

Prefazione

Andrea Simoncini

Non sono uno studioso di processo, né di organizzazione giudiziaria¹; a che titolo, dunque, mi accingo a consegnare queste brevi note di apertura del volume?

La ragione principale non è legata ai miei studi, perlomeno all'inizio non lo è stata; il motivo, in verità, è del tutto occasionale. Mi son trovato, infatti, a dirigere il Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze nel momento in cui in Italia si è avviata una grande e complessa opera riformatrice, oggi nota come riforma Cartabia dal nome della collega costituzionalista che ricopriva il ruolo di Ministro di Giustizia, riforma che prevedeva – *unicum* nel suo genere – un coinvolgimento attivo dell'università nella sua fase di attuazione.

Questo volume raccoglie studi, analisi e proposte nate proprio da quella esperienza di collaborazione nel dar vita alla riforma organizzativa della giustizia; in particolare, l'obiettivo era il potenziamento di quella struttura che chiamiamo 'ufficio per il processo' ma, come ben si comprende leggendo il volume, la portata del cambiamento auspicato eccedeva i limiti di un 'nuovo' ufficio.

Orbene, su questa circostanza vorrei proporre qualche riflessione.

Ci troviamo, infatti, dinanzi ad una innovazione, quantomeno metodologica, che come spesso accade, mi pare sia avvenuta in un clima di generale sottovalutazione e che invece ritengo meriti una adeguata considerazione.

Gli obiettivi della riforma, come dicevo, sono senza dubbio ambiziosi.

Il 'mezzo' è il potenziamento di un ufficio – quello per il processo – introdotto nel 2014 e fino al 2021 sostanzialmente oggetto solo di qualche sporadica sperimentazione.

¹ Chi scrive è professore di Diritto Costituzionale all'Università degli Studi di Firenze.

Il ‘fine’, però, è ben altro: avviare una riforma organizzativa più ampia delle attività svolte all’interno dei tribunali, provando ad incidere su alcune delle criticità ormai croniche del sistema giudiziario.

Come affermano le relazioni alle leggi delega nn. 134² e 206³ del 2021, attraverso questa struttura si intende realizzare un triplice ambiziosissimo obiettivo: la *semplificazione*, la *speditezza* e la *razionalizzazione* dei processi.

È per realizzare questi obiettivi che si ridisegna una struttura organizzativa, già introdotta anni prima, ma che viene significativamente potenziata per svolgere un’azione di piena ed effettiva assistenza all’attività giurisdizionale, favorendo l’introduzione effettiva delle nuove tecnologie nel lavoro giudiziario, coordinando e ottimizzando le attività di ricerca dottrinale e giurisprudenziale e l’organizzazione del carico di lavoro dei processi in corso, nonché l’alimentazione degli archivi automatizzati.

Come dicevo, nella fase attuativa della riforma accade un fatto inedito.

L’amministrazione della Giustizia, guidata al tempo dalla Ministra Cartabia, infatti, chiede al sistema universitario di affiancarsi nell’impresa.

Orbene, il coinvolgimento dell’università nelle fasi di *scrittura* delle leggi o dei decreti legislativi non rappresenta certamente una novità; molte volte – ed è accaduto anche nel caso della riforma Cartabia – professori universitari vengono coinvolti in qualità di esperti nei comitati di redazione dei progetti normativi di delega o dei decreti legislativi.

Per quanto ricordi, invece, è la prima volta che il potere legislativo – il Parlamento – ed il potere esecutivo – il Governo – riconoscono esplicitamente di aver bisogno di un altro *potere*, quello ‘conoscitivo’, nella concreta attuazione di quanto è stato scritto nelle regole.

L’idea retrostante, semplice ma rivoluzionaria, è che per ‘mettere a terra’ effettivamente ed efficacemente una riforma, non basta scrivere nuove regole, progettare nuovi uffici e nuove funzioni, ma occorre capire, caso per caso, ufficio giudiziario per ufficio giudiziario, quali cambiamenti concreti comporterà l’attivazione di quelle novità e porre in essere azioni in grado di preparare o accompagnare tali innovazioni.

Occorrerà avere, ad esempio, il quadro realistico dello stato di fatto esistente dell’organizzazione, dei suoi carichi di lavoro, delle *performance* realizzate, prima della riforma, sia per valutarne l’impatto che per misurare i miglioramenti sperati.

² XVIII LEG- ddl- Delega al Governo per l’efficienza del processo penale e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari pendenti presso le corti d’appello. Per la Relazione illustrativa, vedi: <https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page?facetNode_1=1_6_5&facetNode_2=1_8%282020%29&contentId=SAN275785&previousPage=mg_1_2>.

³ XVIII LEG- ddl- disegno di legge recante delega al governo per l’efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie. Per la Relazione illustrativa, vedi: <https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_2_1.page?facetNode_1=0_10&facetNode_2=4_18&facetNode_3=1_6_5&contentId=SAN205050&previousPage=mg_1_2#rel>.

Ma, soprattutto, occorre un adeguato lavoro di formazione tanto del nuovo personale destinato ad entrare negli uffici giudiziari – ricordo che nello stesso agosto del 2021 veniva realizzata una assunzione straordinaria di personale (oltre ottomila assunzioni) per il nuovo ufficio del processo – quanto di quello già in servizio, chiamato ad interpretare la riforma e ad accogliere la robusta ‘iniezione’ di nuovi colleghi.

In particolare, è assolutamente necessario che gli stessi giudici, cuore del sistema giudiziario, da sempre abituati ad un lavoro di studio e approfondimento individuale, comincino a pensarsi in un lavoro di ‘team’.

Una trasformazione così radicale, se non adeguatamente studiata e consapevolmente monitorata nelle sue fasi realizzative, facilmente poteva trasformarsi in un nulla di fatto, o peggio, capovolgersi in una ennesima complicazione – destino paradossale di tantissime riforme pseudo-semplificatorie italiane.

A rafforzare questa necessità di un massiccio lavoro di ‘preparazione del terreno’ per la riforma spingeva anche il contesto generale in cui essa avveniva.

Come tutti ricorderanno, la riforma organizzativa del sistema giudiziaria era – ed è – ritenuta dalla Unione europea una condizione necessaria per determinare l’efficienza complessiva del sistema nazionale; la riforma Cartabia, quindi, esplicitamente si presentava come una azione di ‘capacity building’, indispensabile nell’ambito degli obiettivi di riforma strutturale richiesti dal Next Generation EU Plan, attuato a livello italiano attraverso il c.d. PNRR.

Per queste ragioni, con un avviso pubblicato nell’agosto del 2021⁴, il Ministero ha chiamato le università italiane a proporre *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.*

Nell’avviso si esprimeva, in maniera molto chiara e lucida, la ragione della richiesta di collaborazione al mondo universitario da parte dell’amministrazione della Giustizia e mi pare sia utile ricordare queste considerazioni.

L’art. 50 del D.L. 24 giugno 2014 n. 90, allo scopo di aumentare l’efficienza del sistema giudiziario, ha istituito l’Ufficio per il Processo che prevede la costituzione di un gruppo di lavoro che integri, mettendole in condizione di lavorare in equipe, le diverse professionalità (giudice, cancelliere e risorse in staff) garantendo un più efficace supporto all’attività giurisdizionale al fine di aumentare ed ottimizzare la produttività del sistema. Il lavoro in equipe cui partecipano, oltre al giudice togato – che diviene manager del proprio staff di collaboratori – i tirocinanti ed il personale di cancelleria, consente

⁴ Decreto 5 agosto e rettifica del 9 agosto 2021 – Approvazione dell’Avviso e relativi Allegati, per il finanziamento degli interventi a regia in attuazione del Progetto complesso *Progetto unitario su diffusione dell’Ufficio del Processo e per l’implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell’arretrato*, nell’ambito dell’Asse 1, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1 del PON Governance 2014-2020.

L'ottimizzazione dei processi produttivi e la standardizzazione degli stessi, agevolando un risparmio del tempo "non produttivo" del magistrato, una miglior preparazione del processo e dei casi, la creazione di archivi giurisprudenziali e la individuazione di indirizzi interpretativi a livello di ufficio giudiziario, con conseguente, possibile, aumento delle capacità conciliative.

La normativa vigente, tuttavia, ha introdotto tale strumento senza definirne il modello organizzativo e nel corso di questi anni si sono diffuse sul territorio esperienze diversificate con risultati a "macchia di leopardo".

L'esperienza ha, peraltro, dimostrato che un modello unico di Ufficio per il Processo (anche in considerazione dei numerosi fattori che incidono sul suo funzionamento quali, ad esempio, il personale in servizio, il numero di magistrati, la disponibilità di spazi, la capacità di relazione con il sistema formativo) non è immediatamente declinabile su tutto il territorio nazionale.

Si è anche avuto modo di riscontrare che tale modello necessita di un forte impulso iniziale (per cui si rende necessario l'utilizzo di conoscenze non immediatamente disponibili negli Uffici Giudiziari) e che esso può essere modulato diversamente in relazione alle specifiche esigenze dei singoli Uffici Giudiziari (ad esempio con previsione solo per alcuni settori).

Non solo, si è anche riscontrato che tale strumento non ha possibilità di funzionare se non nel contesto di una complessiva modifica del sistema della governance di tutte le amministrazioni coinvolte e, in particolare, del sistema della formazione universitaria.

Perché tale strumento raggiunga il suo obiettivo finale, relativo al miglioramento complessivo del sistema giudiziario, è assolutamente necessario che operi in un contesto favorevole in cui tutti gli attori (amministrazione della giustizia e sistema della formazione universitaria) adeguino i loro processi organizzativi al fine di contribuire all'obiettivo finale.

Il coinvolgimento del sistema universitario è, quindi, centrale giacché esso, unitamente al contesto giudiziario deve individuare i migliori percorsi formativi al fine non solo di determinare il modello o i modelli di governance migliori ma anche adeguare l'offerta formativa alle nuove esigenze del mondo giudiziario.

È oggi necessario che giudici ed avvocati abbiano, già dal momento della formazione universitaria, conoscenze di carattere digitale, tecnico ed organizzativo ed il sistema produttivo richiede sempre più spesso professionalità "collaterali" per la gestione e l'implementazione di servizi alla giurisdizione.

Sono oggi richieste, al personale amministrativo, notevoli conoscenze professionali e gli stessi servizi di cancelleria hanno assunto una complessità tale da esigere una rimodulazione dell'offerta formativa.

L'utilizzo delle tecnologie ed il contributo al loro miglioramento sono essenziali in questo percorso, con particolare riferimento al pieno utilizzo delle risorse esistenti. Un più efficiente sistema giudiziario consente anche di sperimentare l'utilizzo di modelli collaborativi non solo nella gestione "ordinaria" delle pratiche ma anche nell'affrontare il tema dell'accumulo dell'arretrato.

L'esperienza di questi anni ha dimostrato che ciclicamente gli Uffici Giudiziari sono oggetto di picchi lavorativi (dipendenti da variegati elementi) che generano

disfunzioni e, non esistendo modelli scientifici di approccio a tali criticità, esse tendono a cronicizzarsi piuttosto che a risolversi.

L'emergenza COVID-19 ha rappresentato una criticità tale, per la sua drammaticità e dimensione, che sin da subito si è avvertita l'esigenza di accelerare i procedimenti già avviati volti ad una migliore efficienza del sistema.

La predisposizione di un piano di azione fondato sulla forte cooperazione istituzionale tra contesto scientifico e contesto giudiziario, la ricerca applicata, le risorse disponibili nel contesto formativo sono state un'occasione sia per arginare l'effetto dell'emergenza e per consentire un'immediata "ripartenza" su basi solide che potesse produrre non solo effetti "ripristinatori" ma anche migliorativi.⁵

Da queste considerazioni, emergono tutti gli elementi chiave della riforma.

Innanzitutto, la consapevolezza che la riforma dell'ufficio del processo, pur riguardando in sé un aspetto puntuale dell'organizzazione degli uffici giudiziari, in realtà, coinvolge e implica una ben più complessiva innovazione nei processi di lavoro.

In secondo luogo, la prima introduzione dell'ufficio era avvenuta senza aver predisposto previamente un modello organizzativo e questo aveva creato, da un lato, una prima attuazione a 'macchia di leopardo' ma, d'altra parte, era anche emersa la consapevolezza che, viste le condizioni reali dell'organizzazione della giustizia in Italia, un modello unico non sarebbe stato neppure auspicabile, tante sono le differenze.

Di qui la centralità del coinvolgimento dell'università. Coinvolgimento che si è giocato su due dimensioni cruciali per la riuscita del progetto di riforma.

In primo luogo, la dimensione scientifica. Vista l'assenza di un modello unico predeterminato di ufficio del processo da implementare, occorre elaborare a livello decentrato tale modello e a tal fine occorre necessariamente coinvolgere le competenze specialistiche e multidisciplinari proprie del sistema di ricerca accademico.

In secondo luogo, la dimensione formativa. «È oggi necessario che giudici e avvocati abbiano già dal momento della formazione universitaria conoscenze di carattere digitale, tecnico ed organizzativo ed il sistema produttivo richiede sempre più spesso professionalità "collaterali" per la gestione e l'implementazione di servizi alla giurisdizione». Dunque, la predisposizione di percorsi e moduli formativi per tutti gli attori chiave della riforma in modo da «adeguare l'offerta formativa alle nuove esigenze del mondo giudiziario».

Ribadisco che nel profluvio di commenti che hanno accompagnato gli aspetti sostanziali della cosiddetta riforma Cartabia, questo aspetto metodologico mi pare sia stato sottovalutato.

A me pare di grandissimo rilievo l'idea sottesa all'azione del governo in questa circostanza, secondo cui, al fine di ottenere «un più efficiente sistema giudiziario», occorre «sperimentare l'utilizzo di modelli collaborativi», occorre

⁵ Decreto 5 agosto e rettifica del 9 agosto 2021.

«predisporre un piano di azione fondato sulla forte cooperazione istituzionale tra contesto scientifico e contesto giudiziario, la ricerca applicata, le risorse disponibili nel contesto formativo».

Come dicevo, così è nato il mio coinvolgimento con questo tema. E così è nato il coinvolgimento di tanti autori di questo volume, che da anni stavano studiando queste tematiche e volentieri si sono messi a disposizione elaborando il progetto Giustizia Agile.

Il progetto è stato predisposto dal Dipartimento di Scienze Giuridiche dell'Università degli Studi di Firenze, assieme agli omologhi dipartimenti delle altre università toscane, laziali e umbre per la Macro-area numero 3⁶, che comprendeva le Corti di appello e i tribunali dei distretti giudiziari di Firenze, Perugia e Roma.

L'idea progettuale mirava a realizzare gli obiettivi del bando, attraverso un impiego multidisciplinare ed integrato delle competenze giuridiche, gestionali e informatiche. Ricostruita la mappatura completa delle cause pendenti davanti ai tribunali e alle Corti di appello della Macro-area, si sarebbe proceduto alla definizione dei modelli organizzativi per gli Uffici per il processo, al fine di promuovere innanzitutto una gestione efficiente dell'arretrato.

L'università si poneva a disposizione degli uffici giudiziari fornendo la consulenza necessaria per adattare i modelli gestionali proposti alle loro esigenze, anche attraverso la creazione di apposite task force per 'aggredire' l'arretrato. E così il progetto mirava al suo obiettivo più rilevante: favorire il raggiungimento di una ragionevole durata dei processi attraverso la revisione dei metodi di lavoro e il completamento dei processi di informatizzazione.

L'università, infine, venendo incontro all'esplicita richiesta dell'Avviso, si impegnavo ad aggiornare i contenuti offerti agli studenti dei corsi di area giuridica (con nuovi insegnamenti, laboratori e cliniche legali) creando anche percorsi di formazione *post lauream* per gli addetti agli uffici per il processo, gli avvocati e le altre figure richieste dagli uffici giudiziari.

L'ultima annotazione riguarda l'ideazione ed il coordinamento di questa proposta.

La guida complessiva del progetto Giustizia Agile è stata di Paola Lucarelli.

Con Paola, collega ed amica, ho avuto la fortuna di collaborare in questa occasione e non solo perché è stata l'autorevolissima presidente della Scuola di Giurisprudenza, proprio nel periodo in cui io sono stato il direttore del Dipartimento; in realtà, la nostra collaborazione sul tema della Giustizia agile, nasce da ben prima.

Nel 2016 ero stato nominato coordinatore del Piano Strategico della Città Metropolitana di Firenze e già all'interno del lavoro per la redazione di quell'importante strumento di programmazione, avevamo iniziato, assieme alla professoressa Lucarelli ed alla presidente del Tribunale di Firenze Marilena Rizzo, a sperimentare forme di collaborazione istituzionale tra università e uffici giudi-

⁶ L'Avviso individuava 6 Macro-aree, ottenute raggruppando le diverse Corti d'appello e chiedeva di presentare i progetti per ciascuna Macro-area.

ziari per aiutare a restituire efficacia ed efficienza a questo servizio così decisivo per la qualità della vita dei cittadini.

In quell'occasione erano nati due progetti – Giustizia Semplice e Giustizia Prossima – che possiamo considerare – pur nelle differenze – come dei progenitori di Giustizia Agile.

L'elemento che accomuna questi progetti e che rappresenta il *fil rouge* di questo volume, è proprio questa idea della giustizia non solo come un diritto astratto da ribadire solennemente, ma come un bene fondamentale della comunità umana che vive in un territorio, da garantire concretamente.

E la garanzia concreta di un bene siffatto non può prescindere dallo sforzo collettivo e convergente di tutte le istituzioni – pubbliche e civili, scientifiche e tecniche, politiche e giudiziarie – che insistono su quel territorio.

Non v'è dubbio che si debba a Paola la maternità di quella visione collaborativa tra giustizia e contesto istituzionale che ispira tutto il progetto Giustizia Agile e, di conseguenza, in controluce questo volume; e mi pare che sia proprio questo quantomeno uno dei possibili significati di quella affascinante idea di giustizia 'sostenibile' che Paola descrive nel suo bellissimo saggio che impreziosisce questo volume.

