

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni,
Enrico Follieri, Fabio Francario,
Fabrizio Fracchia, François Lafarge,
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola,
Aristide Police, Francesco Ricci,
Maria Alessandra Sandulli,
Fabio Santangeli, Giorgio Spangher,
Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

Il volume rientra nelle attività di ricerca svolte nell'ambito del progetto PON GOV 2014-2020 su *Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo Ufficio per il Processo per l'efficienza del sistema-giustizia*, finanziato dal Ministero della Giustizia e realizzato dall'Università "G. d'Annunzio" di Chieti – Pescara in partenariato con l'Università di Napoli Federico II (capofila) e altri cinque Atenei italiani. I saggi contenuti nella prima parte analizzano diversi profili delle recenti riforme che hanno riguardato il processo civile (d. lgs. n. 149/2022), il processo penale (d. lgs. n. 150/2022) e l'ufficio per il processo (d. lgs. n. 151/2022), tenendo conto dei risultati, anche di carattere pratico, conseguiti nella ricerca. I diversi contributi si snodano seguendo il filo rosso del difficile equilibrio tra l'efficienza del sistema, che attiene propriamente alla dimensione (quantitativa) della realizzazione dell'interesse generale al funzionamento, nel suo complesso, della macchina della giustizia, e il principio di effettività della tutela, che si colloca in una dimensione essenzialmente individuale (qualitativa), quale diritto fondamentale di ogni utente del servizio giustizia. Nella seconda parte, pubblicata su apposita pagina web dell'Editore e consultabile al link riportato nell'indice del volume, sono stati raccolti la normativa di rango primario, nonché gli atti e i provvedimenti del CSM, del Ministero della Giustizia e del CNF: per ognuno di essi è stata redatta una scheda di sintesi, che ne agevola la lettura, ed è stato riportato il testo (per intero o per estratto). Per il taglio teorico – pratico che lo contraddistingue, il volume è destinato non soltanto agli studiosi, ma anche agli operatori del diritto (magistrati, avvocati, dirigenti e funzionari di cancelleria).

Roberto Martino è Professore ordinario di Diritto processuale civile presso l'Università degli Studi Gabriele d'Annunzio di Chieti – Pescara. È attualmente Presidente del Nucleo di Valutazione di Ateneo dell'Università LUM Giuseppe Degennaro. Ha ricoperto presso il medesimo Ateneo le cariche di Direttore del Dipartimento di Scienze Giuridiche e dell'Impresa e, precedentemente, di Preside della Facoltà di Giurisprudenza. È Coordinatore del Dottorato di ricerca in Teoria generale del processo, con sede presso l'Università LUM. È Direttore responsabile della rivista quadrimestrale *Il processo* (Giuffrè Francis Lefebvre), Direttore della *Collana dell'Università LUM – Serie giuridica* (Giuffrè Francis Lefebvre) e della *Collana Elè Belè. Dialoghi su democrazia, diritto e processo* (Cacucci), nonché membro del Comitato editoriale della *Rivista di Diritto processuale* (Cedam). È componente del Consiglio direttivo dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile. È autore di numerose pubblicazioni scientifiche, tra cui si segnalano le seguenti opere monografiche: *La giurisdizione italiana nelle controversie civili transnazionali* (Cedam, 2000); *La conversione dell'amministrazione straordinaria in fallimento* (Giuffrè, 2004); *Il giudice e l'equità. Tra etica, diritto positivo e Costituzione* (Cacucci, 2017); *Appunti sulla responsabilità civile del giudice per dolo o colpa grave* (Cacucci, 2020).

ISBN 979-12-5965-314-7



9 791259 653147

€ 50,00

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*).

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.

13



EFFICIENZA DEL PROCESSO E INNOVAZIONE
DIGITALE. TRA RIFORMA CARTABIA E NUOVI
MODELLI ORGANIZZATIVI

R. Martino



Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da Roberto Martino e Antonio Barone

EFFICIENZA DEL PROCESSO E INNOVAZIONE DIGITALE. TRA RIFORMA CARTABIA E NUOVI MODELLI ORGANIZZATIVI

Commenti e Materiali

a cura di ROBERTO MARTINO



La Collana

«Quando da bambini, a Calcutta, eravamo intenti nei nostri giochi, non di rado giungeva un bambino più piccolo, che insisteva per unirsi a noi. Fortunatamente avevamo escogitato un modo per risolvere situazioni come queste: lasciavamo che il nuovo arrivato partecipasse al gioco; prima, però, bisbigliavamo nelle orecchie degli altri giocatori le parole di “*elè belè*”. Un *elè belè* è un giocatore che crede di prender parte al gioco, ma che in realtà partecipa soltanto in apparenza. Tutti, tranne lui, sanno che non verrà preso sul serio. Un goal segnato da un *elè belè* non è un vero goal [...]» (K. BASU, *L'India e le illusioni della democrazia globale*, Roma-Bari, Laterza, 2008, p. 5). Piace anche a noi utilizzare questa suggestione dell'*elè belè* quale metafora dell'odierna crisi della democrazia, tanto a livello mondiale quanto a livello nazionale. Da qui nasce l'idea di creare un nuovo strumento di “dialogo” su tematiche che coinvolgono trasversalmente il diritto sostanziale ed il diritto processuale, andando talora oltre le tradizionali partizioni tra le varie branche giuridiche. Ciò con l'obiettivo tanto ambizioso quanto doveroso di contribuire a stimolare, attraverso la riflessione giuridica, un rinnovato dibattito sulla nostra democrazia. Il rischio è che la condizione del cittadino possa regredire a quella di un *elè belè*, convinto di partecipare al grande “gioco” della democrazia dal quale, invero, potrebbe restare escluso. Anche per questo abbiamo voluto caratterizzare la copertina dei volumi di questa nuova Collana con l'immagine del dipinto “Giocatori di palla ovale”, 1908, di Henri Rousseau.

Roberto Martino
Antonio Barone

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

Comitato Scientifico

Endrius Eliseo Cocciolo, Nicola Colaianni, Enrico Follieri,
Fabio Francario, Fabrizio Fracchia, François Lafarge,
Francesco Manganaro, Andrea Panzarola, Aristide Police,
Francesco Ricci, Maria Alessandra Sandulli, Fabio Santangeli,
Giorgio Spangher, Roberta Tiscini, Francesco Vergine.

Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

I volumi pubblicati in questa Collana sono stati oggetto di procedura di doppio referaggio cieco (*double blind peer review*).

Gli atti della procedura di revisione sono consultabili presso i Direttori.

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

**EFFICIENZA DEL PROCESSO
E INNOVAZIONE DIGITALE.
TRA RIFORMA CARTABIA E NUOVI
MODELLI ORGANIZZATIVI**

Commenti e Materiali

a cura di

ROBERTO MARTINO

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'opera è stata finanziata con i fondi della ricerca PON GOV 2014-2020 del Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali dell'Università d'Annunzio di Chieti - Pescara su *Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo ufficio per il processo per l'efficienza del sistema giustizia* – CUP: E75F21001650007 (Capofila: Università di Napoli Federico II).

L'Archivio della Casa Editrice Cacucci, con decreto prot. n. 953 del 30.3.2022 della Soprintendenza Archivistica e Bibliografica della Puglia-MiC, è stato dichiarato di interesse storico particolarmente importante ai sensi degli articoli 10 c. 3, 13, 14 del d. lgs. 42/2004.

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

ISBN: 979-12-5965-314-7

© 2023 Cacucci Editore – Bari
Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

ROBERTO MARTINO, Introduzione XVII

PARTE PRIMA – COMMENTI

SEZIONE PRIMA – Efficienza e digitalizzazione del processo

- GIANLORENZO IOANNIDES, L'efficientamento della giustizia attraverso la dimensione organizzativa 5
- MATTEO DI FABIO, Il ruolo del giudice nella composizione negoziata della crisi 33
- REGINA FINOCCHIARO, SAMUELE BIONDI, FRANCO BONTEMPI, L'innovazione delle forme di comunicazione nell'ambito dell'ingegneria forense 73
- REGINA FINOCCHIARO, SAMUELE BIONDI, FRANCO BONTEMPI, Sul linguaggio dell'ingegneria strutturale forense 87
- SAMANTHA DI LORETO, SERGIO MONTELPARE, FABIO SERPILLI, VALTER LORI, Rumore e contenzioso legale: applicazioni e limiti della nuova UNI/TS 11844 101
- FABIO FIORAVANTI, GIULIA MATRICARDI, EMANUEL SICHETTI, Una banca dati di sentenze per l'archivio giurisprudenziale penale abruzzese 113

SEZIONE SECONDA – La riforma Cartabia del processo (civile e penale) tra efficienza del sistema ed effettività della tutela: alcuni spunti di riflessione critica

- ANTONIO ROMANO, Il nuovo rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. alla prova dei fatti: le primissime applicazioni pratiche 135
- MATTIA VISENTIN, Il binomio giustizia riparativa/efficienza: tante domande, nessuna risposta 169
- GAETANO DI TOMMASO, I servizi per la giustizia riparativa e la formazione dei mediatori esperti. Novità introdotte dalla riforma Cartabia e concreta attuazione 183
- GIOVANNI DE SANTIS, FRANCESCA CONSORTE, La “rivoluzione nella riforma”: le nuove pene sostitutive verso l’“umanizzazione” della sanzione penale 199

SEZIONE TERZA – Il nuovo Ufficio per il Processo per l’efficienza del sistema giustizia, tra teoria e pratica

- OSCAR GENOVESI, L’Ufficio per il Processo: criticità di medio-lungo periodo di una struttura nata per efficientare il sistema giustizia 247
- ALESSIA D’ADDAZIO, L’apporto dell’U.P.P. al sistema della giustizia civile nel perseguimento dell’obiettivo della ragionevole durata dei processi, tra aspettative e realtà: primi risultati di uno studio teorico-pratico 273
- ANTONIO ROMANO, L’Ufficio per il Processo e la “scheda del processo”: l’esperienza del Tribunale di Lagonegro (sezione civile) 313
- ADELIA EVANGELISTA, Analisi statistica degli uffici giudiziari dei distretti di L’Aquila e Potenza 343

PARTE SECONDA – MATERIALI**SEZIONE PRIMA – Normativa di rango primario**

1. DECRETO LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella Legge 11 agosto 2014, n. 114 - *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*
Scheda di sintesi
Testo del provvedimento (Estratto)
2. LEGGE 28 aprile 2016, n. 57 - *Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace*
Scheda di sintesi
Testo del provvedimento (Estratto)
3. DECRETO LEGGE 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, nella Legge 25 ottobre 2016, n. 197 - *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*
Scheda di sintesi
Testo del provvedimento (Estratto)
4. DECRETO LEGISLATIVO 13 luglio 2017, n. 116 - *Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*
Scheda di sintesi
Testo del provvedimento
5. DECRETO LEGGE 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2021, n. 113 - *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

6. LEGGE 27 settembre 2021, n. 134 - *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

7. LEGGE 26 novembre 2021, n. 206 - *Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

8. DECRETO LEGISLATIVO 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*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

9. DECRETO LEGGE 24 febbraio 2023, n. 13, convertito, con modificazioni, nella Legge 21 aprile 2023, n. 41 - *Disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e del Piano nazionale degli investimenti complementari al PNRR (PNC), nonché per l'attuazione delle politiche di coesione e della politica agricola comune*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

SEZIONE SECONDA – Atti e provvedimenti del Consiglio superiore della magistratura, del Ministero della Giustizia e del Consiglio Nazionale Forense

Sotto-Sezione prima. Proroga del termine di costituzione dell'Ufficio per il processo

1. Consiglio Superiore della Magistratura – VII Commissione - delibera 5 dicembre 2018 - Pratica n. 81/VV/2016,– Modifica alla Circolare sulle tabelle per il triennio 2017-2019

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

2. Consiglio Superiore della Magistratura – VII Commissione – delibera 5 giugno 2019 – Pratica n. 81/VV/2016 - Proroga del termine per la costituzione dell'ufficio per il Processo alla data del 30 settembre 2019

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

3. Consiglio Superiore della Magistratura – VII Commissione – delibera 16 ottobre 2019 – Pratica n. 81/VV/2016 - Proroga del termine per la costituzione dell'Ufficio per il Processo fissandone la costituzione nell'ambito della predisposizione del progetto tabellare per il triennio 2020/2022

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione seconda. Organizzazione dell'Ufficio per il processo

1. Ministero della Giustizia - Decreto 1° ottobre 2015 - Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

2. Consiglio Superiore della Magistratura – Delibera di Plenum in data 25 gennaio 2017 – Prot. n. 1318 del 26.1.2017, così come modificata alla data del 22 maggio 2019 – Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

3. Consiglio Superiore della Magistratura – Plenum – delibera del 23 luglio 2020 e successive modifiche in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021 – Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

4. Ministero della Giustizia - Decreto 28 settembre 2021 – Determinazione della pianta organica del personale amministrativo a tempo determinato addetto all'ufficio del processo

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione terza. Organizzazione dell'Ufficio per il processo e obiettivi del P.N.R.R.

1. Consiglio Superiore della Magistratura – VII Commissione – delibera 15 maggio 2019 – Prat. n. 55/VV/2016 - 81/VV/2016 - Linee guida per l'Ufficio del Processo ex art. 50, D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 – Modalità operative

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

2. Consiglio Superiore della Magistratura – VII Commissione – delibera 13 ottobre 2021 – Pratica n. 55/VV/2016 - 81/VV/2016 Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ed ex art. 11 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113)

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

3. Consiglio Superiore della Magistratura – delibera del 13 ottobre 2021 –Pratica n. 55/VV/2016 - 81/VV/2016 - Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ed ex art. 11 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113) – Modifiche alla Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

4. Ministero della Giustizia - Circolare 3 novembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Avvio progetto Ufficio per il processo – Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l’attuazione

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

5. Ministero della Giustizia - Circolare 12 novembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

6. Ministero della Giustizia - Circolare 2 dicembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Approfondimenti: adozione dei progetti organizzativi ai sensi dell’articolo 12, comma 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 – linee guida e schema relativo

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

7. Ministero della Giustizia - Provvedimento 31 dicembre 2021 - Circolare 31 dicembre 2021 - Dotazioni Personal computer portatili per gli addetti all’Ufficio per il Processo – Precisazioni nota DGSIA prot. n. 38102.U del 17.12.2021

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione quarta. Reclutamento e distribuzione territoriale delle risorse destinate all'Ufficio per il processo

1. Ministero della Giustizia - Decreto 26 luglio 2021 – Modalità di reclutamento a tempo determinato tra il personale dell'amministrazione giudiziaria del nuovo profilo professionale di addetto all'ufficio per il processo

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

2. Ministero della Giustizia - Decreto 26 luglio 2021 – Determinazione dei contingenti distrettuali del personale amministrativo a tempo determinato addetto all'ufficio per il processo ai sensi degli articoli 11 e 12 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

3. Ministero della Giustizia - Avviso 6 agosto 2021 – Pubblicazione bando concorso RIPAM

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

4. Ministero della Giustizia - Decreto 16 dicembre 2021 - Modalità di reclutamento a tempo determinato tra il personale dell'amministrazione giudiziaria dei nuovi profili professionali previsti dall'articolo 13, decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

5. Ministero della Giustizia - Circolare 21 dicembre 2021 - Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

6. Ministero della Giustizia - Provvedimento 31 dicembre 2021 - Distribuzione delle ulteriori unità tecniche e amministrative PNRR

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione quinta. Formazione degli addetti all'Ufficio per il processo

1. Consiglio Superiore della Magistratura – VII Commissione – delibera 23 febbraio 2022 – Pratica n. 1/GE/2022 Istituzione di un tavolo tecnico con la Scuola Superiore della Magistratura per la pianificazione della formazione degli addetti all'ufficio del processo

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione sesta. Monitoraggio dell'Ufficio per il processo

1. Consiglio Superiore della Magistratura - Commissione VII - delibera del 18 giugno 2018 - Pratica n. 55/VV/2016, - L'ufficio per il processo oggi: esito del monitoraggio del CSM sulla istituzione e sul funzionamento dell'Ufficio per il processo negli uffici giudiziari; ruolo della magistratura onoraria e diritto transitorio

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

2. Consiglio Superiore della Magistratura - Allegato alla Delibera 18 giugno 2018 - Ufficio statistico Questionario sull'Ufficio del processo – Spoglio e analisi dei risultati

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

3. Ministero della Giustizia, Circolare 28 dicembre 2022 - Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati (e report allegato)

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione settima. Tirocini e Ufficio per il processo

1. Ministero della Giustizia di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze - Decreto 20 ottobre 2015 - Indizione della procedura di selezione di 1.502 tirocinanti ai fini dello svolgimento, da parte di coloro che hanno svolto il periodo di perfezionamento di cui all'art. 37 c11, del d.l. 98/2011 convertito, con modificazioni dalla l. 111/2011 di un ulteriore periodo di perfezionamento di dodici mesi

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

2. Ministero della Giustizia - Circolare 14 febbraio 2017 - Linee guida per la predisposizione dei progetti formativi di perfezionamento presso l'Ufficio per il processo dei tirocinanti ex art. 50, comma 1-bis del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, nonché ai sensi dell'art. 1, commi 340-343 della Legge n. 232 dell'11 dicembre 2016

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

3. Ministero della Giustizia - Circolare 15 settembre 2022 - Tirocini formativi presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'art. 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013 n. 98 e succ. mod. e attività svolta quale addetto all'Ufficio per il processo ai sensi dell'articolo 14 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113. Modalità e termini per ottenere il riconoscimento del ricongiungimento dei rispettivi periodi

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione ottava. Giudici di pace e Ufficio per il processo

1. Consiglio Superiore della Magistratura – delibera del 28 febbraio 2018 - Pratica n. 35/VA/2016 (Ottava Commissione) – Pratica n. 855/VV/2016 (Settima Commissione). Prima risoluzione sulla nuova disciplina relativa alla magistratura onoraria

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

2. Consiglio Superiore della Magistratura – VIII Commissione - delibera 13 giugno 2018 - Circolare relativa alla formazione delle tabelle di composizione degli Uffici del giudice di pace per il triennio 2018-2020

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

3. Consiglio Superiore della Magistratura – delibera 19 giugno 2019- Pratica n. 45/VA/2018 Modalità di svolgimento del tirocinio degli aspiranti alla nomina di giudice onorario di pace e di viceprocuratore onorario

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

4. Consiglio Superiore della Magistratura - Commissione VIII - Delibera 8 luglio 2021 - Circolare relativa alla formazione delle tabelle di organizzazione degli Uffici del giudice di pace per il triennio 2021-2023

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

Sotto-Sezione nona. Pratica forense e Ufficio per il processo

1. Consiglio Nazionale Forense – parere 29 aprile 2022 – ADDETTI ALL’UFFICIO PER IL PROCESSO - Parere CNF circa la compatibilità con la pratica forense ed il mantenimento della partita IVA per gli avvocati a seguito dell’assunzione presso l’amministrazione giudiziaria

Introduzione

di *Roberto Martino*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il progetto di ricerca: “*Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo Ufficio per il Processo per l’efficienza del sistema-giustizia*”. – 3. Il difficile equilibrio tra efficienza del sistema giudiziario e diritto all’effettività della tutela giurisdizionale. – 4. Efficienza del sistema e digitalizzazione del processo. – 5. Efficienza del sistema ed effettività della tutela nelle recenti riforme del processo civile, del processo penale e delle procedure concorsuali: alcuni spunti di riflessione critica. – 6. Il potenziamento dell’ufficio per il processo in funzione dell’efficienza del sistema giudiziario: problematiche e prospettive. In particolare: a) il precariato e le carenze di organico. – 7. (Segue): b) il rafforzamento delle funzioni “a supporto” della giurisdizione e la necessità di elaborare nuovi modelli organizzativi. – 8. (Segue): c) la qualità della risposta giurisdizionale e il principio di effettività della tutela.

1. Premessa

Questo volume rappresenta uno dei risultati delle attività svolte da un team di ricercatori dell’Università “G. d’Annunzio” di Chieti – Pescara nell’ambito di un più articolato progetto di ricerca, elaborato, presentato ed attuato sotto la guida dell’Università di Napoli Federico II, in partenariato con altri sei Atenei, tra cui appunto l’Università d’Annunzio.

Le attività di ricerca hanno avuto il proprio baricentro nell’Ufficio per il Processo (UPP), la nuova struttura organizzativa introdotta negli uffici giudiziari di merito nel 2014 con l’obiettivo di ridurre l’arretrato e contenere i tempi della giustizia, e potenziata di recente nell’ambito del PNRR. La ricerca ha, peraltro, inevitabilmente riguardato anche i temi, strettamente connessi, dell’efficienza del processo e dell’effettività della tutela giurisdizionale, a loro volta oggetto delle recenti riforme del processo civile e del processo penale.

2. Il progetto di ricerca: “*Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo Ufficio per il Processo per l’efficienza del sistema-giustizia*”

Nell’estate del 2021 il Ministero della Giustizia, destinatario di Fondi del Programma Operativo Nazionale “Governance e capacità istituzionale 2014-2020”¹, ha elaborato un progetto complesso denominato “Progetto unitario per la diffusione dell’Ufficio del Processo e l’implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell’arretrato”², ed ha pubblicato un avviso per il finanziamento di progetti semplici (interventi a regia)³, in attuazione del menzionato progetto complesso. Nell’avviso i diversi distretti di corte di appello sono stati suddivisi in 6 macro-ambiti territoriali (“macro-aree”), e per ciascuno di essi è stato richiesto alle università statali di presentare, appunto, dei progetti semplici.

Successivamente, a seguito di apposita procedura di valutazione, il Ministero della Giustizia⁴, con decreto in data 5 gennaio 2022, ha ammesso a finanziamento i progetti presentati dalle università in relazione alle diverse macroaree giudiziarie individuate nel menzionato avviso.

Con riferimento alla Macroarea 4, relativa ai distretti di Corte di Appello di Napoli, L’Aquila e Potenza, è stato ammesso a finanziamento il progetto su *Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo Ufficio per il Processo per l’efficienza del sistema-giustizia*, presentato dall’Università di Napoli Federico II (capofila) e da altri sei Atenei: l’Università di Napoli Parthenope; l’Università della Campania “L. Vanvitelli”; l’Università del Sannio; l’Università di Teramo; l’Università del Molise; l’Università “G. d’Annunzio” di Chieti – Pescara.

¹ Fondi stanziati nell’ambito degli obiettivi tematici OT 11 (FESR FSE) “Rafforzare la capacità istituzionale delle autorità pubbliche e delle parti interessate e un’amministrazione pubblica efficiente” e OT 2 (FESR) “Migliorare l’accesso alle tecnologie dell’informazione e della comunicazione, nonché l’impiego e la qualità delle medesime”.

² Progetto da finanziare nell’ambito dell’Asse 1, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1 del menzionato PON Governance 2014-2020.

³ Il progetto complesso elaborato dal Ministero della Giustizia ha rappresentato il quadro strategico entro il quale realizzare singole operazioni ad esso collegate (c.d. “progetti semplici”).

⁴ Più precisamente, la Direzione Generale per il Coordinamento delle Politiche di Coesione

Il progetto è stato elaborato sotto la guida del prof. Ferruccio Auletta dell'Università di Napoli Federico II, responsabile scientifico dell'intero programma di ricerca.

In estrema sintesi, si può dire che il progetto di ricerca si inserisce nell'alveo di una ben delineata strategia del Ministero della Giustizia, diretta a favorire l'efficientamento dell'UPP, la nuova struttura organizzativa prevista per supportare le attività dei tribunali e delle corti di appello, con l'obiettivo di ridurre l'arretrato e contenere i tempi della giustizia.

L'UPP è stato introdotto nel 2014⁵ ed i suoi compiti sono stati, successivamente, disciplinati in maniera più dettagliata ed articolata con

⁵ V. l'art. 50 d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. nella l. 11 agosto 2014, n. 114, che ha inserito l'art. 16 *octies* nel d.l. n. 179/2012, conv. nella l. 221/2012. Sull'ufficio per il processo, cfr., per tutti, F. AULETTA, *L'Ufficio del Processo*, in *DPCIEC*, 2021, 3, 942 ss.; S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCIEC*, 2021, 3, 263 ss.; D. CAVALLINI, *L'Ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 4, 983 ss.; F. BARBIERI, *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *Giustizia insieme.it*, 14 giugno 2022; A. DI FLORIO, *Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151: norme di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206 e della legge 27 settembre 2021, n. 134. Prime valutazioni sull'Ufficio per il Processo alla prova dei fatti nella Corte di Cassazione*, in *Quest giust.*, 1/2023, 240 ss., 242 s.; 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*, Aggiornamenti, 05.06.2023, 1 ss.; L.R. LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium*, Aggiornamenti, 15.03.2022, 1 ss. Con riferimento alla riforma della magistratura onoraria e al ruolo dei nuovi giudici onorari nell'UPP, cfr. D. DALFINO, *L'ultima riforma della magistratura onoraria, tra aspirazioni insoddisfatte e velleità di sistema*, in *Foro It.*, 2018, V, 1 s.; M. CICCARELLI, *I nuovi giudici onorari e l'organizzazione degli uffici per il processo*, in *Quest. giust.*, 3/2016, 160 ss.; G. REALI, *Il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2018, V, 12 ss.; ID., *Il nuovo giudice onorario di pace*, in *Giusto proc. civ.*, 2018, 417 ss.; G. GRASSO, *L'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2019, III, 409 ss. V., anche, se vuoi, R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità, criteri decisori e accertamento del fatto*, in AA.VV., *Lo statuto del giudice e l'accertamento dei fatti*. Atti del XXXII Convegno Nazionale dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile (Messina 27-28 settembre 2019), Bologna, 2020, 89 ss., 171 ss. Da ultimo, per un quadro comparatistico sui diversi modelli organizzativi a supporto degli uffici giudiziari e per un'approfondita disamina sul ruolo del giudice onorario all'interno dell'UPP, cfr. S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo* (testo provvisorio), Relazione tenuta al XXXIV Convegno Nazionale dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile su "La riforma della giustizia civile¹¹⁷ fra regole della giurisdizione e organizzazione"

il d. lgs. 13 luglio 2017, n. 116, di riforma della magistratura onoraria. A sua volta il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), con la delibera del 18 luglio 2018 ne ha reso obbligatoria la costituzione nei tribunali, in conseguenza di quanto previsto dall'art. 9, commi 2 e 4, d. lgs. n. 116 del 2017, secondo cui i giudici onorari di pace (gop), durante l'espletamento dell'incarico, possono essere assegnati all'ufficio per il processo presso il tribunale del circondario nel cui territorio ha sede l'ufficio del giudice di pace al quale sono addetti⁶.

Il PNNR ha, poi, previsto un effettivo potenziamento della nuova struttura organizzativa. Più precisamente, con il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (conv. con modif. nella l. 6 agosto 2021, n. 113) è stato avviato il reclutamento di un cospicuo numero di nuovi addetti all'UPP, poi attuato, almeno in parte, con la predisposizione da parte dei tribunali e delle corti di appello di appositi progetti organizzativi e con l'assunzione a tempo determinato di un importante contingente di personale amministrativo.

Come è noto, il quadro normativo di riferimento è stato da ultimo completato dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, che ha razionalizzato le attività e i compiti da attribuire alle strutture già esistenti presso i tribunali e le corti di appello, e ha disposto la costituzione di analoghe strutture, indicandone pure i relativi compiti, presso la Corte di cassazione e presso la Procura generale presso la Corte di cassazione⁷.

In questo contesto normativo ed ordinamentale, il progetto di ricerca, al fine di agevolare il conseguimento delle finalità perseguite dal legislatore, si è posto l'obiettivo di elaborare un nuovo modello organizzativo di gestione del contenzioso che metta al centro l'UPP (cata-

(Napoli, 22-23 settembre 2023), §§ 5 ss., in www.aispc.it, Infine, anche per ulteriori indicazioni bibliografiche, cfr. ANT. ROMANO, *L'Ufficio per il Processo e la "scheda del processo": l'esperienza del Tribunale di Lagonegro (sezione civile)*, in questo Volume, 313 ss., spec. nota 1.

⁶ Ai sensi dell'art. 9, comma 4, d. lgs. n. 116/2017, «nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico i giudici onorari di pace *devono* essere assegnati all'ufficio per il processo e possono svolgere *esclusivamente* i compiti e le attività allo stesso inerenti» (corsivo mio). La destinazione dei gop all'UPP è, pertanto, obbligatoria nei primi due anni dal conferimento dell'incarico.

⁷ Per un'attenta ricostruzione del quadro normativo relativo all'UPP, cfr. G. IOANNIDES, *L'efficientamento della giustizia attraverso la dimensione organizzativa*, in questo Volume, 5 ss., spec. 16 ss.; A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P. al sistema della giustizia civile nel perseguimento dell'obiettivo della ragionevole durata dei processi, tra aspettative e realtà: primi risultati di uno studio teorico-pratico*, in questo Volume, 273 ss.

logazione dei flussi in ingresso; organizzazione del ruolo; studio del fascicolo; massimazione delle decisioni; ecc.), per consentire al giudice di concentrare le sue energie sulla funzione, a lui costituzionalmente riservata, di *ius dicere*. Ciò, sfruttando appieno le potenzialità dell'innovazione digitale e garantendo un'adeguata formazione ai nuovi addetti all'UPP, anche mediante modifiche degli attuali percorsi di studio.

Il carattere multidisciplinare ed interdisciplinare della ricerca ha determinato la costituzione di un gruppo piuttosto articolato e complesso⁸, nel quale hanno operato assegnisti di ricerca e borsisti provenienti da diverse aree disciplinari⁹.

Le attività di ricerca hanno avuto inizio il 1° aprile 2022 e sono terminate il 30 settembre 2023. Nella fase di avvio si sono manifestate, peraltro, alcune difficoltà derivanti dalle diverse tempistiche che hanno riguardato i programmi di ricerca delle università ed i progetti organizzativi elaborati dai diversi uffici giudiziari di merito. I progetti di ricerca delle università sono stati presentati ai primi di ottobre 2021, anche se le relative attività sono state avviate nella prima metà dell'anno 2022, a seguito della chiusura, da parte del Ministero della Giustizia, della fase di valutazione dei medesimi progetti e della relativa ammissione

⁸ Il team di ricerca è stato coordinato dal sottoscritto, prof. Roberto Martino, con la collaborazione del prof. Fabio Fioravanti, associato di Informatica, e della prof.ssa Melania D'Angelosante, associata di Diritto amministrativo.

⁹ Gli assegnisti di ricerca che hanno fatto parte del team dell'Università d'Annunzio – alcuni per tutta la durata della ricerca, altri per periodi più limitati – afferivano a diversi Dipartimenti dell'Ateneo. Si riportano di seguito i nominativi degli assegnisti con i relativi dipartimenti di afferenza. *Dipartimento di Scienze giuridiche e sociali*: Dott.ssa Alessia D'Addazio – Diritto processuale civile; Dott. Luca Corchia – Sociologia generale; Dott.ssa Francesca Michetti – Diritto privato; Dott. Oscar Genovesi – Diritto del lavoro; Dott. Matteo Di Fabio – Diritto Commerciale; Dott. Mattia Visentin – Diritto processuale penale; Dott.ssa Francesca Consorte – Diritto penale; Dott. Mario Cermignani – Diritto tributario; Dott. Gianlorenzo Ioannides – Diritto amministrativo; Dott. Antonio Romano – Diritto processuale civile; Dott. Armando Santoni – Diritto commerciale. *Dipartimento di scienze filosofiche, pedagogiche ed economico-quantitative*: Dott.ssa Adelia Evangelista – Statistica. *Dipartimento di Ingegneria e Geologia*: Dott.ssa Regina Finocchiaro – Ingegneria strutturale e Ingegneria informatica; Dott.ssa Samantha Di Loreto – Fisica tecnica ambientale e Informatica. Negli ultimi mesi di attività sono stati reclutati anche 10 borsisti di ricerca nelle seguenti aree disciplinari: Informatica; Sociologia del diritto; Diritto privato; Diritto penale; Diritto processuale civile; Diritto processuale penale; Diritto costituzionale (Riccardo Carozza; Marco D'Errico, Bianca Di Luca; Gaetano Di Tommaso; Maria Lucia Monaco; Lorenzo Morelli; Cecilia Musa; Alessandro Ricci; Iolanda Romualdi; Quirino Adriano Valeri).

a finanziamento. Dopo che le università avevano presentato i propri programmi di ricerca, i tribunali e le corti di appello hanno presentato, nel mese di dicembre 2021, i progetti organizzativi relativi all'UPP, volti a definire esattamente i compiti affidati ai nuovi addetti reclutati ai sensi dell'art. 11 del d.l. n. 80/2021. Conseguentemente, quando è iniziata l'attività delle università, gli uffici per il processo erano già da diverso tempo operativi presso tutti gli uffici giudiziari di primo e secondo grado, sulla base delle mansioni normativamente previste dal d.l. n. 80/2021 e definite in concreto, per ciascun ufficio giudiziario, dai singoli progetti organizzativi già presentati. In questa situazione sono emerse alcune criticità, proprio nella fase di avvio della ricerca. Da un lato, le attività di ricerca delle università sono state pianificate senza conoscere i progetti organizzativi degli uffici giudiziari di merito, elaborati in un momento successivo. Dall'altro lato, la intervenuta piena operatività presso i tribunali e le corti d'appello delle nuove strutture, organizzate secondo i programmi già definiti da ciascun ufficio giudiziario a fine 2021, ha, inevitabilmente, determinato una certa rigidità e, direi, una comprensibile riluttanza dei capi degli uffici ad intervenire su profili organizzativi che erano stati appena definiti e si trovavano proprio nella fase di avvio. Da qui, alcune difficoltà ed inevitabili ritardi nello svolgimento delle attività di ricerca e nella realizzazione di sinergie tra università ed uffici giudiziari, anche se, poi, tali difficoltà sono state superate e non hanno, pertanto, impedito alla ricerca di conseguire risultati soddisfacenti, sia pure con un po' di ritardo.

Tra gli obiettivi della ricerca vi era anche quello della pubblicazione dei risultati delle attività svolte.

Il presente volume intende offrire dei contributi diretti ad approfondire tematiche relative alla nuova struttura organizzativa in esame, ma correlate anche, più in generale, ai principi dell'efficienza del processo e dell'effettività della tutela, la cui attuazione rappresenta la ragione prima della costituzione della nuova struttura. L'UPP deve, infatti, essere organizzato e deve operare proprio in funzione della realizzazione dei principi sopra richiamati.

3. Il difficile equilibrio tra efficienza del sistema giudiziario e diritto all'effettività della tutela giurisdizionale

A tale riguardo, si impone un chiarimento in ordine ai rapporti tra efficienza del sistema ed effettività della tutela giurisdizionale.

Si può dire che, in termini generali, l'efficienza – riferita ad una determinata organizzazione – misura la capacità costante di rendimento e di rispondenza alle funzioni o ai fini dell'organizzazione medesima. Inteso in questi termini, il principio di efficienza, applicato al processo, dovrebbe essere indissolubilmente connesso con l'altro principio dell'effettività della tutela giurisdizionale. Mi pare, infatti, che – in virtù della garanzia costituzionale del “giusto processo” – la funzione principale dell'organizzazione giudiziaria sia quella di assicurare, attraverso il processo, l'effettività della tutela, attribuendo ad ogni utente della giustizia tutto quello che gli è garantito dall'ordinamento, cioè dal diritto sostanziale¹⁰.

In effetti, nella considerazione del legislatore i due principi sono indissolubilmente connessi, nel senso che l'aumento dell'efficienza del sistema giustizia giova sempre e comunque nell'ottica della ragionevole durata dei processi e, di conseguenza, dell'effettività della tutela giurisdizionale. Ad esempio, la legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per “*l'efficienza*” del processo civile, prevede espressamente tra i principi e criteri direttivi quello di «*assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo*»¹¹, con ciò saldando in un connubio indissolubile

¹⁰ In effetti, il processo può definirsi “*giusto*” solo in quanto conduca alla pronuncia di una decisione “*giusta*”, tale cioè da dare concreta e fedele attuazione a quell'assetto di interessi astrattamente delineato dal diritto sostanziale: così, G. BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, 6° ed., I, Bari, 2023, 68. Sembra corretto ritenere che, secondo il diritto positivo (artt. 2907 c.c., 24 Cost., 6 CEDU), lo scopo del giusto processo concerne la tutela effettiva dei diritti. Sul punto cfr., ad es., P. BIAVATI, *Argomenti di diritto processuale civile*, 3° ed., Bologna, 2016, 30 s.; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. Principi generali*, I, Milano, 2023, 25 ss.; nonché, quanto alla necessità che il processo consegua una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti, ai sensi dell'art. 6 e 13 CEDU, B. SASSANI, *Lineamenti del processo civile italiano*, 7° ed., Milano, 2019, 22.

¹¹ Così, l'art. 1, comma 5, lett. a), l. 206/2021 Cfr., anche, la *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149*: «Attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata», in *Gazz. Uff. – Serie generale* n. 245 del 19 ottobre 2022, Supplemento straordinario n. 5, 1 ss., spec. 6, che richiama gli «obiettivi di “semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo civile”», precisando che tali obiettivi, «pur mantenendo ciascuno una loro specificità, operano sovente, all'interno delle singole innovazioni proposte, in forma congiunta, contribuendo nel loro insieme a perseguire il valore dell'effettività della tu-

l'efficienza del processo con la sua ragionevole durata e l'effettività della tutela.

La questione, tuttavia, merita di essere approfondita, tenendo conto del diverso piano sul quale operano oggi il principio di effettività della tutela ed il principio di efficienza della giustizia, e del reale rapporto tra i due principi.

Sempre più si fa strada, anche nella dimensione del processo, un approccio economicistico, di tipo utilitaristico e “quantitativo”, alle problematiche processuali, che pretende di dedurre il giusto dall'utile e che, ad esempio, applica il principio di proporzionalità anche al processo civile, nel quadro di una visione utilitaristica *à la Bentham*¹². Ne consegue che, in analogia con quanto accade per i sistemi produttivi, anche per il sistema giustizia l'efficienza viene vista essenzialmente in termini di produttività, intesa come capacità di adottare i provvedimenti che definiscono i diversi procedimenti. In altri termini, l'organizzazione giudiziaria viene riguardata alla stessa stregua di un sistema produttivo, che viene considerato efficiente quando minimizza i costi a parità di risultati o massimizza i risultati a parità di costi. Ciò che conta è perseguire l'interesse generale a che il sistema giustizia, nel suo insieme, funzioni. Data una certa quantità di risorse destinate alla giustizia, l'efficienza – così intesa – misura la celerità dell'esame delle domande di giustizia e la capacità degli uffici giudiziari di smaltire il carico del contenzioso su di essi gravante. In altri termini, il principio di efficienza riguarda direttamente la gestione delle risorse (scarse) destinate al servizio giustizia e attiene propriamente alla dimensione (quantitativa) della realizzazione dell'interesse generale al funzionamento, nel suo complesso, della macchina della giustizia.

Discorso diverso va fatto per il principio di effettività della tutela, che affonda le sue radici nel rapporto tra diritto sostanziale e processo. Può sembrare pleonastico il richiamo alla disciplina costituzionale del

tela giurisdizionale, che rappresenta una sorta di unitaria “stella polare” di riferimento nel sistema della giustizia civile».

¹² Sul punto, cfr., da ultimo, A. PANZAROLA, *Principi e regole in tema di utilitarismo processuale*, Bari, 2022, 42 ss., 49 s., ove, ad esempio, con riferimento al c.d. abuso del processo si mette in evidenza che nella fondazione giurisprudenziale della controversa nozione in esame «ha un posto di rilievo il riferimento alla attuazione di un programma con finalità collettive di gestione di una risorsa scarsa (come quella giudiziaria)», programma – aggiungerei io – che fa perno sul principio della ragionevole durata del processo, (malamente) inteso in senso oggettivo ed efficientista, piuttosto che come diritto del singolo utente della giustizia ad una tutela effettiva.

“giusto processo”, ma forse non è inutile ribadire certi principi. L’art. 24 Cost. garantisce a “tutti” l’azione, cioè l’agire in giudizio per la tutela dei propri diritti soggettivi ed interessi legittimi. A sua volta, l’art. 111, comma 2, Cost. prevede che la giurisdizione si attui mediante il giusto processo regolato dalla legge, davanti ad un giudice terzo e imparziale, nel contraddittorio delle parti, in condizione di parità, e nel rispetto delle ulteriori garanzie previste dagli altri commi della disposizione medesima. I principi appena richiamati risultano pienamente garantiti anche sul piano del diritto internazionale e del diritto comunitario. Da un lato, l’art. 6 della Convenzione europea dei diritti dell’uomo (CEDU)¹³ garantisce il diritto all’“equo processo”; dall’altro lato, l’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea garantisce il “diritto a un ricorso effettivo” dinanzi ad un giudice, assicurando altresì il diritto di ogni persona a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice terzo e imparziale.

In definitiva, il diritto alla tutela giurisdizionale va annoverato tra i diritti inviolabili della persona, in quanto funzionale alla attuazione delle situazioni soggettive previste e tutelate sul piano del diritto sostanziale¹⁴. Le disposizioni in esame garantiscono, altresì, l’effettività

¹³ La Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali è stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa il 4 novembre 1950 a Roma, ed è entrata in vigore il 3 settembre 1953, dopo le ratifiche da parte di dieci Stati firmatari. Per quanto riguarda l’Italia, l’autorizzazione alla ratifica e l’ordine di esecuzione sono stati dati con l. 4 agosto 1955, n. 848, mentre la ratifica è stata effettuata in data 26 ottobre 1955, con conseguente entrata in vigore della Convenzione anche per l’Italia (Gazzetta Ufficiale n. 255 del 5 novembre 1955).

¹⁴ Sul punto, è opportuno richiamare quanto statuito a tale riguardo dalla stessa Corte Costituzionale, con orientamento costante: «Al riconoscimento della titolarità di diritti non può non accompagnarsi il riconoscimento del potere di farli valere innanzi a un giudice in un procedimento di natura giurisdizionale. Il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude infatti che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere (sentenza n. 212 del 1997). L’azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d’altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all’art. 2 della Costituzione (sentenza n. 98 del 1965) e caratterizzanti lo stato democratico di diritto (sentenza n. 18 del 1982): un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss’anche ad autorità appartenenti all’ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l’impugnabilità con ricorso per cassazione» (così, Corte Cost. 11 febbraio 1999, n. 26, in *Giust. Pen.* 1999, I, 161,

della tutela: il singolo utente della giustizia deve ottenere, attraverso il processo, tutto quello che gli è assicurato dall'ordinamento, cioè dal diritto sostanziale.

Il principio di effettività della tutela si colloca, pertanto, in una dimensione essenzialmente individuale (qualitativa), quale diritto fondamentale di ogni utente del servizio giustizia. Viceversa, il principio di efficienza opera sul piano dell'interesse generale ad una oculata gestione delle risorse e al corretto funzionamento del sistema giustizia.

In un contesto contrassegnato da scarsità di risorse – come quello italiano – le istanze di efficienza complessiva del sistema e di effettività della tutela giurisdizionale possono entrare in conflitto tra di loro, tutte le volte in cui gli strumenti apprestati dal legislatore per perseguire – a costo invariato – l'obiettivo dell'efficienza del processo vanno ad incidere sul contraddittorio e le altre garanzie del giusto processo, al punto da minare l'effettività della tutela.

A tale riguardo, va rilevato che da molti anni, ormai, è ferma convinzione del legislatore che il sistema giustizia – e, in particolare, per quel che qui interessa, la giustizia civile – versi in una situazione di vera e propria emergenza, a causa della eccessiva durata dei processi che mina in radice l'efficienza del sistema medesimo. Di conseguenza, l'obiettivo primario da conseguire sul piano normativo deve essere quello di aumentare, nel massimo grado possibile, l'efficienza del processo, intesa come capacità di soddisfare la domanda di giustizia in tempi rapidi.

Sul punto, è sufficiente sottolineare che quasi tutte le riforme che si sono succedute freneticamente negli ultimi trenta anni sono state attuate molto spesso con la decretazione d'urgenza, al fine precipuo di soddisfare l'aspirazione «urgentissima» di abbreviare i tempi del giudizio¹⁵ o di assicurare «l'efficienza del processo civile», perseguendo gli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo medesimo¹⁶. Dall'altro lato, la maggior parte degli interventi le-

punto 3.1. della motivazione in diritto, che richiama e riconduce a sistema una serie di suoi precedenti; cfr., in particolare, Corte Cost. 3 luglio 1997, n. 212, in *Giur. cost.*, 1997, 2141 ss.; Corte Cost. 27 dicembre 1965, n. 98, punto 2 della motivazione in diritto, secondo cui l'inviolabilità del diritto alla tutela giurisdizionale discende anche dalla considerazione che di tale diritto è stata fatta nell'art. 6 della CEDU; Corte Cost. 2 febbraio 1982, n. 18, in *Giur. cost.* 1982, I, 138 ss.).

¹⁵ Così, il d.l. 21 agosto 2016, n. 168, conv. nella l. 25 ottobre 2016, n. 197, che ha introdotto una incisiva riforma del giudizio di cassazione, di cui appresso nel testo.

¹⁶ Così, la l. 26 novembre 2021, n. 206, in attuazione della quale è stato adottato il d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149.

gislativi adottati negli ultimi anni – sino alla recente riforma Cartabia (d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149) – mira, sempre più, alla introduzione di tecniche di tutela in deroga a quelle ordinarie, caratterizzate dalla riduzione e semplificazione delle attività processuali, con l’obiettivo evidente di “accelerare” la tutela giurisdizionale. Basti pensare alla riforma del giudizio di cassazione (d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito nella l. 25 ottobre 2016, n. 197) che – nel dichiarato intento di soddisfare l’aspirazione «urgentissima» di abbreviare i tempi del processo davanti alla Suprema Corte – ha elevato a procedimento ordinario per la decisione dei ricorsi il procedimento camerale, ulteriormente semplificato rispetto al passato. Tale scelta è stata, peraltro, confermata dalla riforma Cartabia, anzi direi ancor più rafforzata, ove si pensi al nuovo procedimento «per la decisione accelerata» dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati (art. 380-*bis* c.p.c., modificato dal d.lgs. n. 149/2022). Alla medesima politica legislativa, volta ad un recupero dell’efficienza del processo attraverso la riduzione e semplificazione delle attività processuali, possono essere ricondotti molti altri interventi, più o meno recenti, del nostro legislatore¹⁷.

¹⁷ A mero titolo esemplificativo, si può richiamare la previsione, nel 2009, del nuovo procedimento sommario di cognizione (artt. 702 ss. c.p.c., inseriti dall’art. 51 l. 18 giugno 2009, n. 69), quale alternativa al rito ordinario del tribunale in composizione monocratica. Con la riforma Cartabia, l’ambito di applicazione del rito sommario, denominato processo “semplificato” di cognizione e corretto ed integrato su alcuni aspetti v. (artt. 281-*decies* e ss. c.p.c., introdotti dal d. lgs. n. 149/2022), è stato ampliato: il nuovo rito è sempre applicabile nelle cause a decisione monocratica e può trovare applicazione anche nelle cause a decisione collegiale, quando i fatti di causa non sono controversi, oppure quando la domanda è fondata su prova documentale, o è di pronta soluzione o richiede un’istruzione non complessa. Sempre a titolo esemplificativo, si pensi alle nuove ordinanze di accoglimento o rigetto della domanda, previste dagli artt. 183-*ter* e 183-*quater* c.p.c. introdotti dalla riforma Cartabia. Altro significativo esempio può essere rinvenuto nella previsione della possibilità di pronunciare, con ordinanza *in limine litis*, l’inammissibilità dell’appello che non abbia una ragionevole probabilità di accoglimento (artt. 348-*bis* e 348-*ter* c.p.c., introdotti dall’art. 54 d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv., con modif., nella l. 7 agosto 2012, 134). Certamente, la richiamata previsione – che tanti problemi ha suscitato sin dalla sua apparizione – è stata modificata dal d. lgs. n. 149 del 2022. Tuttavia, a seguito della riforma Cartabia il giudice di appello può pronunciare sulla manifesta infondatezza dell’appello, oltre che sulla sua inammissibilità, in forma semplificata, con sentenza motivata in maniera sintetica, anche mediante esclusivo riferimento al punto di fatto o alla questione di diritto ritenuti risolutivi o mediante rinvio a precedenti conformi (v. il nuovo art. 350-*bis* c.p.c.). Senza dimenticare l’introduzione, qui e là, di riti stravaganti a cognizione piena, pur dopo che il legislatore, con il c.d. decreto sulla semplificazione dei riti (d.

Se così è, la previsione di strumenti processuali semplificati rispetto al paradigma ordinario di tutela, diretti a derogare a quest'ultimo nell'ottica della accelerazione della tutela giurisdizionale e dell'efficienza del processo, può porre il problema del rispetto dei diritti costituzionali fondamentali, *in primis* il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva ed il diritto di difesa delle parti¹⁸. Ed anche quando non si scenda sotto la soglia del “minimo” costituzionale, il depotenziamento dei poteri e delle facoltà delle parti, che di norma consegue alla semplificazione del rito o comunque a scelte mirate all'efficienza del processo “a costo zero”, impone comunque di valutare l'impatto sui cittadini della relativa disciplina.

Per dirla con parole di Andrea Panzarola, che esprime, a tale riguardo, serie e condivisibili preoccupazioni¹⁹, quando si maneggia un con-

lgs. 1° settembre 2011, n. 150), aveva individuato per la cognizione piena (soltanto) tre modelli di riferimento (il rito ordinario di cognizione; il procedimento sommario di cognizione; il rito del lavoro): si pensi al processo per l'equa riparazione dei danni derivati dall'eccessiva durata dei processi, che, dopo la riforma del 2012, si articola in una prima fase di tipo monitorio ed in una seconda fase regolata dalle norme sui procedimenti in camera di consiglio ex artt. 737 ss. c.p.c. [v. art. 3 l. 24 marzo 2001, n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. c), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv., con modif., nella l. 7 agosto 2012, n. 134].

¹⁸ Sul punto, mi sia consentito rinviare a R. MARTINO, *Il processo civile di fronte all'emergenza: “accelerazione” del rito e tramonto del principio di oralità*, in *Il processo*, 1/2023, 1 ss., spec. 10 ss., ove la questione viene approfondita con riguardo specifico alla progressiva sostituzione della trattazione scritta a quella orale e alla conseguente incidenza del criterio economicistico ed efficientistico sul principio di oralità. Considerato che il connubio, direi millenario, tra contraddittorio e oralità rappresenta (o, meglio, dovrebbe rappresentare) uno snodo essenziale del processo civile, il tramonto del principio di oralità può essere indicato come un aspetto emblematico degli interventi legislativi e delle interpretazioni giurisprudenziali di quest'ultimo periodo, nella direzione dell'indebolimento del contenuto soggettivo dei diritti alla giustizia sotto la spinta della dimensione quantitativa dell'interesse generale. Sui rischi di un'eccessiva semplificazione dei modelli processuali, cfr., ad es., E. M. MARENGHI, *Processo senza modello e giustizia semplificata*, in *Dir. proc. amm.*, 2012, 3, 885 ss. In ordine, poi, al pericolo che può derivare dalla considerazione del fattore temporale in termini di riduzione massima della durata del procedimento, cfr. P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Quest. giust.*, 1/2017, 109 ss., spec. 112 s., secondo cui il principio della ragionevole durata assume un valore “sussidiario” rispetto ad altri principi, che vanno considerati “primari”, quali il diritto di difesa e l'imparzialità dei giudici.

¹⁹ Cfr. A. PANZAROLA, *Principi e regole in tema di utilitarismo processuale*, cit., 55 s.; v. anche ID., *Alla ricerca dei substantialia processus*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 680 ss.

cetto come quello di utilità collettiva, facilmente gli altri valori o aspirazioni recedono: «la dimensione *quantitativa* dell'interesse generale può fagocitare, per sua natura, i profili *qualitativi* della tutela giudiziaria individuale»; e così, «il contenuto *soggettivo* dei diritti alla giustizia si indebolisce (sino a dissolversi) sotto il fardello costituito dal categorico contenuto *oggettivo* (economicistico) di un principio 'sfrenato' (ma meglio si direbbe di un 'valore' tirannico)»²⁰.

4. Efficienza del sistema e digitalizzazione del processo

L'obiettivo dell'efficienza del sistema giustizia appare strettamente connesso con quello della digitalizzazione del processo, riferita non soltanto alla digitalizzazione degli atti delle parti e del giudice nell'ambito di un fascicolo processuale digitale disponibile su una piattaforma²¹, ma anche al ricorso (quanto meno) all'ausilio di strumenti di intelligenza artificiale per lo svolgimento di varie attività strumentali alla decisione.

In questa prospettiva, l'UPP assume un ruolo fondamentale, come risulta del resto dallo stesso art. 5 d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, che, tra i compiti che possono essere assegnati all'ufficio per il processo, richiama espressamente, tra gli altri, i seguenti: «[...] c) raccordo e coordinamento fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari; d) raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale; e) supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici; f) assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attività dell'ufficio [...]». Al di là del riferimento diretto all'attività di supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici (sub lett. e), gli altri compiti sopra richiamati riguardano comunque attività che possono essere svolte con l'ausilio di strumenti di intelligenza artificiale (se non direttamente da quest'ultima, almeno in alcuni casi). D'altra parte, l'ausilio dell'intelligenza artificiale risulta di particolare importanza anche in relazione alle attività, forse più qualificanti, demandate all'UPP dall'art. 5, lett. a), d. lgs. n. 151/2022 (attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, quali: studio del fascicolo,

²⁰ Così, A. PANZAROLA, *Principi e regole in tema di utilitarismo processuale*, cit., 55.

²¹ Come è noto, così intesa, la digitalizzazione è già in atto nel settore del contenzioso civile, in cui da diversi anni trova applicazione il c.d. processo civile telematico.

compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione) e dall'art. 5, lett. b), d. lgs. n. 151/2022 (supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-*bis* del codice di procedura civile, nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-*bis* del codice di procedura civile).

In questa sede, poi, va senz'altro segnalato che – come si è già accennato – lo stesso legislatore richiama l'attenzione sull'importanza delle attività di raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti degli uffici giudiziari di merito, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale²².

Anche in ambito giudiziario l'archiviazione digitale rappresenta, infatti, un'opportunità per semplificare il processo di condivisione e accesso alle informazioni. Un archivio digitale, in tale ambito, può essere utilizzato come uno strumento chiave per garantire la certezza del diritto e la stabilità della giurisprudenza, e, di conseguenza, per promuovere l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge attraverso la trasparenza e la prevedibilità delle decisioni giudiziarie²³.

D'altra parte, l'inserimento delle sentenze in un archivio giurisprudenziale locale richiede un accurato processo di selezione svolto dagli uffici giudiziari, volto a garantire la diffusione immediata di quelle sentenze che meglio rappresentano le questioni legali più frequentemente trattate nei tribunali e nelle corti di un determinato distretto (c.d. "cause seriali"), o quelle relative a novità legislative o a variazioni degli orientamenti giurisprudenziali²⁴. Ne consegue che la realizzazione e la gestione di un archivio giurisprudenziale da parte degli uffici giudiziari può essere molto utile per facilitare la conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali, contribuendo anche, in questo modo, alla riduzione del contenzioso.

²² V. l'art. 5, lett. d), d. lgs. n. 151/2022.

²³ Cfr. V. DI CERBO, *Banche dati di giurisprudenza, nomofilachia e trasparenza dell'attività giurisdizionale. L'esperienza del CED della Corte di Cassazione*, in *Quest. giust.*, 3/2017, 93 ss.

²⁴ Cfr. F. FIORAVANTI – G. MATRICARDI – E. SICHETTI, *Una banca dati di sentenze per l'archivio giurisprudenziale penale abruzzese*, in questo *Volume*, 113 ss., 114.

Inoltre, va evidenziato che l'archivio può costituire uno strumento importante per la formazione dei tirocinanti e di tutto il personale di supporto alle attività dei magistrati, oltre che per la continua verifica della correttezza delle proprie decisioni da parte dei magistrati stessi, diventando quindi una delle leve della trasformazione digitale del sistema giudiziario.

Alla luce di queste considerazioni, assume particolare rilevanza la realizzazione, da parte dell'Università d'Annunzio, di un sistema prototipale per la gestione della Banca dati di sentenze della giurisprudenza penale del distretto di Corte d'Appello di L'Aquila²⁵. A corredo della Banca dati, per consentire la massima diffusione dei contenuti dei provvedimenti anche se relativi a materie nelle quali è necessario garantire il rispetto della privacy, è stato elaborato un prototipo software che consente, già al momento della redazione della sentenza, l'oscuramento dei dati sensibili presenti nel provvedimento²⁶. La Banca dati della giurisprudenza penale abruzzese va ad affiancarsi alla già esistente Banca dati della giurisprudenza (civile) abruzzese²⁷.

²⁵ Cfr. F. FIORAVANTI – G. MATRICARDI – E. SICHETTI, *Una banca dati di sentenze*, cit., 113 ss., ed *ivi* l'esposizione delle principali caratteristiche e delle più importanti funzionalità della banca dati, che consente ai magistrati e agli addetti UPP di pubblicare, su una piattaforma di ricerca accessibile ai professionisti del settore legale, agli avvocati, agli studiosi ed ai cittadini, i file delle sentenze, corredati di informazioni aggiuntive ad esse associate, elaborate con il fondamentale contributo dell'Università. Al di là di tutte le informazioni necessarie per individuare la sentenza, va, qui, segnalata la pubblicazione dell'*abstract* del provvedimento, e cioè un breve testo che riassume gli aspetti principali della sentenza e le decisioni assunte, e la *classificazione* del provvedimento, fatta secondo i criteri di classificazione dei provvedimenti penali adottati nel sistema "*Italgire Web*" della Corte di Cassazione.

²⁶ Nell'ambito delle attività progettuali, le assegniste di ricerca, Regina Finocchiaro e Samantha Di Loreto, sotto la guida dei rispettivi tutors, proff.ri Samuele Biondi e Sergio Montelpare, hanno sviluppato un prototipo software, realizzato come plug-in di Microsoft Word, che facilita l'anonimizzazione dei documenti mediante annotazione dei termini sensibili ed oscuramento automatico di tutte le occorrenze degli stessi nei documenti. Contestualmente, sono stati proposti modelli di provvedimenti che facilitano l'anonimizzazione, circoscrivendo l'occorrenza dei dati da oscurare a porzioni ben definite e di dimensioni limitate del documento. I risultati di tale attività di ricerca, e le caratteristiche del *plug-in*, sono specificati in un apposito Report, redatto in relazione agli *output* di progetto, nell'ambito della Linea di intervento 3: v. *Report analitico dell'attività di "Sviluppo plug-in di anonimizzazione"*, Linea di intervento 3 – Azione 3.2.

²⁷ Si tratta di un progetto sviluppato qualche anno fa su iniziativa del dott. Gianluca Falco (presidente della Sezione civile del Tribunale di Chieti) e patrocinato dalla

Ancor più rilevante, a mio avviso, è la realizzazione di un Centro di ricerca sul processo, frutto della sinergia tra l'Università d'Annunzio e la Corte d'Appello di L'Aquila, unitamente ai Tribunali di Chieti e Pescara, aperto all'adesione degli altri uffici giudiziari abruzzesi, degli ordini degli avvocati del territorio e di altre università. Il centro funzionerà anche da osservatorio della giurisprudenza abruzzese, e contribuirà alla gestione ed implementazione della Banca dati della giurisprudenza penale, fornendo anche il proprio supporto alla già esistente Banca dati delle sentenze civili²⁸.

La piena realizzazione della Banca dati della giurisprudenza penale, il potenziamento della Banca dati della giurisprudenza civile e l'entrata in funzione, a pieno regime, dell'Osservatorio si prospettano, sin d'ora, come una *best practice*, volta non soltanto alla riduzione del contenzioso ma anche ad un miglioramento della qualità della risposta giurisdizionale.

Presidente della Corte d'Appello di L'Aquila come *best practice* a livello locale.

²⁸ In data 29.09.2023 – 11.10.2023 la Corte di Appello di L'Aquila, il Tribunale di Chieti, il Tribunale di Pescara e l'Università "G. d'Annunzio" di Chieti – Pescara hanno sottoscritto una convenzione finalizzata alla realizzazione di un *Centro di ricerca sul processo. Osservatorio sulla giurisprudenza abruzzese*. Le parti, per il tramite del costituendo Osservatorio, e previa autorizzazione da parte della DGSIA, collaboreranno nella gestione della banca dati denominata "Banca dati della giurisprudenza penale abruzzese", destinata alla consultazione da parte di tutti gli utenti della giustizia sul sito istituzionale della Corte di Appello di L'Aquila e sui siti istituzionali degli altri Tribunali. A tal fine, tra i compiti dell'Osservatorio rientra l'analisi delle sentenze penali trasmesse dai richiamati uffici giudiziari e l'elaborazione di abstract per ciascuna di esse, nonché la loro classificazione e l'inserimento nella suddetta banca dati. L'Osservatorio fornirà, altresì, il proprio supporto, di analisi e studio delle sentenze, al già esistente progetto "Banca dati della giurisprudenza civile abruzzese", finalizzato alla classificazione e pubblicazione dei provvedimenti civili del Distretto. Lo studio delle sentenze della Corte e dei Tribunali potrà tradursi anche in pubblicazioni scientifiche destinate alle riviste di settore, di volta in volta individuate dal direttore dell'Osservatorio tra quelle classificate come riviste scientifiche o di fascia A, secondo i criteri ANVUR. L'Osservatorio svolgerà, altresì, attività concertate di monitoraggio delle procedure e dei processi e di analisi dei dati statistici sui procedimenti. Le parti collaboreranno, poi, alla promozione e partecipazione a progetti nazionali e internazionali per la formazione e la ricerca sulle tematiche relative al processo civile e al processo penale. Infine, le parti collaboreranno per lo sviluppo di attività di informazione e approfondimento scientifico, di formazione e tirocinio, anche post-laurea, e di formazione professionale e alta formazione. Maggiori informazioni sull'attività dell'Osservatorio sono riportate nel Report redatto in relazione agli output previsti dal Progetto nell'ambito della Linea di intervento 4, Azione 4.1., cui è anche allegata la già richiamata convenzione.

zionale, in vista di una più piena realizzazione del diritto di “tutti” alla effettività della tutela giurisdizionale.

Sempre seguendo il filo rosso dell’efficienza del sistema – correlata, però, ad una più piena realizzazione del diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva –, meritano di essere segnalati i problemi legati alla digitalizzazione delle consulenze tecniche d’ufficio, specialmente in un settore in cui il contenzioso è particolarmente rilevante ed abbastanza ricorrente, come nella materia dell’ingegneria strutturale forense²⁹.

In tale materia risulta fondamentale l’ausilio di strumenti informatici audio e (ancor di più) video per una ricostruzione quanto più esaustiva dei fatti rilevanti per la decisione della causa. Una ricostruzione dei fatti di causa aderente al massimo grado alla realtà rappresenta sicuramente la base essenziale per la pronuncia di una sentenza “giusta”; con la conseguenza che l’ausilio degli strumenti informatici fornirebbe un indubbio contributo nel perseguire l’obiettivo – qualitativo – dell’effettività della tutela giurisdizionale. Inoltre, prima ancora del giudizio di merito, una perizia che renda comprensibile alle parti e al giudice la reale situazione potrebbe contribuire anche ad agevolare la conciliazione della lite in sede di consulenza tecnica preventiva ai fini della composizione della lite (art. 696-*bis* c.p.c.), determinando così un sicuro effetto deflattivo nella specifica materia del contenzioso in esame.

A tale riguardo va evidenziato che, attraverso la riproduzione visiva combinata tra una rappresentazione cinematica e dinamica 3D con una modellazione FEM e/o FEM-BEM, l’ingegnere strutturale forense può condurre parti e giudice al raggiungimento della “situational awareness”, cioè alla percezione degli elementi nell’ambiente all’interno di un volume di tempo e spazio, alla comprensione del loro significato e alla proiezione del loro stato³⁰. Attraverso la modellazione FEM, infatti,

²⁹ Cfr. R. FINOCCHIARO – S. BIONDI – F. BONTEMPI, *L’innovazione delle forme di comunicazione nell’ambito dell’ingegneria forense*, in questo *Volume*, 73 ss., spec. 79 ss.

³⁰ Sulla “consapevolezza situazionale”, cfr. R. FINOCCHIARO – S. BIONDI – F. BONTEMPI, *Sul linguaggio dell’ingegneria strutturale forense*, in questo *Volume*, 87 ss., ed *ivi* illuminanti considerazioni sul ruolo fondamentale che le conoscenze tecniche, l’intuizione e l’esperienza del perito rivestono nello svolgimento del compito di riprodurre in un ambiente virtuale una situazione reale in maniera il più fedele possibile, modellando il meccanismo e la fisica stessa che egli intende riprodurre all’interno dell’ambiente FEM, ponendo correttamente vincoli, collegamenti a terra e connessioni tra componenti, effetti esterni quali forze e temperature, e infine scegliendo le giuste dimensioni per la geometria e il passo temporale della simulazione.

si è in grado di riprodurre innumerevoli fenomeni fisici mediante una serie di simulazioni al computer che effettuano una riproduzione quanto più fedele possibile della realtà e che, depurata di tutte le incertezze che all'ingegnere sono ben chiare, può essere di maggiore e migliore fruibilità generale, in particolare anche per le parti e il giudice, privi delle necessarie competenze tecnico-ingegneristiche³¹.

Tuttavia, se, da un lato, il deposito degli atti processuali e dei documenti – anche da parte degli ausiliari del giudice – deve avvenire «quasi esclusivamente e obbligatoriamente con modalità telematiche»³², dall'altro lato, dalle norme regolamentari che esplicitano i formati dei documenti informatici consentiti per il deposito telematico (v. spec. art. 13 delle vigenti Specifiche Tecniche al DM n. 44 del 2011) si evince l'impossibilità di depositare in via telematica file diversi da testo e im-

³¹ Cfr. R. FINOCCHIARO – S. BIONDI – F. BONTEMPI, *L'innovazione delle forme di comunicazione*, cit., 80 s. Gli AA. osservano che l'intero contesto, la struttura o il singolo componente meccanico possono subire sollecitazioni statiche o dinamiche, deformarsi a causa dei carichi o delle variazioni di temperatura, interagire con gas, liquidi, campi magnetici e molto altro, tutto all'interno di un potente ambiente virtuale: in mancanza della registrazione video di un accadimento in tempo reale, è possibile ricostruire in un ambiente virtuale le varie componenti. L'Ingegnere ha dunque la possibilità, nonché il compito fondamentale, di modellare il meccanismo e la fisica stessa che egli intende riprodurre all'interno dell'ambiente FEM, ponendo correttamente vincoli, collegamenti a terra e connessioni tra componenti, effetti esterni quali forze e temperature, e infine scegliendo le giuste dimensioni per la geometria e il passo temporale della simulazione. Sempre secondo gli AA., uno degli aspetti più importanti da sottolineare è che nell'analisi FEM lo spazio e il tempo non sono concetti continui, ma diventano delle successioni di punti che ad ogni modo riescono nella straordinaria impresa di ricreare eventi circoscrivendoli in orizzonti temporali ben definiti. La modellazione FEM, oltre ad offrire gli strumenti per l'analisi lineare e non lineare della sollecitazione in valori numerici decifrabili solo dall'interno, attraverso la riproduzione di un video che ne mostra le fasi in modo continuativo dà la possibilità di comunicare in modo chiaro ed esaustivo l'andamento di particolari condizioni nel tempo. Sulla base di tali condizioni, esplicitate in modo chiaro per l'ingegnere, per il quale il tema della cinematica e quello della dinamica sono, o dovrebbero essere, assolutamente chiari, la rappresentazione standard con un modello, ed una rappresentazione grafica, del tipo FEM, permette la comprensione degli argomenti anche a soggetti che non hanno le conoscenze dell'ingegnere. Tale rappresentazione, di cui l'ingegnere si assume la responsabilità, definendone le condizioni di modellazione (geometria, funzioni di forma, legami costitutivi, condizioni di vincolo, condizioni al contorno, etc.), diventa formalmente fruibile ad un pubblico più vasto e può diventare condizione necessaria all'emissione di un giudizio ponderato e, soprattutto, equilibrato.

³² Così, R. FINOCCHIARO – S. BIONDI – F. BONTEMPI, *L'innovazione delle forme di comunicazione*, cit., 76.

magini, poiché nelle specifiche tecniche non sono incluse estensioni video e audio³³.

Da qui, la necessità di superare gli angusti limiti di carattere regolamentare – in contrasto, peraltro, con il principio di libertà delle forme che affida alla discrezionalità del giudice la valutazione della idoneità della forma al raggiungimento dello scopo – e consentire di utilizzare forme di riproduzione e simulazione degli eventi oggetto di accertamento tecnico, anche attraverso il deposito telematico di estensioni video e audio³⁴.

Restando in tema di consulenza tecnica d'ufficio, con riferimento ai contenziosi legati alle intrusioni di rumore che danno luogo a liti frequenti spesso nate in ambito di vicinato, si profilano altre criticità – peraltro, non direttamente legate alla digitalizzazione del processo – che possono riverberarsi in senso negativo sia sull'efficienza del sistema, con possibili ripercussioni in ordine all'aumento del contenzioso, sia sulla qualità della risposta giurisdizionale.

In questo specifico settore l'accertamento tecnico diretto a valutare l'effetto intrusivo del rumore assume una importanza fondamentale per la risoluzione della lite.

Per valutare l'effetto intrusivo del rumore e analizzare scenari complessi caratterizzati da molteplici sorgenti di rumore sovrapposte o diverse configurazioni di sorgenti, è stato introdotto il parametro D'L

³³ Cfr., ancora, R. FINOCCHIARO – S. BIONDI – F. BONTEMPI, *L'innovazione delle forme di comunicazione*, cit., 76 ss., spec. 78, secondo cui, in applicazione del principio di libertà delle forme sancito dall'art. 121 c.p.c. («*gli atti del processo, per cui la legge non richiede forme determinate, possono essere compiuti nella forma più idonea al raggiungimento del loro scopo*»), la metodologia adeguata a garantire l'acquisizione e la conoscenza del mezzo istruttorio audio e video proposto resta il deposito in cancelleria attraverso supporti come CD, DVD e memorie USB; fermo restando l'onere del difensore o del consulente tecnico d'ufficio di depositare telematicamente, nel rispetto dei termini assegnati dal giudice istruttore o previsti dalla legge, l'atto processuale cui è allegata la documentazione informatica, facendo presente che, essendoci tra questa file audio e/o video non depositabili telematicamente e dovendo rispettare il contenuto delle specifiche tecniche del PCT, questi verranno depositati su supporto fisico in cancelleria.

³⁴ Cfr., ancora, R. FINOCCHIARO – S. BIONDI – F. BONTEMPI, *L'innovazione delle forme di comunicazione*, cit., 79, secondo cui in questa direzione spingono anche le novità introdotte dalle recenti riforme in materia di registrazioni audiovisive, che possono offrire un appiglio per un'interpretazione analogica relativa ai file audio e video prodotti dall'ingegnere forense nell'espletamento dei compiti che gli sono stati affidati dal giudice.

dalla specifica tecnica UNI/TS n. 11844/2022. Questo parametro rappresenta un importante contributo per valutare la quantità di disturbo causato dal rumore in determinate situazioni³⁵.

L'applicazione del metodo di valutazione contenuto nella specifica tecnica UNI/TS n. 11844/2022 è però influenzato dall'approccio, in parte soggettivo, utilizzato dal tecnico competente per la scelta degli intervalli di tempo rappresentativi sui quali determinare i livelli sonori: questa scelta può influenzare in modo determinante il risultato ottenuto, come è stato ben evidenziato in un caso concreto analizzato nel presente volume³⁶, in cui, a seconda delle scelte iniziali operate dal consulente, il risultato varia da una valutazione di intrusività bassa ad una di intrusività alta. Ciò mostra e conferma che le scelte iniziali, basate in genere su valutazioni soggettive e sulla base della tecnica e della giurisprudenza, possano influenzare in maniera significativa il giudizio finale.

Sembra, qui, che la nuova disciplina tecnica, di recente introdotta, sia essa stessa possibile fonte di incentivo al contenzioso. L'ampio spazio lasciato alla discrezionalità del perito può determinare – come si è accennato – risultati differenti tra le diverse indagini condotte, ad esempio, dai consulenti delle parti e dal consulente d'ufficio, influenzati dalle scelte soggettive iniziali che possono essere diverse da tecnico a tecnico. Ciò indubbiamente alimenta il contenzioso già nella fase stragiudiziale ed impedisce allo strumento della consulenza tecnica preventiva finalizzata alla composizione della lite (art. 696-*bis* c.p.c.) di conseguire risultati apprezzabili sul piano della conciliazione della lite, evitando l'instaurazione di giudizi di merito. D'altra parte, una volta instaurato il processo, è normale che – stante la diversità dei risultati – le parti siano indotte a percorrere entrambi i gradi del giudizio di merito. Questa conclusione appare ancor più preoccupante ove si consideri che le conseguenze negative di cui sopra si verificano in un settore – le immissioni di rumori – in cui le controversie presentano, direi, carattere di serialità e – già di per se – un elevato livello di litigiosità, in quanto il rumore intrusivo può causare problematiche e patologie legate alla percezione multisensoriale del disagio, che rientrano nelle categorie del disturbo da rumore e dell'annoyance (fastidio).

³⁵ Cfr. S. DI LORETO – S. MONTELPARE – F.SERPILLI – V. LORI, *Rumore e contenzioso legale: applicazioni e limiti della nuova UNI/TS 11844*, in questo Volume, 101 ss., 110 s.

³⁶ Cfr., ancora, S. DI LORETO – S. MONTELPARE – F.SERPILLI – V. LORI, *Rumore e contenzioso legale*, cit., 107 ss.

Da qui l'auspicio che «sulla base delle appendici già presenti nella norma e dell'esperienza derivante dalle prime applicazioni operative, vengano delineate delle linee guida operative a supporto delle scelte operate nella sua applicazione, con l'obiettivo di uniformare i dati di input per il calcolo del D'L»³⁷.

5. Efficienza del sistema ed effettività della tutela nelle recenti riforme del processo civile, del processo penale e delle procedure concorsuali: alcuni spunti di riflessione critica

Il difficile equilibrio tra efficienza del sistema, effettività della tutela e garanzia del diritto di difesa caratterizza pressoché tutti gli interventi normativi contenuti nei decreti delegati che hanno riformato, da un lato, il processo civile (d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149), dall'altro lato, il processo penale (d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150), e, dall'altro lato ancora, le procedure di risoluzione della crisi d'impresa e dell'insolvenza (d. lgs. 12 gennaio 2019, n. 14).

Sarebbe stato impossibile analizzarli tutti. In questo volume si è inteso, allora, offrire soltanto qualche spunto di riflessione, procedendo, per così dire, “a campione” e analizzando alcuni temi la cui scelta è stata rimessa alla sensibilità e agli interessi di studio dei componenti del team di ricerca.

Per quanto riguarda la riforma del processo civile³⁸, la scelta è caduta sul rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di cassazione, disciplinato dal nuovo art. 363-*bis* c.p.c.³⁹.

In effetti, si tratta di uno strumento processuale del tutto nuovo per noi, oggetto di un vivace dibattito scientifico e subito sperimentato nei

³⁷ Così, S. DI LORETO – S. MONTELPARE – F.SERPILLI – V. LORI, *Rumore e contenzioso legale*, cit., 111.

³⁸ Sulle principali novità in materia processuale introdotte dal d. lgs. n. 149/2022 si rinvia ai primi commentari della riforma: cfr., senza alcuna pretesa di completezza, A. CARRATTA, *Le riforme del processo civile*, Torino, 2023; C. CECHELLA (a cura di), *Il processo civile dopo la riforma*, Bologna, 2023; D. DALFINO (a cura di), *La riforma del processo civile*, Milano, 2023; F.P. LUISO, *Il nuovo processo civile*, Milano, 2023; F. SANTANGELI (a cura di), *Commentario alla Riforma del Processo Civile*, vol. I, *Disposizioni Generali – Riforma del Processo di Cognizione – Le nuove Impugnazioni*, Roma, 2023; R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023.

³⁹ Cfr. ANT. ROMANO, *Il nuovo rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. alla prova dei fatti: le primissime applicazioni pratiche*, in questo Volume, 135 ss.

primissimi mesi di applicazione della riforma, durante i quali si è registrato un numero considerevole e significativo di rinvii pregiudiziali dinanzi alla Suprema Corte⁴⁰.

D'altra parte, la *ratio* del nuovo istituto è stata ben sintetizzata dalla stessa Prima Presidente della Corte di cassazione, in uno dei primi provvedimenti di ammissibilità: «la risposta “anticipata” della Corte di cassazione, con la sua forza orientatrice, servirà ad evitare che, sulla questione, proliferi un contenzioso legato al permanere di un’incertezza interpretativa»⁴¹.

Allo stesso tempo, però, l’istituto in esame appare finalizzato anche ad assicurare una maggiore giustizia della decisione. Come si è già accennato, il processo può considerarsi “giusto” quando la sentenza dà concreta e fedele attuazione all’assetto di interessi astrattamente delineato dal diritto sostanziale, e non v’è dubbio che l’interpretazione della Suprema Corte, per la sua autorevolezza e persuasività⁴², contribuisce essa stessa a delineare tale assetto di interessi⁴³.

⁴⁰ Per i necessari riferimenti dottrinali e per ogni opportuna indicazione sui provvedimenti adottati dalla Prima Presidente della Corte di Cassazione in ordine all’ammissibilità delle prime ordinanze di rinvio pregiudiziale pronunciate dai giudici di merito, cfr. ANT. ROMANO, *Il nuovo rinvio pregiudiziale*, cit., 136, nota 3, 141 ss.

⁴¹ V. il provvedimento della Prima Presidente del 3 aprile 2023, pag. 4, pubblicato nell’apposita sezione (Rinvii pregiudiziali) del Sito web istituzionale della Corte di cassazione.

⁴² Questi profili sono stati, ad esempio, enfatizzati in uno dei primi provvedimenti di rinvio pregiudiziale, in cui la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento ha messo in evidenza l’elevata valenza nomofilattica di cui saranno dotate le decisioni della Corte di cassazione emesse ai sensi dell’art. 363-bis c.p.c. Il provvedimento *de quo* sottolinea, da un lato, la non trascurabile circostanza che le decisioni sul rinvio pregiudiziale verranno adottate, sia dalle sezioni unite che dalle sezioni semplici, secondo il rito (ormai residuale nell’ambito del procedimento in cassazione) della pubblica udienza. Dall’altro lato, proprio in considerazione di quanto più sopra sottolineato, la Corte agrigentina evidenzia il particolare grado di persuasività delle predette decisioni negli altri giudizi di merito in cui si discuterà delle medesime questioni già affrontate dalla Corte di cassazione in sede di rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. (v. Corte giust. trib. Agrigento, ord., 31 marzo 2023).

⁴³ Sulla questione, assai dibattuta, del ruolo svolto dalla giurisprudenza nella formazione del diritto, e sul correlato tema del rapporto tra il giudice e la legge che, a sua volta, negli ultimi tempi si va conformando ad una sorta di contrapposizione – anche ideologica – tra “giuspositivismo” e c.d. “postmoderno”, mi sia consentito rinviare a R. MARTINO, *La decisione equitativa tra “giuspositivismo” e c.d. “postmoderno”: ha ancora senso il rinvio del codice di rito all’equità?*, in F. RICCI (a cura

Conseguentemente, l'obiettivo di evitare la proliferazione del contenzioso viene perseguito attraverso la pronuncia di una sentenza della Corte di cassazione che – risolvendo una questione “esclusivamente di diritto”, “decisiva”, “nuova”, “con gravi difficoltà interpretative” e “seriale” – consente, a sua volta, al giudice *a quo*, e a tutti gli altri giudici che si troveranno ad affrontare la medesima questione interpretativa, di emettere una sentenza che dia piena attuazione al diritto sostanziale. In tal modo, l'effetto deflattivo – derivante dal fatto che la decisione della Corte di cassazione può guidare e orientare le parti anche nelle scelte relative ai futuri giudizi in cui potrebbe porsi la medesima questione di diritto che è stata risolta dalla Suprema Corte⁴⁴ – si accompagna al miglioramento della qualità della risposta giurisdizionale.

Mi sembra che il nuovo istituto sia la migliore dimostrazione che l'obiettivo dell'efficienza del processo non si persegue semplicemente “accelerando” la scansione procedimentale a discapito delle garanzie previste per le parti. Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. determina la sospensione del giudizio *a quo*⁴⁵. Tuttavia, il dilatarsi dei tempi del processo serve, da un lato, a migliorare la qualità della risposta giurisdizionale nell'interesse delle stesse parti coinvolte nel giudizio riguardato dal rinvio pregiudiziale. Dall'altro lato, la sospensione del processo *a quo* corrisponde anche all'interesse generale ad un sistema più efficiente, in quanto consente alla Corte di cassazione di emettere una sentenza che – in relazione ai futuri giudizi – produrrà un sicuro effetto deflattivo.

di), *Principi, clausole generali, argomentazione e fonti del diritto*, Milano, 2018, 651 ss., spec. 679 ss.

⁴⁴ Sul punto, cfr. ANT. ROMANO, *Il nuovo rinvio pregiudiziale*, cit., 166, secondo cui «il rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. potrebbe esprimere davvero tutte le sue potenzialità solo con un maturo, consapevole e saggio coinvolgimento delle parti, e dei loro difensori, nell'utilizzo del nuovo strumento giuridico, ma su questo il tempo e, soprattutto, la prassi giudiziaria daranno le risposte».

⁴⁵ Ai sensi dell'art. 363-*bis* c.p.c., il procedimento è sospeso dal giorno in cui è depositata l'ordinanza, salvo il compimento degli atti urgenti e delle attività istruttorie non dipendenti dalla soluzione della questione oggetto del rinvio pregiudiziale.

Passando alla riforma del processo penale⁴⁶, l'attenzione è caduta, innanzitutto, sulla novità della giustizia riparativa⁴⁷, introdotta dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che garantisce la possibilità all'autore del reato e alla vittima di intraprendere, davanti ad un mediatore, un percorso volto alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, previo consenso libero ed informato. Nello specifico, il percorso è finalizzato a ricercare una prospettiva di incontro tra gli interessati ed al raggiungimento di un eventuale accordo circa il risarcimento del danno.

Nelle intenzioni del legislatore, la giustizia riparativa può concorrere all'efficienza della giustizia penale e rappresentare un innovativo strumento per le politiche di prevenzione della criminalità, agevolando la riparazione dell'offesa, incentivando la remissione della querela e riducendo i tassi di recidiva ed il rischio di reiterazione del reato, favorendo, infine, il reinserimento sociale dell'imputato⁴⁸.

⁴⁶ Sulle principali novità in materia sostanziale e processuale introdotte dal d. lgs. n. 150/2022, cfr., senza alcuna pretesa di completezza: D. CASTRONUOVO – M. DONINI – E.M. MANCUSO – G. VARRASO (a cura di), *Riforma Cartabia. La nuova giustizia penale*, Padova, 2023; A. MARANDOLA (a cura di), *“Riforma Cartabia” e rito penale. La legge delega tra impegni europei e scelte valoriali*, Padova, 2022; G. SPANGHER (a cura di), *La riforma Cartabia. Codice penale – Codice di procedura penale – Giustizia riparativa*, Pisa, 2022; M. GIALUZ – J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno*, Torino, 2022; AA.VV., *Commenti alla legge n. 134 del 2021 e ai decreti legislativi delegati: Vol. I - Nuovi limiti temporali per l'accertamento penale. Fra prescrizione del reato e improseguibilità dell'azione penale*, a cura di R.E. KOSTORIS – R. ORLANDI, Torino, 2023; AA.VV., *Commenti alla legge n. 134 del 2021 e ai decreti legislativi delegati: Vol. II – Riassetto della penalità, razionalizzazione del procedimento di primo grado, giustizia riparativa*, a cura di E.M. CATALANO – R.E. KOSTORIS – R. ORLANDI, Torino, 2023; AA.VV., *Commenti alla legge n. 134 del 2021 e ai decreti legislativi delegati: Vol. III – L'ennesima riforma delle impugnazioni fra aspettative deluse e profili controversi*, a cura di M. BARGIS – H. BELLUTA, Torino, 2023.

⁴⁷ Cfr. M. VISENTIN, *Il binomio giustizia riparativa/efficienza: tante domande, nessuna risposta*, in questo Volume, 169 ss., spec. 169, il quale, a proposito del nuovo istituto, discorre di «rivoluzione del paradigma punitivo [...] antitetica rispetto alla visione liberale della giustizia penale»; G. DI TOMMASO, *I servizi per la giustizia riparativa e la formazione dei mediatori esperti. Novità introdotte dalla riforma Cartabia e concreta attuazione*, in questo Volume, 183 ss.

⁴⁸ Cfr., sul punto, la *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»*, in *Gazz. Uff.*, 19 ottobre 2023, n. 245 - *Serie generale*, Supplemento straordinario n. 5, 177 ss., spec. 184, 530 ss.: «la giustizia riparativa viene infatti definita nello schema di decre-

In questo complessivo quadro, la giustizia riparativa può dare un contributo significativo all'efficienza del sistema, in primo luogo per mezzo dell'effetto deflattivo che potrebbe essere prodotto dall'esito riparativo, a cui consegue l'estinzione del reato procedibile a querela. Tale effetto potrebbe risultare più ampio anche in considerazione della scelta legislativa di aumentare il novero dei reati procedibili a querela⁴⁹.

D'altra parte, tra i vantaggi della giustizia negoziata rientrano anche i benefici che ne potrebbe trarre il nostro sistema carcerario – messo in crisi da un sovraffollamento pericoloso e duraturo -, considerato che per i reati perseguibili d'ufficio l'esito positivo va ad incidere sulla determinazione del *quantum* della pena o sull'applicazione del beneficio della sospensione condizionale.

Né possono trascurarsi i benefici che potrebbero derivare dal reinserimento sociale dell'imputato e dalla riduzione dei tassi di recidiva e del rischio di reiterazione del reato nei rapporti interpersonali.

Ancor qui, però, si possono palesare delle criticità, soprattutto per chi ritiene che la deflazione dei carichi giudiziari non possa essere scissa dalla qualità della risposta complessiva del sistema e che tale qualità vada innanzitutto misurata sul piano del rispetto dei principi costituzionali e sovranazionali che caratterizzano il giusto processo, e tra questi, *in primis*, la presunzione di non colpevolezza di cui all'art. 27, comma 2, Cost.⁵⁰.

D'altra parte, tra le possibili criticità non vanno dimenticate le difficoltà legate alla realizzazione – in tempi brevi – di percorsi di formazione teorico-pratica che siano effettivamente in grado di garantire ai nuovi mediatori una preparazione adeguata. A tale criticità si aggiunge

to legislativo come ogni programma che consente alla vittima, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore. La giustizia riparativa concorre all'efficienza della giustizia penale in vario modo: agevola la riparazione dell'offesa e la tutela dei beni offesi dal reato; incentiva la remissione della querela; facilita il percorso di reinserimento sociale del condannato; riduce i tassi di recidiva e il rischio di reiterazione del reato nei rapporti interpersonali, rappresentando un utile e innovativo strumento per le politiche di prevenzione della criminalità».

⁴⁹ Sul punto, cfr. la *Relazione illustrativa*, cit., 484 ss.

⁵⁰ Cfr. M. VISENTIN, *Il binomio giustizia riparativa/efficienza*, cit., 170 ss., 175, secondo cui «pare che la riforma Cartabia, valorizzando la giustizia negoziata, miri a sacrificare la funzione cognitiva del processo penale».

anche l'altra, relativa alle ulteriori difficoltà che si pongono in ordine all'organizzazione dei Centri per la giustizia riparativa e delle altre strutture prefigurate dalla riforma (conferenza nazionale e conferenze locali per la giustizia riparativa)⁵¹.

Passando alla riforma delle procedure concorsuali e al nuovo codice della crisi d'impresa, la "procedura" di composizione negoziata della crisi (artt. 12 - 25-*quinquies* d. lgs. n. 14/2019)⁵² può essere ricondotta – *mutatis mutandis*, e fatte le debite proporzioni – ad una logica non dissimile da quella sottostante alla introduzione, nel settore penale, della giustizia riparativa.

Si tratta, infatti, di un percorso di risanamento stragiudiziale che appare preordinato alla salvaguardia della continuità aziendale *in bonis* e, per questa via, al miglior soddisfacimento dei creditori sociali⁵³.

Se questo è l'obiettivo, anche se il procedimento di composizione negoziata è avulso da un controllo giudiziario obbligatorio e dalle regole proprie del concorso, il giudice – che mantiene una grande importanza in relazione alla concessione delle misure protettive e cautelari che l'imprenditore può richiedere per assicurare il buon esito delle trattative, nonché con riguardo alle autorizzazioni a contrarre finanziamenti prededucibili e a cedere l'azienda libera da debiti pregressi – deve poter svolgere un controllo rigoroso sulla fattibilità, sia giuridica che economica, degli accordi o del piano posti alla base del risanamento⁵⁴.

⁵¹ Cfr. G. DI TOMMASO, *I servizi per la giustizia riparativa*, cit., 189 ss., spec. 191.

⁵² Cfr. M. DI FABIO, *Il ruolo del giudice nella composizione negoziata della crisi*, in questo *Volume*, 33 ss., 34: «La composizione negoziata della crisi rappresenta uno strumento-procedimento di tipo negoziale e stragiudiziale, attivabile solo su iniziativa del debitore, che può portare quest'ultimo al raggiungimento, all'esito del positivo avvio delle trattative con il ceto creditorio o altri *stakeholders*, e in un predeterminato arco temporale (di 6 mesi, prorogabile al massimo di ulteriori 6 mesi), di un accordo con questi ultimi, al fine di ripristinare le condizioni di equilibrio patrimoniale ed economico-finanziario compromesse dalla situazione di pre-crisi, crisi o insolvenza reversibile in cui versa, ovvero, in caso di mancato raggiungimento di tale accordo, ad accedere ad uno degli strumenti (procedure concorsuali) di risoluzione della crisi e dell'insolvenza».

⁵³ In questi termini, cfr. V. MINERVINI, *La nuova "composizione negoziata" alla luce della direttiva "Insolvency". Linee evolutive (extracodicistiche) dell'ordinamento concorsuale italiano*, in *Dir. fall.*, 2022, I, 273 s.

⁵⁴ Cfr. M. DI FABIO, *Il ruolo del giudice*, cit., 40 ss., 64, il quale rileva che «il ruolo del tribunale, originariamente inteso – nelle intenzioni del legislatore – come marginale ed episodico, sia nei fatti – in considerazione dell'accesso alla procedura

Ciò, proprio per assicurare il raggiungimento dell'obiettivo suindicato, nell'interesse delle parti coinvolte nella crisi, ma anche nell'interesse generale che richiede un sistema efficiente ed efficace di risoluzione, anche in via stragiudiziale, delle crisi d'impresa.

Infine, con riferimento, di nuovo, al settore penale, ulteriore attenzione è stata riservata alle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi⁵⁵.

Utilizzando la chiave di lettura del difficile equilibrio tra efficienza del sistema giudiziario e qualità della risposta giurisdizionale, si può dire che il legislatore non ha del tutto trascurato la questione dei tempi del processo e dell'eccessivo carico di lavoro gravante sul sistema giustizia⁵⁶. Si pensi, ad esempio, alla possibilità, per il giudice della cognizione, di decidere immediatamente, contestualmente alla condanna, sulla eventuale sostituzione, mentre l'intervento degli uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE) non è imposto, ma rappresenta una possibilità (art. 545-*bis*, comma 2, c.p.p.), salvo che per la semilibertà sostitutiva, per la cui applicazione è considerato obbligatorio (si veda in proposito l'art. 55, comma 3, l. 24 novembre 1981, n. 689). Inoltre, nel caso di

di composizione negoziata prevalentemente da parte di imprenditori che versano in uno stato avanzato di crisi o addirittura in insolvenza – estremamente frequente e di garanzia dell'equilibrio degli interessi di tutti i soggetti che gravitano intorno all'imprenditore in crisi, in *primis* dei creditori anteriori».

⁵⁵ Cfr. G. DE SANTIS – F. CONSORTE, *La "rivoluzione nella riforma": le nuove pene sostitutive verso l' "umanizzazione" della sanzione penale*, in questo *Volume*, 199 ss. Ci si riferisce ai quattro nuovi strumenti che, a seguito dell'entrata in vigore del d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, hanno preso il posto delle vecchie sanzioni sostitutive. Le più severe pene sostitutive, in termini di sacrificio della libertà personale, sono la semilibertà e la detenzione domiciliare, che sono state modellate avendo come riferimento le corrispondenti misure alternative alla detenzione applicate dal giudice di sorveglianza (ma non senza rilevanti differenze). A queste si aggiunge il lavoro di pubblica utilità (LPU), che diventa una pena sostitutiva generalizzata, non più applicabile soltanto a determinate fattispecie di reato (come era in passato per le sole contravvenzioni della guida in stato di ebbrezza e in stato di alterazione da assunzione di sostanze stupefacenti, *ex art. 186, comma 9-bis*, e art. 187, comma 8-*bis*, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e dei reati in materia di stupefacenti, *ex art. 73, comma 5-bis*, d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309). Vi è, infine, la pena pecuniaria sostitutiva, che è l'*unica* a sopravvivere tra le sanzioni sostitutive previste originariamente dalla l. 24 novembre 1981, n. 689, ma con grandi novità, tra cui quella di essere la sola pena pecuniaria applicabile alle persone fisiche a prevedere il modello di commisurazione bifasico delle quote giornaliere di reddito.

⁵⁶ Cfr. (G. DE SANTIS) – F. CONSORTE, *La "rivoluzione nella riforma"*, cit., 209 ss., spec. 212, nota 31.

lavoro di pubblica utilità sostitutivo, viene meno un grado di giudizio, posto che la sentenza che applica tale condanna non è appellabile (art. 593, comma 3, c.p.p.). Il giudice dell'esecuzione potrebbe, poi, essere alquanto alleggerito dal regime delle nuove pene sostitutive, posto che sulle stesse decide il giudice della cognizione e che la sostituzione (salvo il caso particolare dell'affidamento in prova) preclude l'applicazione di misure alternative alla detenzione (art. 67, l. n. 689/1981). Da ultimo, non vanno trascurati i vantaggi derivanti – sul piano dei tempi del processo – dallo scegliere la sostituzione nell'ambito di riti premiali, vantaggi che dovrebbero incentivare l'opzione per questi ultimi (nello specifico si tratta del procedimento per decreto penale di condanna o di sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 c.p.p.: v. art. 56-*bis*, comma 5, l. n. 689/1981). Né va dimenticato, altresì, come il sistema della sostituzione sia funzionale a snellire la popolazione carceraria e la relativa gestione, apportando indubbi vantaggi, anche sul piano dell'efficienza, alla fase di esecuzione delle pene.

Non v'è dubbio, però, che la novità rivoluzionaria delle nuove pene sostitutive risiede nella volontà del legislatore di avviare un vero e proprio percorso di "umanizzazione" della sanzione penale sin dalla sua genesi. A tale riguardo, si è messo giustamente in rilievo che «l'elemento che ha rivoluzionato le pene sostitutive e con esse, probabilmente, il "sistema tutto", è la centralità che in fase di applicazione della pena per la prima volta viene ad assumere la rieducazione del reo; una rieducazione che acquisisce una dignità pari alle esigenze di prevenzione speciale negativa, tanto da piegare queste ultime alla sua logica. Sullo sfondo, matrice comune, la necessità, fortemente avvertita, di evitare quella desocializzazione inevitabilmente connessa all'entrata in carcere; ciò, salvo quando quest'ultimo non sia davvero indispensabile»⁵⁷.

⁵⁷ Così, (G. DE SANTIS) – F. CONSORTE, *La "rivoluzione nella riforma"*, cit., 213 s., la quale richiama l'attenzione sui criteri che, stando alla previsione legislativa, debbono guidare la discrezionalità del giudice (v. art. 58, l. n. 689/1981): «Il giudice, nei limiti fissati dalla legge e tenuto conto dei criteri indicati nell'art. 133 del codice penale, se non ordina la sospensione condizionale della pena, può applicare le pene sostitutive della pena detentiva quando risultano più idonee alla rieducazione del condannato e quando, anche attraverso opportune prescrizioni, assicurano la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati [...] Tra le pene sostitutive il giudice sceglie quella più idonea alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato con il minor sacrificio della libertà personale, indicando i motivi che giustificano l'applicazione della pena sostitutiva e la scelta del tipo».

Anche qui – con particolare riferimento alle finalità di prevenzione del pericolo di commissione di nuovi reati, in uno con la rieducazione del reo – si profila un intervento che si preoccupa di incidere comunque, sia pure in una prospettiva di più lungo periodo, sull'eccessivo carico di lavoro gravante sul sistema giustizia, ponendosi l'obiettivo di abbattere i tassi di recidiva e quindi ridurre, di conseguenza, la numerosità dei processi.

Da questo punto di vista, merita di essere segnalato che il sistema della sostituzione attribuisce al progetto rieducativo una centralità senza precedenti e tende a favorire l'adozione delle pene sostitutive già nella fase di cognizione, anche a costo di un rallentamento dei tempi del processo.

La riforma Cartabia ha, infatti, disegnato, per la determinazione della pena sostitutiva, un modello processuale bifasico⁵⁸. Quando il giudice del dibattimento non sia in grado di decidere sulla sostituzione contestualmente alla condanna, non disponendo degli elementi necessari anche per la statuizione sulla pena sostitutiva, emette sentenza sulla responsabilità dell'imputato e rinvia ad un'udienza successiva la decisione sulla sanzione, con ciò determinando uno slittamento dei tempi – che potrebbe risultare anche non trascurabile⁵⁹ – per la pronuncia del provvedimento che definisce il giudizio.

L'istituto in esame, unitamente alla nuova disciplina del rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c., induce ad un'ulteriore riflessione.

La riforma Cartabia, sia in materia civile che in materia penale, si caratterizza, per molti versi, per l'intento "acceleratorio" dell'*iter* procedimentale. A mero titolo esemplificativo, è sufficiente qui richiamare – quanto al processo civile, certamente a me più familiare – la nuova disciplina della trattazione della causa, che viene "anticipata" rispetto all'udienza di comparizione e viene compressa, per le parti, in un lasso temporale di trenta giorni, nel quale esse devono scambiarsi ben tre memorie scritte, volte a definire il *thema decidendum* e il *thema pro-*

⁵⁸ Così, G. DE SANTIS – (F. CONSORTE), *La "rivoluzione nella riforma"*, cit., 208, il quale mette in evidenza che tale modello è ispirato al *sentencing* anglo-americano.

⁵⁹ Sul punto, cfr. (G. DE SANTIS) – F. CONSORTE, *La "rivoluzione nella riforma"*, cit., 210, nota 29, la quale precisa che il giudice «può disporre un rinvio di massimo sessanta giorni, termine ordinatorio per quanti sottolineano come il coinvolgimento – obbligato (nel caso di semilibertà) o eventuale (nel caso di detenzione domiciliare) – dell'UEPE al fine di decidere sulla sostituzione potrebbe, e in molti casi necessariamente determinerà, slittamenti e ritardi ben più consistenti».

bandum, nonché a formulare le richieste istruttorie e a procedere alle produzioni documentali (art. 171-*ter* c.p.c.). O, ancora, la ridefinizione della disciplina del procedimento semplificato di cognizione⁶⁰, che ha preso il posto del procedimento sommario di cognizione, peraltro con un ambito di applicazione certamente più ampio rispetto a quest'ultimo (v. art. 281-*decies*, c.p.c.).

A me sembra che gli interventi riformatori di tipo “acceleratorio”, come quelli appena richiamati ed altri ad essi simili, siano buoni solo per far credere all'opinione pubblica (e all'Unione Europea) che d'ora in avanti i processi saranno più celeri.

Viceversa, nell'ottica del principio dell'effettività della tutela, risultano particolarmente apprezzabili tanto la disciplina del rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis*, c.p.c., con la correlata sospensione del giudizio di merito in attesa della decisione della Corte di cassazione, quanto la previsione di un modello processuale bifasico per la determinazione della pena sostitutiva, con conseguente differimento della pronuncia del provvedimento sanzionatorio che definisce il giudizio.

Il fattore tempo va infatti considerato anche nella sua dimensione qualitativa che emerge, peraltro, nel concetto di termine “congruo” o “ragionevole”, entrato a far parte del nostro ordinamento, dapprima attraverso l'art. 6 CEDU e la giurisprudenza della Corte costituzionale, e successivamente attraverso la previsione della “ragionevole durata” come elemento del giusto processo (art. 111 Cost.). Tale concetto sta ad indicare l'adeguatezza e proporzionalità alle concrete circostanze di causa, in funzione dell'effettività del diritto di azione e di difesa, non solo del complessivo lasso di tempo che intercorre tra l'inizio e la fine del processo, ma anche dei singoli termini processuali e delle singole fasi all'esito delle quali maturano, per le parti, preclusioni in ordine alla possibilità di svolgere ulteriormente determinate attività processuali⁶¹.

⁶⁰ V., in particolare, l'art. 281-*duodecies*, c.p.c. che configura un iter procedimentale particolarmente accelerato e concentrato nella prima udienza, e rimette alla valutazione discrezionale del giudice, circa la sussistenza di un “giustificato motivo”, la concessione di termini – peraltro, assai brevi – per precisare e modificare le domande, le eccezioni e le conclusioni, per indicare i mezzi di prova e produrre documenti, nonché per replicare e dedurre prova contraria.

⁶¹ Sul punto, mi sia consentito rinviare a N. PICARDI – R. MARTINO, *Termini. I. Diritto processuale civile*, in *Enc. Giur.*, XXXI, Roma, 1994, 17 ss., spec. 18. La giurisprudenza della Corte Costituzionale ha da tempo affrontato il problema del termine “congruo” (*rectius*: ragionevole), distinguendo innanzitutto la “durata” dalla “decorrenza”. Quanto al primo profilo, che qui interessa particolarmente, l'ampiezza

In effetti, il principio della “ragionevolezza”, nella sua specifica applicazione al fattore tempo, esige, per un verso, che il processo si svolga in maniera rapida, e, per altro verso, che le parti siano poste in grado di esercitare effettivamente le proprie difese: difatti, l’effettività della tutela giurisdizionale può risultare compromessa tanto dall’eccessiva durata del processo, quanto dall’eccessiva brevità dei singoli termini o delle singole fasi processuali.

6. Il potenziamento dell’ufficio per il processo in funzione dell’efficienza del sistema giudiziario: problematiche e prospettive. In particolare: a) il precariato e le carenze di organico

Come si è già accennato, il reclutamento del nuovo personale da destinare all’UPP (v. art. 11 d.l. n. 80/2021) ha rappresentato l’occasione per ridefinire compiti e funzioni dell’ufficio medesimo e per efficientarlo al fine di consentire alle nuove strutture organizzative di conseguire le «potenzialità di recupero dell’efficienza e dell’efficacia del sistema giudiziario [...] con la necessaria tempestività incrementando le risorse professionali e strumentali disponibili presso tali strutture, per consentire il funzionamento a regime»⁶².

Emerge chiaro l’obiettivo di perseguire una maggiore efficienza del sistema – di pari passo con la sua efficacia, da intendersi come qualità della risposta giurisdizionale in termini di effettività della tutela –,

della distanza temporale deve essere adeguata all’attività che si richiede alla parte onerata, con la conseguenza che termini eccessivamente brevi possono risultare irragionevoli, in quanto inadeguati all’attività richiesta. Tale adeguatezza deve sussistere tanto in riferimento all’interesse del soggetto che ha l’onere di compiere quella certa attività, quanto in relazione alla funzione assegnata all’istituto, in cui il termine opera, nel sistema dell’intero ordinamento giuridico: Corte Cost., 22 novembre 1962, n. 93, in *Giur. cost.*, 1962, 1371, con nota di S. SATTÀ; Corte Cost., 5 luglio 1968, n. 85, in *Riv. dir. proc.*, 1969, 463; Corte Cost., 23 marzo 1981, n. 42, in *Giur. cost.*, 1981, I, 275. Con ciò, viene ribadita la relatività del concetto in esame, perché in relazione alla sua durata il termine appare più o meno “congruo”, a seconda del peso attribuito, caso per caso, all’“interesse” del soggetto o alla “funzione” dell’istituto.

⁶² Così, l’ultimo *Considerato* del D.M. 26 luglio 2021, *Determinazione dei contingenti distrettuali del personale amministrativo a tempo determinato addetto all’ufficio per il processo ai sensi degli articoli 11 e 12 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all’attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l’efficienza della giustizia.*

non soltanto attraverso una semplificazione ed accelerazione dei riti, ma anche attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro del giudice.

Tale duplice obiettivo viene ribadito anche nella riforma Cartabia, tanto nel settore civile che nel settore penale. Così, accanto agli interventi riformatori diretti ad «assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo»⁶³, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 ha completato la previgente disciplina dell'ufficio per il processo, riaffermando il valore primario dell'organizzazione nel complessivo disegno riformatore della giustizia e introducendo – con particolare riguardo agli uffici giudiziari di merito – alcune novità dirette a meglio delineare la fisionomia dell'UPP, che era stata, peraltro, già formalizzata dal d.l. n. 80/2021⁶⁴.

⁶³ Così, l'art. 1, comma 5, lett. a), l. n. 206/2021. Mi riferisco, qui, soprattutto alle modifiche apportate al codice di procedura civile dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 149. Cfr., anche, la *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149*, cit., 6 (v., anche, *retro*, § 3, nota 11).

⁶⁴ In effetti, prima che il d.lgs. n. 151/2022 vedesse la luce, l'Allegato II al d.l. n. 80/2021 già prevedeva che agli uffici per il processo presenti presso i tribunali e le corti d'appello potessero essere affidate le seguenti mansioni: a) attività para-giurisdizionali o preparatorie e di supporto, tra cui organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, segnalazione dei fascicoli con caratteri di priorità di trattazione, condivisione di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento, analisi sui flussi di lavoro; b) attività di studio e attività d'udienza, tra cui studio dei fascicoli e predisposizione (ove prevista dall'ufficio di appartenenza) di schede riassuntive dei singoli procedimenti, supporto al giudice nel compimento delle attività pratico/materiali o di facile esecuzione, verifica di completezza del fascicolo e della regolare costituzione delle parti, controllo delle notifiche e del rispetto dei termini, della pendenza di istanze (e relativa gestione), supporto per bozze di provvedimenti semplici, ricerche di dottrina, normativa e giurisprudenza, supporto nell'individuazione di indirizzi giurisprudenziali sezionali; c) attività di raccordo con la cancelleria, quali spoglio delle nuove iscrizioni, verifica dei presupposti di priorità di trattazione, “scarico” dell'udienza, assistenza alla verbalizzazione in udienza, attività di notifica e comunicazione alle parti, gestione dei fascicoli informatici.

Successivamente, sempre con riferimento agli uffici giudiziari di merito, l'art. 5 d.lgs. n. 151/2022 ha disposto che: «All'ufficio per il processo civile costituito presso i tribunali ordinari e le corti di appello sono attribuiti uno o più fra i seguenti compiti: a) attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, quali: studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione; b) supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-bis del codice di procedura civile nonché nell'individuazione

Con riferimento alle caratteristiche essenziali del nuovo UPP – così come desumibili dallo spettro delle mansioni ad esso attribuite –, si è correttamente rilevato che si tratta di « una struttura evidentemente collaborativa, di coordinamento con le articolazioni interne dell'ufficio giudiziario e di comunicazione tra il momento giurisdizionale stretto e quello amministrativo» e che tale modulo organizzativo «affianca i giudici e le cancellerie dall'instaurazione di ciascun procedimento sino alla sua definizione», collocandosi «appunto, in una terra di mezzo in cui le due funzioni si incontrano, e delinea[ndo], pertanto, uno schema non più dualistico di rapporto tra il singolo magistrato e il proprio addetto, ma uno schema di lavoro in team il cui successo è rimesso al sinergico funzionamento di ciascuna unità operativa»⁶⁵. Il legislatore della

dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-*bis* del codice di procedura civile; c) raccordo e coordinamento fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari; d) raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale; e) supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici; f) assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attività dell'ufficio; g) supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione».

Da un lato, la disposizione *de qua* riepiloga (ma non integralmente) funzioni già attribuite all'ufficio per il processo dai precedenti testi di legge, ed effettivamente praticate negli uffici giudiziari secondo le previsioni dei diversi progetti organizzativi avviati all'inizio dell'anno 2022 con la presa di servizio da parte dei nuovi addetti UPP, nel frattempo reclutati in base all'art. 11 d.l. n. 80/2021. Dall'altro lato, la disposizione in esame menziona ulteriori compiti direttamente connessi all'introduzione di nuove norme e istituti nel codice di rito civile: le verifiche preliminari di cui all'art. 171-*bis* c.p.c. e gli incumbenti di cui al nuovo art. 348-*bis* c.p.c. (che regola le ipotesi di definizione accelerata dei giudizi in caso di inammissibilità o manifesta infondatezza dell'appello); la funzione di selezione dei presupposti di mediabilità della lite; l'assistenza per l'analisi dei flussi statistici; il supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici e per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione. Va, infine, notato che l'arricchimento delle funzioni più spiccatamente giurisdizionali, già prima evidenziato, trova eco nella eliminazione della condizione della "semplicità" del contenuto in relazione alle bozze di provvedimenti, la cui redazione può essere affidata agli addetti UPP. Nella stessa direzione, inoltre, sembra collocarsi l'attribuzione agli addetti medesimi di compiti di catalogazione, archiviazione e messa a disposizione di precedenti giurisprudenziali, che amplia, quanto meno nel tenore letterale, la funzione già prevista di supporto per indirizzi giurisprudenziali (soltanto "sezionali").

⁶⁵ Così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P. al sistema della giustizia civile nel perseguimento dell'obiettivo della ragionevole durata dei processi, tra aspetta-*

riforma sembra, dunque, essersi orientato verso una struttura flessibile, in cui dovrebbero convivere funzioni tratte da modelli, anche diversi tra loro, praticati a livello europeo ed internazionale⁶⁶. Tale peculiarità dell'UPP, che si presta ad essere concretamente attuata attraverso una pluralità di modelli organizzativi, è, del resto, confermata anche dal monitoraggio integrato quali-quantitativo, effettuato alla fine dell'anno 2022 dal Ministero della Giustizia con riferimento alle esperienze maturate nei singoli uffici giudiziari durante il primo periodo di attività dei nuovi addetti UPP⁶⁷. Dal monitoraggio, emerge, infatti che, in concreto, la nuova struttura è stata utilizzata nei diversi uffici giudiziari secondo una pluralità di modelli organizzativi⁶⁸.

tive e realtà: primi risultati di uno studio teorico-pratico, in questo *Volume*, 273 ss., 288. A riguardo, va sottolineato che la duplice natura delle mansioni degli addetti all'ufficio per il processo (da un lato di supporto all'attività decisoria dei magistrati, dall'altro connessa alle attività amministrative delle cancellerie) rappresenta l'angolo visuale adottato per l'analisi delle mansioni da parte dello stesso Ministero della Giustizia. Cfr., sul punto, MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Circolare 21 dicembre 2021, Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, § 7: «Appare di manifesta chiarezza la duplice competenza attribuita a questa nuova qualifica, da un lato, inserita in una struttura, guidata dai magistrati giudicanti, preposta alla corale attività che segue l'iter procedimentale di una controversia, sino alla sua decisione e alla motivazione di tale decisione e, dall'altro, inserita a pieno titolo tra i ranghi del personale amministrativo».

⁶⁶ Per essenziali riferimenti agli istituti presenti nel panorama europeo ed internazionale, cfr. ancora A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 289 ss. Per un'approfondita analisi dei modelli stranieri di riferimento, cfr. F. AULETTA, *L'Ufficio del Processo*, cit., 942 ss.; S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo*, cit., 263 ss.; da ultimo, S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo* (testo provvisorio), cit., §§ 5-8.

⁶⁷ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Circolare 28 dicembre 2022, Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR sul funzionamento degli Uffici giudiziari: Report*, § 4, ove, nell'analisi dei risultati relativi ai processi chiave di funzionamento degli uffici giudiziari, viene, di volta in volta, evidenziata la varietà dei modelli organizzativi adottati nei diversi uffici di merito.

⁶⁸ Cfr., ancora, MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR*, cit., § 4, ove, ad esempio, con riferimento all'attività di studio dei fascicoli, si precisa: «Numerose le modalità organizzative del lavoro degli AUPP adottate dagli uffici, in particolare emergono modelli organizzativi: *one-to-one* (un AUPP per Magistrato); abbinamento AUPP-fascicolo; assegnazione AUPP al Col-

Seguendo il filo rosso del necessario connubio tra efficienza del processo ed effettività della tutela giurisdizionale, viene spontaneo chiedersi se la nuova struttura organizzativa possa effettivamente conseguire, congiuntamente, entrambi gli obiettivi: in particolare, se essa possa concretamente contribuire ad abbattere l'arretrato e prevenirne la formazione, garantendo la ragionevole durata del processo e, allo stesso tempo, possa salvaguardare anche la qualità della risposta giurisdizionale.

È certamente presto per fare delle valutazioni. Molto dipenderà da come saranno in concreto attuati i principi, i criteri direttivi, le norme e gli atti che definiscono le attività e la composizione della nuova struttura. Come si è già accennato, l'UPP è stato configurato come uno strumento flessibile, che si presta ad essere, in concreto, attuato secondo diversi modelli organizzativi.

È possibile, peraltro, individuare, sin d'ora, alcuni snodi essenziali, in relazione ai quali possono emergere delle criticità o, al contrario, degli aspetti positivi⁶⁹.

In primo luogo, non si può tacere che la nuova struttura organizzativa sconta un vero e proprio «difetto di origine»⁷⁰, rappresentato dal carattere precario del rapporto di lavoro dei nuovi funzionari addetti all'UPP⁷¹, reclutati con le risorse derivanti dal PNRR (acquisibili ed utilizzabili in un orizzonte temporale circoscritto). Ne deriva che, in tutti i tribunali e le corti d'appello, gli uffici per il processo sono composti, per lo più, da personale inevitabilmente assunto a tempo determinato, a cui non sono state date chiare prospettive professionali.

Già nei primi mesi del 2023 è apparso evidente il dato negativo di un eccessivo *turn over* del personale, con conseguente dispersione delle professionalità acquisite. A distanza di poco più di un anno dall'assunzione, oltre un quarto dei nuovi funzionari addetti all'UPP ha lasciato

legio o Sezione; «mini-pool» (AUPP assegnati a un numero ristretto di Magistrati); AUPP assegnati a macroaree tematiche; modelli ibridi».

⁶⁹ Su alcuni di questi aspetti si soffermano i contributi della parte terza del presente *Volume*: cfr., O. GENOVESI, *L'Ufficio per il Processo: criticità di medio-lungo periodo di una struttura nata per efficientare il sistema giustizia*, 247 ss.; A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 273 ss.; ANT. ROMANO, *L'Ufficio per il Processo*, cit., 313 ss.; A. EVANGELISTA, *Analisi statistica degli uffici giudiziari dei distretti di L'Aquila e Potenza*, 343 ss.

⁷⁰ Così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 286.

⁷¹ Sul punto, cfr. O. GENOVESI, *L'Ufficio per il Processo*, cit., 260 ss., spec. 268. Cfr., altresì, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 281 e 286.

l'incarico, probabilmente attratto da altri concorsi pubblici a tempo indeterminato⁷². Nel frattempo, però, gli stessi funzionari, prima di iniziare la propria attività, avevano ricevuto la formazione prevista da apposita circolare ministeriale⁷³, e successivamente avevano beneficiato di una specifica formazione all'interno degli uffici, in taluni casi erogata anche dalle università⁷⁴.

È appena il caso di sottolineare che l'eccessivo *turn over* degli addetti UPP pone, non solo, la questione dello spreco di risorse e di dispersione di professionalità, ma anche il problema di una vera e propria carenza dei nuovi organici dei funzionari addetti UPP. In una lettera indirizzata al Ministro della Giustizia in data 23 novembre 2023, 16 presidenti di corte d'appello (su 26) hanno evidenziato che «per i funzionari addetti all'ufficio per il processo vi è un continuo stillicidio di abbandoni determinato dalla partecipazione a concorsi per posti a tempo indeterminato più appetibili, con una scopertura che a breve arriverà al 50%»⁷⁵. Nella

⁷² Cfr., A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 286, testo e nota 26, che richiama il dato numerico riferito da C. CASTELLI, *Per raggiungere gli obiettivi del PNRR è necessario un salto di qualità ed abbandonare una falsa bulimia riformatrice*, in *Giustizia insieme.it*, 20 luglio 2023. Con riferimento all'ambito territoriale in cui ha operato l'Università d'Annunzio, va, ad esempio, segnalato il dato relativo al Tribunale di Chieti, presso cui «sin da subito si è verificato un decremento di nuovi addetti da 22 a 16»: così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 297.

⁷³ Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Circolare 21 dicembre 2021, Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*; ID., *Circolare 11 febbraio 2022, Formazione del personale con la qualifica di addetto all'ufficio per il processo*.

⁷⁴ Ad esempio, l'Università d'Annunzio ha svolto un'intensa attività formativa degli addetti UPP del Tribunale di Lagonegro, sia nel settore civile che nel settore penale. Ha, altresì, svolto diversi incontri formativi degli addetti UPP e del personale delle cancellerie della Corte d'Appello di L'Aquila e dei Tribunali di Chieti e Pescara. Maggiori informazioni sulle richiamate attività formative sono riportate nel *Report analitico dell'attività di formazione teorico-pratica*, redatto in relazione agli output previsti dal Progetto nell'ambito della Linea di intervento 3, Azione 3.2. Sulla specifica ed assai ampia attività formativa erogata a favore degli addetti UPP del Tribunale di Lagonegro, cfr. anche ANT. ROMANO, *L'Ufficio per il Processo e la "scheda del processo"*, cit., 324 ss.

⁷⁵ Cfr. V. BISBIGLIA – A. MASCALI, *Corti d'Appello contro Nordio: "manca la metà del personale"*, in *Il Fatto quotidiano*, sabato 2 dicembre 2023, 4, da cui è tratto anche il virgolettato riferito alla lettera inviata dai Presidenti di Corti d'Appello al Ministro della Giustizia. Dalla stessa fonte giornalistica si apprende che tra i firmatari vi sono i Presidenti delle Corti d'Appello più grandi: Roma, Milano, Napoli, Palermo, Bari, Catania, Torino, Genova, Bologna e Firenze.

stessa lettera si segnala, contestualmente, la grave scoperta dell'organico del personale giudiziario con contratto a tempo indeterminato, evidenziando che «oggi molti uffici sopravvivono solo grazie all'apporto dei funzionari dell'ufficio per il processo, che però in tal modo vengono assegnati ad attività di cancelleria e vengono distolti dal loro principale scopo istituzionale di supporto alla giurisdizione»⁷⁶.

7. (Segue): b) il rafforzamento delle funzioni “a supporto” della giurisdizione e la necessità di elaborare nuovi modelli organizzativi

Pur nel contesto di cui sopra, che desta un serio allarme per l'immediato futuro, va comunque evidenziato che, secondo quanto risulta dalle attività di monitoraggio del Ministero della Giustizia⁷⁷, l'avvio a pieno regime della struttura dell'UPP in tutti gli uffici giudiziari di merito ha prodotto, quanto meno con riferimento all'anno 2022, risultati certamente positivi per quanto riguarda i tempi della giustizia, con particolare riferimento alla riduzione della durata media dei procedimenti e all'abbattimento dell'arretrato. In effetti, molti uffici giudiziari interpellati nell'attività di monitoraggio hanno evidenziato la velocizzazione dei tempi di redazione dei provvedimenti, la riduzione dell'arretrato, la maggiore speditezza dei procedimenti e l'aumento della produzione di provvedimenti giurisdizionali (specialmente quelli seriali o più semplici)⁷⁸. Questo dato trova conferma anche in riferimento all'ambito territoriale più ristretto in relazione al quale l'Università d'Annunzio ha svolto la propria attività di ricerca. Tanto la Corte d'Appello di L'Aquila quanto i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro hanno registrato una riduzione dell'arretrato e della durata media dei procedimenti. Ciò

⁷⁶ Vedi la nota precedente.

⁷⁷ Mi riferisco, qui, soprattutto all'esito del monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il Processo, effettuato dal Ministero della Giustizia, relativamente all'anno 2022, per valutare gli impatti del PNRR sul funzionamento degli uffici giudiziari: cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR*, cit., § 4.

⁷⁸ Cfr. ancora MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR*, cit., § 4, specialmente quanto riportato a proposito del Processo 7 “Supporto all'attività decisoria”.

non soltanto per l'anno 2022, ma anche con riguardo al primo semestre dell'anno 2023⁷⁹.

Gli esiti del richiamato monitoraggio ministeriale aiutano a comprendere il ruolo svolto dall'UPP nel perseguire i miglioramenti sopra evidenziati con riferimento all'efficacia del processo. Nel più volte richiamato Report del Ministero della Giustizia è stata individuata una specifica area di impatto, denominata “tempi della giurisdizione”, alla quale sono stati ricondotti quattro processi chiave di funzionamento degli uffici giudiziari, considerati strettamente funzionali agli obiettivi dell'abbattimento dell'arretrato e della riduzione della durata media dei procedimenti: studio dei fascicoli; organizzazione delle udienze e del ruolo; supporto all'attività istruttoria; supporto all'attività decisoria. Con riguardo all'organizzazione delle udienze e del ruolo emerge una certa discontinuità tra i diversi uffici giudiziari nel fare ricorso alla nuova struttura organizzativa, e soltanto in alcuni uffici è stata affidata agli addetti all'UPP, in sinergia con i magistrati, l'intera organizzazione delle udienze e del ruolo. Viceversa, quanto allo studio dei fascicoli l'esito del monitoraggio ha evidenziato che gli uffici giudiziari hanno

⁷⁹ Per i risultati di una indagine statistica relativa agli anni 2019 – 2021, cfr. A. EVANGELISTA, *Analisi statistica degli uffici giudiziari*, cit., 343 ss.

Successivamente, nell'ambito del progetto di ricerca, la dott.ssa Evangelista ha effettuato un confronto, con riferimento specifico ai due indicatori della durata media dei procedimenti civili e della riduzione dell'arretrato, tra i dati riferiti all'anno 2021 e quelli riferiti all'anno 2022, nonché tra quest'ultimi e quelli del primo semestre 2023.

Nel confronto tra l'anno 2021 e l'anno 2022, l'indicatore relativo alla durata media dei procedimenti civili evidenzia una riduzione in quasi tutti gli uffici giudiziari esaminati. Merita di essere segnalato il dato relativo al Tribunale di Lagonegro, con una riduzione di circa il 36%. L'indagine svolta nel primo semestre dell'anno 2023 ha mostrato un *trend* positivo dell'indicatore. Spicca il dato della Corte d'Appello di L'Aquila, con una durata media di 340 gg. nel 1° sem. 2023, e va comunque registrata positivamente una certa diminuzione verificatasi negli altri uffici giudiziari.

Quanto poi all'altro indicatore, relativo alla riduzione dell'arretrato, dal confronto tra l'anno 2021 e l'anno 2022, e successivamente tra quest'ultimo anno e il 1° semestre del 2023, emerge una generale riduzione dell'arretrato in tutti gli uffici in esame, nella misura sotto riportata in dettaglio. La Corte d'Appello di L'Aquila registra una prima diminuzione del 23% (2022 vs. 2021) ed una successiva del 30,31% (2022 vs. 1° sem. 2023). Il Tribunale di Chieti registra una prima diminuzione del 15% (2022 vs. 2021) ed una successiva del 36,36% (2022 vs. 1° sem. 2023). Il Tribunale di Pescara registra una prima diminuzione del 20% (2022 vs. 2021) ed una successiva del 20,08% (2022 vs. 1° sem. 2023). Infine, il Tribunale di Lagonegro registra una prima diminuzione del 9% (2022 vs. 2021) ed una successiva di circa l'1% (2022 vs. 1° sem. 2023).

destinato a tale attività la maggior parte delle risorse umane ricevute⁸⁰. Con riferimento, poi, al supporto all'attività istruttoria, si è registrato un diffuso coinvolgimento degli addetti UPP nell'assistenza al giudice istruttore presso i tribunali⁸¹. Infine, proprio con riferimento alle azioni di supporto all'attività decisoria (determinazione del contenuto del provvedimento finale, sua formazione e successiva adozione) il Report di monitoraggio ha evidenziato che, nella maggior parte degli uffici giudiziari, sia di primo che di secondo grado, agli addetti è stata affidata la predisposizione di bozze di provvedimenti, talvolta trattandosi di provvedimenti seriali o di complessità medio-bassa, talaltra di bozze di provvedimenti complessi⁸².

È appena il caso di rilevare che la ricerca effettuata dall'Università d'Annunzio, con riferimento al più circoscritto ambito territoriale rappresentato dalla Corte d'Appello di L'Aquila e dai Tribunali di Chieti e Pescara, conferma gli esiti del monitoraggio a livello nazionale, da cui risulta che in moltissimi uffici giudiziari gli addetti UPP sono stati chiamati ad affiancare i giudici nei compiti attinenti all'esercizio dell'attività giurisdizionale. Anche nell'ambito territoriale sopra richiamato, l'indagine dell'Università d'Annunzio ha evidenziato «un rafforzamento delle competenze e funzioni più spiccatamente giurisdizionali rimesse a queste risorse, che sembrano essere – sempre più – gradualmente as-

⁸⁰ Così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 293 s., la quale evidenzia che, in molte corti d'appello, gli addetti UPP vengono regolarmente impiegati nella fase di cd. spoglio e ad essi viene demandata la redazione di schede preparatorie finalizzate ad individuare eventuali esigenze di priorità nella trattazione o i giudizi immediatamente definibili; mentre in diversi tribunali ai funzionari *de quibus* sono affidate attività di verifica della completezza dei fascicoli, di redazione di schede riassuntive dei processi, di controllo della regolare costituzione delle parti, di predisposizione di proposte conciliative e di ricerca giurisprudenziale.

⁸¹ Cfr., ancora A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 294, che richiama, più nello specifico, il coinvolgimento degli addetti nella gestione delle istanze, nella fase di valutazione delle prove da ammettere e della regolarità delle notifiche, nella verbalizzazione delle escussioni testimoniali e nella predisposizione di provvedimenti da adottare in udienza.

⁸² Proprio in relazione alle azioni di supporto all'attività decisoria, molti uffici giudiziari interpellati nell'attività di monitoraggio hanno evidenziato la velocizzazione dei tempi di redazione dei provvedimenti, la riduzione dell'arretrato, la maggiore speditezza dei procedimenti e l'aumento della produzione di provvedimenti giurisdizionali (specialmente quelli seriali o più semplici): v. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR*, cit., § 4, specialmente quanto riportato a proposito del Processo 7 "Supporto all'attività decisoria".

sorbite nell'orbita del corpo dei magistrati che compongono gli uffici giudiziari per "smaltire" parte dei carichi dei rispettivi ruoli»⁸³.

L'ampio coinvolgimento degli addetti nella "preparazione" della decisione – che si spinge, in molti casi, fino al punto della determinazione del suo stesso contenuto, quanto meno in bozza, anche nel caso di provvedimenti complessi – trova una sua oggettiva giustificazione nella circostanza che la rimessione della causa in decisione rappresenta, da sempre (si potrebbe dire), il «collo di bottiglia» del nostro processo di cognizione, essendo evidente che la decisione richiede al giudice un impegno non indifferente nella lettura del fascicolo⁸⁴. Considerato che gli obiettivi di abbattimento dell'arretrato e di riduzione della durata media dei processi, considerati prioritari nel PNRR, richiedono, di necessità, di abbreviare *in primis* i tempi della decisione, non stupisce affatto che sin dall'inizio sia stato fatto ampio ricorso al supporto degli addetti nello studio del fascicolo e nella predisposizione delle bozze di provvedimenti, in un primo momento soltanto di quelli semplici (eventualmente seriali) e in un momento successivo anche di quelli complessi⁸⁵.

Sembrerebbe, quasi, che l'impiego degli addetti a "supporto" di funzioni più spiccatamente giurisdizionali trovi una sua pregnante giustificazione in una sorta di "stato di necessità" che attanaglia i giudici nell'esercizio della giurisdizione e che impedisce agli stessi di abbreviare i tempi della decisione.

Se, per i motivi anzidetti, certe scelte organizzative si possono anche comprendere, ciò non toglie che esse sollevano delle perplessità e presentano delle criticità, da diversi punti di vista.

In primo luogo, dato che l'esito finale dell'attività giurisdizionale resta pur sempre imputabile al giudice che ha pronunciato la sentenza, l'impiego dell'addetto a supporto di funzioni prettamente giurisdizionali implica inevitabilmente che egli operi – quanto meno in questa fase – a stretto contatto del giudice cui è imputata la responsabilità del provvedimento finale, come una sorta di assistente personale del magistrato.

⁸³ Così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 300, ed *ivi*, 295 ss. ampie indicazioni sui risultati dell'indagine di monitoraggio condotta dall'Università con specifico riferimento alla Corte d'Appello di L'Aquila e ai Tribunali di Chieti e Pescara.

⁸⁴ Su quest'ultimo aspetto, che discende dalle caratteristiche del nostro processo di cognizione, riconducibile al modello del processo "fascicolo", cfr. quanto si dirà, *infra*, nel successivo § 8, testo e note 93 - 98.

⁸⁵ Vedi, *supra*, quanto detto nel testo e nella nota 82.

Sta di fatto, però, che l'organizzazione del lavoro prefigurata dal legislatore – e comunque proposta e suggerita nei diversi provvedimenti di natura secondaria e negli atti adottati nella materia in esame dal Ministero della Giustizia e dal Consiglio Superiore della Magistratura – è quella del *Team working*, che permette una più agevole condivisione delle conoscenze e diffusione delle buone pratiche tra magistrati ed addetti.

Come si è appena accennato, tale modello trova però resistenza nella sua applicazione da parte di molti uffici, in cui gli addetti operano sostanzialmente secondo il modello *One-to-One*, che ricalca il modello operativo dei tirocinanti *ex art.* 73 d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (conv., con modif., nella l. 9 agosto 2013, n. 98). In altri termini, i nuovi funzionari svolgono, in prevalenza, la propria attività come una sorta di assistenti personali del magistrato o del personale di cancelleria, a cui sono associati in modo esclusivo e continuativo, e dai quali vengono formati.

Il modello *One-to-One*, benché molto semplice da adottare e comodo per svolgere la necessaria formazione iniziale, presenta, tuttavia, diversi svantaggi, che potrebbero compromettere la solidità della struttura e l'efficienza del funzionamento degli uffici nel loro complesso. In particolare, il modello in esame non consente agli addetti di avere una visione globale del funzionamento degli uffici e non fornisce loro la possibilità di acquisire una molteplicità di competenze, che rimangono, invece, tipicamente limitate ad una specifica materia, o parti di essa, e risultano dipendenti dalla disponibilità, dalle esperienze e dalle esigenze delle figure 'tutor'. Tale modello, inoltre, non permette una intercambiabilità degli addetti, che invece può rivelarsi molto utile in caso di loro assenza dal lavoro. Infine, esso non permette di standardizzare e bilanciare adeguatamente il carico di lavoro tra gli addetti.

Per mitigare questo rischio e per promuovere la diffusione di buone pratiche ed uniformare la gestione dei procedimenti e la redazione dei provvedimenti, può essere utile il ricorso a "turnazioni" degli addetti tra le varie sezioni ed i vari giudici, permettendo loro di confrontarsi con diversi approcci, su materie diverse, evitando in questo modo anche l'eccessiva personalizzazione del rapporto tra giudice e addetto. Sempre nella prospettiva di un modello organizzativo volto a superare quello *One-to-One*, che attualmente sembra del tutto prevalente, l'attività degli addetti dovrebbe, ad esempio, includere la compilazione delle schede riassuntive del processo (sia nel settore civile che in quello penale), secondo format condivisi da tutti i magistrati che operano in quel determinato settore, o quanto meno da tutti i magistrati che ap-

partengono ad una medesima sezione. Ancora, l'attività degli addetti dovrebbe indirizzarsi anche verso l'utilizzo, all'interno del medesimo ufficio giudiziario, di modelli e tecniche redazionali condivisi per garantire maggiore sintesi e chiarezza espositiva. Nella medesima prospettiva, il lavoro in team, all'interno della nuova struttura organizzativa, dovrebbe anche comportare il trasferimento delle buone pratiche e delle conoscenze avanzate di utilizzo degli strumenti informatici e degli applicativi a favore del personale meno preparato in tal senso. Né si possono trascurare ulteriori attività che orientano l'UPP verso il diverso modello del *team working*, quali il supporto alla anonimizzazione dei provvedimenti tramite la diffusione dell'utilizzo di modelli appositi e condivisi da tutti magistrati, secondo prototipi software appositamente sviluppati, e la collaborazione degli addetti, con i magistrati dell'ufficio, alla raccolta, massimazione e classificazione dei provvedimenti dell'ufficio medesimo, da inserire nelle banche dati locali di giurisprudenza civile e penale⁸⁶.

Nella elaborazione di un diverso modello organizzativo, un altro aspetto importante riguarda la necessità di non assegnare agli addetti mansioni meramente amministrative e, contestualmente, di definire con chiarezza la ripartizione del tempo tra i compiti di supporto alla giurisdizione ed i compiti di raccordo con le cancellerie.

Al fine di aumentare l'efficienza degli uffici si dovrebbero, poi, definire con maggiore precisione le competenze degli addetti sotto i vari profili (competenze ed esperienze nelle varie materie giuridiche, competenze informatiche e statistiche), in modo da facilitare l'assegnazione dei compiti e massimizzare l'efficacia dei risultati ottenuti. Dovrebbero, poi, essere individuate le responsabilità delle principali attività e definiti degli indicatori chiave di prestazione (*key performance indicator* o KPI) per monitorare l'efficienza nello svolgimento delle diverse attività.

Resta, tuttavia, inteso che l'adozione di un modello diverso rispetto a quello *One-to-One* potrà apportare in futuro maggiori benefici, soltanto a patto di evitare – tramite l'offerta di chiare prospettive concorsuali – che si disperdano le professionalità acquisite (rendendo, così, so-

⁸⁶ Queste ultime attività sono state in concreto sperimentate nell'ambito della ricerca condotta dall'Università d'Annunzio. Si segnala, qui, in particolare la creazione e l'implementazione di una banca dati della giurisprudenza penale del Distretto di Corte d'Appello di L'Aquila: cfr. F. FIORAVANTI – G. MATRICARDI – E. SICHETTI, *Una banca dati di sentenze*, cit., 113 ss. V. anche, *retro*, § 4, note 24 - 27.

stanzialmente inutile l'investimento effettuato per la formazione degli addetti UPP) e di investire fortemente sulle dotazioni infrastrutturali, specialmente informatiche, e sulla formazione del personale. A tale riguardo, però, il disperato grido di dolore dei presidenti delle corti d'appello italiane non lascia ben sperare⁸⁷.

8. (Segue): c) la qualità della risposta giurisdizionale e il principio di effettività della tutela

Al di là della individuazione del modello organizzativo più adeguato a conseguire gli obiettivi di efficienza ed efficacia del processo, residuano comunque forti perplessità. Tenendo conto dei compiti assegnati all'UPP dalla normativa di riferimento e delle attività effettivamente svolte presso la totalità degli uffici giudiziari di merito, si pone, infatti, il problema se il nuovo modulo organizzativo sia veramente in grado di perseguire gli obiettivi dell'abbattimento dell'arretrato e della riduzione dei tempi medi del processo, garantendo – allo stesso tempo – una qualità della risposta giurisdizionale non inferiore a quella che veniva assicurata prima della introduzione dell'ufficio per il processo, quando ogni singolo magistrato era tenuto ad esercitare la giurisdizione senza che le attività preparatorie e di supporto ai suoi compiti venissero affidate ad altri⁸⁸.

Con riferimento alle attività demandate all'UPP dall'art. 5, lett. a) e b), d. lgs. n. 151/2022 è stato anche sollevato un dubbio di legittimità costituzionale che, pur riguardando direttamente l'attribuzione di tali compiti alla nuova struttura, investirebbe, tuttavia, l'intero impianto dell'ufficio per il processo, per contrasto con l'art. 102, comma 1, Cost., secondo cui «la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario»⁸⁹.

⁸⁷ V., *retro*, § 6, testo e note 75 e 76.

⁸⁸ A proposito dei possibili rischi che si potrebbero correre nell'uso che si farà del nuovo strumento organizzativo, S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo* (testo provvisorio), cit., § 13, osserva: «Il principale tra questi rischi mi sembra quello che l'UPP venga visto esclusivamente come una misura congiunturale finalizzata allo smaltimento dell'arretrato. Se dovesse prevalere questa logica (che sembra, per la verità, avere a tratti ispirato lo stesso legislatore, almeno quello “emergenziale” del d.l. 80/21), risulterebbe giustificato il timore che il raggiungimento degli obiettivi del PNRR possa avvenire a scapito della qualità della risposta giurisdizionale».

⁸⁹ Mi riferisco alle incisive considerazioni, sul punto, di C. DELLE DONNE, *La fase introduttiva, la prima udienza e i provvedimenti del giudice istruttore* (artt. 163,

Nei processi dichiarativi, infatti, la giurisdizione viene esercitata dal giudice, «senza possibilità di immaginare fasi che, solo perché artificialmente bollate come “preparatorie ai compiti del magistrato”, non siano del tutto gestite o verificate da quest’ultimo in prima persona»⁹⁰.

163-bis, 164, 165, 166, 167, 168-bis, 171, 171-bis, 171-ter, 182, 183, 184, 185, 187 c.p.c.), in R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023, 268 ss., 309 ss., spec. 311, secondo cui bisogna distinguere bene tra le attività non giurisdizionali, che dovrebbero essere sottratte al magistrato ed affidate alla nuova struttura, e le attività di “supporto” «in segmenti che, come molti di quelli individuati dalle lett. a) e b) dell’art. 5 del d. lgs. n. 151/2022, sono la “funzione giurisdizionale”». L’A. precisa che il vero banco di prova della riforma sarà rappresentato proprio dalla capacità di distinguere: «Il “supporto” dell’ufficio per il processo deve, cioè, preservare lo zoccolo duro della funzione giurisdizionale non cooperando/partecipando al suo svolgimento ma alleggerendo il magistrato da incombeni “altri” affinché le sue energie siano incanalate nella gestione globale (il tanto decantato *case management*) del processo. In caso contrario la cura sarebbe di gran lunga peggiore del male e aprirebbe una grave questione di legittimità costituzionale dell’intero impianto dell’ufficio per il processo per contrasto con l’art. 102 Cost.».

⁹⁰ Cfr., C. DELLE DONNE, *La fase introduttiva*, cit., 310, testo e nota 40. A parere dell’A., quasi tutte le attività previste dall’art. 5, lett. a) e b), d. lgs. n. 151/2022 (studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione, supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall’articolo 171-bis del codice di procedura civile nonché nell’individuazione dei procedimenti contemplati dall’articolo 348-bis del codice di procedura civile) non sono attività “preparatorie ai compiti del magistrato”, come la lettera della disposizione in esame vorrebbe far intendere, ma sono, esse stesse, la funzione giurisdizionale. Esse rappresentano «il *proprium* del giudizio e devono restare appannaggio esclusivo del magistrato». D’altra parte, sempre secondo Clarice Delle Donne, non si può pensare di avviare al problema rimarcando che comunque spetta al magistrato la verifica sull’attività svolta dall’UPP: «[Il magistrato], è appena il caso di notare, dovrebbe comunque studiare *ex novo* ed in prima persona il fascicolo e non certo basarsi, ad esempio, sulle schede riassuntive o su schemi di provvedimento, su filtri provenienti, cioè, *a non iudice*. Sicché delle due l’una. O il magistrato, a fronte dello schema di provvedimento o della scheda riassuntiva predisposti dal personale dell’ufficio per il processo, studia comunque *ex novo* il fascicolo, ed allora è inutile quella attività “di supporto” ed anzi il lavoro del giudice finisce per duplicarsi. O, al contrario, il magistrato tende ad “affidarsi” al lavoro compiuto dall’ufficio, caso nel quale si pongono seri problemi di costituzionalità perché la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati *ex art. 102 Cost.* e non può essere in alcun modo integrata/partecipata con apporti esterni. Il che è vero anche se il personale dell’ufficio è formato e particolarmente qualificato perché resta il fatto che è altro rispetto a quei “magistrati istituiti e regolati dalle norme sull’ordinamento giudiziario” cui soli compete, per Costituzione, la funzione giurisdizionale in ogni suo segmento».

Il dubbio di legittimità costituzionale appare certamente serio e non del tutto privo di fondamento. In senso contrario si è, peraltro, rilevato che le attività in parola – pur quando molto vicine e direttamente connesse con l’adozione della decisione (come, ad es., la predisposizione di bozze di provvedimenti) – sono espressamente qualificate dalla legge in termini di strumentalità rispetto all’azione del giudice e sono, quindi, rimesse alla sua verifica finale, in quanto il magistrato rimane unico responsabile dei provvedimenti decisori, sotto il profilo tanto formale quanto sostanziale⁹¹.

Non sono del tutto convinto che lo schermo formale della responsabilità in capo al giudice dei provvedimenti decisori da lui emessi – per quanto “preparati” o “supportati” dagli addetti UPP o da tirocinanti o dagli stessi GOP che operano all’interno dell’ufficio per il processo – consenta di superare il dubbio di costituzionalità in parola⁹². Tuttavia, pur volendo valorizzare lo schermo formale della responsabilità del giudice “professionale” per i provvedimenti decisori da lui emessi, restano comunque forti perplessità in ordine alla circostanza che l’aumentata efficienza, assicurata ai giudizi di merito attraverso la nuova struttura organizzativa, non vada a discapito della qualità della risposta giurisdizionale e, in ultima analisi, del diritto degli utenti della giustizia ad una tutela giurisdizionale effettiva.

In altri termini, credo che sia legittimo chiedersi se la nuova organizzazione del lavoro all’interno degli uffici giudiziari – sperimentata nella pratica soprattutto secondo il modello *One to One*, attraverso l’affidamento al personale dell’ufficio per il processo di compiti strettamente inerenti al *proprium* del giudizio (in specie, studio del fascicolo e predisposizione di bozze di provvedimenti) – assicuri un risultato che sia in qualche modo qualitativamente comparabile a quello che può essere garantito quando tali compiti vengano svolti, in prima persona, dal giudice professionale.

⁹¹ Sul punto, cfr. G. IOANNIDES, *L’efficientamento della giustizia*, cit., 28 s., ed *ivi* i necessari riferimenti di dottrina.

⁹² In ogni caso, anche con riferimento alla questione della responsabilità per l’attività giurisdizionale esercitata dall’organo decidente si pongono non pochi problemi, che coinvolgono la stessa garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per legge (art. 25 Cost.), specialmente quando ai giudici di pace onorari che operano nell’UPP siano state affidate attività “preparatorie” o di “supporto” unitamente alla delega di funzioni giurisdizionali: sulla complessa questione, che peraltro non è possibile esaminare in questa sede, mi sia consentito rinviare a R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità*, cit., 183 ss.

Al fine di rispondere a tale quesito, e concentrando ad esempio l'attenzione sull'accertamento dei fatti e sul regime dell'istruzione probatoria, sembra opportuno richiamare la distinzione – autorevolmente prospettata da Bruno Cavallone⁹³ – tra due modelli di processo, empiricamente identificabili: il modello del processo come “udienza” e il modello del processo come “fascicolo”⁹⁴.

Tale distinzione corrisponde, peraltro, in buona sostanza, a quella tra processo “orale” e processo “scritto”, di chiovendiana memoria⁹⁵. Il tema, in generale, è stato trattato da studiosi autorevoli. Ciò mi consente di rinviare all'analisi di Bruno Cavallone in ordine alla strutturazione e alle implicazioni ricollegate ai due diversi modelli. Qui mi limiterò, semplicemente, a richiamarne gli elementi di differenziazione e le peculiari caratteristiche.

Da un lato, ci sono dunque i processi (essenzialmente) “orali” o processi “udienza”. Si tratta di procedimenti costruiti in funzione di una “udienza” conclusiva, dedicata alla discussione della causa, ma prima ancora alla acquisizione delle prove, che possono essere formate contestualmente ovvero tratte dagli atti di una precedente fase istruttoria da svolgersi in poche udienze ravvicinate. Nel processo “orale” (o processo “udienza”) il materiale per il giudizio di fatto sarà molto ridotto, sia

⁹³ Cfr. B. CAVALLONE, *Riflessioni sulla cultura della prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 947 ss., spec. § 8.

⁹⁴ Sui modelli di formazione del giudizio di fatto e sulla ricerca della verità nel processo, di particolare interesse sono le contrapposte opinioni di Michele Taruffo e Bruno Cavallone: cfr. M. TARUFFO, *La semplice verità. Il giudice e la costruzione dei fatti*, Roma – Bari, 2009; B. CAVALLONE, *In difesa della veriphobia*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 1; M. TARUFFO, *Contro la veriphobia. Osservazioni sparse in risposta a B. Cavallone*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 995. Cfr., altresì, S. CHIARLONI, *La verità presa sul serio*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, 695; ID., *Riflessioni microcomparative su ideologie processuali e accertamento della verità*, in *Scritti in onore di Nicola Picardi*, a cura di A. BRIGUGLIO – R. MARTINO – A. PANZAROLA – B. SASSANI, vol. I, Pisa, 2016, 583; L. DITTRICH, *La ricerca della verità nel processo civile: profili evolutivi in tema di prova testimoniale, CTU e fatto notorio*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 108; M. TARUFFO, *Verità e prova nel processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 1305.

⁹⁵ È sufficiente qui richiamare il famoso saggio che tenne a battesimo la nascente Rivista di diritto processuale: G. CHIOVENDA, *Sul rapporto tra le forme del procedimento e la funzione della prova*, in *Riv. dir. proc.*, 1924, 1 ss. Il modello del processo “udienza” corrisponde nella sostanza al processo “orale”, mentre il modello del processo “fascicolo” corrisponde al processo “scritto”. Da ultimo, sulla oralità cfr. le sintetiche ma efficaci riflessioni di S. CHIARLONI, *Riflessioni minime sui paradossi della giustizia civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 131 ss., spec. § 2.

per i limiti temporali dell'udienza (o delle poche udienze ravvicinate di chiovendiana memoria), sia per la necessità degli avvocati di focalizzare l'attenzione su pochi e vistosi elementi, così da evitare che il giudice del fatto si distraiga o si confonda. Di conseguenza risulteranno correlativamente selezionate anche le prove, in quanto destinate alla valutazione "immediata" del giudice⁹⁶.

Dall'altro lato, ci sono i processi (essenzialmente) "scritti" o processi "fascicolo". Si tratta di procedimenti che si caratterizzano per il progressivo accumulo di "carte" in un fascicolo (atti difensivi e memorie depositate dalle parti; documenti prodotti dalle parti; verbali delle udienze; eventuali provvedimenti del giudice relativi alla trattazione ed istruzione; ecc.)⁹⁷. Ciò in vista di una decisione che sarà deliberata nei tempi dovuti, quando il giudice "leggerà" le "carte" e, sulla base di questa lettura (attenta, si spera), assumerà tutte le informazioni per emettere una decisione razionale (e ponderata, si spera). In altri termini, il processo scritto o processo fascicolo si caratterizza per il fatto che il fascicolo non ha limiti di capienza e per la circostanza che può restare a disposizione del giudice e delle parti, senza particolare fretta. Di conseguenza, le parti –sgravate della necessità della preparazione di un'udienza (o poche udienze) concentrate – sono indotte a dedurre a prova o produrre tutto ciò che potrebbe loro tornare utile, anche in via eventuale. Il materiale risulterà, quindi, scarsamente selezionato dalle parti e di converso, dal punto di vista del giudice, il limite generale della rilevanza per l'ammissione delle prove risulterà sostanzialmente superato per le prove documentali in senso lato, o comunque indebolito per le prove costituende. Il giudizio di rilevanza (e di ammissibilità) potrà essere anche attivato *ex post* al momento della decisione; con ciò evitando il dispendio di energie e di tempo che richiederebbe una analisi della *quaestio facti* anticipata al momento dell'ammissione delle prove⁹⁸. E di ciò rappresentano, del resto, una riprova le ordinanze di ammissione delle prove – talvolta pronunciate nella prassi – con cui vengono accolte tutte le richieste probatorie avanzate dalle parti.

⁹⁶ B. CAVALLONE, *Riflessioni sulla cultura della prova*, cit., § 8.

⁹⁷ Oggi, in realtà, quanto al processo civile si tratta di atti in formato digitale (pdf nativi o scansioni) che si accumulano nel fascicolo informatico, cioè in un fascicolo virtuale. Ai fini del nostro discorso, peraltro, nessuna differenza può essere fatta tra il fascicolo cartaceo e quello informatico.

⁹⁸ B. CAVALLONE, *Riflessioni sulla cultura della prova*, cit., § 8.

Al di là di ogni questione sui pregi e difetti dei due modelli – in ordine, ad esempio alla libertà del convincimento del giudice, ovvero alla selezione del materiale per il giudizio di fatto– preme, qui, rilevare che l’apporto che l’ufficio per il processo può fornire “a supporto” della decisione, sembra trovare terreno adatto nella strutturazione del procedimento come processo “fascicolo”, e non invece nei diversi procedimenti strutturati sul modello del processo “udienza”. E tuttavia, come si vedrà tra un momento, anche in relazione ai procedimenti del primo tipo la struttura organizzativa in esame presenta, a mio avviso, degli elementi di criticità che si riflettono (negativamente) sulla qualità dell’accertamento dei fatti⁹⁹.

Le criticità riguardano, in primo luogo, i compiti di “supporto”, che possono essere affidati agli addetti UPP, ai tirocinanti e ai gop all’interno dell’ufficio per il processo nell’ambito di procedimenti strutturati sul modello del processo “fascicolo”, tra i quali si può ricondurre anche il processo di cognizione ordinario, ancor più dopo l’entrata in vigore del d. lgs. n. 149/2022¹⁰⁰. Mi riferisco, qui, soprattutto a tutte quelle attività dirette a consentire al giudice professionale una più rapida lettura e comprensione degli atti del fascicolo: si pensi, in particolare, alla predisposizione e alla elaborazione della scheda del processo, che contiene tutte le informazioni essenziali per la lettura del fascicolo, e alla successiva predisposizione della bozza del provvedimento finale.

Analoghe criticità si profilano anche con riferimento alle attività giurisdizionali che possono essere delegate, sempre all’interno dell’ufficio per il processo, ai soli gop. Ad esempio, la stessa possibilità che la delega venga limitata soltanto ad alcuni atti istruttori (ad es., l’assunzione dei testimoni)¹⁰¹, restando riservate al giudice professionale le altre attività processuali, trova la sua razionale spiegazione nella circostanza che le prove assunte dal giudice onorario delegato vengono conservate nel fascicolo assieme agli altri atti e documenti. Al momento della de-

⁹⁹ Le criticità aumentano, poi, là dove il lavoro in *team* venga utilizzato anche nei procedimenti strutturati sul modello del processo “udienza” (ad esempio, nel procedimento semplificato di cognizione, che dopo la riforma Cartabia ha sostituito il procedimento sommario di cognizione): con riferimento a quest’ultimo procedimento e alle criticità derivanti dall’utilizzazione dell’UPP anche in tale tipo di processo mi sia consentito rinviare a R. MARTINO, *Il giudice onorario*, cit., 204 ss.

¹⁰⁰ V., *infra*, nota 108.

¹⁰¹ V. l’art. 10, comma 11, d. lgs. 13 luglio 2017, n. 116. Sui compiti del gop all’interno dell’ufficio per il processo e sulla delega delle funzioni giurisdizionali cfr., se vuoi, R. MARTINO, *Il giudice onorario*, cit., 171 ss.

cisione, il giudice potrà, poi, estrarre dal fascicolo medesimo gli atti di parte, per individuare le rispettive domande, eccezioni ed allegazioni, in fatto ed in diritto, e tutto il materiale probatorio ivi conservato (incluse le prove assunte dal giudice onorario) per pronunciare la decisione della causa.

È chiaro che il momento finale della lettura degli atti del fascicolo rappresenta un passaggio essenziale per il processo “scritto”. Ciò ancor più ove si consideri che, per come tale processo è strutturato, la preventiva valutazione di rilevanza rispetto all’ammissione delle prove (costituende) può risultare indebolita. Come si è già accennato, infatti, il giudizio di rilevanza può essere anche attivato *ex post*, al momento della decisione.

Posto che nel processo “fascicolo” appare essenziale il momento della decisione e della preventiva disamina del fascicolo da parte dell’organo decidente, un primo elemento di criticità è rappresentato dalla circostanza che nel lavoro in team questo essenziale passaggio che caratterizza il modello del processo “fascicolo” potrebbe di fatto mancare o, meglio, potrebbe ridursi ad una mera apparenza.

Con riferimento alle attività “preparatorie” utili per l’esercizio della funzione giurisdizionale, la redazione di bozze di provvedimenti «deve ritenersi qualificante»¹⁰², in vista di uno dei principali obiettivi della nuova struttura, lo smaltimento dell’arretrato al fine di perseguire la ragionevole durata dei processi. Il rischio è che il giudice possa essere talvolta indotto ad adottare la bozza del provvedimento predisposta dall’UPP senza adeguato controllo e ponderazione. Egli, sulla scorta del lavoro già fatto dal suo staff, potrebbe ritenere sufficiente una lettura degli atti di causa più superficiale di quella che solitamente fa quando opera da solo: *in primis*, perché tende naturalmente a fidarsi del lavoro compiuto da personale che, in molti casi, lui stesso ha formato; o, magari, semplicemente perché disattento o disinteressato alla causa (specialmente nel caso di controversie non particolarmente complesse); ovvero, perché spinto dall’urgenza di provvedere in tempi brevi al fine

¹⁰² In questi termini si esprimeva il CSM a proposito della redazione di “minute di provvedimenti”: cfr. CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Delibera 15 maggio 2019*, «Linee guida per l’Ufficio del Processo ex art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114», § 2, in *www.csm.it*. Successivamente, nei provvedimenti legislativi che hanno disciplinato l’UPP, l’attività in parola è stata ridefinita come di redazione di “bozze” di provvedimenti, ma la sostanza ovviamente non è cambiata affatto.

di smaltire l'arretrato ed evitare possibili azioni *ex lege* Pinto ed eventuali, conseguenti, strascichi di carattere disciplinare; o, infine, perché mal guidato dalla scheda del processo che lo staff ha via via predisposto ed aggiornato.

Quanto poi, in particolare, alla predisposizione da parte dell'UPP delle bozze di provvedimenti, se tale attività si configura – come è espressamente previsto dalla legge (v. art. 5, lett. a e b, d. lgs. n. 151/2022) – come preparatoria all'esercizio della giurisdizione, di essa, per quanto possa essere particolarmente incisiva¹⁰³, il giudice professionale assume per intero la responsabilità, adottando il relativo provvedimento e assumendone la paternità. Tuttavia, proprio per questo il pericolo è rappresentato dalla deresponsabilizzazione del giudice onorario e degli altri collaboratori del giudice (in specie, addetti UPP e tirocinanti). Questi, nel predisporre la bozza del provvedimento, potrebbero essere più facilmente indotti in errori conseguenti ad una disamina superficiale del fascicolo, o ad un esame non sufficientemente approfondito della dottrina e della giurisprudenza rilevanti per la decisione della causa. Questi errori, poi, potrebbero non essere rilevati dal giudice togato al momento del varo della sentenza, per i motivi più sopra richiamati¹⁰⁴.

Tutto ciò con inevitabili riflessi negativi in ordine alla qualità dei provvedimenti adottati, posto che la sentenza verrebbe di fatto predisposta dallo staff, senza che il giudice professionale provveda, in maniera adeguata, all'esame degli atti e delle attività istruttorie. Quell'esame che – è appena il caso di ricordarlo – rappresenta, appunto, un passaggio essenziale nel processo “fascicolo”.

Il rischio è ancora maggiore, ovviamente, nei casi in cui l'istruttoria sia stata delegata, in tutto o in parte, al giudice onorario inserito nell'uf-

¹⁰³ O “qualificante”, per utilizzare la definizione del CSM: v. la nota precedente.

¹⁰⁴ Sui rischi connessi all'affidamento riposto dal giudice togato nelle attività “preparatorie” svolte dall'UPP e sulle complesse problematiche, anche in punto di responsabilità del giudice, derivanti dall'esercizio di funzioni giurisdizionali delegate da parte dei giudici onorari di pace (magari, in combinazione con attività “preparatorie”, come la redazione delle bozze dei provvedimenti: v., *infra*, nel testo e nella nota 105), mi sia consentito rinviare a R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità*, cit., 190 ss. Da ultimo, cfr. C. DELLE DONNE, *La fase introduttiva*, cit., 310, testo e nota 40, la quale segnala il pericolo che il magistrato possa tendere ad “affidarsi” al lavoro compiuto dall'ufficio, anche perché, se egli dovesse studiare *ex novo* il fascicolo, sarebbe inutile quell'attività di “supporto” assegnata all'UPP, ed anzi il lavoro del giudice finirebbe per duplicarsi.

ficio per il processo¹⁰⁵ e questi abbia anche predisposto la bozza del provvedimento finale¹⁰⁶.

Sotto un diverso profilo, va poi segnalato un ulteriore elemento di criticità che riguarda tutti i casi in cui l'istruttoria sia stata delegata al giudice onorario e la sentenza venga pronunciata dal giudice professionale, anche quando il suo staff non abbia predisposto la bozza del provvedimento.

La criticità riguarda il possibile contrasto tra la modalità organizzativa del lavoro in *team* e il principio di oralità e immediatezza, che, come si è già evidenziato, è stato uno dei principi cardine degli insegnamenti di Giuseppe Chiovenda.

È noto che l'opera di Chiovenda ha influenzato durevolmente la cultura civilprocessualistica, che a sua volta ha segnato in modo significativo il nuovo codice di procedura civile promulgato nel 1940. Per dirla con parole di Sergio Chiarloni, «il principio di oralità contiene in sé molte implicazioni e corollari di portata particolarmente innovativa: il privilegiamento dell'udienza e della trattazione parlata della causa, a detrimento della trattazione scritta; l'attribuzione al giudice di forti poteri nella direzione del procedimento e nella ricerca della verità; la disciplina delle attività assertive e di allegazione delle parti in fasi orga-

¹⁰⁵ Sul punto, mi sia consentito rinviare, ancora, a R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità*, cit., 175 ss., in ordine alla possibilità che il giudice onorario di pace, assegnato all'ufficio per il processo, eserciti (anche durante il primo biennio dalla nomina) *funzioni giurisdizionali delegate*, sotto le direttive e il controllo dello stesso giudice professionale: sia con riferimento a compiti e attività «non di particolare complessità», anche di natura istruttoria (art. 10, comma 11, d. lgs. n. 116/2017); sia con riferimento alla «pronuncia di provvedimenti definitivi» in relazione ad alcuni procedimenti espressamente indicati dalla legge (art. 10, comma 12, d. lgs. n. 116/2017). Allo stesso scritto (loc. cit.) si rinvia per maggiori approfondimenti sulle diverse questioni che possono porsi in relazione a molteplici profili: dall'individuazione delle attività che possono essere oggetto della delega alla compatibilità della disciplina con la garanzia del giudice naturale (art. 25 Cost.); dai poteri di direzione e controllo del giudice professionale alla eventuale nullità degli atti delegati.

¹⁰⁶ Problemi particolarmente delicati – sempre con riferimento alle attività del giudice onorario all'interno dell'ufficio per il processo – si pongono, poi, in caso di delega alla pronuncia di provvedimenti definitivi (spesso preceduta dalla delega di attività istruttorie). Qui ci si trova di fronte ad un'attività che rappresenta espressione di una combinazione organizzativa di cui fanno parte più magistrati (il giudice professionale delegante e il giudice onorario delegato) e che pone, pertanto, questioni complesse in tema di responsabilità degli organi giurisdizionali: sul punto, rinvio ancora a R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità*, cit., 191 ss. Il tema non può essere, tuttavia, affrontato in questa sede.

nizzate; la semplificazione delle forme; l'identità fisica del giudice che raccoglie le prove con quello che decide la causa; la razionalizzazione dei controlli da concentrare esclusivamente sulla decisione finale¹⁰⁷.

È certamente vero che il nostro processo di cognizione è diventato sempre più intensamente “scritto”, e ciò ancor più dopo la recente riforma Cartabia¹⁰⁸. È anche vero, però, che – al di là della affermazione di principio di cui all'art. 180 c.p.c., secondo cui la trattazione della causa è orale – il principio di oralità ed immediatezza, comunque trapassato in certa misura nel codice di procedura civile, non resta estraneo all'attuale quadro normativo. Anzi, anche dopo la recente riforma del processo civile, residuano nel codice di rito delle disposizioni, soprattutto in tema di assunzione delle prove, che a tale principio si ispirano ancora¹⁰⁹. La piena operatività di tali norme è resa possibile, però, solo dal fatto che all'assunzione della prova procede il giudice titolare del procedimento. Ritornano qui le convinzioni chiovendiane secondo cui l'oralità, sotto lo specifico profilo dell'immediatezza, rappresenta una condizione indispensabile per il corretto esercizio della libertà di valutazione delle prove (principio del libero convincimento) e che, a tal fine, è fondamentale condizione del processo l'identità fisica del giudice che raccoglie le prove con quello che decide la causa.

¹⁰⁷ Così, S. CHIARLONI, *Riflessioni minime*, cit., § 2.

¹⁰⁸ Si è rilevato – certamente a ragione – che, dopo la riforma Cartabia, l'oralità è «pressoché scomparsa»: così, R. TISCINI, *Prefazione*, in R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile. Commento al d.lgs. 10 ottobre 2022, n.149*, con il coordinamento di M. Farina, Pisa, 2023, LIII). È sufficiente considerare che la trattazione della causa – volta alla precisazione del *thema decidendum* e del *thema probandum*, e alle richieste istruttorie –, che prima della riforma avveniva oralmente in udienza, con la eventuale, successiva, appendice scritta (a richiesta di parte), è stata anticipata alla fase introduttiva ed avviene necessariamente in forma scritta (v. art. 171-*bis* e 171-*ter* c.p.c.). Si pensi, poi, alla possibilità, nel giudizio di merito, di sostituire l'udienza con la trattazione “cartolare” (art. 127-*ter* c.p.c.); nonché, nel giudizio di cassazione, alla previsione generalizzata della procedura (scritta) in camera di consiglio che ha relegato a mera eccezione la procedura (orale) della decisione nella pubblica udienza. Su questi ed altri profili che hanno segnato il tramonto del principio di oralità, cfr., se vuoi, R. MARTINO, *Il processo civile di fronte all'emergenza*, cit., 14 ss.

¹⁰⁹ In realtà, queste disposizioni rappresentano ciò che resta di quelle concezioni che rimarcavano l'esistenza di un connubio, direi, millenario tra contraddittorio ed oralità e ritenevano che tale connubio rappresentasse (o, meglio, avrebbe dovuto rappresentare) uno snodo essenziale del processo civile. Tali concezioni sono oggi evidentemente considerate “anacronistiche” sotto la spinta del principio efficientistico.

Si pensi, ad esempio, alla testimonianza *de relato*, che può essere ordinata dal giudice d'ufficio (art. 257 c.p.c.), e che, però, non potrà essere disposta dal giudice onorario, delegato alla mera assunzione dei testimoni e non anche alla ammissione dei mezzi di prova. Certamente, se non si procede all'ammissione della testimonianza *de relato* nel corso o all'esito dell'udienza di assunzione della prova testimoniale, sarà ben difficile che una volta che la causa sia passata in decisione e il giudice "legga" le "carte", si proceda alla riapertura dell'istruttoria per sentire il teste di riferimento.

Si pensi ancora alla esclusione dell'assunzione di un teste incapace di testimoniare, il cui interesse nella causa emerga in sede di assunzione della prova. Certamente, una volta fatta la deposizione potrà essere sempre dichiarata l'inammissibilità della prova: ma sappiamo che una cosa è non assumere la testimonianza; altra cosa è dichiarare l'inammissibilità a posteriori, quando il contenuto della deposizione è conosciuto e potrebbe comunque condizionare il decidente. Ovviamente, si potrebbe continuare con altre esemplificazioni, ma ciò non è possibile nel breve spazio di una introduzione.

In conclusione, sull'attività della nuova struttura organizzativa sembra allungarsi l'ombra di un accertamento qualitativamente non comparabile a quello compiuto, in prima persona, dal giudice professionale.

Giustamente, Salvatore Boccagna rileva che, se «tutto dovesse risolversi nel reclutamento di un esercito di precari da impiegare nella redazione di (bozze di) sentenze-fotocopia, ebbene allora non soltanto avremmo sprecato un'importante occasione di modernizzazione del sistema giustizia, ma avremmo anche compiuto un gigantesco passo indietro nel modo di concepire la giurisdizione nel nostro paese»¹¹⁰.

¹¹⁰ Così, S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo* (testo provvisorio), cit., § 13.

ABSTRACT

Le recenti riforme che hanno riguardato il processo civile (d. lgs. n. 149/2022), il processo penale (d. lgs. n. 150/2022) e l'ufficio per il processo (d. lgs. n. 151/2022) perseguono tutte l'obiettivo di migliorare l'efficienza del sistema giustizia, assicurando, allo stesso tempo, l'effettività della tutela giurisdizionale. L'A. evidenzia, tuttavia, che esiste un difficile equilibrio tra l'efficienza del sistema, che attiene propriamente alla dimensione (quantitativa) della realizzazione dell'interesse generale al funzionamento, nel suo complesso, della macchina della giustizia, e il principio di effettività della tutela, che si colloca in una dimensione essenzialmente individuale (qualitativa), quale diritto fondamentale di ogni utente del servizio giustizia. Il rischio è che l'interesse collettivo prevalga su quello individuale e che l'efficienza del sistema, intesa in termini quantitativi come capacità degli uffici giudiziari di "smaltire" il contenzioso, venga conseguita a discapito della qualità della risposta giurisdizionale e del diritto dei singoli utenti all'effettività della tutela.

The recent reforms concerning civil proceedings (Legislative Decree No. 149/2022), criminal proceedings (Legislative Decree No. 150/2022) and the office for the process (Legislative Decree No. 151/2022) all aim to improve the efficiency of the justice system while simultaneously ensuring the effectiveness of judicial protection. The author, however, points out that there exists a challenging balance between the efficiency of the system, which pertains to the quantitative dimension of achieving the general interest in the overall functioning of the justice system, and the principle of effectiveness of protection, which is essentially an individual (qualitative) dimension, constituting a fundamental right for every user of the justice service. The risk is that collective interest may prevail over individual interest, and that the efficiency of the system, understood in quantitative terms as the ability of judicial offices to "clear" the backlog, may be achieved at the expense of the quality of the judicial response and the right of individual users to effective protection.

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

1. **Roberto Martino**, Il giudice e l'equità, 2017.
2. **Antonio Barone** (a cura di), Cittadini, imprese e pubbliche funzioni, 2018.
3. **Enrico Follieri** (a cura di), La giurisprudenza della Corte Costituzionale sul processo amministrativo, 2018.
4. **Fabiola Cimbali**, Il tempo della pianificazione territoriale, 2019.
5. **Rosario Scalia** (a cura di), La cultura del controllo indipendente nell'ordinamento italiano. Atti del Convegno tenutosi a Matera l'11 marzo 2019, 2020.
6. **Roberto Martino**, Appunti sulla responsabilità civile del giudice per dolo o colpa grave, 2020.
7. **Raffaella Dagostino**, Le Corti nel diritto del rischio, 2020.
8. **Martina Sinisi**, I diritti di accesso e la discrezionalità amministrativa, 2020.
9. **Angelo Giuseppe Orofino**, La trasparenza oltre la crisi. Accesso, informatizzazione e controllo civico, 2020.
10. **Caterina Ventimiglia**, Cultura e Amministrazione nella transizione digitale, 2021.
11. **Andrea Panzarola**, Principi e regole in epoca di utilitarismo processuale, 2022.
12. **Antonio Barone e Rosario Scalia** (a cura di), La funzione di controllo della Corte dei conti. L'esecuzione del PNRR in Italia nel contesto di una economia di guerra. Atti del Convegno tenutosi a Ragusa il 30 settembre – 1 ottobre 2022, 2023.
13. **Roberto Martino** (a cura di), Efficienza del processo e innovazione digitale. Tra riforma Cartabia e nuovi modelli organizzativi. Commenti e Materiali, 2023.