

Capitolo 1

Un altro concetto di sostenibilità

Paola Lucarelli

Sommario: 1. La sostenibilità diffusa: non solo ambiente ed economia. – 2. Giustizia e cultura della sostenibilità. – 3. Sostenibilità ed efficienza: il nuovo ufficio per il processo fra organizzazione, attività e professionalità. – 4. Una trasformazione culturale e sociale possibile: l'ufficio per il processo come comunità di pratica.

Estratto: Il capitolo ha carattere introduttivo ed espone le ragioni dello studio multidisciplinare, rinvenendo nella sostenibilità il principio guida anche degli interventi di riforma del sistema giustizia. Questo ha confermato, infatti, la sua rilevanza nel processo di ripresa del Paese a seguito della pandemia, ha attratto l'attenzione del legislatore impegnato nelle riforme, nonché delle università nella progettazione di modelli innovativi per la efficienza ed efficacia della giustizia. Il perseguimento degli obiettivi assunti con il Piano nazionale di ripresa e resilienza assegna un ruolo centrale al potenziamento dell'ufficio per il processo grazie al reclutamento di un numero elevato di addetti. Come si realizzano le attività dell'ufficio, in particolare con quale contributo e quali fini interagiscono le diverse professionalità può diventare strategico per una giustizia insieme sostenibile ed efficiente.

1. La sostenibilità diffusa: non solo ambiente ed economia

L'occasione per la riflessione proposta dagli autori di questo volume è nata dall'impegno richiesto alle università pubbliche di elaborare modelli nuovi per l'efficienza della giustizia¹. Un sistema e un servizio gravemente in difficoltà da molti anni, non in grado di rispondere in modo adeguato alle aspettative di tutela dei diritti, sono stati recentemente oggetto di rinnovata attenzione da parte degli studiosi². In

¹ Cfr. Ministero della Giustizia, Progetto unitario su diffusione dell'Ufficio del Processo e per l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato, *Finanziamento di interventi a regia nell'ambito dell'Asse I – Obiettivo Specifico 1.4 – Azione 1.4.1 “Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli Uffici Giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli Uffici Giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto all'attivazione di interventi di change management”*.

² Per il monitoraggio trimestrale dei dati relativi ai procedimenti civili e penali ad opera del Ministero della Giustizia, cfr.

https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/monitoraggi_giustizia_civile_e_penale.

particolare, la sollecitazione proveniva dall'intervento dei vertici europei a seguito della crisi pandemica: agli Stati membri si è chiesto di ricostruire e riparare i danni economici e sociali derivati dall'emergenza sanitaria, gettare le basi per rendere le economie e le società dei paesi europei più sostenibili, resilienti e preparate alle sfide e alle opportunità della transizione ecologica e digitale³. La risposta italiana alla sollecitazione europea è arrivata con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che seleziona gli obiettivi, le riforme e gli investimenti progettati per attenuare l'impatto economico e sociale della pandemia⁴. In particolare, si era previsto un finanziamento per oltre due miliardi e mezzo per le riforme e gli investimenti di efficienza e competitività nel sistema giustizia finalizzati a ridurre il tempo di durata dei processi, abbattere l'arretrato giurisdizionale, digitalizzare il processo, riqualificare il patrimonio immobiliare giudiziario. Con le leggi delega n. 206 e 134 del 2021 è stato realizzato un importante intervento di riforma della giustizia, rispettivamente civile e penale⁵.

Il coinvolgimento del sistema universitario si è collocato, dunque, in un contesto più ampio e profondo di riforma della giustizia sia civile che penale, che ha coinvolto non solo le discipline processuali, ma anche l'organizzazione, le strutture, le tecnologie per l'amministrazione della giustizia⁶. Questa è stata la ragione di un intervento di carattere volutamente interdisciplinare che ha chiamato i ricercatori a costruire una molteplicità di proposte: giuristi, filosofi del diritto, sociologi, economisti, statistici, ingegneri informatici, hanno colto la sfida lanciata dal Governo, volta a migliorare il funzionamento della giustizia, gli strumenti, le professionalità e le competenze, generando le idee che nascono dall'applicazione scientifica sui problemi, dal continuo confronto disciplinare, dai *test* di efficacia ripetuti, con l'obiettivo di contribuire al

³ La politica europea di coesione e il relativo provvedimento finanziario denominato *Next Generation EU* ha previsto lo stanziamento di 750 miliardi di euro per favorire una "ripresa sostenibile, uniforme, inclusiva ed equa", su tre distinti obiettivi, il sostegno agli Stati membri per investimenti e riforme, il rilancio dell'economia dell'UE incentivando l'investimento privato, l'insegnamento dalla crisi.

⁴ Il Piano si articola in sei aree strutturali di intervento: digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo, rivoluzione verde e transizione ecologica, infrastrutture per una mobilità sostenibile, istruzione e ricerca, inclusione e coesione, salute.

⁵ Alla Legge 261/2021 sono seguiti i D.lgs. 149/2022, 151/2022, e il D.lg. 80/2021 sull'Ufficio per il Processo; alla Legge 134/2021, il D.lgs. 150/2022 e il D.lg. 162/2022.

⁶ Il programma dell'intervento riformatore si rinviene nelle Linee guida della Ministra Cartabia, sulla cui presentazione v. <https://www.altalex.com/documents/news/2021/03/17/giustizia-linee-programmatiche-ministra-cartabia>.

cambiamento. D'altra parte, questo era stato chiesto agli universitari: consegnare "modelli operativi innovativi".

L'impegno degli studiosi è stato orientato dalla percezione della necessità di migliorare il lavoro negli uffici giudiziari pur con l'impiego delle risorse disponibili. Quello che potrebbe cambiare è *come* e non *quanto* si lavora. Un'altra scelta poteva essere quella di aumentare di gran numero i decidenti negli uffici giudiziari, come anche le risorse di personale amministrativo e il perseguimento dell'obiettivo è stato in effetti avviato, anche se non ancora compiutamente realizzato. Tuttavia, questa comporta un enorme impiego di risorse in presenza di strumenti, metodologie, procedure organizzative inadeguate, lasciando presente il problema, da sempre irrisolto, della crisi della giustizia⁷.

Risorse scarse, organizzazione inadatta, *governance* inefficace, continuano ad essere oggetto di riflessione con riferimento a principi ormai radicati anche nella cultura giuridica: efficienza, efficacia ed anche sostenibilità. È di tutta evidenza, a questo proposito, quanto la giurisdizione italiana sia gravata "oltre soglia" - utilizzando una terminologia in uso proprio nelle analisi scientifiche che studiano l'impronta ecologica dell'uomo sul pianeta terra - nel senso che è esposta ad offrire un servizio, la gestione del contenzioso, oltre le sue stesse capacità produttive. Si adatta, dunque, anche a questo proposito la riflessione in punto di sostenibilità: la giustizia è sostenibile se si presentano le condizioni per rispondere alla domanda di tutela nel rispetto dei principi costituzionali e della legge ordinaria, primo fra tutti il principio della ragionevole durata del processo⁸.

⁷ C. Castelli, *La crisi della governance del sistema giustizia*, in *Questione Giustizia*, 6/2023, il quale osserva che "proprio l'istituzione dell'ufficio per il processo, che include i nuovi assunti come funzionari, inquadrandoli come personale amministrativo, destinandoli però al diretto supporto della giurisdizione, richiedeva una nuova mentalità e un salto di qualità nella gestione." Si vedano anche le interessanti riflessioni e soprattutto le proposte operative in *Giustizia 2030. Un libro bianco per la giustizia e il suo futuro*, a proposito del quale sempre C. Castelli ricorda che "Le considerazioni che precedono fanno tornare di attualità alcune riflessioni che, nel 2021, avevamo avanzato. (...). Si partiva dalla consapevolezza dei limiti della configurazione del sistema giustizia come basato su due centri (Ministero e Csm) assorbenti e totalizzanti, con evidenti difficoltà di rapporti interni e tra di loro. Centralizzazione che, da un lato, faceva apparire queste istituzioni come lontane e, dall'altro, non consentiva loro di utilizzare la ricchezza di risorse umane e materiali e di intelligenze che nei territori si coltivano e sviluppano". Non è chiaro il motivo per il quale le lungimiranti e particolarmente dettagliate e pragmatiche proposte descritte in *Giustizia 2030* non siano state scrupolosamente seguite e concretamente realizzate.

⁸ Articolo 111 della Costituzione: "Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata."

Il tempo della complessità impone, peraltro, di mettere in luce non solo le carenti condizioni di operatività del sistema, ma prima di tutto oltre alla natura del problema, l'interazione fra le relative componenti su un piano più ampio rispetto al funzionamento/non funzionamento della giustizia. Sembra che questa non possa più essere affrontata esclusivamente dall'interno del sistema che la governa e la produce cercando cause, effetti e rimedi che si riveleranno sempre, comunque, parziali. Occorre porsi al piano più alto che intreccia il tema della giustizia con quello dell'umanità e dei suoi valori, del benessere, della fiducia, della consapevolezza e della responsabilità⁹. Una prospettiva che non è ovviamente nuova, ma che forse non è stata ancora esaminata dal punto di vista del bisogno di risposte concrete e urgenti, oggi e per le generazioni future. Proprio come si è chiamati ad affrontare il tema dello sviluppo sostenibile¹⁰.

La lettura della crisi del sistema giustizia può - *rectius* dovrebbe - utilizzare occhiali nuovi. Non più quelli che mettono a fuoco solo i riti processuali, la gestione organizzativa degli uffici giudiziari, la tecnologia, perché serve un paradigma culturale che nasca senz'altro dalla conoscenza specializzata appena indicata e in stretta correlazione con ciascuna delle componenti specialistiche, ma che sia, proprio per questo, in grado di mostrare che il problema non si risolve impiegando esclusivamente il sapere tecnico.

Se il primo approccio alla sostenibilità considera la risposta dei giudicanti alla domanda di giustizia in un tempo ragionevole, già stimato in tre anni per il contenzioso in primo grado e due anni in secondo grado, occorre osservare che tali condizioni non sono rilevanti solo in modo sincronico, ma necessariamente anche diacronico: oggi e domani per la tutela dei diritti delle generazioni future¹¹. Qualsiasi impegno finalizzato

⁹ Occorre avere il coraggio di una visione che rimetta in discussione la teoria giuridica, che sappia accogliere senza timore, ma anzi con generosità intellettuale la "società orizzontale", nel senso però arricchito dal pensiero di T. Greco, *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari, Laterza, 2021, p. 147, cioè una società che abbia "come suo fondamento l'attenzione per l'altro, un atteggiamento antropologicamente positivo, che va perciò anche attraverso il diritto sostenuto e incoraggiato".

¹⁰ Di particolare aiuto per l'analisi suggerita nel testo, la filosofia di M. Ceruti, *Il tempo della complessità*, Raffaello Cortina Editore, 2018, che nel mondo attuale che sfugge alle tradizionali categorie e tecniche conoscitive, ritiene indispensabile una nuova epistemologia del pensiero complesso.

¹¹ Non è un caso che le misurazioni statistiche della giustizia al fine di migliorare le *performance* non possono che proiettarsi nel futuro partendo dai dati passati e attuali, proprio perché il processo, sia civile che penale, è un fenomeno non statico ma di durata ed è nel suo svolgimento e nella sua durata che può apprezzarsi il cambiamento.

alla sostenibilità della giustizia non può che farsi carico, dunque, di considerare anche la prospettiva a lungo termine¹².

Si intende qui sviluppare quel concetto di sostenibilità originariamente affidato all'ambiente, o meglio, al ruolo degli esseri umani in relazione all'ambiente, che ha potuto poi mostrare il suo potenziale anche con riferimento all'agire economico e, infine, alle relazioni sociali. Un concetto ampio, perfino etico, di sostenibilità, che trascende i settori o i singoli sistemi e si pone in linea con la dimensione della complessità.

2. Giustizia e cultura della sostenibilità

Come è noto, l'origine del concetto di sostenibilità si fa risalire agli anni '80 del secolo scorso e da allora è associato allo sviluppo, in quanto valutabile proprio nella progressione delle condizioni di vita degli esseri umani.

Gro Harlem Brundtland, nominata presidente della Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo nel 1983 dal Segretario generale delle Nazioni Unite, commissionò il Rapporto intitolato *Our Common Future* che per la prima volta definì il concetto di sviluppo sostenibile: “*Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”¹³. Lo sviluppo, dunque, è sostenibile se nell'alternarsi delle generazioni è in grado di soddisfare anche i bisogni di quelle future. La non prevedibilità degli eventi futuri, dunque, impone che già nel presente l'impiego delle risorse per la tutela dei bisogni di tutte le persone avvenga contemplando una prospettiva diacronica: lo sviluppo è oggi sostenibile se coerente con i bisogni delle generazioni che verranno.

Questa scelta operata già in seno al Rapporto Brundtland, ma poi replicata nelle moltissime tappe di intervento per la sostenibilità, implica un concetto di sviluppo ad ampio raggio, interessante le tre dimensioni: economica, sociale e ambientale. Lungi dal rappresentare solo linee di politica e azione separate e parallele, è proprio il loro

¹² Si consideri che attualmente la capacità di definizione delle procedure anche superiore al numero delle domande in ingresso, può mettere a regime il contenzioso, ovvero rispettoso del principio della ragionevole durata, solo in un numero elevato di anni.

¹³ *Our Common Future*, Chapter 2: “*Towards Sustainable Development. From A/42/427; UN Documents: Gathering a Body of Global Agreements has been compiled by the NGO Committee on Education of the Conference of NGOs from United Nations web sites with the invaluable help of information & communications technology*”, in https://www.unicas.it/media/2732719/Rapporto_Brundtland_1987.pdf

intreccio a comporre il concetto di sostenibilità: la crescita economica deve mirare a generare reddito e lavoro per tutte le popolazioni, garantendo a tutti condizioni di benessere, salvaguardando la conservazione e riproducibilità delle risorse naturali.

È noto come, in seguito, si siano sviluppati programmi a livello nazionale e internazionale per il perseguimento degli obiettivi di benessere delle popolazioni, fino all'intervento delle Nazioni Unite con l'Agenda 2030, sottoscritta nel settembre del 2015 da 193 Governi membri dell'ONU¹⁴. Fra i diciassette obiettivi comuni perseguiti, in particolare il sedicesimo è dedicato a realizzare “*Peace, Justice and Strong Institutions*”¹⁵. Ben cinque degli indicatori previsti dal BES nel dominio “Politica e istituzioni” sono stati recepiti dal sedicesimo obiettivo dell'Agenda 2030. Il progetto italiano per la misurazione del benessere equo e sostenibile (BES) esprime, a sua volta, gli indicatori del progresso per la valutazione economica, sociale e ambientale, inclusi dal 2018 fra gli strumenti di programmazione e valutazione della politica economica nazionale¹⁶. Il nostro interesse per il BES si concentra, in particolare, nel dominio dedicato a “Politica e istituzioni” e, all'interno di questo, alla rilevazione della fiducia nelle istituzioni e coesione sociale, dove fa ingresso, nella considerazione dei livelli di sostenibilità, la fiducia nel sistema giudiziario e l'undicesimo indicatore sulla durata dei procedimenti civili¹⁷.

Centra il tema di interesse del presente studio, la Relazione del Ministero dell'Economia e delle Finanze 2023 sugli indicatori di benessere equo e sostenibile dedicata anche all'indice di efficienza della giustizia civile, cioè della durata media effettiva in giorni dei procedimenti di cognizione civile ordinaria definiti nei tribunali, sulla base della considerazione per cui “L'indice può essere interpretato come una

¹⁴ Cfr. tutte le informazioni in <https://unric.org/it/agenda-2030/>.

¹⁵ Sui 17 *Sustainable Development Goals* dell'Agenda 2030, cfr. ISTAT, *Rapporto SDGs*, 2020. Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia, 2020.

¹⁶ Cfr. [https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-\(bes\)](https://www.istat.it/it/benessere-e-sostenibilit%C3%A0/la-misurazione-del-benessere-(bes)).

¹⁷ Dal BES: “Nell'ambito del dominio ‘Politica e istituzioni’ i temi della partecipazione politica e della fiducia nelle istituzioni sono stati considerati all'interno di un quadro analitico organico e sistematico. Il dominio si basa sulla considerazione che la fiducia espressa dai cittadini nei confronti delle istituzioni, nonché la partecipazione civica e politica degli stessi, favoriscano la cooperazione e coesione sociale consentendo al tempo stesso una maggiore efficienza delle politiche pubbliche e un costo minore delle transazioni. Questa operazione ha condotto ad avviare una riflessione sui fabbisogni informativi relativi ad aspetti e problemi – fiducia, partecipazione, equità e coesione sociale, etc. – la cui importanza è stata ulteriormente evidenziata dalla crisi economica in corso.”

misura dell'efficienza della giustizia civile, condizione essenziale per il corretto funzionamento del sistema economico e per assicurare un adeguato e duraturo livello di fiducia dei cittadini nelle istituzioni"¹⁸.

La giustizia è, dunque, ormai associata al tema della sostenibilità, ma a questo proposito si può individuare, come già anticipato, un profilo forse non abbastanza indagato.

I sistemi, meglio le dimensioni oggi interessate dal principio della sostenibilità non possono che essere connesse da un legame inscindibile: lungi dal configurarsi come un traguardo, la sostenibilità è, invece, una cultura che istruisce il comportamento, l'agire, e in quanto tale è presente e praticata dalle persone individualmente e collettivamente, oppure non lo è. Diffondendosi la cultura della sostenibilità in ambiente economico - e non solo nel senso dell'applicazione di procedure di competenza di particolari organi aziendali - ciascun operatore culturalmente preparato e consapevole agirà anche nella vita privata e di relazione impiegando i relativi canoni di comportamento. Incrementando la diffusione del concetto di sostenibilità con riferimento alle risorse scarse del pianeta, non si può fare a meno di considerare anche la scarsità della risorsa giustizia, che deve essere, invece, a beneficio di tutti, oggi e nel futuro delle nuove generazioni.

Nello stesso modo, la cultura della sostenibilità se estesa agli operatori del sistema giustizia non può che giovare ad un senso diffuso di sviluppo sostenibile. In estrema sintesi e solo a titolo di esempio, coloro che possiedono la consapevolezza che orienta il loro uso parsimonioso dell'acqua, tenderanno ad impegnare la risorsa giustizia solo quando indispensabile, usando il dialogo e la collaborazione nella gestione delle liti; coloro che si saranno appropriati della cultura dell'uso parsimonioso e oculato del servizio giustizia, agiranno più consapevolmente risparmiando le altre risorse scarse del pianeta.

Con una cultura che permetta di affrontare la improrogabile necessità di agire per il benessere diffuso e futuro, si può immaginare che non solo settorialmente, ma anche a livello globale della vita sociale delle persone, si possa realizzare il cambiamento che da molte parti si auspica ormai da tempo, ma che stenta a prodursi. Se la giustizia è come l'acqua di cui abbiamo tutti bisogno per vivere, gli operatori e tutti coloro che si

¹⁸ Cfr. Ministero dell'Economia e delle Finanze, *Relazione sul Benessere Equo e Sostenibile 2023*, p. 60 e ss.

servono di tale servizio devono essere preparati affinché non si produca lo spreco di questa risorsa indispensabile per il benessere di tutti, oggi e domani, ma anzi si agisca per potenziarne il valore e il relativo riconoscimento sociale.

Tuttavia, la condivisione della necessità di una giustizia giusta, di qualità e celere, non è affatto sufficiente a generare uno sfruttamento che sia parsimonioso di tale risorsa, consapevole della scarsità ineluttabile della stessa, responsabile degli effetti prodotti da una domanda giudiziale imprevedibile e incauta.

Ciò che serve è la partecipazione delle persone alla giustizia come protagoniste di uno sviluppo sostenibile: che si consideri che ciascuno è non tanto mero utente e destinatario di un servizio, ma interprete protagonista e co-artefice della sua efficacia. Quanto più è coinvolta e presente la persona con il suo prendersi cura in modo consapevole del valore della giustizia per tutti oggi e domani, tanto più sarà responsabile nella scelta di adire la giurisdizione con moderazione e oculatezza¹⁹.

Ciò che può portare beneficio alle generazioni presenti e future consiste, allora, nel considerare il servizio giustizia come bene indispensabile e comune, componente dello sviluppo sostenibile nella cultura del ventunesimo secolo e infine, ma non meno importante, frutto dell'impegno consapevole e responsabile di tutti affinché sia efficace ed efficiente.

3. Efficienza della giustizia: il nuovo ufficio per il processo fra organizzazione, attività e professionalità

Una spinta particolarmente incisiva nella direzione delineata, si è affermata con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), il programma di riforme e investimenti che l'Italia ha adottato quale risposta alla situazione di emergenza pandemica, su sollecitazione dell'Europa²⁰. Con riferimento all'Italia, il *Next*

¹⁹ Occorre riportare le persone ad assegnare valore e certezza al comportamento troppo spesso considerato piccolo, quasi impercettibile, apparentemente irrilevante, che è invece il seme che genera l'unica umanità possibile, l'ascolto e la scelta del proprio contributo per tutti, sé e gli altri, per una vita migliore. Sovviene sempre, a questo riguardo, Jean Giono, *L'uomo che piantava gli alberi*, Firenze, Salani, 1958 (trad. it.).

²⁰ Ripresa e resilienza sono obiettivi inusuali con riferimento a un processo di riforma in materia di giustizia: il primo ha una portata prevalentemente economica, il secondo attiene alla dimensione sociale. Eppure, è noto che dalla nascita del capitalismo fino ai nostri giorni, il legame fra economia e giustizia è ben presente a coloro che si sono occupati di sviluppo. Max Weber, ai primordi della sociologia economica osservava che "l'impresa capitalistica moderna si fonda soprattutto sul calcolo. Essa richiede per la propria esistenza una giustizia e un'amministrazione il cui funzionamento possa almeno in linea di principio venire calcolato

Generation EU ha richiesto, fra gli altri progetti di riforma, politiche finalizzate all'efficienza della pubblica amministrazione, considerato che *“an effective public administration is crucial to ensure that measures adopted to address the emergency and support the economic recovery are not slowed down in their implementation. The disbursement of social benefits, liquidity measures, and the front-loading of investments, etc. may not be effective if hampered by public sector bottlenecks. Weaknesses include lengthy procedures, including civil justice ones, the low level of digitalisation and weak administrative capacity. Procedures and checks need to be dealt with swiftly, in a context where public resources are being significantly increased to support economic activity (...). Finally, an effective justice system is key for an attractive investment and business-friendly economy and will be crucial in the recovery process, also by enabling effective rescue and recovery frameworks”*. Si è raccomandato al Governo italiano di agire al fine di *“improve the efficiency of the judicial system and the effectiveness of public administration”*.

Da qui prende avvio il programma di riforme della giustizia in punto di riorganizzazione amministrativa, valorizzazione dei percorsi stragiudiziali complementari alla giurisdizione, revisione selettiva dei processi civile, penale e tributario²¹. L'obiettivo dell'efficienza ha assunto una portata centrale nelle linee guida programmatiche ministeriali, considerate le condizioni in cui versa la giustizia: *“l'idea di efficienza dell'amministrazione della giustizia non rappresenta soltanto un obiettivo pragmatico, riflesso della sopra accennata stretta compenetrazione intercorrente tra giustizia ed economia, ma si coniuga altresì con la stessa componente valoriale del*

razionalmente in base a norme generali - nello stesso modo in cui si calcola la prestazione prevedibile di una macchina”.

²¹ La situazione si è aggravata con riferimento all'effettività dell'accesso alla giustizia, da intendersi come garanzia di tutela dei diritti, celerità del processo, contenimento dei costi per i cittadini e le imprese. Nonostante le molteplici istanze sollevate dalla crisi emergenziale, che riguardano in particolare l'attuale inadeguatezza del sistema a rispondere in maniera efficace ed efficiente alla domanda di giustizia, il sistema di risoluzione delle controversie è ancora radicato saldamente alla visione tradizionale della giurisdizione intesa come unica strada percorribile per risolvere le liti. L'attività giurisdizionale tuttavia - già appesantita dall'arretrato pluriennale - è stata pesantemente coinvolta dall'emergenza sanitaria, dapprima attraverso il rinvio *ope legis* di tutte le udienze e di tutte le attività processuali e, successivamente, demandando ai capi degli uffici giudiziari il potere di decidere le azioni da intraprendere per l'organizzazione di uffici e personale, nonché per la gestione degli affari giudiziari. Le regole introdotte dai D.Lg. 11/2020 e 18/2020 e l'assenza di regolamenti ministeriali validi su tutto il territorio nazionale hanno prodotto un sistema diversificato di procedure interne volte a gestire gli uffici e i processi, con conseguenti difficoltà per gli operatori del diritto.

*processo e, quindi, con gli ideali intrinseci alla giustizia tesi alla realizzazione di una tutela giurisdizionale effettiva per tutti. Rendere la giustizia efficiente, riducendo i tempi di definizione delle controversie è un obiettivo imposto, anzitutto, dal principio costituzionale del giusto processo e dall'impegno incombente sul legislatore di assicurare la ragionevole durata di ogni processo (entrambi garantiti dall'art. 111 Cost.). In una parola, la Costituzione richiede che il processo sia giusto e breve. Obiettivi altissimi, quelli indicati dalla Costituzione, che devono ispirare l'azione di tutte le istituzioni, pur nella consapevolezza che la loro piena realizzazione è e sarà una meta da conquistare e riconquistare continuamente"*²².

Nella visione appena sintetizzata, si coglie il passo decisivo per il superamento dell'idea che i problemi della giustizia possano essere affrontati e risolti solo attraverso la riforma delle regole processuali²³.

Al quesito su come può la Giustizia, intesa come sistema, servizio, politica, diritto, contribuire a produrre ripresa e resilienza, si aprono scenari molteplici e diversi, ma al fondo si rinviene sempre una sfida che è nota, anche se non sempre convintamente praticata: la riduzione della durata dei processi. Da decenni, questa rappresenta una grave urgenza, ma non si è ancora palesato il rimedio definitivo. Pur nella certezza che negli anni sono state impiegate risorse umane di elevata qualità al fine di risolvere il problema, si fa sempre più radicata l'impressione che la soluzione non si trovi nella regola del processo²⁴. Al contrario, si è scelto di intervenire sui distinti livelli della

²² *Linee programmatiche Ministra Marta Cartabia, cit.*

²³ C. Castelli, *La crisi della governance del sistema giustizia*, in <https://www.questionegiustizia.it/articolo/governance-giustizia>: "le riforme processuali adottate (che presentano parti positive e altre del tutto negative) non saranno probabilmente in alcun modo determinanti, ed anzi in plurimi aspetti creeranno problemi, sia perché in diversi casi non calate nella realtà (come si è verificato subito per l'assenza di norme transitorie), sia perché imporrebbero forti modifiche organizzative per le quali mancano però le risorse (come per l'udienza predibattimentale ed il nuovo Tribunale per le persone, i minori, e le famiglie). Del resto nonostante l'accanimento dei vari governi ad intervenire sulle procedure, sappiamo benissimo che non è dal rito che deriva l'efficienza, come si ricava agevolmente dalla stessa constatazione delle fortissime differenze territoriali di tempi e pendenze esistenti a livello nazionale, dove comunque opera lo stesso processo".

²⁴ Per un'analisi delle ragioni per le quali pure nei decenni precedenti l'inizio del secolo, nonostante i numerosi ma sempre frammentari interventi di riforma del processo civile, i numeri del contenzioso non diminuivano, anzi crescevano di anno in anno, si ricorda che è stata individuata "un'incidenza sugli obiettivi di effettività e celerità della tutela giudiziaria della ripartizione tra il giudice e le parti dei poteri nel governo del processo", ma non sembra che gli interventi sulla distribuzione di tali poteri siano stati influenti e sufficienti ai fini del raggiungimento degli obiettivi: v. C. Giorgiantonio, *Le riforme del processo civile italiano tra adversarial system e case management*, in *Questione Giustizia*, 2014, p. 109: le analisi teoriche

revisione della struttura giudiziaria e amministrativa attraverso la valorizzazione del ruolo delle persone, delle infrastrutture digitali, con evidente impatto sull'agire informato e la velocizzazione della trasmissione delle informazioni, e perfino dell'edilizia giudiziaria. Ma ciò che più opportunamente mira all'obiettivo è la scelta di rendere operativa ed effettiva una nuova organizzazione delle attività nell'ufficio per il processo.

A tal proposito, si è voluto portare a piena attuazione tale istituto considerato come modello organizzativo “*che rafforza la capacità decisionale del giudice inserendo nello staff gli assistenti – sul modello dei clerks dei paesi anglosassoni – incaricati della classificazione dei casi, della ricerca dei precedenti giurisprudenziali e dei contributi dottrinali pertinenti, della predisposizione di bozze di provvedimenti. (...) Attraverso la piena operatività di tali strutture il magistrato manterrebbe la fisiologica ‘solitudine’ del momento ‘decisionale’, ma verrebbe ad essere adeguatamente supportato per tutto quanto riguarda la parte ‘conoscitiva’ e ‘organizzativa’ preliminare al giudicare, con evidenti positivi riflessi sulla durata del processo stesso e sulla sua efficienza e qualità. Nella stessa ottica di sollevare il giudice da incombenze non strettamente attinenti alla funzione del giudicare, occorrerà procedere a rafforzare la capacità amministrativa del sistema, integrando il personale delle cancellerie, ma anche sopperendo alla carenza di professionalità tecniche diverse da quelle di natura giuridica, essenziali per attuare e monitorare i risultati dell’innovazione organizzativa*”²⁵.

Questo proposito è stato realizzato con il D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, *Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206*, e della legge 27 settembre 2021, n. 134, entrato in vigore il primo novembre 2022²⁶, e per quanto riguarda il reclutamento dei nuovi funzionari addetti all'ufficio per il processo con il D.lg. 80/2021. All'Ufficio, che si rapporta non più solo al singolo magistrato ma

fra molti di O.G. Chase, *Reflections on Civil Procedures Reforms in the United States: what has been learned? What has been accomplished?* e F. Ferrand, *The Respective Role of the Judge and of the Parties in the Preparation of the Case in France*, in N. Trocker e V. Varano (a cura di), *The Reforms of Civil Procedure in a Comparative Perspective*, Giappichelli, 2005, p. 30 e pp. 172-175. Cfr. anche il contributo di A. Proto Pisani, *Problemi del processo civile rivisti da un ottantenne*, in A. Proto Pisani, *Dieci studi sul processo in ricordo di Virgilio Andrioli*, Jovene, 2019, p. 13 e ss.

²⁵ M.L. Guarnieri, *La morfologia dell'Ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto Upp nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, in *Judicium*, 6/2023.

²⁶ In GU 22G00160, S.G. 243 del 17-10-2022 - Suppl. Ordinario n. 38. Prima di questo, il D.l. 80/2021, e il D.l. 90/2014 che ha introdotto l'art. 16-*octies* nel D.l. 179/2012, poi convertito nella L. 17 dicembre 2012, n. 221.

al sistema, essendo considerato una struttura organizzativa sottoposta al coordinamento e alla progettazione del dirigente dell'ufficio, è previsto che partecipi il personale delle cancellerie e delle segreterie, i tirocinanti ex art. 73 D.lg. 69/2013 e art. 37, c. 5, D.lg. 98/2011, i giudici onorari e ausiliari, gli addetti reclutati ai sensi del D.lg. 80/2021, il personale reclutato ai sensi dell'art. 1, c. 19, L. 206/2021 e “ogni altra figura professionale istituita dalla legge per lo svolgimento di una o più delle attività” previste dal decreto 151/2021.

Il fine è quello di “garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”²⁷. Si attua un modello organizzativo composito, con il lavoro di varie figure professionali che operano non più solo individualmente, ma in gruppo, con i benefici che derivano, dunque, dalla cooperazione per il miglior funzionamento dell'amministrazione della giustizia.

Dal nuovo modello di gestione che va configurandosi, si desume, dunque, una visione olistica della giustizia nelle politiche legislative che hanno condotto alle riforme, in particolare un'attenzione volutamente dedicata all'innovazione del metodo di lavoro e soprattutto al rilievo che nel fenomeno della collaborazione assume il ruolo di ciascuno insieme agli altri, alle professionalità distinte che si incrociano nell'ufficio, alle competenze che tutte servono e si potenziano reciprocamente²⁸.

Affiora così l'idea che l'ufficio per il processo possa rappresentare il luogo della collaborazione che rende sostenibile la giustizia, creare le condizioni perché alla domanda di giustizia si risponda in un tempo ragionevole, oggi e nel futuro, impiegando un pensiero sistemico²⁹.

4. Una trasformazione culturale e sociale possibile: l'ufficio per il processo come comunità di pratica

Proprio l'approccio ad una conoscenza che valorizzi oltre alla specializzazione il confronto interdisciplinare e la conoscenza esperienziale si adatta al tipo di

²⁷ Art. 2, D.lgs. 151/2022.

²⁸ Per uno studio delle esigenze cui dover rispondere per una efficiente organizzazione della giustizia, v. ancora C. Castelli, *Le sfide da affrontare nella giustizia: PNRR, Ufficio per il processo, digitalizzazione*, in *Questione giustizia*, 12/2022, <https://www.questionegiustizia.it/articolo/sfide-giustizia>.

²⁹ Sull'impiego di una conoscenza sistemica che induce a “non separare ciò che fa parte del sistema, v. le illuminanti pagine di G. Bateson, *Verso un'ecologia della mente*, Adelphi, 1977.

collaborazione che si realizza – o che si vorrebbe vedere realizzata – all'interno dell'ufficio per il processo³⁰.

Le diverse competenze coinvolte, giudicante, amministrativa, organizzativa, informatica (come anche le competenze cosiddette leggere, ma non meno indispensabili) si intrecciano nel lavoro di squadra, perché tutte le relative attività contribuiscono a realizzare il *bene* giustizia. Il lavoro ad un così significativo livello di diversificazione disciplinare, ma nello stesso tempo decisamente interconnesso, caratterizza, dunque, l'ufficio per il processo configurandolo anche come la sede di un fenomeno di continuo apprendimento a forte impatto sociale, proprio perché le conoscenze impiegate, il risultato e la metodologia del lavoro coinvolgono gli utenti di un servizio indispensabile per il loro benessere nella vita di relazione.

Anche a questo proposito, vale la pena soffermarsi su un aspetto che non sembra essere stato ancora attentamente studiato. Il servizio giustizia è frutto della condivisione di conoscenze in punto di organizzazione, tecnologia, analisi dei dati e informazione, analisi giuridica e giurisdizione, *case management*, gestione e prevenzione delle criticità, valutazione della mediabilità dei conflitti. L'ufficio per il processo può essere osservato, allora, alla stregua di una vera e propria comunità di pratica, nella quale non solo viene impiegato un sapere acquisito precedentemente e altrove, ma dove la conoscenza diviene essa stessa il prodotto della interazione interdisciplinare, rimettendo continuamente in gioco il rapporto fra le distinte professionalità e soprattutto la capacità di innovazione per rispondere alle nuove istanze o esigenze di cambiamento³¹.

Pur nella consapevolezza della completa autonomia e indipendenza del giudice e, dunque, della funzione giudicante, non si può escludere che l'attività di *case management*, ovvero di preparazione del processo, per tradizione svolta più o meno consapevolmente solo dal giudice, possa essere condivisa e oggetto di collaborazione³²;

³⁰ Sul sapere specializzato e sapere interconnesso nell'educazione alla collaborazione anche interdisciplinare, le pagine di E. Morin, *La testa ben fatta*, Raffaello Cortina Editore, 2000, di cui la citazione di André Lichnerowicz nell'epigrafo al primo capitolo su "Le sfide": "La nostra attuale Università forma in tutto il mondo una proporzione troppo grande di specialisti di discipline predeterminate, dunque artificialmente circoscritte, mentre una gran parte delle attività sociali, come lo stesso sviluppo della scienza, richiede uomini capaci di un angolo visuale molto più largo e nello stesso tempo di una messa a fuoco in profondità dei problemi, e richiede nuovi progressi che superino i confini storici delle discipline."

³¹ Il concetto di comunità di pratica è stato sviluppato da E. Wenger, *Comunità di pratica. Apprendimento, significato e identità*, Cortina Editore, 2000.

³² B. Ficarelli, *Fase preparatoria del processo civile e case management giudiziale*, Esi, 2011.

similmente, l'attività di gestione del ruolo necessita di un coordinamento continuo con i nuovi modelli organizzativi che sfruttano le potenzialità ancora inespresse, o non compiutamente espresse, anche delle applicazioni statistiche, tecnologiche e delle relative specifiche competenze³³; così come è dalla prospettiva del gruppo - in occasione del confronto continuo e interdisciplinare - che si realizza al suo interno, che si prende consapevolezza delle condizioni critiche nelle quali il lavoro viene svolto e soprattutto delle cause che le determinano, che potrebbero palesarsi in momenti, funzioni e sedi diverse dell'organizzazione complessa. In una nuova accezione della conoscenza che si autoriproduce all'interno dell'ufficio per il processo, generando intelligenza condivisa, i componenti non si limitano a svolgere le mansioni che competono loro, ma percepiscono l'importanza di appartenere ad un gruppo che ha uno stesso obiettivo, quello di produrre il bene giustizia al più alto livello possibile di qualità ed efficienza. Non un risultato statico o definitivo, dunque, ma un processo di continuo cambiamento al quale tutti i protagonisti si sentono di appartenere e di poter contribuire³⁴.

L'implicazione di tale rappresentazione dell'ufficio per il processo, delle professionalità coinvolte e delle relative competenze, è quella che proietta all'esterno del "palazzo" l'immagine di una risposta di giustizia offerta con il massimo sforzo di efficacia ed efficienza e, soprattutto, prodotta con la cooperazione di figure professionali diverse, ma continuamente interagenti. È ovvio che il tramite della comunicazione all'esterno di tale realtà organizzativa sono gli avvocati che assistono le parti nel processo e, in quanto esperti, sono in grado di valutare il livello di efficienza

³³ Su cui si rinvia ai capitoli 7, 9 e 10 del presente volume.

³⁴ La coesione si genera dal basso, ma si può stimolare un sentimento consapevole di fiducia e di responsabilità nelle persone che vivono le relazioni sociali, le inevitabili differenze, gli inevitabili conflitti. Si rivela ancora attuale a questo proposito l'insegnamento di Emile Durkheim a proposito dei quattro ordini di requisiti irrinunciabili per generare relazioni favorevoli tra gli individui di una comunità (E. Durkheim, *De la division du travail social*, 1893, traduzione italiana *La divisione del lavoro sociale*, Il Saggiatore, 2016). Fra questi, spicca per nostro interesse quello relativo al rapporto fra i cittadini e le istituzioni e il coinvolgimento dei primi nella vita delle seconde, almeno sul piano del contributo che tutti possono portare affinché possa essere assicurata la gestione ottimale delle stesse, con l'effetto di procurare, tale partecipazione, un profondo senso di appartenenza alla comunità. È stato proprio Durkheim a coniare per primo il concetto di coesione sociale cui attribuì scientificamente il senso e la portata della relazione fra gli individui di una comunità. Se ripresa e resilienza sono obiettivi del nostro tempo, abbiamo molto da imparare da quella *invenzione* secondo cui come nella fisica i corpi godono della proprietà di resistere alla rottura anche la comunità può giovare e progredire con la collaborazione, la solidarietà e le differenze fra gli individui che la compongono.

dell'organizzazione³⁵. Una piccola società dell'apprendimento continuo perché ogni ruolo necessita del contributo dell'altro e della nuova conoscenza portata a migliorare incessantemente il lavoro e il risultato.

La partecipazione consapevole al buon funzionamento della giustizia è - come emerge dai contributi che compongono il presente volume - fra le più importanti condizioni di garanzia della sostenibilità perché la dimensione realmente collaborativa e produttiva di conoscenza condivisa all'interno dell'ufficio è quella in grado di favorire il progredire della giustizia verso l'impiego parsimonioso di risorse appropriate, la prevenzione dell'arretrato, la gestione ottimale del tempo del processo e, dunque, una durata ragionevole dello stesso.

L'ufficio per il processo, allora, è l'istituto giuridico e il fenomeno pratico in grado di avverare il cambiamento e il funzionario addetto all'ufficio è l'anello di congiunzione delle diverse funzioni e competenze che permette concretamente di realizzarlo. Nello svolgimento delle sue funzioni, infatti, l'addetto all'ufficio dovrebbe preparare il materiale utile al giudice per una più celere organizzazione delle sue attività; coadiuvarlo nella programmazione dell'agenda anche in considerazione delle diverse tipologie di udienza per le quali deve poter confidare in un diario elettronico illustrativo ordinato e sempre aggiornato; verificare il prospetto dinamico delle cause pendenti nel ruolo del giudice, attraverso adeguate tecnologie; allestire una mappatura delle cause pendenti a seconda della natura della controversia, dell'oggetto della domanda e della fase processuale, anche per la verifica dell'espletamento delle condizioni di procedibilità; creare una tassonomia dei provvedimenti giudiziari al fine di utilizzare celermente i relativi modelli; elaborare un cronoprogramma delle attività sempre aggiornato per rendere rapida, funzionale, ordinata la raccolta dei materiali, lo studio del caso, la predisposizione dei modelli e la redazione delle bozze di provvedimento.

Per realizzare quanto descritto, l'addetto deve poter disporre di una comunicazione continua e funzionale con i giudici e con le cancellerie e, per non gravare sulle incombenze del personale, saper ricercare e poi disporre delle informazioni utili e necessarie per l'espletamento del suo lavoro. Il dialogo e l'interazione assidua e produttiva sono indispensabili, non solo nella fase iniziale del lavoro dell'addetto per

³⁵ Invero gli avvocati hanno un ben più significativo ruolo rispetto a quello meramente informativo, perché sono anche loro protagonisti e responsabili del buon funzionamento della giustizia, pur non avendo un ruolo specifico all'interno dell'UpP.

manca di esperienza, ma anche *in itinere*, proprio perché il bene giustizia è immancabilmente il frutto di tale collaborazione.

La giustizia diverrebbe, in tal modo, sostenibile allorché i componenti dell'ufficio si determinino costantemente e consapevolmente a condividere il perseguimento di tale obiettivo. L'*altro concetto* di sostenibilità diviene, allora, l'impegno responsabile a portare un contributo, ciascuno nel proprio ruolo ma insieme, alla trasformazione continua delle condizioni di operatività del sistema: predisposizione al cambiamento, senso di appartenenza, apprendimento interdisciplinare, cura dell'impiego parsimonioso delle risorse, capacità di innovazione, anticipata attenzione ai bisogni delle generazioni future.

La raffigurazione delineata dell'ufficio per il processo non è affatto attuale, prossima e, soprattutto, indiscussa, perché richiede la convinzione che un'organizzazione che sfrutti nuove competenze sia davvero decisiva per rendere sostenibile, efficace ed efficiente la giustizia. Prima di tutto dagli organi di governo, dal Consiglio Superiore della Magistratura e dal Ministero della Giustizia, che possono osservare, sostenere e promuovere metodologie e modelli organizzativi idonei ed efficaci; poi dalla Scuola della Magistratura che può favorire e incoraggiare la formazione dei giudici sulla partecipazione altrettanto proficua ad una comunità di pratica ove il sapere giuridico si avvale responsabilmente, confrontandosi con queste costruttivamente, di competenze altre, relazionali, tecnologiche, statistiche, organizzative.

Nondimeno risulta indispensabile la formazione di una nuova professionalità, quella del funzionario addetto all'ufficio per il processo che fin dagli studi universitari possa acquisire le conoscenze relative agli uffici giudiziari, apprendere le basi della statistica, dell'informatica, dell'organizzazione aziendale, anche nel percorso di studio del diritto, appropriarsi, dunque, della cultura della giustizia sostenibile, efficiente e di qualità³⁶.

³⁶ L'auspicio è che la formazione dei giovani giuristi possa contemplare una revisione dell'offerta, così come suggerito dal CUN con Parere Generale n. 22 del 7 maggio 2018, in particolare aggiornando gli obiettivi culturali delle classi all'evoluzione dei saperi, della società e delle professioni e gli sbocchi professionali delle classi all'evoluzione del mondo del lavoro.

Bibliografia

- Bateson, Gregory. 1977, *Verso un'ecologia della mente*, Milano, Adelphi.
- Castelli, Claudio. 2023. *La crisi della governance del sistema giustizia*, in *Questione Giustizia*, 6.
- Castelli, Claudio. 2022. *Le sfide da affrontare nella giustizia: PNRR, Ufficio per il processo, digitalizzazione*, in *Questione giustizia*, 12.
- Ceruti, Mauro. 2018. *Il tempo della complessità*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- ISTAT. 2020, *Rapporto SDGs*, 2020. *Informazioni statistiche per l'Agenda 2030 in Italia*.
- Chase, Oscar G. 2005. *Reflections on Civil Procedures Reforms in the United States: what has been learned? What has been accomplished?* In N. Trocker e V. Varano (a cura di), *The Reforms of Civil Procedure in a Comparative Perspective*, Torino, Giappichelli.
- Durkheim, Emile. 2016. *De la division du travail social*, 1893, traduzione italiana *La divisione del lavoro sociale*, Milano, Il Saggiatore.
- Giono, Jean. 1958. *L'uomo che piantava gli alberi*, Firenze, Salani.
- Giorgiantonio, Cristina. 2010. *Le riforme del processo civile italiano tra adversarial system e case management*, in *Questione Giustizia*.
- Greco, Tommaso. 2021. *La legge della fiducia. Alle radici del diritto*, Bari, Laterza.
- Guarnieri, Maria Laura. 2023., *La morfologia dell'ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto Upp nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, in *Judicium*, 6.
- Ferrand F. 2005. *The Respective Role of the Judge and of the Parties in the Preparation of the Case in France*, in N. Trocker e V. Varano (a cura di), *The Reforms of Civil Procedure in a Comparative Perspective*, Torino, Giappichelli.
- Ministero dell'economia e delle finanze, 2023, *Relazione sul Benessere Equo e Sostenibile 2023*.
- Morin, Edgar. 2000. *La testa ben fatta*, Milano, Raffaello Cortina Editore.
- Proto Pisani, Andrea. 2019. *Dieci studi sul processo in ricordo di Virgilio Andrioli*, Napoli, Jovene.