

Il nuovo ufficio per il processo: proposte per la Corte di cassazione*

di Antonella Di Florio

Questo contributo segue le analisi sviluppate su questa rivista per gli uffici di merito, dove l'ufficio per il processo – pur caratterizzato dalle novità e dalle ampie risorse fornite dal PNRR per la giustizia – si avvale già di numerose sperimentazioni, essendo inserito da anni nei progetti organizzativi dei dirigenti e specificamente previsto nella nuova circolare sulle tabelle. Per il giudizio di legittimità, invece, l'istituto rappresenta una novità, soprattutto in relazione all'impostazione di modalità di lavoro diverse da quelle caratterizzate, attualmente, dalla “solitudine del consigliere”: l'esame della normativa, primaria e secondaria, che lo prevede consente di formulare qualche previsione sulle potenzialità dell'istituto e di individuarne i limiti in relazione alle specifiche caratteristiche del giudizio di legittimità.

1. Premessa / 2. Le novità introdotte per la Corte di cassazione nel settore civile. Ricostruzione normativa: dalla nuova circolare sulle tabelle 2020/2022 al ddl AC 3289/2021 (già AS 1662) sulla riforma del processo civile, approvato anche alla Camera il 25 novembre 2021 / 3. Il nuovo ufficio per il processo presso la Corte di cassazione civile: le potenzialità dell'istituto in relazione alle caratteristiche del giudizio di legittimità / 4. Le nuove esigenze organizzative alla luce della proposta della Commissione Luiso, del dl n. 80/2021, convertito nella l. n. 113/2021, e del ddl n. 3289/2021: l'eliminazione della sesta sezione e le esigenze di riorganizzazione della funzione del “filtro” presso ogni sezione / 5. Il lavoro del consigliere di cassazione: la necessità del supporto e differenti potenzialità di sostegno / 6. Il problema dell'ubicazione delle nuove risorse / 7. Conclusioni

1. Premessa

L'ufficio per il processo è stato introdotto per la prima volta nel nostro sistema giudiziario nel 2014, attraverso l'art. 50 del dl n. 90/2014, convertito nella l. n. 114/2014.

Venne allora osservato da chi, fra noi, credeva da tempo nel valore fondamentale della cultura dell'organizzazione come strumento per una migliore giurisdizione, che «l'ufficio per il processo è una struttura

di supporto al lavoro giudiziario. La sua introduzione costituisce una rivendicazione storica della magistratura, che avverte l'inadeguatezza di un modello organizzativo in cui il magistrato è lasciato sostanzialmente solo a svolgere una moltitudine di incombenze, talvolta non particolarmente qualificate, e che spesso poco hanno a che vedere con l'essenza della funzione giurisdizionale. La richiesta di una assistenza effettiva al lavoro giudiziario (che esiste in pressoché tutti i Paesi europei) è sentita con più urgenza quando, come

* Il presente contributo, aggiornato in questo fascicolo, è stato pubblicato in anteprima su *Questione giustizia online* il 27 settembre 2021 (www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-ufficio-per-il-processo-proposte-per-la-corte-di-cassazione).

nel momento presente, si fanno più forti le istanze e le pressioni per garantire un processo ragionevolmente breve. Questa richiesta – sulla cui fondatezza nessuno muove contestazioni – è tuttavia rimasta insoddisfatta principalmente a causa della carenza di risorse economiche adeguate a realizzare un simile servizio. Da qui è nata negli ultimi anni l’iniziativa di alcuni uffici giudiziari che hanno sperimentato forme di organizzazione in qualche modo innovative, variamente coinvolgendo le università e i consigli dell’ordine degli avvocati. È così accaduto, nei fatti, che la strada dell’organizzazione ed efficienza degli uffici si è incrociata con l’istituto dei tirocini, volto a soddisfare un’esigenza apparentemente distante, quella di formazione e di inserimento delle nuove generazioni nel mondo del lavoro»¹.

L’art. 50 dl n. 90/2014 prevedeva che facessero parte dell’ufficio per il processo: il personale di cancelleria, i giudici onorari di tribunale, gli stagisti che svolgono presso gli uffici il tirocinio formativo ex art. 73 dl n. 69/2013 ovvero la formazione professionale ex art. 37 dl n. 98/2011.

Venne acutamente osservato, allora, che «poiché le prime due categorie di soggetti sono già inquadrata, a vario titolo, fra il “personale ausiliario”, la loro presenza nell’ufficio del processo nulla aggiunge alle risorse di cui il “sistema giustizia” già oggi dispone; tanto più che a questo personale non possono essere destinate nuove risorse, visto il divieto di maggiori oneri a carico della finanza pubblica contenuto nello stesso art. 50 del decreto. È, quindi, evidente che l’ufficio per il processo potrà avere un positivo impatto sull’organizzazione giudiziaria solo se di esso faranno parte (stabilmente e in numero adeguato) i tirocinanti. In questo senso, si può dire che il legislatore ha riconosciuto il valore, l’efficacia e la potenzialità espansiva di quelle esperienze in cui gli stagisti sono stati proficuamente inseriti nell’organizzazione dell’ufficio»².

I provvedimenti di normazione primaria e secondaria che hanno disciplinato l’istituto sono sinteticamente riferibili al dl n. 179/2012, conv. nella l. n. 221/2012, che ha principalmente introdotto l’obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali (varando anche l’agenda e l’identità digitale) e

che venne successivamente integrata dall’art. 50 dl n. 90/2014 (conv. nella l. n. 114/2014) sopra citato che, attraverso l’art. 16-*octies*, ha disciplinato per la prima volta l’ufficio per il processo.

La norma prevedeva che:

a) «Al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l’innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate “ufficio per il processo”, mediante l’impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo a norma dell’articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati a norma dell’articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Fanno altresì parte dell’ufficio per il processo costituito presso le corti di appello i giudici ausiliari di cui agli articoli 62 e seguenti del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e dell’ufficio per il processo costituito presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12».

b) «Il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della giustizia, nell’ambito delle rispettive competenze, danno attuazione alle disposizioni di cui al comma 1, nell’ambito delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

Venne successivamente emanato il dm 1° ottobre 2015, che ha dettato le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell’istituto, proprio in attuazione dell’art. 50 dl n. 90/2014, con il coinvolgimento anche dei giudici onorari di tribunale nonché del personale di cancelleria presente nell’ufficio senza modifiche dei compiti e delle mansioni previsti dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti.

Ma la struttura portante dell’ufficio per il processo era costituita, anche in termini di “nuova energia” da immettere negli uffici, dai “tirocinanti” introdotti dall’art. 73, comma 8-*bis* dl n. 69/2013³.

1. Per la ricostruzione “storica” dell’ufficio per il processo come frutto della valorizzazione della cultura dell’organizzazione nel servizio giustizia, cfr. R. Braccialini, *L’Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in questa Rivista online, 1° giugno 2020, www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php.

2. Cfr. M. Ciccarelli, *Tirocini formativi e ufficio per il processo: un’occasione da non sprecare*, in questa Rivista online, 15 luglio 2014, www.questionegiustizia.it/articolo/tirocini-formativi-e-ufficio-per-il-processo_un-occasione-da-non-sprecare_15-07-2014.php.

3. Per la migliore ricostruzione della normativa che ha disciplinato progressivamente l’istituto e dei risultati ottenuti negli uffici di merito, cfr. M.G. Civinini, *Il “nuovo ufficio per il processo” tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, già in questa Rivista online, 8 settembre 2021, www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-ufficio-per-il-processo, ora in questo fascicolo.

La sperimentazione negli uffici di merito ha fatto registrare esiti molto positivi: nel bilanciamento del *do ut des* sul quale è fondato lo scambio fra tirocinanti e magistrati affidatari, è stato constatato sia un miglioramento delle *performance* dei tribunali e delle corti d'appello, sia un contributo significativo alla formazione dei neolaureati con aspirazioni a svolgere le professioni legali e a misurarsi anche con le prove del concorso per la magistratura.

La relazione emotiva che si è creata fra giudice affidatario e tirocinante, inoltre, ha costituito un valore aggiunto per entrambi; le attività di supporto svolte, dopo circa un semestre di formazione, hanno consentito di alleggerire l'attività degli affidatari, sia nella trattazione delle udienze (ad esempio, attraverso il supporto nella verbalizzazione) sia nell'approfondimento di ricerche giurisprudenziali, sia nella stesura dei provvedimenti più semplici e seriali, anche se accompagnata dalla doverosa supervisione finale del giudice.

2. Le novità introdotte per la Corte di cassazione nel settore civile.

Ricostruzione normativa: dalla nuova circolare sulle tabelle 2020/2022 al ddl AC 3289/2021 (già AS 1662) sulla riforma del processo civile, approvato anche alla Camera il 25 novembre 2021

Prima dell'ultima circolare del Csm sulle tabelle per il triennio 2020/2022 – contenente apposite disposizioni con riguardo all'«Ufficio per il processo nei Tribunali ordinari» (art. 10) e all'«Ufficio per il processo nei Tribunali per i minorenni, nei Tribunali di sorveglianza e nelle Corti d'appello» (art. 11), disposizioni la cui applicabilità era stata estesa anche alla Corte di cassazione, «in quanto compatibili»⁴ –, l'ufficio per il processo non era ricompreso nelle potenzialità organizzative degli uffici di legittimità, ma era stato concepito soltanto per i tribunali.

Il PNRR – che ha condizionato l'erogazione delle risorse europee, stanziata per fronteggiare la pandemia in corso, alla riduzione del contenzioso e dei

tempi di definizione delle controversie entro il 2026⁵ – ha indotto il Ministero per la giustizia a creare alcune commissioni di lavoro per disegnare le modifiche innovative funzionali allo scopo.

In particolare, la Commissione presieduta da Francesco Paolo Luiso, insediata presso il Ministero della giustizia, la quale aveva per oggetto le modifiche al processo civile, ha tempestivamente relazionato su varie ipotesi di cambiamento, prospettandone alcune di carattere strettamente processuale, ma ribadendo l'urgenza di potenziare l'ufficio per il processo per gli uffici di merito e di crearlo come struttura di supporto anche per la Corte di cassazione, prendendo proprio le mosse dalla considerazione che le ultime circolari del Csm ne avevano reso obbligatoria la costituzione in ogni realtà giudiziaria.

Viene espressamente affermato nella relazione che «il ruolo peculiare che la Costituzione, l'ordinamento giudiziario e il codice di procedura civile assegnano alla Corte di cassazione si riflette sui compiti assegnati all'ufficio per il processo presso la Corte. Il disegno di legge delegante li elenca con precisione: previa adeguata formazione di carattere teorico-pratico, prestare assistenza ai fini dell'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze; provvedere alla compilazione della scheda del ricorso, indicante la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici; prestare assistenza ai fini dell'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche individuando filoni tematici e per cause seriali prestare supporto ai magistrati della Corte nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione; contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e relativi provvedimenti giudiziari; raccogliere il materiale e la documentazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario. Tutti questi compiti sono destinati a svolgersi sotto la guida del presidente della sezione o dei magistrati da lui delegati»⁶.

Era stata anche prevista la creazione dell'istituto presso la Procura generale della Cassazione, con riferimento alla necessità di una previa adeguata formazione di carattere teorico-pratico, al fine di prestare

4. Cfr. l'art. 11, comma 5 della circolare, che nel testo originario così recitava: «Le disposizioni contenute nel presente articolo si applicano anche all'ufficio per il processo eventualmente costituito presso la Corte di Cassazione, in quanto compatibili». A seguito di delibera del 13 ottobre 2021, l'art. 10 riguarda adesso l'«Ufficio per il processo nei Tribunali ordinari e nelle Corti d'appello», e l'art. 11 l'«Ufficio per il processo nei Tribunali per i minorenni e nei Tribunali di sorveglianza» (www.csm.it/documents/21768/87316/Circolare+tabelle+2020++2022+%28delibera+23+luglio+2020%29/7e9d9356-2c80-9147-4211-f45050018b03).

5. Cfr. l'intervista di E. Aghina a B. Fabbrini, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e risorse degli uffici giudiziari: il "nuovo" Ufficio per il processo*, in *Giustizia insieme*, 8 agosto 2021, www.giustiziainsieme.it/it/organizzazione-della-giustizia/1904-piano-nazionale-di-ripresa-e-resilienza-e-risorse-degli-uffici-giudiziari-il-nuovo-ufficio-per-il-processo.

6. Cfr. Ministero della giustizia, Commissione Luiso, «Proposte in materia di ufficio per il processo – Relazione illustrativa», 24 maggio 2021, pp. 9 e 10, www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/commissione_LUISO_relazione_finale_24mag21.pdf.

assistenza ai magistrati nell'analisi preliminare dei procedimenti per l'intervento e la formulazione delle conclusioni e delle memorie dinanzi alle sezioni unite e alle sezioni semplici della Corte di cassazione, sia in udienza pubblica che in camera di consiglio; di effettuare ricerche e analisi su precedenti, sugli orientamenti e sulle prassi degli uffici giudiziari di merito nelle materie e negli ambiti che formano oggetto dei ricorsi; di individuare questioni che possono far promuovere il procedimento per l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge a norma dell'art. 363 cpc; di raccogliere materiale e documentazione per la predisposizione dell'intervento del procuratore in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario.

Si prevedeva, altresì, che la dotazione organica fosse modellata su quella prevista per l'ufficio per il processo della Corte di cassazione, con analoghe disposizioni per quanto attiene all'attuazione e al completamento della disciplina dei decreti delegati da parte del Ministro.

L'articolato normativo che segue la relazione aveva introdotto alcuni emendamenti, che sono stati apportati dapprima al ddl AS 1662/2020 sulla modifica del processo civile, varato inizialmente dal precedente Governo e approvato sia al Senato con ulteriori importanti modifiche, sia alla Camera (ddl AC 3289/2021).

Solo alcune delle proposte concrete elaborate dalla Commissione Luiso per l'ufficio per il processo sono confluite in tempi rapidi nel dl n. 80/2021 (convertito nella l. n. 113/2021), attraverso il quale sono state costruite le fondamenta per dare un immediato contenuto operativo all'istituto anche presso la Corte di cassazione: in particolare, sono state espressamente indicate le risorse necessarie per la sua costituzione, aggiuntive rispetto alla dotazione di "tirocinanti" che, in passato, avevano costituito l'asse portante negli uffici di merito, rinviando ai bandi di concorso per la selezione degli assistenti del giudice che andranno a implementarlo e che, per la Corte di cassazione, sono previsti nella misura di 400 unità destinate, *in via prioritaria*, a contenere la pendenza nel settore civile e tributario: l'ultima versione della proposta approvata non ha, quindi, escluso che alcune risorse possano essere destinate alle sezioni penali, ma ha eliminato quelle costituite dagli assistenti del giudice da assumere con contratto a tempo determinato per la Procura generale, per la quale, tuttavia, il ddl delega, approvato da entrambi i rami del Parlamento, ha reintrodotta l'istituto prevedendolo, però, soltanto in relazione alla spartizione – anche fra uffici di merito e Corte di cassazione – delle assunzioni di 500 unità di personale con contratto di lavoro a tempo indeterminato (art. 18, lett. *d* del testo appena approvato).

In tempi rapidissimi sono stati emanati anche i

bandi di concorso per le assunzioni degli assistenti del giudice: a seguito della conclusione della selezione (che si attende entro il 31 dicembre 2021), potrà dunque essere avviato il "nuovo ufficio per il processo" anche presso la Corte di cassazione.

3. Il nuovo ufficio per il processo presso la Corte di cassazione civile: le potenzialità dell'istituto in relazione alle caratteristiche del giudizio di legittimità

Le attività di contenuto specialistico previste, in generale, per il personale assunto in via straordinaria a tempo determinato (contratti di durata non superiore a 30 mesi) sono le seguenti (nell'all. 2 al dl n. 80/2021, convertito nella l. n. 113/2021): studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto al giudice nel compimento delle attività pratico/materiali o di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati, etc.), supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie.

A tali risorse dovranno essere aggiunte anche quelle previste dal citato ddl AC 3289/2021 definitivamente approvato, e cioè l'attribuzione di parte delle 500 assunzioni a tempo indeterminato, con decorrenza non anteriore al 1° gennaio 2023, "dedicate" solo all'ufficio per il processo che, in tal modo, assume anche nel giudizio di legittimità una stabilità in precedenza sconosciuta: tutti i progetti finora approvati si avvalevano soltanto dei tirocinanti, la cui permanenza non aveva durata superiore ai 18 mesi.

Negli uffici di legittimità, l'introduzione del nuovo UPP è stata valorizzata dai primi commentatori sia come modalità di reclutamento delle risorse indispensabili per una accelerazione dei tempi della giurisdizione – principale finalità del PNRR (e quindi indispensabile strumento per ottenere le risorse

economiche indispensabili per il rilancio del Paese), sia come occasione per una nuova organizzazione del lavoro del giudice: il risultato dovrebbe essere percepibile, dunque, non solo nei termini richiesti dall'Europa, ma anche in relazione al benessere organizzativo del consigliere, e si fonda sull'alleggerimento delle attività non strettamente decisionali e sull'aumento dei momenti di confronto con soggetti giovani che hanno recentemente concluso il corso di studi universitario, i quali, dopo un periodo di formazione sul campo, dovrebbero essere in grado di svolgere ricerche giurisprudenziali e supportare sia il consigliere affidatario che il personale amministrativo. In tal modo, anche il lavoro delle cancellerie dovrebbe essere riqualificato e maggiormente collegato con quello dei magistrati di ogni singola sezione.

Ma la recente approvazione della delega per la riforma che ha introdotto, contestualmente, rilevantisime modifiche al processo civile e, più specificamente, per ciò che qui interessa, al giudizio di legittimità, fa ritenere che all'ufficio per il processo si punti per una vera rivoluzione del lavoro dei consiglieri di cassazione che, con riferimento ai modelli già esistenti in molte Corti europee, potranno e dovranno avvalersi di una struttura di supporto caratterizzata da un mansionario ben preciso, e certamente utile ad alleggerire un carico di lavoro da tempo insostenibile e non positivamente produttivo in termini di efficienza ed efficacia della giurisdizione.

In particolare, l'art. 18 del ddl 3289/2021, dopo aver disposto, in relazione alle modifiche introdotte al giudizio di legittimità, che vengano istituite una o più strutture organizzative facendo riferimento alle figure previste dalla legislazione vigente per le corti d'appello e i tribunali ordinari, aggiunge, in coerenza con la specificità delle funzioni della Corte di cassazione, che l'UPP debba essere diretto e coordinato dal presidente o da uno più magistrati da lui delegati, previa formazione degli addetti alla struttura, alla quale sono attribuiti: compiti di assistenza per l'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze; compiti di supporto ai magistrati (comprendenti, tra l'altro, la compilazione della scheda del ricorso corredata dalle informazioni pertinenti quali la materia oggetto della controversia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici); l'organizzazione delle udienze delle camere di consiglio, anche con l'individuazione di tematiche seriali; nonché lo svolgimento di attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione al fine di contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e dei relativi provvedimenti giudiziari. È previsto, infine, il supporto per l'ottimale utilizzo degli strumenti informatici.

All'interno di tale cornice è, però, necessario fare i conti con la peculiare natura del giudizio di legittimità, con le diverse caratteristiche delle udienze in Cassazione (prevalentemente adunanze camerali) e con il differente modo in cui viene declinata l'attività dei presidenti e dei consiglieri, proprio al fine di centrare, in modo realistico e proattivo, fin dall'inizio della costituzione della struttura, la finalità per la quale l'istituto è stato coniato.

E, non da ultimo, deve essere considerata la carenza di luoghi in cui tali risorse aggiuntive possano essere collocate, al fine di rendere il lavoro che devono svolgere fluido e non rallentato da continui spostamenti: in generale, a presenze invariate, la crisi dell'edilizia giudiziaria e la difficoltà di reperire, nel palazzo storico della Corte di cassazione, spazi adeguati e idonei anche alla transizione digitale in corso, lascia pensare che l'arrivo di nuove risorse imporrà di affrontare anche il problema della costituzione delle relative postazioni di lavoro.

4. Le nuove esigenze organizzative alla luce della proposta della Commissione Luiso, del dl n. 80/2021, convertito nella l. n. 113/2021 e del ddl delega AC 3289/2021: l'eliminazione della sesta sezione e le esigenze di riorganizzazione della funzione del "filtro" presso ogni sezione

Il settore civile della Corte di cassazione è attualmente formato da cinque sezioni (delle quali le prime tre si occupano delle tradizionali materie civilistiche, la quarta delle controversie di lavoro e la quinta di quelle tributarie) e di una sesta sezione, istituita ex art. 376 cpc, novellato dalla l. n. 69/2009 (e nuovamente modificato dal dl n. 168/2016, conv. nella l. n. 197/2017), e formata da sottosezioni corrispondenti a ogni sezione ordinaria, con la funzione di decidere le controversie palesemente inammissibili e quelle manifestamente fondate o infondate, e di rinviare alle sezioni ordinarie tutte quelle per le quali si reputano necessari o un intervento nomofilattico o una più meditata valutazione, pur nell'ambito dello *ius litigatoris*: le disfunzionalità, anche temporali, che sono state riscontrate durante gli anni di operatività della sezione "filtro" hanno indotto a ripensare sulla sua reale utilità, fortemente messa in discussione: conseguentemente, sia il testo normativo predisposto dalla Commissione Luiso sia il testo del ddl AC 3289/2021, definitivamente approvato il 25 novembre 2021, ne prevedono la soppressione, con lo spostamento della relativa competenza alle sezioni semplici, con uniformazione dei riti camerali disciplinati dall'art. 380-bis

(di fatto abrogato) e dall'art. 380-bis 1 del codice di procedura civile (cfr. art. 9).

Moltissime altre misure acceleratorie del rito sono state introdotte a definizione di un progetto di “snellimento” complessivo del processo di legittimità: i limiti di spazio e l'obiettivo specifico di questo contributo non ne consentono l'esame, che deve essere rinviato a una prossima occasione, anche sulla base di un più meditato approfondimento.

Certo è che la condivisibile soluzione prescelta avrà importanti ripercussioni sull'organizzazione delle singole sezioni nelle quali le controversie iscritte nel ruolo generale della Corte andranno a confluire direttamente, senza alcun filtro preventivo.

La progressione temporale del giudizio di legittimità, infatti, subirà un rilevante mutamento in termini acceleratori e dovrà essere attentamente gestito al fine di trarne i frutti auspicati: infatti, dopo l'iscrizione a ruolo delle controversie, si verificherà una trasmissione immediata dei relativi fascicoli nella sezione competente⁷, alla quale dovrà seguire lo spoglio e la verifica, in ciascuna sezione, dei più evidenti casi di inammissibilità, per la dichiarazione della quale è prevista espressamente la trasposizione del rito e dei termini attualmente previsti dall'art. 380-bis cpc, con l'introduzione di un procedimento accelerato, rispetto all'ordinaria sede camerale, per la definizione dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati.

Eliminata la sesta sezione, dunque, l'attività di “filtro” preventivo, di per sé indispensabile anche per una ottimale gestione del contenzioso, ricadrà sul lavoro delle sezioni al fine di “canalizzare” nel modo migliore la fissazione e trattazione delle controversie: nell'approccio organizzativo, il discrimine non sarà più soltanto fra inammissibilità e manifesta fondatezza o infondatezza (come avveniva nella sesta sezione), ma sarà finalizzato a individuare anche, nei tempi più celeri possibili, le controversie che meritano la trattazione in pubblica udienza, rispetto a quelle che possono essere decise in adunanza camerale (prospettando questioni che non presentano rilievo nomofilattico), dove andranno canalizzate anche tutte quelle che risultano *prima facie* inammissibili.

Sarà pertanto opportuno creare una struttura operativa che funga da filtro per una prima scrematura, in sostituzione dell'attività svolta attualmente nella sezione in via di soppressione.

Inoltre, nella prima fase, sarà rilevante individuare con attenzione la materia oggetto della controversia, al fine di correggere tempestivamente eventuali errori nelle assegnazioni tabellari, non “emendabili”

in fase successiva se non al costo di allungare ancora di più i tempi del giudizio.

L'ufficio per il processo, se fondato su una struttura organizzativa che si avvale di assistenti del giudice e tirocinanti adeguatamente formati, e di personale assunto a tempo indeterminato, avrà in questa fase iniziale una funzione fondamentale, sia per velocizzare la fissazione dei procedimenti sia per anticipare i tempi degli orientamenti di giurisprudenza in termini di priorità della trattazione, anche in funzione deflattiva: a tale scopo, oltretutto, la riforma del processo civile ha previsto, per i giudici di merito, la possibilità di sottoporre preventivamente, con rinvio pregiudiziale, le questioni di diritto sulle quali è stato provocato il contraddittorio, quando essa non sia stata ancora affrontata dalla Corte di cassazione e sia di particolare importanza, presenti gravi difficoltà interpretative, e sia suscettibile di porsi in numerose controversie (art. 9, lett. g): un'attenta attività svolta dalla struttura organizzata in sede di spoglio potrà creare una sinergia significativa fra tribunali e Corte di cassazione, in un dialogo che più volte è stato già intrapreso dalla Procura generale attraverso l'applicazione dell'art. 363 cpc.

Ma il risultato auspicato – consistente nell'accelerazione dei tempi della decisione – non potrà prescindere dalla qualità delle soluzioni rese, con la conseguenza che il momento centrale dell'organizzazione dell'UPP consisterà nella *formazione* delle nuove risorse.

Gli assistenti del giudice, unitamente ai tirocinanti, in ogni sezione potranno individuare le questioni più ricorrenti dopo aver svolto un accurato *training* sulla casistica più frequente; sotto la supervisione del consigliere affidatario – che potrà avvalersi del vantaggio delle competenze informatiche di neolaureati, espressamente richieste nel bando di concorso –, potranno redigere le schede di spoglio con l'indicazione delle questioni oggetto della singola controversia, della valenza nomofilattica e di eventuali contrasti di giurisprudenza esistenti, in modo tale da agevolare la fissazione delle udienze con l'accurata creazione di trattazioni monotematiche; essi potranno, inoltre, svolgere ricerche di giurisprudenza raccordandosi anche con l'ufficio del massimario, in modo da tenere sempre presenti tutti gli orientamenti della sezione sulle singole materie.

Sarà, inoltre, fondamentale che la Scuola superiore della magistratura collabori alla formazione delle nuove risorse attraverso la creazione di un collegamento stabile con gruppi di lavoro espressamente dedicati.

7. Attualmente, i tempi che intercorrono fra l'iscrizione a ruolo e la fissazione nella sesta sezione sono di circa dodici mesi.

È auspicabile, soprattutto nella fase della formazione, la costruzione di un lavoro di *équipe* fra i vari consiglieri affidatari, gli assistenti, i tirocinanti, gli assunti in pianta stabile e il personale di cancelleria, in modo tale che possano essere costruiti costanti momenti di scambio all'interno delle singole sezioni, utili per il "sapere" e il "saper fare" degli assistenti, ma certamente preziosi anche come valorizzazione della funzione delle riunioni sezionali, che potranno avvalersi anche dei collegamenti da remoto e potranno, dunque, coinvolgere un maggior numero di interessati. Il coinvolgimento del personale di cancelleria nel progetto organizzativo, oltre a fornire una costante assistenza nell'organizzazione delle udienze, potrà essere indirizzato anche a una intelligente programmazione della pubblicazione dei provvedimenti che, attualmente, seguono ritmi ben più lenti dei depositi da parte dei consiglieri e dei presidenti, anche in ragione della difficoltosa partenza dell'operatività del processo civile telematico.

In tal modo, l'eliminazione della sezione filtro potrà rappresentare l'occasione per evitare la duplicazione dei tempi necessari per la canalizzazione delle controversie – che già in passato aveva fatto registrare commenti critici sui "tempi morti" creati dai doppi passaggi fra sottosezione e sezione semplice –, ma anche l'ottimizzazione generale nella distribuzione e razionalizzazione del lavoro sezionale.

5. Il lavoro del consigliere di cassazione: la necessità del supporto e differenti potenzialità di sostegno

L'ufficio per il processo potrà essere anche un'occasione per modificare le modalità di lavoro di presidenti e consiglieri della Corte di cassazione: trattandosi di un ufficio di rilevanza nazionale, l'organizzazione delle udienze, finora, ha tenuto conto del fatto che i consiglieri provengono da tutte le parti d'Italia, ragione per cui la presenza nel Palazzo è stata circoscritta, di regola, alle giornate di udienza e di eventuali riunioni di sezione.

L'UPP – che potrà comunque avvalersi di collegamenti da remoto fra affidatario e assistente – potrà essere un'occasione per uscire da una modalità di lavoro caratterizzata dalla "solitudine del consigliere" che, da una parte, impoverisce lo sviluppo positivo ed energetico dell'attività speculativa ed ermeneutica, attualmente circoscritta per lo più alle camere di consiglio, ad alcune precamere e alle riunioni di sezione, invero molto più rare che negli uffici di merito; e, dall'altra, ha determinato il problema dei cd. "contrastati inconsapevoli", segno di una insufficienza della comunicazione circolare sulle questioni affrontate, la cui rielaborazione e sintesi potrà configurare proprio un'attività qualificante dei componenti dell'ufficio per il processo.

Sarà importantissima, a questo proposito, l'attività di coordinamento dei presidenti di sezione titolari e non titolari, recentemente ridisegnata dalle nuove tabelle organizzative nella cornice normativa della nuova circolare licenziata dal Csm nel luglio 2020⁸.

Anche negli uffici di legittimità la creazione di gruppi tematici specializzati ha comportato vantaggi innegabili sulla riduzione dei tempi della decisione e sull'evoluzione della giurisprudenza: già nella precedente circolare sulle tabelle era stata prevista la delega del presidente di sezione titolare ai presidenti di collegio per il coordinamento dei gruppi di lavoro che, nei casi in cui è stata attuata, ha prodotto risultati lusinghieri⁹.

All'interno di essi, gli assistenti potranno svolgere più proficuamente sia ricerche di giurisprudenza, utili per costruire la linea interpretativa della sezione, annotando i vari passaggi evolutivi, e potranno anche cimentarsi nella stesura delle bozze di modelli di provvedimenti sulle quali il consigliere affidatario potrà costruire la motivazione, alleggerito dagli incombenti più rituali e meno decisionali, come la scrittura del "fatto", e la trascrizione dei motivi proposti.

Si ritiene, infatti, che il supporto del nuovo ufficio per il processo non possa estendersi alla stesura della motivazione, che rappresenta il momento più qualificato e significativo della funzione nomofilattica della Corte di cassazione, non delegabile se non

8. Cfr. la circolare Csm P10502/2020, 23 luglio 2020.

9. Si richiama l'esperienza della terza sezione civile della Corte nella creazione del Gruppo Esecuzioni, del Gruppo Responsabilità professionale, del Gruppo Protezione Internazionale per la gestione delle controversie nella specifica materia assegnate alla sezione nel trimestre ottobre-dicembre 2019.

La materia di protezione internazionale rappresenta dal 2017, presso la Corte di cassazione, una emergenza crescente: l'abolizione del grado d'appello ha infatti determinato un aumento progressivo delle sopravvenienze che rappresentano, attualmente, circa il 10 per cento delle pendenze di tutto il settore civile che grava interamente sulla prima sezione civile.

L'organizzazione predisposta attualmente per la gestione del contenzioso si fonda, soprattutto, su collegi specializzati e su una riorganizzazione del funzionamento della sezione filtro fondata sull'apporto dei tirocinanti e degli esperti EASO, attraverso i quali è stata costituita una struttura organizzativa assimilabile al nuovo ufficio per il processo: essi svolgono i compiti di spoglio, classificazione delle questioni da trattare, analisi della giurisprudenza e segnalazione dei contrasti. Tale modello ha anticipato quello descritto nella relazione della Commissione Luiso e trasfuso nel dl n. 80, convertito nella l. n. 113/2021, e ha già dato risultati molto positivi in termini di accelerazione e razionalizzazione del lavoro.

con assunzione di responsabilità da parte del consigliere: con il risultato che difficilmente, sull'attività di scrittura, ci si potrà aspettare una significativa riduzione dei tempi di lavoro.

E, del resto, la consapevolezza di tale limite è espressa anche dal dato letterale della nuova normativa: infatti, nell'emendamento già introdotto nel ddl AS 1662 approvato al Senato, si prevedeva, fra i compiti della struttura organizzativa negli uffici di merito, la predisposizione di bozze dei provvedimenti (art. 18, lett. b, n. 1), mentre per la Corte di cassazione si menziona soltanto «l'attività preparatoria dei provvedimenti giurisdizionali» (art. 18, lett. c, n. 2.2.), differenza questa indicativa anche della necessità di declinare l'istituto sulle specifiche esigenze organizzative dell'ufficio per il quale viene creato. La disposizione è stata confermata nel testo approvato recentemente anche dalla Camera dei deputati (AC 3289).

L'attività nomofilattica, infatti, oltre alla fase decisionale assume rilevanza soprattutto nella stesura della motivazione dei provvedimenti, che deve rendere le soluzioni assunte comprensibili, chiare ma accompagnate sia dallo spessore della ricostruzione esegetica delle norme sia dalla conoscenza della dottrina sia, infine, dalla traduzione della sintesi di tali elementi in un linguaggio logico-giuridico: tale capacità si acquisisce soltanto dopo un percorso professionale di durata certamente superiore a quello previsto per gli assistenti del giudice a tempo determinato e, forse, raggiungibile, dopo qualche anno di permanenza in Corte, da coloro che verranno acquisiti con contratti a tempo indeterminato: ma, rispetto a questi ultimi, si osserva che il numero di ingressi immaginabile – posto che le 500 unità dovranno essere suddivise fra tutti gli uffici di merito e la Procura generale – non sarà tale da garantire un sufficiente supporto, duraturo nel tempo, per ogni consigliere estensore.

“La scrittura”, dunque, potrebbe rappresentare un limite attitudinale per le risorse che verranno immesse negli uffici di Cassazione, in quanto il bagaglio professionale di cui assistenti e tirocinanti sono portatori prevede percorsi di studio che non contemplano, nelle università, prove di scrittura giuridica, la quale rappresenta il vero rallentamento dell'attività lavorativa del consigliere di Cassazione.

Pertanto, se per lo spoglio dei fascicoli, per lo studio di essi e per le ricerche giurisprudenziali, anche come momenti collettivi, l'UPP sarà certamente utile – così come è stato dimostrato in alcune esperienze degli uffici di merito¹⁰ –, risulta più problema-

tico pensare che possa tradursi in un alleggerimento per l'attività di stesura della motivazione dei provvedimenti.

Di ciò è necessario essere consapevoli per “puntare” all'UPP come struttura utile per l'accelerazione in termini reali e concreti, e senza false illusioni.

Al riguardo, deve tenersi conto anche di un passaggio particolarmente rilevante del d.o.g. della Corte di cassazione depositato dal primo presidente il 2 aprile 2021, nel quale si evidenzia che «l'impegno di tutti i protagonisti della giurisdizione per realizzare i principi costituzionali in tema di giusto processo richiede, anche nel prossimo triennio, una rinnovata attenzione al tema della motivazione dei provvedimenti e del linguaggio. L'art. 111 della Carta fondamentale pone uno dei cardini delle norme sulla giurisdizione e, attraverso la generalizzata ricorribilità dei provvedimenti decisori per violazione di legge, attribuisce alla Corte di cassazione il ruolo di supremo organo regolatore della giurisdizione e di raccordo tra potere legislativo e potere giudiziario al fine di garantire il primato della legge. Delinea, inoltre, uno stretto collegamento, anche di tipo topografico, tra il settimo comma e il sesto comma che prevede che “tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati”. Intanto la Corte di cassazione può assolvere alla funzione attribuitale dall'ordinamento di controllo dell'iter logico giuridico seguito dal giudice di merito, in quanto quest'ultimo abbia adempiuto all'obbligo della motivazione, coesistente al principio di legalità (art. 102, secondo comma, Cost.) e di soggezione del giudice alla legge. La generalizzazione del sindacato di legittimità sui provvedimenti giurisdizionali trova, a sua volta, titolo negli artt. 111 e 102 Cost. La coerenza e il rigore del sistema postulano che la garanzia costituzionale di cui all'art. 111 Cost. comprenda l'interezza della motivazione, inscindibilmente costituita dalla soluzione delle questioni di diritto, sostanziale e processuale, e dall'accertamento del fatto al quale una determinata norma deve essere applicata. Nell'attuale assetto costituzionale, la certezza del diritto oggettivo e la parità di trattamento dei cittadini sono gli obiettivi assegnati alla Corte di cassazione le cui decisioni, mediante l'autorevolezza e la persuasività del discorso giustificativo, possono assicurare l'uniformità della giurisprudenza, valore fondamentale per l'ordinamento.

Il giusto processo è, quindi, anche un giudizio ben comprensibile, posto che il controllo sull'esercizio della giurisdizione non si attua soltanto in via endo-processuale, attraverso i rimedi apprestati dai codici di rito civile e penale rispetto alle decisioni del

10. Cfr. M.G. Civinini, *Il “nuovo ufficio per il processo”, op. cit.*

giudice, ma si realizza anche attraverso la comprensione della giurisdizione da parte del cittadino, nel cui nome la giustizia viene amministrata»¹¹.

La motivazione dei provvedimenti, dunque, assume un rilievo centrale nell'attività dei consiglieri ed è la parte del lavoro giurisdizionale che comporta il maggiore investimento di tempo/lavoro: un tempo, oltretutto, difficilmente programmabile in quanto la scrittura del percorso argomentativo delle decisioni, spesso, supera le previsioni anche per i magistrati più esperti. E, anzi, l'esperienza spesso induce a una pretesa di maggiore perfezionamento che è poco compatibile con l'accelerazione dei tempi di conclusione degli elaborati e di deposito dei provvedimenti, anche avvalendosi del processo civile telematico già faticosamente avviato.

Si condivide pienamente, in conclusione, il richiamo contenuto nel d.o.g., secondo il quale «la redazione di atti e provvedimenti improntati a sintesi e chiarezza e contenenti una solida argomentazione deve costituire il parametro per una nuova modalità di scrittura che contribuisca a dare attuazione ad alcuni principi costituzionali»: ma tale impostazione – che deve certamente indurre a un modello di motivazione nuovo, privo di autocompiacimenti nello scrivere, ma proiettato maggiormente all'esigenza di «farsi capire» e far comprendere con chiarezza al cittadino, pur rappresentato dalla difesa tecnica, l'esito del percorso processuale – configura un appannaggio del consigliere estensore e del presidente, che potranno giovare del supporto degli assistenti solo per la marginale attività sopra richiamata (scrittura del fatto e trascrizione dei motivi proposti).

6. Il problema dell'ubicazione delle nuove risorse

Per un positivo avvio del progetto organizzativo che dovrà essere formato sull'ufficio per il processo, non deve essere sottovalutato il problema della carenza e scarsa idoneità degli spazi presso la Corte di cassazione.

Già attualmente, i consiglieri non hanno stanze di lavoro riservate a ciascuno ma, con la sola eccezione

del presidente titolare, devono condividere aule con tre/quattro postazioni informatiche, dove spesso il collegamento telematico è difettoso; le aule di udienza non sono dotate di *Wi-Fi*; la collocazione dei fascicoli cartacei (ancora esistenti) è difficoltosa e spesso non funzionale a una consultazione celere e immediata.

Cosa accadrà con l'eliminazione della sezione filtro e l'arrivo dei fascicoli nelle sezioni ordinarie? E, soprattutto, dove verranno collocati i 400 assistenti del giudice e i tirocinanti vincitori del bando per la Cassazione?

Attualmente i tirocini formativi, limitati alla partecipazione alle udienze e ad attività di ricerca giurisprudenziale, prevedono una presenza limitata a due giorni alla settimana dei tirocinanti presso il Palazzo di Giustizia.

Ma, per la realizzazione di un progetto organizzativo funzionale allo svolgimento delle attività sopra esaminate, particolarmente incentrate sullo spoglio dei fascicoli e sul supporto nella canalizzazione delle numerosissime sopravvenienze, sia in udienze dedicate all'attività di filtro sia in udienze monotematiche, è indispensabile che lo *staff* creato per ciascun consigliere abbia una postazione stabile e riservata, idonea e funzionale all'attività da svolgere e cioè, tra le altre cose, «fisicamente» prossima al luogo dove saranno collocati i fascicoli delle controversie: al riguardo, vale sottolineare che il supporto al consigliere potrebbe essere costituito anche da più di un assistente, visto che la suddivisione dei 400 nuovi ingressi dovrebbe essere prioritariamente dedicata alle sezioni civili e tributaria¹².

A situazione invariata, difficilmente le postazioni necessarie potranno essere reperite in tempi brevi ed essere pronte per un avvio immediato dell'UPP, al fine di sfruttare l'intero periodo di permanenza degli assistenti in modo ottimale.

Sarà quindi importante pensare tempestivamente a una riorganizzazione degli spazi, certamente ridondanti in termini di complessiva dimensione del Palazzo, ma assolutamente mal distribuiti e poco idonei, anche per le risorse (magistrati, personale amministrativo e tirocinanti) attualmente presenti.

È evidente che a tale scopo, almeno inizialmente, potrà essere di aiuto il collegamento da remoto fra tutti i componenti dell'UPP, ma ciò comporta un

11. Cfr. Documento organizzativo generale della Corte di cassazione, 2021, pp. 67 e 68.

12. La pianta organica inizialmente prevista constava di 27 presidenti di sezione e 148 consiglieri destinati al settore penale, e 27 presidenti di sezione e 155 consiglieri assegnati al settore civile. Con successivo decreto del Ministro della giustizia, in data 16 luglio 2015, la pianta organica dei magistrati di legittimità venne rideterminata in 55 posti di presidente di sezione e 308 posti di consigliere, oltre a quelli di primo presidente e di presidente aggiunto. A tale nuova previsione non faceva seguito alcuna concreta assegnazione tabellare. Attualmente sono presenti solo 46 presidenti di sezione su 59 con una percentuale di scopertura del 23,7 per cento, e 275 consiglieri su 356 con una conseguente percentuale di scopertura pari al 21,6 per cento, che si sta progressivamente aggravando in ragione dei numerosi pensionamenti che si sono susseguiti.

immediato potenziamento dell'efficienza delle linee telematiche esistenti.

In prospettiva, comunque, non è più eludibile il problema di una complessiva ristrutturazione del Palazzo, al fine di portare la Corte di cassazione al livello di efficienza delle corti europee.

6. Conclusioni

Una visione moderna dell'organizzazione della Corte di cassazione non può esimersi dalla creazione di una sinergia con le esperienze degli uffici di merito, i quali hanno iniziato a coltivare la "cultura dell'organizzazione" già da molti anni.

L'ufficio per il processo è frutto di tale cultura e, pertanto, è stato finalmente introdotto anche nell'organizzazione degli uffici di legittimità, come

un aspetto dell'emancipazione del processo civile richiesta dal PNRR.

Esso rappresenta un'opportunità che deve essere colta, anche se non se ne possono perdere di vista i limiti: i quali, tuttavia, non devono essere strumentalizzati per azzerare anche i vantaggi che le prime esperienze embrionali, volontariamente e faticosamente portate avanti, hanno fatto registrare.

Per l'accelerazione dei tempi delle decisioni, l'organizzazione non è un dato neutrale: sono necessari, però, la collaborazione e lo spirito creativo di tutti, ed il potere propulsivo delle nuove energie che le giovani professionalità che stanno entrando nella Corte non mancheranno di fornire. Di ciò sono testimoni già i numerosi tirocinanti che hanno affiancato i consiglieri negli ultimi anni, con i quali è stato creato uno scambio positivo e utile per una giurisprudenza migliore.