GIUSTIZIA INSIEME

Ufficio del processo e Organizzazione della giustizia

La revisione del PNRR sulla giustizia: una scelta frettolosa

di Claudio Castelli

19 settembre 2023

Sommario: 1. La revisione del PNRR sulla giustizia – 2. I dati del I trimestre 2023 e una prima proiezione – 3. Le variabili di cui tenere conto e su cui operare – 4. I dati territoriali – 5. Cosa serve per il futuro

1. La revisione del PNRR sulla giustizia

Il Governo con le "Proposte per la revisione del PNRR e capitolo REPowerEU" ha proposto una riformulazione degli obiettivi relativi alla giustizia civile "*che potrebbe prevedere, alternativamente, una mera rideterminazione quantitativa alla luce delle circostanze emerse nel primo periodo di attuazione, oppure la previsione di target differenziati, che tengano conto delle differenze oggettive tra Uffici giudiziari.*"

Tale scelta si fonda sui dati relativi al 2021 e al 2022 da cui emerge che contrariamente agli anni precedenti (2017 – 2019), in cui la riduzione percentuale media dell'arretrato era stata del 9,2 % annuo, tale riduzione si era arrestata al 6 %. Tra l'altro con grandi eterogeneità tra i vari

Tribunali: in 95 sedi su 140 l'arretrato nel periodo 2019 – 2022 era stato ridotto nella media del 28 %, mentre nelle restanti 45 sedi avevano visto un aumento dell'arretrato, scontando l'onda dei ricorsi in materia di protezione internazionale. Queste preoccupazioni non potevano essere estese alle Corti di Appello che invece si dimostravano in linea con gli obiettivi.

I dati sono chiari, ma le conclusioni che vengono tratte sono quanto meno frettolose.

Innanzitutto dalla Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR – Anno 2022 stesa dallo stesso Ministero della Giustizia – Direzione Generale di Statistica del 7 aprile 2023 (e quindi quando i dati relativi al 2022 erano già noti e consolidati) inviata alla Commissione europea emergeva al contrario un quadro del tutto incoraggiante e ottimistico.

Quanto pare aver fatto mutare orientamento sono da un lato i dati recentissimi relativi al I trimestre 2023 e dall'altro l'ulteriore criticità data dalla quota significativa del nuovo personale dell'Ufficio per il processo che non è rimasto in servizio (vincendo concorsi per altri posti a tempo indeterminato).

Dati che, come vedremo, non sono così negativi e abbandoni che erano del tutto prevedibili a fronte del tipo di posti precari offerti in un quadro di ripresa di concorsi a tempo indeterminato appetibili.

Da tale revisione è partita una vera e propria campagna contro lo stesso istituto dell'Ufficio per il processo e di totale sfiducia nei confronti degli obiettivi indicati nel PNRR.

Nulla di più sbagliato, da un lato perché l'Ufficio per il processo è appena partito con assunzioni avvenute a fine febbraio e a luglio 2022 ancora incomplete e non ancora consolidate, e dall'altro perché questa valutazione negativa avviene dopo che non vi è stata alcuna governance del progetto con gli uffici giudiziari che non solo non sono stati chiamati in alcun modo a partecipare a disegnare gli obiettivi, ma sono stati lasciati sostanzialmente soli. E questo spiega le forti differenze tra ufficio ed ufficio.

Forse prima di rinunciare agli obiettivi e di rideterminarli occorrerebbe mettere in campo tutti gli interventi per cercare di realizzarli, oggi mancanti.

2. I dati del I trimestre 2023 e una prima proiezione

I dati ministeriali relativi al I trimestre 2023, allo stato relativi unicamente a pendenze e arretrato, danno indicazioni preziose, in particolare focalizzando i periodi 2021, 2022 e I

trimestre 2023, essendo il 2020 un anno del tutto anomalo a causa della pandemia. Un'analisi comparata relativa ai diversi periodi aiuta ulteriormente.

SETTORE CIVILE						
Ufficio	Pendenze			Arretrato		
	2019 – I trim 2023	2022 su 2021	I trim 2023 su 2022	2019 – I trim 2023	2022 su 2021	I trim 2023 su 2022
Tribunali	- 14,8%	- 5,7%	-1,2%	- 12,9%	-5,8%	-4,0%
Corti Appello	- 24,3%	- 9,6%	-3,4%	-31,2%	-18,9%	-4,0%
Cassazione	- 11,9%	- 5,8%	-1,5%			
Nazionale	- 15,8%	- 6,2%	-1,5%			

SETTORE PENALE			
Ufficio	Pendenze		
	2019 – I trim 2023	2022 su 2021	I trim 2023 su 2022
Tribunali	-12,7%	- 9,0%	-3,1%
Corti Appello	-6,8%	-5,1%	-0,8%
Cassazione	-25,0%	-22,9%	-3,5%
Nazionale	-11,8%	-8,5 %	-2,7%

Si avrebbe una diminuzione del 6 % annuo nel settore civile ed una riduzione dell'8% annuo nel settore penale, ovvero, facendo una proiezione meramente matematica sino al 2026, ad un – 30 % nel settore civile e ad un – 40 % nel settore penale.

Anche se il dato del penale, in apparenza eccezionale e ben superiore all'obiettivo del 25 %, è probabilmente drogato dalla circostanza che il periodo iniziale ha consentito di esaurire le definizioni più facili e massive (ad esempio le archiviazioni e le prescrizioni ancora pendenti).

Calcoli comunque meramente ipotetici e non negativi, che debbono essere confrontati e accompagnati da molteplici variabili. Questi calcoli testimoniano semmai le difficoltà e la necessità di dare una forte implementazione nel settore civile, in particolare quanto all'arretrato, dati gli obiettivi estremamente ambiziosi formulati al riguardo (- 65% entro il 2024), oltre che nelle Corti di Appello quanto al settore penale.

3. Le variabili di cui tenere conto e su cui operare

Per operare una proiezione sul futuro, ma ancor di più per individuare gli interventi da porre in essere per dare quella scossa positiva che può consentire di raggiungere gli obiettivi delineati, occorre tenere conto di una serie di variabili positive e negative, non presenti nel calcolo iniziale, ma comunque incidenti sui risultati.

Innanzitutto occorre avere la consapevolezza che l'ufficio per il processo, il fattore più incisivo del complesso di interventi realizzati nell'ambito del PNRR giustizia, ha avuto un'inevitabile fase di abbrivio lenta, dovuta alla fase di inserimento e formazione. Con il passare del tempo dovrebbe andare a regime con risultati sempre migliori.

Ma questo impone, anche per evitare ulteriori fughe dei funzionari neo assunti, una conferma degli stessi fino al 2026 e chiare prospettive concorsuali e assunzionali finito questo periodo. Oltre ad un nuovo reclutamento per tutti i posti che si sono già resi e che si renderanno vacanti.

In negativo ci troviamo invece ancora una volta a confrontarci con la penuria delle risorse e con le crescenti scoperture dell'organico dei magistrati, dei dirigenti amministrativi (oltre il 50 %) e del personale.

Quanto ai magistrati siamo arrivati ad una scopertura del 14 % e arriveremo entro il 2024 (e quindi nel periodo topico) a sfiorare il 20 %.

A questo si somma la crescente scopertura dell'organico del personale giudiziario anch'essa ormai tornata prossima al 20 %, in particolare in alcune figure professionali come gli assistenti (ove arriva quasi al 50%). Ormai molti Uffici vanno avanti grazie ai funzionari dell'Ufficio per il processo che verbalizzano nelle udienze. Altrimenti sarebbe semplicemente impossibile tenerle.

Un'accelerazione dei concorsi senza ridurre in alcun modo il piano assunzionale è quindi fondamentale, anche perché non si possono avere risultati senza gli attori che devono operarvi.

Quanto poi agli effetti delle riforme processuali è illusorio pensare che abbiano rilevanza quanto alla durata dei processi, stante la criticità di molte disposizioni ed i tempi necessari anche solo per una corretta valutazione di impatto.

4. I dati territoriali

Entrando maggiormente nello specifico dei dati emergono risultati davvero eccezionali raggiunti dalla Corte di Cassazione in particolare nel settore penale (- 25 %, con comunque un – 11,9 % nel settore civile).

Anche il trend delle Corti di Appello è estremamente positivo e viene confermato dai dati del I trimestre 2023: solo in 6 Corti prevalentemente piccole le pendenze aumentano e solo di decimali, con dati estremamente significativi a Ancona (- 9, 5 %), Roma (– 4,0 %), a Bari (– 7,3 %), a Venezia (- 5,7 %). L'arretrato cala in tutte le Corti (salvo in 5, anche qui piccole). La tendenza nel settore penale delle Corti sempre per il I trimestre 2023 è invece contraddittorio: in 12 Corti le pendenze aumentano, evidenziando come il settore penale sia quello maggiormente in difficoltà nelle Corti.

Anche per i Tribunali il quadro si rivela molto variegato confermando quella realtà a macchia di leopardo che caratterizza tutte le fotografie sull'andamento della giustizia in Italia, anche se emerge una composizione differente rispetto al passato con una distribuzione delle realtà virtuose e di quelle in chiara difficoltà molto più equamente ripartita sul piano territoriale. Se ciò venisse confermato si potrebbe dire che uno degli obiettivi del PNRR sulla giustizia, ovvero quello di ridurre le differenze tra le diverse zone del Paese, è in fase di realizzazione.

Nel settore civile i dati relativi al periodo 2019 – 2023 evidenziano solo 14 Tribunali che aumentano le pendenze equamente distribuiti sul piano nazionale (3 nel Nord Est, 2 nel Nord Ovest, 4 nel Centro Italia, 1 nel Sud Italia e 4 nelle Isole). Nel I trimestre 2023 invece aumentano le pendenze in 45 Tribunali con un'evidente difficoltà nei tribunali distrettuali. Metà di questi Tribunali soffrono un aumento dei procedimenti, probabilmente a causa delle pendenze relative alla protezione internazionale, con una punta del 10 % a Venezia.

Nel settore penale la situazione è molto peggiore sulla base dei dati 2019 – 2023, mentre il quadro è più confortante analizzando solo il I trimestre 2023.

Seguendo i dati 2019 – 2023 difatti aumentano le pendenze in tutti i Tribunali dei distretti di Trento (e Bolzano), Brescia, Cagliari, Caltanissetta, mentre gli unici distretti in cui non vi sono

Tribunali in difficoltà sono quelli di Bologna, Perugia, Roma, Sassari e Lecce (e Taranto).

I Tribunali più in sofferenza secondo i dati ministeriali sono Trento (+ 72,6 %), Venezia (+ 58,42 %), Asti (+ 53,4 %), Monza (+ 43,0 %). Lanciano (+ 42,5 %), Milano (+ 38,6 %), Como (+ 37,2 %) Bolzano (+ 33,6 %), Trapani (+ 31,3 %). Un quadro territoriale quindi disomogeneo rispetto al passato in cui sono principalmente Uffici del Nord Italia (che però partivano da una situazione di base molto più favorevole) a non riuscire a diminuire le pendenze.

Secondo i dati del I trimestre 2023 invece la situazione nel settore penale è migliore, in quanto solo in 33 Tribunali le pendenze aumentano rispetto al 2022.

Il problema non è evidentemente fare classifiche, ma innanzitutto verificare correttezza e ragione dei dati (ben potendo derivare da fattori particolari), capire, approfondire e soprattutto mettere in campo iniziative di correzione e di implementazione.

Per questo occorrerebbe svolgere focus più mirati.

Innanzitutto avere il quadro generale con le presenze effettive di magistrati, dirigenti e personale per ogni ufficio. Inoltre sapere dove in realtà l'Ufficio per il processo non è mai davvero arrivato (stante il numero irrisorio di funzionari concretamente assegnati ed il ritardo nel loro arrivo). Ad esempio ciò ha riguardato per la Lombardia le sedi di Sondrio, Cremona e Mantova.

Infine, ed il dato è fondamentale, analizzare i modelli organizzativi con cui è stato realizzato ed articolato l'Ufficio per il processo in ogni sede. In assenza di un coordinamento e di un confronto ogni Ufficio ha adottato modelli diversi, spesso differenziati per sezione o settore (il Politecnico di Milano in un suo riscontro ha individuato 6 tipologie diverse). Prendere in esame i diversi modelli e verificare quelli più efficaci e redditizi sarebbe fondamentale. Anche perché la tendenza maggioritaria è stata di adeguarsi all'assegnazione del singolo funzionario al singolo magistrato, la più facile a livello organizzativo e che non comportava grandi problemi logistici, ma anche quella che meno realizzava la rivoluzione organizzativa che l'Ufficio per il progetto consentiva.

5. Cosa serve per il futuro

Realizzare gli obiettivi indicati nel PNRR sulla giustizia sarebbe ancora possibile, ma per farlo occorre non rassegnarsi a fare gli osservatori, per poi magari cercare capri espiatori, ma operare

fattivamente per conoscere, focalizzare le situazioni di difficoltà e intervenire.

Il primo step deve riguardare la realizzazione di un quadro più completo, in cui inserire tutte le variabili conoscibili (presenze effettive di magistrati, dirigenti e personale, presenze e distribuzione dei funzionari UPP, modelli organizzativi scelti) che consenta di capire quali fattori sono rilevanti, e la sua pubblicizzazione anche al fine di stimolare un benefico confronto e di rilevare eventuali errori e ulteriori parametri di cui tener conto.

Al riguardo il C.S.M. ha realizzato un interessantissimo cruscotto che consentirà di verificare la situazione di ogni ufficio, articolata per settore e materia che già potrà costituire un aiuto ed un formidabile passo in avanti.

In secondo luogo occorre creare una governance nazionale con un'intesa tra Ministero della Giustizia, C.S.M e Scuola Superiore della magistratura, se possibile coinvolgendo anche il C.N.F., che segua a tempo pieno il progetto, individui i punti di debolezza, interloquisca con gli uffici, dia supporto a chi è in difficoltà.

Infine si potrebbe realizzare, utilizzando anche le migliori esperienze di collaborazione con le Università realizzate con il PON Governance, una sorta di task force di aiuto ed intervento per tutti quegli uffici e settori in sofferenza.

Ma per farlo occorre credere e puntare davvero a quella gigantesca opportunità data dal PNRR giustizia che se realizzata porterebbe a risolvere larga parte dei problemi in cui la giustizia italiana si dibatte da decenni. L'idea dominante oggi sembra diversa, ovvero quella di abbandonare o mettere in secondo piano il progetto del PNRR sulla giustizia per avviarsi verso l'ennesima grande riforma della giustizia, utile forse per la propaganda, ma non per il nostro sistema giustizia che oggi più che mai richiede stabilità normativa e organizzativa.