GIUSTIZIA INSIEME

Processo Civile

Piano di ripresa e resilienza, maxiemendamenti e nuove speranze di Giuseppe Rana

di Giuseppe Rana

28 maggio 2021

Piano di ripresa e resilienza, maxiemendamenti e nuove speranze

di Giuseppe Rana

Questa *Rivista* ha sollecitato l'attenzione di studiosi ed operatori sulla recente presentazione da parte dell'Ufficio Legislativo del Ministero della Giustizia di emendamenti governativi al d.d.l. n. 1662/S/XVIII, presentato al Senato il 9 gennaio 2020 e recante Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (v. contributi dei professori Giuliano Scarselli, Andrea Panzarola e Bruno Capponi).

Il lungo elenco delle novelle al codice processuale civile costituisce un vero monumento all'inutilità, almeno se si deve guardare alla questione della tempistica di tutela dei diritti.

In realtà, ragionando in termini molto generali ed aggregati, bisogna pur ammettere che nell'ultimo decennio si sono registrati dei progressi quanto al carico complessivo sul sistema, soprattutto se si guarda al dato nazionale della pendenza complessiva dei processi e della migliorata speditezza ed efficienza di certi settori come i procedimenti di esecuzione immobiliare: tuttavia, se guardiamo al contenzioso ordinario, i progressi sono legati pochissimo agli interventi sul rito, poco agli interventi sulla mediaconciliazione e negoziazione assistita e

molto, alla nota diminuzione dei flussi in ingresso, oltre all'impegno di adeguamento organizzativo di molti uffici giudiziari ed agli sforzi dei giudici.

Né sembrano offrire serie prospettive certe scommesse imperniate su una draconiana politica dei costi di accesso, sulla sommarizzazione generalizzata del rito, su severissime sanzioni tese a scoraggiare condotte dilatorie o temerarie o sulla limitazione dell'accesso al giudizio di legittimità: oltretutto molto vi sarebbe da dire sul grado di civiltà e di compatibilità costituzionale di simili ricette. Come dice Giorgio Costantino: "se piove, si apre l'ombrello", ovvero si cerca innanzitutto di correre ai ripari e di adeguare l'organizzazione alle condizioni date nell'economia e nella società, non di variare artificiosamente le stesse adottando politiche che non sono mai neutrali rispetto ai valori fondamentali in gioco. Diversamente, come ricorda Capponi, è come partire dall'assunto che i pronto soccorso siano pieni di malati immaginari e perditempo e ci si proponga allora di chiudere gli ospedali, irrogando pure sanzioni a chi insista a presentarsi in astanteria con la testa rotta, essendo fondato il sospetto che... se la sia rotta apposta o faccia finta. La domanda di giustizia civile in questo Paese è e sarà sempre elevata e questo fenomeno, più che essere represso e/o deviato verso (per lo più utopiche) sedi diverse di composizione, va rispettato, interpretato e riversato in un ambiente adeguato, ben organizzato e conformato ai valori di riferimento.

Che poi ci siano in generale pochi giudici per troppe cause è convinzione comune. In realtà ciò è vero in termini molto generali, ma bisognerebbe fare molte e molte distinzioni: la Giustizia civile è un campo vasto ed eterogeneo dove bisogni e diritti tra i più diversi incontrano formule giuridiche ed organizzative a loro volta le più diverse. Se dobbiamo concentrarci sulla macroarea più visibile e forse più critica, ossia quella del contenzioso ordinario, allora è certo che in Italia i giudici sono pochi dappertutto ma va tenuto ben presente che i carichi di lavoro (da intendersi grosso modo come rapporto tra numero di nuove cause nell'unità di tempo e giudici disponibili) variano molto da luogo a luogo e da regione a regione, come dimostrò agevolmente un'interessante indagine statistica del Ministero della Giustizia di qualche anno fa e come confermato dagli studi condotti dal CSM.

Questo è uno dei principali motivi, anche se non l'unico, per il quale tribunali e corti anche vicini tra loro vedono carichi molto eterogenei: da giudici con un "ruolo" individuale che va da quantità quasi fisiologiche ed ideali fino a portafogli spropositati ed ingestibili che si traducono quasi ineluttabilmente in tempistiche di lavorazione abnormi ed atteggiamenti burocratici e difensivi. Le recenti revisioni delle circoscrizioni giudiziarie, evidentemente, non hanno risolto queste disparità.

Ma non è questa l'unica distinzione che necessita se si vuol comprendere, almeno grossolanamente, il funzionamento reale della macchina sul territorio in rapporto alla disponibilità delle risorse di magistratura, al di là di luoghi comuni e programmi politici più o meno realistici.

Infatti, chiunque abbia studiato in modo scientifico il funzionamento degli uffici giudiziari italiani ha presto raggiunto la conclusione che non tutti i tribunali o corti, non tutte le loro sezioni e non tutti i loro magistrati si organizzano allo stesso modo a parità di risorse disponibili: anzi il contrario. In molti casi l'utilizzo delle risorse date è (in qualche caso parecchio) migliorabile, anche senza adottare formule e programmi esasperati e contrari alle nostre tradizioni.

Diciamolo: anche il termine "smaltimento", se riferito alla vicende delle persone, delle famiglie e delle imprese è decisamente sgradevole e andrebbe eliminato dalla scena.

Studi scientifici di buon livello sull'organizzazione degli uffici giudiziari non ne mancano, anche condotti da estranei all'Amministrazione: basti pensare alla lunga analisi condotta dal Ministero in fase di avviamento del PCT a partire dagli anni 2000, all'esame condotto dalla Direzione generale di Statistica del Ministero dell'ultimo decennio (a cominciare dalla gestione di Fabio Bartolomeo), fino all'attività della Settima commissione CSM a partire dal 2010, data di insediamento della Struttura Tecnica per l'Organizzazione. Si tratta di un patrimonio inestimabile di conoscenze che però è rimasto nascosto non solo alla più vasta platea del Foro, dell'Accademia e dell'Amministrazione medesima, ma perfino a qualche attore di vertice, come sembra dimostrare il riferimento fatto alle buone prassi, nel recente e discusso decreto interministeriale.

Quello delle buone prassi, in particolare, è un fenomeno caratteristico della nostra Giustizia, che affonda le sue radici culturali nel più intimo modo di essere e di pensare dei giuristi e degli operatori professionali: se mi si passa l'espressione, nella *giusdiversità* del sistema. Eppure pochi conoscono i primi studi condotti dalla Struttura Tecnica dell'Organizzazione proprio tra il 2011 ed il 2012. Per non dire della banca dati che lo stesso CSM ha creato degli stessi anni, mettendo a disposizione degli uffici giudiziari e del loro dirigenti un piccolo tesoro di *know-how* e competenze nate dal confronto laboratoriale di svariate comunità di pratica, germinate spontaneamente sul territorio e composte spesso anche da professionisti e studiosi esterni oltre che da magistrati ed operatori amministrativi. Anzi, non tutti hanno avuto modo di apprezzare che lo stesso concetto di buona prassi nella Giustizia è ormai superato dal concetto più avanzato e significativo di *modelli organizzativi*. Per rendersi conto di ciò, basterebbe la delibera CSM del 7

luglio 2016, aggiornata poi in data 18 giugno 2018 (entrambe reperibili su **https://www.csm.it/web/csm-internet/il-progetto-buone-prassi**), alla cui istruttoria e stesura ho avuto la ventura di partecipare, nella quale si è proceduto ad impiantare una prima manualistica ricognitiva delle pratiche di organizzazione diffuse negli uffici giudiziari italiani.

Piuttosto istruttiva, tra l'altro, appare la ricca analisi statistica condotta dal competente ufficio del Consiglio ed allegata alle delibere citate, laddove la distribuzione delle prassi innovative (non solo civili) è censita per territorio, per tipologia di ufficio e per tipologia di attività: partendo dai dati aggregati, le buone prassi validate (ossia considerate utilmente da replicarsi) sono concentrate per il 42% presso gli uffici del Sud e delle Isole, per il 34% presso gli uffici del Nord e per il 24% presso gli uffici del Centro. Nel precedente studio che aveva preso in considerazione il totale delle buone prassi *comunicate* al CSM dagli uffici giudiziari alla data del 30 maggio 2016 ,il Nord rappresentava l'area geografica degli uffici con il maggior numero di buone prassi (38% del totale nazionale).

L'attenzione dell'organo di autogoverno a queste problematiche varia, fisiologicamente, a seconda del succedersi delle consiliature, ma si tratta di percorso che meriterebbe di essere portato avanti con più convinzione e consolidato.

Sta di fatto che lo studio condotto nell'occasione ha evidenziato non solo un opportuno rifiuto dell'efficientismo fine a sé stesso ma anche che un buon compromesso tra qualità e quantità della giurisdizione si può raggiungere mettendo assieme cultura e metodi operativi provenienti da due fondamentali direzioni: buona struttura di assistenza al giudice e buona programmazione individuale e collettiva del lavoro dei giudici e dei suoi tempi. Per dirla in breve, ufficio per il processo e programmazione per obiettivi. Non per tutti sarà una sorpresa sapere che questi due grandi modelli non sono che il frutto di due esperienze territoriali piuttosto note che si chiamano appunto Ufficio per il processo e Progetto Strasburgo: insomma di buone prassi ormai assurte a modelli organizzativi. Esperienze per certi versi controverse, specie la seconda, ma che certamente corrispondono a veri punti di svolta affermati i quali nulla ormai è più come prima. Infatti se ne è accorto anche il legislatore, per esempio quando ha introdotto le stratificate e frammentate normative che oggi costituiscono l'UPP come lo conosciamo e quando ha introdotto i piani annuali di gestione di cui l'art. 37 l. n. 111 del 2011. Ciò per non dire del Documento Organizzativo Generale che tutti gli uffici giudiziari debbono redigere, ai sensi delle circolari del CSM, ogni triennio: strumenti ancora precari perché frutto di interventi eterogenei e ancora poco coerenti tra loro. Anche per tal motivo hanno prodotto non poche reazioni di rigetto culturale, se non aperti tentativi di sostanziale liquidazione narrativa e burocratica.

Insomma, l'analisi della mole dei dati raccolti a suo tempo consente di concludere che l'intraprendenza delle comunità di pratica locali ha progressivamente condotto al *naturale* consolidamento (a risorse invariate o raccolte in sede locale) di queste semplici ma fondamentali linee di evoluzione:

a) creazione di strumenti statistici idonei a consentire una reale rilevazione dei flussi e la tipologia ed entità della domanda, nonché di programmazione e selezione delle priorità da trattare, anche nell'ottica dell'abbattimento dell'arretrato rilevante in base alla legge Pinto;

b) istituzione presso l'ufficio, la singola sezione e il singolo magistrato di nuove figure professionali ausiliarie peraltro variamente combinabili: gli assistenti per il processo nella attività di studio (ricerca dei materiali giurisprudenziali e catalogazione dei precedenti), di udienza (verbalizzazione, cura del fascicolo prima dell'udienza e scarico dell'udienza con tecniche avanzate) e amministrativa, anche attraverso l' impiego appropriato della magistratura onoraria e dei giudici ausiliari per il recupero della funzione conciliativa e di supporto alle attività del magistrato togato; delega di specifiche attività processuali ed ausilio a progetti speciali di smaltimento dell'arretrato;

c) sviluppo del processo telematico specie sul versante delle capacità gestionali degli strumenti del giudice e dell'affidabilità quanto agli utenti esterni;

d) predisposizione di modelli integrati e centralizzati di trattazione di affari seriali e di organizzazione delle cancellerie, anche negli uffici requirenti.

La lezione culturale che proviene da queste esperienze dovrebbe essere chiara a tutti. Come ricordava Capponi (che quest'esperienza ha vissuto anni fa), il giudice solitario che combatte da solo contro pile di fascicoli, aggrappato solo al porto sicuro della sua competenza giuridica e della sua buona volontà, è un modello culturale superato, ormai inefficace di fronte alle nuove sfide. Per di più appare abbastanza distonico rispetto ai valori derivanti da una lettura aggiornata della carta costituzionale. Altrettanto superato è il modello di dirigente di ufficio giudiziario selezionato e legittimato in base alla sua bravura di giudice e non anche per la sua disponibilità a organizzare e dirigere realmente un tribunale o una corte: ma questa, come si dice, è un'altra storia.

Per dirla in breve, non è più ammissibile una cultura che mette al centro *solo* l'abilità del giudice a studiare, decidere e ben motivare il caso specifico (che pure deve essere sempre perseguita), senza preoccuparsi troppo di quanti casi nuovi arrivano, di quanti egli può deciderne e istruirne nell'unità di tempo, con quali livelli di approfondimento e con quali criteri di selezione delle

priorità. Lo stesso vale quando si tratta di organizzare il proprio ruolo di cause, la propria sezione o il proprio tribunale.

Ma, come dicevamo, la questione delle risorse è reale ed attuale: perché l'ulteriore distinguo da fare in tema di rapporto tra giudici e cause sta proprio nel fatto che la proporzione va costruita coinvolgendo anche un terzo fattore: le risorse umane e materiali a disposizione di ciascuno tra i (comunque pochi) giudici in campo. Poche, ahimè, pure quelle, e mal distribuite sul territorio: così scarse che anche modelli organizzativi efficaci e potenzialmente decisivi non possono che raggiungere ad un certo punto, a risorse invariate, i loro limiti intrinseci.

Se dunque si vuole operare al di fuori di obiettivi di pura declamazione e di operazioni puramente narrative volte a perseguire semplici miti ambientali, le nuove risorse vanno indirizzate in queste direzioni: ufficio per il processo -comprensivo di assistenti qualificati al giudice e di personale amministrativo numeroso, nuovo e motivato)-, definitiva implementazione del PCT ed edilizia giudiziaria. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza sembra dunque andare nella giusta direzione, quando afferma che *l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, non possa essere raggiunto solo attraverso interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. Occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili e complementari: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e nella dimensione endoprocessuale, che sono complementari fra loro*. Dunque occorre intervenire, secondo il Governo su:

- Interventi sull'organizzazione: Ufficio del processo e potenziamento dell'amministrazione

- Riforma del processo civile e Alternative Dispute Resolution (ADR)

- Riforma della giustizia tributaria

- Riforma del processo penale

- Riforma dell'Ordinamento giudiziario.

Ebbene, mentre la più gran parte del "maxiemendamento" è dedicata alla riforma del rito processuale, in punto di organizzazione l'unico riferimento rilevante sembra quello all'Ufficio per il processo.

Oggi gli uffici per il processo sono di costituzione obbligatoria, grazie alle disposizioni contenute nelle circolari sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudiziari. Tuttavia avviene che, quando non ci si limiti a decreti-cornice puramente burocratici, privi di un piano esecutivo che attribuisca concrete mansioni sulla base di una specifica visione organizzativa,

nella migliore delle ipotesi le risorse umane disponibili sono formate di fatto dai neolaureati tirocinanti previsti dal c.d. decreto del fare o dalla l. n. 111 del 2011 o da convenzioni locali: giovani spesso motivati e preparati ma che, grazie alla permanenza limitata a soli 18 mesi o meno, finiscono con il ricevere dall'ufficio giudiziario più di quello che sono in grado di dare. Le altre risorse (personale di cancelleria e giudici onorari) destinate per legge a comporre l'UPP continuano in gran parte a fare quel che facevano prima, con scarso coordinamento complessivo. In poche parole, anche le esperienze più avanzate e più compiute di Ufficio per il processo mostrano i limiti oggettivi rappresentati dalla inadeguatezza delle risorse umane.

In realtà, la proposta di legge delega, al di là della declamazione del proposito di ricorrere a "personale che ha determinati requisiti professionali anche prevedendo professionalità ulteriori rispetto a quelle previste dalla normativa vigente, da individuarsi, in relazione alla specializzazione degli Uffici, sulla base di progetti tabellari o convenzioni con enti ed istituzioni esterne, adottati dai dirigenti degli Uffici giudiziari", appare fin troppo prudente. Più chiara e coraggiosa sembrava l'indicazione del PNRR, quando faceva riferimento a *risorse, reclutate a tempo determinato con i fondi del PNRR, … impiegate dai Capi degli Uffici giudiziari secondo un mirato programma di gestione idoneo a misurare e controllare gli obiettivi di smaltimento individuati*. Senonché secondo il Piano Nazionale, in un primo tempo l'UPP, rafforzato e finanziato dai fondi europei, dovrebbe servire per smaltire l'arretrato, dovendo assicurare *un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali*. Invece a pag. 57 leggiamo che *nel lungo periodo, al fine di non disperdere lo sforzo e i risultati conseguiti con lo straordinario reclutamento temporaneo di personale, laddove sia possibile, si intende verificare le condizioni per rendere operativa in via permanente la struttura organizzativa così costituita per mantenere inalterata la sua composizione e funzione*: questa visione sembra poco convincente, prima di tutto perché esprime una visione riduttiva dell'UPP, legata solo all'esigenza di smaltire l'arretrato e non anche alla qualità delle decisioni; poi perché ha un orizzonte temporaneo esiguo in quanto si lascia intendere che una volta esauriti i fondi europei ci si dovrà… arrangiare di nuovo alla vecchia maniera.

Qualche parola, infine, sulla questione della dirigenza degli uffici giudiziari e della connessa *querelle* sulla gestione "aziendale" di corti e tribunali, posto che il PNRR si propone di intervenire anche nella direzione della selezione dei dirigenti.

Dico subito che si tratta di un dibattito superato quanto fuorviante. Superato perché ormai da tempo norme primarie e secondarie di varia origine attribuiscono compiti di programmazione

gestione ai dirigenti degli uffici ed ai singoli magistrati. Fuorviante nella misura in cui allontana l'attenzione dal vero tema: non è più attuale una conduzione dei tribunali basata solo sulle abilità e culture tradizionali del giurista.

Non solo il mondo, giudiziario e non, è profondamente cambiato ma lo stesso art. 111 Cost., ed altre norme interne ed internazionali hanno imposto che dei tempi del processo si deve tenere conto unitamente agli altri principi che connotano la giurisdizione. Dunque non si tratta affatto di stabilire se i tribunali debbono essere gestiti a modo di impresa privata: piuttosto bisogna perseguire l'obiettivo dell'attuazione dei precetti costituzionali anche attraverso la comprensione e la trasparenza dei meccanismi organizzativi degli uffici giudiziari. Di poi occorre trarne le opportune conseguenze prendendo a prestito, solo se e quando serve, nozioni provenienti da scienze e culture diverse. Nozioni elementari di statistica e programmazione per obiettivi, ad esempio, sono alla portata delle nostre capacità ed intelligenze di giuristi e possono essere utili sia in funzione formativa e culturale sia in ottica di conformazione della giurisdizione ai moderni dettami costituzionali ed internazionali: nulla di più e nulla di meno che questo. E' fondamentale, una volta conosciuti i flussi in ingresso (quelle che noi chiamiamo in gergo sopravvenienze), analizzare e conoscere a fondo quello che davvero succede a valle e quello che invece *dovrebbe* succedere, intervenendo sulle giuste leve. Insomma, aprire la *black box* che nasconde le modalità e di tempi di attraversamento: il tutto con criteri scientifici, certo, ma senza esasperazioni ed arricchendo la nostra cultura tradizionale di giuristi

Insomma, la giustizia civile si può salvare. Ma serve un progetto condiviso tra tutti i centri decisionali e attori, tale da attuare i precetti costituzionali ed assecondare e migliorare culture, tradizioni e logiche di azione del mondo giudiziario e della sua giusdiversità: debbono fare la propria parte Governo, Parlamento, CSM, SSM, Dirigenti, Foro, Accademia, fino ai semplici operatori di provincia. E serve assoluta comunanza di intenti e chiarezza di idee: solo in questo quadro organico possono servire aggiustamenti del rito e interventi sulle procedure di ADR. Affidarsi solo a queste ultime leve è un fallimento annunciato.

Intanto, in attesa di una vera svolta, un serio e strutturato Ufficio per il processo sarebbe piuttosto utile...

Per approfondire:

F.W TAYLOR, L'organizzazione scientifica del lavoro, trad. italiana 2004;

S. ZAN, Tecnologia, organizzazione e giustizia, 2004;

ID., Le organizzazioni complesse, 2011;

L. VERZELLONI, Dietro alla cattedra del Giudice – Pratiche, prassi e occasioni di apprendimento, 2009;

B. CAPPONI, Salviamo la giustizia civile, 2015;

G. PASCUZZI, La creatività del giurista. Tecniche e strategie dell'innovazione giuridica, 2015;

se si vuole, G. RANA, La governance della giustizia civile, 2014;

UFFICIO STATISTICO CSM, L'efficienza giudiziaria dei tribunali civili in Italia, 2018, in **https://www.csm.it/documents/21768/137951/L%E2%80%99efficienza+giudiziaria+dei+Tribunali+civi +Anno+2018/ce36f18e-0476-3aef-df8f-478e13d670c9**;

CSM, Progetto buone prassi, in **https://www.csm.it/web/csm-internet/il-progetto-buone-prassi**;