

Per una giustizia civile efficiente ed efficace

Irene Formaggia¹

1. Una giustizia efficiente ed efficace come fattore di crescita economica del Paese.

L'esercizio della Giustizia incide sull'Economia del Paese. Basta leggere i Report annuali del Foro Ambrosetti, relativi agli ultimi anni² (si veda anche la relazione 2019 di Carlo Bonomi - all'epoca Presidente di Assolombarda- alla presentazione del BRS – Bilancio Responsabilità Sociale della C.A. di Milano del 2018³) per comprendere quanto una “cultura diffusa e permanente della Legalità” ed una Giustizia “efficiente ed efficace” incidano sul sistema delle imprese in stretto rapporto e siano funzionali “alla competitività complessiva del Paese, al fine di generare minori costi per chi produce e maggiore attrattività agli occhi degli investitori internazionali”.

I dati CEPEJ d'altro canto sono sconcertanti, rivelando l'Italia come fanalino di coda sia per durata dei processi che per l'arretrato. Inoltre, ciò non è omogeneo nel territorio; alcune zone geografiche sono in linea competitiva con le più efficienti sedi giudiziarie della Unione europea, altre in coda a tutte.

2. Il PNRR e gli interventi di riforma della giustizia.

Il tema della **giustizia civile**, in particolare, ha notevolissima **rilevanza economica**: una giustizia civile **efficiente** ed **efficace** è il **motore** indispensabile per attirare investimenti. Le imprese investono nei paesi dove le controversie hanno una risposta di giustizia rapida e di qualità (oltre che dove si ha rispetto per la legalità).

Da qui la necessità di ricorrere a riforme che eliminino l'arretrato pendente presso gli uffici giudiziari e diminuiscano la durata dei processi.

¹ Irene Formaggia, Pres. sez. Corte d'appello di Milano, referente del Progetto “Uffici di Prossimità” – PON Governance per il Distretto di Milano e della Corte, coordinatore dell'Ufficio per il Processo e del progetto-pilota Distretto di Milano.

² [Home \(ambrosetti.eu\)](http://ambrosetti.eu)

³ [Milano, un buon funzionamento della giustizia fa crescere gli investimenti e rafforza l'economia - Fondazione Pirelli](#); v. anche [Capitolo 1 - LA GIURISDIZIN \(corteappello.milano.it\)](#)

Per le riforme occorrono risorse, per le risorse occorrono investimenti, per gli investimenti occorrono finanziamenti. Da qui il ricorso ai finanziamenti europei che sono stati concessi “a obiettivo” dall’EU, con particolare riguardo alla riforma della Giustizia civile.

Per raggiungere tali obiettivi il PNRR⁴, approvato il 13 luglio 2021 con decisione di esecuzione del Consiglio della UE, indica come prioritari interventi di riforma della giustizia che riguardano, in particolare, l’organizzazione dell’Ufficio per il Processo – UPP, la giustizia civile e le ADR, oltre alla giustizia tributaria, al processo penale e all’Ordinamento giudiziario.

In sintesi, con riferimento alla giustizia civile, assume particolare rilevanza l’Ufficio per il Processo- UPP, già introdotto in via sperimentale nel nostro sistema con il dl 24 giugno 2014/90, convertito con legge 2014/114, ma che viene fortemente potenziato dal PNRR ai fini dell’abbattimento in tempi rapidi dell’arretrato e della riduzione dei procedimenti civili e penali, mediante la costituzione di uno *staff del magistrato con professionalità in grado di collaborare in tutte le attività collaterali al giudicare (ricerca, studio, monitoraggio, gestione del ruolo, preparazione di bozze di provvedimenti)*. In tal modo si immettono risorse personali e mezzi di dotazione nel sistema processuale civile, con riferimento ai procedimenti di maggiore rilevanza economica che sono quelli contenziosi e (stante i costi che comportano per il Paese i risarcimenti dei danni da eccessiva durata dei processi) quelli cd.” Pinto”. L’UPP, oltre che per la giustizia civile contenziosa, è previsto anche per la Giustizia penale (precedentemente esclusa); si sono esclusi settori critici e delicati (ma, dal punto di vista dell’economia del Paese e degli investimenti d’impresa, meno rilevanti): Minori, Famiglia, volontaria giurisdizione, decreti ingiuntivi, esecuzioni. Per questi si punta quindi sulle riforme processuali -e, per la Volontaria giurisdizione, sulla costituzione presso i comuni aderenti degli “Uffici di Prossimità” (UdP), volti a portare la Giustizia vicino al cittadino, alla sua immediata portata, senza necessità di accesso agli uffici giudiziari e senza necessità di ricorrere all’assistenza del legale ove non necessaria-.

3. L’Ufficio per il Processo come strumento per una efficiente riorganizzazione della giustizia.

⁴ [PNRR.pdf \(governo.it\)](#)

L'istituzione dell'UPP costituisce dunque un passaggio necessario nell'economia del PNRR ai fini di una efficiente riorganizzazione del sistema della giustizia.

L'erogazione dei finanziamenti è infatti subordinata all'adozione di un Progetto **con Obiettivo** (sostanzialmente economico) **di risultato**.

L'informatizzazione, l'edilizia e le risorse umane sono i settori di maggiore impatto nell'ambito del Progetto.

L'obiettivo è quello di diminuire le pendenze, eliminare l'arretrato, ridurre la durata dei processi; è un target imprescindibile e da rendicontare con monitoraggi.

Il risultato preventivato è quello dell'abbattimento (rispetto al 2019, anno pre-pandemia) entro il 2024 del 40 % delle cause pendenti civili (e 18 % del penale), entro il 2026 del 90 % in tutti gradi di giudizio.

Al fine di rafforzare le linee di progetto appena evidenziate, si prevede nel PNRR l'assunzione degli "**addetti**" all'Ufficio del processo mediante due concorsi pubblici per titoli (la prima selezione è per titoli; segue poi un esame su questionari per materie) da svolgere su base distrettuale. Il primo è stato chiuso a settembre il 2021, dovendo l'UPP essere operativo dal gennaio 2022, secondo la distribuzione di risorse preventivata e ricalibrando l'esigenza del carico di lavoro con la presenza di magistrati togati in servizio.

4. Le previsioni del dl n. 80/2021 convertito con legge 108/2021.

Le proposte per la riforma della giustizia civile elaborate dalla Commissione Luiso prevedevano agli artt. 1-bis, 1-ter e 1-quater il potenziamento dell'Ufficio per il Processo, struttura già prevista per i tribunali e le corti di appello con d.l. 179/2012 convertito con legge 221/2012, e che veniva espressamente estesa alla Corte di cassazione, Tali previsioni sono state stralciate dal testo degli emendamenti governativi al ddl 1662 A.S., perché in gran parte superate dalle disposizioni di attuazione del PNRR.

Con dl n. 80 del 9 giugno 2021, convertito con legge n. 108/2021, è stato infatti previsto un reclutamento di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo, da selezionare tra i laureati in giurisprudenza o anche tra i laureati in scienze politiche ed economiche per una quota da stabilire.

In particolare, è prevista entro il mese di gennaio 2022 l'assunzione di 8.500 "addetti" ed entro il 2024 di altri 8.000, con la qualifica di funzionario amministrativo, informatico, statistico.

Per la Corte di cassazione è previsto un massimo di 400 addetti da assegnare in base ad un progetto organizzativo del Primo Presidente, con l'obiettivo di ridurre la pendenza civile e tributaria.⁵

Il servizio prestato varrà come titolo per l'accesso in magistratura e potrà sostituire un anno di tirocinio per l'esame di avvocato o notaio, ovvero potrà costituire titolo preferenziale per l'accesso alla magistratura onoraria e comunque dar luogo a punteggi aggiuntivi per concorsi nell'amministrazione della giustizia.

È il reclutamento più ingente nella storia della Pubblica Amministrazione e le operazioni di selezione sono già in corso.

4.1. La circolare del CSM 13 ottobre 2021.

Con delibera del 13 ottobre 2021 il CSM ⁶ha approvato linee guida, previa ricognizione normativa dell'istituto, sottolineando che la nuova figura dell'addetto all'Ufficio per il Processo dovrà essere esclusivamente utilizzata per gli obiettivi fissati e che solo in via eccezionale si potrà avere la nomina di un coordinatore diverso dal presidente di sezione, tenuto conto del rilievo dell'ufficio nel perseguimento degli obiettivi del PNRR.

Importante l'informazione, la formazione e la specializzazione del personale addetto, cui dovrebbe provvedere il Ministero, attivando sinergie con la Scuola Superiore della Magistratura, tenuto conto degli *"ambiziosi obiettivi del PNRR ... e della necessità che gli obiettivi di riduzione dell'arretrato e del disposition time vengano perseguiti con una costante attenzione alla qualità della giurisdizione"*.

L'indirizzo del Ministero è quello di rimettere ai magistrati dell'Ufficio la formazione specifica per le mansioni cui vengono destinati gli addetti.

Occorrerà in ogni caso un coordinamento tra le linee guida del CSM e gli indirizzi ministeriali.

Si sottolinea altresì che non solo la costituzione, ma anche le modifiche degli uffici per il processo esistenti comportano una variazione tabellare, con la conseguente necessità di seguire il relativo *iter* procedimentale.

⁵ [FAQ Ufficio per il Processo presso la Corte di cassazione \(1\).pdf](#)

⁶ [Ufficio per il processo - risoluzioni e linee guida - dettaglio - CSM](#)

5. L'organizzazione dell'UPP.

Nel nostro ordinamento il legislatore non ha mai optato per la costituzione di un vero e proprio Ufficio “del Giudice”, cioè un “gabinetto” composto almeno da un assistente giudiziario e da un segretario assegnati al singolo magistrato, come accade per esempio nella Corte costituzionale italiana o nella Corte di Giustizia dell'Unione Europea (in cui ciascun Giudice dispone di più *referendaires*) o in altre realtà europee.

Diversa è la configurazione dell'UPP, che si distingue -appunto- dall'Ufficio del Giudice (affiancato da tirocinanti ex art.73 e stagisti) perché la sua funzione e il suo obiettivo non sono rivolti ad affiancare il Giudice nella sua attività ma puntano direttamente sul processo per smaltire l'arretrato dell'Ufficio giudiziario, diminuirne le pendenze, accorciare i tempi di durata dei procedimenti.

Ex art. 12 comma 3 D.L. 80/2021, i Capi degli Uffici devono redigere un progetto organizzativo finalizzato alla creazione dell'Ufficio per il Processo con successiva rendicontazione.

La costituzione dell'Ufficio per il Processo richiede un progetto condiviso con la Dirigenza amministrativa, perché possano fondersi strategie unitarie e concordate. Gli addetti saranno distribuiti tra gli Uffici Giudiziari dei Distretti a seconda delle rispettive criticità (con riguardo, in sostanza, al rapporto pendente/definito, e quindi con penalizzazione -come al solito- degli uffici virtuosi). Le mansioni saranno (anche in deroga al CCNL) quelle individuate sulla base dei Progetti dell'Ufficio Giudiziario dove vengono destinati. Per esempio: individuazione criticità, supporto a determinati servizi, coordinamento magistrati-cancellerie, collaborazione ai giudici per ricerche, novità, stesura provvedimenti.

I Capi degli Uffici dovranno dare un contributo significativo sul piano dell'organizzazione, con il supporto delle Università vincitrici dell'apposito bando, le quali peraltro potranno fornire consigli generici, da elaborare e sottoporre al vaglio dei Dirigenti degli Uffici. Nelle macroaree nelle quali è stato diviso il Paese sarà necessario prendere contatti con i Consorzi delle Università che hanno manifestato l'intenzione di partecipare al bando in quella macroarea in cui si dirige l'obiettivo del progetto dell'Ufficio Giudiziario.

È importante scegliere preventivamente il tipo di modello da dare all'Ufficio del Processo. Può essere un modello *standard*, quale quello prescelto dalla Giustizia amministrativa per l'omogeneità delle modalità di

esercizio della giurisdizione, o può essere un modello specifico studiato per le esigenze peculiari dell'Ufficio Giudiziario e delle criticità di ogni settore o sezione, ma non modellato in funzione all'assistenza al singolo Magistrato (come l'Ufficio del Giudice).

Oltre alla formazione, sarà fondamentale procedere alla digitalizzazione e alla realizzazione di banche dati di vario genere e livello; potrà quindi prospettarsi la costituzione di gruppi di addetti dedicati ad alcuni servizi o settori o sezioni o materie (o macroaree) specifiche, o allo studio di fascicoli, a misura delle criticità che l'Ufficio Giudiziario presenta.

Dovrà essere eseguito un costante monitoraggio (art.17) sull'attività e i risultati per verificare il raggiungimento di obiettivi intermedi che ogni Ufficio dovrà darsi.

6. Interventi di supporto per il presente e per il futuro.

L'istituzione di banche-dati accessibili a tutti può consentire di verificare gli orientamenti giurisprudenziali. Ciò avrebbe sicuramente effetti deflattivi. Infatti, la prevedibilità delle decisioni e la predittività dei risultati stanno portando alcune materie verso la "Giustizia I.A.", cioè all'esercizio di una giustizia ricondotta alla Intelligenza Artificiale, su modelli già in uso in alcuni Paesi, come in Francia per gli incidenti stradali e le vertenze assicurative. In Italia venne avanzata una proposta dal Ministro Bonafede, che ricalcava il modello francese per la decisione in prima istanza di procedimenti di natura elementare, come le impugnazioni delle sanzioni amministrative per violazione del codice della strada, salvo il diritto di richiedere una revisione della decisione. È una strada da esplorare per gli effetti disincentivanti che potrebbe avere sul ricorso alla giustizia da parte di soggetti probabilmente soccombenti.

7. Conclusioni.

Ho cercato di esporre in modo sintetico il forte impegno che la riforma richiede ed anzi impone a tutti gli uffici, sul piano della riorganizzazione e della implementazione delle tecniche di digitalizzazione, coinvolgendo tutti gli operatori della giustizia. È un impegno che non può non coinvolgere tutte le magistrature per le capacità organizzative e scelte innovative che hanno dimostrato nel tempo e che già mi vede in prima linea quale coordinatrice dell'Ufficio per il Processo e del progetto – pilota del Distretto di Milano.