GIUSTIZIA INSIEME

Ufficio del processo e Organizzazione della giustizia

L’esordio operativo dell’Ufficio per il processo in Corte di cassazione

Intervista ad Antonio Scarpa

di A. CasadonteAntonio Scarpa

21 febbraio 2022

---

1. Qual è l’obiettivo previsto dal PNRR per la Corte di cassazione?

La Corte di cassazione dovrà contribuire al raggiungimento dell’obiettivo quantitativo nazionale posto dal PNRR di ridurre entro giugno 2026 del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale il disposition time, cioè l’indicatore di durata Cepej basato sul rapporto tra pendenze di fine periodo e numero dei definiti. Per la Suprema Corte l’obiettivo individuato per il civile è la diminuzione entro tale data del 25% dell’indice Cepej Pendenze/Definiti rispetto alla baseline 2019, mentre per il penale viene chiesto di mantenere il disposition time ai valori del 2019.

Nella Relazione sull’amministrazione della giustizia nell’anno 2021, il Primo Presidente ha sottolineato come alla durata media dei procedimenti civili in Italia gli uffici di merito contribuiscono per il 48% e la Corte di cassazione per il 52%. La Cassazione è perciò come l’arciere di Confucio: se mancherà il bersaglio, dovrà cercarne le cause in se stessa.

2. Come è stato strutturato e da chi è composto l’UPP in Cassazione?

Il decreto n. 119 del 29 dicembre 2021, istitutivo dell’Ufficio per il processo presso la Corte, configura una struttura unitaria articolata in diversi settori che dovrà coadiuvare i magistrati nello svolgimento delle attività preparatorie e collaterali rispetto a quella giurisdizionale, da coordinare con l’attività delle cancellerie (esame preliminare dei ricorsi, razionalizzazione dei ruoli di udienza, esame dei ricorsi da trattare in udienza o in adunanza, verifiche prodromiche al deposito ed alla pubblicazione dei provvedimenti).

L’UPP in Cassazione sarà composto da magistrati (per ciascuna sezione il Presidente titolare, i presidenti non titolari e i consiglieri che coordinano le aree interne e lo spoglio), da personale di cancelleria e tecnico, dagli addetti reclutati ai sensi dell’art. 11, d.l. n. 80 del 2021, dai tirocinanti selezionati sulla base dell’art.73 del d.l. n. 69 del 2013 o di convenzioni con le scuole di specializzazione universitarie già in servizio presso la Corte. Per la Prima sezione civile, l’UPP è integrato anche dal personale dell’Ufficio europeo di sostegno per l’asilo (EASO), con riguardo ai ricorsi in materia di immigrazione e protezione internazionale.

3. Come si sta preparando la Cassazione all’attuazione dell’Ufficio per il processo?

La Corte ha avviato una complessa riorganizzazione per sostenere l’istituzione dell’UPP.

20 dei 200 addetti all’UPP svolgeranno compiti di analisi e rendicontazione dell’andamento rispetto agli obiettivi fissati dal PNRR.

È stato poi avviato un intervento di ricognizione dei flussi e della attuale gestione dei ricorsi.

Sono state effettuate stime e previsioni sui carichi di lavoro in rapporto agli obiettivi di riduzione del *disposition time*. Tali stime e previsioni scontano, peraltro, le incertezze legate alle imminenti riforme del processo civile e del processo penale.

È stato altresì avviato il percorso per la stipula di una convenzione che consenta alla Corte di avviare un progetto di collaborazione sistematica con un team universitario per accrescere le capacità di analisi statistica.

Sono stati intrapresi progetti di consolidamento amministrativo e funzionale della Corte riguardanti le relazioni con il pubblico e la migliore utilizzazione delle risorse materiali ed economiche.

Sono stati affrontati i problemi inerenti alla ricognizione delle nuove esigenze di spazio (all’interno ed all’esterno del Palazzo), di strumenti tecnologici, di supporto amministrativo e

tecnico.

4. Quali compiti saranno affidati agli addetti all’Ufficio per il processo?

La legge affida all’UPP presso la Corte di cassazione compiti di: assistenza per l’analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze; supporto per il migliore utilizzo degli strumenti informatici; supporto ai magistrati nello spoglio dei ricorsi, nell’organizzazione delle udienze e della camera di consiglio, nella individuazione di controversie seriali e nello svolgimento di attività preparatorie quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione.

La Relazione di accompagnamento del decreto n. 119 del 29 dicembre 2021 individua fra le finalità dell’istituito UPP: il potenziamento delle attività di filtro di ammissibilità dei ricorsi penali; la catalogazione delle pendenze per una formazione ragionata dei ruoli; il supporto alle attività di esame preliminare dei ricorsi e di definizione semplificata dei procedimenti, incrementando le trattazioni in Sesta sezione civile, sino alla sua prevista abolizione normativa, ed in Settima sezione penale; la riduzione delle pendenze e dell’arretrato; l’ausilio verso la completa transizione digitale; il supporto nell’esame dei ricorsi di più recente iscrizione per irrobustire la funzione nomofilattica; il rafforzamento del monitoraggio dei fascicoli imposto dalla legge n. 134 del 2021; l’ausilio al funzionamento dei gruppi sezionali di analisi della giurisprudenza.

Dunque, le attività dell’UPP vanno dall’esame preliminare dei ricorsi, alle attività preparatorie e successive delle udienze, alle attività di studio e di predisposizione dei provvedimenti.

5. Quale sarà il rapporto dei consiglieri con l’Ufficio per il processo?

Non so rispondere a questa domanda sulla base dei dati di cui ho conoscenza, e perciò procedo per supposizioni. Io credo che se non si crea un rapporto di affidamento individuale tra addetti all’UPP e singoli consiglieri, gli obiettivi più ambiziosi che l’impiego dei primi intende perseguire sono difficilmente realizzabili. L’individuazione dei fascicoli da studiare, le verifiche da espletare all’interno dei fascicoli stessi, la redazione di bozze di provvedimenti, le richieste di ricerche di materiale dottrinale o giurisprudenziale, il supporto alla digitalizzazione degli atti, non possono avvenire proficuamente prescindendo da un rapporto individuale tra il singolo addetto all’UPP ed un determinato magistrato affidatario, e piuttosto per il tramite di un raccordo centralizzato

ed impersonale che faccia capo ai presidenti, ai coordinatori o al personale di cancelleria. Capisco, peraltro, che le logiche dei numeri complicano notevolmente la praticabilità della strada dell’affidamento individuale ad ogni consigliere di un addetto all’UPP.

6. L'ufficio del processo è un omologo all'Ufficio del giudice sul quale la magistratura si è a lungo battuta. Quali sono le differenze più evidenti?

Questa domanda la definirei “suggestiva”, visto che mi fornisce una informazione necessaria per rispondere in un certo modo, che, dico subito, io stesso condivido. L’attuazione dell’UPP, già previsto dall’art. 16-octies della legge n. 221/2012, ora voluta dal PNRR, è, come voi suggerite, un ‹‹omologo›› dell’Ufficio del giudice, cioè le due cose presentano una forte somiglianza, ma non sono indiscernibili. L’UPP è un ‹‹omologo›› anche dei tirocini formativi ex art. 73 d.l. 69/2013 e di quelli ex art. 37, comma 11, d.l. 98/2011, come dei progetti convenzionali di formazione che nell’ultimo decennio diverse Facoltà di Giurisprudenza avevano stipulato con gli uffici giudiziari. Nell’ottica del PNRR, l’UPP è però innanzitutto, e speriamo non solo, un abbattitore dei tempi dei giudizi.

Il mansionario degli addetti all‘UPP.2021 è, del resto, talmente eclettico che è impossibile dire in partenza rispetto a cosa il nuovo Ufficio sia uguale, simile o diverso. Lo vedremo e lo valuteremo nella pratica. Potranno meritoriamente prevalere compiti di carattere scientifico o culturale che aiutino davvero il giudice a comprendere, a decidere ed a motivare, potranno prevalere incombenze di matrice organizzativa, potranno affidarsi agli addetti all’UPP competenze amministrative o anche soltanto attività esecutive. Solo nel primo caso grazie agli addetti all’UPP avremo davvero aggiunto al processo una professionalità di cui esso era carente; altrimenti, parleremo di ibride figure di giudici o di cancellieri “di potenziamento”.

D’altro canto, gli addetti all’UPP entrano nel Palazzo della Suprema Corte in un momento in cui gli stessi magistrati e cancellieri, soprattutto nel settore civile con la contemporanea transizione digitale, vivono profonde crisi identitarie: i consiglieri sono chiamati e richiamati più spesso a migliorare le performance di fotocomposizione dei documenti informatici che a curare il pregio giuridico dei loro scritti, mentre gli amministrativi assistono ormai inermi a transiti di byte che non li coinvolgono.

7. Il Primo Presidente della Corte, nella relazione illustrativa dell’UPP diramata il 3 febbraio 2022, ha fissato finalità e tipologia di interventi connessi all’UPP. Pensi che nella fase di

attuazione dell’Ufficio saranno individuate delle priorità fra gli interventi fissati?

Mi pare che le priorità stabilite siano state già ricordate nella risposta n. 3 e sono espresse dai diversi piani in cui articolare le attività di monitoraggio e di rendicontazione nell’ottica di una complessiva riorganizzazione.

8. Quali sono, in pillole, le differenze dell’UPP fra settore civile e penale della Cassazione?

Al settore penale sono stati assegnati trenta dei duecento addetti all’UPP. Qui il nuovo Ufficio dovrà aiutare a governare i primi effetti delle recenti riforme, scontando, peraltro, la permanente grave assenza di una piattaforma telematica di gestione del processo.

9. Esiste secondo Te la preoccupazione che l'incremento della produttività alla quale è chiamata la Cassazione civile (aumento del 25 % della produttività al giugno 2026 ed abbattimento del 40% del disposition time) possa determinare un deperimento della qualità dei provvedimenti giurisdizionali ed un accrescimento del contenzioso, già non marginale delle revocazioni delle sentenza del giudice di legittimità?

Non credo che la preoccupazione che prospettate sia soltanto un sintomo di disturbo d’ansia generalizzata. Pochi giorni fa leggevo esplicitato in un’intervista l’auspicio, di fonte molto autorevole, che con l’Ufficio per il processo i giudici professionali, potendo contare su persone laureate in materie giuridiche, riescano a “fare” il triplo delle sentenze, perché ciò vorrebbe dire che la struttura ha “funzionato”. Se invece il numero delle sentenze rimarrà immutato, allora l’UPP avrà significato soltanto un modo per scaricare su altri il proprio lavoro e così farne ancor meno.

Triplicare le sentenze era lo stesso obiettivo, ad esempio, che ci si era posti con l’istituzione del « *giudice unico* di primo grado». Sono dunque oltre vent’anni che il nostro legislatore tenta il miracolo della triplicazione delle decisioni, sempre disponendo degli stessi cinque pani e due pesci per sfamare gli insoddisfatti utenti della giustizia.

Vengo alla Cassazione civile, che è ciò che più mi appartiene, e provo a ragionare. Triplicare le decisioni della Suprema Corte dell’ultimo anno significherebbe arrivare a centoventimila provvedimenti in 365 giorni e così azzerare le pendenze. Se a tanto, ma anche solo alla metà di tanto, riusciremo con l’aiuto di duecento laureati in materie giuridiche, io sarò il primo ad essere

contento. Poi, magari, esaurita la scarica di cortisolo offerta dall’incredibile traguardo raggiunto, la mia coscienza mi imporrà di interrogarmi su che senso abbia ancora parlare di Corte della nomofilachia, di *jus constitutionis, su perché non ci avevamo tutti pensato prima se era così facile, sui decenni buttati a trastullarsi fra contrasti da comporre e questioni di massima, quando bastava seguire subito la strada del lean thinking per moltiplicare la produttività, ridurre i tempi di attraversamento del prodotto, svuotare i magazzini e diminuire rilavorazioni ed errori.*

10. Molte facoltà di giurisprudenza hanno attivato un percorso di affiancamento e collaborazione degli uffici giudiziari per il miglior funzionamento dell'U.P.P. Per quel che è noto nessuna ha riguardato la Corte di Cassazione. Secondo Te per quale ragione? Pensi che sia comunque possibile recuperare in corsa l'apporto di taluno di questi progetti finanziati dal Ministero della Giustizia?

La risposta più scontata da dare a questo interrogativo è che le Università non sono pronte a “scommettere” sulla capacità della Corte di cassazione di assicurare ai loro studenti o neo laureati l’apprendimento “sul campo”. Sarà possibile “recuperare” se la prima attuazione dell’UPP in Cassazione smentirà questo pregiudizio. Ma per ora siamo sicuri di dover dare torto alle Università?

11. In conclusione, secondo Te l’assenza di riforme strutturali sull’accesso alla cassazione potrà offrire anche solo parziale soluzione ai problemi che affaticano in atto la Corte?

A me sembra che tutta la riforma del processo di legittimità già in cantiere avanzato, non solo l’UPP, perpetui la distorsione prospettica della novella del 2016, guardando alla Cassazione come “macchina banale”. Qualche altra complicazione nella redazione dei ricorsi, qualche altro piccolo sacrificio per il contraddittorio orale, qualche altra accelerazione del procedimento di decisione, e il costante equivoco che ciò che opprime davvero il giudice sia ascoltare prima e motivare poi, e non l’‹‹in sé›› del decidere.

Dico spesso con amici o colleghi che temo che, quando in futuro i posteri si imbatteranno in decisioni della Corte di cassazione, per dire, dal 2010 al 2020 e qualcosa, le scarteranno come gli enologi consigliano per le vendemmie della annate peggiori.

Ma è più probabile che io sia un pessimista senza ragione e che debba prevalere l’ottimismo della volontà.