

SCHEMA SULL'ATTIVITÀ 1 RELATIVA ALLA RICOGNIZIONE QUALITATIVA DELL'ARRETRATO

Sommaro

1.	– La linea d'intervento 2 del progetto Giustizia agile	1
2.	– L'attività 1, ricognizione qualitativa dell'arretrato, da compiere nell'ambito dell'azione 2.1, aggressione dell'arretrato	1
3.	– La “fotografia” dell'arretrato civile e penale: a) gli obiettivi e i valori di riferimento nazionali.....	2
4.	– Segue: b) le cause da considerare.....	3
5.	– Segue: c) il periodo temporale da prendere in considerazione	5
6.	– La fotografia dell'arretrato e del Disposition time riferiti al Tribunale di Grosseto	5

1. – La linea d'intervento 2 del progetto Giustizia agile

1.1. – Nell'ambito della linea d'intervento 2 (*individuazione di modelli per la gestione dei flussi in ingresso e degli arretrati presso gli Uffici Giudiziari del progetto Per una giustizia giusta: innovazione ed efficienza negli uffici giudiziari*) sono contemplate tre azioni:

- azione 2.1: *aggressione dell'arretrato*, da completare entro il 28/2/2023;
- azione 2.2: *individuazione di nuovi modelli per la gestione dei flussi in ingresso*, da completare entro il 30/4/2023;
- azione 2.3 *supporto tecnologico nello svolgimento della causa*, da completare entro il 30/9/2023.

1.2. – A sua volta, l'azione 2.1 *aggressione dell'arretrato* si articola in:

- attività 1: *ricognizione qualitativa dell'arretrato*;
- attività 2: *elaborazione di modelli organizzativi di aggressione dell'arretrato*;
- attività 3: *allocazione delle risorse*.

2. – L'attività 1, ricognizione qualitativa dell'arretrato, da compiere nell'ambito dell'azione 2.1, aggressione dell'arretrato

2.1. – In questa sede, l'attenzione va focalizzata sull'attività 1, *ricognizione qualitativa dell'arretrato*, relativa all'azione 2.1, *aggressione dell'arretrato*. Come si vede, occorre fornire una «*fotografia qualitativa*» dell'arretrato, in quest'ultimo rientrando le cause che violano i termini fissati dalla legge 24 marzo 2001, n. 89 (nota come “legge Pinto”) e, dunque, il principio della ragionevole durata del processo.

3. – La “fotografia” dell’arretrato civile e penale: a) gli obiettivi e i valori di riferimento nazionali

3.1. – Come si precisa nella Circolare del 12/11/2021 della Direzione generale di statistica e analisi organizzativa (Ministero della Giustizia, Dipartimento dell’Organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi), gli obiettivi quantitativi (*target*) previsti dal PNRR, a livello nazionale, sono i seguenti:

- entro giugno 2026, **riduzione del *disposition time* complessivo** (dato dalla somma della durata in giorni nei tre gradi di giudizio) del 40% nel settore **civile** e del 25% nel settore **penale**;
- **riduzione dell’arretrato civile** del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di appello entro fine 2024; del 90% in Tribunale e in Corte di appello entro giugno 2026.

3.2. – Per calcolare le suddette riduzioni percentuali, il valore di riferimento (*baseline*) è rappresentato dai dati relativi all’arretrato civile e al *disposition time* civile e penale dell’anno 2019, che, a livello nazionale, sono i seguenti:

- a) *baseline* dell’arretrato civile:
 - Tribunale: 337.740;
 - Corte d’appello: 98.371;
- b) *baseline* del *disposition time* dei procedimenti civili:
 - Tribunale: 556 giorni;
 - Corte d’appello: 654 giorni;
 - Corte di cassazione: 1302 giorni;
 con un *baseline* complessivo di 2512 giorni;
- c) *baseline* del *disposition time* dei procedimenti penali:
 - Tribunale: 392 giorni;
 - Corte d’appello: 835 giorni;
 - Corte di cassazione: 166 giorni;
 con un *baseline* complessivo di 1393 giorni.

3.3. – Pertanto, sempre a livello nazionale:

- ❖ il *target* di **riduzione dell’arretrato civile in Tribunale** si raggiungerà se il numero di procedimenti pendenti ultra-triennali sarà:

- pari a 118.209 al 31/12/2024 (-65% di 337.740), ossia:

$$\frac{337.740 \times 35}{100} = 118.209$$

- pari a 33.774 al 30/6/2026 (-90% di 337.740), ossia:

$$\frac{337.740 \times 10}{100} = 33.774$$

❖ il *target* di **riduzione dell'arretrato civile in Corte d'appello** si raggiungerà se il numero di procedimenti pendenti ultra-biennali sarà:

- pari a 44.267 al 31/12/2024 (-55% di 98.371), ossia:

$$\frac{98.371 \times 45}{100} = 44.267$$

- pari a 9.837 al 30/6/2026 (-90% di 98.371), ossia:

$$\frac{98.371 \times 10}{100} = 9.837$$

❖ il *target* di **riduzione del *disposition time* complessivo dei procedimenti civili** si raggiungerà se la durata complessiva di ciascun procedimento, al 30/6/2026, sarà:

- pari a 1.507 giorni (-40% di 2.512), ossia:

$$\frac{2.512 \times 60}{100} = 1.507$$

❖ il *target* di **riduzione del *disposition time* complessivo dei procedimenti penali** si raggiungerà se la durata complessiva di ciascun procedimento, al 30/6/2026, sarà:

- pari a 1.045 giorni (-25% di 1.393), ossia:

$$\frac{1.393 \times 75}{100} = 1.045$$

3.4. – L'abbattimento della durata complessiva di ogni procedimento va perseguito riducendo, in termini percentuali, la durata del primo, del secondo e del terzo grado del medesimo procedimento. In particolare:

❖ per abbassare fino a 1.507 giorni (-40% di 2.512) la durata del *disposition time* complessivo dei procedimenti civili, si dovranno ridurre entro il 30/6/2026:

- la durata del giudizio innanzi al Tribunale del 56%;

- la durata del giudizio innanzi alla Corte d'appello del 56%;

- la durata del giudizio innanzi alla Corte di cassazione del 25%;

❖ per abbassare fino a 1.045 giorni (-25% di 1.393) la durata del *disposition time* complessivo dei procedimenti penali, si dovranno ridurre entro il 30/6/2026:

- la durata del giudizio innanzi al Tribunale del 28%;

- la durata del giudizio innanzi alla Corte d'appello del 28%.

4. – Segue: b) le cause da considerare

4.1. – Ai fini della valutazione del raggiungimento a livello nazionale degli obiettivi, la Commissione europea ha richiesto l'adozione di specifici criteri di calcolo degli aggregati di riferimento.

4.2. – Relativamente al settore **civile**, per calcolare la **riduzione del *disposition time***,

vanno considerati i “**procedimenti contenziosi**”, individuabili in base alla classificazione proposta dalla Commissione europea per l’efficienza della giustizia (Cepej) e recepita dalla Commissione europea in sede di *EU Justice Scoreboard (civil and commercial litigious case)*. Più in dettaglio:

A) per i procedimenti del Tribunale, l’aggregato comprende:

- il ruolo degli affari civili contenziosi, inclusi i procedimenti trattati con rito sommario di cognizione *ex art. 702-bis c.p.c.*;
- il ruolo delle controversie agrarie;
- il ruolo delle controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria, inclusi gli speciali e gli accertamenti tecnici preventivi;
- il ruolo delle istanze di fallimento;

mentre sono esclusi:

- il ruolo delle separazioni e dei divorzi consensuali;
- il ruolo degli affari di volontaria giurisdizione;
- il ruolo dei procedimenti speciali e sommari;
- il ruolo delle procedure esecutive e concorsuali (ad eccezione – come s’è detto – delle istanze di fallimento);

B) per i procedimenti della Corte d’appello, l’aggregato comprende:

- il ruolo degli affari civili contenziosi, con l’esclusione delle separazioni e dei divorzi consensuali;
- il ruolo delle controversie agrarie;
- il ruolo delle controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria;
- il ruolo dei procedimenti di equa riparazione.

4.3. – Quanto ai dati necessari per calcolare la **riduzione dell’arretrato** civile, si devono sempre considerare i “**procedimenti contenziosi**”, che, questa volta, sono individuati secondo i criteri stabili dalla “legge Pinto” e sono coincidenti con quelli utilizzati dal Ministero della Giustizia per la produzione delle statistiche ufficiali. Pertanto:

A) per il Tribunale, l’aggregato comprende i procedimenti pendenti da oltre 3 anni:

- del ruolo degli affari civili contenziosi;
- del ruolo delle controversie agrarie;
- del ruolo delle controversie in materia di lavoro, previdenza, assistenza obbligatoria;
- del ruolo degli affari di volontaria giurisdizione;
- del ruolo dei procedimenti speciali e sommari;

restando, invece, esclusi i procedimenti:

- del ruolo del giudice tutelare;
- del ruolo degli accertamenti tecnici preventivi in materia previdenziale;
- del ruolo dell'attività di ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata;

B) per la Corte d'appello sono considerati "arretrato" tutti i procedimenti pendenti da oltre due anni.

5. – Segue: c) il periodo temporale da prendere in considerazione

5.1. – La Circolare del 12/11/2021 della Direzione generale di statistica e analisi precisa che *«ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, la Commissione Europea ha richiesto che: le percentuali di riduzione dell'arretrato civile e del disposition time civile e penale [siano] calcolate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (cd baseline)»*.

5.2. – Pertanto – come s'è già detto – i dati relativi al 2020 e al 2021 andranno messi a confronto con quelli del 2019, per verificare il raggiungimento dei rispettivi *target*.

6. – La fotografia dell'arretrato e del Disposition time riferiti al Tribunale di Grosseto

6.1. – Va in primo luogo evidenziato che alla data di redazione della presente relazione si è ancora in attesa di ricevere i dati ufficiali circa l'arretrato civile pendente presso il Tribunale di Grosseto ("**Tribunale**"). Dopo una prima disponibilità dell'Ufficio, invero, si è in attesa che – come da successive indicazioni dei funzionari – siano rilasciate le autorizzazioni ritenute necessarie.

6.2. Alla luce di quanto sopra, può comunque essere effettuata un'analisi della gestione del flusso delle cause civili, ponendo in rapporto, tra diversi anni di riferimento, i flussi delle pratiche civili in entrata con quello di definizione delle controversie espresso dal Tribunale (il rapporto ha quindi a riferimento l'intero numero di procedimenti pendenti e di quelli in entrata, con l'intera mole di cause decise, senza tenere in considerazione lo specifico sottoinsieme delle cause definibili come arretrato ai sensi della legge Pinto).

Per l'analisi dei flussi può prendersi in considerazione la Relazione Ministeriale sulla ispezione presso gli uffici giudiziari del Tribunale e della Procura della Repubblica di Grosseto dell'agosto 2022 ("**Relazione Ministeriale**"), avente ad oggetto il periodo tra l'ottobre 2016 e la fine dell'anno 2021.

Da tale relazione emerge, in linea generale, che le pendenze degli affari contenziosi del Tribunale di Grosseto si sono sensibilmente ridotte: alla fine del periodo di riferimento, si registrano n. 4.516 procedimenti pendenti rispetto ai n. 6.241 dell'inizio del periodo, con un tasso di decremento pari al 27,5%.

Nel triennio 2017-2019 (nel quale la Relazione Ministeriale prende in considerazione l'intera annualità), le sopravvenienze presentano un andamento piuttosto regolare, con una flessione nel 2020, in coincidenza della emergenza epidemiologica da COVID-19, anche se le definizioni non hanno subito alcun arresto, anzi, sono sempre state superiori alle sopravvenienze.

Si riporta di seguito il prospetto illustrativo dei dati di flusso generale degli affari contenziosi:

ANNI	2016 dall'1.10	2017	2018	2019	2020	2021 fino al 30.9	TOTALE (*)	MEDIA ANNUA	Pendenze P.I.+ cartaceo (**)	Pendenze finali REALI (***)
Pendenti iniziali	6.241	6.028	5.498	5.518	5.077	4.834	6.241			
Sopravvenuti	990	3.415	3.536	3.281	2.828	2.156	16.206	3.241,2		
Esauriti	1.203	3.945	3.516	3.722	3.071	2.467	17.924	3.584,8		
Pendenti finali	6.028	5.498	5.518	5.077	4.834	4.523	4.523		4.516	4.516

In dettaglio si offrono di seguito alcune specifiche inerenti ad alcune categorie di affari contenziosi:

- **affari civili contenziosi:** il volume complessivo delle iscrizioni nel quinquennio monitorato è pari a n. 8.556 affari contenziosi ordinari. Nel raffronto tra le iscrizioni ed il numero delle definizioni, si rileva una buona capacità di risposta dell'Ufficio alla domanda di giustizia nell'ultimo quinquennio; i procedimenti definiti nel periodo, infatti, sono stati n. 9.949.
- **procedimenti speciali ordinari (inclusi ATP):** si registra una diminuzione delle pendenze: gli affari di nuova iscrizione sono stati complessivamente n. 6.841, mentre le definizioni sono pari a n. 6.928; la pendenza finale è, infine, pari a n. 201 procedimenti, con una diminuzione percentuale durante il periodo di riferimento del 32,3%. Con particolare riferimento ai procedimenti di ATP, il relativo indice di smaltimento (che si ottiene rapportando il numero annuo dei procedimenti esauriti alla somma dei pendenti iniziali e delle sopravvenienze) è stato pari all'81,8%¹.
- **controversie agrarie:** nel periodo di riferimento risultano sopravvenuti n. 46 procedimenti e ne sono stati definiti n. 37, con una pendenza finale di n. 20 affari rispetto a quella iniziale di n. 11: si registra quindi un aumento della pendenza dell'81%.
- **procedimenti di appello avverso le sentenze del Giudice di Pace:** presentano una accentuata contrazione delle pendenze, pari al 39,1%: la pendenza finale risulta, infatti, di n. 155 procedimenti, mentre ad inizio periodo ne erano pendenti n. 396.
- **controversie in materia di lavoro e previdenza ed assistenza obbligatorie (esclusi ATP):** si registra una accentuata contrazione delle pendenze: nel periodo di riferimento, infatti, la pendenza iniziale risulta pari a n. 58, con sopravvenienze in n. 1.879 ed un numero di procedimenti esauriti pari a 1.926, con una pendenza finale, quindi, di n. 11 procedimenti. finale risulta, infatti, di n. 27 procedimenti, mentre ad inizio periodo ne erano pendenti n. 58.

Nell'attività degli affari non contenziosi si osservano alcune tipologie di procedimenti in cui si rileva un andamento crescente delle pendenze e delle definizioni.

¹ Il dato è positivo, tenuto conto che un indice di smaltimento alto, maggiore del 50%, indica, di solito, una buona capacità di smaltire non solo le sopravvenienze, ma anche l'arretrato.

In particolare, nella gestione degli affari civili non contenziosi da trattarsi in camera di consiglio, nel periodo di interesse, si rileva un aumento delle pendenze da n. 1.404 a n. 2.281, con un aumento del 62%.

Un'ipotesi di rilievo è quella delle amministrazioni di sostegno, le cui richieste sono aumentate in maniera verticale. Tuttavia, i dati inerenti le attività del giudice tutelare non rilevano ai fini della presente analisi.

Al fine di inquadrare in maniera sintetica le prestazioni espresse dal Tribunale, si riporta di seguito una tabella descrittiva dell'indice di smaltimento calcolato dalla Relazione Ministeriale (tale indice di smaltimento si ottiene rapportando il numero annuo dei procedimenti esauriti alla somma dei pendenti iniziali e delle sopravvenienze):

RUOLO GENERALE	Indice di SMALTIMENTO
contenzioso civile	27,8%
controversie in materia di lavoro, di previdenza e di assistenza obbligatorie	40,7%
procedimenti speciali (ordinari, lavoro, ATP ordinari e ATP lavoro)	81,8%
non contenzioso e da trattarsi in camera di consiglio	84,2%
procedure concorsuali	10,1%
espropriazioni mobiliari ed esecuzioni forzate	57,7%
esecuzioni immobiliari	18,2%
TOTALE	42,1%

6.3. In merito al *disposition time*, si delineano di seguito i dati elaborati dal funzionario dell'Ufficio Statistiche dell'Ispettorato in riferimento ai tempi medi di durata dei processi civili, divisi per settore e per anno. In particolare, viene riportato il numero totale dei fascicoli definiti nel periodo di esame della Relazione Ministeriale (ossia dal 2016 al 2021, segnalando che l'annualità 2021 è coperta sino al 30.9.2021) e la durata media, in giorni, degli stessi procedimenti.

Affari contenziosi civili

Contenzioso ordinario	N.ro procedimenti definiti	Durata media in gg.
Anno 2019	1971	1275,4
Anno 2020	1643	1298,9
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	1336	1174,6

Appelli	N.ro procedimenti definiti	Durata media in gg.
Anno 2019	110	1361,6
Anno 2020	66	1241,8
Anno 2021 (dal 01.01.	49	813,0

Controversie agrarie	N.ro procedimenti definiti	Durata media in gg.
Anno 2019	8	423,1
Anno 2020	7	548,4
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	5	435,2

Procedimenti speciali	N.ro procedimenti definiti	Durata media in gg.
Anno 2019	1386	63,4
Anno 2020	1182	58,4
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	892	58,3

ATP	N.ro procedimenti definiti	Durata media in gg.
Anno 2019	78	188,8
Anno 2020	81	277,1
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	86	271,3

Lavoro, previdenza ed assistenza obbligatoria

Pubblico impiego e lavoro privato	N.ro procedimenti definiti	Durata media in gg.
Anno 2019	228	477,7
Anno 2020	136	590,4
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	103	520,3

Controversie in materia di previdenza e assistenza obbligatoria	N.ro procedimenti definiti	Durata media in gg.
Anno 2019	189	583,4
Anno 2020	122	518,2
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	90	441,3

Procedimenti speciali	N.ro definiti	procedimenti	Durata media in gg.
Anno 2019	366		36,8
Anno 2020	313		29,5
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	156		45,0

ATP	N.ro definiti	procedimenti	Durata media in gg.
Anno 2019	130		232,7
Anno 2020	104		243,5
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	69		224,9

Istanze di fallimento

N.ro procedimenti definiti		Durata media in gg.
Anno 2019	86	536,4
Anno 2020	101	396,1
Anno 2021 (dal 01.01. al 30.09.2021)	69	597,3

6.4. I dati sono stati ripresi dalla Relazione Ministeriale e, come si vede, la durata media dei procedimenti è spesso già al di sotto della media nazionale (per il Tribunale, si è detto, la media del disposition time civile è pari a 556 gg) ed in alcuni casi si avvicina al tempo avuto di mira pari a circa 245 giorni².

Si nota, tuttavia, che rispetto ad alcune tipologie di giudizi – si veda quelli inerenti al contenzioso ordinario - i tempi di risoluzione delle controversie sono distanti dall'obiettivo prefissato.

² *Baseline* pari a 556 gg abbattuta del 56% (cfr. § 3.4.).