, ed in quali termini, i modelli di efficientamento introdotti in altri Paesi europei possano considerarsi strumenti efficaci al miglioramento della qualità dei servizi offerti ai cittadini (per ciò che qui rileva i servizi di tutela) al fine ultimo di valutarne la possibile applicazione, in termini di *best practies*, alla *governance* che caratterizza il nostro sistema giudiziario.

2. L'arretrato giudiziario in Italia. Prospettive generali.

Com'è noto, la lentezza della giustizia civile rappresenta uno dei problemi strutturali del nostro Paese. L'ultimo rapporto della Commissione europea per l'efficientamento (*recte* – efficacia) della giustizia (CEPEJ) basato sui dati del 2018 ribadiva, infatti, come il nostro Paese si collocasse tra quelli europei caratterizzati da un sistema giudiziario – si direbbe – malfunzionante, soprattutto per ciò che concerne i tempi di celebrazione e definizione dei processi civili. In tale contesto, già compromesso, si è poi innestato l'arresto dell'attività degli Uffici giudiziari causato dalla diffusione della pandemia (Covid-19), inducendo ad una progressiva vanificazione dei lievi progressi registrati nel periodo 2014-2019. Il rapporto osservava, infatti, come nel 2020 si fosse registrato un significativo peggioramento del c.d. *disposition time*, e cioè la misura utilizzata dal Consiglio d'Europa per la valutazione comparata della rapidità dei sistemi giudiziari nell'Unione europea (il calcolo è effettuato utilizzando il rapporto tra i procedimenti pendenti e quelli definiti alla fine anno

moltiplicato per 365). Questo indice rappresenta la durata media, in giorni, necessaria per la definizione di un procedimento, considerando costante la capacità di smaltimento dell'ufficio giudiziario responsabile (è stato stimato, sul punto, che nel 2019 il *disposition time* medio nel nostro Paese fosse di 588 giorni per i tribunali e di 654 giorni per le Corti d'Appello: per definire un procedimento servivano dunque in media circa 19 mesi in primo grado e 21 in secondo).

Va brevemente osservato, dunque, che pur esistendo diversi strumenti e indicatori utilizzabili per misurare l'efficienza e l'efficacia di un sistema giudiziario, a livello internazionale gli osservatori si concentrano principalmente su: *a)* durata dei procedimenti; *b)* pendenze e arretrato; *c)* indicatori di "giusto processo" (qualità del sistema).

Ed invero, la "lentezza della giustizia" può dirsi traducibile, soprattutto nel campo civile, in una vera e propria denegata giustizia incidente sui danneggiati e, in ambito penale, in una sostanziale neutralizzazione della sanzione, ovvero del tardivo riconoscimento dell'innocenza. Queste sono le ragioni che hanno storicamente condotto alla stratificazione di una immagine negativa della giustizia italiana che pur godendo, come si vedrà, di una discreta reputazione in termini qualitativi, nel panorama internazionale resta indietro per i tempi di definizione dei procedimenti.

Riportando in questa sede le rilevazioni già svolte a livello statistico, si può osservare come esistano – fondamentalmente – due indicatori della durata dei procedimenti giudiziari: la durata effettiva e la durata media prevedibile.

«La durata effettiva misura il tempo che intercorre dalla data di iscrizione di una causa fino alla data in cui viene emessa la sentenza. Il completamento di una causa o processo può essere alternativamente considerato il momento di lettura del dispositivo da parte del giudice (laddove previsto dalla procedura) oppure la successiva data di deposito della minuta della sentenza. Entrambi i termini hanno una significatività informativa poiché nel primo caso si misura il tempo di emissione della decisione, mentre nel secondo, il ciclo di lavoro totale fino al completamento di tutte le attività inerenti al procedimento. Dal 2013 il Ministero della Giustizia, tra i primi in Europa, si è dotato di un moderno sistema di *datawarehouse* che consente la misurazione della durata effettiva di tutti i singoli procedimenti trattati. Ciò permette di esaminare nel dettaglio le durate per materia, per ufficio, ma anche per specifiche fasi processuali. Tuttavia, non tutti i sistemi giudiziari dispongono di una base dati con la durata effettiva di tutti i procedimenti definiti.

Per realizzare confronti significativi viene pertanto normalmente utilizzata una formula, presa in prestito dalla teoria della logistica, che misura il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti mettendo a confronto tutti i processi aperti a una certa data (pendenze) con quelli definiti nell'ultimo anno fino a quella data. I procedimenti avviati in un Ufficio giudiziario, fino a che non sono stati completati attraverso l'emissione di un provvedimento decisorio (sentenza, decreto, altro) sono definiti "pendenti". Le pendenze rappresentano dunque la misura del carico di lavoro cui è sottoposto un giudice, un tribunale o un intero sistema giudiziario in un dato momento».

Anche le pendenze, poi, possono essere oggetto di ulteriori differenziazione, e segnatamente:

- i)* le pendenze fisiologiche, comprendenti quei processi avviati da "poco" tempo, ossia che hanno una possibilità di essere completati entro un lasso di tempo ragionevole; *ii)* le pendenze patologiche, e cioè quelle che, alla data di riferimento, non sono state oggetto di risoluzione entro i termini previsti dalla legge e per le quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata (cosiddetti procedimenti "a rischio Pinto"): tre anni per i procedimenti in primo grado; due anni per i procedimenti in Appello; un anno per i procedimenti in Cassazione.

Su altro, e forse più esteso, versante, va poi evidenziato che "qualità" è un termine dal significato molto ampio che viene generalmente riferito a tutte quelle caratteristiche in grado di descrivere e meglio identificare gli oggetti, i prodotti, le esperienze. Il concetto di qualità è applicabile anche ai servizi anche se, soprattutto nel settore giustizia, è molto più difficile ottenere indicazioni.

Nel Sistema-giustizia – come si è osservato in altre sedi – tra gli indicatori (anche indiretti) per la misurazione della qualità dello stesso e dei servizi da esso forniti figurano: il "tasso di impugnazione", derivandone che decisioni di bassa qualità conducono, con maggiore probabilità, a un procedimento di secondo grado o che i ricorsi siano più frequenti ove vi sia maggiore incertezza sui possibili esiti (in disparte le tesi che non intravedono in questo indicatore della qualità, in quanto le cause di impugnazione delle decisioni giurisdizionali sono talvolta ultronee); la prevedibilità delle decisioni rispetto a casi simili (misura di quanto casi simili vengano decisi in modo differente in Uffici diversi); la litigiosità; il costo della giustizia; la dotazione organica del personale (giudicante e amministrativo), su cui ci si soffermerà più nello specifico nell'ottico di identificare possibili strumenti di miglioramento per la qualità del Sistema-giustizia nel suo complesso.

Ora, e senza voler indugiare ulteriormente su tali fronti – di cui la scienza giuridico-statistica già si occupa – v'è da rilevare, in ogni caso, che, come riportato dall'aggiornamento sull'andamento dei procedimenti pendenti civili e penali e dell'arretrato civile pubblicato nel gennaio 2023 dal Ministero della Giustizia, nel terzo trimestre del 2022 si è registrato un netto miglioramento rispetto alla fine del 2021. Invero, rispetto alla fine del 2021, le pendenze totali nel settore civile si riducono del 5,2%, portandosi, per la prima volta dal 2003, al di sotto dei 3 milioni; nello stesso periodo, l'arretrato civile è diminuito del 4,5% in Corte di Cassazione, del 15,9% in Corte di appello e del 2,8% in Tribunale. Nel settore penale, invece, la riduzione delle pendenze è del 9,7%; del 5,5% se si escludono i procedimenti dinanzi al giudice di pace, riportando i valori assoluti su livelli non dissimili da quelli del 2005.

3. Gli strumenti per l'efficientamento della macchina giudiziaria.

V'è ora da considerare che le misure di contenimento della pandemia hanno inciso anche sull'espletamento del servizio-giustizia, causando – almeno in una prima fase – l'interruzione dei miglioramenti che stavano caratterizzando i tempi di celebrazione dei processi nei nostri Uffici giudiziari.

Invero, si è osservato come nel periodo *pre*-pandemico la tendenza generale avesse registrato un tendenziale miglioramento nell'espletamento dei servizi collegati alla giustizia. Nel 2020 invece, con il diffondersi del fenomeno pandemico, si è registrato un netto peggioramento soprattutto con riferimento alla staticità subita dai procedimenti pendenti: al contrario, invece, il carico delle sopravvenienze ha subito una diminuzione del circa 20%. Il calo dei procedimenti sopravvenuti è stato quindi accompagnato da un calo nei procedimenti definiti di entità pressoché identica, che non ha permesso la riduzione dello *stock* di arretrato pendente, inducendo ad un aumento – di fatto – del già menzionato *disposition time*.

In tale contesto, già compromesso, le conseguenze rivenienti dall'emergenza sanitaria e socio-economica hanno indotto il legislatore – sospinto dalla necessità di ottemperare alle prescrizioni dell'Unione europea – ad intervenire nuovamente sul funzionamento del processo, al fine di efficientare la macchina amministrativa e giudiziaria. E dunque, tra le strategie “orizzontali” messe in atto dal legislatore dell'emergenza – programmate attraverso il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – figurano: la riduzione complessiva del *disposition time* del 40%; il potenziamento

del processo civile telematico; la semplificazione dei giudizi, con interventi mirati in tema di notifiche, svolgimento delle udienze e validità formale degli atti; la piena attuazione, come si dirà, dell'ufficio per il processo.

L'intento primario della riforma è, infatti, la complessiva riorganizzazione della macchina giudiziaria, dei suoi attori e delle procedure organizzative e gestorie, proprio attraverso l'implementazione dell'ufficio per il processo, cui saranno (ed in parte già lo sono) inseriti operatori del diritto di "nuova generazione" e attraverso un modello flessibile che dovrà essere oggetto di adattamento alle esigenze dei vari uffici giudiziari. La sostituzione, dunque, del vecchio archetipo con un modello di giustizia più moderno e versatile, che oltre a smaltire l'arretrato per cui l'Italia è tristemente nota, consenta anche di preservare il ritrovato livello di efficienza, evitando che il fenomeno si ripeta. Ciò, può anticiparsi in questa sede, ha già rilevato le sostanziali differenze strutturali che caratterizzano le diverse scelte gestionali.

3.1. L'organizzazione giudiziaria: ADR, giudici onorari, UPP: cenni.

Prima ancora di analizzare, seppur brevemente, i tratti essenziali dell'ufficio per il processo, quale "nuovo" strumento inserito nel processo di efficientamento della macchina giudiziaria, occorre fare pure riferimento a taluni "moduli organizzativi" che già si inseriscono nella strategia legislativa fin qui descritta.

Si pensi, in primo luogo, all'emblematica figura dei giudici onorari (giudici di pace, giudici onorari di tribunale, etc.) che, a partire dal R.D. 30 gennaio 1941, n. 1238 e in ossequio al dettato costituzionale di cui all'art. 106, co. 2 Cost., ha caratterizzato le plurime riforme dell'ordine giudiziario. Figure che, già nell'idea del costituente, si riteneva potessero apportare un supporto qualitativo e quantitativo al sistema giurisdizionale, soprattutto attraverso la devoluzione ad esse di funzioni necessarie alla rapida definizione del contenzioso. Le vicende che hanno però coinvolto la disciplina della magistratura onoraria – e dunque relative alla "precarietà" delle funzioni e alla mancanza di una disciplina che garantisse alla stessa prerogative essenziali all'esercizio della giurisdizione, neanche sopite dalla recente riforma attuata a mezzo del d.lgs. n. 116/201740, ha mostrato l'evidente fragilità di tali strumenti, riveniente – in massima parte – dall'assenza di competenze specifiche e realmente incidenti sul buon andamento della giustizia.

Accanto a tali figure – comunque, sebbene in via temporanea, inquadrare nell'ordine

giudiziario – si sono delineati modelli di ausilio sulla scorta di quanto già previsto dall’ordinamento europeo: i c.d. tirocinanti giudiziari e – per i profili che più interessano alla presente riflessione – il c.d. ufficio per il processo, oggetto di recente attenzione da parte del legislatore nazionale ed eurounitario.

Quanto ai primi – istituiti con decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, s.m.i. – ci si limita ad affermare che, nell’idea del legislatore, tale istituto avrebbe consentito, per un verso, la possibilità, per i giovani studiosi, di accedere al mondo del lavoro attraverso un tirocinio formativo (*post*, e talvolta *pre*- laurea) funzionale all’apprendimento delle conoscenze necessarie alla successiva ed ipotetica carriera giurisdizionale e, per altro profilo, di utilizzare le stesse risorse in funzione di un’accelerazione dei processi e dei procedimenti giudiziari. Sul tema, per vero, si è nel tempo stratificata una situazione di incertezza, derivante – prevalentemente – dall’assenza di un reale percorso formativo.

Invero, è nell’ufficio per il processo che, come si anticipava, può ravvisarsi la riforma più recente – in termini di efficacia ed efficienza – della riforma giudiziaria. L’ufficio per il processo, dunque, attua il progetto di c.d. *capacity building* della giustizia che «traendo spunto da prassi virtuose di revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, consente di supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari».

Il “modulo” organizzativo oggetto di esame viene introdotto – per la prima volta nell’ordinamento – dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221 che, all’art. 16-*octies*, prevede l’istituzione dell’ufficio per il processo presso le corti di appello e i tribunali ordinari.

Nella strutturazione originaria, l’ufficio per il processo doveva supportare l’attività ordinaria dell’apparato giudiziario e dei magistrati, proprio attraverso la collocazione nell’organico di giudici onorari – sopra richiamati – tirocinanti e personale amministrativo in servizio. Struttura, dunque, nella quale si vedevano confluire figure professionali o in formazione già attive presso gli uffici giudiziari e alle quali attribuire competenze specifiche per la gestione del contenzioso. L’esperienza ha però dimostrato la fragilità di un sistema fondato su uno “strumento” che – sebbene attivato all’interno degli uffici giudiziari – non è risultato poi idoneo, dimostrandosi talvolta fallimentare, a colmare il gap di staticità di cui risulta afflitto il sistema-giustizia; tanto in relazione – soprattutto – alla carenza di professionalità specifiche in seno ai componenti e alla pregnante incertezza relativa

alle competenze attribuite (pressoché limitate alla predisposizione di minute e bozze di provvedimenti, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, all'assistenza tecnica in udienza).

3.2. La rivoluzione informatica: processo telematico e intelligenza artificiale: cenni.

Il processo civile telematico (p.c.t.) – introdotto nell'ordinamento in via sperimentale nel 2001 – consiste nella trasmigrazione in forma telematica di una serie di attività processuali realizzate tradizionalmente in forma cartacea. Dopo la lunga fase sperimentale, dal 30 giugno 2014, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti nei procedimenti civili, contenziosi e di volontaria giurisdizione, innanzi al Tribunale, deve obbligatoriamente ed esclusivamente avvenire con modalità telematiche. Dal 30 giugno 2015, l'obbligatorietà del deposito telematico è estesa ai procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione (anche in corso) innanzi alla Corte d'Appello.

L'introduzione del p.c.t. ha collocato il processo in una dimensione giuridica innovativa, nella quale si incontrano, integrandosi non sempre armonicamente, le discipline del Codice di procedura civile, del p.c.t. e del Codice dell'amministrazione digitale (CAD). Sin dalla sua apparizione, il p.c.t. non ha infatti mancato di mostrare la sua ambivalenza, nel segno di una singolare dialettica tra la strategia di semplificazione sottesa alla sua introduzione e la complicazione portata dai numerosi problemi applicativi. Come osservato dalla stessa giurisprudenza di merito, infatti, se è vero che «[...] la *ratio* fondamentale del processo civile telematico è quella di semplificazione degli adempimenti, ivi compresi quelli notificatori», è altrettanto vero che secondo alcuni autori esso, da strumento di semplificazione del lavoro degli operatori del diritto (magistrati, avvocati, cancellieri, ecc.) è divenuto occasione per l'“invenzione” di nuove ipotesi di invalidità degli atti.

Se, guardato dall'esterno, il p.c.t. costituisce un complessivo guadagno nell'amministrazione della giustizia civile, osservato dall'interno può dirsi rappresentare lo spaccato di un diritto *postmoderno* retto dall'ibridazione delle categorie, determinata dalla coesistenza di molteplici fonti di produzione giuridica e dall'erosione del primato delle codificazioni. Insomma, mentre un osservatore diverso dal giurista vi scorge la “chiave di volta” per un incremento dell'efficienza e per una migliore allocazione delle risorse (anche) economiche, oltre che per un potenziale risparmio dei tempi processuali, il teorico del diritto è chiamato a confrontarsi con i non pochi problemi che il p.c.t. pone, tra i quali spicca quello della sorte degli atti difformi dal “tipo” prescritto, sullo sfondo

della difficile eterointegrazione delle norme del codice di procedura civile con quelle delle fonti speciali.

Senza voler sottostimare gli indubbi vantaggi portati dal p.c.t., può brevemente ritenersi che esso consenta a operatori e uffici giudiziari di sfruttare le potenzialità della delocalizzazione e della gestione in forma dematerializzata delle diverse attività processuali, agevolando l'attività di deposito di atti, documenti e provvedimenti nei fascicoli – evidentemente telematici – che possono essere consultati (e ai quali è possibile accedere) in ogni momento da remoto. È uno sviluppo che riguarda non solo la “macchina” dell'amministrazione della giustizia, ma anche, in maniera altrettanto diretta, la strutturazione della professione legale ed il concreto *modus operandi* nel processo. Da questo punto di vista, basti pensare che l'avvocato non è più tenuto al materiale accesso in cancelleria per il deposito dei propri scritti difensivi o per l'estrazione di copia di provvedimenti, atti e documenti. È sufficiente l'accesso al fascicolo telematico per estrarre copia informatica di atti, documenti e provvedimenti o i duplicati informatici dei medesimi, salvo dire che nella gran parte dei casi il giudice chiede alle parti di depositare la c.d. copia di cortesia, onerandole così all'accesso fisico in cancelleria. Le stesse notificazioni degli atti processuali, un tempo effettuate tramite gli addetti agli uffici notificazioni e protesti (U.N.E.P.) o comunque con l'intermediazione degli agenti postali, possono oggi essere più agevolmente compiute direttamente dal difensore attraverso l'invio di un messaggio di posta elettronica certificata al destinatario il cui indirizzo risulti da pubblici elenchi.

4. Il contesto sovranazionale. Germania, Francia, Spagna, Polonia.

La ricerca – per vero ancora in essere – non ha potuto che svolgere taluni raffronti con altre esperienze europee, già caratterizzate da una situazione più favorevole rispetto a quella propria del nostro ordinamento in relazione soprattutto, come gli studi più recenti dimostrano, ad un deflazionamento dell'indice di litigiosità, in ogni caso impegnate, non già di recente, al rafforzamento della struttura giudiziaria in un'ottica di efficientamento del complessivo servizio-giustizia. In particolare, in disparte le questioni inerenti alla valutazione e allo smaltimento dell'arretrato giudiziario o all'impiego delle tecnologie moderne nella gestione dei flussi contenziosi, la ricerca si è concentrata sulla identificazione di possibili strumenti organizzativi alternativi in essere in altri Paesi europei, al fine di valutarne la possibile qualificazioni in termini di *best-practices* rispetto a quanto sembrerebbe emergere dalle più recenti innovazioni che stanno caratterizzando la nostra

struttura organizzativa della giustizia.

Prima ancora di trattare, più specificamente, dell'ufficio per il processo e delle possibili analogie di tale "strumento" con forme e modelli in uso presso altri contesti – si direbbe – più virtuosi, appare necessario svolgere alcuni riferimenti a figure organizzative di più antica tradizione.

Si è, per vero, fatto riferimento ai c.d. giudici onorari. La ricerca ha condotto ad evidenziare come nell'intero arco comunitario (o meglio, europeo) la figura del giudice onorario com'è intesa, disciplinata e strutturata nel nostro sistema giudiziario, si identifichi come un caso isolato, nettamente distinguibile rispetto ad altri contesti europei¹.

È stato osservato, infatti, che il c.d. giudice laico (non di carriera, com'è inteso nel nostro sistema) nei vari paesi europei è comunemente caratterizzato da instabilità e non prevede né un inquadramento professionale né una pregressa formazione finalizzata allo svolgimento dell'attività giudiziaria: l'onorarietà si fonda, dunque, sulla volontarietà in relazione ad una riconosciuta esperienza ed onorabilità professionale. Non è necessaria una formazione giuridica pregressa, una laurea in giurisprudenza, requisiti necessari, invece, per poter accedere alla selezione per titoli (*recte* – concorso) prevista nel nostro ordinamento per l'accesso all'esercizio della funzione giudiziaria in via onoraria.

Non potendo svolgere una trattazione esaustiva rispetto alle singole e molteplici esperienze europee, si faranno riferimenti ad alcuni contesti presi ad esempio per l'analisi *de qua*.

In Polonia, ad esempio, per l'accesso all'esercizio della funzione onoraria non è (addirittura) richiesta una laurea in materia giuridiche (giurisprudenza); tutti i giudici laici, pertanto, sono "onorari", con la conseguenza che non vi sono vere e proprie figure professionalizzate. Ogni giudice laico, dunque, risulta essere titolare di un altro rapporto di lavoro, con la conseguenza che ogni forma di tutela previdenziale e pensionistica risulta a carico del datore di lavoro (principale). Quanto

¹ Il rapporto Cepej fornisce anche un altro dato interessante al fine di ricavare informazioni comparative utili, e cioè il rapporto fra il numero di onorari ed il numero di togati per ogni 100.000,00 abitanti: nei paesi nordici, tradizionalmente vicini ai sistemi di *common law*, il numero degli onorari è di gran lunga superiore a quello dei togati con il picco massimo in Norvegia, dove sono stati registrati 850 onorari su 100.000,00 abitanti. In Italia, invece, abbiamo il numero più basso di giudici onorari, e cioè 5,5, su 100.000 abitanti.

alle caratteristiche dell'incarico, queste sono così sintetizzabili: ha durata di quattro anni; il giudice onorario può essere chiamato a prestare il proprio apporto presso l'Ufficio giudiziario fino ad un massimo di dodici volte in un anno; al soggetto vengono rimborsate le spese di viaggio, ammontanti a circa il 2,7% dello stipendio del giudice professionista.

Per l'esperienza ordinamentale della Germania, invece, è necessario operare preliminarmente una distinzione tra: *i)* i giudici laici che, in quanto rappresentanti delle persone, non devono soddisfare altri requisiti tecnici oltre all'esperienza di vita generale, la conoscenza della natura umana, la capacità di ragionare logicamente e la capacità di prendere decisioni; *ii)* i giudici che devono avere competenze ed esperienze speciali (non legali), e sono tali i giudici commerciali, giudici *junior*, giudici onorari del contenzioso del lavoro, sociale, finanziario e agricolo; *iii)* i giudici che, in rappresentanza di uno specifico ramo professionale, partecipano alle procedure e alle decisioni di giurisdizione riguardanti la propria professione.

A differenza di quanto accade in altri ordinamenti – come, ad esempio, il nostro ove la nomina avviene per concorso – i giudici onorari sono eletti o nominati per un periodo di cinque anni, con facoltà di riconferma. I giudici laici e onorari, poi, non sono titolari di una indennità per lo svolgimento della funzione, con la conseguenza che – essendo titolari di altra posizione lavorativa – il soggetto è solo rimborsato della giornata lavorativa non svolta (specificamente per un importo massimo di 24,00 € lordi l'ora, aumentato fino a € 46,00 se il processo richiede più di 20 giorni e fino a € 61,00 se il processo richiede più di 50 giorni).

Occorre specificare, inoltre, che nell'ordinamento tedesco i giudici laici partecipano, presenziando, ai soli negoziati orali, senza prendere parte alla preparazione del negoziato o alle misure svolte al di fuori dello stesso. Da ciò si desume che non vi è alcun collegamento tra la magistratura e i giudici onorari, ma – pur partecipando attivamente all'esercizio della funzione – assumono una veste (quasi meramente) rappresentativa della collettività.

In Francia, poi, il giudice onorario è principalmente chiamato a svolgere funzioni nell'ambito delle controversie in materia di lavoro, la c.d. *justice consulaire*. Vi sono, dunque, i giudici associati delle camere commerciali del *Tribunal de grande instance*; i giudici dei tribunali commerciali misti dei dipartimenti e territori d'oltremare; i giudici eletti del misto Tribunale commerciale di *Noumea*; i giudici associati del *Tribunaux des Baux ruraux*; i giudici onorari nel *Tribunal des affaires de sécurité social*; i giudici associati nei tribunali giovanili; i consiglieri *Prud'hommes* (14 512) che fanno parte di

Tribunali di prima istanza istituiti per giudicare controversie individuali di lavoro nell'ambito di un contratto di servizio o di apprendistato, tra datori di lavoro e dipendenti o apprendisti nonché in materia di licenziamenti, salario e ferie.

Accanto a questa figura si collocava poi il giudice di pace introdotto con la legislazione rivoluzionaria (legge n. 16 del 16-24 agosto 1790) e le cui matrici culturali si rivengono nella ideologia dell'illuminismo. Il giudice di pace appariva come l'applicazione del principio della *fraternité* simbolo della Rivoluzione francese. Al giudice di pace francese veniva attribuito sia il compito di conciliare che di giudicare. Anzi, la funzione conciliativa appariva essere la vera e propria caratteristica essenziale di questa figura di giudice "più cittadino che giudice": tanto da introdurre anche il principio dell'obbligo preliminare di conciliazione dinanzi al giudice di pace per tutte le controversie civili, anche per quelle di competenza del tribunale.

Con riguardo poi alla funzione giurisdizionale al giudice di pace francese venivano attribuite funzioni essenzialmente civili – nel penale la competenza riguardava solo le contravvenzioni minori – con competenza in ragione sia del valore che della materia della causa. Tuttavia, la caratteristica fondamentale delle funzioni giurisdizionali del giudice di pace francese aveva natura processuale: le sentenze erano inappellabili e soggette al ricorso per cassazione solo per incompetenza o eccesso di potere.

Con la riforma del 1958 di fatto la giurisdizione del giudice di pace viene abolita e vengono istituiti i *Tribunaux d'instance*, con circoscrizioni territoriali più estese di quelle dei giudici di pace.

In concreto mentre il *Tribunal d'instance* assorbe le funzioni giurisdizionali del giudice di pace, viene introdotta la figura del *conciliateur* quale nuovo istituto destinato ad assorbire le funzioni conciliative del giudice di pace ed aventi ad oggi funzione centrale nella deflazione del contenzioso sottoposto alla magistratura.

Con riferimento all'ordinamento spagnolo, invece, ci si limita ad evidenziare come – al di fuori dell'organizzazione giudiziaria professionale – sono istituiti i Giudici di pace (*Juzgados de paz*), quali organi giudiziari di prima istanza che operano nei Municipi ed in cui non sono presenti i *Juzgados de primera instancia e instrucción*. Si tratta di giudici onorari non togati la cui competenza in materia civile è limitata alle cause di modesta entità. Essi rivestono un ruolo marginale nell'organizzazione giudiziaria spagnola.

Ora, con riferimento al contesto nazionale, v'è da segnalare come si sia stratificato, nel tempo, un sistema anomalo in quanto il funzionamento della giurisdizione affidato, secondo il disegno costituzionale, a magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme dell'ordinamento giudiziario (art. 102 Cost.) – con previsione solo residuale di magistrati onorari (art. 106 Cost.) di cui viene ammessa la nomina anche elettiva – si fonda, attualmente, su una significativa presenza dei giudici onorari senza la quale l'attività di alcuni uffici potrebbe subire una vera e propria "paralisi". L'istituzione dei giudici onorari di Tribunale nel 1998 ha però rappresentato, nella sostanza, la creazione di un sostanziale precariato fondato su reiterate proroghe negli incarichi e caratterizzato da un trattamento retributivo insufficiente e dall'assenza di ogni copertura previdenziale ed assistenziale.

Tale situazione, del tutto normale rispetto ai giudici laici europei la cui presenza nelle corti è saltuaria o, comunque, del tutto volontaria (con assenza, quindi, di veri compensi e con la corresponsione di meri rimborsi spese), risulta incongruente nella realtà nazionale se solo si pensi che i giudici onorari italiani, che accedono alla funzione a seguito di un concorso per titoli per il quale è necessario il requisito della laurea in giurisprudenza, gestiscono nel settore civile il 40% della giurisdizione, in molti casi con presenze anche bisettimanali, ma in molti casi giornaliere, in udienza a cui consegue la stesura dei provvedimenti assunti.

I Giudici onorari di Pace, secondo la nuova formulazione letterale, sono soggetti, che a differenza dei colleghi europei, sono ben inquadrati nella compagine dei vari tribunali di cui fanno parte. La loro presenza è regolamentata, la loro attività è inserita nelle Tabelle che vengono redatte dai tribunali al fine di regolamentare l'attività svolta e gli impegni previsti. L'attività dei giudici onorari è soggetta a valutazione ogni quattro anni al fine della conferma nell'incarico, e la procedura è molto simile a quella utilizzata per la valutazione di professionalità dei magistrati ordinari. La relazione sulla loro attività è sottoposta al vaglio del Consiglio Giudiziario ed infine inviata al Consiglio Superiore della Magistratura per la decisione definitiva.

I giudici onorari sono soggetti alle direttive dei capi degli uffici, partecipano alle riunioni periodiche di sezione e del tribunale. Inoltre, a differenza della maggior parte delle altre esperienze europee, i giudici onorari italiani scrivono provvedimenti ed emettono sentenze al pari dei c.d. giudici togati.

Da quanto fin qui detto emerge che l'onorarietà in Italia è ben diversa da quella esistente nel resto d'Europa, posto che ci sono giudici onorari che prestano servizio presso lo stesso ufficio da più

di 20 anni e che vengono stabilmente utilizzati in sostituzione dei giudici ordinari assenti od insufficienti.

Ora, non è questa la sede per una valutazione sostanziale della figura organizzativa illustrata, ma appare doveroso sottolineare che l'intenzione legislativa, oltre ad inquadrarsi nell'osservanza del precetto costituzionale di possibile partecipazione del popolo "laico" all'amministrazione della giustizia, può dirsi ispirata da ragioni di semplificazione e snellimento delle pendenze giudiziarie; i giudici onorari, cioè, possono dirsi ideati come figure atte a velocizzare – sostituendo e/o coadiuvando i magistrati – l'attività giurisdizionale e dare concretezza al processo di accelerazione dei tempi della giustizia. Non v'è dubbio però che, così come le esperienze europee non possono dirsi assumere la veste di *best-practices* in quanto releganti la figura del giudice onorario (o laico) allo svolgimento di mere funzioni di completamento o di rappresentanza, che l'assetto organizzativo così come strutturato non abbia apportato i risultati sperati. Probabilmente, ciò lo si deve alla scarsa attenzione riservata dal legislatore alle figure in commento che ha condotto, inevitabilmente, ad una dequotazione della utilità della funzione svolta, e ciò soprattutto in relazione, non tanto alla qualità, ma piuttosto alla quantità. Come osservato da numerosi studi, il nostro sistema risulta caratterizzato da un numero esiguo di giudici onorari, a differenza di tutte le altre esperienze europee che – pur relegando la funzione a mera attività di supporto e completamento – hanno intravisto nella figura organizzativa laica un probabile strumento di ausilio alla funzione svolta dai magistrati togati. Si pensi, ad esempio, alle attività istruttorie che, nel nostro sistema, sono svolte indifferente da giudici togati e onorari, ma che potrebbero affidarsi, sgravando gli stessi da altre mansioni o funzioni, ai secondi – come avviene ad esempio in Germania – alleggerendo, semplificando e accelerando l'attività decisoria del giudice; ovvero ancora affidando agli stessi la giurisdizione di primo grado, come avviene in Spagna. Il sistema, poi, risulta di più complicata lettura, se solo si considera che attualmente la figura dei giudici onorari, contrariamente ad auspici e previsioni, è stata immessa in un progetto di più ampio respiro, qual è l'ufficio per il processo, inducendo ad ulteriori elementi di incertezza, non solo con riferimento alla corretta enucleazione delle mansioni ad essa affidate, ma altresì in relazione agli effettivi elementi che la differenzerebbero dalla restante pletora di risorse umane che compongono, allo stato attuale, lo strumento ausiliario delle funzioni giurisdizionali.

Ed è proprio rispetto all'ufficio per il processo che, concertando la nostra attenzione,

emergono le divergenze intrinseche con i contesti europei presi ad esempio nel presente studio.

La ricerca – che qui si espone sinteticamente – ha condotto a verificare che nelle esperienze europee prese in riferimento, salvo talune eccezioni di cui si dirà, non si riviene una omologa struttura di ausilio alle funzioni del giudice, tantomeno all'interno delle quali possono dirsi confluire – come ricordato – i giudici onorari.

Invero, in Germania, ad esempio, non esiste un tale ufficio di collaborazione per i giudici; questi ultimi, dunque, non hanno assistenti che li coadiuvano, pur essendo sorta nel dibattito politico-istituzionale la possibilità di assegnare all'ordine giudiziario personale esperto in questioni economiche e/o tecniche. Volendo scorgere una figura omologa nell'ordinamento tedesco, si potrebbe fare riferimento al personale accademico che assiste i giudici della Corte Suprema. Si tratta, però, di Giudici o Pubblici Ministeri che aspirano ad una carriera superiore e che, quindi, prestano la propria attività al fine di dimostrare la propria professionalità.

Ciò è emerso, altresì, dal raffronto con l'ordinamento francese – assimilabile a quello belga – ove non solo la figura del giudice onorario è centrale nell'esercizio della funzione giurisdizionale in materia commerciale, come ricordato, ma non sarebbe pensabile di affiancare al giudice figure professionali esterne, se solo si considera che ciò intaccherebbe il principio della indipendenza del giudice e delle sue decisioni che risulterebbero, se non condizionate, perlomeno il risultato di un processo corale in cui confluiscono esperienze e visioni di diversa natura e derivazione. L'unica figura professionale, probabilmente, assimilabile sarebbe il *Secrétaires greffier* che assiste i magistrati nello svolgimento delle proprie attività, assimilabile – per funzione – alla figura del nostro funzionario-cancelliere.

Una struttura più o meno simile a quella che attualmente risulta – si può ben dire – in sperimentazione nel nostro sistema giudiziario è, invece, rintracciabili in altre esperienze ordinamentali, tra cui: Spagna, Polonia, Svezia e Austria.

In Spagna, per vero, la struttura organizzativa corale nell'espletamento delle attività che intersecano quella più strettamente giurisdizionale è di antica tradizione. Attualmente, anche i tribunali di prima istanza e le corti provinciali, sono dotate di un ufficio di diretta collaborazione con il giudice o con il pubblico ministero (*fiscal*) sulla scorta di quanto previsto in via generale per l'organizzazione delle attività del *Tribunal Supremo* (Corte di Cassazione spagnola). Invero,

nell'ambito degli organi di amministrazione della Corte di rintraccia il c.d. *Gabinete Técnico de Documentación e Información*. Il *Gabinete Técnico*, istituito già nel 1985, dipende direttamente dal Presidente del *Tribunal Supremo*, mentre spetta al Ministero della Giustizia determinarne la composizione e la pianta organica. L'organico è composto dal magistrato direttore e da cinque magistrati. Il personale del *Gabinete* comprende, poi, un cancelliere, trentacinque *letrados* (giuristi tra cui: avvocati, professori universitari o funzionari pubblici), anch'essi nominati dal Consiglio Generale del Potere Giudiziario per un periodo di tre anni, rinnovabile per altri tre, nonché il relativo personale funzionario ed esecutivo.

La struttura del *Gabinete* corrisponde alle funzioni ad esso assegnate. I giudici, i *letrados* e i funzionari amministrativi dell'amministrazione delle giustizia sono integrati nelle diverse aree di competenza del *Gabinete* per fornire assistenza tecnico-giuridica alle varie *Salas* (sezioni), sia nella fase di ammissione, sia di decisione definitiva dei ricorsi. Inoltre, nel *Gabinete* in parola è svolta anche una serie di servizi strumentali, che facilitano o rendono possibile l'esercizio delle funzioni contribuendo al corretto funzionamento generale del *Tribunal*:

Va evidenziato che attualmente il *Gabinete*, per quanto attiene all'area civile è diviso in due settori: uno di supporto per la fase dell'ammissione e una di supporto alla fase decisoria.

Con riferimento poi all'ordinamento svedese si segnala che, pur esistendo una struttura simile a quella interna, l'ufficio di diretta collaborazione del magistrato chiamato a decidere della controversia risulta composto solamente da giudici professionali, e non include i giudici onorari o funzionari "qualificati". Il reclutamento dei membri dell'*ufficio per il processo* avviene, in tale contesto, tramite procedure ordinarie gestite dal Governo che provvede poi a pagare la retribuzione degli stessi.

In Austria, poi, è espressamente previsto che ogni giudice venga coadiuvato da due assistenti laureati (per un periodo massimo di due anni), ai quali è affidato il compito di fare ricerche giurisprudenziali, di scrivere bozze di sentenze; mentre, per quanto concerne le materie di controversie del lavoro, previdenziali e commerciali, i giudici sono affiancati da esperti del settore (c.d. *laienrichter*).

A seguito di questo breve raffronto, sebbene non si possa negare che l'ufficio per il processo, nelle sue varie conformazioni, sia effettivamente presente in diverse realtà europee, occorre

rilevare che la struttura che il Governo italiano ha voluto creare, non ha eguali nel resto d'Europa ove tale "unità organizzativa" è costituita da uno *staff* di laureati ed impiegati, già avviati professionalmente, che assistono il giudice professionale nella decisione, immessi nell'organizzazione giudiziaria ed a cui sono attribuite funzioni specifiche effettivamente incidenti sull'attività degli uffici giudiziari e del singolo giudice.

Nei casi presi come esempio, dunque, la struttura organizzativa non coincide con quella approntata nel nostro ordinamento. Mentre nelle strutture europee i collaboratori del giudice professionale sono soggetti che si affacciano alla professione giuridica in senso lato, appositamente selezionati e nominati in relazione a specifici requisiti tecnico-pratici, in Italia l'ufficio per il processo risulta composto da personale talvolta privo di esperienza concreta dal punto di vista tecnico-giuridico, in cui sono immessi – probabilmente ai fini di una agognata collocazione – i giudici onorari, che svolgono, però, un'importante funzione giurisdizionale e che, di certo, non è immaginabile che siano relegati a mero strumento di ausilio tecnico nello svolgimento delle funzioni del giudice, nonché soggetti privi di esperienza tecnico-giuridica qualificata.

Emerge, dunque, che non solo la struttura organizzativa così ideata nel nostro ordinamento è foriera di incertezze derivanti dalla (già) rimarcata assenza di competenze specifiche attribuite ai singoli componenti dell'ufficio per il processo, con il rischio di una commistione tra questi e figure amministrative già esistenti, ma risulta frastagliata proprio nella sua composizione. E dunque, l'intenzione del legislatore, pur encomiabile, dovrebbe condurre a riflettere sulla necessità di rimaneggiare l'istituto, prendendo come riferimento esperienze di più antica tradizione (come quella spagnola), istituendo una struttura variamente composta ma ove siano evincibili chiaramente le singole figure professionali e le mansioni ad esse attribuite.



UNIONE EUROPEA
Fondo Sociale Europeo
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



	ITALIA	GERMANIA	FRANCIA	SPAGNA	POLONIA
GIUDICI ONORARI	<ul style="list-style-type: none"> - I giudici onorari sono nominati con concorso per titoli; - Svolgono funzione giurisdizionale (giudici onorari di pace) - Fanno attualmente parte dell'UPP. 	<ul style="list-style-type: none"> - I giudici onorari sono nominati senza concorso; - Svolgono funzione rappresentativa della collettività; - Partecipano alla attività di composizione delle controversie. 	<ul style="list-style-type: none"> - I giudici onorari svolgono funzioni prevalentemente in materia commerciale e di lavoro; - Il <i>Tribunal d'Instance</i> funge da giudice di pace - territoriale, con competenze più estese per diminuire il contenzioso dei Tribunali delle circoscrizioni. 	<ul style="list-style-type: none"> - I giudici di pace sono istituiti a livello municipale; - Svolgono funzione giurisdizionale per le controversie di minore entità. 	<ul style="list-style-type: none"> - I giudici onorari svolgono attività saltuariamente (su richiesta); - Sono titolari di altro lavoro; - percepiscono una indennità annuale.
UFFICIO PER IL PROCESSO	<ul style="list-style-type: none"> - Ne fanno parte giudici onorari di pace e funzionari addetti; - svolgono attività di supporto all'esercizio della funzione dei giudici. 	<ul style="list-style-type: none"> - Non esiste una simile figura. Solo presso la Corte Suprema operano delle figure professionali (personale accademico o giudiziario in carriera) di ausilio ai magistrati. 	<ul style="list-style-type: none"> - Non esiste una simile figura. - unica figura assimilabile sarebbe il <i>Secretaires greffier</i> (un cancelliere), che assiste il giudice nell'attività connessa alla funzione. 	<ul style="list-style-type: none"> - Ogni giudice e pubblico ministero dispone di un gabinetto (di cui fanno parte giudici, funzionari ed esperti) che lo coadiuvano in tutte le attività istruttorie e decisionali, nonché in quelle amministrative. 	<ul style="list-style-type: none"> - Vi è, oltre al comune cancelliere, la figura del giudice assistente che esercita funzioni di preparazione dei procedimenti giudiziari e tali da garantire il regolare funzionamento interno del tribunale (funzioni legate al potere giudiziario e ad altri compiti di protezione giuridica). I candidati sono

selezionati mediante concorso.

5. L'Ufficio per il processo: effettività e contraddizioni di un "sistema".

Il contesto giuridico-istituzionale degli ultimi anni, segnato dalla crisi economica e dagli effetti della pandemia, ha spinto il legislatore a mettere in atto una strategia integrata, preordinata ad accedere alle sovvenzioni economiche derivante dal piano Next Generation UE (NGUE) e funzionale a risolvere le conseguenze negative causate dalla crisi economica.

Limitandoci in questa sede a qualche spunto di riflessione – pur non entrando nel merito delle molteplici problematiche indotte dallo studio della programmazione-pianificazione che si legge nel PNRR – ci si avvede come l'organizzazione della giustizia figuri, per l'appunto, tra gli assi principali della nuova strategia.

Come si è già osservato, «sviluppare un sistema resiliente in tema di giustizia significa lavorare sulle fragilità esistenti». Non v'è dubbio che i profili di minore efficienza si risolvono talora nella ineffettività della risposta alla domanda di giustizia, sulla quale non convergono solamente i temi classici di cui parte della scienza giuridica già si occupa, ed in particolare la durata del processo e le distonie che si registrano nell'*iter* dello stesso. Siffatti profili hanno indotto il legislatore ad individuare, all'interno di una *policy* strategica più generale di ripresa e resilienza, talune tecniche e istituti giuridici ritenuti idonei a colmare il *gap* che affetta l'amministrazione della giustizia nella prospettiva europea, attraverso una riforma avente l'ambizione di intervenire sul funzionamento delle cancellerie, sulla formazione del personale "laico" e sull'edilizia giudiziaria.

Tra i primi interventi perseguiti dal PNRR vi è quello inerente alla rivalutazione del ruolo degli strumenti alternativi alla risoluzione delle controversie - ADR (cfr., arbitrato, mediazione, etc.). Introdotti come mezzi volti a "scremare" il carico di lavoro della magistratura, tali strumenti si sviluppano nel mondo giuridico con l'idea – si direbbe – di "degiorisdizionalizzare" le controversie e creare, dunque, le condizioni necessarie – a livello istituzionale, sociale, economico e territoriale – per prevenire l'insorgere delle stesse.

Si può ritenere, sul tema, che il rafforzamento di tale "binario parallelo" possa considerarsi una svolta decisiva – sul piano sostanziale e processuale – per attribuire a tali istituti giuridici un ruolo dominante nella riforma del sistema giudiziario. E tanto se si considera che le ADR rappresenterebbero, per un verso, un volano per l'economia – derivante dalla riduzione delle spese giudiziali sostenute dai cittadini e dalle imprese, e – per altra via – il mezzo per attribuire ai soggetti

preposti (arbitri, mediatori, etc.) poteri spettanti, per natura, alla sola autorità giudiziaria, riducendo – di conseguenza – i tempi di somministrazione della giustizia. Nel novero dei mezzi funzionali al miglioramento di *capacity building* della giustizia emerge il potenziamento dell'ufficio per il processo; strumento in sperimentazione nel nostro ordinamento ma che si è rivelato evanescente, perlomeno in termini di accelerazione dei processi, in ragione – si ritiene – di una staticità nelle modalità di gestione della funzione giudiziaria accentrata nella figura dominante del giudice.

L'obiettivo della nuova strategia, dunque, è quello di volgere ad un modello diverso di giustizia che riesca a fare del giudice il *dominus* di un processo decisionale di tipo corale. Tanto al fine di efficientare il sistema della giustizia e riuscire a rendere effettiva (celere, utile, ecc.) la tutela delle situazioni giuridiche soggettive. Il quadro così delineato va, però, completato da una ulteriore considerazione. La necessità di ottemperare ai principi di efficienza, efficacia ed economicità ha indotto il legislatore a consentire l'accesso al rinnovato istituto di semplificazione e accelerazione organizzativa della funzione giustiziale ad operatori giuridici di "nuova generazione", immessi temporaneamente nei ruoli dell'amministrazione, in grado – in virtù della formazione universitaria specifica – di accelerare i processi decisionali. Tanto però – si ritiene – non ha introdotto elementi di novità rispetto alla strutturazione che l'istituto già possedeva nella sua precedente formulazione ed applicazione. E ciò, si osserva, proprio in relazione all'assenza, all'interno della legge istitutiva e dei successivi atti di indirizzo, di pertinenti e specifiche indicazioni sulle competenze del rinnovato ufficio di supporto alla giustizia che – come la dottrina ha avuto modo già di osservare – condurrà, oltre che ad ulteriori elementi di incertezza, all'attribuzione di mere funzioni di cancelleria e, dunque, ad un nuovo fallimento del sistema.

Per vero, le nuove figure professionali, in disparte le possibili esperienze di formazione *post*-universitaria presso i medesimi uffici giudiziari, non rinvergono nel bagaglio formativo le competenze necessarie a supportare – e dunque nella forma e nella misura auspicata dal legislatore nazionale e sovranazionale – la complessa macchina giudiziaria. Ciò induce a considerare l'introduzione di tale figura quale fonte di possibili tensioni all'interno degli uffici giudiziari, data la mera duplicazione delle competenze ad essa attribuite, rispetto ad altre figure professionali già conosciute nell'assetto organizzativo del sistema-giustizia.

All'esito dello studio, v'è – in ogni caso – da constatare che, come riportato dalla Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR per il primo semestre 2022 pubblicata dal

Dipartimento per la transizione digitale e l'analisi statistica del Ministero della Giustizia, i valori sembrano condurre verso una direzione di netto miglioramento rispetto alla situazione *pre-pandemica*, sia per ciò che riguarda riduzione della durata dei processi (civili e penali), sia rispetto allo smaltimento dell'arretrato da parte dei singoli Uffici giudiziari.

L'indicatore preso in riferimento è proprio il già menzionato *disposition time*, l'indicatore calcolato come rapporto tra il numero di procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento ed il flusso dei procedimenti definiti nel periodo, che pare essersi ridotto del 18,4% per il processo civile e del 13,0% per quello penale. La Relazione scompone poi il *disposition time* per tipologia di ufficio, così segnatamente si evidenzia una riduzione del 10,6% in Tribunale, dell'11,5% in Corte di appello e del 25,1% in Cassazione.

A ciò si associano poi i dati sullo smaltimento dell'arretrato giudiziario rispetto al quale si sarebbe registrata una riduzione del 6,7% in Tribunale e del 24,1% Corte di Appello. Questo si pone, è bene rammentare, tra gli obiettivi più ambiziosi del piano di ripresa che prevede una riduzione dell'arretrato civile in Tribunale del 65% e in Corte di Appello del 55% entro la fine del 2024.

Bibliografia.

BOTTARI C., *Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi dell'emergenza*, in *federalismi.it*, 2020, 5 ss.;

BUCCIANTE E., *Diritto alla ragionevole durata del processo*, in *Foro it.*, 2020, 1959 ss.;

CAPONI R., *The Performance of the Italian Civil Justice System: An Empirical Assessment - Le prestazioni del sistema italiano di giustizia civile: una valutazione empirica*, in *The Italian Law Journal*, 2016, 15 ss.;

CAPORALE F., *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento - Simplifying complexity: administrative coordination thirty years after the law on administrative procedures*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 443 ss.;

CASTELLI C., *La giustizia più veloce accelera l'economia*, in *Questione giustizia*, 2011, 117 ss.;

CAVALLINI C., *La durata ragionevole del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, 825 ss.;

CELOTTO A., *Emergenza e pubblica amministrazione*, in *Riv. AIC.*, 2021, 422 ss.;

CERRINA FERONI G., *Autonomia della magistratura e rapporto con la politica. Nodi vecchi e nuovi. Il contributo di Mauro Volpi*, in *Riv. AIC*, 2020, 396 ss.;

ELTRUDIS D. —MONFARDINI P., *La "performance" organizzativa in Italia: un'analisi critica*, in *Azienda pubbl.*, 2019, 165 ss.;

MINNITI L., *Misurare l'arretrato: una proposta di analisi*, in *Questione giustizia*, 2011, 133 ss.;

PAJNO A., *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 549 ss.;

PEROLIO A., Ufficio per il processo e magistratura onoraria. Un nuovo caso di anomalia nel panorama europeo, in *Giustiziainsieme.it*, 3 novembre 2021;

PERRONE B., *Vere e false medicine per sveltire la giustizia civile. La piaga dello smaltimento degli arretrati*, in *Iustitia*, 2011, 331 ss.;

PICCHI M., *Le prospettive post emergenza dell'Unione europea: tutela della salute e "welfare state" quali possibili motori di sviluppo dell'economia e del sistema produttivo*, in *Dir. pubbl. eu.*, 2020, 2 ss.;

ROVELLI L., *La crisi della giustizia civile: diagnosi e terapie*, in *Nuovo dir. soc.*, 2009, 5 ss.;

SANDULLI M.A., *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, M. IMMORDINO – A. POLICE (a cura di), Torino, 2004, 246 ss.;

SCILLA V., *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "sorte" dell'atto tardivo* - The reasonable duration of administrative procedures and the "fate" of late decisions, in *Dir. econ.*, 2020, 337 ss.;

VENTURA F. –VIPIANA F., *Efficienza e giustizia: una rassegna della letteratura*, in *Quaderni giust. org.*, 2010, 11 ss.

ZANUTTIGH L., *Atti e strumenti di regolazione dell'emergenza e giusto processo*, in *Lo Stato*, 2020, 417 ss.

Parte Seconda

1. Caso di studio: Tribunale civile di Trani.

Il monitoraggio dei flussi giuridici è un'attività essenziale per garantire un sistema giudiziario efficace ed efficiente. Consiste nell'analizzare e registrare i movimenti delle cause giudiziarie attraverso i vari stadi del processo legale, dall'avvio della procedura fino alla sua conclusione.

La digitalizzazione per il monitoraggio dei flussi è fondamentale per diversi motivi:

- *Miglioramento dell'efficienza*: la digitalizzazione consente di gestire i processi giudiziari in modo più efficiente, riducendo i tempi di elaborazione dei documenti e semplificando le procedure amministrative;
- *Riduzione dei costi*: la gestione cartacea dei documenti e la loro archiviazione richiedono spazi e risorse costose, che possono essere notevolmente ridotte attraverso la digitalizzazione;
- *Maggiore trasparenza*: la digitalizzazione permette di monitorare l'avanzamento dei processi giudiziari in tempo reale, aumentando la trasparenza del sistema giudiziario;
- *Sicurezza dei dati*: la gestione digitale dei documenti consente di proteggere i dati sensibili dei processi giudiziari e di prevenire il rischio di smarrimento o di danneggiamento dei documenti.

In questo report verranno analizzati, attraverso la valutazione di parametri ed indicatori ed i dati forniti dall'Ufficio Giudiziario, le prestazioni del Tribunale di Trani e dei rispettivi giudici e sezioni, esaminando il numero di casi in corso, i tempi medi di gestione delle cause giudiziarie e i fattori che influenzano l'andamento dei processi. In particolar modo, attraverso i dati a disposizione, verranno calcolati i parametri principali (quali sopravvenienze, pendenze e definizioni) e gli indicatori che ne conseguono.

L'*obiettivo finale* è quello di migliorare la gestione dei flussi in ingresso e delle sopravvenienze in modo da evitare l'accumularsi di arretrati che impattano sulla ragionevole durata dei processi.

2. Analisi organizzativa.

Come tutti i tribunali, il Tribunale di Trani è organizzato in diverse sezioni specializzate che si occupano di diversi tipi di cause, al suo interno operano 31 Magistrati Ordinari.

Nell'ambito dell'area civile, il Tribunale di Trani è ripartito in cinque aree, sulla base delle materie civili di competenza, ognuna delle quali coordinata da un Direttore Amministrativo:

- Famiglia, persone e successioni
- Commerciale e fallimentare
- Contenzioso ordinario
- Sottosezione agraria
- Sezione lavoro

Il Presidente delle sezioni civili presiede tutte le sezioni e funge da giudice delegato ai fallimenti e del contenzioso nella seconda sezione.

Sezione prima – famiglia, persone e successioni

L'organico è di cinque magistrati professionali ed altrettanti onorari, in regime di affiancamento ai precedenti. In applicazione all'art. 63 circ. tutti i magistrati addetti si occuperanno sia della materia familiare e successoria che delle materie di competenza del giudice tutelare.

Componenti della sezione

- De Luce Antonio, Presidente del Tribunale
- Rana Giuseppe, Presidente di Sezione
- Labianca Gaetano, Giudice professionale
- Picardi Roberta, Giudice professionale
- Pastore Francesca, Giudice professionale
- Cantore Laura, Giudice professionale
- Altamura Maria Anna, Giudice professionale

Giudici onorari assegnati all'area famiglia

- Gop De Serio Ornella
- Gop Montecalvo Onofrio
- Lattanzio Livio
- Camporeale Luigi
- Alimento Emanuela

Sezione seconda – commerciale e fallimentare

L'organico è di un Presidente di sezione e quattro magistrati professionali. Esso è adeguato alla regola di cui l'art. 50 circ. in ragione della non stretta necessità di una più ampia dotazione e della contemporanea necessità di assegnare maggiori risorse al settore famiglia ed al settore contenzioso.

A tale area sarà attribuita competenza nella materia del fallimento e delle altre procedure concorsuali, delle procedure esecutive mobiliari ed immobiliari, del contenzioso bancario e societario, comprese le opposizioni a decreto ingiuntivo in materia bancaria e le cause contenziose di matrice fallimentare ed esecutiva.

Componenti della sezione

- Rana Giuseppe, Presidente di sezione
- Binetti Alberto, Giudice professionale
- Infantini Giuseppe Gustavo, Giudice professionale
- Moscatelli Maria Teresa, Giudice professionale
- Marangio Mauro Marco, Giudice professionale
- Caradonna Salvatore, Giudice onorario
- Lopopolo Grazia Maria, Giudice onorario

Sezione terza – contenzioso ordinario

L'organico è di nove magistrati professionali. Al fine di favorire la massima specializzazione dell'area costituita in sezione, si prevede la suddivisione in tre gruppi di lavoro:

- a) Contenzioso in materia contrattuale: responsabilità contrattuale, appalto, contratti assicurativi, contratti di impresa, contratti di trasporto e noleggio, mandato, agenzia, mediazione, deposito, mutuo ordinario, transazione, ricognizione di debito, donazione, contratti d'opera, prestazioni d'opera intellettuale, vendita di cose mobili, azione surrogatoria ex art. 2900 c.c., opposizioni a decreto ingiuntivo in materia contrattuale non bancaria, querele di falso;
- b) Contenzioso in materia di diritti reali, condominio, locazioni e P.A.: comunione ordinaria e condominio, tabelle millesimali, rapporti condominiali, divisione di beni non caduti in successione, proprietà, superficie, enfiteusi, usufrutto, abitazione,

servitù, usucapione, distanze legali tra le costruzioni, locazioni etc.

- c) Contenzioso in materia extracontrattuale ed amministrativa: responsabilità extracontrattuale, responsabilità sanitaria, appelli avverso sentenze del giudice di pace, procedimenti di riconsunzione dei giudici delle altre due aree, opposizioni ad ordinanze ingiunzioni, controversie di diritto amministrativo.

La conferma della costituzione di tre gruppi di lavoro (con i medesimi magistrati già ora assegnati), composti da tre magistrati per ciascuno, consentirà uniformità di giurisprudenza, potenziamento della professionalità e dei livelli di produttività, miglioramento della cultura organizzativa, benessere organizzativo.

Componenti della sezione

- Sardone Maristella, Giudice professionale
- Mancini Luigi, Giudice professionale
- Di Molfetta Elio, Giudice professionale
- Stano Giulia, Giudice professionale
- Moselli Sandra, Giudice professionale
- Sciascia Vincenzo, Giudice professionale
- Guerra Maria Azzurra, Giudice professionale
- Sammarco Silvia, Giudice professionale

Giudici onorari assegnati alla sezione

- Milillo Nicola
- Varricchio Vincenzo
- Lattanzio Livio
- Longo Vito

Sezione quarta – sottosezione agraria

La controversia relativa all'indennità per i miglioramenti apportati ad un fondo agricolo, oggetto di contratto di affitto di azienda agricola, rientra nella competenza esclusiva delle Sezioni specializzate agrarie, essendo attribuite a detto giudice tutte le controversie in materia di contratti agrari, sia sotto il profilo della genesi del rapporto che del suo

funzionamento o della sua cessazione, anche ove la decisione venga assunta sulla base delle norme generali del codice civile; è irrilevante, pertanto, che la domanda sia proposta ai sensi dell'art. 2041 c.c. piuttosto che dell'art. 17 della legge n. 203 del 1982, stante la natura indennitaria, e non risarcitoria, della pretesa azionata, che configura una ipotesi di responsabilità da atto lecito connessa con attività realizzate nell'esecuzione del contratto.

Componenti della sezione

- Moselli Sandra, Presidente del Collegio
- Vincenzo Sciascia, Giudice effettivo
- Silvia Sammarco, Giudice effettivo
- Lopane Anna, Esperto effettivo
- Nigro Luigi, Esperto effettivo
- Sabino Tino, Esperto supplente
- Bisogno Vincenzo, Esperto supplente

Sezione lavoro

È composta da un organico di cinque magistrati togati, di cui uno Presidente di sezione. La sezione lavoro è specializzata in tutte le controversie relative al rapporto di lavoro, comprese quelle relative alla retribuzione, alle mansioni, alla licenziabilità, ai licenziamenti, alle malattie e agli infortuni sul lavoro.

Componenti della sezione

- Arbore Angela, Presidente di Sezione
- Labella Carmine Eugenio, Giudice
- Dibenedetto Floriana, Giudice
- Caputo Luca, Giudice
- Loiodice Marco Sabino, Giudice
- Rizzo Ettore, Controversie di Previdenza - Assistenza

2.1. Sistemi informativi.

Il Tribunale di Trani si avvale di diversi sistemi informativi per migliorare l'efficienza e la trasparenza del suo sistema giudiziario. Di seguito i due sistemi informativi fondamentali per la valutazione degli

indicatori e delle performance dell'Ufficio Giudiziario.

2.1.1. Consolle del Magistrato.

La Consolle del Magistrato è l'unico programma che consente ai giudici ed ai suoi assistenti di gestire il Processo Civile Telematico (PCT). Tramite questo programma il giudice, da un lato, ha la visione di tutto il suo ruolo e delle informazioni e dei dati di ciascuna procedura presenti nei registri di cancelleria, dall'altro, ha la possibilità di redigere provvedimenti, di firmarli digitalmente e di trasmetterli al cancelliere per la loro pubblicazione all'interno del fascicolo informatico.

La redazione dei provvedimenti è facilitata dalla possibilità di predisporre **modelli** di provvedimenti che sfruttano per la loro compilazione i dati presenti nei registri.

Con la Consolle si possono fare ricerche giurisprudenziali ed esaminare i fascicoli messi in visione da altri giudici; il presidente della sezione può, inoltre, controfirmare i provvedimenti collegiali redatti dall'estensore.

2.1.2. SICID e SIECIC.

I programmi, che assicurano la funzionalità del PCT (Processo Civile Telematico), esistenti nelle cancellerie degli uffici giudiziari italiani per la gestione dei registri informatici per il contenzioso civile, volontaria giurisdizione, controversie di lavoro, esecuzioni, procedure concorsuali sono SICID e SIECIC.

SICID è l'acronimo di Sistema Informatico Contenzioso Civile Distrettuale e gestisce i registri del contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro ed è utilizzato nei tribunali e nelle corti di appello.

SIECIC è l'acronimo di Sistema Informatico Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali e gestisce i registri delle esecuzioni e delle procedure fallimentari ed è presente solo nei tribunali.

3. Gli indicatori di performance.

Per il calcolo degli indicatori di performance si sono utilizzati i dati provenienti dai **file pendenti e definiti** estratti dal sistema SICID.

Due livelli di analisi: *livello macro* per misurazioni generali dell'andamento del Tribunale e *livello organizzativo* per misurazione di dettaglio del carico del personale.

Di seguito verranno descritti i parametri ed i relativi indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

Attraverso queste valutazioni si costruisce una dashboard di specifici indicatori di performance (di ricambio, di smaltimento e di durata dei procedimenti), che permettono di sintetizzare una serie di informazioni rilevanti e predittive riguardo la capacità realizzativa degli Uffici Giudiziari nel loro complesso.

3.1. Parametri di partenza.

In un contesto giudiziario, le sopravvenienze, le pendenze e le definizioni sono termini che si riferiscono rispettivamente ad eventi o situazioni che si verificano successivamente all'apertura di un processo, a fasi diverse del procedimento giudiziario e alle decisioni finali del giudice.

Sopravvenienze: numero di cause iscritte all'interno di un intervallo di tempo definito, indipendente dal fatto che esse siano cause pendenti o già definite.

Conteggio cause (Pendenti) + Conteggio cause (Definizioni) iscritte nell'anno t.

Pendenze: le pendenze sono procedimenti aperti alla fine del periodo di osservazione. Qualunque procedimento in uno stato differente da quello "definito", si definisce pendente. La causa iscritta cessa di essere pendente quando viene conclusa, quindi definita.

Conteggio cause pendenti nell'anno t.

Definizioni: somma di procedimenti definiti con sentenza definitiva e procedimenti definiti senza sentenza.

Conteggio cause definite nell'anno t.

3.2. Indicatori a livello macro.

I parametri descritti nel paragrafo precedente vengono utilizzati per effettuare la valutazione di un istituto giuridico attraverso i seguenti indicatori:

- Clearance rate
- Indice di smaltimento
- Variazione delle pendenze
- Disposition time

- Durata effettiva
- Indice di durata media

In questa prima parte, gli indicatori sopracitati verranno calcolati sull'intera area Civile dei Tribunale di Trani. Più avanti verranno analizzati gli stessi indicatori su basi differenti, più specifiche per una valutazione più dettagliata dell'istituto giuridico stesso.

3.2.1. Clearance Rate.

Il clearance rate (indice di ricambio) di un Tribunale è un indicatore di prestazione che misura la percentuale di casi che vengono risolti entro un determinato periodo di tempo rispetto al totale dei casi. In altre parole, indica la capacità del Tribunale di “smaltire” i casi che riceve, ovvero di concludere i processi e le cause che gli vengono affidati.

Misura, in ogni periodo di riferimento, la capacità dei sistemi giudiziari e dei singoli uffici, di smaltire i procedimenti sopravvenuti.

$$CR = \frac{\text{definizioni}}{\text{sopravvenienze}}$$

Il clearance rate è un indicatore importante per valutare l'efficienza del Tribunale e la sua capacità di gestire il carico di lavoro. Un clearance rate elevato indica che il tribunale è in grado di gestire un alto numero di casi e di risolverli in tempi ragionevoli. Al contrario, un clearance basso può indicare la presenza di problemi nella gestione del tribunale, come un sovraccarico di lavoro, una carenza di risorse o inefficienze nella gestione dei processi giudiziari.

In breve:

Clearance Rate >> 100 – riduzione di stock di arretrato elevata;

Clearance Rate = 100 – il numero di processi definiti è pari al numero di sopravvenienze nell'anno;

Clearance Rate << 100 – accumulo elevato di nuove pendenze.

3.2.2. Indice di smaltimento.

Gli indici di smaltimento permettono di misurare il grado di efficienza e tempestività del sistema giudiziario nel risolvere le controversie e valutano l'efficacia del sistema giudiziario, evidenziando eventuali criticità ed inefficienze. Misura il rapporto percentuale tra i procedimenti definiti e quelli sopravvenuti in un periodo di riferimento.

Questo indice va correlato all'indice di *variazione percentuale delle pendenze*², posto che la produttività dell'ufficio dipenda anche dal flusso di entrata dei procedimenti.

$$IS = \frac{\text{definizioni}}{\text{sopravvenienze} + \text{pendenze}} \times 100$$

Un valore basso dell'indice di smaltimento non significa necessariamente improduttività dell'ufficio, se è accompagnato da un altrettanto basso valore di variazione percentuale delle pendenze.

3.2.3. Variazione delle pendenze.

La variazione delle pendenze è un indicatore utilizzato per monitorare l'evoluzione delle cause pendenti all'interno di un sistema giudiziario. Indica la differenza tra il numero di cause pendenti all'inizio di un periodo di tempo e il numero di cause pendenti alla fine del periodo di tempo considerato. Misura la variazione delle pendenze complessive dell'ufficio in percentuale da un periodo all'altro.

Tale variazione può essere utilizzata come indicatore di efficienza del sistema giudiziario, poiché una diminuzione delle cause pendenti può indicare una maggiore capacità delle autorità giudiziarie di gestire le cause in modo tempestivo ed efficace.

$$\Delta Pendenze = \left(\frac{\text{pendenze}_t - \text{pendenze}_{t-1}}{\text{pendenze}_{t-1}} \right) \times 100$$

Valori minori di zero indicano diminuzioni delle pendenze, valori maggiori di zero indicano un aumento delle stesse.

3.2.4. Disposition time.

Il Disposition time (durata prognostica) misura il tempo medio che un tribunale impiega per decidere una causa. In altre parole, rappresenta il periodo di tempo trascorso tra la presentazione di una causa e la risoluzione finale.

$$DT = \left(\frac{\text{pendenze}_t}{\text{definizioni}_t} \right) \times 365$$

Confronta lo stock di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno.

Un disposition time elevato può indicare una gestione inefficiente delle cause e ritardi nella

² Misura la variazione percentuale delle cause pendenti rispetto ad un determinato periodo di tempo.

risoluzione dei procedimenti giudiziari.

Tuttavia, è importante considerare che il Disposition Time può essere influenzato da diversi fattori, tra cui la complessità della causa, la disponibilità di risorse, la quantità di lavoro del Tribunale.

3.2.5. Durata media effettiva.

La durata media effettiva di un procedimento misura il tempo medio che è stato necessario per la definizione dei procedimenti conclusi nell'anno di riferimento.

$$DE = \frac{\sum n (data_{definizione} - data_{iscrizione})}{n}$$

La durata è calcolata come differenza tra la *data di iscrizione* e la data in cui viene pubblicata la sentenza o il provvedimento di definizione, cioè la *data di definizione*.

È la misura utilizzata per il calcolo dell'indicatore di Benessere Equo e Sostenibile (BES) di efficienza della giustizia civile il cui andamento, a partire dall'annualità 2012, viene analizzato nel Documento di economia e finanza.

3.2.6. Indice di durata media.

È un indice statistico che viene utilizzato nel monitoraggio dei flussi giuridici per valutare la durata media dei procedimenti in una determinata giurisdizione o per un determinato tipo di procedimento.

In particolare, esprime il tempo (in giorni) che intercorre tra la data di iscrizione di un procedimento e la sua definizione che, per i procedimenti civili, coincide con la pubblicazione.

$$Durata = (365) \times \left(\frac{\frac{pendenze_{iniziali} + pendenze_{finali}}{2}}{\frac{sopravvenienze + definizioni}{2}} \right)$$

La durata è ottenuta dal rapporto tra la *pendenza media* in un dato anno e la semisomma dei procedimenti sopravvenuti ed esauriti, moltiplicato (volendo stimare la durata in giorni) per 365.

3.2.7. Confronto tra Clearance Rate e Disposition Time.

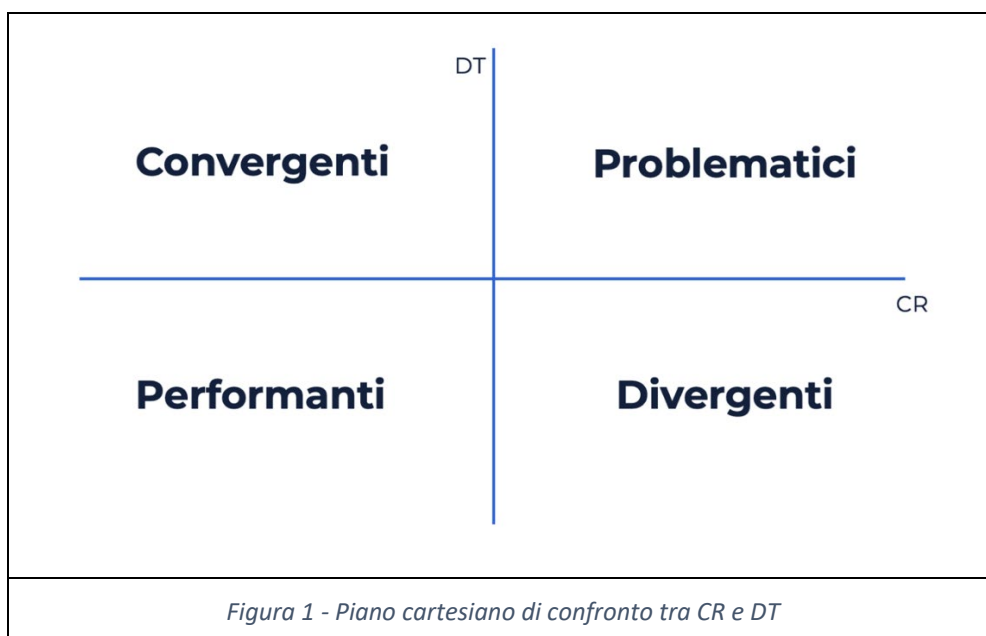
Dopo aver effettuato la valutazione di tutti gli indicatori sopracitati, si ha la possibilità di effettuare una comparazione tra il Clearance Rate ed il Disposition Time.

In particolar modo, attraverso questi due indici, si possono valutare le prestazioni di un singolo giudice o di una sezione o dell'intero Tribunale.

Considerando i dati in un determinato intervallo di tempo T (in questo caso definito da un anno solare), è possibile rappresentare le performance dei giudici all'interno di un piano cartesiano, definendo l'asse delle ascisse come "Clearance Rate" e l'asse delle ordinate come "Disposition Time".

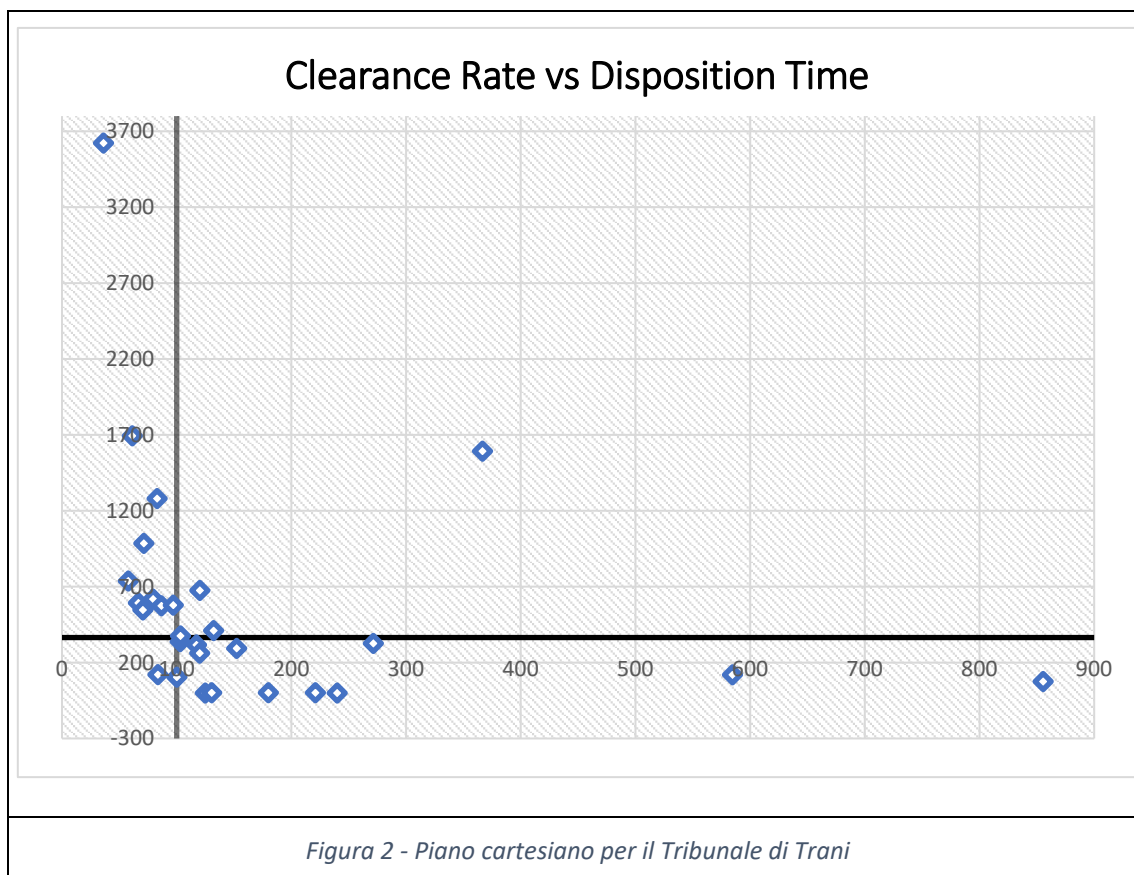
I giudici e le sezioni si dispongono su quattro quadranti che si ottengono individuando quattro differenti categorie:

- **Problematici** (I quadrante): non tengono il passo dei nuovi procedimenti iscritti e hanno tempi di definizione di oltre un anno;
- **Convergenti** (II quadrante): riducono lo stock dell'arretrato ma per i quali l'esaurimento dell'arretrato impiega oltre un anno;
- **Performanti** (III quadrante): producono più sentenze dei nuovi procedimenti iscritti e in meno di un anno;
- **Divergenti** (IV quadrante): con tempi di smaltimento inferiori all'anno ma con accumulo di nuovi pendenti.



Analizzando i dati ottenuti dal Tribunale di Trani e calcolando gli indicatori sopra citati per i giudici in organico, si può ottenere una rappresentazione di come i giudici delle varie sezioni dell'Ufficio

Giudiziario si posizionino all'interno di questo grafico. Nel grafico della figura successiva si considera come indice degli assi il punto definito con 365 giorni di disposition time e 100 clearance rate.



Si può notare che il primo quadrante è quello con meno giudici il che significa che le situazioni problematiche sono poche. Purtroppo, si notano anche pochi valori nel terzo quadrante ovvero quello dei performanti il che vuol dire che sono pochi i giudici che producono più sentenze dei nuovi procedimenti iscritti e in meno di un anno. La restante parte si posiziona tra il secondo e il quarto quadrante. In questi ultimi casi bisognerebbe indagare le situazioni più estreme ovvero quelle con CR elevato e quelle con DT molto alto.

Dal grafico sono state escluse due situazioni differenti: i giudici che hanno un numero di pendenze e di nuovi iscritti pari a zero e i giudici che hanno elevati DT (sopra i 25000 giorni) che hanno molti pendenti e pochissime definizioni. Nel primo caso, tali giudici potrebbero non essere più in organico e non creare problemi. Tra questi ci sono Binetti, Corvino, Infantini, Leonetti, Mancini e Valente.

Nel secondo caso, parliamo di giudici (Gallo e Race) che hanno un numero di pendenti molto alto a fronte di un numero di definiti basso. Sarebbe necessario indagare i motivi per i quali le tali cause non vengono definite.

3.3. Indicatori organizzativi

Si ha un'identificazione di indicatori che permettono di analizzare da un lato la situazione dei processi definiti, dall'altro di quelli pendenti. L'analisi permetterà di evidenziare il carico di lavoro organizzato per sezione, giudice e macroarea. Sarà possibile anche calcolare le durate (medie ed effettive) per ognuno dei parametri.

L'analisi verrà effettuata per sezione, giudice, macroarea, stratigrafia delle pendenze e flusso dei casi.

L'**analisi per sezione, giudice e macroarea** permette di focalizzarsi sui procedimenti (pendenti e definiti) alla data di riferimento calcolandone la durata (media o effettiva) e la numerosità. Le sezioni considerate all'interno del Tribunale sono:

- A1 – area famiglia e successioni;
- A2 – area commerciale;
- A3 – area contenzioso contrattuale;
- A4 – area contenzioso extracontrattuale;
- A5 – area diritti reali e locazioni.

L'analisi permette anche di valutare il carico di lavoro dei singoli giudici con riferimento alle macroaree e alle sezioni.

La **stratigrafia delle pendenze** permette di suddividere i procedimenti pendenti (alla data di riferimento) per anzianità di iscrizione, andando ad individuare i procedimenti che non sono stati risolti entro i termini previsti dalla legge.

Il **flusso dei casi (FC)** rappresenta il numero dei casi che, ad un dato periodo di tempo, devono ancora essere lavorati. L'efficienza del Tribunale risulterà inversamente proporzionale al numero delle pendenze finali.

$$FC = Pendenze_{t-1} + Sopravvenienze_t - Definiti_t$$

Efficiency rate: misura il tasso di produttività per Magistrato; rapporta il numero di procedimenti definiti con il numero dei magistrati.

$$ER = \frac{Definiti_t}{Numero\ Magistrati}$$

Case Turnover Ratio: il tasso di rotazione dato dal rapporto tra casi definiti nel periodo di misurazione e pendenze finali. Misura il timing impiegato per la risoluzione dei casi.

$$CTR = \frac{Definiti_t}{Pendenze_{finali}}$$

Average of the Adjourments per Case: misura la media dei rinvii, data dal totale dei rinvii sul numero di casi da risolvere. Permette di calcolare l'efficienza.

$$AAC = \frac{Numero\ di\ rinvii}{Sopravvenuti + Pendenze_{iniziali}}$$

4. Analisi dei dati.

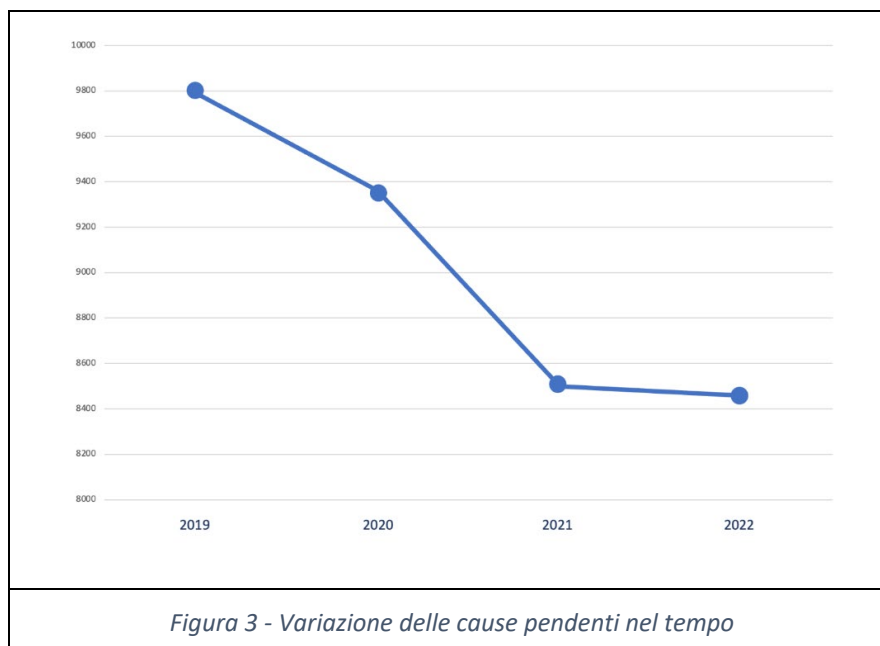
Una prima analisi relativa al Tribunale di Trani si può effettuare considerando l'andamento delle cause pendenti nel corso degli anni. In particolare, sono stati estratti dal pacchetto ispettori i dati relativi alle cause pendenti del 2019, 2020, 2021 e 2022 e le cause definite nel 2022.

È stata inoltre effettuata un'analisi dei parametri e dei relativi KPI per il Tribunale di Trani attraverso la piattaforma PowerBI.

4.1. Variazione delle cause pendenti.

Considerando i dati a disposizione, una valutazione immediata riguarda la variazione del numero di cause pendenti negli anni. Nello specifico, si osserva come queste abbiano un andamento decrescente nel corso del tempo.

- Fine anno 2019: 9791 cause pendenti
- Fine anno 2020: 9362 cause pendenti
- Fine anno 2021: 8499 cause pendenti
- Fine anno 2022: 8458 cause pendenti



In particolare, dal 2019 al 2020 c'è una variazione di circa il 4%, tra il 2020 e il 2021 abbiamo una rapida discesa, caratterizzata da una variazione di circa il 9% e infine nell'ultimo anno considerato si ha una variazione del 0,5%.

Nel complesso, dal 2019 al 2022 si è ottenuta una riduzione delle cause pendenti del 13,61%.

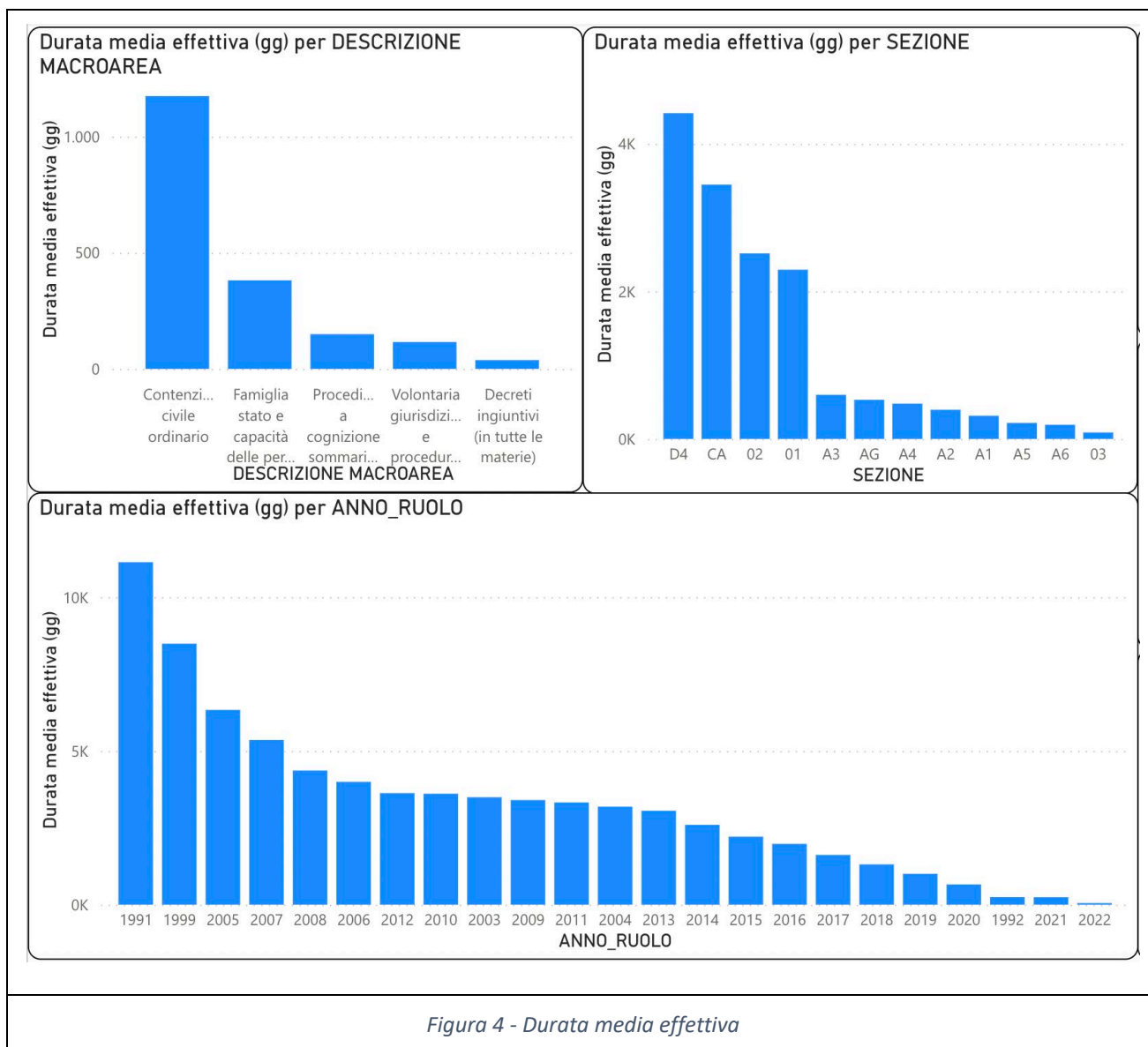
4.2. Analisi delle durate.

In prima istanza, è stata effettuata una valutazione sulla **durata media effettiva** di una causa (in giorni) per macroarea, sezione e anno ruolo, cioè l'anno in cui la causa è stata iscritta.

È evidente come, considerando le macroaree, l'area contenzioso civile ordinario sia quella con una durata media maggiore, superiore ai mille giorni.

Per quanto riguarda le sezioni, quelle che risultano avere una durata media più alta, sono quelle relative alle sezioni in disuso; le cause al loro interno verranno divise tra le sezioni attualmente presenti. Infatti, se non considerassimo quelle sezioni, la media della durata effettiva si abbasserebbe drasticamente.

La valutazione effettuata per anno ruolo, ci mostra come gli ultimi anni hanno subito un netto miglioramento delle durate delle cause, di gran lunga inferiore a quelle iscritte alla fine del secolo scorso.

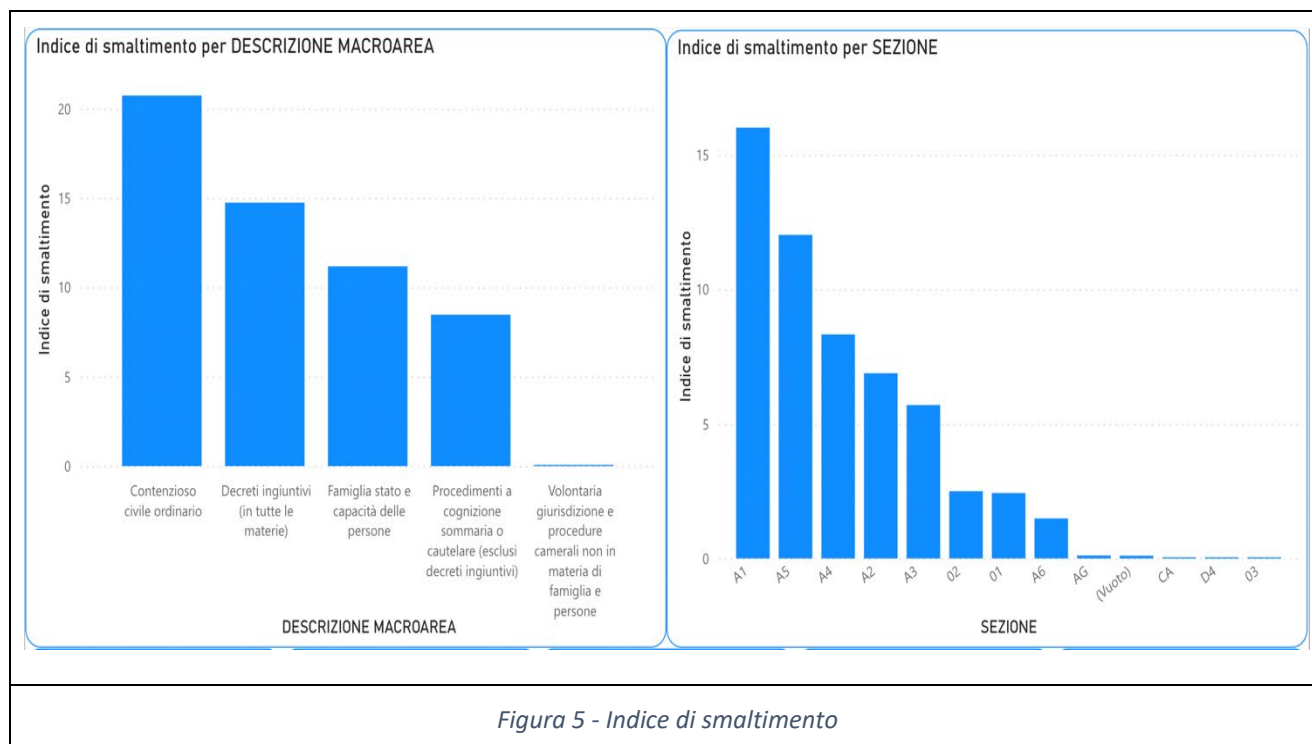


In seguito a queste valutazioni, otteniamo i seguenti valori:

- Disposition time: 450,62 giorni
- Durata media effettiva: 531,24 giorni
- Indice di durata media: 458,60 giorni

4.3. Indicatori macro.

Dopo questa prima analisi si è passati alla valutazione dell'indice di smaltimento per area e sezione.



Si sono quindi ottenuti i seguenti risultati per parametri e KPI:

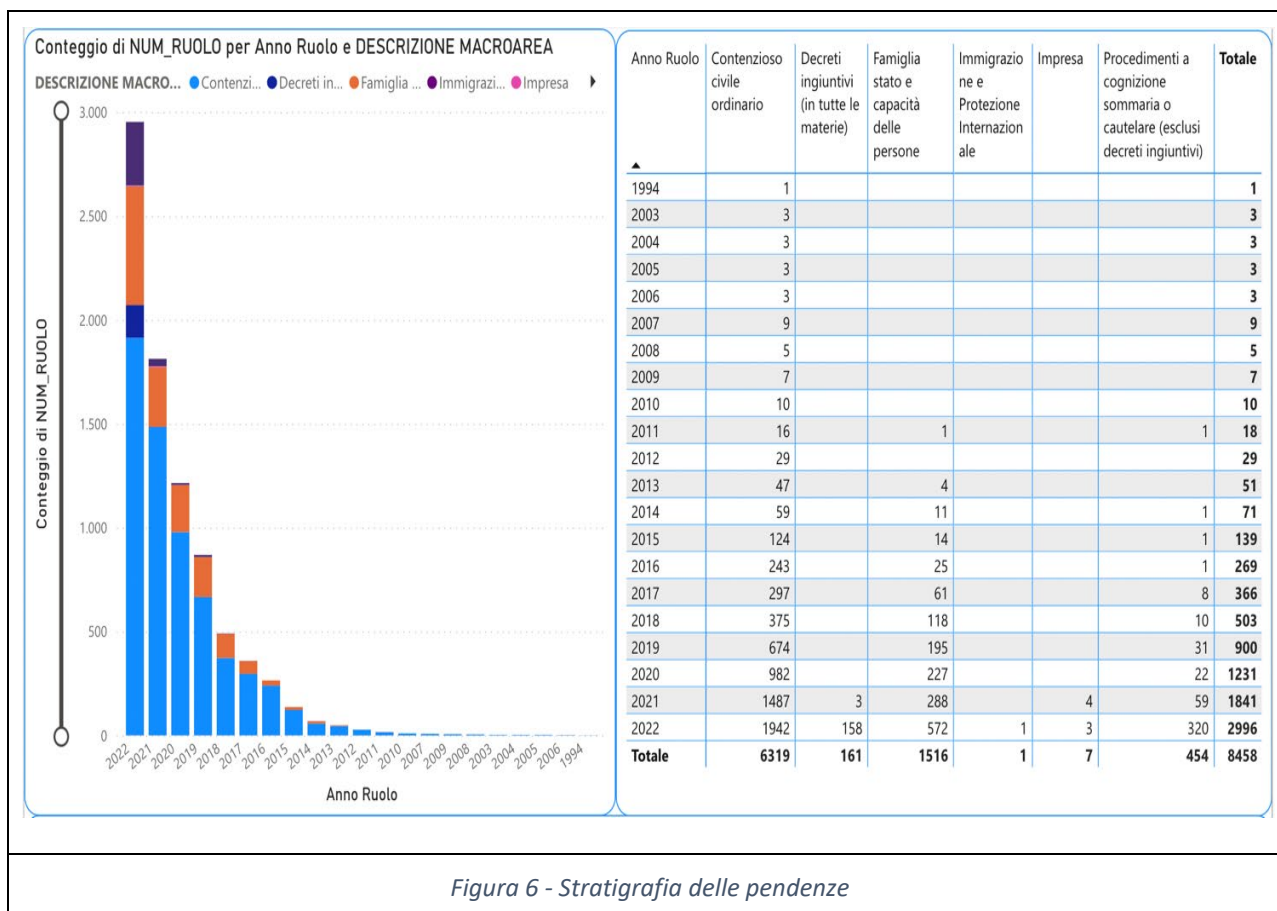
- Sopravvenienze: 6645
- Clearance Rate: 1,03%
- Indice di smaltimento: 45,24%
- Variazione pendenze triennale: -13,61%
- Variazione pendenze annuale: -0,48%

Attraverso questi valori si possono effettuare delle valutazioni.

In primo luogo, un clearance rate superiore all'1% implica una capacità di smaltimento elevata, quindi è un valore positivo per il Tribunale di Trani. Un altro aspetto positivo è dato dalle variazioni delle pendenze, che risultando negative, denotano una maggiore capacità di smaltimento delle cause rispetto agli anni precedenti.

4.4. Stratigrafia.

La terza analisi effettuata riguarda la **stratigrafia delle pendenze**, che permette di suddividere i procedimenti pendenti (alla data di riferimento) per anzianità di iscrizione, andando ad individuare i procedimenti che non sono stati risolti entro i termini previsti dalla legge.



La stratigrafia mostra come, la macroarea più saturata sia quella del contenzioso civile ordinario, seguita dalla sezione famiglia. Conseguentemente, si può anche valutare come, la maggior parte delle cause, riguardino gli anni più recenti, mentre quasi tutti i pendenti dei primi anni 2000 sono stati definiti.

4.5. Analisi dei Definiti.

Infine, è stato fatto un focus sulle cause definite e sulle cause pendenti.

Sulle **cause definite**, è stato effettuato un conteggio valutando macroaree ed anno ruolo, e sono stati conseguentemente calcolati l'efficienza sui definiti, pari a 190 e il flusso dei processi, che ha un valore di -206.

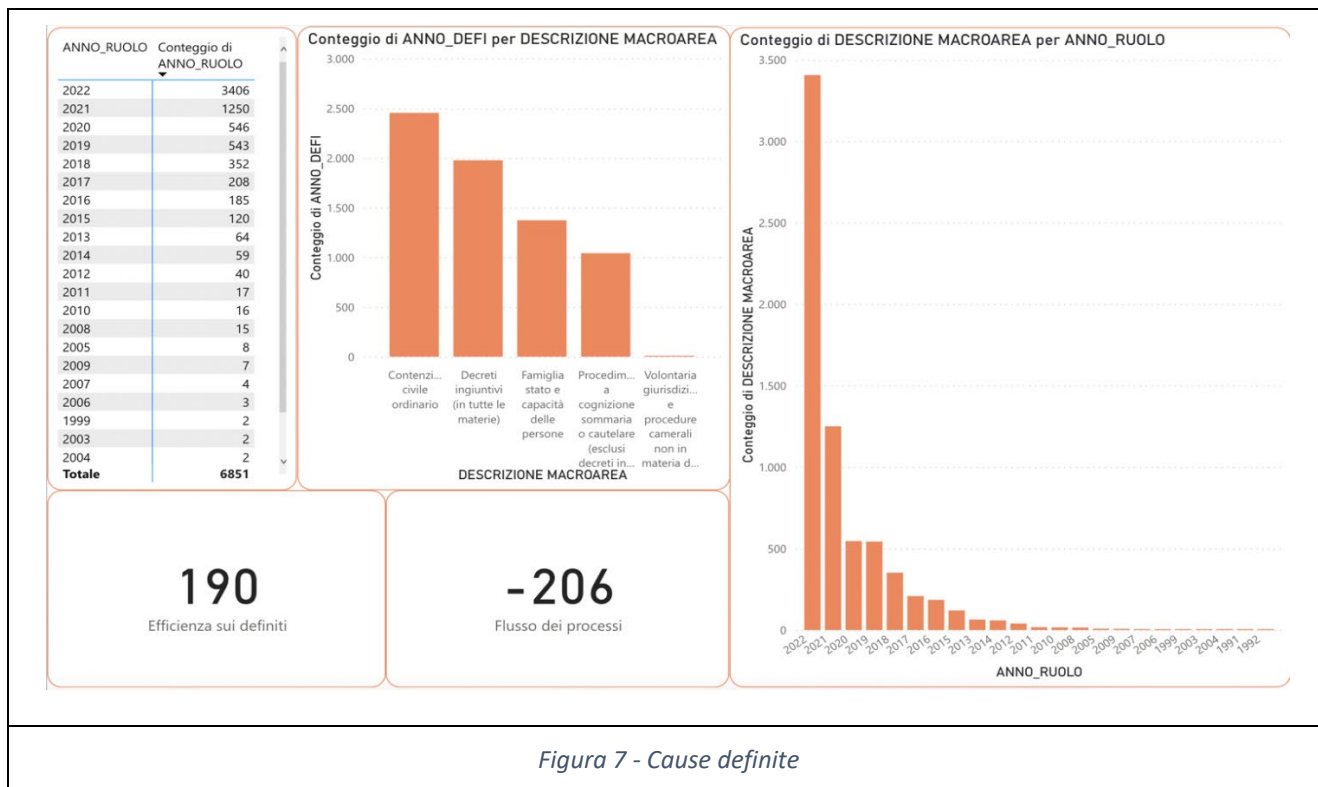


Figura 7 - Cause definite

Un'analisi più di dettaglio è stata effettuata valutando il conteggio relativo ad ogni giudice, differenziando le macroaree delle cause considerate.

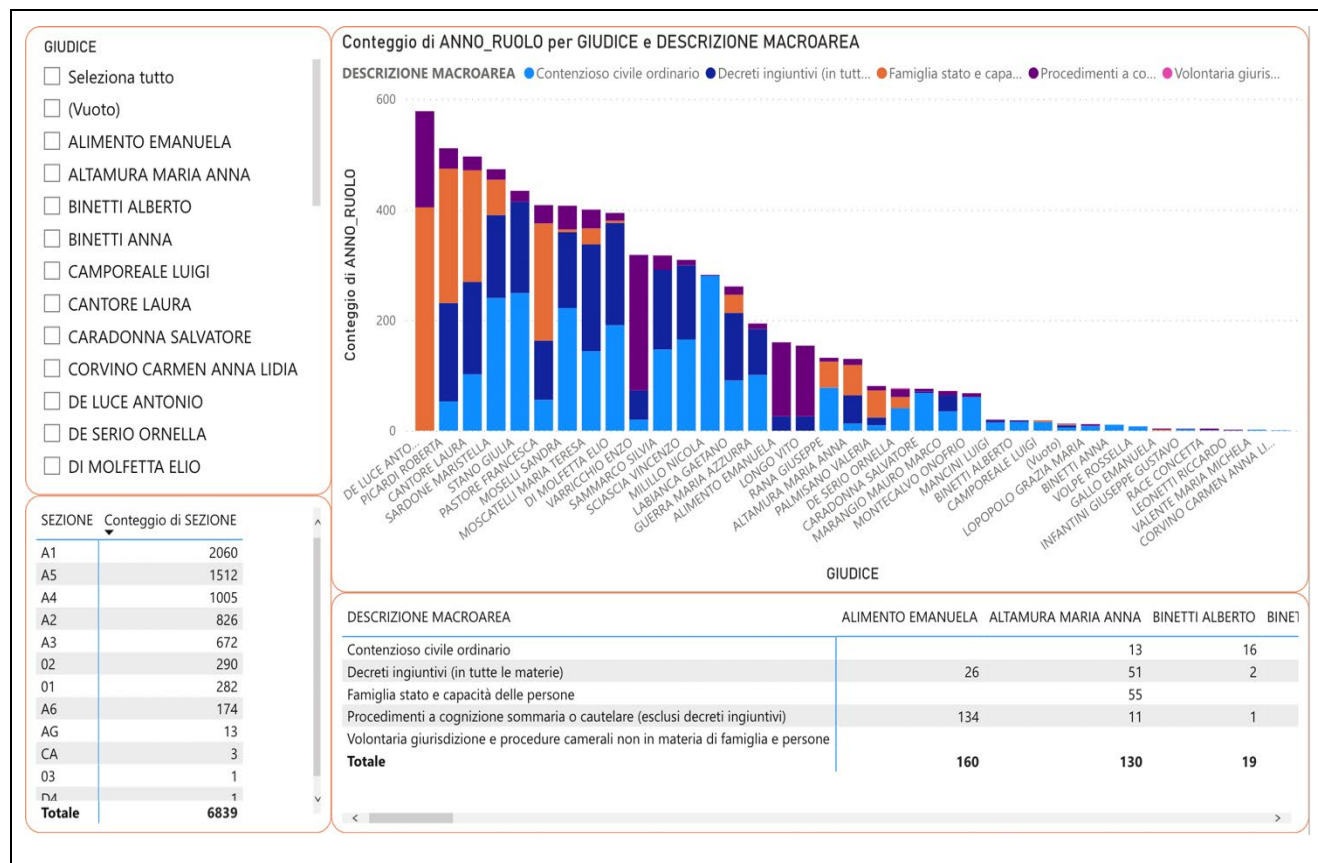


Figura 8 - Cause definite per giudice, sezione e macroarea

In questo modo si ha una visione complessiva non solo del carico di cause definite, ma anche di come queste sono suddivise tra giudici e per macroarea. È semplice in questo modo definire sia i giudici con il maggior numero di cause definite che le macroaree con un maggior numero di cause portate a termine.

4.6. Analisi dei Pendenti.

Una valutazione simile è stata effettuata sulle cause **pendenti**, valutando il quantitativo di cause non ancora definite in base alla macroarea e alla sezione.

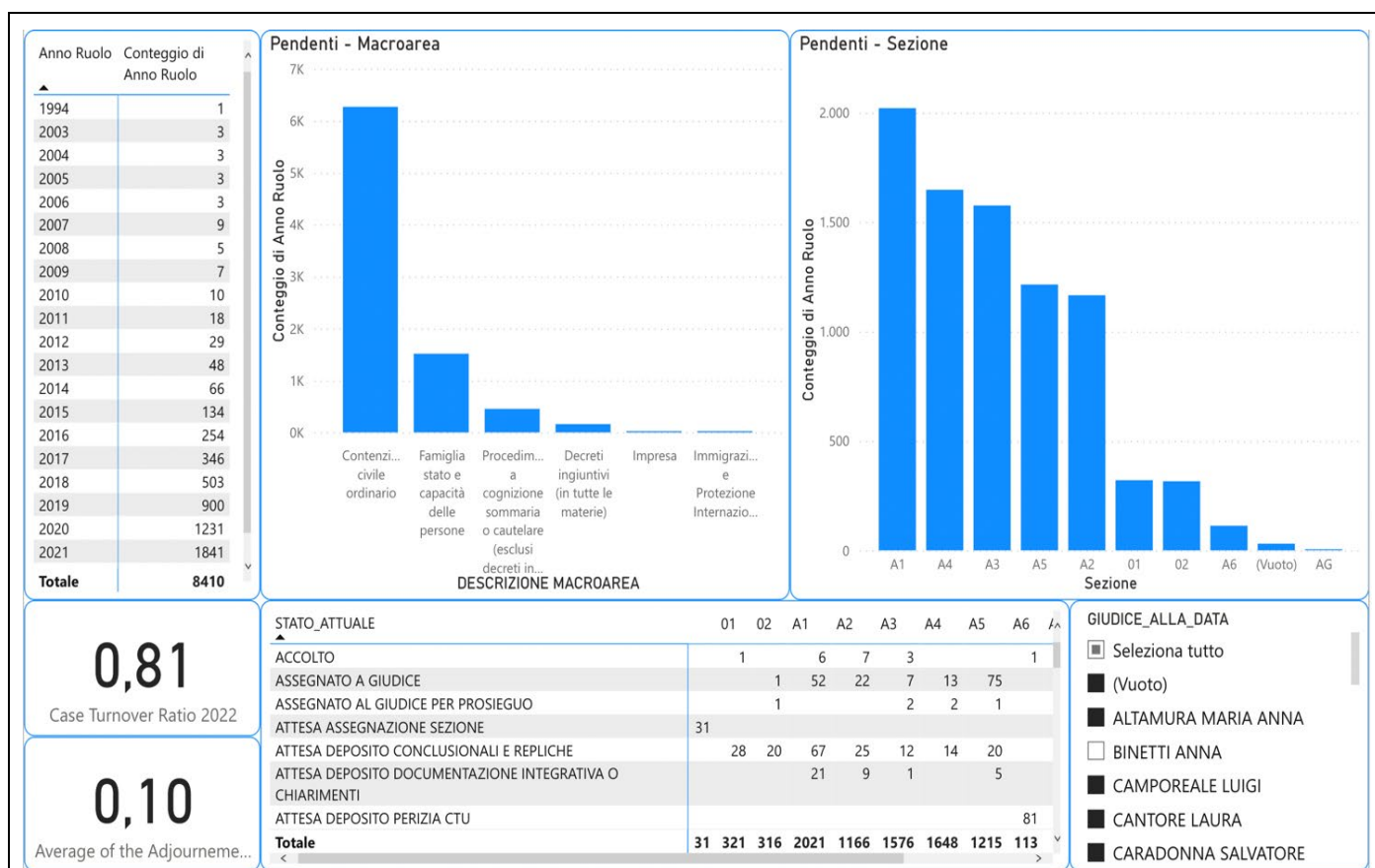


Figura 9 - Cause pendenti

Con i dati a disposizione risulta semplice anche valutare lo stato attuale delle cause per le differenti sezioni.

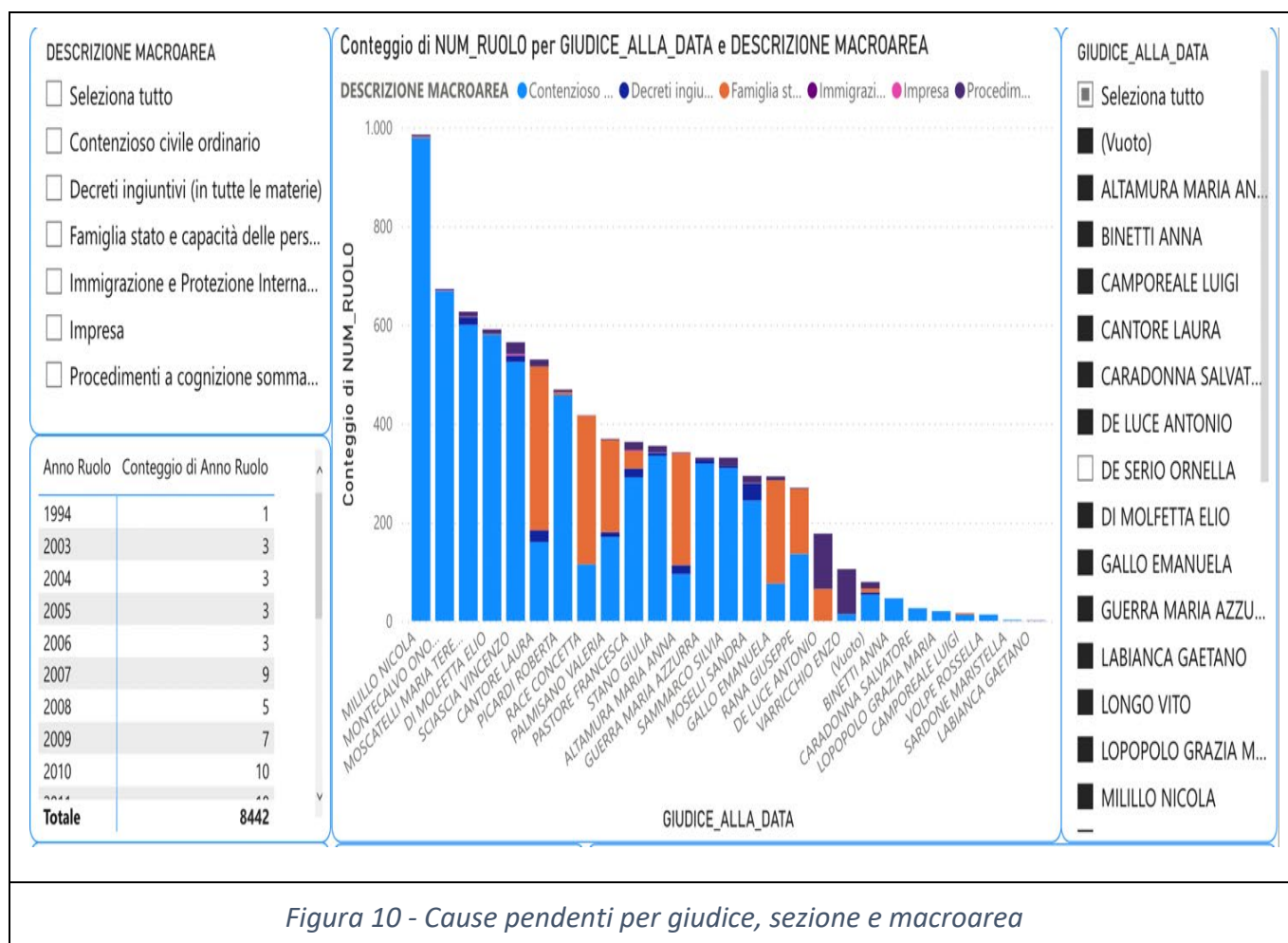
In seguito a queste considerazioni, otteniamo un indice di Case Turnover Ratio³ al 2022 pari a 0,81

³ Il Case Turnover Ratio è un indice di rotazione dato dal rapporto tra definiti e pendenti finali.

ed un Average of the Adjournement pari a 0,10.

Anche in questo caso è stata effettuata un'analisi di dettaglio considerando i giudici alla data e la descrizione della macroarea. In questo modo risulta più facile valutare i giudici più sovraccarichi e le macroaree con un numero maggiore di cause pendenti.

Nel caso delle cause pendenti, come visto anche nelle precedenti valutazioni, la macroarea con un carico maggiore è quella relativa al contenzioso civile ordinario.



Date le precedenti analisi e valutazioni otteniamo una media di durata delle cause pendenti ad oggi (in giorni) pari a 906,83 con una media di numero di eventi per le cause pari a 25,34.

Conclusioni.

All'interno di questo report sono stati considerati i dati relativi al Tribunale di Trani, riuscendo ad effettuare attraverso un'analisi dettagliata in PowerBI, una valutazione dei principali parametri ed indici di prestazione.

Sono stati effettuati infatti due differenti livelli di analisi: uno di livello macro per le misurazioni generali dell'andamento del Tribunale, effettuando attività di analisi, aggregazione e sintesi delle informazioni con il fine di descrivere la situazione attuale dell'ufficio giudiziario.

Il secondo livello è stato di tipo organizzativo, per la misurazione di dettaglio del personale. Attraverso questi indicatori sono stati evidenziati i carichi di lavoro all'interno del Tribunale organizzati per sezione, giudice e macroarea con un conseguente calcolo delle durate per ognuno dei parametri.

In seguito alle analisi e ad i risultati riscontrati all'interno del report, una proposta per avere una costante valutazione degli indicatori di performance ed organizzativi potrebbe essere la creazione di una Web App per l'analisi di tali indicatori e/o un cruscotto PowerBI (in linea con quanto sviluppato all'interno del report), alimentato mediante una delle seguenti azioni: un upload di file Excel trimestrali scaricati dal SICID, oppure una connessione diretta al database della piattaforma stessa.

Tuttavia, per lo sviluppo di questi applicativi si riscontrano delle limitazioni: i dati inseriti richiedono un controllo per garantire un formato adeguato al calcolo, evitare i duplicati ed un meccanismo di storicizzazione per tracciabilità. Inoltre, l'accesso al database richiede permessi dal Consiglio Superiore della Magistratura e l'esistenza di API.

Date queste limitazioni, eventuali soluzioni potrebbero essere l'incremento di personale qualificato per la raccolta dati, la validazione e l'archiviazione di essi, un'infrastruttura IT capace di ricevere in input i file ed eseguire le operazioni di validazione, storage e deduplicazione o una connessione al mirror del database del SICID per un accesso sicuro e controllato.