

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

## PROGETTO STARTUPP

# REPORT DI RICERCA E BENCHMARK: LA GESTIONE DEI FLUSSI IN INGRESSO E DELLE SOPRAVVIVENENZE

Realizzato nell'ambito della *"Linea 2: Individuazione di modelli predittivi per la gestione dei flussi in ingresso e delle sopravvenienze"* – *"Azione 2.1: Progettazione di modelli predittivi per la gestione dei flussi in ingresso e delle sopravvenienze"* del Progetto StartUPP: Modelli, sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## INDICE

<b>INTRODUZIONE: METODOLOGIA E SCOPO DEL REPORT.....</b>	<b>4</b>
<b>PARTE PRIMA. ITALIA. ....</b>	<b>5</b>
1. Premessa.....	5
2. Progetto "Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari" nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2007–2013 .....	11
2.1. Come nasce il progetto.....	11
2.2. Modalità di realizzazione .....	13
3. Giustizia Predittiva .....	34
4. Monitoraggio dei flussi in ingresso. Obiettivi PNRR Giustizia: riduzione <i>disposition time</i> e riduzione arretrato civile .....	40
4.1. Indicatori di performance quantitativi .....	42
5. Monitoraggio sull'efficienza dell'Ufficio per il processo e sostenibilità degli obiettivi del recovery della giustizia. I risultati del questionario a cura della XIV commissione ANM .....	44
6. Dati CEPEJ 2022 .....	46
Bibliografia/ Sitografia .....	48
<b>PARTE SECONDA. FRANCIA. ....</b>	<b>50</b>
1. Accoglienza del litigante: accoglienza specifica e centralizzata all'interno dei tribunali .....	50
2. Un elevato livello di informazione alle parti sul processo: fasi processuali e scadenze.....	51
3. Organizzazione del tribunale e assistenza nell'operato del giudice .....	51
4. Aumento dell'uso di metodi alternativi di risoluzione delle controversie .....	51
5. Dati CEPEJ 2022 .....	51
Bibliografia/ Sitografia .....	53
<b>PARTE TERZA. SPAGNA. ....</b>	<b>54</b>
1. Oficina Judicial come pratica virtuosa .....	54
2. Modernizzazione del processo civile: LEC 2000 .....	55
3. La legge n. 42 del 2015.....	56
4. Dati CEPEJ 2022 .....	57
Bibliografia/ Sitografia .....	59
<b>PARTE QUARTA. GERMANIA.....</b>	<b>60</b>

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

1. Caratteristiche generali del sistema giudiziario tedesco che incidono sulla sua efficienza complessiva .....	60
2. Qualità: i costi delle cause legali – risorse finanziarie destinate alla giustizia ...	62
3. Caratteristiche del sistema processuale civile tedesco che incidono sulla sua efficienza.....	64
4. Qualità: accesso a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR) .....	65
5. Dati CEPEJ 2022 .....	68
Bibliografia/ Sitografia .....	70

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

## **INTRODUZIONE: METODOLOGIA E SCOPO DEL REPORT.**

Questo report si pone l'obiettivo di ricercare e sintetizzare le best practices nazionali e internazionali rispetto alla gestione dei flussi di ingresso e delle sopravvenienze cui l'Italia potrebbe ispirarsi nella progettazione di nuovi modelli di gestione.

Per lo svolgimento della ricerca relativa l'analisi delle best practices e della valutazione degli arretrati, nonché dei flussi d'ingresso dei Paesi comunitari, tra cui Italia, Francia, Germania e Spagna, è stato opportuno seguire un metodo d'indagine bottom-up, caratterizzato dall'analisi delle fattispecie applicative note per poi giungere ad una loro concreta regolazione.

Considerando il dato teorico, lo studio è stato necessariamente di tipo comparativo e diretto alla ricerca, le cui fonti di riferimento sono state quelle comunitarie.

Perciò, indispensabile è stata l'integrazione fra lo studio teorico-legislativo e l'esperienza pratica dei Tribunali dei Paesi esaminati, con particolare attenzione verso i Tribunali virtuosi.

Con l'aiuto della valutazione pratica si è giunti ad una piena e solida consapevolezza delle fattispecie oggetto di ricerca, così da poter tradurre il dato reale sul piano concettuale e viceversa, al fine di essere in grado di individuare nuove soluzioni giuridiche per i trovati tecnici che la prassi e le esigenze del mondo della giustizia faranno emergere nel prossimo futuro.

Per migliori pratiche o prassi virtuose si intendono in genere le esperienze più significative o dai migliori risultati adottate in diversi contesti.

Grande attenzione alle buone pratiche in ambito giudiziario riserva anche la CEPEJ, Commissione anche Europea per l'Efficienza della Giustizia costituita presso il Consiglio d'Europa<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> [http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default\\_en.asp](http://www.coe.int/T/dghl/cooperation/cepej/default_en.asp).



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## **PARTE PRIMA. ITALIA.**

### **1. Premessa**

Nel mondo giudiziario italiano il riferimento prevalente riguarda le molteplici esperienze locali sorte per lo più dal confronto ragionato e dalla negoziazione degli attori, individuali o collettivi, orientati da una comune cultura di cambiamento e di progresso nella qualità del servizio giustizia<sup>2</sup>.

Magistrati, avvocati e cancellieri hanno avviato negli ultimi dieci anni l'elaborazione di prassi che riguardano:

- aspetti organizzativi attinenti alla gestione delle udienze;
- modalità di partecipazione dei professionisti all'attività giudiziaria;
- accoglienza dell'utenza privata (testimoni, parti e minori);
- attività che toccano l'interpretazione delle norme processuali;
- gestione del processo, con lo scopo di migliorare l'efficienza del sistema, rivoluzionarne la cultura di base e migliorare la qualità della tutela dei diritti.

L'alleanza forte con le regioni, gli enti locali e settori privati qualificati, nonché la raccolta di un solido consenso nelle categorie interessate, a cominciare dal Foro, rappresentano un dato di fatto comune a molte realtà giudiziarie, del quale prendere atto.

Con le delibere 27 luglio 2010 ("Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione - Note metodologiche") e 16 marzo 2011 (Istituzione della Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi), il Consiglio ha delineato un percorso indirizzato a mettere a fuoco la realtà delle prassi territoriali in base ad un metodo di definizione delle prassi virtuose meritevoli di attenzione, creando un primo strumento di catalogazione e conoscenza a disposizione degli attori del sistema. Il progetto ha puntato all'individuazione di una nuova selezione delle prassi più adeguate alla moderna situazione degli uffici giudiziari, tenendo in considerazione la persistente carenza di risorse umane e materiali.

La nuova strategia è stata compiutamente definita nella delibera del 17 giugno 2015, nell'ambito di un più ampio lavoro in materia di innovazione e organizzazione degli uffici giudiziari che ha trovato riscontro anche nelle delibere del 13 maggio 2015 sul processo civile telematico e del 14 ottobre 2015 in materia di informatizzazione e

---

<sup>2</sup> <https://www.csm.it/documents/21768/136300/Buone+Prassi+-+slide+di+presentazione.pdf/e5d15d28-cd56-5b13-024f-70c720004f8f>.

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

processo telematico nel settore penale, nonché nelle delibere del 25 marzo 2015, 23 settembre 2015 e 27 gennaio 2016 istitutive del nuovo portale di comunicazione del CSM.

È stata disposta la creazione di un archivio storico delle numerosissime prassi indicate dagli uffici giudiziari italiani e la creazione, nel nuovo portale internet del CSM, di un'area relativa all'organizzazione degli uffici e al progetto Buone prassi. È stato altresì disposto un monitoraggio volto alla verifica dell'attualità delle buone prassi catalogate nella banca dati, della persistenza di buone prassi connesse al progetto ministeriale Buone prassi – FSE stabilmente assunte nell'organizzazione dell'ufficio, alla natura e diffusione delle prassi in materia informatica, attraverso il coinvolgimento dei magistrati referenti distrettuali (RID).

Particolare rilievo è stato attribuito a quelle pratiche organizzative che siano state sperimentate e abbiano assicurato risultati positivi, e in qualche modo misurabili, in due settori fondamentali del sistema giudiziario attuale:

- 1) La pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, lo smaltimento dell'arretrato e la ragionevole durata del processo e altre buone pratiche relative al contenimento della durata del processo ed alla gestione degli affari seriali;
- 2) L'assistenza al magistrato – l'Ufficio per il processo quali modalità di organizzazione ed utilizzo dei tirocinanti o di altre risorse umane esterne, con specificazione delle modalità di acquisizione di tali risorse (utilizzo avanzato e innovativo della magistratura onoraria, tecniche di integrazione delle diverse risorse umane interne ed esterne al servizio della giurisdizione) e integrazione con gli strumenti tecnologici ed informatici come la Consolle del magistrato).

Complessivamente, dal 17.6.2015 al 15.5.2016, in attuazione del progetto, sono state segnalate al CSM da parte dei Tribunali, delle Corti e delle Procure: 709 buone prassi di cui 445 dagli uffici giudicanti e 264 dagli uffici requirenti. In particolare, sono state rilevate 347 buone prassi in materia di "Pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, smaltimento dell'arretrato e ragionevole durata del processo", 108 in materia di "Assistenza al magistrato - Ufficio per il processo", e 254 "Buone prassi in materia di informatica".

Con la delibera del 7 luglio 2016 il CSM ha ritenuto di valorizzare il corposo materiale pervenuto dagli uffici giudiziari mettendo a punto una serie di modelli organizzativi da proporre come riferimento per Tribunali, Corti e Procure. Contemporaneamente, ha predisposto uno schema di manuale per ciascuno di questi modelli, allo scopo di diffondere una prima ed essenziale metodologia a disposizione degli operatori al fine della loro replicazione.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Con tale delibera, il CSM si è dato criteri rigorosi per censire e filtrare le esperienze più utili per le proprie scelte strategiche:

- efficacia;
- innovatività e creatività;
- valida attività di programmazione e progettazione degli interventi;
- riproducibilità e trasferibilità;
- sostenibilità nel tempo, che tiene conto dei costi dell'iniziativa;
- capacità di coinvolgimento orizzontale e verticale (mainstreaming).

È stata assicurata grande attenzione alle prassi segnalate con riferimento al parametro della effettività del risultato. Ne sono state così selezionate 251 (sulle 709 trasmesse) idonee ad essere considerate come "modello".

Il principale settore di intervento non è più l'informatica (benché continui a rappresentare un settore significativo e rilevante), ma è diventato la programmazione e organizzazione del processo, nei vari aspetti della pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, della progettazione dello smaltimento dell'arretrato e dell'adozione di sistemi idonei a garantire la ragionevole durata del processo.

Nelle buone prassi in materia di informatica si registra una sostanziale modifica degli obiettivi perseguiti dagli uffici rispetto al passato: da un'attività, propria della precedente fase storica, caratterizzata da supplenza rispetto all'iniziativa ministeriale, si è passati ad una attività di sostegno e complemento alla diffusione delle soluzioni ministeriali attraverso interventi volti a diffondere i programmi di automazione dei settori penale e civile (tali progetti rappresentano il 50% degli interventi in materia di informatica).

In ambito giudiziario, il termine *best practices* è declinato con riferimento prevalentemente alle molteplici esperienze locali degli uffici giudiziari, esperienze sorte per lo più dal confronto ragionato fra gli attori, individuali o collettivi, ciascuno dei quali orientato e mosso da una comune cultura di cambiamento e di progresso nella qualità del servizio giustizia.

Nello specifico, magistrati, avvocati e cancellieri, allo scopo di migliorare l'efficienza del sistema e la qualità della tutela dei diritti hanno avviato negli ultimi dieci anni l'elaborazione di prassi condivise.

In tale scenario si sono inseriti poi altri attori istituzionali, in particolare regioni ed enti locali, cui si sono aggiunti soggetti privati qualificati, creando un circuito virtuoso che

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

ha portato a ottenere un solido consenso nelle categorie interessate (a cominciare dall'avvocatura) Foro.

La programmazione del processo si articola diversamente nei settori penale e civile: la pluralità di attori che partecipano alla gestione del processo penale (assente nel settore civile) ha reso essenziale la predisposizione di strategie di raccordo tra attività di uffici richiedenti e giudicanti.

Entrano nella realtà giudiziaria, in tal modo, processi interorganizzativi tra uffici ed una pianificazione per obiettivi che rappresentano una metodologia assolutamente innovativa e precedentemente sconosciuta.

A loro volta, nelle buone prassi in materia di informatica si registra una sostanziale modifica degli obiettivi perseguiti dagli uffici rispetto al passato: da un'attività, propria della precedente fase storica, caratterizzata da supplenza rispetto all'iniziativa ministeriale, si è passati ad una attività di sostegno e complemento alla diffusione delle soluzioni ministeriali attraverso interventi volti a diffondere i programmi di automazione dei settori penale e civile (tali progetti rappresentano il 50% degli interventi in materia di informatica).

Nelle buone prassi giudiziarie sono riconoscibili gli elementi fondanti di una moderna *governance* degli uffici giudiziari:

- intervento coordinato multilivello (tecnico, manageriale, istituzionale);
- adesione ai valori costituzionali fondanti;
- condivisione;
- ibridazione dei saperi;
- cultura dell'apertura all'esterno.

In proposito, la valorizzazione dei profili di efficienza ed efficacia dell'azione giudiziaria va letta come declinazione dei **valori costituzionali**, e più in particolare del principio di buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.), del giusto processo e sua ragionevole durata (art. 111 Cost.); della tutela delle garanzie difensive attraverso il raggiungimento di soluzioni comuni e qualitativamente in grado di fornire la decisione giusta e rapida (art. 24 Cost.).

Non solo efficienza, ma anche efficacia e qualità del servizio giustizia. I valori costituzionali nel loro complesso, ed anche il diritto internazionale, pretendono che i temi della "ragionevole durata" e della "efficienza" non portino in secondo piano quello della qualità del servizio. La logica della cooperazione stabile, nel rispetto delle rispettive responsabilità istituzionali e delle specifiche competenze, aumenta la



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

motivazione dei diversi attori a raggiungere risultati soddisfacenti, anche attraverso una parziale ridefinizione dei propri obiettivi e ad una concertazione con gli altri attori, favorendo così un più efficace raggiungimento di soluzioni comuni e qualitativamente in grado di fornire la decisione giusta, rapida e nel rispetto delle garanzie difensive.

Il CSM ha prestato costante attenzione allo sviluppo delle buone prassi nella realtà locale, delineando un percorso teso a mettere a fuoco la realtà delle prassi territoriali in base ad un metodo di definizione delle prassi virtuose meritevoli di attenzione. È stato così creato un primo strumento di catalogazione e conoscenza delle buone prassi a disposizione degli utenti (si segnalano in proposito le delibere del 27 luglio 2010 sulla "Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione" e del 16 marzo 2011 "Istituzione della Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi").

Il progetto si è poi evoluto attraverso la scelta consiliare di procedere alla selezione delle prassi più adeguate alla moderna situazione degli uffici giudiziari e alla persistente carenza di risorse umane e materiali (in proposito, va menzionata la delibera del 17 giugno 2015, di seguito allegata).

È stato disposto un monitoraggio volto alla verifica dell'attualità delle buone prassi catalogate nella banca dati, della persistenza di buone prassi connesse al progetto ministeriale Buone prassi – FSE stabilmente assunte nell'organizzazione dell'ufficio, alla natura e diffusione delle prassi in materia informatica, attraverso il coinvolgimento dei magistrati referenti distrettuali (RID).

Il manuale ricognitivo fa riferimento alle esperienze di *court management*, rilevate sul territorio, selezionando 33 modelli, raccolti in 7 ambiti, o macroaree:

- cooperazione con il territorio (Macroarea 1), ossia con enti territoriali (regioni, comuni o altri), istituzione di studio e ricerca, istituzioni private, secondo la filosofia della *governance collettiva o condivisa*;

Modello 1	Tavoli (o patti) per la giustizia
Modello 2	Uffici per l'innovazione
Modello 3	Commissioni permanenti Pct
Modello 4	Bilanci sociali e carte dei servizi

- organizzazione del processo penale (Macroarea 2), con i processi di interorganizzazione tra uffici, e il coordinamento tra uffici nella gestione dei carichi di lavoro e dei flussi informativi;



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

- |            |   |
|------------|---|
| Modello 5  | Criteri di priorità/Lavoro in sequenza  |
| Modello 6  | Uffici per la definizione degli affari semplici   |
| Modello 7  | Uffici per la gestione dell'art. 415 bis cpp e rilascio delle copie digitali              |
| Modello 8  | Dematerializzazione delle istanze di accesso ex art. 335 cpp                              |
| Modello 9  | Sistemi di ascolto delle intercettazioni  |
| Modello 10 | Scambi informativi tra Procura e Sezione fallimentare                                     |
| Modello 11 | Archiviazione digitale e trasmissione telematica delle sentenze                           |
| Modello 12 | Trasmissione telematica degli atti al Tribunale del riesame                               |
| Modello 13 | Comunicazione dei verbali di udienza in formato digitale                                  |
| Modello 14 | Trasmissione degli atti dal giudice civile alla Procura                                   |
| Modello 15 | Altre esperienze semplificazione attraverso dematerializzazione e trasmissione telematica |
| Modello 16 | Trasmissione delle notizie di reato   |
| Modello 17 | Protocolli per le indagini preliminari  |
| Modello 18 | Gestione della messa alla prova e del lavoro di pubblica utilità                          |
| Modello 19 | Protocolli sulla liquidazione onorari nel gratuito patrocinio                             |
- organizzazione del processo civile (Macroarea 3), con particolare riferimento alla pianificazione per obiettivi ed alla gestione dei flussi informativi;

Modello 20	Riduzione dell'arretrato ultratriennale e criteri di priorità
Modello 21	Lavoro in sequenza
Modello 22	Protocolli Pct
Modello 23	Protocolli nel settore famiglia
  - organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato e dell'Ufficio per il processo (Macroarea 4);

Modello 24	Ufficio per il processo: esperienze
Modello 25	Banca dati della giurisprudenza di merito

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

- organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al cittadino (Macroarea 5);

Modello 26    URP

Modello 27    Evoluzione del Front Office

Modello 28    Gli sportelli di prossimità

- prassi informatiche che completano e fanno da supporto alle varie attività di innovazione afferenti il settore giudicante civile (Macroarea 6);

Modello 26    URP

Modello 27    Evoluzione del Front Office

Modello 28    Gli sportelli di prossimità

- prassi informatiche che completano e fanno da supporto alle varie attività di innovazione afferenti i settori requirente e giudicante penale (Macroarea 7).

Modello 31    SICP e altri moduli

Modello 32    Notifiche telematiche SNT, Pec/Tiap

Modello 33    Sistemi di videoconferenza per i Tribunali di Sorveglianza.

## **2. Progetto "Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari" nell'ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2007-2013**

### **2.1. Come nasce il progetto**

Il piano nazionale è frutto di un accordo tra il Ministero della Giustizia, il Dipartimento per la Funzione Pubblica, il Ministero del Lavoro e le Regioni italiane che hanno sottoscritto un protocollo d'intesa per favorire la diffusione sul territorio nazionale della positiva esperienza di innovazione organizzativa e di miglioramento della qualità dei servizi realizzata dalla Procura di Bolzano con la precedente programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006.

Il piano è finanziato dal Fondo sociale europeo 2007-2013 attraverso le risorse disponibili in base agli obiettivi di riferimento delle regioni italiane ed è dotato di uno stanziamento complessivo di 45 milioni di euro, messi a disposizione dalle 19 Regioni

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

( la Regione Autonoma della Valle D'Aosta ha aderito al Protocollo d'Intesa nel 2011) e dalle 2 Province Autonome che hanno sottoscritto il Protocollo d'intesa.

Le finalità e gli obiettivi da raggiungere sono:

- Aumentare la qualità dei servizi della giustizia civile e penale;
- Ridurre i costi di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria;
- Aumentare la capacità di informazione e comunicazione;
- Aumentare la responsabilità sociale degli uffici giudiziari sui risultati e sull'uso delle risorse pubbliche.

Le linee d'intervento e prodotti attesi:

- L'analisi e la riorganizzazione degli uffici, con la finalità di migliorare la qualità delle prestazioni e ridurre i costi di erogazione dei servizi;
- La valutazione dei livelli di tecnologia esistenti nell'ufficio per l'implementazione di meccanismi di gestione elettronica di richieste dell'utenza;
- L'introduzione della Carta dei servizi;
- La redazione del Bilancio Sociale;
- L'accompagnamento alla certificazione ISO 9000 dei servizi;
- L'uso efficace dei siti web anche per erogare servizi on line.

L'attuazione del piano nazionale è presidiata da: una Unità Strategica costituita dal Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria e dal Dipartimento della Funzione pubblica; un Comitato di Pilotaggio costituito da tutte le istituzioni coinvolte e coordinato dalla Provincia autonoma di Bolzano, in qualità di capofila, supportata da Tecnostruttura delle Regioni per il Fondo Sociale Europeo.

Ministero della Giustizia e Dipartimento della Funzione Pubblica definiscono le linee guida per la selezione e la valutazione degli interventi da ammettere al finanziamento e selezionano gli uffici giudiziari interessati alla sperimentazione; individuano le risorse finanziarie necessarie a sostenere la sperimentazione in ciascun ufficio giudiziario; collaborano alle attività di monitoraggio e di valutazione dei risultati del progetto interregionale; verificano la coerenza dei risultati intermedi e finali con le strategie nazionali di innovazione e di sviluppo dei servizi della giustizia.

Regioni, Province autonome di Bolzano e di Trento costituiscono le Autorità di gestione dei fondi, attivano le procedure per allocare le risorse finanziarie messe a disposizione dai Programmi operativi fondo sociale europeo.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Ministero del Lavoro e delle politiche sociali quali autorità capofila del fondo Sociale Europeo in Italia.

## **2.2. Modalità di realizzazione**

Il progetto ha carattere sperimentale e viene realizzato dagli uffici giudiziari che hanno presentato la candidatura. Le amministrazioni regionali bandiscono una gara di appalto per acquisire i servizi di consulenza e di supporto al cambiamento organizzativo. L'oggetto della gara e gli obiettivi generali dell'intervento sono contenuti in un capitolato tecnico standard, che guida le Regioni a mantenere inalterate le finalità e gli obiettivi del progetto.

L'ufficio giudiziario, come ogni organizzazione complessa ha necessità che le informazioni sulle attività svolte dalle proprie articolazioni interne siano rilevate, condivise tra i dirigenti e analizzate, al fine di migliorarne la *performance*. Da qui nasce il progetto del controllo di gestione del Tribunale di Livorno che tenta di fornire all'ufficio giudiziario uno strumento di rilevazione dei "fatti di gestione" (cioè delle attività giurisdizionali e amministrative) al fine di individuare sia i punti di eccellenza della struttura organizzativa che le sue debolezze e criticità, rimuovendole ed evitandone il consolidamento.

La funzione giudiziaria, infatti, non consiste soltanto nell'esercizio professionale della funzione giurisdizionale, ma questa è resa possibile e sostenuta dall'esistenza di una adeguata organizzazione delle varie fasi del lavoro di realizzazione ed attuazione del servizio giustizia. Si aggiunga che la funzione giudiziaria non consta solo nell'azione del giudice o del pubblico ministero, ma coinvolge anche l'insieme dell'attività del settore amministrativo; i provvedimenti del magistrato, infatti, devono essere necessariamente preceduti e seguiti dall'attività di altri soggetti istituzionali, che svolgono il fondamentale compito di ausilio, anch'esso con caratteristiche di professionalità. Il cancelliere del giudice e il segretario del PM fanno parte, a pieno titolo, del sistema giudiziario e la funzionalità della loro azione condiziona enormemente quella dell'attività giurisdizionale in senso stretto, così come è, a sua volta, influenzata dalle modalità d'azione dei magistrati: è ciò che viene chiamata "interdipendenza interna" (che si somma all'interdipendenza tra uffici giudiziari).

Infatti, se la giustizia va intesa come servizio da rendere ai cittadini in modo efficiente e all'altezza delle esigenze della società, il "Capo" dell'ufficio (presidente del Tribunale, procuratore della Repubblica, ecc.) non può, quindi, che farsi carico anche dei problemi organizzativi della struttura ausiliaria posta a servizio dell'attività giudiziaria.



*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

Da questa riflessione ha preso le mosse un'iniziativa in atto presso il Tribunale di Livorno.

In particolare, è stato elaborato un programma delle attività annuali, sottoscritto come per legge (art. 4 d. lgs. 240/2006) anche dal dirigente amministrativo e che è stato definito "controllo di gestione".

L'iniziativa affonda le sue radici nei risultati raggiunti ormai da vari decenni dalla dottrina aziendalistica (prima) e dalla scienza dell'organizzazione della pubblica amministrazione (poi).

In altri termini, il controllo di gestione costituisce un tentativo di attuare, in modo organizzato e sistematico, un processo di pianificazione e monitoraggio ritenuto essenziale in ogni struttura complessa (impresa privata o ufficio pubblico) per gestire in modo razionale le risorse (umane, strumentali e finanziarie).

Pianificazione e monitoraggio costituiscono le due fasi di un classico sistema direzionale; la pianificazione ha il compito di individuare priorità e obiettivi; il monitoraggio costituisce, invece, la modalità per effettuare un'analisi in itinere e retrospettiva così da verificare il progresso verso gli obiettivi e per individuare gli eventuali *gap* tra programmato e realizzato.

La letteratura più tradizionale (ma anche numerose disposizioni normative) identifica come procedura standard l'avvio di questo sistema attraverso le attività di pianificazione, cui dovranno poi seguire quelle di raccolta e analisi dei dati, e cioè le azioni di monitoraggio.

La sequenza precedente è certamente corretta nel caso di progetti elaborati *ex novo*. Tuttavia, quando si tratta di intervenire in organizzazioni caratterizzate dalla realizzazione di processi di lavoro e servizi continuativi e ricorrenti, diversi autori hanno sottolineato che senza disponibilità di dati raccolti in modo sistematico e affidabile non è possibile supportare una delle principali caratteristiche dell'azione programmatoria, che è quella della identificazione delle attività e degli obiettivi di miglioramento. È per questo che la sequenza precedente è bene che venga invertita, partendo dalla predisposizione dei dati necessari per poi, su questa base, procedere alla elaborazione degli obiettivi.

Il controllo di gestione in atto presso il Tribunale di Livorno ha, anche in questo stadio iniziale dell'esperimento, adottato questo orientamento. Si è cioè partiti dalla consapevolezza che l'attività della cancelleria è gestita in modo pressoché autonomo e, per molte sue fasi, sfugge alla sfera di controllo del presidente del Tribunale. Pertanto, è stato ritenuto necessario procedere, in primo luogo, alla definizione dei dati e alle procedure per loro acquisizione, utili per la conoscenza dei singoli servizi di cancelleria. L'obiettivo è poi quello di procedere alla loro analisi per individuare le



*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

eventuali criticità e elaborare le possibili soluzioni da inserire nei piani, perseguendo l'obiettivo di strutturare un percorso di apprendimento e utilizzo delle conoscenze acquisite, promuovendo nello stesso tempo una cultura del miglioramento continuo e dell'innovazione.

Si è già detto che per molti anni tutti coloro che si sono occupati di organizzazione hanno concentrato i loro sforzi progettuali sul fondamentale problema dei tempi della giustizia.

Nell'elaborazione del programma di controllo di gestione si è cercato di utilizzare proficuamente i risultati che queste pluriennali riflessioni hanno consentito di conseguire.

Uno strumento che nel corso degli anni si è rivelato particolarmente utile per far prendere coscienza, da parte dei magistrati, della necessità di gestire il proprio ruolo di cause in modo più consapevole ed efficiente, è la rilevazione, generalmente su base trimestrale, dei "flussi dei procedimenti" (pendenze iniziali, sopravvenienze, definizioni, pendenze finali). Questi dati costituiscono la base per la costruzione di specifici indici (di ricambio, di smaltimento e di durata dei procedimenti), che permettono di sintetizzare una serie di informazioni rilevanti sulla capacità realizzativa di un ufficio. Queste rilevazioni periodiche, proprio perché efficaci, sono state riprese nel programma del controllo di gestione. L'intera attività giurisdizionale (civile e penale) dei giudici è quindi monitorata con cadenza trimestrale, mediante l'analisi dei flussi di procedimenti.

Nel programma del controllo di gestione, oggetto di sperimentazione, l'attività giurisdizionale è scandagliata anche sotto altri aspetti e cioè:

- a) l'indicazione dei provvedimenti (sentenze e ordinanze) depositate in ritardo;
- b) la rilevazione dei fascicoli nei quali il giudice non ha depositato il suo provvedimento, pur essendo decorso il termine previsto.

L'obiettivo di queste rilevazioni consiste nel costante monitoraggio dell'attività principale dell'ufficio (quella giurisdizionale) al fine di cogliere per tempo ogni momento di difficoltà in cui possono versare (per problemi di varia natura) il singolo magistrato o una o più sezioni del Tribunale.

In particolare, il flusso di dati relativi ai provvedimenti (sentenze o ordinanze) non ancora depositati nonostante sia scaduto il termine di legge, consentirà di far emergere con la massima tempestività il fatto storico, particolarmente rilevante, che il magistrato non è, in un particolare momento della sua vita professionale, in grado di depositare i provvedimenti con la necessaria regolarità e, quindi, il presidente della sezione e il presidente del Tribunale saranno in grado di analizzare le possibili soluzioni. Si eviterà cioè il fenomeno di interventi tardivi, dovuti al fatto che generalmente non si

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

acquisiscono i dati relativi ai mancati depositi, ma solo quelli che riguardano i provvedimenti (già) depositati in ritardo.

Come si è già detto, il periodico monitoraggio dei flussi di procedimenti e della risposta dell'ufficio e del singolo magistrato alla domanda di giustizia è praticato da tempo e con successo da numerosi uffici giudiziari.

Quindi, il carattere innovativo di questa parte del programma del controllo di gestione è limitato alla rilevazione anche dei procedimenti nei quali il magistrato non ha ancora depositato il provvedimento di sua competenza.

Lo stesso approccio utilizzato per l'analisi dei flussi procedimentali è stato replicato anche per la parte del controllo di gestione che riguarda l'attività della cancelleria.

In particolare, sono stati individuati alcuni micro-settori (o segmenti) dell'attività amministrativa posta in essere dalla cancelleria e che sono stati reputati particolarmente delicati.

Sono stati considerati meritevoli di specifica attenzione e rilevazione, alcuni servizi la cui inefficiente o scorretta gestione incidono negativamente sulla reputazione dell'ufficio giudiziario, o che espongono l'amministrazione a responsabilità di natura contabile, o che compromettono gravemente la stessa concreta utilità dell'attività giurisdizionale.

Per il monitoraggio di queste attività, è stata applicata una metodologia analoga a quella da anni sperimentata per l'attività giurisdizionale. Si è cioè disposto che la cancelleria tenuta a svolgere uno dei 15 servizi individuati come delicati fornisca (con periodicità variabile - trimestrale, semestrale o annuale - a seconda del tipo di attività) i dati essenziali (pendenze iniziali, sopravvenienze, definizioni, pendenze finali) per consentire di rilevare con tempestività eventuali difficoltà o inefficienze.

La metodologia della rilevazione dei flussi di procedimenti, applicata anche ai segmenti dell'attività amministrativa individuati in questo primo esperimento di controllo di gestione, consentirà di dare la giusta evidenza a queste attività di cancelleria e quindi a consentire agli operatori di coglierne l'importanza.

Le finalità del controllo di gestione, cioè di questa sistematica e organizzata attività di monitoraggio, non si esauriscono nel pur importante obiettivo di avere il polso della situazione (anche) dell'attività amministrativa dell'ufficio giudiziario.

Questa funzione informativa (vale a dire, l'acquisizione di dati oggettivi sulla quantità di lavoro svolto da ogni cancelliere e sui tempi occorrenti per eseguirlo) è il presupposto indispensabile per conseguire l'obiettivo principale del programma (esperimentale) del controllo di gestione e cioè di programmare in maniera efficace, perché pienamente informata, l'attività di cancelleria.

Un altro obiettivo del programma di gestione è quello di "stimolo".





*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

Infatti, da un lato, il giudice, consapevole del fatto che periodicamente il presidente del Tribunale esaminerà l'andamento del suo ruolo, sarà motivato a perseguire una produttività in linea con quella degli altri colleghi dell'ufficio. Dall'altro lato, anche il responsabile di cancelleria, sapendo che a fine anno (o trimestre o semestre) dovrà riferire i dati obiettivi e documentare come sono state gestite le specifiche attività attribuite all'ufficio, cercherà di evitare l'accumulo di arretrato, al fine di evitare provvedimenti che impongano l'adozione di provvedimenti diretti ad eliminarlo.

A ben vedere, il programma del controllo di gestione oggetto di sperimentazione trae ispirazione dal rapporto riepilogativo semestrale previsto dall'art. 33 della legge fallimentare.

Introdotta con la riforma del 2006, e conservata anche dal Codice della crisi, il rapporto riepilogativo ha lo scopo di coniugare l'autonomia del curatore nella conduzione della procedura fallimentare con il potere-dovere del giudice delegato di controllarne l'operato.

Tutti coloro che hanno esperienza nella materia concorsuale sono consapevoli che il rapporto riepilogativo si è dimostrato negli anni molto efficace, perché obbliga il curatore a rendere conto delle proprie attività (e delle sue eventuali omissioni) all'organo preposto alla vigilanza (il giudice delegato).

Pertanto, è agevole prevedere che così come il rapporto riepilogativo periodico induce il curatore ad eliminare o quanto meno a ridurre i fenomeni di negligenza o incuria, sia i giudici che le cancellerie porranno particolare cura nei sub-settori di loro competenza, oggetto del controllo di gestione e che sono stati considerati particolarmente importanti dal presidente del Tribunale.

Ma la finalità principale che si intende attribuire al progetto è quella dell'apprendimento, e cioè l'uso di dati gestionali per capire dove intervenire per migliorare il servizio giudiziario e la qualità del lavoro di magistrati e personale amministrativo. In questa direzione il controllo di gestione concorre a facilitare il recepimento delle novità normative e/o il cambiamento organizzativo necessario per innovare e migliorare le prestazioni complessive di un ufficio giudiziario.

È indubbio che qualsiasi cambiamento comporta sempre uno sforzo organizzativo, perché occorre ripensare le prassi a cui ci si è abituati.

Questo è vero non solo per l'attività amministrativa svolta dalla cancelleria (le cui prassi sono spesso tramandate o recepite in circolari o altre disposizioni di livello secondario), ma anche per i giudici.

Sebbene l'attività giurisdizionale sia naturalmente e inevitabilmente esposta a continui cambiamenti, indotti da una legislazione frenetica e alluvionale, e sebbene quindi i giudici siano abituati a repentini mutamenti normativi o giurisprudenziali, anche loro sono però esposti al rischio di perpetuare prassi non più in linea con le nuove esigenze.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Ipotizziamo che a seguito di una nuova legge cambino i compiti a carico della cancelleria. Orbene, l'inserimento nel controllo di gestione di dati idonei a far emergere se questa specifica novità normativa è stata correttamente recepita, indurrà nelle persone addette all'espletamento di queste attività la consapevolezza della necessità di modificare le proprie abitudini, proprio perché sapranno che a fine periodo (trimestre, semestre, anno) saranno chiamate a "rendere conto" del loro operato.

Come si è già detto, la pianificazione e il monitoraggio non sono affatto sconosciuti al sistema giudiziario.

Il programma di gestione previsto dall'art. 37 DL 98/2011 si è rivelato un efficacissimo strumento di programmazione e ha consentito a vari Tribunali, tra cui anche quello di Livorno, di abbattere notevolmente i tempi di durata dei processi.

Il suo limite è costituito dal fatto che si occupa solo dell'attività giurisdizionale.

Anche l'attività svolta dall'Ispettorato è molto utile, ma le preziose e acute analisi della situazione dell'ufficio giudiziario oggetto di ispezione arrivano *ex post*, quando cioè la criticità (in termini di efficienza dell'attività amministrativa) si è ormai radicata. Ciò è inevitabile, perché l'ispezione dello stesso ufficio si svolge a distanza di molti anni dalla precedente.

Infine, il "cruscotto del presidente", che è uno strumento di *Consolle*, contiene una serie di dati che consentono di monitorare, in modo molto approfondito e tempestivo, una rilevante fetta di attività giurisdizionale.

I dati che il cruscotto del presidente consente di rilevare riguardano, infatti, il flusso dei procedimenti, i provvedimenti depositati in ritardo o non depositati, le consulenze tecniche non depositate, i procedimenti pendenti da più di 3 anni.

Questo strumento è certamente indispensabile per consentire al presidente di avere una fotografia in tempo reale della situazione dell'ufficio, sebbene sotto l'aspetto della sola attività giurisdizionale.

Il progetto del controllo di gestione sarà prossimamente migliorato, perché è previsto l'utilizzo con la massima intensità del cruscotto del presidente.

Infatti, con riferimento ai soli procedimenti civili (iscritti nei due sistemi informatici-informativi, denominati *Sicid* e *Siecic*) il cruscotto del presidente sarà utilizzato per acquisire i dati in via autonoma, e senza richiederli alla cancelleria.

Il cruscotto del presidente però non si occupa di un'ampia fetta dell'attività giurisdizionale (quella del settore penale) né dell'attività amministrativa posta in essere dalla cancelleria, sia nel settore civile che in quello penale.

Il programma di gestione ex art. 37, le relazioni ispettive e il cruscotto del presidente sono tutti strumenti utili, ma che non consentono di monitorare in una sola volta tutti i molteplici aspetti delle funzioni giurisdizionali e delle attività amministrative.

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

In particolare, è auspicabile che il cruscotto del presidente evolva in uno strumento di gestione flessibile (è cioè necessario che ogni presidente del tribunale possa adattare le interrogazioni alle specifiche esigenze del suo ufficio) e che sia esteso anche all'attività amministrativa della cancelleria.

Sarebbe inoltre utile che il cruscotto del presidente potesse essere impostato in modo da segnalare automaticamente le situazioni di criticità, ad esempio quando si verifica il superamento di soglie che dovrebbero poter essere stabilite in relazione a ciascun ufficio.

L'obiettivo finale è costituito dalla realizzazione di una piattaforma informatica che consenta al presidente del Tribunale di avere a disposizione in modo automatico tutti i dati rilevanti, e che possa essere impostato in modo da segnalare i settori in cui si presentano criticità, ad esempio quando il numero di corpi di reato sopraggiunti in un semestre è superiore di una certa percentuale al numero di corpi di reato definiti nello stesso periodo.

Il progetto del controllo di gestione tenta di fornire all'ufficio giudiziario uno strumento di rilevazione dei "fatti di gestione" (cioè delle attività giurisdizionali e amministrative) che sia in grado di individuare da un lato i punti di eccellenza della struttura organizzativa e, dall'altro, le sue debolezze, al fine di evitare che le criticità si consolidino e, in ultima analisi, per facilitarne la rimozione.

È la stessa impostazione che, nel macrocosmo imprenditoriale, ha indotto il legislatore a introdurre l'obbligo di munirsi di un assetto organizzativo, amministrativo e contabile. Fermo restando che l'ufficio giudiziario non è una impresa, la *ratio* è tuttavia la stessa: ogni organizzazione complessa ha necessità che le informazioni sulle attività svolte dalle proprie articolazioni interne siano rilevate, condivise tra i dirigenti e analizzate, al fine di migliorarne la *performance*.

L'acquisizione di dati sempre più analitici è ora possibile, grazie al processo di informatizzazione che ormai può dirsi completato (specie nel settore civile).

Si può concludere ponendo in evidenza che il monitoraggio non interferisce in alcun modo con l'indipendenza e l'autonomia del magistrato nell'esercizio dell'azione giurisdizionale, perché non si occupa del merito della decisione, ma solo del rispetto dei termini stabiliti dalla legge (ad esempio, per il deposito della motivazione della sentenza).

A questi fini va anche considerata l'analisi di alcuni dati che, quando forniti dalla cancelleria, consentiranno anche di evidenziare alcuni errori in cui possono incorrere i giudici quando redigono i loro provvedimenti. Il riferimento è, ad esempio, alla rilevazione della omessa statuizione sulla destinazione delle cose sequestrate (nel processo penale) o ad alcune inesattezze o omissioni che impediscono la trascrizione

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

delle sentenze presso i Registri Immobiliari (ad esempio, i dati anagrafici delle parti o gli estremi catastali degli immobili oggetto della pronuncia).

L'emergere di questi errori consentirà anche in questo caso di innescare la funzione di apprendimento del controllo di gestione, consentendo e al presidente della sezione di avviare una riflessione sulla base di dati oggettivi, così da rendere efficaci le riunioni periodiche previste dall'art. 47-*quater* Ord. Giudiz.

Queste ultime annotazioni consentono di ribadire un rilevante orientamento attribuito al monitoraggio periodico dell'azione organizzativa: sia con riferimento all'attività giurisdizionale che per quanto riguarda l'attività amministrativa, il controllo di gestione non è inteso come un controllo ispettivo.

Si tratta, invece, di una innovativa modalità di gestione, essendo un monitoraggio e un percorso di discussione interno, finalizzato a rilevare ed affrontare le criticità mentre emergono e non quando hanno già prodotto distorsioni.

Un'altra esperienza da prendere in considerazione è quella del tribunale di Torino.

Il Tribunale civile di Torino è fra gli uffici che partono da una situazione vantaggiosa: per la consolidata capacità di gestione del processo telematico (back office centralizzato, sistema di prenotazione delle udienze di sfratto e PPT, accesso a molte cancellerie su appuntamento, URP e sportelli di prossimità), per i bassi tempi di definizione delle cause, per la presenza di UPP già da tempo strutturati.

Questo assetto organizzativo ha permesso di gestire la fase *pre-lockdown* (quel periodo che va indicativamente dal 20 febbraio al 9 marzo) con misure relativamente efficaci quali: la chiusura delle cancellerie sezionali e l'accentramento di ogni servizio di ricevimento del pubblico presso l'URP, dotato di sportelli "protetti"; l'ingresso contingentato e regolamentato nelle aule dove si tenevano le udienze più affollate (in particolare gli sfratti e i PPT), senza creare eccessivi assembramenti nelle aree antistanti, grazie alla prenotazione per fasce orarie di queste udienze. L'efficacia di queste misure è, per l'appunto, "relativa"; va cioè rapportata alla situazione di uffici che, non potendo contare su questo tipo di organizzazione (in gran parte preesistente all'emergenza) hanno necessariamente esposto il pubblico e gli operatori a un maggior rischio di contagio.

All'indomani del dl 8 marzo 2020 n. 11, il Tribunale ha assunto immediatamente (con provvedimento del 10 marzo) misure di drastico contenimento degli accessi: dapprima contingentando – di concerto con gli altri uffici ospitati nel Palazzo Caccia – il numero degli accessi esterni a 200 al giorno (un numero inferiore da 10 a 20 volte quello degli accessi medi giornalieri nei periodi "normali"). Poi specificando, settore per settore, l'ambito applicativo della sospensione delle udienze e dei termini prevista dal dl n. 11/20. Infine, vietando ai giudici di emettere provvedimenti di fissazione o rifissazione

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

di udienze prima delle linee guida che sarebbero state concordate fra il Tribunale e il COA.

A distanza di pochi giorni (il 18 marzo) il Tribunale e il locale Ordine degli avvocati hanno concordato un primo protocollo (significativamente intitolato "Nessun si muova") che – sul presupposto della drastica riduzione del personale amministrativo presente in ufficio, e della conseguente limitatissima possibilità di operare sui registri di cancelleria, i cui applicativi non sono accessibili da remoto – vietava agli avvocati fino al 15 aprile (termine poi prorogato all'11 maggio) i depositi di atti che non concernessero direttamente i procedimenti non sospesi (disponendo che tali depositi fossero "rifiutati" dalla cancelleria). Con separato provvedimento in pari data la dirigenza del Tribunale dettagliava le modalità con cui gli avvocati dovevano segnalare l'urgenza di trattazione e il modo in cui questa doveva essere gestita dai giudici e dalla cancelleria.

Il 23 marzo 2020 sono state varate le linee guida per la trattazione dei procedimenti urgenti ex art. 83, comma 3° lett. A) dl n. 18/2020, i cui punti salienti sono:

1. interpretazione rigorosa dei procedimenti rientranti nel concetto di urgenza;
2. necessità di motivata istanza di parte per chiedere la trattazione urgente, al di fuori di casi di urgenza normativamente tipizzati;
3. preferenza per la modalità di trattazione dell'udienza con scambio di note scritte, laddove consentita;
4. limitazione alla partecipazione personale delle parti alle udienze ("fisiche"), da celebrarsi, comunque, a porte chiuse e in aule specificamente individuate, idonee a permettere adeguato distanziamento.

Il combinato operare di queste stringenti limitazioni agli accessi e ai depositi ha sostanzialmente paralizzato l'attività ordinaria. E ha dato la sensazione (recepita e amplificata da alcuni articoli della stampa locale) di una misura "eccessiva", tale da mortificare il diritto alla tutela giurisdizionale, e non giustificata in relazione alla possibilità di lavoro da remoto dei giudici.

Le rigorose scelte di chiusura adottate dall'ufficio sono state concertate con il Consiglio dell'Ordine. E le linee guida sono state elaborate congiuntamente e condivise senza riserve da tutti i presidenti di sezione. Le ragioni di queste scelte vanno cercate, per un verso, nell'esigenza di gestire nel modo più efficace la fase strettamente emergenziale; e, per altro verso, nella volontà di porre le corrette basi per una ripartenza efficace e ordinata. Sotto il primo profilo, viene in considerazione non soltanto la necessità di assicurare il distanziamento prescritto dalla normativa emergenziale; ma anche quella di garantire la tutela di quegli interessi urgentissimi e indifferibili esclusi dal generalizzato regime di sospensione. La collocazione in *smart working* della quasi totalità del personale di cancelleria non permetteva infatti la



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

tempestiva accettazione degli atti in arrivo. Consentire il loro deposito indiscriminato avrebbe significato, in prima battuta, rendere difficile l'individuazione delle urgenze da trattare nella fase di sospensione; e, al momento della ripresa, gravare le cancellerie di una mole di arretrato difficilmente gestibile. Quanto al divieto di deposito dei provvedimenti dei giudici, esso trovava causa (oltre che nell'identica esigenza di non gravare il lavoro della cancelleria) nella volontà di programmare in modo corretto la fase della ripresa. La ri-calendarizzazione delle udienze deve essere gestita secondo un'intelligenza unitaria e con una visione d'insieme, che tenga conto degli strumenti normativamente offerti per la trattazione, del loro orizzonte temporale, delle regole di protocollo concordate, dei limiti in cui l'ufficio può gestire (tenendo conto del numero e dell'adeguatezza degli spazi disponibili) le udienze "in presenza". Tutti elementi che, nel momento in cui sono stati adottati questi provvedimenti (intorno al 20 marzo), ancora non erano definiti. Permettere che ciascun magistrato ri-calendarizzasse le proprie udienze (o depositasse provvedimenti, come le riserve istruttorie, o le fissazioni dei ricorsi, che normalmente implicano la fissazione di un'udienza) avrebbe significato porre le premesse per una ripresa caotica. Non solo perché improntata a criteri e interpretazioni individuali e frammentarie; ma anche perché destinata a generare, nei destinatari dei singoli provvedimenti, aspettative (sui tempi e i modi di trattazione) difficili da mantenere.

Il dl n. 18/2020 (art. 83, comma 7°) offre ai dirigenti degli uffici un ventaglio di strumenti per contemperare l'esigenza di assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti con quella, primaria, di tutela della salute. Il "minimo contemperamento" è il semplice rinvio delle udienze a data successiva al 30 giugno (lett. g). Altre misure sono volte a contenere l'accesso agli uffici, disciplinandone tempi e modi (limitazione dell'accesso del pubblico e degli orari di apertura, accesso ai servizi con prenotazione, celebrazione udienze a porte chiuse). Innovative e di particolare interesse sono le disposizioni che permettono lo svolgimento delle udienze civili mediante scambio di note scritte (lett. h) e mediante collegamenti da remoto (lett. f). Queste disposizioni, che interferiscono sulle modalità di trattazione delle cause e toccano quindi il punto nevralgico di ogni processo civile, cioè il contraddittorio fra le parti, richiedono un delicato coordinamento con le norme del codice di rito. Il contesto emergenziale in cui sono state emanate e i tempi stringenti per dare loro attuazione hanno inevitabilmente compresso le possibilità di dialettica, confronto ed elaborazione scientifica. E hanno indotto molti uffici a integrare le scarse previsioni normative attraverso protocolli concordati con i locali ordini professionali. Un livello di concertazione basso: sia perché segue, anziché precedere, l'intervento normativo; sia perché coinvolge quasi esclusivamente i "vertici" degli uffici giudiziari e i rappresentanti della classe forense. D'altra parte, anche la cornice di riferimento di queste elaborazioni locali promana da organismi rappresentativi: la proposta di

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

protocollo per la trattazione da remoto e con scambio di note scritte è stata elaborata dal C.N.F. in collaborazione con la Struttura tecnico organizzativa del CSM (S.T.O.) e con DGSIA. Questo però è forse l'unico livello di concertazione possibile in questa fase.

Il Tribunale di Torino si è dotato (fra il 10 e il 24 aprile) di diversi protocolli per la trattazione delle udienze mediante scambio di note scritte e da remoto. Un protocollo "generale", che riguarda le cause trattate con il rito ordinario, col rito del lavoro e col rito sommario, oltre che i procedimenti cautelari. Questo documento fornisce anche una cornice di riferimento per la trattazione di materie specifiche, oggetto di separati protocolli: le esecuzioni, i procedimenti concorsuali, la famiglia. Due ulteriori protocolli disciplinano, infine, la ripresa delle attività e la trattazione da remoto e con note scritte per l'ufficio del Giudice di Pace.

Credo sia importante mettere in evidenza, più che i contenuti di dettaglio dei singoli protocolli, alcuni principi di riferimento che li ispirano. E che vogliono essere un contributo a quella "tensione verso il meglio" di cui si diceva all'inizio.

La prima scelta di fondo è stata quella di integrare il tessuto normativo mancante nel decreto legge. Quest'ultimo introduce due innovative modalità di trattazione del processo (scambio di note scritte e udienza da remoto), senza raccordarle con le norme del codice di rito. La mancanza è meno grave per la trattazione da remoto, che realizza pur sempre un'udienza "fisica" (pur se a distanza), nel corso della quale possono essere svolte le medesime attività di un'udienza tradizionale. Più complesso il coordinamento dell'udienza mediante scambio di note scritte, perché il deposito di queste note, a seconda del tipo di udienza di cui si tratti e delle scansioni assegnate al loro deposito, interferisce sul contraddittorio. Il Protocollo adottato dal Tribunale contiene disposizioni dettagliate sul provvedimento di fissazione dell'udienza e la sua comunicazione o notificazione, sui termini da assegnare nei diversi casi, sul contenuto e la funzione delle note, sull'attività del giudice, delle parti e della cancelleria prima, durante e dopo l'udienza. Si tratta – ovviamente – di scelte discutibili e migliorabili. Ma si tratta pur sempre di "scelte", con cui l'ufficio (inteso in senso ampio, comprensivo del Foro locale) si assume la responsabilità di elaborare e suggerire una interpretazione uniforme di norme che – per il loro contenuto generico – necessitano di interpretazione integrativa.

La seconda linea portante del Protocollo è quella di offrire una chiara indicazione sull'ambito di applicazione delle nuove norme; individuando specificamente i casi in cui va preferita la trattazione scritta e quelli in cui va preferita quella da remoto. Anche qui, quelle proposte non sono le uniche soluzioni possibili né necessariamente le migliori. Ma sono scelte che tengono conto della situazione dell'ufficio, del suo livello di informatizzazione, della disponibilità di spazi adeguati per le udienze fisiche, del

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

lavoro che ciascuna modalità di trattazione fa ricadere sui servizi di cancelleria. La scelta di fondo è quella di preferire la trattazione scritta nei casi in cui lo scritto è meno rilevante, cioè nei casi in cui l'udienza "sostituita" dalla trattazione scritta si risolve normalmente in un richiamo ad atti difensivi già depositati (così nelle udienze di precisazione conclusioni, ammissione prove o giuramento del CTU). La trattazione scritta è indicata come alternativa a quella da remoto nei casi in cui l'udienza è luogo reale di trattazione, quando cioè gli scritti già depositati sono il presupposto di difese orali funzionali a integrarli o contestarli (così nelle udienze di discussione, in quelle di trattazione di procedimenti cautelari, in quelle di prima comparizione). In questi casi al giudice è stata lasciata la scelta di individuare la modalità di trattazione più adeguata al caso concreto.

La terza linea di intervento è, forse, la più importante; sicuramente la più ardita. La sua finalità è quella di dotare l'ufficio di un orizzonte temporale più ampio per programmare la "fase 2", prevedendo che – con il consenso delle parti – le udienze mediante scambio di note scritte o con trattazione da remoto si svolgano anche in date successive al 30 giugno 2020, purché "fissate", cioè calendarizzate (o "ri-calendarizzate"), in data precedente. I presupposti di questa scelta vanno ricercati, in punto di diritto, nel principio dispositivo e in quello di conservazione degli atti processuali che hanno raggiunto il loro scopo; e, in punto di fatto, nell'esigenza di assicurare una celere ripresa dell'attività giudiziaria, che – in una fase di pandemia ancora in corso – non potrebbe essere assicurata attraverso le modalità di trattazione ordinarie (le quali, anzi, sono destinate a subire ulteriore rallentamento a causa degli imperativi sul distanziamento, che rendono concretamente non fruibili molti spazi fino a ieri utilizzati). In questo modo gli avvocati e le parti – chiamate a esprimere l'eventuale dissenso (vincolante) rispetto alla modalità di trattazione prescelta dal giudice – sono coinvolti e responsabilizzati sulla gestione del processo e sulla sua durata. È questo anche un modo per recuperare, a livello di singola causa, quella "concertazione" che l'emergenza epidemica ha impedito di svolgere in fase di elaborazione delle norme.

La disponibilità e la regolamentazione di uso degli spazi sono, in ogni settore sociale ed economico, il punto focale per organizzare la ripresa delle attività. Gli uffici giudiziari non fanno eccezione a questa regola e, infatti, molte fra le misure che i dirigenti possono adottare (ex art. 83 comma 7 dl n. 18/20) riguardano proprio i tempi e i modi di accesso agli uffici, sia per i servizi al pubblico che per le udienze. Queste misure organizzative sono adottate sentita l'autorità sanitaria regionale ed hanno la esplicita finalità di "evitare assembramenti all'interno dell'ufficio giudiziario e contatti ravvicinati tra le persone". Il problema degli spazi – soprattutto nel settore civile – è reso meno





*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

drammatico dalla possibilità di sostituire l'udienza con uno scambio di scritti difensivi; oppure di svolgerla nel "non luogo" di uno spazio virtuale. La concreta incidenza di queste misure e il loro orizzonte temporale diventano quindi decisivi per poter programmare razionalmente l'utilizzo degli spazi. Per questo motivo a Torino, dopo la prima fase di rigorosa e stringente limitazione degli accessi, si è scelto di intervenire sull'utilizzo degli spazi solo dopo l'approvazione dei protocolli, che offrono una prospettiva ragionevolmente affidabile sul numero di udienze che potranno essere trattate con le nuove modalità.

Nel palazzo di giustizia di Torino – come accade in molti uffici italiani – i giudici civili tengono normalmente udienza nelle proprie stanze. Il palazzo – relativamente recente, ma progettato per un rito civile prevalentemente collegiale, oggi non più vigente – dispone di un certo numero di aule di udienza che, col tempo, sono state in parte destinate a servizi amministrativi e in parte utilizzate per le udienze collegiali di alcune sezioni, o per le udienze con rilevante afflusso di persone (convalide di sfratto, pignoramenti, separazioni). Si sono quindi individuate, di concerto con l'autorità sanitaria, le aule idonee a ospitare le udienze (monocratiche e collegiali) nel rispetto delle prescrizioni sul distanziamento fra le persone; e si sono poi assegnate le aule alle singole sezioni, secondo un calendario articolato su 6 giorni settimanali, mattina e pomeriggio (escluso soltanto il sabato pomeriggio). Alle singole sezioni è stata richiesta una programmazione delle attività di udienza, a partire dal 12 maggio e fino al 31 dicembre, esclusivamente nei giorni e nelle aule assegnate, vietando, quindi, ogni udienza al di fuori di quegli spazi.

Sono provvedimenti di grande impatto sull'esercizio dell'attività giudiziaria. Da un lato, ne permettono la ripresa sin dal 12 maggio, evitando di adottare la misura "estrema" prevista dal comma 7 lettera g (rinvio delle udienze a data successiva al 31 luglio); una misura tutt'altro che "ipotetica" in una realtà ancora ad alta diffusione del contagio come quella piemontese. Dall'altro, prescrivono modalità di trattazione delle udienze che, entro un orizzonte temporale di media durata (31 dicembre 2020), limitano in modo incisivo il numero di cause che ciascun giudice può trattare: a fronte della attuale illimitata disponibilità di un'aula di udienza per ciascun giudice (che coincide con il suo ufficio), utilizzabile con la massima elasticità organizzativa, le possibilità di fissare udienza "fisica" vengono compresse nei giorni e negli orari assegnati a ogni sezione e a ogni giudice. È una misura che fa gran conto sulla possibilità di recuperare gli spazi (fisici e, di conseguenza, processuali) perduti attraverso le forme di trattazione innovative, scritta e da remoto, introdotte dal decreto.

I provvedimenti di cui si è parlato – che, com'è ovvio, non esistevano nel momento in cui è stato adottato l'iniziale "lockdown dell'ufficio" – sono il presupposto per

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

programmare una ordinata ed efficace ripresa delle attività ordinarie. Come si è detto, sono misure fra loro collegate. I protocolli definiscono il perimetro di applicabilità e l'orizzonte temporale delle nuove modalità di trattazione. I provvedimenti sull'utilizzo delle aule di udienza presuppongono che una parte dell'attività giudiziaria possa svolgersi, per un certo tempo, con quelle modalità; individuano il verosimile "fabbisogno residuo" delle sezioni (cioè gli spazi indispensabili per tenere le udienze che richiedono la trattazione fisica); e assegnano questi spazi prescrivendone un utilizzo omogeneo (su tutti i giorni e gli orari della settimana) e conforme alle indicazioni dell'autorità sanitaria.

L'individuazione di un orizzonte di medio periodo (possibile grazie alla previsione dei protocolli di cui si è detto al punto 5 c) è l'elemento chiave che consente ai giudici di ricalendarizzare le udienze non tenute (dal 9 marzo all'11 maggio) e anche quelle successive, facendo conto su quelle modalità e su quegli spazi.

C'è anche un altro, decisivo elemento, che permette l'effettiva ripartenza delle attività: il rientro in servizio di una parte significativa del personale amministrativo collocato in *smart working* dall'inizio di marzo. Com'è noto, l'efficacia del lavoro da remoto di questo personale si è rivelata inconsistente a causa della mancata apertura all'utilizzo da remoto degli applicativi che gestiscono i registri di cancelleria (SICID e SIECIC). Fino alla fine di aprile, i servizi di cancelleria sono stati presidiati da un limitatissimo numero di addetti, appena sufficiente a gestire le urgenze definite dal D.L. 18/20. L'ordine di blocco dei depositi (interni ed esterni) adottato con il protocollo "Nessun si muova" trova la principale ragion d'essere in questa carenza di personale amministrativo. Dall'inizio di maggio, grazie alle misure precauzionali adottate, l'ufficio ha potuto gradualmente incrementare il personale in presenza.

Su queste premesse, il Tribunale e l'Ordine degli avvocati, subito dopo l'approvazione dei protocolli, hanno concordato una *road map* per il progressivo riavvio delle attività, con la quale si specificano gli atti e i provvedimenti che nelle ultime settimane prima della fine della sospensione (e cioè dal 20 aprile all'11 maggio) possono essere depositati. E' un documento importante perché ciascuna categoria di operatori è responsabilizzata – attraverso un programma concordato dal dirigente dell'ufficio e dall'organismo rappresentativo – rispetto al lavoro dell'intera "filiera produttiva". Ai giudici si chiede di scaglionare il deposito dei provvedimenti per tener conto del limitato numero di personale amministrativo presente in ufficio. I depositi esterni degli avvocati vengono gradualmente riaperti, dando precedenza a quelli che meno impegnano le cancellerie nell'attività di accettazione e a quelli che presentano maggiore urgenza. Agli avvocati si raccomanda di rispettare la tempistica indicata e di non sollecitare le cancellerie, avvertendo che i tempi di accettazione potranno essere sensibilmente diversi da quelli normali. Le scelte organizzative di cui si è parlato producono effetti



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

immediati e notevoli. Non solo sulle modalità di lavoro dei magistrati, degli avvocati e del personale amministrativo; ma anche sull'atteggiarsi del contraddittorio nel processo, sui tempi di trattazione delle cause e dunque, a cascata, sulla tutela dei diritti. Il tema della "deviazione" dei procedimenti decisionali dell'emergenza rispetto a quelli ordinari è oggetto di generale attenzione in tutti gli ambiti e a tutti i livelli. I provvedimenti che i capi degli uffici possono adottare in base ai commi 6 e 7 dell'art. 83 richiedono che siano *"sentiti l'autorità sanitaria regionale [...] e il Consiglio dell'ordine degli avvocati"*. La consultazione con l'ordine degli avvocati è, probabilmente, il massimo livello di concertazione realisticamente compatibile con l'urgenza con cui devono essere adottate le misure organizzative. Un maggior livello di condivisione può essere recuperato attraverso il coinvolgimento dei presidenti di sezione e, tramite loro, dei giudici dell'ufficio, nella fase di elaborazione delle regole di protocollo. Un procedimento che, a Torino, è stato seguito, sia per le linee guida (indicazioni a valenza e contenuto prevalentemente interni all'ufficio), sia per i protocolli (che hanno invece il significato di un "accordo" fra diversi soggetti). È però evidente che la necessità di assumere in tempi rapidi decisioni urgenti ha limitato la possibilità di coinvolgimento e di ascolto. Ed è anche evidente che i protocolli dell'emergenza non hanno la stessa natura dei protocolli conosciuti nell'esperienza pluridecennale degli osservatori per la giustizia civile. Questi ultimi nascono dal confronto fra le diverse categorie degli operatori di giustizia, da una esperienza vissuta che, in quanto riconosciuta come "virtuosa", viene condivisa e raccomandata. I protocolli di oggi sono regole per gestire l'emergenza, per integrare norme nuove e manifestamente generiche, per orientare giudici, avvocati e personale amministrativo. Non nascono da un'esperienza sedimentata e discussa, ma da una prima astratta interpretazione, condivisa nei limiti di quanto l'urgenza ha consentito di fare.

L'adozione di questi protocolli e linee guida non solo è pienamente legittima in base alle previsioni del dl n. 18/20; ma rappresenta anche una scelta organizzativa virtuosa. Nel periodo del contagio, questi provvedimenti mettono a disposizione – non tanto dei giudici e degli avvocati, quanto delle parti e, quindi dei diritti che queste fanno valere nel processo – degli strumenti "in più", per trattare il processo in modo compatibile con la norma primaria sottesa a tutta la legislazione emergenziale: la tutela della salute. È peraltro evidente che, trascorso il periodo emergenziale, i nuovi assetti organizzativi potranno e dovranno aprirsi a un maggior confronto. Sotto il profilo esegetico (ammesso che le nuove norme sulla trattazione scritta e da remoto sopravvivano), per migliorare e integrare le indicazioni interpretative offerte dal protocollo. Sotto il profilo gestionale, per verificare la capacità dei nuovi assetti di assicurare, nella stessa misura, la tutela dei diritti e il benessere organizzativo di tutti gli operatori.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

L'esperienza traumatica che l'amministrazione della giustizia sta vivendo in questi giorni ha prodotto anche dei "buoni frutti"? Al di là degli insegnamenti che ogni passaggio negativo della vita porta con sé, c'è qualcosa degli assetti organizzativi adottati in questo periodo che potrà essere salvato e mantenuto per avere domani, in condizioni normali, una giustizia migliore?

E' forse presto per rispondere a questa domanda. Fra pochi giorni i giudici e gli avvocati cominceranno a sperimentare le udienze "virtuali", in cui la presenza delle parti è surrogata dal deposito di note difensive; e le udienze da remoto, in cui la comunicazione diretta, visiva e uditiva, sono salvaguardate, ma in assenza del diretto contatto fisico. L'adeguatezza di queste forme di trattazione è oggetto di dibattito acceso in questi giorni, per lo più riguardante il settore penale, dove sembra prevalere un netto sfavore. Nell'ambito civile le posizioni sono più differenziate e probabilmente influenzate dall'esperienza soggettiva dei singoli, dal tipo di udienza a cui ciascuno, istintivamente, si riferisce quando pensa a una "udienza civile". Le opinioni sin qui espresse sono, però, "pregiudizi"; perché non possono basarsi sulla esperienza concreta di udienze che, fino ad oggi, non ci sono state; e non possono valutare, se non in via astratta e ipotetica, la loro adeguatezza a sostituire una trattazione ordinaria. Le attività che si svolgono in una udienza civile variano moltissimo a seconda del rito e del tipo di udienza; in molti casi (e, tipicamente, per certe tipologie di udienze), la trattazione si risolve in un richiamo agli scritti già depositati; il grado di "coinvolgimento emotivo" della discussione di una causa civile è, normalmente, limitato e le "suggerioni" di una discussione orale, pur se tecnicamente complessa, possono adeguatamente essere veicolate dal mezzo telematico. Più difficile sembra invece, attraverso questi mezzi, l'esercizio dei poteri di direzione e coordinamento riservati al giudice (in particolare le richieste di chiarimento ex art. 183, comma 4°, l'interrogatorio libero delle parti, la formulazione di una proposta transattiva, che è innegabilmente più efficace se formulata al cospetto "fisico" delle parti). È però importante poter sperimentare i nuovi strumenti, per esprimere, un domani, opinioni maggiormente consapevoli. Anche per questo il Protocollo adottato dal Tribunale di Torino ha ampliato l'orizzonte temporale di loro utilizzo, coinvolgendo e responsabilizzando gli avvocati rispetto alla scelta. Sperimentare significa anche poter valutare quale modalità di trattazione è più adeguata in relazione alla singola fattispecie: una possibilità, questa, che solo oggi abbiamo a disposizione.

Ci sono anche altri "buoni frutti" di questa esperienza. Il primo è il completamento del processo civile telematico, con l'estensione dell'obbligo di deposito telematico a tutti gli atti e documenti, previsto – seppure, allo stato, in via temporanea, fino al 31 luglio – dall'art. 83 comma 11 dl n. 18/20.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: “Modelli, Sistemi e Competenze per l’implementazione dell’Ufficio per il Processo”

CUP: H29J22000390006

Il secondo è l’attenzione a modalità di trattazione dei processi “ordinate”, rispettose – prima ancora che del distanziamento sociale oggi imposto dalla pandemia – delle esigenze e della dignità delle persone che vengono a contatto col servizio giustizia. Rispettare gli orari di udienza, attivare servizi di prenotazione delle udienze affollate, evitare assembramenti di persone in attesa, assicurare l’accesso ai servizi con prenotazione, convocare le parti in udienza solo quando realmente necessario, sono misure utili oggi a contenere la diffusione del contagio; ma che sarebbe uno spreco dimenticare domani, quando potranno, se non altro, contribuire alla qualità percepita del servizio reso nei nostri uffici. Alcune di queste misure, già strutturali nel Tribunale di Torino, si sono rivelate utili – come si è detto – già nella fase di gestione dell’emergenza precedente il *lockdown*.

Il terzo frutto positivo è l’uniformità organizzativa che alcuni uffici sono stati in grado di assicurare; evitando che, di fronte a sospensioni dei processi e dei termini processuali, al venir meno del personale amministrativo, al susseguirsi di norme frammentarie e incomplete, le risposte e le soluzioni individuali dei singoli magistrati producessero disorientamento e disomogeneità di trattamento. Certamente le soluzioni adottate dovranno essere nuovamente discusse “in tempo di pace”, bilanciandole con altri interessi ed esigenze, oggi necessariamente recessivi. Ma l’uniformità di indirizzo e l’omogeneità di organizzazione costituisce un indiscutibile punto di forza del servizio reso da un ufficio giudiziario.

Quanto di buono è nato dall’emergenza potrà far sì – se valorizzato e reso strutturale – che *“tutta questa sofferenza non sia passata invano”*.

Ma *“avere un cuore saggio”* significa anche eliminare gli ostacoli che hanno reso così pesante, durante l’emergenza di oggi, il blocco degli uffici giudiziari. Primo fra tutti l’impossibilità di gestire da remoto gli applicativi che governano i registri di cancelleria (SICID e SIECIC). Questa impossibilità crea una netta asimmetria operativa fra i magistrati – pienamente in grado di gestire l’intero processo da remoto, tanto più con gli strumenti oggi messi a disposizione dalla legislazione dell’emergenza – e il personale amministrativo – la cui “modalità di lavoro ordinaria” (cioè il “lavoro agile”, secondo l’art. 87 dl n. 18/20) preclude ogni possibilità di operare sui registri; cioè di svolgere la principale ed essenziale prestazione a cui è chiamato.

Pur comprendendo le ragioni di sicurezza addotte dal Ministero che hanno impedito l’apertura da remoto di questi applicativi, va segnalata con forza l’urgenza che questi ostacoli siano superati. Perché la novità e l’imprevedibilità di quanto stiamo vivendo giustifica il temporaneo sacrificio della tutela giurisdizionale dei diritti; ma sarebbe da stolti farsi trovare impreparati una seconda volta.

A seguito dell’emanazione dei fondi del PNRR sono stati avviati una serie di interventi, tra questi alcuni sono finalizzati alla documentazione delle attività in corso realizzate



*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

da diverse Università presso gli Uffici giudiziari, con l'obiettivo di migliorare l'organizzazione degli uffici per il processo e per fornire modelli e strumenti di supporto per la riduzione dell'arretrato e dei tempi dei procedimenti. Si tratta di interventi finanziati dal Ministero della giustizia attraverso il PON Governance e capacità istituzionale, sulla base di una articolazione del Paese in sei macro-aree territoriali.

Ecco i primi risultati delle analisi sull'organizzazione degli addetti UPP (AUPP) presso la Corte d'Appello di Milano, realizzate da un gruppo di lavoro del Politecnico di Milano tra luglio e ottobre 2022, nell'ambito del progetto PON Governance e Capacità istituzionale 2014-20; la collaborazione del personale togato e non togato è stata ovviamente indispensabile per la realizzazione dell'indagine.

L'ipotesi adottata per queste analisi è che l'efficacia dell'Ufficio per il processo, perlomeno in molte realtà, sia da valutare sulla base dell'apporto fornito alle attività delle sezioni, e non solo a livello complessivo di Ufficio. In questo modo si possono rilevare più analiticamente i modelli organizzativi adottati nelle diverse articolazioni, così come le mansioni attribuite agli AUPP, aumentando le informazioni utili a valutare il contributo degli AUPP all'andamento dei flussi dei fascicoli, nelle diverse fasi procedurali (al netto – ovviamente – di altri fattori).

Il risultato di questo primo monitoraggio rivela la sostanziale adesione, pur con qualche criticità, al modello di UPP come team a supporto dell'intera attività delle sezioni, comprendendo sia quella giurisdizionale che quella di cancelleria, così come quelle fasi collegate al ruolo del presidente di sezione.

Alla Corte d'Appello di Milano sono stati attribuiti 128 AUPP, 97 in prima assegnazione (febbraio 2022) e 27 in seconda (giugno 2022). Ne sono arrivati 124, ma di questi 11 si sono dimessi o trasferiti già entro luglio 2022 (due hanno vinto il concorso per funzionario presso la stessa Corte). A metà settembre 2022 i presenti sono ulteriormente diminuiti a 105 unità. Questa, seppure limitata, variabilità costituisce uno dei fattori di attenzione anche per la scelta e valutazione dei modelli organizzativi da adottare.

Sotto il profilo organizzativo, la scelta del Progetto organizzativo per l'UPP della Corte d'Appello di Milano (dicembre 2021) è stata quella dell'articolazione per sezioni: «L'unità base per la costituzione dell'Ufficio per il processo è stata individuata nella sezione perché nella maggior parte dei casi la sezione va considerata come unità produttiva di base: la sezione, infatti, non solo ha una sua specializzazione che comporta un'omogeneità di decisione e di trattazione dei processi, ma ha anche una dimensione organizzativa comprendente sia la magistratura togata, sia quella onoraria, nonché il personale amministrativo, articolato nella sua dirigenza, nel funzionariato e nel rimanente numero degli impiegati. [...] La Corte di Appello, quindi, avrà tanti uffici del processo quante sono le sue sezioni ad eccezione delle due sezioni

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

di Corte di Assise per le quali viene costituito un unico ufficio per il processo in ragione del basso numero delle pendenze».

Delle 105 unità a disposizione, 52 sono allocate all'area civile e 50 a quella penale, mentre 3 sono state attribuite, in ordine, all'ufficio statistico, a supporto del Magrif e alla Segreteria dell'ufficio del personale.

**Tabella 1 – Numero e distribuzione degli AUPP**

Sezioni / Uffici	Addetti assegnati a febbraio 2022	Addetti ritirati - trasferiti - altra posizione	Addetti al 15/9/2022
<b>AREA CIVILE</b>			
Sezione 1	11	2	9
Sezione 2	10	1	9
Sezione 3	10	3 (*)	7
Sezione 4	10	0	10
Sezione 5 – Famiglia e minori	14	2	12
Sezione Lavoro	6	1	5 (**)
<b>TOTALE</b>	<b>61</b>	<b>9</b>	<b>52</b>
<b>AREA PENALE</b>			
Sezione 1	11	0	11
Sezione 2	12	3 (***)	9
Sezione 3	13	2	11
Sezione 4	10	1 (§)	9
Sezione 5	11	1	10
Assise	1	1	0
<b>TOTALE</b>	<b>58</b>	<b>8</b>	<b>50</b>
<b>ADDETTI IN STAFF</b>			
Presidenza – Ufficio Statistico	1		1
Assistenza Magif	1	-	1
Ragioneria	1	1 (sett. 2022)	0
Urc1	1	1 (autunno 2022)	0
Segreteria Uff. Personale	1	-	1
<b>TOTALE COMPLESSIVO</b>	<b>124</b>	<b>19</b>	<b>105</b>

(\*) Due addetti assumeranno la funzione di funzionario nella stessa Corte

(\*\*) Un addetto prossimo alla maternità

(\*\*\*) Un addetto passerà ad Ufficio Liquidazioni

(§) Possibile trasferimento a breve

Le interviste effettuate ai/alle Presidenti di sezione e nelle cancellerie hanno fatto emergere una realtà diversificata: a volte in ragione di specifici problemi delle unità organizzative, altre volte con argomentazioni che rivelano ancora il disagio dei magistrati nell'interazione con gli AUPP.

I modelli organizzativi individuati sono sette, di cui vengono di seguito presentate le caratteristiche.

- **Modello AUPP/fascicolo**, adottato da una sezione civile. Gli addetti sono assegnati di volta in volta ad un fascicolo di prima udienza; in questo modo, ogni AUPP può lavorare con diversi magistrati. In seguito all'assegnazione del fascicolo, in base alle

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

competenze del singolo AUPP e alla complessità della causa, il consigliere relatore sceglie il tipo di compiti da affidargli. Oltre a collaborare con diversi magistrati, questa soluzione permette di seguire per intero il percorso del fascicolo, dalla sua istruzione alla sua definizione. L'aspetto critico è relativo alle diverse competenze degli addetti (perlomeno nel periodo iniziale) che limita la standardizzazione del loro contributo.

- **Modello a rotazione sulle mansioni**, adottato da una sezione penale. In questo sistema tutti gli AUPP svolgono diverse mansioni puntuali e verticali, a sostegno del lavoro di tutti i magistrati. Il principale vantaggio della rotazione continua è il pieno utilizzo della forza lavoro degli AUPP che, non occupandosi a tuttotondo del percorso di un singolo fascicolo, completano le mansioni assegnate in serie. In secondo luogo, questo sistema consente di integrare in maniera graduale la lista di mansioni svolte dagli AUPP, aumentando di riflesso lo sgravio per i magistrati e l'acquisizione di competenze degli addetti. L'aspetto critico riguarda l'esigenza di un coordinamento puntuale che deve essere assicurato dal presidente di sezione o suo delegato, così come la capacità dei singoli magistrati di coordinarsi con tutti gli AUPP coinvolti, anche con una funzione di *mentorship*.

- **Modello dei "mini-pool"**, adottato da una sezione penale. In questo sistema gli AUPP sono assegnati non a un magistrato ma a una triade di magistrati (il mini-pool), dei quali uno svolge la funzione di referente principale per l'AUPP. Anche in questo caso gli AUPP ruotano sulle triadi. Questa organizzazione consente una supervisione costante da parte di un singolo magistrato, ma evita il rischio di "personalizzazione" dell'operato dell'AUPP. Una possibile criticità riguarda l'effettivo coordinamento da parte dei magistrati.

- **Modello assegnazione ai Collegi d'udienza**, adottato da una sezione civile. Simile al modello dei "mini-pool", prevede l'assegnazione a turno degli AUPP ai Collegi. Visto che i Collegi possono essere considerati dei pool "a geometria variabile", in quanto la loro composizione cambia secondo un meccanismo di turnazione, questo modello permette agli addetti di lavorare di volta in volta con tutti i Consiglieri della Sezione e di seguire l'intero percorso dei fascicoli definiti dai Collegi.

- **Modello ibrido**. Due sezioni civili adottano un sistema ibrido secondo cui: a ciascun presidente di Sezione è assegnato un AUPP secondo il modello *one-to-one*, mentre i restanti AUPP vengono assegnati secondo il modello dei "mini-pool".

- **Modello Cancelleria**, adottato dalla Sezione III civile. Secondo questo modello, gli AUPP svolgono per gran parte compiti di supporto alla Cancelleria. A questi fini, gli AUPP vengono formati all'attività di supporto alla giurisdizione *on field*, ma al contenuto delle materie di competenza della Sezione. L'aspetto critico è connesso al mancato supporto all'attività giurisdizionale dei magistrati, pur se in termini congiunturali la scelta può essere motivata da problemi specifici delle cancellerie.



*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

· **Il modello one-to-one** è stato adottato in una sezione civile ed in una sezione penale, come modalità provvisoria di primo inserimento degli AUPP, ora in fase di superamento. In questo sistema un addetto è associato in modo esclusivo e continuativo un magistrato, per svolgere funzioni di assistenza all'attività giurisdizionale. È una soluzione chiaramente disincentivata dal Progetto di organizzazione della Corte. La giustificazione è quella di permettere agli addetti un periodo di formazione approfondita sul lavoro a diretto contatto con il giudice; la prossimità fisica e la costante supervisione dell'operato dell'AUPP possono consentire l'acquisizione rapida delle competenze di base, ad es. coinvolgendo gli AUPP nella stesura delle bozze di sentenza, in coerenza con le modalità di stesura del magistrato relatore. In ogni caso, il ricorso prolungato a questo modello si presta a diverse controindicazioni. Innanzitutto, AUPP non è così in grado di conoscere il complesso delle attività della sezione, di interagire con la cancelleria, di seguire il completo flusso dei fascicoli; ne consegue una preparazione molto circoscritta. Inoltre, in caso di assenza prolungata (ferie, malattie, ecc.) o trasferimento, il numero limitato di AUPP non consente il rimpiazzo e il magistrato rimane solo. In alcuni casi, per ovviare al problema della formazione circoscritta, si prevede un'assegnazione one-to-one non fissa, e cioè una turnazione degli AUPP che in questo modo hanno la possibilità di lavorare progressivamente con tutti i consiglieri, trattando materie di volta in volta differenti ed evitando un fenomeno di eccessiva personalizzazione del rapporto Consigliere/AUPP. Rimane, tuttavia, molto ridimensionato l'obiettivo di considerare l'UPP come team in grado di gestire varie attività in relazione alle esigenze nel tempo di una sezione, superando anche problemi di gestione organizzativa delle assenze o carenze nelle diverse mansioni.

Infine, è da considerare un particolare UPP costituita presso la Corte d'Appello di Milano; si tratta di un ufficio trasversale, composta da un addetto UPP per ogni sezione civile e penale, con il compito di verificare (in collaborazione con le cancellerie) le sentenze riformate dalla Corte, così da segnalarle ai giudici di primo grado.

Il quadro che emerge permette di sviluppare alcune riflessioni sul periodo di prima attuazione dell'UPP a seguito del reclutamento degli addetti finanziato dal PNRR.

Una prima riflessione sottolinea l'importanza di analizzare i modelli organizzativi adottati a livello di sezione, e non solo a livello di ufficio giudiziario: le sezioni hanno compiti specifici definiti dalle materie attribuite, un proprio spazio discrezionale per quanto riguarda le modalità gestionali, un carico di lavoro che deriva sia dalle materie che dalla storia della sezione stessa, oltre che una dotazione.

Una seconda lezione riguarda il fatto che le soluzioni individuate sono in gran parte in linea con quanto programmato nel Progetto organizzativo del dicembre 2021; tuttavia, le interviste hanno permesso di far emergere, in alcune situazioni, il permanere di

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

alcune criticità sia culturali che di capacità organizzative, poiché la presenza degli addetti implica uno sforzo aggiuntivo in termini prima di tutto di interazione, e poi di coordinamento, monitoraggio, formazione sul lavoro, gestione logistica, ecc. Un ulteriore aspetto da approfondire è costituito dall'effettiva interazione fra le varie componenti, compresi il personale in tirocinio/borsa, gli ausiliari, ecc.

Infine, rimane da trattare il ruolo e il contributo degli addetti con competenza informatica e statistica. Il loro numero presso la Corte d'Appello di Milano non è ancora tale da prefigurare UPP che possano costituire una vera e propria 'tecnostuttura' (in collaborazione con Magrif e RID, ufficio statistica, ecc.) a servizio di tutto l'Ufficio.

Sulla base di queste analisi, il passaggio successivo sarà quello di stimare il contributo che gli AUPP (e del modello organizzativo adottato) forniscono ai risultati di performance delle sezioni (durata prognostica/*disposition time*, indice di ricambio/clearance rate, risultati di specifiche fasi del percorso del fascicolo, ecc.) tenendo conto delle altre variabili che concorrono a questi esiti (dotazione di personale, ammontare dell'arretrato, caratteristiche delle materie, eventi congiunturali, ecc.). Presso la Corte d'Appello di Milano è stata adottata una rappresentazione a 'semaforo' per comunicare ai presidenti di sezione l'andamento del flusso dei procedimenti rispetto agli obiettivi di riduzione dell'arretrato ultra-biennale e del *disposition time*; inoltre, questi indicatori sono stati proiettati al 2026 sulla base della produttività attuale, fornendo così indicazioni sui miglioramenti eventualmente da introdurre.

I risultati rilevati evidenziano un sostanziale miglioramento degli indicatori; si tratta, tuttavia, di analisi che ancora risentono del breve periodo di attività degli UPP, per cui non possono essere tratte conclusioni affrettate. L'obiettivo è quello di approfondire le analisi per poter isolare in modo più preciso il reale apporto di questa innovazione.

Si consideri che la creazione di una banca dati conciliativa, adottata per la prima volta presso il Tribunale di Bari, è stata validata, dal CSM, tra le buone pratiche (n. 2526) suscettibili di essere replicate in altri uffici giudiziari<sup>3</sup>.

### **3. Giustizia Predittiva**

---

<sup>3</sup> Cfr. Csm, *Manuale ricognitivo delle buone prassi e dei modelli di organizzazione più diffusi negli uffici giudiziari italiani*, in [www.csm.it](http://www.csm.it). Sull'esperienza barese v. V. Spagnoletti, *La banca dati conciliativa (BDDC) e la rilevazione informatica dell'incidenza dell'attività conciliativa del giudice sulla definizione del contenzioso civile*, in [www.ilprocessotelematico.it](http://www.ilprocessotelematico.it), 23 febbraio 2016; M. Delia, *Il giudice e le nuove combinazioni endoprocessuali nei moduli della mediazione. Gli artt. 185 e 185 bis c.p.c.*, in *Nuova proc. civ.*, 2/2015.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

La giustizia predittiva si occupa della possibilità di prevedere l'esito di sentenze, attraverso calcoli matematici, algoritmi e trova la sua principale linfa legittimante nell'art. 3 Cost. e nell'art. 348 bis c.p.c.. In altri Paesi è già una realtà consolidata. Il diritto nasce per attribuire certezza alle relazioni umane, tramite una complessa attribuzione di diritti e doveri.

Predire l'esito di un giudizio: una frontiera che finora sembrava impossibile ma che sta divenendo realtà grazie al progetto di ricerca, unico in Italia, dell'Università *Ca' Foscari* di Venezia (Centro Studi Giuridici) in collaborazione con la Corte di Appello di Venezia e Unioncamere del Veneto e realizzato grazie all'apporto tecnico di *Deloitte*. In questo caso si tratta di uno strumento di Intelligenza Artificiale basato su *Natural Language Understanding & Processing* per favorire la conoscenza dell'orientamento giuridico prevalente per alcune tematiche di interesse giuslavoristico (licenziamento per giusta causa e giustificato motivo soggettivo).

Più di 800 sentenze dei Tribunali del Veneto sono alla base dell'algoritmo che regola la piattaforma.

Adalberto Perulli, Ordinario di diritto del lavoro a *Ca' Foscari* e direttore del Centro Studi Giuridici dell'ateneo veneziano, precisa che "si tratta, del primo prototipo di intelligenza artificiale applicata alla giurisprudenza realizzato in Italia".

E' stato quindi possibile raccogliere e indicizzare tutta la giurisprudenza di un triennio in materia di licenziamento per motivi soggettivi relativa al distretto della Corte di Appello di Venezia, catalogarla e anonimizzarla, per consentire all'algoritmo di fornire una valutazione probabilistica dell'esito di una causa.

In questo modo, si fornisce al giudice - ed eventualmente anche agli altri operatori della giustizia - un applicativo ausiliario realmente "intelligente", in grado di rendere più efficiente, consapevole e veloce l'attività decisionale, che rimane e deve rimanere saldamente in capo agli esseri umani.

Si potrebbe, dunque, definire la giustizia predittiva come quella parte di tecnologia finalizzata a realizzare dispositivi che, percependo il proprio ambiente mediante l'acquisizione di dati, l'interpretazione dei dati strutturati o non strutturati raccolti, il ragionamento sulla conoscenza o l'elaborazione delle informazioni derivate da questi dati, individuano le azioni più utili da intraprendere per velocizzare le attività ed evitare eventuali errori umani nell'esercizio della giurisdizione, con l'obiettivo di rafforzare la certezza dell'ordinamento giuridico, attraverso il contenimento del soggettivismo giudiziario.

Gli stessi autori riconoscono, poi, che vi sono dei settori dell'ordinamento in cui non è possibile applicare i modelli matematici interpretativi (es. quelli in cui si deve valutare l'interesse superiore del minore).

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Un altro metodo (cd. *induttivo*) per giungere ad un modello di giustizia predittiva è quello su base essenzialmente statistica, come quello attuato dalla Corte di Appello di Brescia, con cui viene in considerazione un *ventaglio di opzioni* che hanno in comune l'applicazione di sofisticate tecnologie sia con finalità di carattere analitico/induttivo sia con finalità prospettico-predittivo: si tratta, in buona sostanza, di individuare l'orientamento del Tribunale o della singola sezione su una determinata tipologia di controversie, al fine di orientare meglio le scelte delle parti e dei difensori: l'analisi, diversamente dal caso precedente, si basa sull'inserimento dei dati quali i soli precedenti giudiziari, senza i singoli atti delle parti; si guarda il numero di precedenti, così da predire come si orienterà il giudice.

È recente la proposta di legge (del 5 maggio 2022) di *introduzione dell'articolo 5-bis nella Legge 27 luglio 2000, n. 212* (cd. *statuto del contribuente*) concernente l'istituzione di una piattaforma telematica di giustizia predittiva in materia tributaria, che si pone come obiettivi: 1) certezza del diritto: si afferma nella proposta di legge che "ogni persona deve essere in grado di valutare e prevedere, in base alle norme generali dell'ordinamento, le conseguenze giuridiche della propria condotta"; 2) principio di eguaglianza ex art. 3, comma primo, Cost.; 3) deflazione del contenzioso: professionisti e cittadini, in maniera non vincolante, possono conoscere preventivamente i possibili esiti di un giudizio e quindi scegliere eventualmente di desistere dall'azione giudiziaria e/o di ricorrere agli ADR.

La Corte di Appello di Bari ha da tempo avviato un progetto, denominato "*Praedicta*", con un gruppo di lavoro composto da Magistrati dei diversi uffici e settori di tutto il territorio (civile, penale, minorile, lavoro), in convenzione con l'Università degli Studi di Bari, volto proprio ad elaborare idee sulle possibili applicazioni della giustizia predittiva nel distretto di Corte di Appello, anche attraverso la creazione di banche dati e l'elaborazione di algoritmi.

La Corte di Cassazione e la Scuola Universitaria Superiore IUSS Pavia hanno avviato una collaborazione strategica, tra la stessa Scuola e il Centro Elettronico di Documentazione (C.E.D.) della Corte, per lo sviluppo di ricerca avanzata nel settore degli strumenti tecnici per la raccolta e l'organizzazione del materiale giuridico digitale, e tra gli obiettivi: 1) predizione dell'esito dei processi decisionali giudiziari, amministrativi e politici; 2) creazione automatica di massime (*summarization*).

In Italia si sta diffondendo un'intensa attività imprenditoriale rivolta al mondo legale ed agli studi legali. Le c.d. *Start-up Legal Tech* lavorano già insieme a Studi Legali. In questi ultimi tre anni *Microsoft* ha investito in Italia 20 milioni di euro per piattaforme

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

digitali e di AI e, difatti, gli esperimenti presso alcune Corti d'Appello italiane vedono la partnership di società multinazionali o di studi professionali internazionali.

Le funzioni possono essere: stima dei tempi per ottenere una decisione dinanzi a quel tribunale, addirittura dinanzi a quel giudice specifico; suggerimenti di argomentazioni e di set di prove da utilizzare o da non utilizzare davanti a quel determinato giudice; il probabile esito di una causa; la selezione di avvocati sulla base delle loro vittorie ottenute in quel tipo di cause davanti a quel determinato giudice.

Un esempio è l'app *DoNotPay*, si presenta come il primo *robot-lawyer* al mondo, che pigiando "*Solve this problem for me*" può risolvere il tuo caso. Tuttavia, la stessa app sottolinea che può risolvere casi semplici e non contenziosi complessi.

L'Italia ha una grande esperienza in tema di banche dati giurisprudenziali, il C.E.D. (Centro elettronico di documentazione) ha cominciato a funzionare nel 1970, nel 1973 ci sono stati i primi collegamenti con le Corti d'Appello.

"*ItalGiure*" è stata una delle prime banche dati di giurisprudenza di legittimità al mondo ed oggi è tra le più complete perché ha 36 milioni di documenti. Il problema rimane la raccolta della giurisprudenza di merito: l'archivio di merito era stato progettato insieme a quello di legittimità, però siccome si basava sull'inserimento di sentenze a titolo volontario da parte dei giudici, che le emettevano, entrò da subito in crisi e nel 2004 fu abbandonato.

"*ItalGiure*" venne riproposta nel 2016 come banca dati della giurisprudenza di merito, ma il problema che affiorò rimaneva l'inserimento delle sentenze. Per risolvere tale problematica si è optato dapprima alla registrazione delle sentenze con dei criteri definiti dai presidenti delle Corti d'Appello e dei Tribunali, nel 2017 una delibera del CSM individuò delle linee guida per la registrazione, affidando la supervisione ai capi degli uffici, ma le difficoltà permasero.

L'art 47 quater dell'Ordinamento Giudiziario prevede, tra i compiti specifici dei Capi delle sezioni dei Tribunali, quello di tenere riunioni periodiche per affrontare l'interpretazione e le diversità di orientamento che si creano in seno alle sezioni, non per frenare questi diversi punti di opinione ma per evitare le diversità inconsapevoli o non sufficientemente meditate. Quindi, si può dire che l'individuazione dell'orientamento nelle sezioni di merito in Italia non solo è lecito, ma addirittura un obiettivo perseguito dalla legge. L'ulteriore passo sarebbe quello di rendere pubblico questo orientamento ai cittadini e agli avvocati.

Nel sito della Corte di Appello di Bari vi è un'apposita sezione intitolata "Progetto prevedibilità delle decisioni", attraverso la giurisprudenza su determinate casistiche



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

ricorrenti si è cercato di dare inizio ad una giustizia predittiva con l'aiuto dei tirocinanti e la supervisione dei Capi delle sezioni.

Sistemi più strutturati sono quelli della Corte di Appello di Venezia con l'aiuto del Centro Studi giuridici dell'Università *Ca' Foscari* e l'azienda "*Deloitte*", e il progetto della Corte di Appello di Brescia con i Dipartimenti di giurisprudenza e statistica dell'Università di Brescia, finanziato dalla Fondazione della Comunità Bresciana.

Vantaggi: l'identificazione della *ratio decidendi* attraverso l'applicazione di un algoritmo potrebbe far rendere una decisione priva di fattori contingenti, quali stanchezza, la mancanza di conoscenze aggiornate, lo stress, ed in questo modo superare ciò che di negativo può avere un giudice essendo pur sempre un essere umano. Mentre è impossibile che una persona fisica possa avere tutte le conoscenze tecniche necessarie per risolvere un determinato caso, l'algoritmo invece potrebbe avere una memoria e una capacità di apprendimento illimitate. Inoltre, è risaputo che la decisione del giudice è influenzata dall'ora del giorno. È stato dimostrato che è più probabile ottenere un giudizio favorevole all'inizio della giornata o dopo un pasto.

Se ci si affaccia oltre le nostre Alpi, l'Estonia dal 1997 ha avviato il progetto "*e-Estonia*", la piattaforma digitale che permette anche la risoluzione di controversie giudiziarie del valore massimo pari a € 7.000. Le parti di un contenzioso inseriscono tutti i dati, gli atti e i documenti, affidando ad un algoritmo la soluzione del caso; qualora le parti volessero impugnare tale sentenza hanno sempre il diritto di presentarsi davanti un giudice umano. Il Ministero della giustizia estone ha deciso di alleggerire il lavoro dei giudici e delle cancellerie utilizzando un sistema di intelligenza artificiale per sgravare i compiti delle cancellerie e dei magistrati.

Riguardo i problemi applicativi, un primo problema è quello della selezione delle decisioni con criteri prefissati, in particolare la massimizzazione delle decisioni deve avvenire con linguaggio chiaro ed accessibile a tutti, questo è un lavoro che andrà svolto in modo manuale. L'algoritmo lavora sulla base di un materiale catalogato, ma se il lavoro di inserimento è affidato ai tirocinanti con poca esperienza, il risultato non potrà essere quello sperato.

Inoltre la statistica giudiziaria non permette di differenziare le sentenze, per cui un precedente di un giudice poco scrupoloso varrà quanto una sentenza di un collega molto più autorevole.

L'algoritmo, inoltre, non permette di scandagliare tutte le peculiarità del caso concreto. Ancora, gli algoritmi sono di tipo induttivo, da casi pratici si risale ad una regola generale, mentre il ragionamento deduttivo è privo di vizi logici, il metodo induttivo si presta a delle fallacie perché la generalizzazione per casi particolari non sempre porta a risultati soddisfacenti.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Il rischio è generalizzare delle false: se vengono inserite più volte nel sistema delle sentenze " $x=y$ " contenenti l'errore, perché giusto sarebbe " $x=a$ ", la ripetizione di questo errore nell'algoritmo viene trasformata in certezza e tenderà quindi a dare dei falsi orientamenti del caso  $x$ .

Ciò potrà produrre non solo un errore di una condanna, ma potrà anche arrestare l'evoluzione del diritto, in quanto questo ragionamento può farsi non solo sulla prevedibilità delle decisioni, ma anche sulle tesi giuridiche, se nel sistema per più volte è stato ripetuto che quella tesi giuridica ha un basso livello di successo perché così rilevato da molti precedenti, nessuno poi proporrà questa tesi, rischiando di limitare la creatività degli stessi avvocati.

Nella peggiore delle ipotesi il giudice "pigro" potrebbe considerare il risultato dell'algoritmo quale punto di arrivo, e conformarsi alla giustizia predittiva.

Dunque, l'intelligenza artificiale nel campo della giustizia risulta sicuramente un utile strumento per la selezione delle informazioni, ma solo per avere un supporto qualitativo e tempestivo per svolgere un'attività legale; peraltro anche il giudice potrà nella propria attività accedere agli algoritmi, ad esempio per sapere cosa la più autorevole giurisprudenza riferisce su un determinato argomento, ma in nessun modo si dovrà sostituire la decisione del giudice con una macchina perché il libero convincimento del giudice è un elemento prezioso.

L'introduzione di un meccanismo di giustizia predittiva, all'interno dell'ordinamento giuridico, consentirebbe, inoltre, di accrescere il ruolo degli attuali sistemi di risoluzione alternativa alle controversie, dal momento che, in caso di previsione dell'esito negativo di una determinata controversia, le parti potranno direttamente optare per le a.d.r., con un forte risparmio economico e temporale tanto per le parti quanto a beneficio del sistema giudiziario. In tal modo, si discentivano le cause temerarie.

Vi sono in atto cinque progetti in via di sperimentazione: uno della Corte d'appello di Venezia con l'Università *Ca' Foscari* e la società *Deloitte*, uno della Corte di Appello di Bari, uno del Tribunale di Firenze, uno dei Tribunali di Genova e Pisa con l'Università *S. Anna* di Pisa, ed uno di Corte e Tribunale di Brescia con la locale Università. Il progetto di Brescia nasce da una convenzione del 6 aprile 2018 sottoscritta da Corte di Appello di Brescia, Tribunale di Brescia e Università di Brescia.

In primo luogo si è voluto superare la massima giuridica per arrivare a caso e *abstract*.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

#### **4. Monitoraggio dei flussi in ingresso. Obiettivi PNRR Giustizia: riduzione *disposition time* e riduzione arretrato civile**

L'art. 111 comma 2 della Costituzione italiana e l'art. 6 par. 1 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sanciscono, seppur siano rispettivamente strutturati in modo differente, il diritto alla ragionevole durata del processo dalle cui nozioni, intese come diritto soggettivo, discende la risarcibilità del danno per il pregiudizio subito da processo irragionevolmente lungo – di natura prettamente civilistica – dovuto sia da ragioni di complessità istruttoria e decisoria o dalla maggiore o minore solerzia nell'espletare le attività e sia dalle mere ed eventuali condotte dilatorie dei ricorrenti.

Il tutto, però, nel riguardo di non cedere alla tentazione di velocizzare i procedimenti a scapito delle altre garanzie costituzionali quali, appunto, il diritto di difesa, l'imparzialità del giudice e la natura cognitiva del processo stesso.

Per di più, quando il riconoscimento di un diritto arriva troppo tardi quel diritto non può ritenersi effettivo.

A tal proposito, il *disposition time*, infatti, essendo la misura di durata utilizzata a livello europeo che individua il tempo medio di definizione dei procedimenti, occorre in aiuto confrontando il numero di quelli pendenti alla fine di un periodo di riferimento con il numero di quelli definiti in quel periodo, e dal cui risultato è possibile segnalare i nuovi obiettivi esigibili a livello nazionale anche e soprattutto perché i dati sulla durata dei procedimenti variano consistentemente da un ufficio all'altro.

Nonostante non sia ancora chiaro se il risultato attuale sia riconducibile a un incremento effettivo delle performance e/o all'applicazione massiccia di misure che limitano e scoraggiano l'accesso alla giustizia, come i filtri di domanda ai gradi superiori e l'incremento dei costi di avvio dei processi, ammirevole è constatare, come, a distanza di alcuni anni dalle riforme legislative varate, inizino a intravedersi sintomi di miglioramento.

Pertanto, è importante agire sui fattori più rilevanti dell'offerta di giustizia tra cui: la quantità e qualità delle risorse finanziarie e umane disponibili, gli assetti organizzativi e di *governance* degli uffici giudiziari, il grado di efficienza nell'impiego delle risorse, il grado di informatizzazione degli uffici e il monitoraggio dei processi.

Infatti, gli indicatori di raggiungimento degli obiettivi quantitativi negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) specificano che i target esigibili a livello nazionale riguardano, facendo riferimento ai dati corrispondenti del 2019 (*baseline* per verificare il valore di riduzione dell'arretrato), sia la riduzione del *disposition time* complessivo (cioè riferibile ai tre



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: “Modelli, Sistemi e Competenze per l’implementazione dell’Ufficio per il Processo”

CUP: H29J22000390006

gradi di giudizio), di almeno il 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026 sia la riduzione dell’arretrato civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di Appello entro fine 2024 e, in definitiva, del 90% entro giugno 2026.

Sino al 2019, invece, per quanto riguarda i procedimenti civili, a livello nazionale, il *disposition time* per i Tribunali era di 556 giorni, per le Corti d’appello 654 giorni e per la Corte di Cassazione 1.302, per un totale di 2.512 giorni.

Quindi, stando al rispetto dei citati obiettivi, nel 2026 il *disposition time* dei procedimenti civili a livello nazionale per i tre gradi di giudizio dovrà essere pari a circa 1.500 giorni.

Già dalla *Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori Pnrr 2022* i valori per quanto riguarda la riduzione della durata dei processi, sia civili che penali, e la diminuzione dell’arretrato di Tribunali e Corti Superiori sono in palese corso di miglioramento, tant’è che se si analizzano i valori per tipologia di ufficio, il *disposition time* si è già ridotto del 18,4% nel civile, del 13,9% nel penale, con una totale riduzione dell’arretrato civile pari a 6,7% in Tribunale e 24,1% in Corte di Appello e, infine, in Corte di Cassazione, si rileva, un positivo andamento del *disposition time* con un miglioramento del 25,1% nel civile e del 23,1% nel penale.

È stata proprio l’analisi dei “numeri” delle pendenze, degli arretrati, delle domande e delle sopravvenienze che ha comportato in maniera determinante – sino, per l’appunto, alla predisposizione del PNRR – la necessità di imposizione del raggiungimento dei succitati obiettivi numerici finalizzati all’abbattimento dell’arretrato e alla anzidetta riduzione degli indici di stima di durata processuale.

Il rispetto dei target negoziati con la Commissione Europea nei tempi previsti è condizione per ricevere le successive tranches del PNRR.

La “*Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori del PNRR*” esamina i risultati del comparto Giustizia nel primo semestre 2022 ed è condotta attraverso una serie di indicatori. La Direzione generale di statistica ha elaborato un kit statistico che riporta a livello distrettuale e nazionale, per ciascun Tribunale e Corte di Appello: l’andamento dei flussi e delle pendenze; del clearance rate; del *disposition time* e dell’arretrato civile e penale.

Nella misura dell’arretrato, un valore importante è il clearance rate ovvero la misura utilizzata a livello europeo per monitorare, in un determinato periodo di riferimento, la capacità del sistema giudiziario e del singolo ufficio, di smaltire i procedimenti sopravvenuti.

Il clearance rate si calcola come rapporto tra procedimenti *definiti* e procedimenti *sopravvenuti*, e quando registra un valore superiore all’unità, indica che sono più i

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

procedimenti definiti di quelli sopravvenuti, con conseguente smaltimento dell'arretrato giudiziario.

Esaminando il *clearance rate* del I semestre 2022, la Relazione riporta per il Tribunale un rapporto dell'1,14 tra procedimenti definiti e iscritti, in crescita rispetto al 2020 e 2021, in Corte di Appello dell'1,29 anch'esso migliorativo rispetto all'1,20 dello scorso anno, e una performance sicuramente migliore in Cassazione dove si è passati dallo 0,85 del 2019 al 1,29 del 2022.

La definizione di arretrato che qui interessa comprende, per i tribunali, tutti i procedimenti pendenti da oltre tre anni in area SICID (Affari civili contenziosi, Controversie agrarie, Controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria; Affari di volontaria giurisdizione, Procedimenti speciali e sommari), con l'esclusione della materia del Giudice Tutelare, dell'Accertamento Tecnico Preventivo in materia previdenziale (ATP) e dell'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata".

Per la corte d'appello sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre due anni.

#### **4.1. Indicatori di performance quantitativi**

Il buon andamento della pubblica amministrazione si fonda sul principio che la sua attività, volta alla realizzazione dell'interesse pubblico, si conformi ai criteri dell'efficacia ed efficienza.

L'efficienza è generalmente definita come rapporto tra la produzione e la quantità di fattori produttivi utilizzati.

L'efficacia, invece, misura il rapporto tra i risultati ottenuti e quelli desiderabili.

Anche se esistono numerose metodologie e relativi indicatori utilizzabili per misurare l'efficienza e l'efficacia di un sistema giudiziario, a livello internazionale gli osservatori si concentrano principalmente sui seguenti:

- Durata dei procedimenti
- Pendenze e arretrato
- Indicatori di "giusto processo" (qualità del sistema).

*Durata effettiva*: 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 il procedimento.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Dal 2013 il Ministero della Giustizia italiano, tra i primi in Europa, si è dotato di un moderno sistema di *datawarehouse* (collezione di dati strutturati) 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.

I procedimenti avviati in un ufficio giudiziario, di qualsiasi natura essi siano, 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*.

Le pendenze possono essere distinte in due sottoinsiemi di procedimenti: l'insieme delle pendenze fisiologiche, che comprende quei processi o cause avviati da "poco" tempo, ossia che hanno una possibilità di essere completati entro un lasso di tempo ragionevole; l'insieme delle pendenze patologiche, quelle cioè, che alla data di riferimento, non sono state risolte 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.

A livello internazionale è possibile misurare solo le pendenze, mentre a livello nazionale sono disponibili anche i monitoraggi dell'arretrato.

In relazione alle pendenze del contenzioso civile in I grado, abbiamo ancora le pendenze più alte d'Europa ma dal 2014, stiamo rientrando nel "gruppo".

Il concetto di qualità è applicabile anche ai servizi anche se, soprattutto nel settore giustizia, è molto più difficile ottenere indicazioni.

*Come valutare se in media le risposte del sistema giudiziario siano di qualità elevata?*

Un indicatore - indiretto - utilizzato per questo scopo è quello del "tasso di impugnazione" (ancora meglio se analizzato insieme al tasso di "revisione" delle pronunce).

L'ipotesi sottostante è che decisioni di bassa qualità portino con maggiore probabilità a un ricorso o che i ricorsi siano più frequenti ove vi sia maggiore incertezza sui possibili esiti.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Questa posizione ha acceso un ampio dibattito a livello europeo tra chi è critico rispetto a una qualunque forma di misurazione della qualità e chi invece lo considera un valido criterio oggettivo.

I critici sostengono che in moltissimi casi l'appello non dipende dalla scarsa qualità della decisione di primo grado, ma è il frutto di comportamenti tattici indipendenti dalla qualità della decisione (si pensi ai casi di appello intentati a solo scopo dilatorio; d'altra parte se l'esito fosse altamente prevedibile, con maggiore probabilità di soccombenza, il ricorrente non sosterebbe i costi di una impugnazione).

Un indicatore ancora più puntuale della qualità (intesa nell'accezione di prevedibilità) sarebbe una misura di quanto casi simili vengano decisi in modo differente in uffici diversi.

## **5. Monitoraggio sull'efficienza dell'Ufficio per il processo e sostenibilità degli obiettivi del recovery della giustizia. I risultati del questionario a cura della XIV commissione ANM**

Il C.S.R. *Country Specific Recommendations n. 4* (Raccomandazioni specifiche per il paese) riguarda la giustizia e punta "ad aumentare la trasparenza e la prevedibilità della durata dei procedimenti civili e penali [...]".

Si sottolinea l'importanza della creazione di servizi di monitoraggio sull'andamento dei flussi sia statistici e organizzativi:

- il primo funzionale alla piena attuazione della milestone sul continuo monitoraggio (dal momento che le risorse ivi addette potranno e dovranno interloquire direttamente con gli uffici del Ministero competenti, al fine di verificare, in ottica di collaborazione continua, l'andamento di ogni singolo ufficio per le finalità PNRR);
- il secondo, connesso al primo, diretto a controllare l'andamento della lavorazione dei fascicoli pendenti, eliminare le c.d. false pendenze, nonché verificare che le misure adottate rispondano al risultato atteso in termini di miglioramento della performance dell'ufficio.

Le unità assegnate a ciascun ufficio saranno deputate alle interlocuzioni periodiche con la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa, già competente per le verifiche sui flussi statistici e con le altre direzioni generali e unità di staff del Dipartimento (controllo di gestione e staff organizzativo), per quanto riguarda gli aspetti e le ricadute sull'andamento organizzativo del lavoro.

Il monitoraggio fornisce ogni trimestre informazioni a livello nazionale sull'andamento dei procedimenti pendenti civili e penali e dell'arretrato civile.

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

Le statistiche sulle pendenze misurano il numero di procedimenti aperti alla fine del periodo.

Le statistiche sull'arretrato rilevano i procedimenti che, alla data di riferimento, non sono stati risolti entro i termini di ragionevole durata previsti dalla legge (cosiddetti procedimenti "a rischio Pinto") :

- 3 anni per i procedimenti in primo grado
- 2 anni per i procedimenti in appello
- 1 anno per i procedimenti in Cassazione

Il Monitoraggio nazionale, elaborato trimestralmente, sull'andamento dei procedimenti pendenti civili e penali e dell'arretrato civile evidenzia per il terzo trimestre 2022 un miglioramento rispetto alla fine del 2021.

Sebbene i due dati non siano immediatamente confrontabili, qui si considera il totale dei procedimenti pendenti dinanzi a tutti gli uffici giudiziari italiani, la tendenza osservata è coerente con quella rilevata in ambito PNRR.

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 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.

Oggetto di rilevazione sono i procedimenti pendenti dinanzi a tutti gli uffici giudiziari italiani (Corte di Cassazione, Corte d'appello, Tribunale ordinario, Giudice di pace e Tribunale per i minorenni), distinti per area SICID (affari contenziosi, controversie in materia di lavoro e previdenza, procedimenti speciali e sommari e volontaria giurisdizione) e SIECIC (procedure esecutive e concorsuali). Sono esclusi dal calcolo i procedimenti del giudice tutelare, quelli di accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale (ATP) e l'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata".

Le misure volte a prevenire la diffusione del contagio e gli interventi di sostegno economico e finanziario alle famiglie e alle imprese adottati nel corso del 2020 e nei primi mesi del 2021 hanno determinato un calo significativo delle iscrizioni e delle definizioni dei procedimenti civili.

Negli ultimi mesi, il regredire della pandemia ha consentito un progressivo allentamento di tali misure con conseguente ripresa dell'attività economica e sociale.

In prospettiva, l'uscita dall'emergenza si accompagnerà a importanti trasformazioni del sistema di produzione e dei rapporti economici e sociali.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Al fine di cogliere con tempestività i relativi effetti sull'attività giudiziaria la Direzione generale di statistica e analisi organizzativa ha avviato uno specifico monitoraggio mensile.

Ad aprile 2021, la Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa ha provveduto all'aggiornamento al 2020 delle statistiche del movimento e della durata effettiva (DE) dei procedimenti civili in Tribunale e in Corte d'appello.

A causa dell'emergenza Covid-19, nel 2020 l'attività giudiziaria ha subito un rallentamento. Il rapporto fornisce un quadro descrittivo a livello nazionale degli andamenti osservati nel periodo 2014-2020, quale ausilio ad una migliore comprensione delle ricadute dell'emergenza sanitaria sui procedimenti pendenti e sulla durata.

## **6. Dati CEPEJ 2022**

I dati del I semestre 2022 relativi al settore civile, segnalano un decremento rispetto ai valori del 2019. Partendo infatti dai numeri dell'anno precedente la pandemia, si assiste ad una crescita del *disposition time* del 22,6% nel 2020 e poi ad un decremento del 11,2% nel 2021, ed un successivo decremento del 18,4% nel I semestre 2022.

Scomponendo il dato nei singoli gradi di giudizio, si osserva ancora che tra il 2020 e il 2021 in Tribunale la **diminuzione del DT** è del 10,6% e dell' 11,5% in Corte d'Appello, e nel primo semestre del 2022, rispettivamente del 12,4% e del 12,8%. La performance migliore però è quella in Cassazione con una riduzione del 25,1% dal 2019 ad oggi.

Dati sull'arretrato civile

La Relazione mostra un aumento di arretrato durante la pandemia dell'1,9% in Tribunale e un calo in Corte di appello dello 0,4%. Il dato recupera in Tribunale nel 2021, passando a -3,8% e in Corte di Appello a -11,6 %. Nel I semestre 2022 il calo di arretrato civile in Tribunale registra il -6,7% e in Corte di Appello il -24,1%.

Il dato della riduzione dell'arrestato civile in Tribunale non è significativo come quello del secondo grado, e viene giudicato "contenuto" in relazione al target da raggiungere, anche se è ancora in fase iniziale l'effettivo contributo degli interventi di potenziamento degli Uffici del processo.

Nella misura dell'arretrato, un valore importante è il **clearance rate**, ossia la misura utilizzata a livello europeo per monitorare, in un determinato periodo di riferimento, la capacità del sistema giudiziario e del singolo ufficio, di smaltire i procedimenti sopravvenuti. Il clearance rate si calcola come **rapporto tra procedimenti definiti e procedimenti sopravvenuti**, e quando registra un valore superiore all'unità, indica che sono più i procedimenti definiti di quello sopravvenuti, con conseguente smaltimento dell'arretrato giudiziario.



*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

Esaminando il *clearance rate* del I semestre 2022, la Relazione riporta per il Tribunale un rapporto dell' 1,14 tra procedimenti definiti e iscritti, in crescita rispetto al 2020 e 2021, in Corte di Appello dell' 1,29 anch'esso migliorativo rispetto all'1,20 dello scorso anno, e una performance sicuramente migliore in Cassazione dove si è passati dallo 0,85 del 2019 al 1,29 del 2022.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## **Bibliografia/ Sitografia**

1. <https://www.csm.it/documents/21768/136300/Manuale+ricognitivo+delle+buone+prassi+e+dei+modelli+di+organizzazione+pi%C3%B9+diffusi.pdf/e41d3d1f-6aa8-4071-ae67-7d0bbe41f922>
2. <https://www.csm.it/documents/21768/136300/Buone+prassi+e+modelli+di+organizzazione+degli+uffici+giudiziari+aggiornamento+del+manuale+ricognitivo+approvato+con+delibera+del+7+luglio+2016%3B+bilancio+del+progetto+e+prospettive+future.++%28Delibera+di+Plenum+in+data+18.6.2018%29/aa471d84-7a48-03c6-7a4b-68fa83940427>
3. <https://www.csm.it/documents/21768/136300/Dalle+Buone+Prassi+ai+modelli+-+una+prima+manualistica+ricognitiva+delle+pratiche+di+organizzazione+pi%C3%B9+diffuse+negli+uffici+giudiziari+italiani+%28Delibera+di+Plenum+in+data+7+luglio+2016%29.pdf/06008923-bb13-41ab-8990-d770960e26e4>
4. [https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/33181/2016\\_07\\_05+FILE+delibera+e+manuale.pdf/5cf5dead-941f-4c8f-9294-1b5722ca1610](https://www.consiglionazionaleforense.it/documents/20182/33181/2016_07_05+FILE+delibera+e+manuale.pdf/5cf5dead-941f-4c8f-9294-1b5722ca1610)
5. <https://www.oralegalenews.it/magazine/06-aprile/le-best-practices-nel-sistema-giudiziario/4954/2019/>
6. <https://www.magistraturaindipendente.it/lesperienza-delle-buone-prassi-un-nuovo-modello-di-dirigente-per-gli-uffici-giudiziari1.htm>
7. <https://www.csm.it/web/csm-internet/il-progetto-buone-prassi>
8. <http://www.tribunale.matera.it/docs/pagine/modulistica/protocollo autorizzazione.pdf>
9. [https://www.giustizia.bari.it/best\\_practices/all rendicontazione buona prassi bddc marzo 2018.pdf](https://www.giustizia.bari.it/best_practices/all rendicontazione buona prassi bddc marzo 2018.pdf)
10. [https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno\\_giudiziario\\_2023\\_sintesi\\_relazione.pdf](https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/anno_giudiziario_2023_sintesi_relazione.pdf)
11. [http://www.procuragenerale.sassari.it/documentazione/D\\_16358.pdf](http://www.procuragenerale.sassari.it/documentazione/D_16358.pdf)
12. <https://www.giustiziainsieme.it/en/news/74-main/28-organizzazione-giustizia/2364-il-nuovo-ufficio-per-il-processo-un-modello-organizzativo-aperto-all-intelligenza-artificiale>

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## **PARTE SECONDA. FRANCIA.**

Il rapporto periodico della CEPEJ sulla valutazione dei sistemi giudiziari europei, la cui sesta edizione è stata pubblicata nel 2016, si basano principalmente su una valutazione della qualità della giustizia.

Il CEPEJ ha dedicato uno sviluppo alla "qualità del sistema giudiziario e delle parti in causa" in cui individua diversi fattori di qualità negli Stati membri quali: l'uso delle tecnologie informatiche all'interno dei Tribunali e l'esistenza di indicatori di gradimento per valutare la percezione degli utenti del tribunale sul servizio fornito dal servizio pubblico di giustizia. La relazione valuta anche l'efficienza e la qualità dell'attività dei tribunali e delle procure.

Questo lavoro svolto dalla CEPEJ consente di assicurare che gli Stati soddisfino le condizioni necessarie per la piena realizzazione dei principi di accessibilità ed equità della giustizia e quindi di assicurare le garanzie della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti umani.

A fronte di ciò le *best practices* evidenziate sono:

### **1. Accoglienza del litigante: accoglienza specifica e centralizzata all'interno dei tribunali**

La Francia ha istituito da diversi anni uffici anagrafici unici, competenti su tutto lo stesso sito giudiziario. Dal 2015 è attivo in tutte le sedi giudiziarie il servizio unico di accoglienza delle parti in causa (SAUJ). Consente al convenuto che si presenta in un tribunale di ottenere informazioni generali, informazioni specifiche sulla sua procedura e di compiere determinati atti processuali direttamente presso la reception di un tribunale indipendentemente dalla sua competenza materiale o territoriale. Il SAUJ ha giurisdizione sull'intero distretto giudiziario. L'obiettivo della riforma intrapresa è quello di fornire informazioni di migliore qualità a coloro che si presentano nei tribunali e non di far gravare sui cittadini la complessità dell'organizzazione della giustizia. Affiancati da strutture di supporto per l'accesso al diritto, i SAUJ sono destinati negli anni a venire a diventare coordinatori di azioni a sostegno dell'accesso al diritto e alla giustizia negli ambiti della vita quotidiana (famiglia, salute, previdenza, lavoro, persone, consumi, sovraindebitamento, ecc.).

In Francia il servizio di accoglienza unica per le parti in causa non si limita a indirizzare l'utente verso altri servizi giudiziari. All'interno di questa accoglienza centrale deve poter essere accorpata un'accoglienza specifica all'interno di altri servizi per evitare

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

che la parte in causa debba recarsi presso più sportelli per ottenere una risposta alla sua richiesta.

## **2. Un elevato livello di informazione alle parti sul processo: fasi processuali e scadenze**

In tema di informazione al pubblico, l'attenzione degli Stati si è concentrata in gran parte sulla fase che precede il rinvio al giudice (informazione legale, modalità alternative di risoluzione delle controversie, potenziamento dell'accoglienza e portale di informazione).

In Francia, in materia civile, può essere stabilito un calendario processuale tra le parti sin dalla prima udienza preliminare e gli atti o le conclusioni depositati in ritardo possono essere respinti dal giudice. Dall'inizio del 2018, il portale del litigante consentirà a qualsiasi cittadino che vi acconsenta di seguire online lo stato di avanzamento del suo procedimento e di conoscere le diverse fasi fino alla pronuncia della sentenza definitiva.

## **3. Organizzazione del tribunale e assistenza nell'operato del giudice**

In Francia, il Giudice non ha un ufficio virtuale. Pertanto, dinanzi ai tribunali civili, le varie applicazioni relative alle cause civili assicurano la registrazione delle cause e consentono l'ottenimento di dati statistici e lo sviluppo di strumenti di monitoraggio. Il sistema dei tribunali amministrativi, Skipper, è anche un sistema di registrazione che consente di ottenere dati in tempo reale sull'attività del tribunale, in parte arricchiti dalle trasmissioni del Consiglio di Stato.

## **4. Aumento dell'uso di metodi alternativi di risoluzione delle controversie**

In Francia, la mancanza di regolamentazione dell'attività dei mediatori porta a un'offerta molto varia sul territorio nazionale e solo i mediatori familiari devono giustificare una formazione specifica. L'attività dei conciliatori è stata inquadrata dal 1978 da testi specifici che li impongono in particolare per giustificare la formazione.

## **5. Dati CEPEJ 2022**

**Disposition time:** il *disposition time*, ovvero la durata media prevedibile in giorni, calcolato dalla Cepej per i sistemi giudiziari francesi è il seguente:

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

- Primo grado: 348 giorni
- Secondo grado: 477 giorni
- Terzo grado: 425 giorni.

**Tassi di impugnazione:** Tasso impugnazione per 100.000 abitanti:

- Secondo grado: 0,33;
- Terzo grado: 0,03.

**Costi della giustizia:** un altro insieme di fattori che potrebbe contribuire a spiegare la performance del sistema francese riguarda i costi e le risorse che affluiscono al sistema.

Nello specifico il costo totale della giustizia francese è pari a 8.497.762.614 euro, ovvero 128,14 euro per abitante.

Invece, il costo dell'amministrazione della giustizia è di 4.249.220.442 euro, ovvero 66,07 euro per abitante.

**Dotazioni di personale giudicante e amministrativo:** più in dettaglio, analizzando la componente che riguarda il capitale umano e la sua organizzazione, dalla relazione CEPEJ risulta che i Giudici francesi per 100.000 abitanti sono 10,46/30.

Il salario lordo dei Giudici di primo grado è di 41.552 euro, mentre quello dei Giudici della Corte Suprema è di 116.671 euro.

Il personale amministrativo che lavora nei tribunali e nelle corti rappresenta una risorsa preziosa del sistema giudiziario. Lo staff totale è pari a 22.360, di cui 18.816 staff che assiste il giudice, 2.493 staff amministrativo e 1.051 staff tecnico.

**Clearance rate:** il *clearance rate* (o indice di rotazione dei procedimenti iscritti) misura il rapporto tra numero di casi definiti e numero di casi iscritti. Esso misura la capacità di un ufficio o di un intero sistema giudiziario di definire (e quindi smaltire) i casi sottoposti al giudizio in un intervallo di tempo.

Un tasso minore di 1 indica che nell'unità di tempo considerata, il sistema giudiziario non riesce a lavorare una quantità di affari pari al numero di iscrizioni di nuovi affari, con la conseguenza che si tenderà a generare arretrato. Viceversa, un indice che assume un valore maggiore di 1 denota una produttività più alta della domanda e quindi una capacità del sistema giudiziario di lavorare una quantità di affari pari a quella in ingresso nell'ultimo periodo con l'aggiunta di una quota di affari pendente da periodi precedenti.

Il clearance rate calcolato dalla CEPEJ per la Francia è pari al 94%.

**Disposition time e clearance rate:** la valutazione congiunta di *clearance rate* (che ha una dimensione più "dinamica") e *disposition time* (che ha una dimensione "statica") consente di raggruppare i Paesi in base a quanto sono virtuosi nelle due dimensioni.

Il quadrante "migliore", cui dovrebbero mirare a posizionarsi il sistema giudiziario, è quello in basso a destra poiché in esso si associano clearance rate maggiori del 100%



*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

e durata delle procedure (risoluzione delle cause civili di primo grado) inferiori a un anno, quindi durate ragionevoli dei procedimenti, in prospettiva in ulteriore diminuzione.

La Francia si colloca nel quadrante in basso a sinistra, ovvero con durata inferiore ad un anno, ma in aumento.

### **Bibliografia/ Sitografia**

1. <https://www.diritto.it/le-grandi-riforme-in-corso-nellordinamento-giudiziario-francese/>
2. <https://www.coe.int/it/web/portal/france>
3. [http://www.justice.gouv.fr/art\\_pix/manuel\\_cqfd\\_fr\\_20170831.pdf](http://www.justice.gouv.fr/art_pix/manuel_cqfd_fr_20170831.pdf)
4. <https://www.justice.fr/>

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## **PARTE TERZA. SPAGNA.**

### **1. Oficina Judicial come pratica virtuosa**

La *Ley Orgánica del Poder Judicial* ("Legge organica del potere giudiziario") definisce l'*Oficina Judicial* come l'organizzazione di carattere strumentale che serve da supporto e sostegno all'attività giurisdizionale di giudici e tribunali.

La sua struttura è stata concepita per migliorare l'efficacia, l'efficienza e la trasparenza dei procedimenti giudiziari, velocizzare la risoluzione di procedimenti ed i processi e migliorare la cooperazione e il coordinamento tra le distinte amministrazioni. La sua istituzione risponde pertanto all'impegno di un servizio pubblico al compromesso di avere un servizio pubblico di prossimità e di qualità conforme ai valori costituzionali e rispondente alle necessità attuali dei cittadini.

Si tratta di nuovo modello organizzativo che introduce moderne tecniche di gestione, basato sulla combinazione di diverse unità amministrative: le unità procedurali di aiuto diretto, equivalenti agli *ex juzgados*, (organo giurisdizionale monocratico) che assistono il giudice o il magistrato nella sua funzione giurisdizionale, e i servizi procedurali comuni, diretti dai cancellieri (*Secretarios Judiciales*) con esplicano e decidano tutte quelle funzioni non strettamente giurisdizionali come: ricezione di atti, notifiche, esecuzione di risoluzioni, formalità procedurali non giudiziarie, esame della ricevibilità delle domande, comunicazione di decisioni nei confronti delle parti, sanatoria di vizi di procedura, ecc.

Secondo alcuni però, l'attribuzione di funzioni a molteplici *juzgados* indipendenti, costituiti da un singolo giudice, coadiuvato da un *Secretario* e da alcuni funzionari, ha realizzato una marcata frammentazione del sistema, rendendo impossibile qualsiasi tentativo di promuovere economie di scala o introdurre prassi comportamentali e standard di prestazione, sia in termini di qualità che di efficacia del servizio erogato.

Il modello della *nueva oficina judicial* è diffuso in alcuni territori di competenza ministeriale (Mérida, Burgos, Cáceres, Ciudad Real, Cuenca, León, Murcia) e in qualche ufficio del País Vasco (Balmaseda, Bergara, Durango, Gernika, Tolosa), quindi è stato introdotto solamente in pochi uffici, e per lo più di piccole dimensioni e quasi esclusivamente nei territori di competenza ministeriale.

Salvo alcuni casi virtuosi – come Bergara (País Vasco), che si contraddistingue per l'alto livello d'efficienza raggiunto – in molte delle nuove strutture si registrano problemi gestionali e ritardi.

Il 5 Ottobre 2015 è stata introdotta la *Ley de Enjuiciamiento Civil* 42/2015, in riforma della Ley 1/2000, del 7 Gennaio.

Il pacchetto di riforma del 2015, al fine di snellire il processo civile, è intervenuto sull'organizzazione dell'*Oficina Judicial* con lo scopo di "digitalizzare" la giustizia e di

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

migliorare l'interoperabilità dei sistemi elettronici di gestione dei fascicoli nelle regioni. La legge è intervenuta sull'ufficio del processo anche con la introduzione del *Letrados de la Administracion de Justicia*, che sostituisce la figura dei Segretari Giudiziari. Già la legge 13/2009 aveva concesso molte competenze ai Segretari Giudiziari, (ora *Letrados de la Administracion de Justicia*) sia in materia di esecuzione, che in materia di ammissione della domanda. Hanno infatti la competenza a non ammettere le domande, e in caso di rigetto devono motivarlo al Giudice.

Questa figura svolge un primo, fondamentale, filtro per il lavoro del giudice poiché analizza, oltre ad alcuni atti processuali, anche la legittimazione del procuratore (che è una figura differente dal nostro avvocato poiché si incarica della parte più strettamente processuale del giudizio es. deposito istanze e atti), la competenza per materia e per valore del giudice ed ha la capacità di ammettere e di rigettare. In questo ultimo caso, motiverà al giudice. È quindi una figura processuale assimilabile all'assistente giudiziario del sistema italiano (cancellieri), ma con competenze più vaste di quelle proprie dei cancellieri italiani.

## **2. Modernizzazione del processo civile: LEC 2000**

La riduzione dei tempi processuali è dovuta all'opera di modernizzazione del processo civile spagnolo avutasi con la *Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil* (LEC 2000) che ha modificato profondamente il precedente sistema processuale caratterizzato da un primo grado prevalentemente scritto e un secondo grado informato al principio dell'oralità.

Con la LEC 2000 la prima istanza è maggiormente caratterizzata da oralità, concentrazione e immediatezza; a questa segue un appello che si svolge essenzialmente in forma scritta.

Gli obiettivi principali posti dalla legge sono stati il rafforzamento del giudizio di primo grado – in funzione di una sua più accentuata caratterizzazione come sede propria dell'accertamento dei fatti controversi -, e il rendere il giudizio d'appello una fase di controllo della sentenza di primo grado.

Viene prevista, inoltre, l'immediata esecutorietà delle sentenze di primo grado e, di conseguenza, il venir meno dell'effetto sospensivo, attribuito all'appello in via tendenzialmente generale nel regime processuale previgente. La valorizzazione del giudizio di primo grado ha corrisposto poi a un generale ridimensionamento del ruolo dell'appello.

La LEC del 2000 ha cercato di realizzare una semplificazione procedimentale, disciplinando due processi dichiarativi ordinari: uno ordinario e l'altro verbale.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

La struttura del giudizio ordinario ha assunto così tale configurazione: *demanda* (atto di citazione), *contestaciòn a la demanda* (comparsa di risposta), *audiencia previa al juicio* (udienza preliminare), *juicio y sentencia*.

### **3. La legge n. 42 del 2015**

La legge 42/2015 ha riformato le fasi del procedimento introducendo, per alcuni tipi di materie, un giudizio verbale improntato ai criteri di concentrazione, oralità ed immediatezza e modificando il monitorio.

La legge, infatti, ha modificato il giudizio verbale, chiedendo che la comparsa di risposta (*contestaciòn*) si realizzi per iscritto in 10 giorni. La struttura del giudizio verbale si riduce a tre momenti: domanda (può essere breve), giudizio e sentenza.

Il processo civile inizia su istanza di parte con la presentazione della domanda che deve essere scritta. Oltre alla domanda, l'attore deve presentare una serie di documenti processuali, affinché la domanda sia accolta, e i documenti che sono a fondamento del suo diritto.

Una volta presentata la domanda, la contestazione alla stessa può essere presentata nel termine di 20 giorni. Il convenuto potrà impugnare la giurisdizione o la competenza del Tribunale, interponendo una eccezione declinatoria, nei primi 10 giorni di questo termine. Il convenuto, come l'attore, deve allegare tutti i documenti ed il materiale probatorio che è a fondamento della sua domanda. Può inoltre presentare una domanda riconvenzionale che non verrà ammessa se non ha connessione con l'oggetto della domanda e se non è fatta in forma chiara ed esplicita.

Una volta contestata la domanda e, nel caso, la riconvenzionale, il Segretario giudiziario in tre giorni convocherà le parti in un'udienza che si celebrerà nel termine di 20 giorni dalla convocazione. Questa udienza è chiamata "*la audiencia previa al juicio*", che può essere instaurata in tutti i procedimenti, ad eccezione del giudizio verbale, ed è disciplinata dagli articoli 414 a 430 della *ley*.

La riforma si è concentrata sulla semplificazione e lo ha fatto potenziando il principio dell'oralità, a fronte del predominio precedente del procedimento scritto. Questo si vede chiaramente nell'introduzione dell'udienza previa (*audiencia previa*), che è una fase intermedia del giudizio ordinario, ma che si differenzia dalla *comparecencia previa*, istituto introdotto nel 1984 per i giudizi di minor valore.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## **4. Dati CEPEJ 2022**

**Bilancio:** nel 2020, la Spagna ha speso 4.161.696.850€ per il bilancio del sistema giudiziario implementato: 87,9 per abitante e lo 0,37% del PIL (al di sopra della mediana CoE). L'86% è stato speso per i tribunali, il 7% per i procedimenti giudiziari e il 7% per l'assistenza legale. Poiché l'ufficio delle procure non dispone di un budget autonomo e alcuni costi sono comuni ai tribunali (funzionari pubblici, risorse materiali, edifici, TIC, ecc.), la cifra indicata come budget dei servizi dell'accusa include solo gli stipendi, il che spiega il suo basso livello rispetto alla mediana CoE.

**Accesso alla giustizia:** le spese processuali per avviare un procedimento giudiziario sono richieste solo alle aziende e non ai privati. Esiste un numero elevato di tribunali di primo grado a causa del concetto specifico di "un giudice - un tribunale" che esiste in Spagna. La Spagna dispone di vari tribunali specializzati, ma anche di un tipo specifico, unico in Europa, specializzato in casi di violenza contro le donne.

**Equilibrio di genere e formazione:** i giudici sono appositamente formati per aumentare la loro sensibilità sulla discriminazione, e in particolare sulle questioni relative alla violenza contro le donne. Le commissioni per la parità esistono sia nei consigli dei giudici che in quelli dei pubblici ministeri e il loro ruolo riguarda temi generali di parità nel sistema giudiziario, tra i quali si occupano anche dell'equilibrio di genere.

**Pubblici ministeri:** in Spagna, i giudici istruttori svolgono le indagini in tutti i procedimenti giudiziari penali. I pubblici ministeri sono parte in tutti i casi penali. Svolgono però solo procedimenti investigativi in materia di: responsabilità penale dei minori e diligence preliminare, cioè quella tipologia di istruttoria finalizzata all'avvio di un procedimento giudiziale innanzi al Giudice Inquirente. I casi in entrata presentati per la Spagna sono quelli presentati dai pubblici ministeri, dalla polizia e da altri organi, nonché dalle vittime, secondo la classificazione delle procedure della legislazione spagnola.

**Efficienza:** in Spagna i tribunali hanno raggiunto i più alti indicatori di efficienza in secondo grado e nei procedimenti penali. In particolare, i tribunali sembrano essere i più veloci per le cause penali di secondo grado, che è l'unico DT al di sotto della media europea. In caso contrario, il DT è al di sopra della rispettiva media europea per ogni questione e istanza.

Tutti i casi e le categorie di casi sembrano coinvolgere la Pandemia di covid-19. In questo senso, le cause civili e commerciali presso la Corte Suprema sono state le più colpite.

In generale, il DT è aumentato per tutte le categorie in primo grado e per tutte le cause, ad eccezione di quella civile e commerciale, in secondo grado.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Oltre all'impatto del COVID-19, presso la Corte Suprema, il numero di cause in entrata è aumentato a causa dell'ampliamento della portata del ricorso per cassazione in materia penale.

**Durata Disposition Time:** Primo grado: 468, Secondo Grado: 227, Terzo Grado: 888. Il numero di casi in arrivo nel 2020 in Spagna (2,55 per 100 abitanti) è significativamente al di sopra della mediana dell'UE (1,56 per 100 abitanti). Il numero di casi risolti nel 2020 in Spagna (2,20 per 100 abitanti) è leggermente superiore alla media dell'UE (1,50 per 100 abitanti). Il numero di cause pendenti alla fine del 2020 in Spagna (2,82 per 100 abitanti) è ben al di sopra della media UE (1,05 per 100 abitanti). Nel 2020, i contenziosi civili e commerciali di primo grado vengono risolti in circa 468 giorni, ben al di sopra della mediana UE di 221 giorni.

L'analisi del periodo 2019 - 2020 evidenzia un aumento del 32,4% del disposition time.

**Dotazione di personale giudicante e amministrativo:** per 100.000 abitanti – giudici: 11,24; personale amministrativo (sopra la media europea): 102,69; procuratori: 5,37; staff dei procuratori: 4,82; avvocati: 303,55. Il salario lordo agli inizi della carriera di giudici e pubblici ministeri è 51.946 euro, mentre alla fine della loro carriera risulta essere di 130.654 euro.

**Clearance rate:** Primo Grado: 86,3%; Secondo Grado: 116,9%; Terzo Grado: 74,7%. Con un clearance rate calcolato all'86,3% nel 2020, la Spagna sembra incontrare alcune difficoltà nell'affrontare i suoi contenziosi civili e commerciali. Tra il 2019 e il 2020, il clearance rate è diminuito di -7,7 punti.

Per quanto riguarda i contenziosi civili e commerciali, va notato che i tribunali di primo grado e la Corte Suprema incontrano difficoltà nell'affrontare questa categoria di casi in quanto il CR mostra valori bassi (rispettivamente 86,3% e 74,7%). Ciò potrebbe aumentare ulteriormente il numero di cause pendenti che è già elevato e influire sui livelli di DT che sono attualmente 2 volte superiori alla mediana dell'UE nei tribunali di primo grado e circa 4 volte superiori alla mediana dell'UE nella Corte suprema. I tribunali di secondo grado sembrano aver ottenuto risultati migliori nel 2020, con un tasso di liquidazione sopra la soglia del 100% (116,9%) che ha avuto un impatto sulla riduzione delle cause pendenti a fine anno e un DT più favorevole che si è attestato sul livello di circa 1,3 valori mediani UE.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## **Bibliografia/ Sitografia**

1. <https://e-justice.europa.eu/fileDownload.do?id=24bc2afe-282e-4b2c-b773-5f55c7a9efb6>
2. <https://www.clubarbitraje.com/wp-content/uploads/2019/01/Code-of-Best-Practices-in-Arbitration-of-the-Spanish-Arbitration-Club.pdf>
3. <https://mediaresenzaconfini.org/2020/12/29/la-rivoluzione-dei-mezzi-alternativi-di-risoluzione-delle-controversie-in-spagna-2/>
4. [https://e-justice.europa.eu/16/EN/national\\_justice\\_systems?SPAIN&member=1](https://e-justice.europa.eu/16/EN/national_justice_systems?SPAIN&member=1)
5. <https://www.unicost.eu/il-processo-civile-in-spagna/>
6. <https://rm.coe.int/spain-country-fiche/1680a778a3>
7. <https://rm.coe.int/country-profile-spain-en/1680a9673e>

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## PARTE QUARTA. GERMANIA.

Si ritiene spesso che il sistema giudiziario tedesco sia basato su principi di efficienza e celerità e ad esso si contrappone quello italiano, indicato come esempio di disfunzione e lentezza.

L'eventuale maggiore efficienza del sistema giudiziario tedesco si fonda, ragionevolmente, non tanto sulla presenza di una legislazione concepita per rendere veloce lo stesso, ma su più profonde **ragioni sociali e culturali** e sull'esistenza di una **pubblica amministrazione nel complesso meglio funzionante** rispetto a quella italiana, su cui si sono certamente innestate anche delle scelte normative che hanno assecondato una tendenza ad operare in maniera proficua già presente nel paese. Alcune di tali scelte hanno riguardato, complessivamente, tutto l'intero sistema giudiziario tedesco.

Altre concernono, più specificamente, il settore penale o quello civile. Verrà presa in considerazione solo la giurisdizione ordinaria civile (*streitige Zivilgerichtsbarkeit*).

### 1. Caratteristiche generali del sistema giudiziario tedesco che incidono sulla sua efficienza complessiva

**Efficienza:** carichi di lavoro dei sistemi giudiziari.

**Qualità:** risorse umane.

Con riguardo alla legislazione generale, non può essere ignorata la circostanza che, in Germania, la giustizia è amministrata, in primo grado, da un **Amtsgerichte** da un **Landgericht**, i quali riproducono nella sostanza la distinzione italiana, ormai venuta meno, fra **Pretura** e **Tribunale**.

Questa ripartizione degli affari fra un giudice, solitamente togato, di prima istanza, che tratta i casi, sia penali che civili di minore valore o puniti con pena non superiore ad un dato limite o che appartengono a determinate materie (ad esempio, nel civile, le cause locative), ed uno che si occupa delle altre questioni, presumibilmente più complesse o meno seriali, consente di filtrare il contenzioso davanti ad un **magistrato molto specializzato** e di lasciare le restanti controversie ad un ufficio che può meglio concentrare le proprie risorse solo sulla loro soluzione.

L'organo giurisdizionale di primo grado è in Germania, nel settore civile, l'*Amtsgericht* per le cause fino a € 5.000, nonché per quelle di valore superiore in particolari materie, come, ad esempio, le locazioni. È pure il giudice di prima istanza nelle controversie di famiglia e di volontaria giurisdizione.

Questa ripartizione rappresenta probabilmente una delle ragioni della maggiore efficienza del sistema tedesco rispetto a quello italiano.

Altro aspetto di interesse dell'organizzazione giudiziaria tedesca è rappresentato dai **criteri di assegnazione dei fascicoli**.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

In Germania sono oggetto di particolare cura e disciplinati con tabelle molto dettagliate, soprattutto nel civile, dove ai processi è dato uno specifico valore ponderale a seconda della difficoltà della materia.

Inoltre, degna di rilievo è la **modalità di selezione degli avvocati e dei magistrati in Germania**, molto diversa dalla nostra.

In Italia, è ben noto che per divenire magistrati è necessario superare un apposito concorso pubblico, a cui seguono un tirocinio di durata più o meno lunga e, quindi, l'inizio dell'attività giudiziaria.

Gli avvocati, invece, hanno un percorso molto diverso, divenendo tali dopo avere ottenuto una apposita abilitazione. Le due modalità di accesso, quindi, restano totalmente separate.

In Germania il reclutamento dei magistrati avviene in comune a quello degli avvocati e dei notai e, soprattutto, è effettuato dai *Länder* e non dal governo federale.

Dopo la laurea si deve superare il primo esame di Stato per le professioni giuridiche (*erstes Staatsexamen*), tenuto in genere semestralmente in ogni *Land*, a cui segue un tirocinio formativo remunerato (*Referendariat*) di oltre due anni che si svolge presso gli uffici giudiziari, una pubblica amministrazione ed uno studio di avvocato. Una volta terminato tale tirocinio, gli interessati (che sono ora dei *Volljuristen*, dei giuristi completi) devono affrontare un ulteriore esame, superato il quale scelgono una delle professioni legali.

I posti di magistrato, messi a disposizione dal *Land*, sono assegnati principalmente sulla base delle richieste e della posizione occupata nella graduatoria finale.

I nuovi nominati svolgono un ulteriore periodo di uditorato di tre anni (sono *Richter auf Probe*, giudici in prova), che non può superare i cinque anni, durante il quale esercitano le loro funzioni, in genere nei collegi degli uffici di primo grado, ma pure in Procura, per poi, superato positivamente questo periodo di prova (una valutazione negativa comporta l'allontanamento del candidato), diventare dei giudici a tutti gli effetti, sostanzialmente inamovibili, salvo che in casi di particolare gravità (*Richter auf Lebenszeit*, giudici a vita).

Tale sistema garantisce un **reclutamento nel complesso più regolare** di quello italiano (va segnalato che in Germania il numero dei giudici è pari a circa **18.000**, e, quindi, in proporzione alla popolazione nazionale, superiore a quello italiano, di circa 8.000, con un rapporto di 0,025% a 0,016%; la Germania è considerata uno dei paesi con il più alto numero di giudici *pro capite* al mondo<sup>4</sup>) e consente di sviluppare un maggior spirito di collaborazione fra le varie categorie coinvolte nell'esercizio delle professioni legali, stante l'unitarietà della loro formazione e la comune visione del sistema giudiziario.

---

<sup>4</sup> P. L. Murray, *Rolf Stürner, German civil justice*, 2004, 7



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Inoltre, permette di contenere entro limiti adeguati alle esigenze dell'ordinamento, calcolate a livello statale, il numero dei procuratori.

## **2. Qualità: i costi delle cause legali – risorse finanziarie destinate alla giustizia**

Con riguardo a questi ultimi merita di essere menzionata una ulteriore differenza esistente fra il sistema tedesco e quello italiano che, peraltro, è stata in parte superata dalle più recenti riforme.

In Germania, infatti, **l'onorario del difensore** è calcolato non con riferimento ai singoli atti od alle attività poste in essere, ma retribuisce in linea generale l'intera attività svolta, dall'inizio alla fine del giudizio.

A ciò consegue che il compenso non varia con la durata del giudizio e la pluralità di attività svolte, identico restando sia ove il giudizio termini immediatamente sia qualora duri anni.

Le spese legali, inoltre, sono sensibilmente ridotte in caso di conciliazione (il contributo che deve essere versato al momento dell'iscrizione della causa è molto alto in Germania e scoraggia la presentazione dei ricorsi, ma se le parti trovano un accordo una notevole percentuale di detto contributo viene restituita).

Molto sviluppato è, poi, il **patrocinio gratuito a spese dello Stato**.

In Germania si opera una distinzione tra assistenza legale in senso lato (*Beratungshilfe*) e l'esenzione dalle spese processuali (*Prozesskostenhilfe*).

L'assistenza legale per la consulenza e la rappresentanza al di fuori di un procedimento giudiziario (assistenza legale) è accordata alle persone non abbienti ai sensi della legge relativa al patrocinio gratuito per consulenze e rappresentanza dei cittadini con basso reddito (*Beratungshilfegesetz*).

Per lo svolgimento del procedimento giudiziario, le persone non abbienti beneficiano dell'esenzione delle spese processuali in forza delle specifiche disposizioni di legge.

In ogni caso, l'esercizio del diritto che si vuole riconosciuto non deve avere carattere doloso. Ai fini dell'esenzione dalle spese processuali, l'azione giudiziaria o la difesa devono comportare sufficienti possibilità di successo. Il tribunale che si pronuncia sulla domanda di esenzione delle spese processuali deve ritenere fondato o almeno giustificabile il punto di vista giuridico del richiedente alla luce dei fatti esposti e dei documenti esibiti, e deve essere convinto che la causa è effettivamente sostenibile.

L'assistenza giudiziaria (l'assistenza legale e l'esenzione dalle spese processuali) è concessa nei procedimenti di diritto civile, compreso il diritto del lavoro, di diritto amministrativo, di diritto costituzionale e di diritto sociale. Nei procedimenti in cui deve



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

essere applicato il diritto di altri Stati, il richiedente può essere ammesso a beneficiare dell'assistenza legale se i fatti presentano un collegamento con la Germania. Il patrocinio gratuito, poi, è escluso in materia fiscale. Per il debitore di un procedimento fallimentare è concessa solo una dilazione del termine di pagamento delle spese processuali.

Un ruolo importante è svolto in Germania, altresì, dai **funzionari giudiziari** (*Rechtspfleger*).

Essi sono dei funzionari di grado elevato dell'amministrazione giudiziaria che operano principalmente presso le singole amministrazioni giudiziarie statali e, in minor misura, per conto dell'amministrazione federale, formando un apposito corpo di operatori del diritto.

La loro funzione e il loro status sono sanciti da un'apposita legge che enumera le tipologie di pratiche che sono loro affidate, precisando quali competenze nei vari ambiti restino riservate ai giudici.

Più specificamente, essi sono dei dipendenti del Ministero della Giustizia che esercitano i loro compiti essenzialmente nell'ambito dei cosiddetti procedimenti di volontaria giurisdizione (in tema di successioni, assistenza, filiazione, adozione, tutela, curatela ecc.) e svolgono attività di carattere legale, ad esempio in materia di decreti ingiuntivi, iscrizione di ipoteche, tenuta dei pubblici registri, patrocinio a spese dello Stato, fallimenti, esecuzione forzata, vendita forzata e amministrazione giudiziaria.

Nell'adempimento di dette funzioni e nelle decisioni che assumono essi sono indipendenti, al pari dei giudici, e sono soggetti solamente alla legge, benché non godano di identico status e, pertanto, non facciano parte della magistratura giudicante, ai sensi della legge fondamentale tedesca.

Avverso le decisioni del funzionario giudiziario sono ammessi, in linea di principio, tutti i mezzi di ricorso in conformità con le norme procedurali generali, soprattutto reclami (*Beschwerden*) o ricorsi (come *l'Erinnerung*).

È significativa, però, la differenza di funzioni e di status che caratterizza i funzionari giudiziari tedeschi, i quali rappresentano una sorta di seconda componente del potere giudiziario, rispetto ai loro omologhi italiani.

Infatti, a questi ultimi non sono trasferiti dei compiti giurisdizionali (in Germania il lavoro che da noi è svolto dai funzionari amministrativi spetta ai *Urkunsbeamter*, esistono, altresì, i *Gerichtsvollzieher*, equivalenti ai nostri ufficiali giudiziari).

Il loro impiego ricorda, parzialmente, quello della magistratura onoraria italiana, benché siano diversi i compiti assegnati e, soprattutto, si tratti non di persone che svolgono una collaborazione temporanea, ma di veri e propri funzionari di carriera.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

### **3. Caratteristiche del sistema processuale civile tedesco che incidono sulla sua efficienza**

È affermazione incontestata che in tutti gli ordinamenti europei esista un processo ordinario di cognizione civile, con alcune specifiche caratteristiche.

È possibile distinguere tre modelli di svolgimento del processo di cognizione di primo grado.

Il primo si applica in Italia, in Francia e nell'America del Sud, trova la sua origine nel processo romano canonico e si articola in tre fasi, una preparatoria che inizia con lo scambio degli atti introduttivi e si conclude con la precisazione dell'oggetto della decisione e dei fatti da provare, una istruttoria diretta all'accertamento dei fatti, caratterizzata da una serie di udienze, ed una finale, che prevede l'emanazione della decisione.

Il secondo modello è a struttura bifasica, tipico del classico processo anglo-americano e prevede che, dopo lo scambio degli atti introduttivi, vi sia una fase di raccolta dei fatti e dei mezzi di prova necessari per la discussione della causa nel successivo dibattimento.

Il **terzo modello**, che in questa sede è oggetto di particolare attenzione, è quello tedesco, si sviluppa a partire dagli anni '60 ed è imperniato su una c.d. udienza principale (*Haupttermin*), nella quale la controversia vive un momento determinante nella prospettiva della sua risoluzione, che ivi deve essere trovata.

In realtà, la svolta fondamentale per la disciplina del processo ordinario di cognizione in Germania avviene con la riforma del 1976 (*Vereinfachungsnovelle*), ma la sua conformazione attuale è dovuta, in gran parte, alla successiva riforma del 2001 (*Zivilprozessreformgesetz*), che ha rafforzato la cognizione della causa in primo grado e trasformato il giudizio di appello in gran parte in istanza di controllo della sentenza di primo grado (R. Caponi, *Modelli europei del processo di cognizione: l'esempio tedesco*, in *Questione giustizia*, 2006, n. 1, 163).

Tale modello ha in comune con quello classico anglo-americano la struttura a due fasi e rispecchia una tendenza dei sistemi processuali contemporanei in questa direzione, ma si distingue perché il momento preparatorio non serve esclusivamente ad informare le parti ed a consentire loro di prepararsi all'udienza, ma è utile anche a dare delle notizie al giudice ed a metterlo in grado di esercitare fin da subito propri poteri direttivi e probatori, nonché ad anticipare parzialmente l'istruzione probatoria.

Dopo la fase preliminare, all'udienza principale devono essere trattati solamente gli aspetti rilevanti non chiariti in precedenza.

Uno dei motivi del successo di questo tipo di processo è la capacità di custodire il principio dispositivo in senso sostanziale, grazie al minore ruolo attribuito al Pubblico





Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Ministero, alla ristretta delimitazione oggettiva del giudicato, all'assenza di norme sulla chiamata in causa per ordine del giudice e sull'integrazione del contraddittorio in presenza di un litisconsorzio necessario.

La ragione di una simile efficienza è, principalmente, da rinvenire nel **ruolo molto attivo e forte riconosciuto al giudice** e nella **flessibilità del modello processuale**, che si adatta con facilità alle caratteristiche delle singole controversie e tende a privilegiare l'oralità e la concentrazione (*Konzentrationsmaxime*) del giudizio.

Infatti, il giudice tedesco può decidere da subito di modulare l'iter di svolgimento del processo in base alla complessità della causa, con la scelta di un modello di trattazione ad hoc, facendo precedere l'udienza principale da una prima udienza immediata o da un procedimento preliminare scritto.

Nel secondo caso, che è il più diffuso, al convenuto è assegnato un termine di due settimane, entro cui manifestare la sua volontà di difendersi e, solo ove tale volontà sia espressa, un ulteriore termine per costituirsi.

Il vantaggio del procedimento preliminare scritto è rappresentato dalla circostanza che, qualora il convenuto non comunichi di volere resistere, il giudice, su richiesta dell'attore, può emettere una sentenza contumaciale, così velocizzando non poco il giudizio.

Inoltre, il giudice tedesco può imporre tutta una serie di attività preparatorie dell'udienza principale, quali l'integrazione o il chiarimento delle allegazioni contenute negli atti introduttivi, l'esibizione di documenti e il deposito di oggetti di ispezione, la comparizione personale delle parti e dei testimoni cui si è fatto riferimento, e di consulenti tecnici, la produzione di documenti e di informazioni ufficiali provenienti dalla pubblica amministrazione. Solo gli aspetti rilevanti della controversia non chiariti in questa fase preparatoria sono oggetto di trattazione nell'udienza principale.

#### **4. Qualità: accesso a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR)**

Questo sistema favorisce la definizione del contenzioso a mezzo di conciliazioni, tanto che è prevista la fissazione di una udienza a tal fine dedicata ed il giudice cerca in ogni occasione di mettere d'accordo le parti, formulando proposte molto dettagliate.

Il tentativo di conciliazione è da tempo utilizzato all'interno del giudizio e ha generalmente successo perché implica un risparmio di costi processuali ed un riconoscimento di compensi più alti agli avvocati che riescano a far conciliare i loro clienti.

Occorre rilevare, inoltre, che in Germania è stato introdotto di recente, come in Italia, l'istituto della mediazione con il *Mediationsgesetz*, entrato in vigore il 26 luglio 2012.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

La mediazione tedesca è applicabile senza i limiti di materia previsti in Italia ed è facoltativa (è, invece, possibile per i singoli *Länder*, ai sensi del § 15a della legge di attuazione dei regolamenti di procedura civile/*Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung* EGZPO, e nei limiti ivi indicati, rendere obbligatorio e, quindi, trasformare in una condizione di ricevibilità del ricorso, il tentativo di conciliazione extragiudiziale davanti ad appositi organismi istituiti o riconosciuti per tenere i componimenti amichevoli; attualmente, risulta che la maggior parte dei *Länder* abbia imposto questo obbligo).

Va detto, però, che la legge contiene essenzialmente dei principi generali ed una definizione del concetto di mediazione, lasciando le parti libere di agire come ritenuto più conveniente.

È possibile anche che il giudice inviti le parti a tentare una conciliazione stragiudiziale od a ricorrere ad altri rimedi alternativi di soluzione della controversia.

Di rilievo è la previsione del § 278, 5, ZPO, in forza del quale il giudice può indirizzare le parti ad una udienza di conciliazione o ad ulteriori tentativi di risolvere i loro contrasti davanti ad un altro giudice appositamente delegato (il *Güterrichter*) il quale, però, è privo del potere di definire il giudizio. Egli incontra le parti (anche separatamente) in una apposita udienza riservata, che si svolge in stanze diverse da quelle usate per l'attività ordinaria e viene condotta senza formalità, e può avvalersi di tutti i metodi di risoluzione delle controversie, inclusa la mediazione (ma deve informare le parti previamente del metodo che intende seguire).

Tale procedura non ha costi particolari per le parti, che devono solo pagare il corrispettivo di una udienza ai loro difensori.

Va segnalato che, in sede di attuazione della Direttiva Ue 2008/52, della quale la legge in questione costituisce l'atto di ricezione, è stata molto discussa in Germania l'opportunità di positivizzare o meno la *mediation within judicial conciliation*, finché il *Bundesrat* non è intervenuto in favore dell'istituto del *Güterrichter*.

In origine, infatti, era intenzione del legislatore tedesco prevedere una vera e propria mediazione interna al tribunale (*Gerichtsinterne Mediation*), un tipo di mediazione nata nella Bassa Sassonia nel 2002 e svolta da giudici formati specificamente.

In seguito, si è preferito confermare la figura del *Güterrichter*, nota al sistema giudiziario della Baviera e della Turingia.

La diffusione del *Güterrichter* nei Tribunali tedeschi si spiega con la circostanza che l'attività di conciliazione del magistrato comportava che il giudice nel formulare una proposta fosse sottoposto al limite del chiesto e pronunciato e, pertanto, diversamente da un mediatore, non potesse suggerire soluzioni che le parti non avessero espressamente dedotto.

Vi era, inoltre, il rischio di anticipare la sentenza con perdita di imparzialità.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

Per questo motivo è stato introdotto il *Güterrichter* il quale, essendo privo di potere decisionale, non incontra i limiti di cui sopra, potendo egli avvalersi di tutti i mezzi di risoluzione delle controversie e, perciò, seguire approcci differenti.

Egli può operare da intermediatore (*Vermittlung*), facilitando semplicemente la comunicazione fra le parti (così avviene nelle controversie con la P.A.), agevolare la semplice transazione, come nel settore dei risarcimenti (*Moderation von Vergleichsverhandlungen*), agire da conciliatore (*Schlichtung*), indicando un progetto da accordo,

Il *Güterrichter* non può svolgere funzioni arbitrali, ma può suggerire alle parti di rivolgersi ad un arbitro (*Schiedsverfahren*), stimare una prestazione od interpretare un contratto, proporre metodi ordinari di divisione di un patrimonio (ad esempio, le aste). Il legislatore italiano, invece, ha dato attuazione alla Direttiva Ue 2008/52 in maniera profondamente diversa da quella scelta dal suo omologo tedesco, quantomeno perché la mediazione in Italia è obbligatoria, non è svolta da giudici e comporta autonomi costi rispetto a quelli processuali.

Non sembra possibile paragonare il *Güterrichter* a una qualche figura omologa di diritto italiano.

Certo non si tratta di una vera mediazione delegata, considerato che non si esce al di fuori del circuito giudiziario e che il mediatore non è scelto dalle parti.

Il *Güterrichter* ricorda i giudici onorari che, soprattutto presso alcuni uffici minorili e sezioni famiglia di Tribunali ordinari, hanno un primo contatto con le parti al fine di conciliarle e, poi, le rimettono davanti al collegio giudicante in caso di fallimento del tentativo.

Di indubbio interesse è pure la normativa concernente il libero convincimento del giudice, il quale, in Germania, nel decidere tiene conto non solamente dell'istruttoria probatoria, ma, più in generale, del contenuto di tutta la trattazione del processo (§ 286 ZPO).

Il giudice tedesco, quindi, diversamente da quello italiano, non trae dalla condotta delle parti semplici argomenti di prova ex articolo 116 c.p.c., ma può porre sullo stesso piano delle risultanze istruttorie tutto ciò che è avvenuto nel corso della trattazione, con la conseguenza che può convincersi della veridicità o meno di un fatto anche ove sia mancata sul punto un'istruttoria o privilegiare l'affermazione di una parte rispetto a quella di un teste, con l'unico limite rappresentato dalla necessità di motivare rispettando le leggi della logica, le massime di esperienza, le leggi naturali e le prove legali.

L'ampio spazio riconosciuto al libero convincimento del giudice ha ripercussioni non indifferenti sul processo civile tedesco, nel quale è pacificamente considerato da tempo vigente un c.d. onere di sostanziazione.



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

In pratica, l'attore ha l'onere di allegare fatti concreti a fondamento della sua domanda ed il convenuto ha l'onere di contestare in modo preciso e circostanziato tali fatti e di esporre con completezza le ragioni su cui fonda le sue domande ed eccezioni.

## **5. Dati CEPEJ 2022**

**Bilancio:** in Germania, i bilanci dei tribunali e delle procure non possono essere separati e viene analizzato solo il bilancio del sistema giudiziario (12 176 683 899 €). La Germania è uno dei cinque paesi con la spesa giudiziaria più alta per abitante (146 €) e segue anche la tendenza europea di aumentare il budget negli anni. Il budget per l'assistenza legale, d'altro canto, è vicino alla media del Consiglio d'Europa con circa 7€ per abitante che rappresenta solo il 6% del budget del sistema giudiziario tedesco. La tendenza per l'assistenza legale mostra anche una leggera diminuzione nel corso degli anni.

**Stipendi di giudici e pubblici ministeri:** la Germania appartiene al gruppo di paesi più ricco per PIL pro capite, ma gli stipendi assoluti dei giudici rimangono al livello medio del Consiglio d'Europa. La situazione per gli stipendi dei pubblici ministeri è la stessa dei giudici all'interno della Germania, ma sembra leggermente diversa dalla maggior parte dei sistemi europei in cui i pubblici ministeri hanno stipendi leggermente inferiori rispetto ai giudici.

**ICT nel settore giudiziario:** l'indice ICT per la Germania di 7,6 è allo stesso livello dell'ultimo ciclo, che è al di sopra della media del Consiglio d'Europa. Attualmente, quasi tutti i tribunali federali e dei Lander devono consentire la ricezione di documenti elettronici e gli avvocati e altri professionisti legali sono obbligati ad aprire un canale di comunicazione elettronica con i tribunali. È in vigore anche un regolamento che prevede lo scambio obbligatorio di documentazione elettronica già all'inizio del 2022.

**Equilibrio di genere:** per i pubblici ministeri il rapporto uomini/donne è leggermente inferiore alla mediana del CdE per quanto riguarda le donne, ma è notevolmente aumentato dal 2012. Questa informazione non è disponibile per i giudici. La Germania è uno dei cinque paesi del Consiglio d'Europa a prevedere una persona appositamente dedicata nei tribunali e nelle procure responsabili dell'equilibrio di genere e delle pari opportunità (responsabile per le pari opportunità)

**Disposition time:** Rispetto alla media europea, l'Italia si pone agli estremi della curva di distribuzione. Con un DT in primo grado di 527 giorni al 2018, deteniamo infatti la "palma" del secondo peggiore paese dopo la Grecia, il cui DT è pari a 559. Per converso, sempre in primo grado, nel 2018 l'Italia ha raggiunto un Clearance Rate maggiore della media, pari al 103%. Ciò indica che, nonostante la migliorata efficienza dei nostri uffici giudiziari, non riusciamo ad assestarci su tempistiche processuali in media con gli altri paesi europei. Ed invero, limitando l'analisi ai paesi di maggiore

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

rilevanza, abbiamo la Francia con un DT pari a 429 giorni e CR 96%, la Spagna con rispettivamente 362 e 87% e la Germania con DT 220 e CR 97%. Diversamente da ciò che si potrebbe pensare, il dato italiano non è imputabile interamente alla "maggiore litigiosità"; infatti, con 2,6 cause civili o commerciali proposte ogni 100 abitanti, non ci distanziamo in maniera considerevole dalla media europea (2,23). Inoltre, si veda il caso della Spagna, che, nonostante un "tasso di litigiosità" più alto (2,7), vede un DT nettamente inferiore. È interessante il dato della Germania, che vede un tasso di litigiosità di sole 1,5 nuove cause civili ogni 100 abitanti, dovuto anche all'elevato costo dell'accesso alla giustizia che caratterizza il sistema tedesco.

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## **Bibliografia/ Sitografia**

1. <https://www.affarilegali.net/patrocinio-a-spesa-dello-stato-germania/#:~:text=Il%20difensore%20è%20autorizzato%20a,onorario%20del%20difensore%20è%20nullo>
2. <https://www.jdsupra.com/post/fileServer.aspx?fName=129f6b41-383c-49fb-9227-e259f7463b7d.pdf>
3. <https://www.coe.int/en/web/cepej/cepej-work/evaluation-of-judicial-systems>  
Brevi osservazioni sull'efficienza del sistema giudiziario penale e civile in Germania ed Italia: un confronto – Unicost



Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

## QUADRO SINOTTICO: BENCHMARK

	ITALIA	GERMANIA	FRANCIA	SPAGNA
<b>EFFICIENZA</b>	<p>Il problema maggiore legato all'efficienza giudiziaria in Italia rimane l'eccessiva durata dei procedimenti, soprattutto per quanto riguarda i contenziosi civili e commerciali, anche se la durata complessiva dei procedimenti è costantemente diminuita dal 2012 al 2018. Nel 2020, a causa della situazione pandemica e la temporanea chiusura dei tribunali, l'efficienza dei tribunali si è in gran parte indebolita rispetto agli anni precedenti. In particolare, gli incrementi dei Tempi di Disposizione sono stati notevoli per le cause civili/commerciali e penali nei tre gradi di giudizio.</p>	<p>Secondo i dati disponibili, nel 2020 i tribunali sono più efficienti nelle cause civili di primo e secondo grado che in quelle amministrative, analogamente alla tendenza europea.</p> <p>La tendenza europea alla diminuzione del numero di casi entrati e risolti durante la pandemia sembra esistere in Germania solo per i casi amministrativi sia in primo che in secondo grado. Ciò ha interessato più casi in entrata rispetto a quelli risolti e di conseguenza il numero di casi pendenti è stato ridotto così come il loro DT.</p> <p>Tuttavia, rimangono ancora la categoria meno efficiente in Germania. I contenziosi civili e commerciali in prima istanza sembrano non essere troppo influenzati dal COVID-19 e inaspettatamente il numero delle cause sia in entrata che risolte in seconda</p>	<p>Contrariamente alla tendenza europea, in Francia i contenziosi amministrativi sono più veloci dei contenziosi civili. I tribunali sono i più veloci nei casi penali di terzo grado, ma con un DT superiore alla mediana. I casi di contenzioso civile sembravano avere il più alto DT combinato per tutti e tre i casi, i valori andavano ben oltre i rispettivi mediani. La DT più alta è stata data per i contenziosi civili di primo grado. L'indicatore DT è inferiore alla media europea solo nei casi amministrativi di primo grado.</p> <p>L'influenza negativa del COVID-19 ha causato una diminuzione dell'efficienza dei tribunali, in alcuni tipi di casi in modo considerevole. La crisi sanitaria e il lockdown hanno comportato una diminuzione del numero di casi in entrata, ma anche</p>	<p>In Spagna i tribunali hanno raggiunto i più alti indicatori di efficienza in secondo grado e nei procedimenti penali. In particolare, i tribunali sembrano essere i più veloci per le cause penali di secondo grado, che è l'unico DT al di sotto della media europea. In caso contrario, il DT è al di sopra della rispettiva media europea per ogni questione e istanza.</p> <p>Tutti i casi e le categorie di casi sembrano coinvolgere la Pandemia di covid-19. In questo senso, le cause civili e commerciali presso la Corte Suprema sono state le più colpite.</p> <p>In generale, il DT è aumentato per tutte le categorie in primo grado e per tutte le cause, ad eccezione di quella civile e commerciale, in secondo grado.</p>

Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020

Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"

CUP: H29J22000390006

		istanza è aumentato considerevolmente.	e soprattutto del numero di casi risolti.	
<b>DISPOSITION TIME</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 674 gg.</li> <li>- Secondo grado: 1026 gg.;</li> <li>- Terzo grado: 1526 gg;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 237 gg.</li> <li>- Secondo grado: 265 gg.;</li> <li>- Terzo grado: NA;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 637 gg.</li> <li>- Secondo grado: 607 gg.;</li> <li>- Terzo grado: 485 gg.;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 468 gg.</li> <li>- Secondo grado: 227 gg.;</li> <li>- Terzo grado: 888 gg.;</li> </ul>
<b>CLEARANCE RATE</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 104,0%;</li> <li>- Secondo grado: 114,6%;</li> <li>- Terzo grado: 89,2%;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 98,1%;</li> <li>- Secondo grado: 102,9%;</li> <li>- Terzo grado: NA;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 92,9%;</li> <li>- Secondo grado: 105,3%;</li> <li>- Terzo grado: 104,9%;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Primo grado: 86,3%;</li> <li>- Secondo grado: 116,9%;</li> <li>- Terzo grado: 74,7%;</li> </ul>
<b>DOTAZIONE DI PERSONALE GIUDICANTE ED AMMINISTRATIVO (ogni 100.000 abitanti)</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giudici togati: 11.86;</li> <li>- Personale amministrativo: 35.76;</li> <li>- Pubblici ministeri: 3.83;</li> <li>- Personale amministrativo procura: 13.26;</li> <li>- Avvocati: 398.20;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giudici togati: 25.01;</li> <li>- Personale amministrativo: 65.07;</li> <li>- Pubblici ministeri: 7.45;</li> <li>- Personale amministrativo procura: 14.68;</li> <li>- Avvocati: 199.24;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giudici togati: 11.16;</li> <li>- Personale amministrativo: 35.70;</li> <li>- Pubblici ministeri: 3.19;</li> <li>- Personale amministrativo procura: NA;</li> <li>- Avvocati: 103.95;</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Giudici togati: 11.24;</li> <li>- Personale amministrativo: 102.69;</li> <li>- Pubblici ministeri: 5.37;</li> <li>- Personale amministrativo procura: 4.82;</li> <li>- Avvocati: 303.55;</li> </ul>

*Progetto: PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*

*Titolo progetto: "Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo"*

*CUP: H29J22000390006*

<b>BUDGET</b>	- 4.868.256.466 €;	- 12.176.683.899 €;	- 4.889.157.842 €;	- 4.161.696.850 €
---------------	--------------------	---------------------	--------------------	-------------------