



**commissione interministeriale per la giustizia nel sud per elaborare proposte di interventi in materia di giustizia nell'area del meridione e isole**

**(D.M. 16.06.2021)**

**Roma 11/1/2022**

***Oggetto: Breve resoconto dei lavori della Commissione Interministeriale per la Giustizia nel Mezzogiorno e Isole***

**A. COME SI È LAVORATO**

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

La Commissione – presieduta dal Capo dell'Ispettorato Generale presso il Ministero della Giustizia, e composta da rappresentanti della Magistratura, dell'Avvocatura, delle Università, dal Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia, dal Capo dell'Ufficio Legislativo del Ministero per il Sud e la Coesione Territoriale, dal Capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del Ministero della Giustizia e Direttori Generali, con l'ausilio di analisti dell'organizzazione – ha lavorato a ritmi serrati, svolgendo un'analitica attività ricognitiva: sono stati acquisiti e studiati tutti i dati messi a disposizione dalle varie articolazioni del Ministero della Giustizia (DOG e Ispettorato Generale) e dal CSM. Sono state effettuate interlocuzioni con i componenti della Settima Commissione del CSM (che si occupa dell'organizzazione

degli uffici giudiziari e delle buone prassi) e della Terza Commissione del CSM (che si occupa della mobilità dei magistrati), nonché con il Consiglio Nazionale Forense. Sono state svolte specifiche audizioni.

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

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

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

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

Si precisa altresì che **sul piano nazionale** gli Uffici Giudiziari (Tribunali e Corti d'Appello) sono 169, di cui 140 Tribunali e 29 Corti d'Appello.

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

**Sud e Isole registrano, nel 2019, oltre il 50% del totale nazionale delle pendenze relative ai procedimenti civili.**

**La Commissione ha dunque acquisito un dato assolutamente rappresentativo della vastissima realtà giudiziaria del Sud e delle Isole, sotto i vari profili attenzionati dal decreto istitutivo della Commissione: digitalizzazione, edilizia giudiziaria, organizzazione, personale, buone prassi.**

Per l'analisi e l'elaborazione dei dati sono stati costituiti cinque gruppi di lavoro, acquisendo la relativa disponibilità dei componenti della Commissione, in relazione ai campi di indagine e di valutazione suddetti:

- 1) **“Prassi virtuose e buone pratiche per il recupero dell'efficienza operativa”**, con le seguenti finalità: a) individuazione delle migliori prassi sperimentate negli

uffici giudiziari che abbiano prodotto risultati positivi in termini di incremento della produttività e della riduzione dei tempi di risposta giudiziaria e in termini di collaborazione interistituzionale con enti locali, università e altri soggetti pubblici e privati; b) formulazione di proposte finalizzate ad una migliore e più immediata circolazione e conoscenza delle prassi virtuose sperimentate negli uffici giudiziari, in modo da renderle patrimonio comune della giurisdizione ordinaria.

- 2) **“Digitalizzazione, organizzazione e supporto al lavoro del giudice”**, con le seguenti finalità: a) formulare proposte volte ad incrementare l’informatizzazione, le infrastrutture digitali e le risorse materiali degli uffici giudiziari; b) formulare proposte relative alla realizzazione – sulla base di progetti sperimentali – dell’intelligenza artificiale nell’ambito del settore giustizia, al fine di supportare il giudice nell’esercizio delle sue funzioni e di ridurre i tempi processuali.
- 3) **“Edilizia giudiziaria e Layout”**, con le seguenti finalità: formulare proposte intese al superamento delle carenze relative all’edilizia giudiziaria, sia sotto il profilo della sicurezza e del benessere nei luoghi di lavoro, sia sotto il profilo della adeguatezza degli spazi.
- 4) **“Mobilità dei Magistrati”** avente la seguente finalità: formulare proposte normative volte ad introdurre un sistema di incentivi e di soluzioni organizzative per attenuare il *turn over* negli uffici giudiziari.
- 5) **“Organizzazione e Personale”**, avente le seguenti finalità: a) proposte di miglioramento nell’organizzazione dei servizi e dell’attività giudiziaria, per tipologia di domanda e di segmenti di utenza; b) proposte di sviluppo delle competenze e dei ruoli professionali.

## **B. ATTIVITA’ RICOGNITIVA**

Con riguardo alle **Buone Prassi**, previa raccolta, catalogazione ed esame delle buone prassi realizzate negli Uffici Giudiziari, l’indagine è stata orientata alla ricognizione dei modelli organizzativi virtuosi esistenti sul territorio di riferimento, nonché dei criteri per la definizione, validazione e diffusione di una buona pratica nell’ambito dell’organizzazione della giustizia civile.

La Commissione ha avuto modo di accertare, riguardo alle buone prassi, che non si rilevano *gap* organizzativi degli Uffici Giudiziari del Sud Italia e delle Isole rispetto agli altri Uffici del Paese; **semmai una minore possibilità, in alcune realtà territoriali, di accedere a risorse esterne al sistema Giustizia**, facendo ricorso a finanziatori, quali gli ordini professionali, le camere di commercio, gli enti locali.

L’assenza di una adeguata attività di promozione e coordinamento ha messo in evidenza una bassa capacità di propagazione di tali iniziative virtuose da un Ufficio

all'altro, accentuata anche dalla presenza di un numero maggiore di uffici e distretti di minori dimensioni.

Vi sono tuttavia iniziative che anche in assenza di tale attività di valorizzazione presentano un raggio di azione interdistrettuale. Al riguardo un interessante cantiere di innovazione e produzione di buone pratiche, interdistrettuale e parametrato al territorio di un'intera Regione opera proprio nel Sud, con la sinergia di molteplici istituzioni locali. Si tratta del progetto "*La Capacitazione Istituzionale negli Uffici Giudicanti della Regione Siciliana*", promosso dalla Regione Siciliana in partnership con le Corti di Appello e i Tribunali siciliani.

A testimonianza del variegato panorama di esperienze virtuose riscontrato dalla Commissione si citano altri esempi.

Sviluppando logiche di staff, sono stati sottoscritte da alcuni Uffici giudiziari del Sud e Isole Convenzioni con le SSPL di Università degli Studi per i tirocini e le attività didattico-pratiche integrative.

Particolarmente interessante risulta il protocollo stipulato da un Tribunale del Sud dedicato ai soggetti più fragili. Tale documento prevede una maggiore efficienza e miglioramento dei servizi di giustizia mediante il sistema videoconferenza per l'audizione dei beneficiari di amministrazione di sostegno e delle persone interdichiarate intrasportabili. Il documento è stato siglato da Tribunale, Comune, locale Procura della Repubblica e Ordine degli Avvocati.

Interessante è inoltre l'esperienza riscontrata presso altro Tribunale che rappresenta una positiva combinazione di buone prassi, controllo di gestione e *court management*. In tale ufficio, infatti, risultano siglati protocolli con i locali ordini professionali per l'inserimento di tirocinanti nell'ufficio giudiziario ovvero concernenti materie specialistiche, come le esecuzioni immobiliari e le procedure concorsuali. A tali buone prassi è stato affiancato un penetrante controllo di gestione che ha permesso di ottimizzare quanto previsto dalla normativa esistente in tema di programma di gestione. L'ufficio elabora infatti un bollettino statistico (che riporta i risultati settore per settore, sia in ambito civile che penale, dei singoli giudici e del complessivo organico); una stratigrafia dell'arretrato ultratriennale ed infine un "cruscotto" che verifica mensilmente, sia per il settore penale che per il settore civile, la realizzazione progressiva degli obiettivi di smaltimento e di rendimento individuati annualmente nel programma di gestione. In tal modo, il capo ufficio ha una fotografia costantemente aggiornata della situazione dell'ufficio che consente misure di "assestamento" nel corso dell'anno giudiziario volte ad assicurare un intervento tempestivo a fronte delle criticità emerse.

Presso alcuni Uffici Giudiziari è stato realizzato un programma di ingresso alle cancellerie con la remotizzazione di tutte le attività di cancelleria anche nei confronti

dell'Utenza, in base a protocolli con i locali COA e partecipazione dei rappresentanti dell'Avvocatura per il monitoraggio e la verifica della gestione del servizio.

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

Particolare attenzione merita inoltre il progetto sviluppato da altro Tribunale che ha comportato la realizzazione di un protocollo per la costituzione di una banca dati digitale conciliativa. La sua utilità principale è un data-base navigabile *on line*, con la classificazione di documenti di matrice conciliativa gestiti in ambiente giudiziario (ordinanze 185 bis, ordinanze di mediazione demandata e verbali conciliativi), anonimizzati e selezionati, in quanto replicabili, per strutture argomentative e tecnica di redazione in grado di stimolare esiti definitivi bonari. Il link per consultare la BDDC, i suoi protocolli e vademecum descrittivi, è transitato sui siti web di molteplici uffici giudiziari del Sud evidenziando una positiva esperienza di circolazione in ambito locale realizzata dall'ufficio promotore senza alcun onere per la finanza pubblica.

**Si richiama la relazione nella parte relativa alle buone prassi, da cui risulta che se ne sono realizzate in ogni distretto di Sud e Isole.**

Per quanto concerne la **Digitalizzazione**, l'obiettivo è stato di introdurre iniziative evolutive digitali allo scopo non solo di dematerializzare gli atti e i documenti tradizionalmente cartacei, ma di promuovere nuove modalità di lavoro e più ampie forme di conoscenza e di informazione, predisponendo un prerequisito fondamentale per l'esercizio efficace della giurisdizione. Le linee di sviluppo individuate sono coerenti con il piano d'azione 2019-2023 (*Action Plan European e-Justice*) in materia di giustizia elettronica contenente gli obiettivi cui devono tendere gli Stati membri nello sviluppo delle tecnologie per la giustizia. Particolare attenzione è stata dedicata al profilo della interoperabilità tra i sistemi informatici di cancelleria e quelli in uso presso il Ministero nonché in altre amministrazioni pubbliche, trattandosi di uno specifico obiettivo previsto nel PNRR,

Con riguardo all'**Edilizia**, l'indagine svolta ha permesso di focalizzare:

- a) carenze di spazi sia per il personale amministrativo e magistratuale, sia per momenti di confronto tra le parti processuali fuori dall'udienza, sia per l'archiviazione della documentazione cartacea;
- b) carenze e/o inadeguatezza dei sistemi di condizionamento dell'aria (caldo/freddo);

- c) carenza di manutenzione straordinaria degli immobili;
- d) carenza di aule protette per gli utenti fragili.

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

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

Per quanto riguarda la **Mobilità dei Magistrati**, è emerso che l'alto tasso di mobilità che caratterizza numerosi Uffici Giudiziari del Sud Italia impedisce lo sviluppo di piani di gestione e di organizzazione del lavoro nel medio – lungo periodo, onde ridurre l'arretrato degli uffici e conseguire *performance* positive nella gestione dei flussi processuali in ambito sia civile che penale. Il fenomeno si associa ad una tendenziale maggiore scopertura nell'organico dei magistrati negli Uffici giudiziari del Sud Italia rispetto agli Uffici del Centro e Nord Italia e determina, a volte, un circolo vizioso progressivo che rende sempre più oneroso e difficoltoso il lavoro presso gli uffici periodicamente interessati da questo fenomeno. Sono stati analizzati gli effetti sistemici del *turn over* sui flussi di lavoro e sull'arretrato, nonché i meccanismi messi in campo fino ad oggi per affrontare e ridurre il fenomeno. Sono stati evidenziati i limiti strategici e regolamentari delle soluzioni in essere. Si è preso atto del fatto che l'attuale sistema di copertura dei posti vacanti e di mobilità dei magistrati, pur prevedendo incentivi e correttivi per far fronte a situazioni di scopertura e di *turn over* patologici, non è riuscito a garantire le esigenze e le risorse necessarie per una adeguata amministrazione della Giustizia in alcune sedi, con particolare riguardo a quelle del Sud Italia e Isole

Per quanto riguarda l'**Organizzazione**, i dati acquisiti hanno permesso di accertare che nelle aree del Mezzogiorno e delle Isole la domanda giudiziale riveste una dimensione ipertrofica, dovuta a ragioni molto varie, tra le quali la disomogeneità degli esiti giudiziali. Inoltre, si è verificato che la domanda giudiziale civile attiene spesso a realtà di valore economico modestissimo che ben potrebbero formare oggetto di meccanismi di ADR (Alternative Dispute Resolution) quali la mediazione, la negoziazione assistita ovvero essere risolte mediante proposte conciliative del giudice. Si tratta di situazioni che nel Meridione, per ragioni essenzialmente economiche, hanno particolare rilevanza; l'ingolfamento dei ruoli dei giudici contribuisce in maniera significativa a rendere complesso l'abbattimento del persistente arretrato. L'osservazione empirica dei flussi di lavoro ha evidenziato, inoltre, che molte delle questioni trattate sono riconducibili a determinati fenomeni socioeconomici e che una parte consistente dei procedimenti coinvolge determinate "parti" ricorrenti e resistenti. I fenomeni criminali più frequenti hanno imposto, infine, una riflessione sull'efficacia della prevenzione e

sulle cause che generano tali fenomeni. Si è quindi riflettuto su una pluralità di interventi, anche di carattere normativo, che consentano di affrontare la situazione.

## **C. LE PRINCIPALI PROPOSTE DELLA COMMISSIONE**

Di seguito vengono illustrate in modo schematico e sintetico le proposte di maggiore impatto anche a livello normativo e/o finanziario formulate dalla Commissione, rimandando per il dettaglio e per le ulteriori proposte alla relazione conclusiva ed ai relativi allegati.

**Le proposte normative non potranno che coinvolgere e riguardare l'intero territorio nazionale e il complesso del "sistema giustizia".**

**Gli altri interventi, scaturenti dalle esigenze e criticità di specifiche aree e settori del Mezzogiorno, pur elaborati per tali aree e settori, potranno in futuro essere adottati a livello nazionale.**

In altri termini, gli Uffici Giudiziari del Mezzogiorno e Isole possono rappresentare un laboratorio sperimentale di specifici interventi mirati, idonei a migliorare la *performance* degli Uffici, da esportare, una volta consolidati, in tutto il territorio.

### **C.1 - Proposte di modifiche normative volte ad introdurre un sistema di incentivi e di soluzioni organizzative finalizzate a ridurre il "turn over" negli Uffici Giudiziari**

Rispetto agli *standard* europei, in Italia vi è un numero inferiore di giudici per abitante, mentre è iscritto un maggior numero di procedimenti per abitante; ciò nonostante, i Giudici italiani riescono a definire una quantità di procedimenti in linea con le medie europee, a riprova del fatto che la causa della durata eccessiva dei procedimenti non risiede nella produttività dei Magistrati.

La gran mole di procedimenti sopravvenuti ha fatto sì che negli anni si siano accumulate pendenze che impediscono la pronta definizione di tutte le sopravvenienze.

Affinché il servizio erogato dagli Uffici Giudiziari del Sud sia in linea con gli *standard* europei – il che varrebbe anche ad eliminare una delle condizioni che ostacolano gli investimenti nel Mezzogiorno – pare imprescindibile che ciascun Ufficio Giudiziario sia dotato di un rapporto magistrati/abitante e magistrati/soprapvenienze almeno pari alla media europea. E lo stesso dovrebbe valere, ovviamente, con riguardo al personale amministrativo.

La prima proposta della Commissione è quindi nel senso di prevedere normativamente revisioni delle piante organiche periodiche e regolari, che siano condotte avendo riguardo non solo ai dati numerici di cui si è detto, ma anche – e soprattutto –

all'effettivo carico di lavoro gravante sull'Ufficio e sul singolo Magistrato, analizzando fattori quali le caratteristiche del territorio, la presenza di fenomeni di criminalità organizzata, il numero di udienze tenute, e così via, all'esito delle quali variare, di conseguenza, le piante organiche in maniera da soddisfare i parametri cui si è accennato. E ciò anche con l'aumento degli organici complessivi, qualora le risorse del sistema non siano sufficienti a soddisfare tali esigenze.

Inoltre, l'attuale sistema di reclutamento appare alla Commissione insufficiente per molteplici fattori. In particolare, i tempi del concorso sono eccessivamente lunghi e la modifica dei requisiti di accesso al concorso, introdotta con la riforma dell'Ordinamento Giudiziario del 2006, ha ristretto la platea dei possibili concorrenti. Appare, quindi, opportuno un intervento normativo volto ad eliminare limitazioni alla partecipazione al concorso, riaprendola anche ai neolaureati e comunque svincolandola dal conseguimento dei titoli attualmente richiesti. In aggiunta a questo, appare inoltre necessario prevedere, anche a livello di normazione secondaria: la riduzione dei tempi di indizione dei bandi per nuovi magistrati, passando dagli attuali 12 mesi a 6-8 mesi; la riduzione dei tempi necessari per l'espletamento dei concorsi; lo sviluppo di sistemi di monitoraggio e programmazione preventiva che riducano al minimo i tempi di copertura dei posti vacanti.

La Commissione ha altresì avuto modo di accertare che **la politica della mobilità** non sempre è riuscita ad attuare il principio di buona amministrazione, innescando a volte un meccanismo che ha finito per aggravare la situazione di scopertura esistente negli Uffici Giudiziari. Per arginare questo fenomeno è, quindi, opportuno intervenire sulla norma di cui all'articolo 10-bis dell'Ordinamento Giudiziario (regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12), la quale prevede che, qualora il trasferimento deliberato determini (o renda più grave) nel posto di provenienza una scopertura del 35%, il CSM sospende l'efficacia del provvedimento sino alla delibera di copertura del posto lasciato vacante e, comunque, per un periodo non superiore a sei mesi, salvo che l'ufficio di destinazione non abbia una scopertura uguale o superiore a quella dell'ufficio di provenienza. Considerato che, normalmente, i trasferimenti sono diretti dagli Uffici periferici verso quelli di maggiori dimensioni, e che questi ultimi sono maggiormente in grado di sopportare un prolungamento della vacanza dei posti, una riduzione della percentuale di scopertura in corrispondenza della quale scatta automaticamente la sospensione del trasferimento (portandola orientativamente al 20 o al 25%) contribuirebbe, in buona misura, a ridurre gli inconvenienti per gli Uffici più disagiati, eliminando o comunque riducendo sensibilmente il lasso di tempo durante il quale il posto è destinato a rimanere scoperto.

La Commissione, inoltre, ritiene necessaria **una modifica dei requisiti e degli incentivi per le sedi disagiate e per le applicazioni distrettuali ed extra distrettuali**. I trasferimenti in sede disagiata e le applicazioni dovrebbero essere disposte avvalendosi solo di magistrati che provengano da Uffici non in difficoltà ovvero che



rispondono a criteri predeterminati relativi al numero di cause arretrate ultratriennali, al *disposition time* e al *clearance rate* triennale.

Opportuna anche **l'implementazione dei criteri per l'individuazione delle sedi disagiate**: nell'ambito dell'audizione dei componenti della III Commissione del CSM è emersa la proposta, che si ritiene meritevole di valutazione, di prevedere la possibilità di dichiarazione di sede disagiata anche soltanto per un singolo settore di un Ufficio (penale/civile).

Opportuna anche la revisione della collegialità dell'appello nel settore civile. Avrebbe una ricaduta positiva in termini di tempi di definizione del giudizio la possibilità dell'introduzione del giudice monocratico d'appello per le cause di minore valore.

Inoltre, potrebbe essere ipotizzata **l'applicazione – su base volontaria - presso le sedi che versino in condizioni di particolari difficoltà, di Magistrati in servizio presso Uffici che abbiano percentuali di scopertura inferiori alla media nazionale e indici (arretrato ultratriennale, *clearance rate* e *disposition time*) migliori della media, senza esonero o con un minimo esonero dall'attività giudiziaria svolta presso gli Uffici di appartenenza. I Magistrati applicati, cui sarebbero assegnati dai capi degli uffici specifici obiettivi di definizione dei procedimenti già maturi per la decisione, opererebbero dalla propria sede mediante udienze da remoto o a trattazione scritta e si vedrebbero riconosciuti, per l'impegno aggiuntivo, adeguati incentivi**. Si potrebbe pensare di coinvolgere in questo programma nazionale di azzeramento dell'arretrato anche Magistrati in pensione, ancora disposti a cimentarsi nell'attività giudiziaria. Anche costoro potrebbero essere incentivati da un'indennità composta da una base fissa e da una percentuale subordinata alla realizzazione degli obiettivi.

## C.2 Proposte volte ad incrementare l'informatizzazione, le infrastrutture digitali e le risorse materiali degli uffici giudiziari

| Priorità | Linea di sviluppo      | Obiettivo  | Costi             | Tempistiche | Stakeholder                        |
|----------|------------------------|--|-------------------|-------------|------------------------------------|
| ↑        | <b>Tribunale Smart</b> | Utilizzo di strategie tecnologiche per favorire l'accesso del cittadino e dell'utente qualificato (avvocato, ctu, etc) agli uffici | 25 –<br>30<br>mln | 24-36 mesi  | Utenti esterni e operatori esterni |

|   |   |   |             |            |                   |
|---|---|---|-------------|------------|-------------------|
|   |   | giudiziari sia in presenza che da remoto e l'agevole reperimento di informazioni qualificate.   |             |            |                   |
| ↑ | <b>Banca Dati nazionale dei provvedimenti<sup>1</sup></b> | Valorizzazione del patrimonio di informazioni già presente nei database giudiziari, al fine di favorirne la conoscenza e consentirne la piena fruibilità ed analisi, anche a fini organizzativi e predittivi.   | 15 – 18 mln | 18-24 mesi | Operatori interni |
| ↑ | <b>Formazione</b>   | Potenziamento delle competenze tecnologico-informatiche del personale degli Uffici Giudiziari al fine di sfruttare al meglio le funzionalità dell'infrastruttura applicativa esistente (nel quadro generale degli obiettivi di riqualificazione di tutta la P.A., | 2 – 3 mln   | 8-12 mesi  | Operatori interni |

|   |   |  |             |            |                                    |
|---|---|--|-------------|------------|------------------------------------|
|   |   | compresi nel PNRR)   |             |            |                                    |
| ↔ | <b>Evoluzione dei sistemi informativi<sup>2</sup></b> | Potenziamento ed innovazione dei sistemi informativi ministeriali per promuovere efficienza ed efficacia dell'azione giudiziaria   | 18 - 20 mln | 18-24 mesi | Utenti esterni e operatori esterni |
| ↔ | <b>Standardizzazione degli atti</b>                   | Standardizzazione, nelle parti fisse, degli atti giudiziari delle parti per agevolare l'attività giudiziaria nei vari gradi di giudizio e favorire la raccolta di dati e informazioni a scopi organizzativi e predittivi | 6 - 8 mln   | 18-24 mesi | Utenti esterni e operatori esterni |

**C.3 - Proposte relative alla realizzazione – sulla base di progetti sperimentali (ad es. informatizzazione del decreto ingiuntivo su fatture elettroniche) – dell'intelligenza artificiale nell'ambito del settore giustizia, al fine di supportare il giudice e allo scopo di una maggiore conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali e di una riduzione dei tempi processuali e dell'arretrato**

- Creazione di una banca dati completa, per finalità di studio e di giustizia predittiva, attuata mediante una la raccolta di tutti i provvedimenti disponibili presso i registri di cancelleria, in una **banca dati nazionale che si alimenti in maniera automatica, raccogliendo, previa anonimizzazione o pseudo anonimizzazione, ordinanze, decreti, sentenze, dai detti registri, senza necessità del ricorso all'attività umana (un cd. Repository di provvedimenti, nonché di eventuali rassegne di massime, già predisposte in archivi informatici, ove esistenti o realizzate in forza di convenzioni con le Università).**

- Creazione di una **Banca Dati Conciliativa Nazionale** (quale sviluppo della banca dati conciliativa già illustrata in sede di ricognizione delle buone prassi) fruibile sia dagli operatori interni (Magistrati, tirocinanti, ecc.) e sia esterni (avvocati, professionisti, ecc.) **in grado di raccogliere proposte conciliative del magistrato e atti conciliativi per area d'interesse (verbali di conciliazione, ordinanze 185 bis cpc, mediazione delegata, ecc.) e tipologia, con finalità sia di monitoraggio statistico, sia formative.**

- **Realizzazione della interoperabilità tra registri di cancelleria ed applicativi informatici in uso al Ministero ed alle altre amministrazioni pubbliche, in particolare, a titolo di esempio, tra i registri di cancelleria ed il catasto ed i registri immobiliari gestiti dall'Agenzia delle Entrate nonché tra la Consolle del Magistrato ed il Portale delle Vendite Pubbliche.**

- Sviluppo di meccanismi di intelligenza artificiale per l'utilizzo del patrimonio di conoscenze già presente negli applicativi ministeriali, per garantire una più approfondita e dettagliata conoscenza di determinati *trend*, inerenti, ad esempio alle tempistiche dei flussi processuali, che possano servire a rendere più efficiente l'azione giudiziaria, supportando i capi degli uffici nelle scelte organizzative, con possibilità di intervenire tempestivamente con azioni mirate.

- Sperimentazione di nuove modalità di deposito del ricorso monitorio che consentano una più rapida estrazione dei dati dal sistema al fine di ridurre i tempi di emissione dei decreti ingiuntivi e, conseguentemente, ridurre l'arretrato che caratterizza gli Uffici giudiziari. Con riferimento ai **ricorsi per l'emissione del decreto ingiuntivo, il cui credito sia documentato mediante fatture elettroniche, si propone di realizzare la interoperabilità tra i registri di cancelleria e il sistema di interscambio gestito dall'Agenzia dell'Entrate mediante una piattaforma telematica di verifica della autenticità delle fatture emesse. Tale interoperabilità sistemica potrebbe essere sperimentata inizialmente negli uffici meridionali che presentano un tempo di emissione delle ingiunzioni non conforme alla media nazionale ed europea per poi estendere tale sistema all'intero territorio nazionale. La realizzazione della piattaforma consentirebbe di attuare l'interoperabilità prevista dal PNRR e di contrastare le frodi inerenti l'IVA conformemente agli impegni assunti in sede europea.**

La piena interoperabilità tra i sistemi unita a modalità di deposito della documentazione in formato digitale costituirà la base per la futura sperimentazione di meccanismi di intelligenza artificiale in ausilio delle parti e del magistrato.

Allo scopo di concentrare le energie dei magistrati sugli obiettivi di riduzione dell'arretrato condivisi in sede europea, si propone inoltre una modifica normativa volta ad attribuire agli avvocati la possibilità di accedere alla predetta piattaforma ed inviare una ingiunzione non esecutiva con facoltà per il destinatario di proporre opposizione. In tal caso, l'autorità giudiziaria sarebbe coinvolta soltanto nella fase successiva per attribuire – in assenza di opposizione – efficacia esecutiva al titolo ovvero per deliberare la causa di opposizione. L'intervento proposto prende atto che, in presenza di un ricorso per ingiunzione fondato esclusivamente su fatture elettroniche, l'attività del magistrato appare limitata alla mera verifica della corrispondenza tra quanto domandato e le fatture allegate al ricorso. Appare pertanto proficuo ridurre tale attività del magistrato consentendo di impiegare tali energie lavorative nella riduzione dell'arretrato.

#### **C.4 - Proposte finalizzate ad una migliore e più immediata circolazione e conoscenza delle prassi virtuose sperimentate negli uffici giudiziari, in modo da renderle patrimonio comune della giurisdizione ordinaria**

Come si è accennato, gli Uffici giudiziari del Sud Italia non mostrano gap in termini di disponibilità e capacità nello sviluppare processi di miglioramento continuo e di innovazione organizzativa. Anzi, la ricognizione ha consentito di individuare molteplici e interessanti buone prassi. E' peraltro indispensabile un intervento di rafforzamento strutturale della capacità degli Uffici giudiziari di fare propria e diffondere una cultura dell'innovazione amministrativa, organizzativa e digitale.

Sembra allora **necessario – e parere positivo al riguardo è stato formulato anche in sede di interlocuzione con la Settima commissione del CSM – costituire una sede istituzionale idonea, a livello nazionale, a raccogliere, esaminare, diffondere, monitorare le *best practices*, i processi di innovazione migliorativa di *performance* negli Uffici giudiziari italiani.** Un organismo dove far convergere l'interlocuzione interistituzionale, che si specializzi nel **supportare costantemente la rete dei processi di innovazione e nel farli circolare sull'intero territorio nazionale, in sinergia fra il CSM, le articolazioni ministeriali che si occupano di organizzazione (Dipartimento per l'Organizzazione Giudiziaria, Ispettorato Generale, DGSIA, OIV) e con la Scuola Superiore della Magistratura,** avvalendosi anche della indispensabile collaborazione di centri di ricerca e formazione specializzati **in analisi dell'organizzazione,** in modo che dai molteplici saperi discenda una migliore organizzazione giudiziaria.

Infine, appare utile incrementare la redazione da parte dei singoli Tribunali di bilanci di responsabilità sociale volti a diffondere sul territorio quanto realizzato dall'ufficio giudiziario nonché a dar conto dell'impatto della giustizia sul territorio di riferimento. In tale ambito, potrebbero inoltre essere illustrate le buone prassi ed il positivo impatto delle stesse sull'attività dell'ufficio così da consentire anche ai diversi soggetti istituzioni coinvolti (enti locali, ordini professionali, università) di apprezzare il positivo impatto sul territorio delle forme di cooperazione attuate.

## **C.5 - Proposte finalizzate al superamento delle criticità e carenze relative all'edilizia giudiziaria anche sotto il profilo della sicurezza dei luoghi di lavoro e della adeguatezza degli spazi**

- **Potenziamento del personale:** un celere miglioramento della situazione dell'edilizia (non solo degli Uffici del Sud) è possibile solo a seguito di un consistente aumento del numero di specifiche professionalità da adibire all'espletamento delle procedure ad evidenza pubbliche (e quindi: tecnici e amministrativi di livello non inferiore a cancelliere). A fronte delle previste unità, la Direzione Generale delle Risorse Materiali e delle Tecnologie del Ministero della Giustizia dispone di sole 17 unità. La sproporzione tra organico e forze effettivamente presenti non consente di soddisfare le esigenze di edilizia giudiziaria. La Commissione propone di valutare la possibilità di avviare immediatamente le **procedure assunzionali**: a) per i 150 dipendenti previsti dall'art. 7 d.lgs.240/2006 e, immediatamente dopo l'espletamento dei concorsi, effettuare l'interpello per individuare i dirigenti; b) per i 183 tecnici previsti dal D.M. 18.04.2019 (al netto dei 17 presenti in servizio). **Nelle more del potenziamento del personale è necessario costituire una *task force* che sia in grado di potenziare temporaneamente, in tempi brevissimi, il suo organico mediante: a) un distacco o comando, da altre Pubbliche Amministrazioni (Difesa, MIMS, Regioni, ecc.) di almeno 10 unità di personale con pluriennale esperienza in materia di appalti; b) un interpello per far confluire nella Direzione Generale Risorse unità esperte dalle altre articolazioni del Ministero della Giustizia; c) un interpello per far confluire nella Direzione generale persone sinora impiegate per espletare gli incarichi di RUP e comunque di appalti pubblici, all'interno degli uffici giudiziari. Al fine di assicurare che gli interPELLI abbiano successo, sarà opportuno verificare la possibilità di prevedere incentivi per coloro che accetteranno di trasferirsi presso detta Direzione Generale.**

- **Realizzazione di un sistema informatizzato di gestione degli immobili (BIM):** ossia un sistema informatico che aiuti il singolo Ufficio a individuare e programmare le attività di manutenzione degli edifici, con una soluzione applicativa che consentirà principalmente alle articolazioni territoriali del Ministero della Giustizia di monitorare ogni aspetto di gestione degli immobili.

- **Revisione o adeguamento degli impianti di riscaldamento e raffrescamento.**
- **Interventi a tutela della vulnerabilità sismica;**
- **Realizzazione di aule protette per l'audizione dei minori;**
- **Realizzazione di asili nido;**
- **Realizzazione di presidi sanitari di primo soccorso**

I costi per tutti tali interventi sono specificati nella relazione conclusiva e relativi allegati.

*Maria Rosaria Covelli*

Presidente Commissione Interministeriale per il Sud