



Associazione italiana
fra gli studiosi del processo civile



XXIX Conferenza dell'Osservatorio "Giordano Dell'Amore"
sui rapporti tra diritto ed economia

LA TRASPARENZA NEL PROCESSO CIVILE

Milano, 5 febbraio 2015

Aula Magna "Emilio Alessandrini-Guido Galliö"
Palazzo di Giustizia
Corso di Porta Vittoria

Iniziative e linee-guida del Ministero per un rapido recupero di efficienza del servizio giustizia

MARIO BARBUTO
*capo del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria
Ministero della Giustizia*



fondazione
c a r i p l o

Convegno
LA TRASPARENZA NEL PROCESSO CIVILE
Milano 5 febbraio 2015

Iniziative e linee-guida del Ministero per un rapido recupero di efficienza del servizio civile.

Intervento di
Mario BARBUTO
Capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria
Ministero della Giustizia.

1) Efficienza e trasparenza

Per avere una idea dello stretto collegamento tra il contenuto del mio intervento quale rappresentante del Ministero della Giustizia, incentrato sul recupero di efficienza del sistema-giustizia, ed il tema generale del Convegno (*La trasparenza nel processo civile*) Vi invito a visitare il sito ufficiale del Ministero all'indirizzo www.giustizia.it

Troverete in apertura un grafico colorato dal titolo **Riforma della giustizia 2014** i cui primi tre spicchi corrispondono al settore CIVILE



I 12 Punti della Riforma della Giustizia

con la seguente notizia:

Lo scorso 30 Giugno [2014] al termine del Consiglio dei ministri il Presidente del consiglio Matteo Renzi e il ministro della Giustizia Andrea Orlando hanno presentato in conferenza stampa i 12 punti da cui partire per la Riforma del sistema giudiziario italiano.

I primi tre spicchi del disegno corrispondono ai seguenti obiettivi:

- | |
|---|
| 1. «CIVILE-TEMPI - La durata massima dei procedimenti di primo grado dovrà essere di un anno» |
| |
| 2. «CIVILE-ARRETRATO - Dimezzamento dell'arretrato civile, oggi attestato a 5,2 milioni di procedimenti» |
| |
| 3. «CIVILE- IMPRESE e FAMIGLIA - Corsia preferenziale processuale per imprese e famiglie» |

Confesso che al mio arrivo al Ministero, il giorno 1° luglio 2014, il programma risultava già delineato e divulgato.

Non posso rivendicare meriti. Me ne sono assunto e continuo ad assumermi, però, la responsabilità per la sua attuazione per quanto concerne le mie specifiche competenze quale capo del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria.

Si spiega così la presenza - da qualche mese - nella prima pagina (a destra) del sito WEB di un banner dal titolo "Censimenti e Strasburgo 2" che è la rendicontazione di una parte del lavoro svolto in questi mesi dal Dipartimento.



Perché divulgare il lavoro del Dipartimento?

Non certo per vanità, ma in ossequio ad una politica di rendicontazione di tutta l'attività ministeriale.

Si spiega così un ulteriore settore del sito cui si accede cliccando sulla voce

Amministrazione trasparente

Si legge in apertura di tale pagina:

Il sito istituzionale www.giustizia.it garantisce in via esclusiva l'adempimento degli obblighi relativi alla trasparenza previsti dal decreto legislativo 14 marzo 2013, n.33.

La trasparenza è intesa come accessibilità totale delle informazioni concernenti l'organizzazione e l'attività delle pubbliche amministrazioni, allo scopo di favorire forme diffuse di controllo sul perseguimento delle funzioni istituzionali e sull'utilizzo delle risorse pubbliche.

2) I documenti presenti nel sito WEB

Spiego rapidamente la documentazione che si può trovare nel settore del sito WEB denominato *«Censimenti e programma Strasburgo 2014»* curato da noi del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria.

2.A) Prima notizia

Il 14 novembre 2014, la Direzione Generale di Statistica (DG-Stat), articolazione interna del Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria (DOG), ha pubblicato sul sito un documento denominato «Censimento speciale sulla giustizia civile», corredato da una relazione del Capo Dipartimento e del Direttore Generale DG-Stat.

L'Ufficio stampa nel comunicare la notizia ha sottolineato che l'operazione *«trasparenza»* realizzata dalla DG-Stat intende superare il tradizionale approccio al volume complessivo delle pendenze, realizzando un **censimento di tipo selettivo** con l'utilizzazione di 23 parametri di misurazione.

L'operazione è stata completata il 17 novembre 2014 con la pubblicazione degli elenchi che indicano le *performance* dei 139 Tribunali italiani (e di tutte le Corti d'appello) in base a parametri particolarmente significativi.

Il lavoro svolto sotto la direzione di Fabio Bartolomeo è stato apprezzato dal Presidente della Repubblica che, nel suo discorso del 22 dicembre 2014 al Plenum del CSM, nel riferire che le prassi virtuose di alcuni uffici sono emersi *«dai dati statistici sulla giustizia civile di recente pubblicati dal Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria»*, ha affermato che *«l'analisi statistica selettiva del Ministero mi sembra importante perché consente di analizzare i sensibili divari di efficienza tra i diversi uffici giudiziari»*.

Cliccando sul rigo

[i documenti del Censimento speciale del settore civile](#)

si accede agli Allegati:

- [Descrizione delle modalità di rilevazione relative ai prospetti statistici](#)
- [Documento dell'anzianità di iscrizione degli affari civili - Ottobre 2014](#) (formato ppt, 1730 Kb)
- [Elenco 1 dei Tribunali con 23 indicatori](#) (formato pdf, 943 kb)
 - [Elenchi 2-5 - Elenchi con ordinamenti vari con indicatori di dimensione degli uffici e di incidenza delle pendenze ultra-triennali](#)
 - [Elenchi 6-11 - Elenchi con ordinamenti vari con indicatori di flussi di affari civili e durata](#)
 - [Elenchi 12-14 - Elenchi con ordinamenti vari con indicatori di piante organiche e scoperture](#)
- [Elenco delle Corti d'appello con 20 indicatori](#) (formato pdf, 39 kb)

- [Prospetti statistici selettivi \(per anni e per materie\) di tutti gli Uffici giudiziari, divisi per distretto e in ordine alfabetico](#) (c.d. censimento per sedi)

Segnalo che tra i numerosi elenchi ha destato particolare interesse tra i giornalisti che hanno dato notizia dell'evento l'Elenco n.5, dal titolo

Ordine crescente del parametro

"% Pendenti ULTRA-TRIENNALI su totale al 31.12.13

[Registro SICID] "

È la base di partenza per il *Progetto Strasburgo 2* di cui dirò oltre.

È sufficiente ricordare che l'elenco mette a nudo tutti i Tribunali:

- con 10 sedi nelle prime posizioni con una percentuale di cause ultra triennali oscillante tra il 4% ed 6,9%;
- con 12 sedi nelle ultime posizioni con una percentuale oscillante tra il 41,2% ed il 63,5%;
- con una media del 27,9% ed un valore mediano (corrispondente alla 70^a posizione) del 22,9%.

La mappa mette in evidenza che in Italia oltre un quarto delle nostre cause pendenti ha una anzianità superiore al TRIENNIO, e quindi a forte rischio di indennizzo Pinto.

Si tenga conto che fino ad oggi (dal 2002 al 2014) gli indennizzi ex lege Pinto liquidati dalle Corti d'Appello superano i 700 milioni di euro, di cui oltre 400 milioni non ancora pagati dallo Stato per mancanza di fondi nell'apposito capitolo di bilancio.

Ci si chiede: quanti cancellieri si potrebbero assumere con tale somma?

2.B) Seconda notizia

Il **14 gennaio 2015**, il Ministro della Giustizia Andrea ORLANDO ha presentato in una conferenza stampa le linee essenziali di una iniziativa ministeriale denominata «Progetto Strasburgo 2» elaborato dal DOG e fondato sui risultati del citato censimento speciale, con particolare riguardo all'arretrato civile di anzianità ultra-triennale, la cui persistenza (e aumento) determina seri pregiudizi economici per il profilo degli indennizzi ex lege Pinto (legge n. 89/2001).

Il Ministro ha menzionato tale iniziativa nel corso dell'incontro del 15 gennaio 2015 con il vice-Presidente della Commissione Europea Jyrki Katainen, ottenendo un significativo riconoscimento di buona volontà.

Cliccando sul rigo

[i documenti del Programma Strasburgo 2](#)

si accede al kit del progetto:

- ✓ Progetto organizzativo *Arretrato civile ultratriennale - Programma Strasburgo 2* (cioè, la descrizione del progetto) con 3 Allegati:
 - [Lettera ministro Paola Severino 24 agosto 2012 \(formato pdf, 10 kb\)](#)
 - [Elenco 5 - Tribunali ordinari con indicazione dei parametri più significativi al 31 dicembre 2013 che accompagna la Relazione sulle statistiche selettive, il più significativo ai fini del presente progetto perché indica la percentuale di cause ultra-triennali rispetto alla pendenza globale \(da un minimo del 4% ad un massimo del 63,5%\) \(formato pdf, 99 kb\)](#)
 - [Modello di circolare del c.d. "Decalogo Strasburgo" \(formato pdf, 130 kb\)](#)

oltre ad un Link

- ✓ [Slides su Programma Strasburgo 2 \(formato pdf, 412 kb\)](#)

Prima di dar conto di tale progetto è il caso di menzionare la terza notizia

2.C) Terza notizia

Nel frattempo, la DG-Stat ha completato il «**Censimento speciale sulla giustizia penale**», anch'esso corredato da una relazione illustrativa, di impostazione analoga al settore civile.

Il completamento del secondo censimento consentirà al DOG di avviare i lavori per formulare la «**proposta di Revisione delle Piante Organiche**» (da trasmettere al CSM), sia dei magistrati sia del personale amministrativo, che è attesa da tempo dai dirigenti degli uffici giudiziari e dalla classe forense a seguito del nuovo assetto geografico degli uffici.

I lavori per tale ultima proposta saranno avviati non appena completata l'operazione relativa agli uffici di Procura.

La documentazione relativa al secondo censimento, ulteriore operazione finalizzata alla trasparenza, sarà consultabile a breve.

La documentazione è pressoché pronta e si attende l'approvazione del Ministro oltre al suo consenso per la divulgazione.

3) Il Progetto Strasburgo 2

Non è un mistero che l'operazione a cui tengo particolarmente sia il «Progetto Strasburgo 2», così denominato per distinguerlo dall'analogo «Progetto Strasburgo» da me varato nel 2001 quando dirigevo il Tribunale di Torino (diventato poi «programma permanente» ed ancora in atto), esteso nel 2011 nella mia (nuova) veste di Presidente della Corte d'Appello di Torino a tutti i Tribunali del Piemonte e Valle d'Aosta.

Il paradigma è il seguente:

Un rimedio auto-gestito
<ul style="list-style-type: none">• Affrontare l'«emergenza del vecchio arretrato» (laddove esiste) con misure organizzative autonome: teoria della «riforma senza riforme»• Piano eccezionale per azzerare il vecchio fardello che condiziona i tempi del lavoro complessivo• Evitare l'atteggiamento della rassegnazione

Si tratta di proposte operative a «*legislazione immutata*»

Il progetto prevede DUE FASI INIZIALI brevissime, ispirate a tre enunciati:

«*L'arretrato se lo conosci lo eviti*»

ovvero

rilevazioni statistiche *selettive* e ragionate.

La «programmazione per obiettivi» esige infatti una conoscenza approfondita della situazione.

La *vision* del problema è preliminare alla *mission*, si direbbe nel linguaggio manageriale.

«Il fattore tempo è fondamentale»

ovvero

la «*gestione del singolo processo civile appartiene al giudice ma la gestione dei tempi per la totalità dei processi appartiene al dirigente dell'ufficio*»¹

«Il dirigente dell'ufficio (ed i suoi diretti collaboratori) hanno la responsabilità della gestione dei tempi»

ovvero

l'efficacia/efficienza di un qualunque servizio pubblico dipende dai tempi rapidi e certi (secondo il principio «*giustizia ritardata è giustizia negata*» risalente alla *Magna Charta* del 1215).

In termini gestionali ciò significa che:

- il *Case management* è prerogativa del singolo giudice, ma il *Court management* è prerogativa dei dirigenti;
- il dirigente dell'ufficio è il responsabile principale della rendicontazione (principio dell'*accountability* nella *governance*, si direbbe nel linguaggio manageriale, cioè l'obbligo di un dirigente di rendere conto delle proprie decisioni e di essere responsabile per i risultati conseguiti).

4) Attività nelle due fasi iniziali del progetto

1^a fase - di tipo conoscitivo

Fase già ESAURITA nel novembre 2014 mediante acquisizione delle statistiche aggiornate dell'arretrato esistente:

a) in forma selettiva per materia:

- **affari contenziosi**, distinti dagli *affari non contenziosi* (cioè da buona parte della volontaria giurisdizione)
- selezione dei procedimenti di natura fallimentare e delle esecuzioni mobiliari e immobiliari, da gestire con criteri diversi mediante *best practice* ad hoc

b) in forma selettiva per anzianità (**stargatura dell'arretrato per anno** in base all'epoca di iscrizione a ruolo della pratica)

¹ Cfr. sul punto la «Risposta a quesito» del CSM del 17 novembre 2010 nella cui motivazione si afferma la necessità che «*le competenze del giudice civile í nella gestione dell'attività d'udienza vadano collocate sistematicamente nella í cornice organizzativa, nell'ambito della quale egli si trova ad operare, di talché risulta innegabile che la titolarità di autonome potestà organizzative sia rispettosa, innanzitutto, dei programmi di definizione dei procedimenti elaborati dai dirigenti degli uffici giudiziari*».

- c) in forma selettiva per tipologia d'ufficio (i Tribunali ordinari e gli uffici di Corte d'appello, tenuti distinti dalla Corte di Cassazione ed anche dagli uffici del Giudici di pace e dai Tribunali per i minorenni);
- d) in forma selettiva per aree geografiche (per distretti e per circondari);
- e) in forma selettiva per dimensione degli uffici (separatamente per grandi Tribunali, quali Roma, Milano, Napoli; per Tribunali medio-grandi; per Tribunali medio piccoli).

2^a fase - di tipo operativo

La seconda fase è ispirata al principio **FIFO** (*First in - First out*), cioè la prima causa che è entrata deve essere la prima ad uscire.

Tenendo conto dell'arretrato esistente, il metodo *Fifo* comporta che tali cause devono avere una priorità assoluta nella trattazione, a cominciare dalle più risalenti nel tempo.

L'obiettivo è dell'esaurimento in tempi brevissimi contemporaneamente alle operazioni di depurazione formale dei dati statistici mediante cancellazione delle «false pendenze»² di alcune tipologie di affari civili:

- **in primis**, gli «**affari contenziosi del secolo scorso**» (comprese le procedure fallimentari), cioè gli affari iscritti a ruolo fino all'anno 2000, con l'obiettivo di AZZERAMENTO
- in seconda battuta, ma con inizio di attività contestuale, gli «**affari contenziosi di inizio millennio**» (comprese le procedure fallimentari), cioè gli affari iscritti a ruolo fino all'anno 2005 compreso, con l'obiettivo di AZZERAMENTO nei mesi immediatamente successivi,

In tal modo si ottiene la bonifica delle statistiche.

5) Gli strumenti operativi

Uno dei possibili strumenti operativi è l'utilizzo del «**decalogo Strasburgo**», un protocollo elaborato nel 2001 a Torino, con la collaborazione del locale Consiglio dell'Ordine degli Avvocati, per la gestione rapida delle cause ultra-triennali.

Il documento consta di 20 regole pratiche per la gestione delle cause. È sopravvissuto a tutte le riforme processuali degli ultimi anni mediante due aggiornamenti del 2006 e del 2011, al quale si è ispirato il programma SATURN della CEPEJ-Consiglio d'Europa³.

² Un caso clamoroso ed emblematico di «false pendenze», cioè il «caso INPS», è menzionato nel § 16 della «Relazione sul documento DGStat. Analisi delle pendenze e dell'anzianità di iscrizione degli affari civili ó ottobre 2014».

La Relazione è reperibile sul sito WEB del Ministero della giustizia (banner «Censimento giustizia civile»).

³ Cfr. OBERTO G., *Study on Measures Adopted in Turin's Court (Strasbourg Programme) along the Lines of Saturn Guidelines for Judicial Time Management*, in *Die Schweizer Richterzeitung*, 2012 disponibile in formato ipertestuale all'indirizzo: <http://www.giacomooberto.com/study_on_Strasbourg_Programme.htm>.

Cfr. anche BOLLETTINARI A., *Court management in Italy: from the Strasbourg Programme to current law reform under the framework of European principles*, in *Contratto e impresa- Europa*, 2013, n. 1, pagg. 263-295.

Naturalmente i Dirigenti degli uffici possono adottare anche una *best practice* diversa, scegliendola tra quelle censite dalla S.T.O. (Struttura Tecnica dell'Organizzazione) del Consiglio Superiore della Magistratura.

La diffusione (e l'adozione) in tutti gli uffici giudiziari del Paese del citato decalogo fu caldeggiata dal **Ministro della Giustizia Paola SEVERINO** con lettera del 24 agosto 2012 inviata ai Presidenti delle Corti d'appello. E' quindi un documento già noto agli uffici periferici

Il documento è stato esaminato anche dal **Commissario per i diritti umani del Consiglio d'Europa Nils MUIF-NIEKS**, che ha visitato il nostro Paese dal 3 al 6 luglio 2012 e si è incontrato con i principali protagonisti, al massimo livello, della vita giudiziaria italiana.

Il Commissario ha redatto un rapporto in data 18 settembre 2012 ai cui punti 55 e 57 si legge:

55. A questo riguardo, il Commissario prende atto del buon esempio dato dal Tribunale di prima istanza di Torino che, nel 2001, ha attuato il cosiddetto "Programma di Strasburgo".

L'obiettivo del programma, che mostra una notevole somiglianza con le misure raccomandate dalla CEPEJ, era quello di ridurre la durata dei procedimenti in sede civile, definendo regole chiare e consigli pratici per i giudici ed il personale del tribunale (codificati in un manuale), fra cui il non rinvio delle udienze, la definizione in via prioritaria dei contenziosi aperti da più di tre anni, nonché delle linee guida per l'escussione dei testimoni.



57. Il Commissario non condivide lo scetticismo espresso da alcuni interlocutori secondo i quali l'esempio di Torino, che ha dimostrato la possibilità di conseguire buoni risultati a quadro legislativo e risorse immutati, non sarebbe recepibile in altre regioni italiane.

Ritiene, invece, che la gestione attiva dei contenziosi da parte dei giudici debba essere posta al centro proprio di

quel cambiamento della cultura giudiziaria che è auspicato da molti in Italia.

In tempi di crisi economica, il solo fatto che tale approccio non richieda risorse aggiuntive è già di per sé un evidente vantaggio.



15

Il documento è stato menzionato di recente da **Christine LAGARDE**, **Direttore del FMI (Fondo Monetario Internazionale)**, nella *lectio magistralis* tenuta il 9 dicembre 2014 all'inaugurazione dell'anno accademico della Università BOCCONI di Milano: Sull'argomento «*Sfruttare il potenziale dell'Italia*», trattando della **riforma giudiziaria** in Italia, LAGARDE ha dichiarato:

«Una delle cause maggiori della debolezza dell'ambiente lavorativo italiano è la lunghezza dei processi [ō]. E le disparità a livello regionale riguardo all'efficienza giudiziaria sono enormi, soprattutto nei tribunali del lavoro [ō]. Una maggiore efficienza del settore giudiziario abbasserebbe il costo del credito, incoraggerebbe gli investimenti e dunque faciliterebbe l'impiego [ō].

Il successo del Programma Strasburgo, adottato dal Tribunale di Torino, è una dimostrazione importante del fatto che sviluppare gli indicatori di efficienza dei tribunali può aumentare la produttività e la responsabilità personale. Estendere questo approccio a ogni altra parte del Paese potrebbe essere un promettente passo ulteriore».

6) Ultima fase (a regime)

Azzerato l'arretrato più pericoloso (ed imbarazzante sul piano internazionale), occorrerà affrontare (ed impostare) razionalmente la gestione ordinaria dell'arretrato residuo; ed anche del lavoro corrente, cioè le cause infra-triennali.

Nel rispetto del principio *First in ó First out (FiFo)* applicato in modo armonico e compatibile con gli affari più urgenti di data recente l'obiettivo è di portare la **durata effettiva** di ogni singolo processo (si badi: non quella media della totalità dei processi) al livello non superiore a tre anni, tendenzialmente verso il biennio.

Con l'ambizione di ridurre la durata a **12 MESI** ó quantomeno per le cause commerciali corrispondenti al prototipo *Doing Business*⁴ della Banca Mondiale ó nel momento in cui entrerà in vigore la « *riforma del codice di procedura civile*» (la c.d. riforma Berruti).

7) Conclusioni

Si sottolinea che l'impostazione del progetto organizzativo «Strasburgo-2», al pari di quello originario cui è ispirato, continua a conservare la sua caratteristica non solo di «*programma a legislazione invariata*», ma anche di programma che prescinde dalle iniziative legislative in corso (che pure rappresentano una buona occasione da cogliere al volo).

Ricordando il fenomeno delle *strade complanari* (fenomeno molto diffuso in Puglia) si intende sottolineare che il progetto viaggia lungo una complanare che ó affianca, sul piano meramente organizzativo, la ósuperstradaó delle riforme legislative in atto, senza interferenze reciproche. Durante il suo percorso il progetto ha l'ambizione di anticipare, almeno in parte, il punto di arrivo fissato dal legislatore, il quale percorre autonomamente la sua strada principale, cioè l'obiettivo di ridurre l'arretrato.

Un'ultima considerazione, la più rilevante.

Il Ministero della Giustizia, nell'ambito delle sue competenze istituzionali, si limita ad indicare, tramite il Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria da me diretto, le linee generali del progetto (le c.d. linee-guida) ed a farle conoscere in modo trasparente.

Ogni iniziativa operativa connessa con il varo effettivo o con l'invito-raccomandazione ai Dirigenti degli uffici ad adottarlo deve essere ovviamente concordata con il Consiglio Superiore della Magistratura.

Milano, 5 febbraio 2015.

Mario Barbuto

⁴ Sintetizzo il *prototipo unico* estrapolandolo dalle note metodologiche del Rapporto *Doing Business subnational* della WORLD Bank, riservato all'Italia nell'anno 2013.

Il Venditore vende e consegna merci al Compratore. Questi si rifiuta di pagare perché le merci non rispettano adeguati criteri di qualità. Il Venditore (attore) intenta una causa per recuperare l'importo dovuto. Il Compratore (convenuto) si oppone perché la qualità delle merci non è adeguata. La richiesta viene discussa in Tribunale. Il Giudice non può decidere in base ai soli documenti. Prima della sentenza il Venditore fa mettere sotto sequestro i beni mobili del Compratore (attrezzature dell'ufficio) poiché teme che il Compratore possa divenire insolvente. Un Perito indipendente nominato dal Giudice esprime il suo parere sulla qualità delle merci consegnate. Il Giudice non permette alle parti di ricorrere a testimoni. Il Giudice decide che le merci sono di qualità adeguata e che il Compratore deve pagare il prezzo pattuito. Il Compratore non fa appello. Il Venditore decide di avviare l'esecuzione forzata. Il pagamento viene effettuato grazie alla pubblica vendita dei beni mobili del Compratore.