

ISBN 979-12-5965-293-5



9 791259 652935



L'ufficio del processo nel prisma della giustizia civile sostenibile: organizzazione, economia, digitalizzazione

Domenico Dalfino, Antonio Nisio,
Bruno Carapella, Giovanni Vita

**L'UFFICIO PER IL PROCESSO
NEL PRISMA DELLA GIUSTIZIA
CIVILE SOSTENIBILE:**
organizzazione, economia, digitalizzazione

CACUCCI  EDITORE
BARI

Progetto Start-UPP

Modelli, Sistemi e Competenze per l'Implementazione dell'Ufficio Per il
Processo

DOMENICO DALFINO, ANTONIO NISIO,
BRUNO CARAPELLA, GIOVANNI VITA

L'UFFICIO PER IL PROCESSO
NEL PRISMA DELLA GIUSTIZIA
CIVILE SOSTENIBILE:
organizzazione, economia, digitalizzazione

CACUCCI  EDITORE
BARI

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 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.

*Con profonda stima e affetto, dedichiamo
il volume alla dott.ssa Paola Giannarelli*

Sommario

Introduzione. XI

Parte 1

Compliance e modelli organizzativi negli uffici giudiziari:
il fattore tempo e l'introduzione dell'ufficio per il processo

- 1.1. La *compliance* nel settore privato e in quello pubblico: il caso degli uffici giudiziari, di GAIA DELUCIA, ALESSANDRO RECCHIA 3
- 1.2. I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo: analisi del sistema giudiziario barese e spunti di comparazione sulle diverse applicazioni, a cavallo tra ordinamento civile ed ecclesiastico, di LAURA MAI, VERA VALENTE 19
- 1.3. Tempi del processo e rapporti dell'impresa: una proposta nella direzione dell'efficienza, di NICOLA VICINO, GIOVANNA GINEX 39
- 1.4. L'incidenza dell'introduzione dell'ufficio per il processo sul *disposition time*: il rispetto del principio della ragionevole durata del processo alla luce del diritto interno e della Cedu, di MONICA CAPASSO 65

Parte 2

Il funzionario addetto all'ufficio per il processo: ruolo e profilo tra statuto professionale e formazione giuridica

- | | | |
|------|--|-----|
| 2.1. | Lo statuto professionale dell'addetto UPP tra mansioni poliforme e temporaneità dell'incarico, di ROSA DI MEO | 75 |
| 2.2. | La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo: tra aspettative e prospettive di riforma, di FRANCESCA BENEDETTO | 85 |
| 2.3. | Le differenze e le analogie tra i tirocinanti ex art. 73 d.l. 69/2013 e gli addetti all'ufficio per il processo: esordi operativi e relative criticità, di MARILA CERRI, SOFIA MINAFRA | 99 |
| 2.4. | Mansioni e funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria: il lavoro di squadra degli addetti all'ufficio per il processo, di MARINA ZECCA | 113 |
| 2.5. | Il modello per competenze nella pubblica amministrazione. Descrizione per competenze dell'addetto UPP, di ELENA CARLETTI, MADDALENA FLORIANA GRASSI | 119 |
| 2.6. | Formazione giuridica e <i>assessment</i> professionale: criticità e prospettive, di MARCO GAROFALO, FRANCESCA IULIANO, TERESA MORAMARCO, ROSSELLA PANE, ANTONIETTA VITO | 135 |
| 2.7. | L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria, di GIUSEPPE MARRULLI | 153 |

Parte 3

Qualità ed efficienza nell'amministrazione della giustizia: partecipazione, mediabilità, predittività

- | | | |
|------|--|-----|
| 3.1. | L'innovazione sociale e l'economia civile nell'amministrazione della giustizia: gli Enti del Terzo Settore (ETS) e la giustizia minorile, di SIMONA ATTOLLINO, GIOVANNI VITA | 167 |
|------|--|-----|

SOMMARIO

- 3.2. Individuazione dei presupposti di mediabilità della lite e mediazione demandata: criteri di selezione, ruolo dell'ufficio per il processo e contenuto dell'ordinanza motivata, di VALENTINA VITI 183
- 3.3. La prevedibilità delle decisioni: il ruolo del precedente giurisprudenziale. *Focus* sul rinvio pregiudiziale in Cassazione in materia tributaria, di ALESSANDRA ALFIERI, LUCREZIA VALENTINA CARAMIA 197
- 3.4. La giustizia predittiva: progetto della prevedibilità delle decisioni presso la Corte di Appello di Bari, di VIVIANA RITA CELLAMARE 213

Parte 4

Digitalizzazione e intelligenza artificiale negli uffici giudiziari: profili di sostenibilità ed efficienza tra benefici e rischi applicativi

- 4.1. Digitalizzazione per una giustizia sostenibile: esplorando le intersezioni fra tecnologia, equità e sostenibilità, di BENEDETTA GIAMPAOLO, CAROLINA SERAFINA ERRICO 225
- 4.2. Soluzioni basate su intelligenza artificiale per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari, di PIERLUIGI CASSOTTI, GIANLUCA ZAZA, GIUSEPPE DE CANDIA, GRAZIELLA DE MARTINO, GIOVANNA CASTELLANO, MARCO DE GEMMIS, MASSIMO BRUNIALTI, FULVIO IAVERNARO, ANTONIO MESSENI PETRUZZELLI, DONATO MALERBA 237
- 4.3. L'intelligenza artificiale come ausilio all'attività del giudice e dell'UPP. Le banche dati, di FRANCESCA RINELLI, ALESSANDRA RUGGIERI, GIULIA ZIZZI 251

Parte 5
Ordinamenti a confronto:
best practices in Spagna, Francia, Germania e Italia

5.1.	Best Practices in Spagna: tra <i>Oficina Judicial</i> e <i>Leyes de Enjuiciamiento Civil</i> , di FEDERICA CIRILLO	279
5.2.	Ordinamento francese: tra dati CEPEJ e <i>best practices</i> , di ANGELA MILELLA	289
5.3.	Efficienza e <i>best practices</i> del sistema giudiziario civile tedesco: Italia e Germania a confronto, di GINEVRA PELLICCIARI	299
5.4.	<i>Best practices</i> : l'esperienza dei vari tribunali italiani a confronto, di LORENZA DE FAZIO, FRANCESCA LOPRIENO	311
	Autori	327

Introduzione

Nel gennaio 2022 il Ministero della giustizia del Governo Italiano, in attuazione del *Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato*, ha approvato e ammesso a finanziamento sei macro-progetti presentati da sei raggruppamenti di atenei pubblici italiani dislocati sul territorio nazionale (Progetto complesso - Asse 1 – Azione 1.4.1 PON Governance 2014-2020).

L'avviso si inserisce in un percorso di *empowerment* dell'ordinamento giudiziario italiano, intrapreso da diversi anni dall'Amministrazione centrale dello Stato, nella crescente consapevolezza dei limiti e delle debolezze che caratterizzano il sistema giudiziario italiano e del carattere fondamentale che riveste la giustizia quale fattore determinante per lo sviluppo sociale, culturale ed economico del Paese.

Tali cognizioni sono state più volte richiamate dalle istituzioni europee sulla base delle statistiche che hanno collocato (e collocano tuttora pur in presenza di un lieve miglioramento degli indicatori preposti) il nostro Paese in fondo alle classifiche europee per lentezza della giustizia civile, ovvero per la numerosità delle azioni risarcitorie promosse da cittadini nei confronti dello Stato. In questo senso, il dibattito sulle criticità del sistema giudiziario italiano, tra le quali la mole dell'arretrato e la lunghezza dei processi, si rinnova da più decenni (la prima sentenza di condanna della Corte di Strasburgo nei confronti dell'Italia, per violazione dell'art. 6 sulla non ragionevole durata di un processo civile, risale al 25 giugno del 1987).

Le cinquantasette università che hanno aderito all'avviso PON Governance, si sono consorziate in sei macro-aree, ciascuna con un ateneo capofila: l'Università degli Studi di Torino (macroarea 1), l'Università degli Studi di Bologna - "Alma Mater Studiorum" (macroarea 2), l'Università della Toscana (macroarea 3), l'Università degli Studi di Napoli "Federico II" (macroarea 4), l'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro" (macroarea 5) e l'Università di Palermo (macroarea 6). L'importo stanziato per il complessivo

Progetto è stato di circa 51,6 milioni di euro. Ogni macroarea ha presentato un proprio progetto caratterizzato da propri obiettivi e soluzioni specifiche.

L'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, in qualità di capofila del partenariato che comprende ulteriori sette Atenei (Università della Calabria, Università degli Studi "*Magna Graecia*" di Catanzaro, Università degli Studi di Foggia, Politecnico di Bari, Università degli Studi *Mediterranea* di Reggio Calabria, Università del Salento e Università degli Studi di Salerno), ha proposto un progetto per la macroarea cinque, che include le Corti di Appello e i Tribunali dei distretti giudiziari di Bari, Catanzaro, Lecce, Salerno e Reggio Calabria. L'importo ammesso e finanziato per il progetto, denominato "*StartUPP – Modelli, Sistemi e Competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo*", ammonta ad oltre 9,3 milioni di euro.

Nel corso del Progetto StartUPP sono state affrontate le principali criticità che ostacolano la ragionevole durata dei processi e lo smaltimento dell'arretrato civile, al fine di: (i) indagare le cause e rimuovere i problemi organizzativi che rallentano/impediscono l'avvio degli Uffici per il Processo negli Uffici Giudiziari; (ii) colmare il *gap* di competenze manageriali, tecnico-gestionali e digitali in capo ai diversi componenti del team dell'UPP; (iii) sviluppare modelli/strumenti di smaltimento dell'arretrato civile e di gestione dei flussi dei procedimenti e delle sopravvenienze; (iv) ridefinire i piani di studio universitari e l'offerta post-laurea in modo da renderli adeguati alla domanda di competenze proveniente dal settore giustizia.

Numerose sono state le attività di progettazione e sperimentazione implementate dai diversi atenei con il supporto degli uffici giudiziari, e diversi i *deliverables* prodotti nella macroarea cinque. Solo per citarne alcuni: sono stati reclutati oltre duecento assegnisti e borsisti di ricerca; coinvolti fino a ventiquattro uffici giudiziari nella diffusione dell'Ufficio per il Processo e nell'implementazione di un nuovo modello operativo di gestione dell'arretrato civile e di riduzione del *disposition time*; sono stati attivati e istituiti venti cantieri di innovazione; progettate oltre venti soluzioni di miglioramento; proposti più di cinquanta percorsi formativi, oltre a strumenti pratici per la gestione delle varie criticità (una piattaforma di Learning&Working Community, uno strumento di pesatura dei fascicoli, un cruscotto per l'analisi dei flussi e la gestione dell'arretrato, un modello di gestione dell'arretrato civile, un sistema professionale delle professioni giuridiche, un catalogo delle proposte di integrazione dell'offerta formativa, ecc.).

Le soluzioni elaborate dagli atenei grazie alla partecipazione degli uffici giudiziari, sono state recepite e integrate dagli stessi uffici della macroarea, ciascuno tenendo conto delle proprie peculiarità ed esigenze. Là dove pos-

sibile, tali soluzioni sono state integrate ai percorsi di miglioramento già avviati dagli uffici giudiziari. Il progetto così articolato e implementato ha favorito, tra gli altri *output*, anche l'avvio di un rapporto dialogico inedito tra gli uffici giudiziari e gli atenei, un processo che rappresenta uno dei *follow up* di progetto più importanti poiché, se da un lato, esplica i suoi effetti sul complessivo sistema-ambiente di riferimento, dall'altro lato, esprime una capacità trasformativa di lungo periodo senza incorrere nel rischio di produzione di soluzioni sterili, fruite in chiave *service delivery*, non riconosciute dai soggetti deputati ad agirle.

È bene ribadire che lo sviluppo del rapporto di cooperazione tra gli uffici giudiziari e gli atenei consente a questi ultimi di interpretare il proprio ruolo di agenti di sviluppo locale e innovazione sociale, una funzione (la c.d. *terza missione*) che essi stanno progressivamente acquisendo nei territori in cui operano, come rileva la letteratura scientifica più recente. Vieppiù, il rafforzamento della collaborazione tra le due tipologie di istituzioni, consente agli uffici giudiziari di rispondere positivamente agli orientamenti, anche costituzionali, degli ultimi anni. Orientamenti, quelli appena citati, votati a un'idea di giustizia aperta alla riflessione collettiva e partecipata e a una estensione del concetto di qualità della giustizia che non si ferma all'alveo della sentenza, ma estende il suo perimetro di azione alla *qualità totale*, un concetto che incorpora la relazione con gli *stakeholders* coinvolti nell'azione amministrativa degli stessi uffici (i cittadini, le istituzioni, le imprese, le università, ecc.).

Tali indirizzi richiedono l'introduzione di meccanismi, modelli e indicatori di *performance* degli uffici giudiziari e l'introduzione di logiche manageriali anche connesse al processo di innovazione e digitalizzazione in atto nella pubblica amministrazione. Un'amministrazione che, in un percorso evolutivo di questo tipo, avochi a sé qualità nuove afferenti all'accrescimento di valore pubblico, condizione necessaria per il ruolo culturale e sociale proprio della funzione giudiziaria, che attiene alla stessa idea di giustizia diffusa nella comunità e, più in generale, alla complessiva tenuta della coesione sociale nel nostro Paese e alla legittimazione dello Stato.

È in questo solco che si inserisce il presente lavoro, che raccoglie i contributi di professori, ricercatori, assegnisti e borsisti di ricerca, dell'Università degli Studi di Bari Aldo Moro e del Politecnico di Bari, elaborati in parallelo alle attività realizzate nel Progetto StartUPP.

Il volume così realizzato - quale spazio di contaminazione e sperimentazione delle diverse discipline cui afferiscono gli autori (giuristi, aziendalisti, organizzativisti, ingegneri, sociologi, informatici) - traccia la prospettiva

di una giustizia sostenibile ed *economicamente civile*, orientata alla qualità totale, all'efficienza e all'efficacia, ovvero in estrema sintesi conforme alle attese dei cittadini.

L'opera contiene ventidue *focus* idealmente privi di soluzione di continuità, e suddivisi in cinque macro-parti tematiche in cui è articolato il volume.

La prima parte inquadra il tema della *compliance* e dei modelli organizzativi tra settore privato e settore pubblico, con peculiare riguardo al caso degli uffici giudiziari e alla comparazione tra ordinamento civile ed ecclesiastico. Peculiare attenzione è posta, inoltre, alla centralità del tempo di durata del processo civile, osservato con le lenti del *case management* - quale strumento di accelerazione del servizio-giustizia e di organizzazione del ruolo funzionale alla tutela dei diritti - e nella direzione dell'efficienza e del rispetto della ragionevole durata del processo, quali esigenze che hanno portato all'introduzione dell'Ufficio per il Processo, di cui si analizzano i primi impatti in termini numerici sugli indicatori di *disposition time* e smaltimento dell'arretrato.

La seconda parte del volume si concentra sul profilo del funzionario addetto all'Ufficio per il Processo, osservato nella sua evoluzione normativa, del quale si evidenzia l'eterogeneità dei compiti assegnati e le criticità connesse alla temporaneità dell'incarico, che ha condotto alla rinuncia alla presa di servizio da parte di numerosi vincitori di concorso e alle dimissioni di molti addetti in servizio. Segue una disamina delle funzioni assegnate al funzionario, rapportandole al profilo dei tirocinanti ex art. 73 d.l. 69/2013, convertito in legge 98/2013, e alle altre professionalità che partecipano al funzionamento degli uffici giudiziari. La parte prosegue con l'esposizione del modello delle competenze applicato al profilo del funzionario addetto all'Ufficio per il Processo e con un approfondimento sulle criticità e le prospettive in tema di formazione giuridica e *assessment* professionale adeguati al profilo, terminando con l'osservazione del ruolo all'interno della Sezione Specializzata Agraria e un'analisi delle controversie agrarie per l'anno 2022 dinanzi alla Terza Sezione del Tribunale di Bari.

La terza parte dell'opera richiama l'attenzione sulla qualità e sull'efficienza nell'amministrazione della giustizia, esplorando le implicazioni positive che possono esprimere i nuovi paradigmi economici e sociali (innovazione sociale, economia sociale, sviluppo sostenibile ed economia civile), con un *focus* sul contributo degli Enti del Terzo Settore all'amministrazione della giustizia minorile. L'area tematica segue con una disamina dell'istituto della mediazione civile e commerciale, tra impatto deflattivo del contenzioso

civile e ruolo *complementare* alla giurisdizione, e si chiude con un'indagine sulla prevedibilità e la predittività delle decisioni analizzando in particolare il rinvio pregiudiziale in materia tributaria e il caso della prevedibilità delle decisioni presso la Corte di Appello di Bari.

La quarta parte è dedicata al processo di digitalizzazione in atto nell'amministrazione della giustizia e all'utilizzo dell'intelligenza artificiale negli uffici giudiziari per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni. Oltre alla rappresentazione degli usi, degli strumenti, dei metodi e delle possibili applicazioni dell'intelligenza artificiale, sono rilevate le opportunità e i limiti, ed esplorati i profili di sostenibilità ed equità, derivanti dall'impiego dell'intelligenza artificiale nel processo decisorio, ripercorrendo - con precipuo riferimento alle opportunità offerte dalla giustizia predittiva - le posizioni contrapposte dei giuristi, e il contributo organizzativo delle banche dati di giurisprudenza in rapporto all'Ufficio per il Processo e al funzionario addetto all'Ufficio per il Processo.

La quinta parte del volume analizza le buone pratiche che caratterizzano gli ordinamenti giuridici spagnolo e francese e confronta il sistema tedesco con quello italiano, evidenziando le diversità insite nelle strutture organizzative e processuali dei due ordinamenti giuridici ed esplorando i riflessi che si riverberano nel processo decisorio in termini di efficienza. L'opera si chiude con la disamina di alcune esperienze di tribunali italiani orientate all'efficienza organizzativa e allo sviluppo sperimentale di una *governance* degli uffici giudiziari che prevede l'introduzione di meccanismi di valutazione delle performance in più articolati sistemi di controllo di gestione.

Le riflessioni, gli approfondimenti e le prospettive di ricerca-azione riportate nei diversi contributi, conferiscono all'opera un carattere multidisciplinare e contribuiscono ad ampliare lo spazio teorico-pratico di osservazione, interlocuzione e sperimentazione, per il miglioramento dell'amministrazione giudiziaria. Un percorso e una prospettiva imprescindibili che il Ministero della giustizia e gli uffici giudiziari sono chiamati a sostenere nel processo di *empowerment* dell'amministrazione della giustizia.

PARTE I

COMPLIANCE E MODELLI ORGANIZZATIVI
NEGLI UFFICI GIUDIZIARI: IL FATTORE
TEMPO E L'INTRODUZIONE DELL'UFFICIO
PER IL PROCESSO

1.1.

La *compliance* nel settore privato e in quello pubblico: il caso degli uffici giudiziari

GAIA DELUCIA, ALESSANDRO RECCHIA*

1. Introduzione: cos'è la *compliance*

Strumentale ai fini della trattazione che ci occupa è l'analisi semantica della definizione di *compliance*. Sul piano etimologico il termine "*compliance*", derivante dal verbo "*to comply*", letteralmente tradotto in "*conformare*", sta ad indicare il comportamento di chi si uniforma ad alcuni *standard* individuati dalla legge e da specifiche normative di settore nonché da linee guida e *best practice*.

La *compliance* è stata definita come quell'insieme di regole che l'azienda decide di osservare per funzionare meglio¹ e viene praticata tanto dai soggetti aventi natura privatistica quanto da quelli aventi natura pubblicistica. A tal proposito, di recente, la Commissione ed il Consiglio dell'Unione Europea hanno indirizzato all'Italia una serie di raccomandazioni relative alla necessità di migliorare il rendimento dell'amministrazione pubblica e, più in particolare, del settore giustizia². Difatti, come avrà modo di acclarare la presente trattazione, il livello di *compliance* osservato nel settore pubblico, anche e soprattutto in ragione della frammentarietà delle disposizioni che ne costituiscono l'addentellato normativo, non può dirsi elevato al pari di quello raggiunto dagli enti privati, destinatari di una disciplina di settore più organica e dettagliata, benché, in larga parte, di facoltativa osservanza.

Sicché, la presente trattazione si propone di confrontare, all'esito di un loro previo vaglio, le discipline dettate dalle diverse normative di settore – pubblico e privato – al fine di comprendere se le stesse possano – o meno

* Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra gli Autori. Tuttavia: i paragrafi 2, 5 e 6 sono stati scritti da Gaia Delucia; i paragrafi 1, 3 e 4 sono stati scritti da Alessandro Recchia.

¹ ARECCO F., CATELLANI G., *Cos'è la compliance aziendale*, in collana *Compliance*, Wolters Kluwer Italia, 2019.

² BALDUCCI M., *Compliance e controllo: il caso della riforma della giustizia civile italiana e le richieste della UE*, in *Risk & Compliance – Platform Europe*, riskcompliance.it, 2021.

– equipararsi sul piano dell’efficacia, realizzando negli Uffici Giudiziari il medesimo livello di *compliance* conseguito dagli Enti.

2. La *compliance* nel settore privato. Gli strumenti obbligatori e gli strumenti facoltativi

Nel settore privato le norme vigenti in tema di *compliance* possono classificarsi in prescrizioni normative obbligatorie e facoltative. Di guisa che gli strumenti di cautela, che dette disposizioni vanno a normare, possono definirsi necessari o volontari.

Rientrano tra le prescrizioni da obbligatoriamente osservare i principi della Carta Costituzionale preposti alla tutela dei diritti soggettivi inviolabili quali, a titolo esemplificativo, quello alla salute e sicurezza dei lavoratori, all’ambiente, alla non discriminazione³; le direttive europee in materia di *privacy*⁴ e di antiriciclaggio⁵ e le leggi nazionali, tra le quali assumono prioritario rilievo il Codice civile e il Codice penale. Ancora, rientrano tra le norme di obbligatoria osservanza le legislazioni settoriali atte a normare determinati ambiti disciplinari, come il Testo Unico n. 81/2008 dedicato alla salute e alla sicurezza dei lavoratori; il d.lgs. n. 152/2006, cosiddetto Codice dell’ambiente; il d.lgs. n. 231/2007 in materia di antiriciclaggio e la Legge n. 287/1990 in materia di *antitrust*. Infine, anche le disposizioni di legge emesse dalle Regioni o talune autorizzazioni amministrative, si apprestano a rientrare nell’alveo degli strumenti obbligatori.

Tuttavia, di non poco rilievo pratico e applicativo sono gli strumenti facoltativi, che costituiscono espressione della volontà più intima dell’azienda di essere *compliant*, ovvero sia il più possibile conforme alle norme⁶. Tra questi meritano primario rilievo le linee guida, come ad esempio quelle emesse dal Garante della concorrenza e del mercato, ovvero le cosiddette linee guida sulla *compliance antitrust*⁷ nonché quelle pubblicate da Confindustria⁸, che perseguono taluni specifici obiettivi di *policy* o, ancora, quelle ancor più di recente pubblicate dall’Inail, “di indirizzo per il monitoraggio

³ Artt. 3, 6, 9, 32, 35, 117 Cost.

⁴ Direttive UE nn. 679 e 680 del 2016 in materia di *privacy* (GDPR).

⁵ Direttiva UE n. 843 del 2018 in materia di antiriciclaggio.

⁶ ARECCO F., CATELLANI G., op. cit.

⁷ Ultima versione approvata nel settembre 2018.

⁸ Ultima versione approvata nel giugno 2021, dichiarata idonea da parte del Ministero della Giustizia al raggiungimento dello scopo fissato dall’art. 6, comma 3, del d.lgs. 231/2001.

La compliance nel settore privato e in quello pubblico

e la commissione dei reati relativi a salute e sicurezza sul lavoro di cui al 25 Septies del d.lgs. 231/01” – che rappresentano uno strumento utile, da un lato, per la diffusione della cultura della salute e della sicurezza sui luoghi di lavoro e, dall’altro, per la conoscenza delle buone pratiche organizzative, tecniche e gestionali già esistenti⁹.

Meritano altrettanto rilievo gli *standard*, ovvero quegli strumenti strategici di volontaria adozione, la cui dotazione è oramai imprescindibile per gli enti che aspirino ad essere competitivi sul mercato. Questi possono riguardare, senza pretesa di esaustività, la gestione del rischio in genere (ISO 31000); la sicurezza dei lavoratori (OHSAS 18001, ISO 45001); la gestione ambientale (ISO 14001); la gestione della qualità (ISO 9001); la gestione della sicurezza agroalimentare (ISO 22000); la gestione della sicurezza delle informazioni (ISO 27001); la gestione della responsabilità sociale (SA 8000, ISO 26000); la gestione dell’anticorruzione (ISO 37001); la gestione della *Compliance* (ISO 26000); la gestione efficiente dell’energia (ISO 50001); la gestione della *business continuity* di un’organizzazione (ISO 22301); la gestione dell’*event sustainability* (ISO20121).

2.1. Gli strumenti previsti dal d.lgs. 231/2001

Tra gli strumenti di facoltativa applicazione assumono rilievo preminente e di non poco momento applicativo, quelli conati dal d.lgs. n. 231 dell’8 giugno 2001, che ha introdotto la responsabilità da reato per gli enti. Invero, più in particolare, la norma in parola ha cristallizzato la cosiddetta “*colpa da organizzazione*”, che si estrinseca nella responsabilità contestata all’ente ogni qualvolta un suo dirigente o collaboratore si renda autore di una condotta delittuosa, sussumibile nell’alveo di quelle astrattamente tipizzate dalle disposizioni del decreto, realizzandola nell’interesse o a vantaggio dell’ente stesso. In altre parole, la responsabilità da reato degli enti trae origine da una colpa di carattere organizzativo che rende punibile la fallacia nella organizzazione dell’attività aziendale volta alla prevenzione del reato. La società, quindi, anche per tale ragione, potrà essere chiamata a rispondere delle conseguenze sanzionatorie scaturenti dalle condotte perpetrate dai suoi soggetti apicali o sottoposti, scontando sanzioni economiche e interdittive¹⁰.

⁹ Pubblicate a giugno 2023.

¹⁰ DE LUCA C., DE LUCA R., *Il d.lgs. n. 231/2001: l’impianto normativo*, in *Il professionista e il d.lgs.231/2001*, a cura di DE VIVO, Ipsoa, 2020.

Al precipuo fine di scriminare la responsabilità dell'ente, il decreto in parola sancisce una serie di norme la cui osservanza è astrattamente idonea a prevenire i reati forieri di responsabilità amministrativo-penale. Tra gli strumenti di facoltativa osservanza a ciò deputati il decreto legislativo 231/2001 individua l'adozione di un Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) e la nomina di un Organismo di Vigilanza (OdV). Il primo strumento impone l'osservanza di una serie di regole e procedure comportamentali, specificamente coniate per l'azienda destinataria del modello, volte a prevenire i reati che potrebbero essere commessi nello svolgimento delle attività e delle funzioni aziendali; mentre il secondo strumento è deputato a vegliare sulla corretta attuazione del primo nonché sull'attualità delle sue prescrizioni.

Il Modello di Organizzazione e Gestione può essere definito come un complesso documento atto a codificare procedure interne che, sulla base di concrete modalità di attuazione dei fatti gestionali dell'ente, è in grado di prevenire la commissione dei reati in relazione ai quali viene predisposto. È d'uopo evidenziare che all'adozione del modello si perviene osservando talune imprescindibili fasi di elaborazione, sintetizzabili come segue: *check up* aziendale; valutazione del sistema di controllo interno; identificazione dell'attività svolta e dei processi aziendali osservati; individuazione dei fattori di rischio, (cosiddetto *risk assessment*); mappatura delle aree a rischio reato e dei processi "sensibili"; valutazione del rischio reato; definizione dei principi generali e delle procedure specifiche di controllo¹¹. Il Modello che se ne ricava si compone di una parte generale, che contiene la narrazione della storia dell'impresa, l'analisi dell'attività che la stessa esegue, la descrizione dei suoi assetti societari, dell'organigramma e degli strumenti di *governance* e la pubblicazione del metodo adoperato per formulare la valutazione del rischio; nonché di più parti speciali, dedicate alla prevenzione dei singoli reati, con l'indicazione dei ruoli a rischio, dei presidi e dei sistemi di controllo già esistenti (come ad esempio procedure e sistemi gestionali) e dei flussi informativi verso l'OdV. Più in particolare, nelle parti speciali sono tipizzati i protocolli di comportamento che consistono in un insieme di regole, che i diversi destinatari sono chiamati a rispettare nell'esercizio della loro funzione aziendale. In estrema sintesi, il MOG realizza un "un generale presidio del rischio declinato su tutte le funzioni"¹².

¹¹ SODANO S., Short Master in "Responsabilità amministrativa degli enti *ex* d.lgs. 231/2001 presso l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro, lezione del 05.11.2021, a. a. 2021/2022.

¹² ARECCO F., CATELLANI G., *op. cit.*

Come s'è innanzi detto, poiché il Modello non dovrà unicamente essere adottato ma dovrà, altresì, essere osservato ed efficacemente attuato, il monitoraggio sul suo funzionamento e sulla sua osservanza nonché sulla sua necessità di aggiornamento, è affidato al cosiddetto Organismo di Vigilanza, provvisto dei requisiti di autonomia e indipendenza, professionalità e continuità di azione, dotato di congruo *budget* di spesa, cui è affidato il compito di verificare la concreta attuazione delle regole contenute nella parte generale e delle procedure cristallizzate nelle parti speciali del Modello. Invero, esso si occupa di saggiare periodicamente l'attualità della mappa delle aree a rischio reato, cosiddette "*attività sensibili*", al fine di adeguarla ai mutamenti dell'attività o della struttura aziendale nonché alle eventuali novità normative sopravvenute. Vieppiù, lo stesso provvede ad effettuare periodicamente verifiche volte all'accertamento dell'osservanza, da parte dei lavoratori, di quanto previsto dal Modello, all'uopo assicurando che gli stessi si conformino a procedure, protocolli e principi etici.

Tra gli strumenti facoltativi rientra anche il Codice Etico che, di regola, costituisce una parte del Modello di Organizzazione e Gestione. Trattasi, per l'appunto, di una raccolta dei principi etici che i dipendenti, i clienti, i fornitori, gli agenti, le Pubbliche Amministrazioni e chiunque altro entri in contatto con l'Ente in occasione dell'esercizio dell'attività aziendale, è tenuto a rispettare. Per tale ragione, esso può esser definito come uno strumento di portata generale, finalizzato alla promozione di una "*etica aziendale*".

Infine, è opportuno segnalare, in quanto la normativa di riferimento risulta essere di recente conio, che il MOG, al suo interno, disciplina e tutela la figura del *whistleblower*, introdotta nell'ordinamento al fine di contrastare eventuali fenomeni corruttivi nell'ambiente di lavoro, intendendosi per tale colui che, essendo testimone di un illecito o di un'irregolarità sul luogo di lavoro, intenda segnalarlo. Siffatta disciplina, per giunta, è stata da ultimo innovata dal d.lgs. n. 24 del 10 marzo 2023 riguardante "la protezione delle persone che segnalano violazioni del diritto dell'Unione e recante disposizioni riguardanti la protezione delle persone che segnalano violazioni delle disposizioni normative nazionali", emanato in attuazione della Direttiva (UE) 2019/1937, con lo scopo di incrementare la tutela del denunciante¹³.

¹³ D.Lgs. 10 marzo 2023, n. 24 in www.gazzettaufficiale.it

3. La *compliance* nel settore pubblico

Dopo avere ricostruito il quadro delle tutele che la disciplina privatistica prevede per l'ente che intenda realizzare un elevato grado di *compliance*, è opportuno analizzare la disciplina che regola la medesima materia nel settore pubblico e, più in particolare, negli Uffici Giudiziari.

Per tale ragione, occorre preliminarmente saggiare se gli Uffici Giudiziari possano rientrare nell'alveo delle Pubbliche Amministrazioni e, in quanto tali, essere assoggettati alla disciplina per esse operante in tema di *compliance* ovvero, più in particolare, alla normativa anticorruzione, a quella sulla trasparenza e a quella che disciplina il *whistleblowing*.

Invero, tutte le surrichiamate normative individuano tra i loro destinatari le "pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, co. 2, d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165". È quanto accade all'art. 1 co. 2 *bis* della legge n. 190 del 6 novembre 2012, rubricata "Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell'illegalità nella pubblica amministrazione", come anche nel decreto legislativo 14 marzo 2013, n. 33, sull'accesso civico e sugli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle Pubbliche Amministrazioni, nonché nell'art. 54-*bis* del surrichiamato d.lgs. 165/2001, recante la "tutela del dipendente pubblico che segnala illeciti" (*whistleblowing*). Vieppiù, uno studio di settore¹⁴, basato sull'analisi delle funzioni svolte dagli Uffici Giudiziari, muovendo proprio dal dato positivo poc'anzi richiamato è pervenuto alla conclusione, che quivi si intende condividere, secondo cui gli Uffici Giudiziari siano annoverabili tra le Pubbliche Amministrazioni nei termini della norma sopracitata, seppur incaricati di eseguire funzioni tanto di rilievo amministrativo quanto di rilievo giurisdizionale. La ragione di tanto è da ricercarsi nella circostanza per la quale, nonostante la peculiare e preminente funzione giurisdizionale, tra l'altro ristretta entro i limiti stringenti dettati dai codici di rito e dalle norme sull'ordinamento giudiziario, quella amministrativa viene eseguita in maniera altrettanto considerevole, stante l'ampiezza dei suoi confini.

Ne consegue che gli stessi, in quanto annoverabili tra le Pubbliche Amministrazioni, siano soggetti alle previsioni normative sull'anticorruzione (L. 190/2012), sulla trasparenza (d.lgs. 33/2013) e sul *whistleblowing* (art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001)¹⁵.

¹⁴ D'ACQUARONE V., ROSCINI VITALI R., *La compliance negli uffici giudicanti e negli enti giudicati: un'Italia "a due velocità"?*, in *Sistema231*, n. 4/2022, pag. 49 ss..

¹⁵ Sulla definizione di Pubblica Amministrazione si veda, in dottrina, CASSETTA, E. *Pubblica amministrazione*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, UTET, 1996.

3.1. Gli strumenti obbligatori di cui alla normativa anticorruzione

È quindi opportuno vagliare le norme che realizzano nei confronti degli Uffici Giudiziari una cosiddetta “*strategia di prevenzione della maladministration*”¹⁶.

Ebbene, tra i principali obblighi anticorruzione vi è certamente quello di cui al comma 8 dell’art. 1 della legge 190/2012, che impone all’organo di indirizzo degli uffici giudiziari di adottare entro il 31 gennaio di ogni anno, il Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPC) – poi divenuto, a seguito della cosiddetta “Riforma Madia” del 2016, Piano triennale per la prevenzione della corruzione e per la trasparenza (PTPCT) – nonché quello di cui al comma 7 della medesima disposizione di legge che, invece, impone allo stesso di individuare, di norma tra i dirigenti di ruolo in servizio, il Responsabile della prevenzione della corruzione (RPC) – in seguito alla succitata riforma, divenuto il Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) – disponendo le eventuali modifiche organizzative necessarie per assicurare funzioni e poteri idonei per lo svolgimento dell’incarico con piena autonomia ed effettività¹⁷.

Quanto al primo strumento, il sito ufficiale dell’ANAC, definisce il Piano triennale per la prevenzione della corruzione come “il documento di natura “programmatoria” con cui ogni amministrazione o ente individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio”.

La FAQ prosegue dettagliandone la disciplina e, quindi, aggiungendo che

“l’individuazione e la conseguente programmazione di misure per la prevenzione della corruzione rappresentano la parte fondamentale del PTPCT. A tal riguardo spetta alle amministrazioni valutare e gestire il rischio corruttivo, secondo una metodologia che comprende l’analisi del contesto (interno ed esterno), la valutazione del rischio (identificazione, analisi e ponderazione del rischio) ed il trattamento del rischio (identificazione e programmazione delle misure di prevenzione). In assenza di un’adeguata analisi propedeutica, l’attività di identificazione e progettazione delle misure di prevenzione nel PTPCT può, infatti, rivelarsi inadeguata. L’Autorità, attraverso la predisposizione del

¹⁶ SIGISMONDI G., *Anticorruzione*, in CASTRONUOVO, DE SIMONE, GINEVRA, LIONZO, NEGRI, VARRASO (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, 1647 ss.

¹⁷ CARINO A., *Anticorruzione*, in CASTRONUOVO, DE SIMONE, GINEVRA, LIONZO, NEGRI, VARRASO (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019, 1693 ss.

Piano Nazionale Anticorruzione (PNA), fornisce linee guida e indirizzi operativi alle pubbliche amministrazioni ed agli altri soggetti tenuti al rispetto della normativa in materia di prevenzione della corruzione, per coadiuvarli nella redazione dei propri PTPCT”¹⁸.

In sostanza, il PTPCT

“è un programma di attività, con indicazione delle aree di rischio e dei rischi specifici, delle misure da implementare per la prevenzione in relazione al livello di pericolosità dei rischi specifici, dei responsabili per l’applicazione di ciascuna misura e dei tempi. Con la precisazione, che è appena il caso di ricordare che non è un documento di studio o di indagine, ma uno strumento per l’individuazione di misure concrete, da realizzare con certezza e da vigilare quanto ad effettiva applicazione e quanto ad efficacia preventiva”¹⁹.

Anche l’adozione del PTPCT, come del pari quella del MOG nel settore privatistico, impone una previa mappatura dei processi attuati dagli Uffici Giudiziari e dei rischi ad essi connessi o da essi derivabili, finalizzata ad individuare una serie di procedure e accorgimenti strategici volti a ridurre – o per taluni azzerare – il rischio di verificazione del reato. E, sempre in linea con quanto previsto nel sistema privatistico, a detta attività segue quella della formazione, dell’attuazione e del controllo delle decisioni idonee a prevenire il rischio di corruzione (art. 1, co. 9, lett. b, l. 190/2012).

In particolare, il Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza vigila sulla corretta ed effettiva attuazione del Piano, al pari di quanto fa l’Organismo di Vigilanza con il MOG, in favore degli Enti. Le FAQ dell’ANAC chiariscono che gli organi di indirizzo delle amministrazioni provvedono a nominarlo all’uopo individuandolo tra i dirigenti, ove possibile, di prima fascia o equiparati o, negli enti locali, conferendo detto ruolo al Segretario o al dirigente apicale, salvo diversa e motivata determinazione²⁰. I compiti il cui assolvimento è demandato al RPCT negli Uffici Giudiziari possono sostanzialmente sintetizzarsi nella predisposizione del PTPCT e nella sua proposizione all’organo di indirizzo; nel suggerimento

¹⁸ Art. 1, co. 5, l. 190/2012 - PNA 2019, Parte II, § 1. – Allegato 1 al PNA 2019, § 5 – Comunicato del Presidente del 16 marzo 2018 in *www.anticorruzione.it*

¹⁹ D’ACQUARONE V., ROSCINI VITALI R., op. cit., pag. 52 ss, che a sua volta cita PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI – DIPARTIMENTO DELLA FUNZIONE PUBBLICA – SERVIZIO STUDI E CONSULENZA TRATTAMENTO DEL PERSONALE, *Piano Nazionale Anticorruzione P.N.A. Legge 6 novembre 2012, n. 190. Disposizioni per la prevenzione e la repressione della corruzione e dell’illegalità nella pubblica amministrazione.*

²⁰ Art. 1, co. 7, l. n. 190/2012 - PNA 2019, Parte IV, § 1 in FAQ in materia di Anticorruzione, in *www.anticorruzione.it*

delle eventuali modifiche; nella vigilanza sul funzionamento e l'osservanza del PTPCT all'interno dell'amministrazione; nella segnalazione di disfunzioni concernenti la trasparenza e l'anticorruzione all'organo di indirizzo e all'organismo indipendente di valutazione; nella individuazione del personale da inserire nei percorsi formativi sia obbligatori sia specifici in tema di anticorruzione; nella verifica della rotazione degli incarichi più a rischio corruzione; nella ricezione delle segnalazioni del *whistleblower*; nella redazione e relativa pubblicazione della relazione annuale, a consuntivo, che rendiconta l'attività svolta; nello svolgimento dell'attività di controllo sugli adempimenti riguardanti la trasparenza; nella segnalazione di eventuali disfunzioni; nella ricezione e gestione delle istanze di accesso civico semplice; nella vigilanza in materia di incompatibilità; nella segnalazione agli uffici competenti all'esercizio dell'azione disciplinare i nominativi dei dipendenti che non hanno attuato correttamente le misure in materia di prevenzione della corruzione e di trasparenza.

Tra gli strumenti di *compliance* previsti per la Pubblica Amministrazione e, nella specie, per gli Uffici Giudiziari v'è, altresì, il Codice di comportamento, normato dai commi 5 e 6 dell'art. 54 del d.lgs. 165/2001²¹. L'analisi del dato positivo evidenzia, anche in tal caso, l'analogia dell'istituto con la struttura e la funzione delle procedure contenute nelle parti speciali del Modello, di cui s'è detto innanzi. Difatti, così come il MOG individua i fattori di rischio, le aree di rischio-reato ed i comportamenti da osservare al fine di azzerare (*rectius*, ridurre al minimo accettabile) il rischio di commissione di delitti nell'ambito dell'attività sociale, anche il Codice di Comportamento assume il delicato compito di costruire una serie di procedure atte a prevenire ogni azione astrattamente delittuosa, rispondendo al precipuo scopo di garantire la legalità e la correttezza delle condotte di esercizio delle funzioni pubbliche, da parte dei dipendenti della PA.

Ai fini della pratica attuazione delle misure sinora approfondite, gli Uffici sono tenuti a programmare percorsi di formazione strutturati su un livello generale rivolto a tutti i dipendenti, riguardanti l'aggiornamento delle

²¹ Art. 54 co. 5 e 6 d.lgs. 165/2001 “5. Ciascuna pubblica amministrazione definisce, con procedura aperta alla partecipazione e previo parere obbligatorio del proprio organismo indipendente di valutazione, un proprio codice di comportamento che integra e specifica il codice di comportamento di cui al comma 1. Al codice di comportamento di cui al presente comma si applicano le disposizioni del comma 3. A tali fini, la Commissione per la valutazione, la trasparenza e l'integrità delle amministrazioni pubbliche (CIVIT) definisce criteri, linee guida e modelli uniformi per singoli settori o tipologie di amministrazione. 6. Sull'applicazione dei codici di cui al presente articolo vigilano i dirigenti responsabili di ciascuna struttura, le strutture di controllo interno e gli uffici di disciplina”.

competenze e le tematiche dell'etica e della legalità e su un livello specifico, rivolto al responsabile della prevenzione, ai componenti degli organismi di controllo, ai dirigenti e ai funzionari addetti alle aree a rischio.

Infine, anche nel settore pubblico è normata la fattispecie del *whistleblowing*, di cui s'è innanzi fornita la definizione, che come si è detto costituisce un istituto di prevenzione dei fenomeni di *maladministration* di speciale importanza. L'art. 54-*bis*, d.lgs. 165/2001, introdotto dalla L. 179/2017, stabilisce al comma 1:

“il pubblico dipendente che, nell'interesse dell'integrità della pubblica amministrazione segnala al responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza [], ovvero all'Autorità nazionale anticorruzione (ANAC), o denuncia all'autorità giudiziaria ordinaria o a quella contabile, condotte illecite di cui è venuto a conoscenza in ragione del proprio rapporto di lavoro non può essere sanzionato, demansionato, licenziato, trasferito, o sottoposto ad altra misura organizzativa avente effetti negativi, diretti o indiretti, sulle condizioni di lavoro determinata dalla segnalazione”,

aggiungendosi a tanto che la sua identità, proprio in ragione dell'azione di denuncia commessa, non può essere rivelata²². La disposizione si rivolge sia al personale amministrativo sia al personale in funzione giurisdizionale operante presso gli uffici giudiziari, per espresso rischio delle norme di cui al combinato disposto di cui agli artt. 1, co. 2 e 3 co. 1 d.lgs. 165/2001.

4. Le normative a confronto, in astratto e in concreto

Si delineata la disciplina volta a realizzare la *compliance* nel settore pubblico e in quello privato, non può farsi a meno di evidenziare come sussistono analogie e interazioni di non scarso rilievo tra gli strumenti dall'una o dall'altra tipizzati. Invero, sussiste una evidente analogia strutturale e funzionale tra il Piano anticorruzione e trasparenza e il Modello organizzativo e, del pari, tra l'Organismo di Vigilanza e il Responsabile per la prevenzione della corruzione e della trasparenza e, ancora, tra le procedure tipizzate nelle parti speciali dei modelli e i codici di comportamento che i dipendenti delle PPAA. sono chiamati ad osservare. Al medesimo risultato si giunge comparando gli *iter* prodromici all'adozione del MOG e del PTPCT. Entrambi i documenti impongono, ai fini della loro adozione, la previa mappatura delle aree di rischio, sono finalizzati all'individuazione e alla emanazione di regole di prevenzione dei reati e, infine, obbligano alla

²² Vedasi art. 54-*bis*, co. 3, d.lgs. 165/2001.

successiva adozione e alla vigilanza sulla corretta attuazione delle procedure cristallizzate al loro interno.

L'analogia tra gli stralci di normativa posti a confronto risulta di tutta evidenza, al punto tale da ingenerare il dubbio – lecito – che la disciplina operante nel settore pubblico non faccia altro che tentare di replicare quell'approccio aziendalistico, adoperato nel settore privatistico, che persegue il fine di realizzare un buon livello di *compliance* e scriminare la cosiddetta colpa da organizzazione.

Non resta che domandarsi se la specularità delle due discipline a confronto realizzi effetti in concreto altrettanto sovrapponibili.

Il già citato studio di settore ha condotto una indagine sull'attuazione, da parte degli uffici giudiziari, della normativa sull'anticorruzione *ut supra* esaminata, al fine di confrontarla con quella condotta sull'osservanza della disciplina 231 da parte degli enti privati. Ciò ha potuto fare in ragione dell'obbligo, incombente sull'organo di indirizzo degli uffici giudiziari di pubblicare sul proprio sito istituzionale il Piano triennale per la prevenzione della corruzione.

Ebbene, dal punto di vista *sostanziale*, in ambito pubblico è emerso che:

“gli uffici giudiziari adottano il PTPCT nell'1,20% dei casi (4 uffici giudiziari su 334) e non lo adottano, invece, nel 98,80% dei casi (330 uffici giudiziari su 334). Con la conseguente mancata attivazione anche di specifici canali di segnalazione whistleblowing, il legislatore indicando quale primo destinatario della segnalazione il RPCT (art. 54-bis, co. 1, primo periodo, decreto legislativo 165/2001), tuttavia non nominato, né nominabile, in assenza di un PTPCT da monitorare. Risulta, inoltre, presente la sezione “Amministrazione trasparente” nel 60,48% dei casi (202 uffici giudiziari su 334) e assente nel 39,52% dei casi (132 uffici giudiziari su 334)”²³.

In senso opposto, in ambito privato è emerso

“un livello di adeguamento alla disciplina” della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche “molto elevato” da parte degli enti di cui all'art. 1, co. 2, decreto legislativo 231/2001. Segnatamente, “su 226 società quotate sul mercato azionario soltanto 4 non adottano il modello organizzativo”. Infatti, “il modello è [] adottato dal 98% delle imprese del campione”. Considerato che “solo per il 32% delle società quotate [] è prescritto dal Regolamento Mercati un preciso obbligo di adozione del modello per l'accesso al segmento STAR”, “le imprese del campione percepiscono, dunque, il modello organizzativo come presidio di buona governance, per attuare la finalità pubblicistica

²³ Dati così estrapolati dal citato studio di settore: D'ACQUARONE V., ROSCINI VITALI R., op. cit., pag. 73 ss.

di prevenzione [] e la legalità del proprio agire imprenditoriale”. Tali indagini rilevano, poi, che “il 66% delle società prevede canali dedicati per le segnalazioni tra i quali, in particolare: posta ordinaria; casella e-mail o PEC; piattaforme elettroniche e linee telefoniche”, mentre “solo tre società hanno deciso di non istituire canali dedicati”. Infine, “sul campione delle 222 società che adottano il modello, l’86% delle società lo ha pubblicato sul proprio sito web”. Dato, quest’ultimo, che “evidenzia come nel delicato equilibrio tra le esigenze di riservatezza della società in relazione al profilo delle attività e processi sensibili [] e l’importanza della diffusione al mercato di informazioni sul livello di compliance della società, prevalga il secondo aspetto”²⁴.

Com’è evincibile a chiare lettere dall’analisi dei dati forniti, la *compliance*, nel settore privato, riscuote un successo maggiore che in quello pubblico.

5. Le possibili ragioni della divergenza applicativa

S’è innanzi evidenziato come accanto alle analogie strutturali, sussista, invero, una rilevante divergenza organica tra PTPCT e Modello di organizzazione, gestione e controllo, stante nell’obbligatorietà del primo e nella facoltatività del secondo. Difatti, mentre la legge Anticorruzione impone alle Pubbliche Amministrazioni l’adozione del Piano triennale per la prevenzione della corruzione (PTPCT) e l’individuazione del Responsabile della prevenzione della corruzione e per la trasparenza (RPCT) di contro, la disciplina di cui al d.lgs. 231/01 attribuisce agli enti la mera facoltà di dotarsi di un Modello di Organizzazione e Gestione (MOG) o di un Organismo di Vigilanza (OdV). Invero, a rigor di logica, siffatto dato dovrebbe condurre ad esiti di segno opposto rispetto a quelli emersi dall’analisi dei risultati statistici, elaborati dallo studio di settore poc’anzi approfondito. Difatti, ipoteticamente, una disciplina a carattere obbligatorio dovrebbe realizzare un raggio di applicazione ben più rilevante rispetto a quello prodotto da una disciplina la cui osservanza è rimessa ad una scelta discrezionale del destinatario. Tuttavia, quanto evidenziato al precedente paragrafo, ribalta le nostre previsioni.

Le ragioni di siffatta anomala reazione all’applicazione della legge da parte delle PPAA. e degli Enti potrebbe *prima facie* essere rinvenuta nel dato messo in luce dal medesimo studio di settore, che ha vagliato l’operatività delle discipline, pubblica e privata, anche sul piano procedimentale,

²⁴ D’ACQUARONE V., ROSCINI VITALI R., op. cit., pag. 73 ss, che a sua volta cita Assonime – Associazione fra le società italiane per azioni, *L’Organismo di Vigilanza nella prassi delle imprese a vent’anni dal d.lgs. 231/2001*, in *Note e Studi*, 2021.

evidenziando come “*il giudizio giurisprudenziale sulla mancata adozione di modelli, da un lato, e sull'adozione di modelli in cui sostanzialmente ci si limita a recepire e ribadire affermazioni di principio espresse in linee guida di portata generale, dall'altro lato, è particolarmente severo*”. Di contro, l'ANAC – che è l'organismo deputato a “*esercita[re] la vigilanza e il controllo sull'effettiva applicazione e sull'efficacia delle misure adottate dalle pubbliche amministrazioni*” (art. 1, co. 2, lett. f, legge 190/2012) – non è intransigente al pari dell'Autorità Giudiziaria²⁵.

Militano in favore della fondatezza di siffatta tesi le ultime pronunce della Cassazione Penale tra le quali merita menzione quella, di recente emissione e di larga diffusione, che mette un punto alla vicenda Impregilo, pertanto detta “*Impregilo 2*”²⁶. Detta sentenza ha occasionato una valutazione in ordine alla adeguatezza dei modelli e ha dettato il principio a mente del quale il Modello, nella sua parte generale, come in quella speciale, per essere ritenuto idoneo ad assolvere alla sua funzione scriminante, dev'esser in grado – ove correttamente osservato – di realizzare una mitigazione del rischio di commissione e verifica della fattispecie di reato, tale per cui solo una condotta particolarmente fraudolenta possa essere in grado di realizzare quel reato, il cui rischio di verifica il Modello stesso mirava a scongiurare²⁷.

In altre parole il Modello, per superare il vaglio dell'adeguatezza e idoneità scriminante, deve contenere delle procedure idonee a rendere particolarmente complessa la commissione di fattispecie delittuose che, quindi, ove egualmente perpetrate, non possano che esser valutate come conseguenza di azioni particolarmente elusive e fraudolente, tali da integrare una dissociazione degli autori delle condotte illecite dalla politica aziendale impostata e imposta dal Modello organizzativo.

Nonostante ciò, a parer di chi scrive, le ragioni della più vasta applicazione della *compliance* “*privatistica*” in luogo di quella “*pubblicistica*” sono da ricercarsi nel fatto che gli strumenti adoperati dagli enti assolvono alla funzione di garantire una corretta organizzazione aziendale, di guisa che il Modello di Organizzazione e Gestione, l'Organismo di Vigilanza, le procedure e le certificazioni si appalesano, agli occhi del fruitore, come una

²⁵ D'ACQUARONE V., ROSCINI VITALI R., op. cit., pag. 74.

²⁶ Cassazione Penale, Sez. VI, 15 giugno 2022 (ud. 11 novembre 2021), n. 23401.

²⁷ Sul punto, ampio commento in merito di: BORGABELLO M., *Sentenza Impregilo: metodi di valutazione di adeguatezza del modello organizzativo, dei poteri dell'organismo di vigilanza e della condotta fraudolenta degli amministratori*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022.

opportunità di miglioramento della *performance*, prima ancora che uno strumento per mandare esente da responsabilità penale l'Ente.

In altre parole, laddove le norme che gli Uffici Giudiziari sono tenute ad osservare, assolvono alla precipua funzione di impedire la perpetrazione di condotte delittuose violative delle norme anticorruzione, quelle contenute nel d.lgs. 231/2001 non si limitano ad impedire la verifica di una fattispecie di reato, ma perseguendo il fine di realizzare una buona organizzazione aziendale, di fatto migliorano l'immagine, la reputazione, la *performance* e la collocazione sul mercato dell'Ente che intende avvalersene, sì rispondendo ad esigenze aziendali fisiologiche prima ancora che patologiche.

Basti pensare al fatto che l'adozione di un Modello idoneo, oltre all'esenzione da responsabilità penale, produce tutta una serie di ulteriori vantaggi stanti, senza pretesa di esaustività, nella realizzazione di una garanzia di affidabilità nelle relazioni con i *partner* commerciali; di un punto di forza nel "*rating della legalità*"; di una gestione aziendale trasparente e corretta; di una maggiore chiarezza organizzativa e un miglior bilanciamento tra poteri e responsabilità; di una più approfondita cultura dei rischi e dei controlli sulle operazioni di *business* e di supporto in azienda; di una maggior protezione dei soggetti in posizione apicale²⁸.

In altre parole, la disciplina di cui al d.lgs. 231/2001, realizza anche la maggiore diffusione di una cultura d'impresa finalizzata al rafforzamento dei meccanismi di *corporate governance* e della gestione dei rischi, compiendo una sorta di educazione alla legalità e alla migliore operatività aziendale.

Di contro, benché la normativa anticorruzione tenti di replicare il sistema 231, sul piano pratico non riesce a riscuotere lo stesso successo applicativo degli strumenti conati per l'Ente privato, rispondendo alla sola *ratio* antielusiva. Successo che, di contro, solo una disciplina organica e funzionale alla realizzazione di un buon assetto gestionale riuscirebbe a garantire per le pubbliche amministrazioni, *rectius*, per ciò che quivi rileva, per gli Uffici Giudiziari.

6. Conclusioni: gli ipotetici vantaggi derivanti dall'adozione di un sistema organizzativo negli Uffici Giudiziari

All'esito delle superiori considerazioni è possibile sostenere che il dato positivo, allo stato, non consenta agli Uffici Giudiziari di realizzare un gra-

²⁸ *Obiettivi e vantaggi dell'applicazione di un Modello Organizzativo D. Lgs. 231* in www.procedure231.it

La compliance nel settore privato e in quello pubblico

do di *compliance* elevato al pari di quello che l'osservanza delle norme sancite per gli enti privati -prima fra tutte il d.lgs. 231/01- genera per le società che intendano avvalersi degli strumenti organizzativi e di tutela dalle stesse tipizzati. E ciò in quanto, mentre il decreto legislativo in parola, in disparate la funzione scriminante della responsabilità penale, persegue -anche e soprattutto- lo scopo di garantire un buon funzionamento in termini di operatività (per così dire) "aziendale" dell'Ente che si avvale delle misure a ciò deputate, di contro, la disciplina che spiega la propria operatività negli Uffici Giudiziari – *rectius* quella operante per le Pubbliche Amministrazioni - perseguendo una finalità meramente antielusiva, non può dirsi idonea a raggiungere il medesimo livello di efficacia organizzativa che è garantita dall'osservanza delle norme che regolano il settore privatistico, con tutto ciò che ne consegue in termini di (s)vantaggi.

Va da sé che una buona organizzazione di stampo aziendalistico, ove adottata, produrrebbe per l'ufficio giudiziario tutta una serie di vantaggi, al pari di quelli scaturenti per l'Ente dall'adozione di un Modello organizzativo idoneo. Si pensi, ad esempio, al miglioramento delle *performance*, alla sussistenza di procedure, a loro volta ispirate a linee guida, atte a ridurre significativamente anche il rischio di verifica di errori e al più agevole accoglimento di nuove figure professionali da inserire nell'organigramma, com'è per esempio quella di ultimo conio del Funzionario addetto all'Ufficio per il processo. In tali termini, l'osservanza di buone prassi e procedure formalizzate in appositi modelli organizzativi gioverebbe anche all'assolvimento dello scopo deflattivo che pure ha ispirato l'introduzione della figura del Funzionario addetto all'Ufficio per il processo, di cui poc'anzi.

Conclusivamente, si ipotizza che una disciplina organica, dettata all'unico scopo di connotare gli Uffici Giudiziari del carattere aziendalistico proprio degli assetti societari, consentirebbe agli stessi di realizzare un miglior grado di *compliance*, riducendo il divario che, allo stato, li distanzia dagli Enti privati.

Bibliografia

ARECCO F. CATELLANI G., *Cos'è la compliance aziendale*, in collana *Compliance*, Wolters Kluwer Italia, 2019.

BALDUCCI M., *Compliance e controllo: il caso della riforma della giustizia civile italiana e le richieste della UE*, in *Risk & Compliance – Platform Europe*, riskcompliance.it, 2021.

BORGABELLO M., *Sentenza Impregilo: metodi di valutazione di adeguatezza*

del modello organizzativo, dei poteri dell'organismo di vigilanza e della condotta fraudolenta degli amministratori, in *Giurisprudenza Penale Web*, 2022.

CARINO A., *Anticorruzione*, in CASTRONUOVO, DE SIMONE, GINEVRA, LIONZO, NEGRI, VARRASO (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019.

CASSETTA E., *Pubblica amministrazione*, in *Dig. pubbl.*, UTET, 1996.

D'ACQUARONE V., ROSCINI VITALI R., *La compliance negli uffici giudicanti e negli enti giudicati: un'Italia "a due velocità"?*, in *Sistema 231*, n. 4/2022.

DE LUCA C., DE LUCA R., *Il d.lgs. n. 231/2001: l'impianto normativo*, in *Il professionista e il d.lgs.231/2001*, a cura di DE VIVO, Ipsoa, 2020.

SIGISMONDI G., *Anticorruzione*, in CASTRONUOVO, DE SIMONE, GINEVRA, LIONZO, NEGRI, VARRASO (a cura di), *Responsabilità da reato degli enti collettivi*, Milano, 2019.

1.2.

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo: analisi del sistema giudiziario barese e spunti di comparazione sulle diverse applicazioni, a cavallo tra ordinamento civile ed ecclesiastico

LAURA MAI, VERA VALENTE*

1. Introduzione. L'autonormazione

Il contributo prende le mosse dalla crescente attenzione verso il ruolo dell'autonormazione nella gestione integrata degli ordinamenti post-moderni.

A fronte dell'espandersi della *società del rischio*, in taluni casi, è il Legislatore che individua ambiti e soggetti giuridici tenuti a dotarsi di modelli e sistemi interni di regolamentazione, al fine di “fronteggiare la pericolosità delle” attività che sono svolte e che toccano diritti fondamentali, quali per esempio il diritto alla vita ed alla salute, con l'obiettivo di ridurre al minimo i rischi connessi, onerando il soggetto di dotarsi di regole organizzative a presidio dei propri processi sensibili¹.

In altri casi, l'adesione a certe norme è libera e volontaria, ma poi esse si “oggettivizzano” per i soggetti che vi hanno aderito, sicchè l'attività di *law making* e di *law enforcement* origina da coloro a cui è destinata.

Mediante una attenta comparazione sincronica, saranno dunque analizzate le scelte organizzative di ordinamenti esterni, quale quello canonico, che, per quanto peculiare, può integrare un interessante modello per l'operatore del diritto.

In vero, l'ordinamento canonico offre al suo interno molteplici *best practice* di implementazione di strumenti di *compliance* integrata, attraverso l'adozione, ad esempio da parte degli enti ecclesiastici, di modelli di autonormazione previsti dal diritto italiano, quali i Modelli di Organizzazione,

* (Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra le Autrici. Tuttavia, i paragrafi 1, 2 e 6 sono stati scritti da Vera Valente; i paragrafi 3, 4 e 5 sono stati scritti da Laura Mai)

¹ Su tutti, NITTI R., *Sull'autonormazione*, PLENUM, Collana 231, che analizza i settori ed i processi sensibili in relazione ai quali occorre garantire l'adozione regole idonee a fronteggiare i possibili rischi con un livello di adeguatezza e dettaglio, che difficilmente potrebbe conseguire la norma generale ed astratta.

Gestione e Controllo ai sensi del D.lgs. 231/2001² o i Piani di Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza³. Innanzitutto, si richiamano tutti i casi in cui, probabilmente anche in ragione di una radicata strutturazione o comunque per effetto di un'identità valoriale capace di proporsi creativamente e costruttivamente, nonostante la loro intrinseca specialità, ma in ossequio al rimando generale alla loro soggezione alle leggi dello Stato, molteplici enti ecclesiastici, nel rispetto della struttura e della finalità, con riferimento alle attività *diverse* dal culto, hanno deciso di adottare i Modelli 231 così concretizzando «il proprio frammento di pluralità in un apporto significativo alla progettazione di strategie efficaci di prevenzione e gestione dei fatti di reato⁴».

Al contempo, pure a seguito dell'emanazione del *Motu Proprio* relativo alla trasparenza, al controllo e alla concorrenza⁵ e, dunque, di un *corpus* normativo valido per i diversi Enti della Curia Romana, per le Istituzioni amministrativamente collegate alla Santa Sede, per il Governatorato dello Stato, nonché per le altre persone giuridiche canoniche pubblicamente individuate, molteplici enti ecclesiastici hanno ritenuto opportu-

² MARANO V., *Sovranità della Chiesa ed enti ecclesiastici alla prova del diritto comune*, in Aa. Vv., *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, a cura di A. PEREGO, Vita e Pensiero, 2015, pp. 85-91; BETTETINI A., *Le attività dell'ente ecclesiastico a confronto con la normativa civile. Profili problematici*, in Aa. Vv., *L'ente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, a cura di CLEMENTI P., SIMONELLI L., Giuffrè, Milano, 2015, p. 424 ss. e FERRERO M.F., *L'applicabilità del d.lgs. 231/2001 agli enti confessionali civilmente riconosciuti*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 2, 2014.

³ TREZZA R., *Conflitti di interessi e corruzione: annotazioni sparse sul nuovo assetto normativo previsto dal Motu proprio su "trasparenza, controllo e concorrenza nelle procedure di aggiudicazione"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, Url www.statoe_chiese.it, n. 38/2018; DALLA TORRE G., *Parere sulla applicabilità della normativa anticorruzione alle Fabbricerie*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, cit., n. 38/2018, che premette l'impossibilità di discettare con le ordinarie categorie del diritto privato o del diritto amministrativo, ma la necessità di rifarsi ai concetti e alle categorie del diritto ecclesiastico dello Stato, in ossequio alle peculiarità di questi enti.

⁴ PALAVERA R., *Pluralità e autonormazione nel d.lgs. 231/01. Muovendo dal proprium degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, in *Archivio Penale*, 2022, n. 2, che parla del d.lgs. 231/01 «come laboratorio e come rete di fonti».

⁵ FRANCESCO, Lettera Apostolica, in forma di «Motu Proprio», *Sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*, Url: https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/papa-francesco-motu-proprio-20200519_procedure-aggiudicazioni-contrattipubblici.html.

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

no implementare le misure ivi previste, mediante l'adozione di PTPCT⁶ di cui agli art. 1, co. 8 l. 190/2012 e 44 d.lgs. 33/2013. Si tratta di documenti di natura "programmatoria" con cui ogni ente, sulla scorta delle indicazioni dell'ANAC, individua il proprio grado di esposizione al rischio di corruzione e indica gli interventi organizzativi (cioè le misure) volti a prevenire il rischio, così perseguendo il fine di una migliore gestione delle risorse e di una strategia integrata dei controlli, a tutela della trasparenza e della concorrenza leale di tutti gli *stakeholder*.

Nonostante le logiche affatto coincidenti, i diversi sistemi di gestione esaminati esprimono la medesima *ratio* di *risk management*. La radicale innovazione sul modo di pensare le attività *diverse* nell'odierna società del *rischio* ha infatti imposto di attribuire preminente rilevanza all'efficacia dei controlli di carattere preventivo e confermato la necessità di un diretto coinvolgimento *ethic oriented* di tutti gli operatori, in un'ottica di *compliance* coordinata e integrata.

2. L'importanza di un modello organizzativo per combattere le inefficienze della giurisdizione

Oltre che del *rischio*, tuttavia, quella odierna è anche la società della *complessità*, della *burocratizzazione* e della *frammentazione*⁷ del diritto, sicché le norme giuridiche non riescono da sole a dirigere i processi di *judicial decision making*.

Anche in quest'ambito, nonostante l'entrata in vigore del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, 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, ci si continua ad interrogare sull'opportunità di adottare specifici modelli organizzativi, al fine di governare il cambiamento all'interno del sistema giudiziario, per renderlo più efficace e trasparente.

In vero, l'organizzazione costituisce proprio una delle principali misure adottate dal CSM per fornire un nuovo volto all'assetto ordinamentale della magistratura, ispirato a criteri di efficienza e di razionalità del servizio

⁶ Piani Triennali per la Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza, adottati da ciascun ente alla luce dell'indirizzo del Piano nazionale anticorruzione di cui al comma 2-bis, adottato dall'ANAC, *Autorità nazionale anticorruzione*.

⁷ Sul processo di pluralizzazione e frammentazione del diritto, che contribuisce alle criticità legate all'esercizio della funzione giudiziaria, cfr. PIANA D., *Il processo di innovazione organizzativa nella realtà giudiziaria*, in *Archivio Penale* 2012, n. 3.

giustizia, attraverso il passaggio da «una concezione statica e burocratica dell'organizzazione, che sostanzialmente coincideva con il diritto tabellare, a una concezione aperta e dinamica, espressione di sinergie istituzionali e sociali⁸», nel rispetto del principio di trasparenza nell'azione degli uffici, al fine di garantire ai cittadini un servizio efficiente, tempestivo e di qualità.

In questo quadro, l'Ufficio per il processo è stato da sempre visto come «uno dei catalizzatori della organizzazione giudiziaria⁹».

Fin dal momento della sua iniziale introduzione, con l'etichetta¹⁰ di “*ufficio del giudice*”, è stato previsto dalla legge come una struttura organizzativa, finalizzata a «garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione¹¹», sino alla sua implementazione con gli addetti all'Ufficio per il Processo di cui agli artt. 11 ss. del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80.

All'Ufficio per il Processo sono attribuite tutte le attività di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, ivi compresi i compiti di preparazione e ricerca necessari alla soluzione degli affari e alla stesura dei provvedimenti; possono essere altresì attribuiti compiti di supporto all'efficiente utilizzo dei sistemi informatici, quali, a titolo meramente esemplificativo, il coordinamento ed il monitoraggio dei depositi telematici, nonché la tempestiva rilevazione delle problematiche derivanti dall'adozione di nuove tecnologie e di nuovi modelli organizzativi.

Evidenti sono le difficoltà legate alla intrinseca debolezza del sistema gerarchico all'interno di tale contesto ed alla necessità di bilanciare autorevolezza ed autorità. Per questo, il contributo auspica di valorizzare tutti i possibili strumenti di *soft law*, veicolando prassi virtuose e promuovendo l'adozione di moduli organizzativi sperimentati in alcuni contesti giudiziari e rivelatisi efficaci ed efficienti. Del resto, già la relazione di accompagnamento al d.lgs. n. 116/2017¹² ha richiamato espressamente il riferimento

⁸ CSM, *Codice dell'Organizzazione* - Raccolta Circolari Settima Commissione aggiornata al 31.12.2022.

⁹ BARBIERI F., *Il “nuovo” ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *Giustizia Insieme*, 16 giugno 2022.

¹⁰ BRACCIALINI R., *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in www.questionegiustizia.it, 1° giugno 2020.

¹¹ Art. 16 octies, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114.

¹² *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*

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

ad una serie di esperienze di Paesi stranieri, quali Austria, Olanda, Polonia, Francia ed USA in cui l'Ufficio per il Processo è presente da tempo, come peculiare struttura tecnica, partecipata anche dal personale amministrativo, in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e attività, istituendo uno staff al servizio del magistrato e dell'ufficio, idonea a modificare il lavoro del singolo giudice e dell'ufficio giudiziario nel suo complesso anche in termini qualitativi.

3. L'isola che non c'è. L'ordinamento giudiziario canonico e la perfetta efficienza dei Tribunali Ecclesiastici tra 'modelli di gestione' e 'sistemi organizzativi'

Ci si chiede se gli anzidetti modelli di gestione possano rilevare anche nel sistema giudiziario dell'ordinamento canonico.

In realtà, quest'ultimo ha sempre avuto a cuore l'attuazione del principio del cosiddetto "giusto processo" che costituisce, ormai, un paradigma di riferimento ineludibile a livello interno e nazionale», riferendosi, con tale espressione al quel «fascio di diritti, i c.d. *diritti giudiziari fondamentali*, che, da un lato in chiave di *garantismo*, dall'altro in chiave di *efficientismo*, attuano il *principio di effettività*»¹³.

Con i due Motu proprio *Mitis Iudex Dominus Iesus* e *Mitis et Misericors Iesus*¹⁴, pubblicati nel 2015, Papa Francesco ha riformato *ex integro* i processi matrimoniali che rappresentano il maggior numero del contenzioso dei Tribunali ecclesiastici, stabilendo tre tipi di processo: *ordinario*, *breviore* e *documentale*.

In particolare, con riferimento alla Chiesa latina, il Pontefice ha sostituito il libro VII del CIC Parte III, Titolo I, Capitolo I sulle cause per la dichiarazione di nullità del matrimonio, dando una nuova versione ai canoni che vanno dal 1671 al 1691.

aprile 2016, n. 57.

¹³ DALLA TORRE G., *Qualche riflessione sul processo canonico e principio del «giusto processo»*, in J. KOWAL-J LLOBELL (a cura di), *Iustitia et iudicium, studi di diritto matrimoniale e processuale in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. III, LEV, Città del Vaticano, 2018, p. 278 ss.; cfr., inoltre, sull'argomento, ARROBA CONDE M.J., *Giusto processo e peculiarità culturali del processo canonico*, Roma, 2016.

¹⁴ Rispettivamente sulla Riforma del processo canonico per la dichiarazione di nullità del matrimonio nel codice di diritto canonico e nel Codice dei canoni delle Chiese orientali.

Già dalla lettura del Proemio, si evidenziano i sette principi fondamentali che fanno da guida all'intera riforma¹⁵, che trova la sua *ratio* nell'esigenza di semplificazione delle procedure, «in continuità con i principi della tradizione, che consentono di interpretare le novità rapportandole al costante e immutato tentativo della Chiesa di corrispondere alla sua missione nei tempi che si susseguono»¹⁶, sulla scorta delle sollecitazioni della III Assemblea generale straordinaria del sinodo dei vescovi¹⁷.

Una riforma voluta per favorire «non la nullità del matrimonio, ma la celerità dei processi, non meno che una giusta semplicità, affinché, a motivo della ritardata definizione del giudizio, il cuore dei fedeli che attendono il chiarimento del proprio stato non sia lungamente oppresso dalle tenebre del buio»¹⁸.

L'esigenza di celerità è senza dubbio una condizione auspicata non soltanto nell'ordinamento giuridico canonico, ma in tutti gli ordinamenti contemporanei, tanto che da più parti si sollevano interventi in merito a possibili soluzioni che possano garantire l'emanazione di provvedimenti giudiziari in tempi brevi, a tutela della dignità della persona e dei suoi interessi. Tuttavia, il vecchio brocardo 'giustizia ritardata è giustizia negata' è ancor più sentito nell'ordinamento ecclesiale, allorquando sia in discussione la validità di un sacramento (quello matrimoniale) e, di conseguenza, la condizione spirituale del fedele.

La definizione delle questioni giudiziarie in tempistiche contenute rappresenta perfettamente quel senso di vicinanza alle vicende umane, prerogativa dell'ordinamento canonico. Favorire la speditezza dei tempi istrutto-

¹⁵ Di seguito, i sette principi cardine della riforma: I) una sola sentenza (non più la *duplex sententia conformis*) in favore della nullità; II) la costituzione di un giudice unico, in prima istanza, che agisce sotto la responsabilità del Vescovo; III) il Vescovo stesso, che nella Chiesa di cui è costituito Pastore è giudice tra i fedeli a lui affidati, deve offrire un segno della "conversione delle strutture ecclesastiche", non lasciando completamente delegata agli uffici di Curia la funzione giudiziaria in materia matrimoniale; IV) il processo "più breve"; V) l'appello alla Sede Metropolitana, come segno distintivo della sinodalità della Chiesa; VI) il compito delle Conferenze Episcopali di rispettare e stimolare il diritto dei singoli Vescovi di organizzare la potestà giudiziale nella propria Chiesa particolare; VII) l'appello alla Rota romana, rafforzante il vincolo tra Sede Apostolica e Chiese particolari.

¹⁶ SABBARESE L., *La riforma del processo matrimoniale canonico tra snellimento e favor matrimonii*, in *Annuario Argentino de Derecho Canónico*, Vol. XXIII, Tomo II, 2017, p. 78.

¹⁷ ID., *I processi matrimoniali e il Vescovo "giudice tra i fedeli a lui affidati"*, in *Nuove norme per la dichiarazione di nullità del matrimonio*, Bologna, 2016, p. 7.

¹⁸ FRANCESCO, Lettera apostolica *Mitis Iudex Dominus Iesus*, 15 agosto 2015, Proemio, I, in *Nuove norme per la dichiarazione della nullità del matrimonio*, p. 48.

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

ri, sempre che da ciò non derivi un'incompletezza del quadro probatorio, costituisce un onere deontologico che incombe sui tribunali e su quanti in essi prestino servizio.

Sul punto, il can. 1435 cjc statuisce: «Giudici e tribunali provvedano, salva la giustizia, affinché tutte le cause si concludano al più presto, di modo che non si protraggano più di un anno nel tribunale di prima istanza, e non più di sei mesi nel tribunale di seconda istanza».

V'è da dire che la questione della celerità dei processi matrimoniali non è nuova all'ordinamento canonico; già in passato, infatti, il tema è stato oggetto di assemblee sinodali¹⁹, in quanto «Il rapporto tra verità e giustizia trova nell'ordinamento canonico matrimoniale una centralità assoluta. Lo trova prima e più ancora del rapporto tra certezza e giustizia. E richiede di essere compiuto con celerità»²⁰.

È chiaro che la realizzazione di un processo giusto, che garantisca la domanda di giustizia in modalità celere comporta la realizzazione di un "modello organizzativo" che «richiede tempi e modi di attuazione per l'organizzazione ecclesiastica da non sottovalutare né, tantomeno, trascurare in termini di programmazione e di formazione»²¹.

¹⁹ SABBARESE L., *Celerità e semplicità nei processi matrimoniali*. Quaestio semper urgens, in ID. (a cura di), *Sistema matrimoniale canonico in synodo*, Città del Vaticano, 2015, pp. 13-15.

²⁰ FUMAGALLI CARULLI O., *Celerità della via giudiziaria e pastorale di prossimità nella riforma del processo matrimoniale canonico*, all'url jus.vitaepensiero.it, 1° giugno 2016. Cfr., in merito al rapporto tra verità e giustizia, GROCHOLEWSKI Z., *Iustitia ecclesiastica et veritas*, in *Periodica de re canonica*, 85, 1995, p. 7 ss.

L'impegno della Chiesa alla realizzazione di una giustizia celere al servizio della dignità del fedele è sempre stato perseguito: già successivamente alla codificazione del 1917, la promulgazione dell'Istruzione *Provida Mater* sottolineava la necessità di fronteggiare le lentezze applicative della procedura così come disciplinata nelle norme codiciali (SACRA CONGREGAZIONE DEI SACRAMENTI, *Instructio servanda in pertractandis causis de nullitate matrimonii, Provida Mater*, 15 agosto 1936, in *AAS* 28 (1936), pp.313-361). A questa, nel passaggio tra vecchio e nuovo codice, segue il *Motu Proprio Causas matrimoniales* che Paolo VI emana il 28 marzo 1971 «in attesa di una più completa riforma del processo matrimoniale». Da ultimo, interviene ponendosi tra i fini anche quello di evitare l'eccessiva lunghezza del percorso processuale per non aggravare la condizione spirituale dei fedeli. Cfr. la *Dignitas Connubii* (Dignitas Connubii, *Istruzione da osservarsi nei tribunali diocesani e interdiocesani nella trattazione delle cause di nullità del matrimonio*, 25 gennaio 2005, Url https://www.vatican.va/roman_curia/pontifical_councils/intrptxt/documents/rc_pc_intrptxt_doc_20050125_dignitas-connubii_it.html).

²¹ FUMAGALLI CARULLI O., *op. cit.*, p. 1.

Tra le innovazioni della riforma²² del processo matrimoniale canonico voluta da Papa Francesco, assume un rilievo significativo l'introduzione di un processo più breve dinanzi al vescovo²³; tale forma di processo rappresenta la concreta attuazione delle istanze di celerità²⁴ processuale e di propinquità del vescovo «tra i fedeli a lui affidati», emerse in modo pressante durante i lavori del sinodo dei vescovi²⁵.

Si tratta di un modello che delega il Vescovo diocesano di una veste di responsabilità e controllo con lo scopo di organizzare la pastorale giudiziale, preparare un numero adeguato di operatori di giustizia al fine di ridurre al minimo i ritardi processuali²⁶. Si tratta di una forma di intervento diretto

²² Cfr., sull'argomento, BONI G., *La recente riforma del processo di nullità matrimoniale. Problemi, criticità, dubbi (parte prima)*, all'url www.statoecheme.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica fasc. 9, 7 marzo 2016, pp. 1-78.

²³ Interessante il contributo di SABBARESE L., *Il processo più breve: condizioni per la sua introduzione, procedura, decisione*, in OKONKWO E. – RECCHIA A. (a cura di), *Tra rinnovamento e continuità. Le riforme introdotte dal m.p. Mitis Iudex Dominus Iesus*, Città del Vaticano 2016, pp.39-58. La riforma prevede, inoltre, l'eliminazione un passaggio procedimentale - la trasmissione ex officio al giudice superiore della sentenza *pro nullitate* - quale la *doppia sentenza conforme* un tempo emessa dai tribunali di secondo grado al fine di rendere *esecutiva* la sentenza; «d'ora in poi, se non c'è più l'appello, nei tempi previsti, la prima sentenza che dichiara la nullità del matrimonio diventa esecutiva» (FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco alla Conferenza Episcopale Italiana*, cit.). Ai sensi dei cann. 1679-1680, pertanto, non è più necessaria una doppia decisione conforme in favore della nullità del matrimonio, come invece era disposto dai cann. 1682-1684, ma è sufficiente la certezza morale raggiunta dal primo giudice a norma del diritto. Infatti, trascorsi i termini del ricorso senza che venga presentato appello o se l'appello risulta manifestamente dilatorio, la sentenza che per la prima volta abbia sancito la nullità diventa esecutiva e le parti il cui matrimonio è stato dichiarato nullo possono contrarre nuove nozze (a meno che ciò non sia proibito da un divieto apposto alla sentenza stessa oppure stabilito dall'Ordinario del luogo). Si può, comunque, ricorrere in qualunque momento al tribunale di terzo grado per la nuova proposizione della causa, adducendo nuovi e gravi prove o argomenti.

²⁴ MAMBERTI D., *Quam primum, salva iustitia" (c. 1453). Celeridad y justicia en el proceso de nulidad matrimonial renovado*, in *Ius communionis* 4 (2016), pp. 183-201.

²⁵ Cfr. PUNDERSON J.R., *Accertamento della verità «più accessibile e agile»: preparazione degli operatori e responsabilità del Vescovo. L'esperienza della Segnatura Apostolica*, in SABBARESE L. (a cura di), *Sistema matrimoniale canonico in synodo*, cit., pp. 88-90.

²⁶ «Circa le cause matrimoniali, lo snellimento della procedura, richiesto da molti, oltre alla preparazione di sufficienti operatori, chierici e laici con dedizione prioritaria, esige di sottolineare la responsabilità del vescovo diocesano, il quale nella sua diocesi potrebbe incaricare dei consulenti debitamente preparati che possano gratuitamente consigliare le parti sulla validità del loro matrimonio. Tale funzione può essere svolta da un ufficio o persone qualificate (*Dignitas Connubii*, art. 113 § 1)», (Cfr. Sinodo dei vescovi, III assemblea generale straordinaria, *Relatio Synodi*, 18 ottobre 2014, n. 49).

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

che non rappresenta una novità, ma si pone come uno snodo naturale delle funzioni proprie da sempre attribuite al Vescovo diocesano nello svolgimento delle sue funzioni giurisdizionali²⁷, in ossequio alla celerità della via giudiziaria e alla pastorale di prossimità, intesa, quest'ultima, innanzi tutto come «prossimità di ogni mezzo e fase procedurale»²⁸.

Chiarisce Papa Francesco: «Prossimità alle famiglie ferite significa che il giudizio, per quanto possibile, si celebri nella Chiesa diocesana, senza indugio e senza inutili prolungamenti»²⁹; la riforma, infatti, estende la cura pastorale propria del Vescovo diocesano anche agli aspetti processuali, spostando l'attenzione sul necessario rapporto di vicinanza, anche fisica, che deve esserci tra ogni fedele e chi esercita il potere di giurisdizione ecclesiastica.

Si tratta di una *vicinanza* non soltanto nella fase processuale di nullità matrimoniale, ma che ha inizio molto prima, nella fase preparatoria alle nozze, quasi una sorta di 'nuovo catecumenato' che svolga, con sollecitudine e attenzione, un'indagine accurata previa alla celebrazione «affinché, nel momento dell'ammissione al matrimonio e di valutazione della decisione sponsale, i fidanzati siano aiutati a riscoprire la verità sul matrimonio, tanto più dove la secolarizzazione la oscuri»³⁰.

4. Il processo *breviore* e il processo documentale

Il *breviore* attua una forma processuale, diremmo abbreviata, appunto, che consente la possibilità di rivolgersi al Vescovo quale capo della Diocesi³¹, chiedendogli di pronunciarsi personalmente su alcuni casi nei quali la

²⁷ «Nei discorsi annuali alla Rota Romana ho più volte ricordato l'essenziale rapporto che il processo ha con la ricerca della verità oggettiva. Di ciò devono farsi carico innanzitutto i vescovi, che sono i giudici per diritto divino delle loro comunità. È in loro nome che i tribunali amministrano la giustizia. Essi sono pertanto chiamati ad impegnarsi in prima persona per curare l'idoneità dei membri dei tribunali, diocesani o interdiocesani, di cui essi sono i moderatori, e per accertare la conformità delle sentenze con la retta dottrina» (GIOVANNI PAOLO II, *Discorso al Tribunale della Rota romana in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario*, 29 gennaio 2005, in *AAS* 97 (2005), p. 165).

²⁸ FUMAGALLI CARULLI O., *op. cit.*, p. 2.

²⁹ FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco alla Conferenza Episcopale Italiana*, 20 maggio 2019, n. 2, all'url www.vatican.va.

³⁰ Sulla funzione formativa dell'azione pastorale, cfr., in particolare LANZA S., *L'approccio pastorale dei nubendi: possibilità e limiti della loro conoscenza da parte dei Pastori e della preparazione alle nozze*, in ORTIZ M. A. (a cura di), *Ammissione alle nozze e prevenzione della nullità del matrimonio*, Milano, 2005, p. 49 ss.

³¹ Cfr., tra i tanti, DE BERTOLIS O., *Papa Francesco riforma il processo canonico matrimoniale*, in *La Civiltà Cattolica* 156 (2015), p. 65.

nullità sia *manifesta*. «E questo poiché la dimensione pastorale del Vescovo comprende ed esige anche la sua funzione personale di giudice. Il che non solo manifesta la prossimità del pastore diocesano ai suoi fedeli, ma anche la presenza del Vescovo come segno di Cristo sacramento di salvezza»³².

Al fine di dare concretezza ai principi sinodali ispiratori della riforma e in risposta alla richiesta di avvicinamento tra la funzione giudiziale e quella pastorale del vescovo, il can. 1683 affida a quest'ultimo il giudizio circa la validità del matrimonio, nella forma del processo più breve.

Tale procedura è possibile solo se sussistano due condizioni essenziali, e cioè che la domanda sia promossa congiuntamente dai coniugi sin dall'inizio o, comunque, da uno solo di essi ma con il consenso dell'altro e che ricorrano circostanze, particolarmente significative, di fatti e di persone che rendano *manifesta la nullità*, tanto da non richiedere una istruttoria più accurata.

Presenti queste condizioni, l'utilizzo del *processus brevior* dinanzi al Vescovo si rende necessario, al punto che la dottrina non ha mancato di osservare che «non è dunque una mera facoltà o una prerogativa ma un obbligo»³³.

Il Vescovo diocesano è giudice unico, coadiuvato da due assessori con i quali discute sulla certezza morale dei fatti adottati per la nullità; le prove sono raccolte in un'unica sessione istruttoria (can. 1686). Come sottolinea il Sussidio applicativo³⁴, il Vescovo non istruisce la causa, interrogando parti e testi, ma interviene come giudice nei casi di «nullità evidenti», a lui riservate dalla riforma.

L'impiego del rito *breviore* soggiace a condizioni e requisiti (soggettivi, oggettivi e dimostrativi) abbastanza restrittivi che non possono essere valutati con superficialità e leggerezza³⁵.

Il riscontro del *processus matrimonialis brevior coram Episcopo* ha un considerevole rilievo indicativo ed esemplare, perché «manifesta in maniera patente e immediata la centralità e responsabilità della funzione episcopa-

³² FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco alla Conferenza Episcopale Italiana*, cit.

³³ DEL POZZO M., *L'organizzazione giudiziaria ecclesiastica alla luce del m.p.* «Mitis iudex», all'url www.statoecliese.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 23 novembre 2015, p. 9.

³⁴ TRIBUNALE APOSTOLICO DELLA RORA ROMANA, *Sussidio applicativo del M.P. Mitis Iudex Dominus Jesus*, p. 9.

³⁵ Cfr. MONTINI G.P., *Gli elementi pregiudiziali del processus brevior: consenso delle parti e chiara evidenza di nullità*, in AA. VV., *Prassi e sfide dopo l'entrata in vigore del m.p. Mitis Iudex Dominus Iesus e del Rescriptum ex audientia del 7 dicembre 2015*, LEV, Città del Vaticano 2017, pp. 47-64.

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

le nell'amministrazione della giustizia matrimoniale [...] L'attuazione del processo più breve assume insomma una portata d'indirizzo e di principio nel panorama giudiziario [...] La forma brevior actualizza, infatti, la promozione del "giudice naturale" e della prossimità giurisdizionale»³⁶.

Una interessante conferma della riforma riguarda il *processo documentale*, già presente nelle disposizioni del CIC (cann. 1688-1690). È possibile ritenere, secondo la dottrina canonistica, che il processo documentale rientri a pieno titolo e correttamente nella tradizione del processo *ex notorio*, in quanto «il minor formalismo della procedura [...] trova la sua ragione non nella necessità per queste fattispecie di una maggiore rapidità, quanto nella loro patente inutilità radicata nella evidenza stessa della nullità»³⁷.

Tale fattispecie giuridica conferma l'esigenza di celerità processuale, ogniqualvolta la nullità del vincolo sia *manifesta* grazie all'esistenza di un documento inconfutabile. La norma, in tal senso, è piuttosto chiara: «Ricevuta la domanda presentata a norma del can. 1676, il Vescovo diocesano o il Vicario giudiziale o il Giudice designato, tralasciate le formalità del processo ordinario, citate però le parti e con l'intervento del difensore del vincolo, può dichiarare con sentenza la nullità del matrimonio, se da un documento che non sia soggetto a contraddizione o ad eccezione alcuna, consti con certezza dell'esistenza di un impedimento dirimente o del difetto della forma legittima, purché sia chiaro con eguale sicurezza che non fu concessa la dispensa, oppure del difetto di un mandato valido in capo al procuratore» (can. 1688).

Tali forme processuali non vogliono valere, in alcun modo, come un 'lasciapassare' alle dichiarazioni di nullità matrimoniale; al contrario: l'apparente contraddittorio rapporto tra la richiesta *manifesta* evidenza della nullità per dare avvio al processo documentale o *brevior* e la *certezza morale*, requisito d'obbligo di ogni provvedimento canonico che sancisca la nullità di un matrimonio, si risolve ponendo le due questioni su piani differenti.

Più in particolare: «l'evidenza legalmente determinata per l'applicazione della ritualità documentale e la certezza morale si pongono in una distinta prospettiva, quasi specie rientranti ciascuna in una «serie differente» di un medesimo genere qual è la conoscenza: più specialmente la veste che fa di

³⁶ DEL POZZO M., *L'andamento statistico del 'processus matrimonialis brevior': motivi di soddisfazione e di qualche preoccupazione*, all'url www.statoechiese.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 14/2021, pp. 91-92.

³⁷ BONNET P.A., *Il processo documentale (artt. 295-299)*, in P.A. BONNET – L. LOSCHIAVO (a cura di), *Forme stragiudiziali o straordinarie di risoluzione delle controversie nel diritto comune e nel diritto canonico*. Atti del Convegno di Studi. Teramo, 21-22 aprile 2004, Napoli 2008, p. 87.

una nullità una nullità evidente deve considerarsi racchiusa nella «serie» che intende esprimere soprattutto il modo di acquisizione della conoscenza; la certezza morale invece si inserisce nella «serie» che intende manifestarne il grado di acquisizione»³⁸.

La semplificazione, in sostanza, non ha di fatto sovvertito le finalità del processo matrimoniale, in ragione della centralità del principio del *favor matrimonii* che continua ad essere il cardine del diritto matrimoniale canonico, sia sostanziale sia processuale³⁹.

A tale riguardo, al fine di bilanciare lo snellimento procedurale con il principio fondamentale del *favor matrimonii*, papa Francesco precisa: «Non mi è tuttavia sfuggito quanto un giudizio abbreviato possa mettere a rischio il principio dell'indissolubilità del matrimonio; appunto per questo ho voluto che in tale processo sia costituito giudice lo stesso vescovo, che in forza del suo ufficio pastorale è con Pietro il maggiore garante dell'unità cattolica nella fede e nella disciplina»⁴⁰.

In questo tipo di processi (*breuiore* o documentale), come ricorda autorevole dottrina, il diritto divino ad un processo breve è realizzato coerentemente in ragione della sua natura e del suo oggetto; «nell'affrontare lo studio di un istituto tanto povero, se non privo del tutto, di formalità come quello [del processo documentale], occorre tenere sempre davanti agli occhi lo spirito che deve animare il processo canonico così esemplarmente messo a fuoco dal significato e dalla portata che vi assumono la certezza del diritto e il formalismo»⁴¹.

5. La via amministrativa

Considerati la natura e lo spirito dei due procedimenti appena descritti, ci si chiede se forse non sarebbe stato più opportuno propendere per la via amministrativa piuttosto che per quella giudiziaria. Una serie di obiezioni, difficili da argomentare in questa sede, hanno però portato alla rinuncia di tale ipotesi, in quanto la via amministrativa avrebbe potuto compromettere il diritto delle parti alla protezione giudiziale fornita da un processo che

³⁸ BONNET P.A., *Il processo documentale (artt. 295-299)*, op. cit., p. 729.

³⁹ Cfr. MONETA P., *Il matrimonio nel diritto della Chiesa*, Bologna, 2014, pp. 50-52.

⁴⁰ FRANCESCO, *Lettera apostolica data Motu proprio Mitis Iudex Dominus Iesus con cui si riformano i canoni del Codice di Diritto Canonico sulle cause di nullità matrimoniale*, n. IV, in *Nuove norme per la dichiarazione di nullità del matrimonio*, p. 48.

⁴¹ BONNET P.A., op. cit., p. 34.

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

oggi, anche nell'ordinamento canonico, offre quelle opportune garanzie sinteticamente definite "giusto processo".

Per di più, trattandosi della validità di un matrimonio, che è anche un sacramento, la via giudiziale, seppur abbreviata, rimane quella maggiormente garantista.

L'ordinamento giuridico canonico, in ogni caso, riconosce la possibilità di concedere la grazia della dispensa dal vincolo coniugale per non consumazione. Si tratta di un processo disciplinato ai cann. 1697-1705 CIC, libro VII *De Processibus*, in un solo capitolo intitolato *De processu ad dispensationem super matrimonio rato et non consummato*, inserito tra le procedure speciali matrimoniali.

Con il Motu Proprio *Querit Semper* del 30 agosto 2011, Papa Benedetto XVI ha affidato al Tribunale della Rota Romana la competenza nei procedimenti di dispensa pontificia del matrimonio non consumato, prima riservati alla Congregazione per il Culto Divino e la Disciplina dei Sacramenti.

Ai sensi del can. 1142, il "super rato" si configura come un procedimento di natura amministrativa, nonostante utilizzi anche alcuni degli strumenti giudiziali⁴², «che ha come interesse quello della comunità, vegliando che ci sia una giusta sinergia tra le esigenze personali dei fedeli e le complesse esigenze della comunità»⁴³.

La natura graziosa della dispensa implica necessariamente che nessuno può vantare un vero e proprio diritto all'ottenimento del provvedimento riservato all'autorità Pontificia; il matrimonio non consumato giustifica esclusivamente la richiesta da parte di un *oratore* (non attore) di una *dispensa dal vincolo*, ovvero della concessione di una grazia.

La fase istruttoria del procedimento è delegata al Vescovo diocesano il quale dovrà accertare l'esistenza dei requisiti richiesti per la concessione della dispensa, e cioè: a) l'inconsumazione, a norma del can. 1061 § 1, b) l'esistenza di una giusta causa, requisito che, in senso negativo, include anche ("c") la rimozione dello scandalo⁴⁴. «Nel dire che il giudice ecclesiastico è chiamato a investigare se consti della esistenza di tali presupposti, voi su-

⁴² BUTTINELLI O., *Il procedimento di dispensa dal matrimonio rato e non consumato: la fase davanti al Vescovo diocesano*, in Aa. Vv., *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Città del Vaticano 1992, p. 108.

⁴³ LUISI G., *La procedura del super rato come servizio al bene della persona*, in C. Ventrella (a cura di), *Il diritto matrimoniale canonico, civile, concordatario*, Vol. I, Napoli, Esi, 2021, p. 233.

⁴⁴ LLOBELL J., *Il m.p. "Querit semper" sulla dispensa dal matrimonio non consumato e le cause di nullità della sacra ordinazione*, all'url statoe.chiese.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 9 luglio 2012, fasc. 24/2012, p. 32 ss.

bito comprendete come l'importanza dell'argomento bastevolmente indica che una simile investigazione vuol essere condotta con ogni severità, rigore e diligenza; tanto più che, trattandosi di uso di potestà vicaria in materia di diritto divino, la validità stessa dello scioglimento del vincolo dipende dalla esistenza dei necessari requisiti»⁴⁵.

La fase decisoria è definita dalla Santa Sede che concederà la dispensa del Romano Pontefice.

Le norme specifiche del processo di dispensa dal matrimonio rato e non consumato non stabiliscono nulla sul modo di procedere all'interrogatorio delle parti e dei testi, né per la perizia richiesta per la prova fisica della non consumazione del matrimonio.

Conformemente a quanto prescritto dal canone 1702, si dovrà ricorrere alle norme del processo contenzioso ordinario: ai canoni da 1530 a 1538 che statuiscono circa il modo di interrogare le parti; ai canoni da 1547 a 1572 che precisano chi può o meno essere teste in una causa e il modo in cui deve essere interrogato; ai canoni da 1574 a 1583 che danno indicazioni su come debba essere fatta una perizia e le relazioni peritali corrispondenti, così come ai canoni da 1677 e 1678 sulle prove nelle cause di nullità matrimoniale.

Accertata l'incompletezza sacramentale derivante dalla non consumazione del matrimonio, il Papa, vicario di Cristo, concede la dispensa dalla legge divina sull'indissolubilità.

Queste brevissime considerazioni, che non possono contenere adeguatamente le argomentazioni che tali temi meriterebbero, valgono semplicemente a sottolineare che lo spirito del diritto canonico muove i suoi passi sempre in direzione di garanzia e tutela, «mettendosi in ascolto delle fragilità dell'uomo per fargli riacquistare una dimensione di vita più umanizzante»⁴⁶. L'accesso più facile dei fedeli alla giustizia – probabilmente più concreto e fattibile nelle piccole Diocesi – seppur fortemente auspicato dalla riforma, è sempre stato un punto fermo nell'ordinamento giudiziale canonico che, come sinteticamente sopra analizzato, ha *utilizzato* il diritto per avvicinarsi all'uomo e tutelarne i diritti fondamentali di fedele.

Da quanto detto, potremmo affermare che nell'ordinamento giuridico canonico si assiste ad una sorta di *ordine* intrinseco, nel quale trova un adeguato equilibrio la funzione della giustizia: la garanzia di un *giusto processo*, il raggiungimento della *certezza* morale nella definizione di un procedimento, la dettagliata regolamentazione di tutti i rapporti interni al

⁴⁵ PIO XII, *Discorso alla Rota Romana*, 3 ottobre 1941, n. 3, in AAS, 33 (1941), p. 425.

⁴⁶ LUISI G., *La procedura del super rato come servizio al bene della persona*, op. cit., p. 232.

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

sistema giudiziario, nonché l'applicazione delle norme secondo il principio di *equità*, che comporta non solo un adeguamento del diritto positivo alle circostanze, ma un adeguamento comunque favorevole al soggetto chiamato in giudizio⁴⁷.

Tutto ciò fa del diritto canonico un *ordinamento sui generis*.

A ciò si aggiunga la stabilità dovuta al rispetto della gerarchia ecclesiastica, rispondente alle logiche di uno Stato assoluto, che implica una "garanzia rafforzata" nella funzione dei giudici e di tutti gli operatori nell'esercizio delle funzioni giudiziarie⁴⁸.

6. Conclusioni

Il focus svolto nei paragrafi precedenti ha evidenziato *ratio* e specifiche peculiarità dell'ordinamento canonico, che si riflettono nel modello attuato presso i Tribunali Ecclesiastici.

In particolare, gli obiettivi posti dall'anzidetta riforma sono stati perseguiti dal Tribunale Ecclesiastico Regionale Pugliese, costituito nel 1939, e che, mediante la propria struttura organizzativa, è riuscito a concretizzare la garanzia dei principi di *gratuità*, *prossimità* e *celerità*, registrando il dato di una giustizia celere ed efficace, attestato dalla conclusione delle cause introdotte, generalmente, in meno di un anno e dalla «generale tendenza di non appellare, salvo contenziosi particolarmente conflittuali», oltre che dal «sensibile snellimento delle procedure»⁴⁹.

Doverosa, peraltro, è anche una considerazione sulla differenza quantitativa ed il carico del contenzioso di cui è gravato: le decisioni adottate dinanzi al TERP nell'ultimo anno sono state 232 e le nuove cause ivi introdotte

⁴⁷ In tal senso, se la lettera del 221, § 2 sancisce un «dovere di giustizia e, dunque, un vero e proprio diritto, con riferimento al diritto di essere giudicati secondo le norme prescritte [...] la menzione dell'equità aggiunge un elemento per sé non giuridico, forse etico, secondo una commistione peraltro non estranea al complesso dei diritti e doveri di cui al titolo I del libro II del Codice» (SERRA B., *Sull'equità canonica quale oggetto di una pretesa giuridicamente esigibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, all'url www.statoechiese.it, n. 36/2017, p. 9).

⁴⁸ DALLA TORRE G., *Considerazioni sul nuovo ordinamento giudiziario dello Stato della Città del Vaticano*, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 15 giugno 2020, p. 99; cfr., inoltre, ID., *L'indipendenza della giustizia vaticana. Note sui magistrati addetti al Tribunale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, all'url www.statoechiese.it, n. 25/2019.

⁴⁹ LAROCCA P., *Relazione sull'attività dell'anno giudiziario*, Inaugurazione anno giudiziario 2023, Bari, 1° aprile 2023.

203. Di questi, peraltro, 8 sono stati i processi celebrati con il rito *brevior*, conclusi con sentenze affermative, consegnate personalmente dal rispettivo Vescovo ai fedeli interessati, così realizzando una forma concreta di *pastorale giudiziaria*; e nessuno, invece, celebrato con la forma documentale.

Quanto all'organizzazione concreta del lavoro, secondo le indicazioni della Conferenza Episcopale regionale, sono operativi 4 *istruttori*, cui il Vicario giudiziale affida la causa in ragione della competenza territoriale. *L'assessore* designato è, di norma, il giudice più prossimo alla diocesi interessata.

In vero, come detto, ogni vescovo diocesano è giudice di prima istanza ed è responsabile della costituzione ed organizzazione del tribunale nell'ambito della sua diocesi, dell'esercizio della potestà giudiziaria tramite il Vicario giudiziale ed un certo numero di giudici diocesani (diaconi o laici), oltre che della nomina del difensore del vincolo e del promotore di giustizia, che svolgono funzioni di tutela dell'interesse pubblico, cui si affianca il personale amministrativo. Nello specifico, dunque, l'obiettivo dell'efficacia e celerità del TERP è raggiunto anche grazie alla collaborazione sollecita e positiva tra tutti gli operatori: il Collegio dei Giudici, il cui organico comprende 28 giudici, il Collegio dei difensori del Vincolo, che «garantisce uno spirito di dialogo e confronto costante» ed il personale laico di cancellaria, impegnato in servizio con contratti di 40 ore settimanali.

Per quanto possibile sulla scorta delle peculiarità evidenziate tra i due ordinamenti in esame, oltre che di quelle che si registrano nella gestione dei nostri uffici giudiziari, in ragione dei rapporti tra Capo dell'ufficio giudiziario e dirigente amministrativo, la comparazione appena svolta può comunque risultare utile per suggerire l'adozione di un *modello uno-a-uno*, simile al nostro originario ufficio del giudice⁵⁰. L'introduzione degli addetti all'Ufficio per il Processo ed il nuovo assetto di lavoro ha finalmente consentito di superare l'isolamento professionale ed organizzativo del giudice, sperimentando il coordinamento di un lavoro di squadra.

Tuttavia, ove si volesse mutuare un analogo modello di ufficio basato su relazioni umane solide, si sottolinea innanzitutto l'inefficacia della formula del reclutamento degli addetti che la Legge ha previsto a tempo determinato. La temporaneità dell'attuale assetto dell'UPP richiede per ogni

⁵⁰ BRACCIALINI R., *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, cit., che, tuttavia, ammoniva sul rischio che un tale modello possa accreditare l'assunto per cui la responsabilità del buon funzionamento dell'amministrazione giudiziaria possa dipendere esclusivamente dal giudice. Cfr. altresì BARBIERI F., *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, cit.; BOCCAGNA S., *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCI*, 3/2021, 26.

magistrato un dispendioso e ripetuto sforzo di formazione e organizzazione e disincentiva, piuttosto che incentivare, la permanenza e la crescita professionale degli addetti, così rivelandosi insufficiente al raggiungimento degli *outcomes* di abbattimento dell'arretrato e di riduzione dei tempi processuali.

Dal giudizio dinanzi al Tribunale Ecclesiastico potrebbe mutuarsi anche l'organizzazione del calendario dei processi. Molteplici studi empirici hanno dimostrato come, a parità di risorse, la durata media dei procedimenti è inferiore se i giudici lavorano in modo sequenziale, ossia su pochi casi contemporaneamente prima di aprire nuovi fascicoli, mentre aumenta se lavorano in parallelo su molti casi, esaurendoli più lentamente e accumulando, così, un carico pendente sempre maggiore. A questo fine, gli UPP potrebbero rivelarsi efficace strumento per consentire al giudice di organizzare le proprie attività in maniera più efficiente, mediante la predisposizione delle schede riassuntive del procedimento, che «consentirebbe di *rilevare* e, al contempo, di *esprimere*, anche in termini numerici, la complessità del fascicolo, permettendo al giudice di avere un'idea immediata del peso della causa e di orientarsi in maniera più razionale nella sua gestione⁵¹».

In disparte le criticità, una serie di esperienze virtuose analizzate nel territorio barese comprovano l'effetto positivo dell'implementazione del modulo organizzativo in esame sul servizio giustizia, dalla riduzione dell'arretrato, all'aumento della produttività e della qualità del servizio, anche attraverso il contributo al potenziamento della digitalizzazione ed alla creazione di archivi giurisprudenziali.

La prima sez. civile della Corte d'Appello di Bari, ad esempio, ha aderito al *Progetto prevedibilità delle decisioni* e, per l'effetto, i Funzionari Addetti all'Ufficio per il Processo, sotto la supervisione dei consiglieri delegati, hanno redatto schede tematiche sulla giurisprudenza consolidata della sezione su materie e casistica ricorrenti⁵², come quelle in tema di delibazione delle sentenze ecclesiastiche di nullità matrimoniale. In tal modo, si contribuisce alla prevedibilità delle decisioni, che integra espressione e presupposto del principio di uguaglianza tra i cittadini e di giustizia del processo⁵³, rende la motivazione del provvedimento più aderente al dettato normativo art. 118 disp. Att. c.p.c., consente una motivazione semplificata per questioni

⁵¹ BORSELLI E. – DANI L., *L'organizzazione del lavoro del giudice alla luce della riforma del processo civile. Pesatura dei fascicoli e gestione della complessità delle controversie*, in *Judicium*, Pacini, 26 Giugno 2023.

Cfr. altresì REALI G., *L'ufficio per il processo*, in *Lavoro Diritti Europa*, 3, 2021.

⁵² Cfr. Progetto: “*Prevedibilità delle decisioni*” – *schede tematiche della giurisprudenza consolidata*”.

⁵³ Cfr. Cass. S.U. Ordinanza n. 23675 del 06.11.2014.

seriali, mediante l'elaborazione di provvedimenti-manifesto, contenenti i principi consolidati, offre un ausilio ai giudici di primo grado per la conoscenza degli orientamenti della Corte oltre che ai difensori per orientarsi sulle scelte processuali da coltivare, così aumentando anche le probabilità di successo di proposte conciliative o transattive *ex art. 185 bis c.p.c.* Al contempo, la medesima sezione, previa autorizzazione del presidente della Corte d'Appello, ha aderito ad una ulteriore attività di ricerca dell'Università degli Studi di Bari volta alla raccolta delle più importanti pronunce di merito locali, specie sui temi dei diritti delle persone, della famiglia, della tutela delle libertà e dell'immigrazione, che sono pubblicate su una piattaforma multimediale⁵⁴, strumento di informazione *open source*, ispirata dalla necessità della circolarità dei saperi e delle competenze trasversali. Il dialogo tra corte e comunità scientifica conferma il ruolo della formazione, in favore di tutti gli operatori del diritto.

In questo processo, il ruolo dei Funzionari dell'Ufficio del Processo risulta di fondamentale importanza. Essi integrano un vero e proprio staff, a supporto del lavoro amministrativo e giurisdizionale, tassello prezioso per il raggiungimento di *best practice* come quelle su richiamate, destinate ad innovare il lavoro degli uffici giudiziari, anche attraverso la circolarità del formante giurisprudenziale, cui in effetti partecipano, sulla scorta di quella che è stata ormai definita una «*collegialità decisionale*»⁵⁵, ovvero una organizzazione in cui il giudice dovrebbe esercitare «l'attività *stricto sensu* giurisdizionale pervenendo al *decisum* dopo una preventiva elaborazione, da parte dello *staff*, dello scheletro del provvedimento»⁵⁶.

Bibliografia

- AA. VV., *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Città del Vaticano 1992.
AA. VV., *Lente ecclesiastico a trent'anni dalla revisione del Concordato*, a cura di CLEMENTI P., SIMONELLI L., Giuffrè, Milano, 2015.
AA. VV., *La Chiesa cattolica: la questione della sovranità*, a cura di A. PEREGO, Vita e Pensiero, 2015.

⁵⁴ Cfr. il portale Re.Te., sulla scorta di un lavoro di ricerca, coordinato dalla Prof.ssa Ventrella Mancini, del Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli studi di Bari Aldo Moro.

⁵⁵ OCCHIPINTI S., *PNRR e carenza di effettività della giustizia, le risposte della Riforma*, in *www.altalex.com*, 14 gennaio 2022.

⁵⁶ BARBIERI F., *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *Giustizia Insieme*, 16 giugno 2022.

I benefici dell'introduzione di un modello organizzativo

AA. VV., *Forme stragiudiziali o straordinarie di risoluzione delle controversie nel diritto comune e nel diritto canonico*, a cura di P.A. BONNET – L. LOSCHIAVO, Atti del Convegno di Studi. Teramo, 21-22 aprile 2004, Napoli 2008.

AA. VV., *Tra rinnovamento e continuità. Le riforme introdotte dal m.p. Mitis Iudex Dominus Iesus*, a cura di E. OKONKWO – A. RECCHIA, Città del Vaticano, 2016.

ARROBA CONDE M.J., *Giusto processo e peculiarità culturali del processo canonico*, Roma, 2016.

BARBIERI F., *Il “nuovo” ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all’intelligenza artificiale*, in *Giustizia Insieme*, 16 giugno 2022.

BARBIERI F., *Il “nuovo” ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all’intelligenza artificiale*, in *Giustizia Insieme*, 16 giugno 2022.

BETTETINI A., *Le attività dell’ente ecclesiastico a confronto con la normativa civile. Profili problematici*, in AA. VV., *L’ente ecclesiastico a trent’anni dalla revisione del Concordato*, a cura di CLEMENTI P., SIMONELLI L., Giuffrè, Milano, 2015.

BOCCAGNA S., *Il nuovo ufficio del processo e l’efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCL*, 3/2021.

BONI G., *La recente riforma del processo di nullità matrimoniale. Problemi, criticità, dubbi (parte prima)*, Url www.statoechiese.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica fasc. 9, 7 marzo 2016.

BONNET P.A., *Il processo documentale (artt. 295-299)*», in P.A. BONNET – L. LOSCHIAVO (a cura di), *Forme stragiudiziali o straordinarie di risoluzione delle controversie nel diritto comune e nel diritto canonico*. Atti del Convegno di Studi. Teramo, 21-22 aprile 2004, Napoli 2008.

BRACCIALINI R., *L’ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in www.questionegiustizia.it, 1° giugno 2020.

BUTTINELLI O., *Il procedimento di dispensa dal matrimonio rato e non consumato: la fase davanti al Vescovo diocesano*, in AA. VV., *I procedimenti speciali nel diritto canonico*, Città del Vaticano 1992.

CSM, *Codice dell’Organizzazione* - Raccolta Circolari Settima Commissione aggiornata al 31.12.2022.

DALLA TORRE G., *L’indipendenza della giustizia vaticana. Note sui magistrati addetti al Tribunale*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, all’url www.statoechiese.it, n. 25/2019.

DALLA TORRE G., *Parere sulla applicabilità della normativa anticorruzione alle Fabbricerie*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, n. 38/2018.

DALLA TORRE G., *Qualche riflessione sul processo canonico e principio del «giusto processo»*, in J. Kowal-J Llobell (a cura di), *Iustitia et iudicium, studi di diritto matrimoniale e processuale in onore di Antoni Stankiewicz*, vol. III, Lev, Città del Vaticano, 2018.

DE BERTOLIS O., *Papa Francesco riforma il processo canonico matrimoniale*, in *La Civiltà Cattolica* 156, 2015.

DEL POZZO M., *L’andamento statistico del ‘processus matrimonialis brevior’: motivi di soddisfazione e di qualche preoccupazione*, Url www.statoechiese.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 14/2021.

DEL POZZO M., *L’organizzazione giudiziaria ecclesiastica alla luce del m.p. “Mitis iudex”*, Url www.statoechiese.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 23 novembre 2015.

FERRERO M.F., *L’applicabilità del d.lgs. 231/2001 agli enti confessionali civilmente riconosciuti*, in *La responsabilità amministrativa delle società e degli enti*, n. 2, 2014.

- FRANCESCO, *Discorso del Santo Padre Francesco alla Conferenza Episcopale Italiana*, Url www.vatican.va 20 maggio 2019.
- FRANCESCO, *Lettera apostolica data Motu proprio Mitis Iudex Dominus Iesus con cui si riformano i canoni del Codice di Diritto Canonico sulle cause di nullità matrimoniale*, n. IV, in *Nuove norme per la dichiarazione di nullità del matrimonio*.
- FRANCESCO, *Lettera Apostolica data Motu proprio Sulla trasparenza, il controllo e la concorrenza nelle procedure di aggiudicazione dei contratti pubblici della Santa Sede e dello Stato della Città del Vaticano*.
- FUMAGALLI CARULLI O., *Celerità della via giudiziaria e pastorale di prossimità nella riforma del processo matrimoniale canonico*, all'url jus.vitaepensiero.it, 1° giugno 2016.
- GROCHOLEWSKI Z., *Iustitia ecclesiastica et veritas*, in *Periodica de re canonica*, 85, 1995.
- LAROCCA P., *Relazione sull'attività dell'anno giudiziario*, Inaugurazione anno giudiziario 2023, Bari, 1 aprile 2023.
- LLOBELL J., *Il m.p. "Quaerit semper" sulla dispensa dal matrimonio non consumato e le cause di nullità della sacra ordinazione*, all'url statoechiese.it, *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, 9 luglio 2012, fasc. 24/2012.
- LUISI G., *La procedura del super rato come servizio al bene della persona*, in C. Ventrella (a cura di), *Il diritto matrimoniale canonico, civile, concordatario*, Vol. I, Napoli, Esi, 2021.
- MAMBERTI D., *Quam primum, salva iustitia" (c. 1453). Celeridad y justicia en el proceso de nulidad matrimonial renovado*, in *Ius communionis* 4, 2016.
- MONETA P., *Il matrimonio nel diritto della Chiesa*, Bologna, 2014.
- MONTINI G.P., *Gli elementi pregiudiziali del processus brevior: consenso delle parti e chiara evidenza di nullità*, in AA. VV., *Prassi e sfide dopo l'entrata in vigore del m.p. Mitis Iudex Dominus Iesus e del Rescriptum ex audientia del 7 dicembre 2015*, LEV, Città del Vaticano 2017.
- NITTI R., *Sull'autonormazione*, PLENUM, Collana 231.
- OCCHIPINTI S., *PNRR e carenza di effettività della giustizia, le risposte della Riforma*, in www.altalex.com, 14 gennaio 2022.
- PALAVERA R., *Pluralità e autonormazione nel d.lgs. 231/01. Muovendo dal proprium degli enti ecclesiastici civilmente riconosciuti*, in *Archivio Penale*, 2022, n. 2.
- PIANA D., *Il processo di innovazione organizzativa nella realtà giudiziaria*, in *Archivio Penale* 2012, n. 3.
- PIO XII, *Discorso alla Rota Romana*, 3 ottobre 1941, n. 3, in AAS, 33, 1941.
- PUNDERSON J.R., *Accertamento della verità «più accessibile e agile»: preparazione degli operatori e responsabilità del Vescovo. L'esperienza della Segnatura Apostolica*, in Sabbarese L. (a cura di), *Sistema matrimoniale canonico in synodo*.
- SABBARESE L., *Celerità e semplicità nei processi matrimoniali. Quaestio semper urgens*, in Id. (a cura di), *Sistema matrimoniale canonico in synodo*, Città del Vaticano, 2015.
- SABBARESE L., *La riforma del processo matrimoniale canonico tra snellimento e favor matrimonii*, in *Annuario Argentino de Derecho Canónico*, Vol. XXIII, Tomo II, 2017.
- SERRA B., *Sull'equità canonica quale oggetto di una pretesa giuridicamente esigibile*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, all'url www.statoechiese.it, n. 36/2017.
- TREZZA R., *Conflitti di interessi e corruzione: annotazioni sparse sul nuovo assetto normativo previsto dal Motu proprio su "trasparenza, controllo e concorrenza nelle procedure di aggiudicazione"*, in *Stato, Chiese e pluralismo confessionale*, Rivista telematica, Url www.statoechiese.it, n. 38/2018.

1.3.

Tempi del processo e rapporti dell'impresa: una proposta nella direzione dell'efficienza

NICOLA VICINO, GIOVANNA GINEX*

PARTE I

1. Premessa. La rilevanza del “tempo” ed il recente approccio metodologico di gestione delle pendenze

Nel corso dell'ultimo ventennio, orientativamente a far data dalla riforma costituzionale del 1999 – che tramite la modifica dell'art. 111 Cost. ha affiancato al principio del giusto processo regolato dalla legge quello della garanzia di ragionevole durata –, si è fatto sempre più leva sull'importanza del tempo del processo, con riflessi graduali ma costanti a monte, sul piano normativo, e a valle, sul piano delle soluzioni giurisprudenziali.

Più nel dettaglio, la compenetrazione tra la ragionevole durata del processo e gli altri valori costituzionali è divenuta così significativa da aver condotto a considerare la celerità dei processi come l'aspetto più incisivo, se non dirimente, della giustizia, a scapito della prospettiva tradizionale secondo cui il principale obiettivo da perseguire fosse la bontà della pronuncia e non già il momento della sua adozione.

Invero, l'esigenza di bilanciare il fisiologico andamento del processo con il “fattore tempo” necessario a definirlo non costituisce una prerogativa di recente ideazione, anche nel settore di contenzioso che vede coinvolte le imprese. A mero titolo esemplificativo, basti pensare alle riflessioni condivise da autorevole dottrina nello studio dedicato ai provvedimenti anticipatori, accomunati tutti dall'intento di congegnare sentieri capaci di «neutralizzare per quanto possibile proprio il danno della durata del processo fino alla decisione finale, quando, nel corso del processo, emerga che l'istante ha ragione»¹.

* (Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra gli Autori. Tuttavia, la parte I è stata scritta da Nicola Vicino e la parte II da Giovanna Ginex)

¹ CARRATTA A., *Crisi dell'impresa e tutela anticipatoria*, in *La rilevanza del tempo nel*

Tuttavia, l'atavico ingolfamento della macchina della giustizia e l'aumento dirompente dell'arretrato ha fatto sì che l'importanza della questione del "tempo", inteso come durata del processo, assumesse via via un peso specifico sempre più marcato (oltre che trasversale alle materie oggetto delle controversie) e divenisse il principale indicatore di *performance* del servizio giustizia agli occhi dell'opinione pubblica.

Ciò ha animato sostanzialmente tutte le riforme delle epoche recenti, che nel (vano) tentativo di porre un freno a questa patologia, si sono concretizzate principalmente in inadeguati interventi volti ad incidere sulla disciplina del codice di rito.

È in questo solco che si muove altresì la riforma del processo civile (avviata con la l. del. 206/2021 e culminata con la promulgazione, tra gli altri, del d.lgs. 149/2022), la quale, però, anche in conseguenza dei pungoli derivanti dalle istituzioni europee e confluiti nel PNRR, sembra fare un passo in più, dal momento che si è inteso intervenire in modo significativo sul profilo organizzativo degli uffici giudiziari.

Di fatto, dunque, il legislatore sembra abbia finalmente recepito le unanimi denunce della dottrina secondo cui, al fine di assicurare una risposta effettiva ed efficace alle istanze di tutela giurisdizionale, sia indispensabile predisporre meccanismi volti a favorire una corretta ed intelligente gestione del ruolo degli uffici.

In altri termini, è maturata la consapevolezza che il recupero dell'efficienza e della produttività degli uffici giudiziari sia subordinato ad un esame analitico dei meccanismi di funzionamento dell'ufficio medesimo e, soprattutto, all'implementazione dei profili organizzativi del lavoro. Di conseguenza, occorre dare rilievo non solo al mero ossequio degli adempimenti formali dei singoli giudici nell'esercizio delle proprie funzioni, ma anche all'attività di programmazione degli obiettivi da perseguire ed alla predisposizione di criteri di organizzazione del ruolo e di trattazione delle cause di cui esso si compone.

Una possibile chiave di volta per affrontare l'annoso problema del tempo-durata del processo civile è il tema del *case management*, che è oggetto di vivaci dibattiti e riflessioni in dottrina processualcivile già da tempo². Si

diritto commerciale, Milano, 2000, 63.

² Focalizzandosi sulla dottrina italiana, cfr. tra gli altri, COSTANTINO G., *Il processo civile tra riforme ordinamentali, organizzazione e prassi degli uffici (una questione di metodo)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, 77 ss.; DALFINO D., *Case management e ordine delle questioni*, in *Scritti in onore di Modestino Acone*, Napoli, 2010, 847 ss.; DE CRISTOFARO M., *Case management e riforma del processo civile, tra effettività della giurisdizione e diritto costituzionale al giusto processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 282 ss. In generale, v. anche LUPOI

è osservato, infatti, che esso può apprezzarsi sotto una duplice prospettiva: da un lato, come strumento di accelerazione, in ossequio alla ragionevole durata che, a sua volta, costituisce specchio della qualità del servizio-giustizia; dall'altro, nel senso di adeguare il processo a ciascun tipo di controversia, al fine di delineare non più un solo «modello *pret à porter*, bensì un «abito» tagliato su misura, idoneo a dare risposta alle differenti esigenze poste dai diversi gradi di complessità delle varie cause»³. In ambo i casi si tratta di strumenti volti a razionalizzare il processo, ma in questa sede interessa in particolare la prima delle due prospettive, giacché riflette la necessità che il giudice sia dotato del potere di essere «padrone» della scansione del processo e della gestione del proprio ruolo.

Alla luce di quanto sopra, si intende qui porre in relazione i profili del *case management* e del tempo del processo, cercando di comprendere se ed in che misura le caratteristiche e le dinamiche del primo siano in grado di incidere sulla dimensione semantica del secondo.

2. La rimeditazione della centralità del tempo-durata del processo: un esempio normativo

La circostanza che il ruolo del singolo giudice possa essere plasmato anche alla stregua di criteri legati ad un fattore temporale differente da quello, tradizionale, di vetustà della causa, trova esemplificativo conforto nella recente modifica disposta dal d.lgs. 149/2022 alla disciplina del processo del lavoro, in particolare del rito in materia di licenziamento.

Con esso, il legislatore delegato ha sostanzialmente disposto la soppressione del rito Fornero, ad eccezione della c.d. *fast track*, che di fatto costituisce l'unica eredità della l. 92/2012⁴, trovando oggi la propria definitiva consacrazione all'interno del codice di rito.

M.A., *Tra flessibilità e semplificazione. Un embrione di case management all'italiana?*, Bologna, 2018, *passim*, cui si rinvia per approfondimenti bibliografici.

³ DE CRISTOFARO M., *Case management e riforma del processo civile*, cit., 282 ss.

⁴ Introduttiva, appunto, del rito Fornero, che rispondeva al principio di favorire «l'instaurazione di rapporti di lavoro più stabili e ribadendo il rilievo prioritario del lavoro subordinato a tempo indeterminato, cosiddetto «contratto dominante», quale forma comune di rapporto di lavoro». Sul punto, nonché in relazione all'opportunità di confermare il suddetto meccanismo nella l. 206/2021, v. in senso critico DE SANTIS A.D., *Il processo di cognizione di primo grado*, spec. § 26, in AA.VV., *La riforma della giustizia civile*, 210 s., il quale argomentava che «i rischi, per il legislatore delegato, si muovono tra quello di 'sconfinare' dai limiti della delega e finire con il dettare disposizioni ordinamentali o organizzative, oppure di limitarsi a parafrasare la previsione della stessa

Nel dettaglio, l'art. 32, comma 3 del decreto in parola ha disposto l'abrogazione dell'art. 1, commi dal 47 al 69 l. 92/2012 e la contestuale introduzione del capo I-*bis* (Delle controversie relative ai licenziamenti) in seno al codice di procedura civile.

All'interno del capo, la disposizione su cui si intende soffermare l'attenzione è l'art. 441-*bis* c.p.c., ove si dispone espressamente al comma 1 che «la trattazione e la decisione delle controversie aventi ad oggetto l'impugnazione dei licenziamenti nelle quali è proposta domanda di reintegrazione nel posto di lavoro hanno *carattere prioritario* rispetto alle altre pendenti sul ruolo del giudice, anche quando devono essere risolte questioni relative alla qualificazione del rapporto».

Nella stessa direzione, poi, pare orientarsi altresì il comma 4, sia nella parte in cui prevede che all'udienza di discussione il giudice disponga la trattazione congiunta o la separazione di eventuali domande connesse o riconvenzionali «in relazione alle esigenze di celerità anche prospettate dalle parti», sia là dove dispone che il giudice «riserva particolari giorni, anche ravvicinati, nel calendario delle udienze» allo scopo di assicurare la concentrazione delle fasi istruttoria e decisoria «in relazione alle domande di reintegrazione».

Da ultimo, la prioritaria trattazione di questo particolare genere di controversie viene ulteriormente agevolata dall'introduzione dell'art. 144-*quinquies* nell'ambito delle disposizioni attuative c.p.c. La norma, a carattere spiccatamente organizzativo, sancisce che spetta al presidente di sezione ed al dirigente dell'ufficio giudiziario il compito di verificare e favorire che la trattazione delle liti di cui al capo I-*bis* avvenga in via prioritaria rispetto alle altre.

Al netto delle riflessioni in ordine alla bontà dell'intervento riformatore nel suo complesso, l'aspetto più interessante sta nella scelta discrezionale da parte del legislatore di introdurre una «corsia preferenziale»⁵ per tutte le controversie in cui, oltre all'impugnazione del licenziamento, venga contestualmente richiesta la tutela reale, la quale ultima assurge, quindi, a criterio faro nell'ordine di trattazione delle cause del ruolo.

Cosicché, la suddetta normativa rappresenta il fulgido esempio di come sia possibile scardinare il canonico assunto secondo cui la rilevanza del tempo nel giudizio debba necessariamente essere intesa nella sua dimensione

legge delega, lasciando – come appare più probabile – ai singoli uffici giudiziari (*rectius*, alle sezioni lavoro) il compito di organizzare i ruoli dei giudici e i calendari delle udienze».

⁵ DALFINO D., *Le controversie in materia di licenziamenti*, in *Il processo civile dopo la riforma Cartabia*, a cura di Didone e De Santis, Padova, 2023, 472 ss.

processuale (intesa come durata complessiva del processo, in relazione alla data di iscrizione al ruolo della singola causa) e non anche sostanziale.

Ciò consentirebbe, quindi, di invertire, o quantomeno di ricalibrare, la direzione del tradizionale rapporto di forza che insiste tra il concetto di *priorità* e quello di *tempo*: non è e non deve essere necessariamente quest'ultimo ad incidere sulla priorità di trattazione, ben potendo accadere che, per esigenze di *policy* legislativa, vi siano interessi in cui sia la priorità di trattazione ad influenzare la scelta del giudice di postergare le altre e diverse cause, facendole durare per "più tempo".

3. Gli strumenti gestionali e i criteri di priorità di trattazione, anche in relazione ai rapporti economici

Tanto premesso, è opportuno interrogarsi su una duplice questione: a) quali sono gli strumenti di cui la magistratura è munita per dare concreta attuazione al *case management*; b) come si rapportano questi strumenti alla problematica del tempo nel processo.

A livello direttivo, lo strumento gestionale di partenza è senz'altro la tabella di organizzazione (o tabella di composizione dell'ufficio), che ha valenza triennale e descrive l'organigramma ed il funzionigramma dell'ufficio giudiziario. Questo atto è di indubbio rilievo perché, oltre ad occuparsi degli aspetti programmatici per il triennio a venire, definisce la distribuzione dei carichi di lavoro tra i magistrati che compongono l'ufficio anche sulla base delle direttive di cui alle delibere e circolari del Consiglio Superiore della Magistratura⁶.

Ad esso, poi, si affianca il programma di gestione dei procedimenti pendenti civili, amministrativi e penali⁷ di cui all'art. 37 (rubricato Disposizioni per l'efficienza del sistema giudiziario e la celere definizione delle controversie) d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con mod. in l. 15 luglio 2011,

⁶ Per completezza, si rileva che il provvedimento si compone a sua volta di due sezioni: a) il d.o.g. (documento organizzativo generale), «strumento di pianificazione, ma anche di rendicontazione dei risultati raggiunti», che interessa marginalmente in questa sede perché concerne gli uffici requirenti; b) il progetto tabellare, che si occupa degli aspetti attuativi della proposta organizzativa.

⁷ Cui fa da *pendant* il programma delle attività annuali, strumento di pianificazione elaborato dal magistrato capo dell'ufficio giudiziario, di concerto con il dirigente amministrativo, (al più tardi) entro il 15 febbraio di ciascun anno, che ha come principale destinatario il personale amministrativo e ai sensi dell'art. 4 d.lgs. 240/2006 va sviluppato «tenendo conto delle risorse disponibili ed indicando le priorità».

n. 111, che è stato interessato dapprima dalla riforma di cui al d.l. 6 novembre 2021, n. 152 (conv. con mod. in l. 29 dicembre 2021, n. 233) e più di recente dalla l. 17 giugno 2022, n. 71⁸.

La vigente disposizione prevede innanzitutto che il capo dell'ufficio debba predisporre il programma di gestione entro il 31 gennaio di ogni anno; in secondo luogo, indica gli obiettivi che devono essere perseguiti attraverso il suddetto programma, nello specifico: i) la riduzione della durata dei procedimenti concretamente raggiungibili nell'anno in corso; ii) gli obiettivi di rendimento dell'ufficio.

Ora, con precipuo riguardo al punto ii), risulta di particolare interesse la parte in cui la disposizione delinea i plurimi aspetti di cui si deve tener conto nella fissazione dei relativi obiettivi, perché si fa espresso richiamo, da un canto, ai «carichi esigibili di lavoro dei magistrati indicati dai competenti organi di autogoverno», e dall'altro all'«ordine di priorità nella trattazione dei procedimenti pendenti, individuati secondo criteri oggettivi ed omogenei che tengano conto della durata della causa, anche con riferimento agli eventuali gradi di giudizio precedenti, nonché della natura e del valore della stessa»⁹.

In altre parole, è vero che il programma di gestione assolve alla primaria funzione di dettare gli obiettivi di riduzione della durata dei procedimenti¹⁰ in relazione alle concrete possibilità di raggiungimento degli stessi, calibrate

⁸ Il programma in parola, funzionale appunto alla gestione delle pendenze, deve essere redatto mediante una procedura partecipata (della durata di almeno quattro mesi), perché coinvolge anche i presidenti di sezione, i singoli magistrati che compongono l'ufficio, il dirigente amministrativo ed il consiglio giudiziario. Per approfondimenti, v. CAVALLINI C., *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 1464 ss.

⁹ Per completezza, è opportuno sottolineare che con la l. 71/2022 è stato integrato l'art. 37, comma 1 lett. b), che ora impone, al momento di fissare gli obiettivi, e pur sempre nei limiti dei carichi esigibili, anche «l'indicazione per ciascuna sezione o, in mancanza, per ciascun magistrato, dei risultati attesi sulla base dell'accertamento dei dati relativi al quadriennio precedente e di quanto indicato nel programma di cui all'art. 4 d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240». L'innesto normativo è da accogliersi con favore, perché di fatto determina un'opera di raccordo tra i *programmi* di cui al testo ed evita indebite sovrapposizioni tra i rispettivi ambiti applicativi.

¹⁰ Può essere utile ricordare, del resto, che la genesi dell'art. 37 e del programma di gestione risale ad una legge di natura finanziaria, sicché «nella pianificazione delle finalità perseguite () non può prescindersi dalle esigenze di contenimento della spesa pubblica in considerazione degli esborsi legati agli indennizzi corrisposti in applicazione della legge 24 marzo 2001, n. 89», così il CSM nella delibera del 7 dicembre 2016.

sulla base delle risorse disponibili dei singoli uffici (anche in termini di dotazione del personale di supporto al giudice).

Tuttavia, è anche vero che la disposizione impone di fissare nel programma l'ordine di priorità nella trattazione dei giudizi pendenti in funzione di parametri che non coincidono con la mera durata complessiva del procedimento, ma si estendono anche al «valore» e, soprattutto, alla «natura» della causa.

Il che si pone in perfetta coerenza con il richiamato art. 111 Cost., rispetto al quale si è osservato che «si potrebbe dire che occorre esercitare il principio di ragionevolezza, che caratterizza la durata del processo nel canone costituzionale, nel senso di proporzionalità»¹¹.

Insomma, il richiamo espresso al criterio di priorità senza che ad esso si accompagni il contestuale riferimento alla sola durata del processo non può che essere letto come l'intento del legislatore di lasciare maggiori margini di manovra ai dirigenti degli UU.GG. nella fissazione di quale sia il parametro dirimente: il problema del tempo del processo, dunque, continua ad assumere un ruolo centrale, ma la prospettiva metodologica mediante cui esso viene affrontato non si limita più esclusivamente alla nozione di tempo-durata *del* processo, essendo indirizzabile e plasmabile anche alla stregua della qualità del tempo *nel* processo.

Del resto, lo stesso Consiglio Superiore della Magistratura ha rimarcato che, nell'analisi dati statistici elaborati e condivisi dal Ministero della Giustizia, occorre tener conto che l'insieme di essi è basato «sul dato quantitativo, e non riesce, né potrebbe farlo, a cogliere la diversa qualità dei procedimenti», per poi proseguire «non è in discussione che il perseguimento di una risposta giudiziaria di qualità rappresenta obiettivo altrettanto rilevante quanto di quello di procedere ad una progressiva riduzione delle pendenze, con particolare riferimento all'arretrato passibile di indennizzo da *Legge Pinto*»¹².

Sui magistrati dirigenti, quindi, ricade una scelta alquanto delicata, perché il programma di gestione deve essere impostato in modo tale da

¹¹ GRAZIOSI C., *La nuova figura del giudice civile tra riforme processuali, moduli organizzativi e protocolli d'udienza*, in *Gli osservatori sulla giustizia civile e i protocolli d'udienza*, Bologna, 2011, 168 s., la quale aggiunge che «proprio perché si tratta non di una celerità assoluta, bensì 'ragionevole', si può dedurre che la forma del processo – sia nel senso organizzativo sia, a monte nel senso normativo/interpretativo – deve essere proporzionale alla conformazione/contenuto e al rilievo (per *an* e *quantum*) della *regiudicanda*», per poi proseguire «ma la proporzionalità giustifica non solo l'uso di strumenti processuali diversi (...) ma anche l'incanalare le cause in tempi diversi».

¹² Ciò risulta dalla risoluzione CSM 23 settembre 2015.

non appiattirsi sul mero obiettivo di riduzione dell'arretrato ultratriennale (sebbene costituisca «una priorità legale» da indicarsi espressamente tra le finalità del programma), potendo redigersi altresì sulla base di ulteriori e differenti priorità, che concorrono alla determinazione della giurisdizione di qualità – per tale intendendosi anche un sistema in grado di selezionare il contenzioso che, alla luce degli interessi in gioco, merita di essere definito anticipatamente – e la cui individuazione è lasciata alle «scelte di *policy* giudiziaria rimessa all'ufficio»¹³.

Inoltre, a differenza di quanto avviene con riferimento al settore penale¹⁴, il Consiglio Superiore della Magistratura non ha ancora adottato delibere *ad hoc* con cui fissare linee guida utili ai capi degli uffici giudiziari per determinare, nei programmi di gestione annuali, i criteri di priorità di trattazione; sicché, non si frappongono ostacoli normativi o di *soft law* alla possibilità che il presidente dell'ufficio giudiziario stabilisca nel programma la trattazione in via prioritaria di alcuni tipi di controversie in cui gli interessi coinvolti sono ritenuti particolarmente meritevoli di tutela prioritaria.

Ebbene, tra questi dovrebbero rientrare quelli orbitanti intorno ai conflitti economici, specie in materia di impresa¹⁵. Già da tempo risalente autorevole dottrina ha evidenziato che il pachidermico andamento del processo, di per sé dannoso per qualsiasi genere di controversia, per varie ragioni può spiegare effetti ancora più drammatici nell'ambito dei rapporti economici, in particolare sulle imprese italiane, «vuoi in relazione alle questioni inerenti la gestione, vuoi in riferimento ai rapporti con i terzi»¹⁶.

Né, del resto, la salvaguardia degli interessi economici in via preferenziale dovrebbe sorprendere particolarmente né andrebbe a ledere il principio di eguaglianza di cui all'art. 3 Cost., se si pensa da un canto che è ormai pacifico l'assunto secondo cui il diritto processuale sia fisiologicamente diseguale, dall'altro che non sono mancati esempi normativi di tutela diffe-

¹³ V. nota precedente.

¹⁴ V. le delibere CSM 9 luglio 2014 e 11 maggio 2016, rinvenibili su *www.csm.it*. Peraltro, giova ricordare che dei criteri di priorità nel comparto penalistico si è interessato altresì il legislatore, cfr. art. 132-*bis* disp. att. c.p.p., come modificato dall'art. 2, comma 2 d.l. 14 agosto 2013, n. 93, conv. con mod. dalla l. 15 ottobre n. 119.

¹⁵ Sebbene VERDE G., *Il processo sotto l'incubo della ragionevole durata*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 508 «La mia esperienza di avvocato (...) mi induce a considerare che, quando sono in conflitto due operatori economici, c'è sempre uno che vuole lucrare dai tempi processuali lunghi e che, spesso, chi oggi patisce per una giustizia ritardata, domani è pronto a girarla a suo vantaggio in situazioni specularmente invertite».

¹⁶ COSTANTINO G., *Contributo alla ricerca di un modello processuale per i rapporti economici*, in *Le Società*, 2000, 2, 163.

renziata *in subiecta materia*, che hanno condotto dapprima all'istituzione delle sezioni specializzate in materia di impresa¹⁷ e successivamente alla definizione delle relative controversie secondo il rito societario di cui al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 5¹⁸.

Tanto premesso, il quesito che si intende approfondire consiste nella comprensione di quali siano le ragioni che dovrebbero spingere il giudice a trattare questo tipo di controversie in via prioritaria, procedendo ora secondo l'angolazione privilegiata dello studioso di diritto commerciale.

4. Il possibile apporto degli addetti UPP nella gestione prioritaria delle cause

Al fine di gestire in modo efficiente il proprio ruolo, tenendo conto anche di una razionale trattazione cronologica delle cause, è necessaria una fase preliminare ricognitiva e conoscitiva da parte del giudice: prima di decidere come organizzare il ruolo, è necessario conoscerlo.

Ed in siffatta prospettiva si inserisce la necessità non solo di prendere visione del numero delle iscrizioni o delle cause pendenti, ma altresì di capire quale sia il “peso specifico” di ciascuna di esse, «analisi che tiene conto non tanto delle pendenze quanto delle tipologie di cause»¹⁹.

In aggiunta, siffatte esigenze risultano ancora più centrali alla luce della riforma in essere, con cui si è previsto che alla prima udienza *ex art.* 183 c.p.c. il giudice debba già trovarsi nelle condizioni di sapere in anticipo se la causa sia già pronta per la decisione ovvero se occorra procedere ad attività istruttoria, essendo già state compiute le verifiche preliminari di cui all'art. 171-*bis* c.p.c. ed esaminate le difese delle parti precedentemente spiegate (al più tardi) con le memorie integrative ai sensi dell'art. 171-*ter* c.p.c.

Come emerge dalla relazione n. 110, presentata dall'ufficio del massimario della Corte di cassazione in data 1° dicembre 2022, «il rovesciamento

¹⁷ Istituite a mezzo d.lgs. 27 giugno 2003, n. 168, ed inizialmente rinominate “Sezioni specializzate in materia di proprietà industriale ed intellettuale”, salvo poi assumere l'attuale nomenclatura con il d.l. 24 gennaio 2012, n. 1, conv. in l. 24 marzo 2012, n. 27.

¹⁸ Poi abrogato, come noto, dalla l. 18 giugno 2009, n. 69.

¹⁹ FABBRINI B., Best practises *organizzative del magistrato addetto alle controversie civili*, in *Gli osservatori sulla giustizia civile e i protocolli d'udienza*, a cura di Berti Arnoaldi Veli, Bologna, 2011, 207, la quale aggiunge che «un ruolo formato da un numero ristretto di cause, ma con materie e riti differenti da trattare (...) comporterà problematiche organizzative di agenda in realtà maggiori rispetto a un ruolo a rito e materia uniforme, anche se caratterizzato da maggiore pendenza».

del sistema della fase introduttiva del giudizio e la concentrazione di tutte le attività già nell'udienza di prima comparizione rende necessario un cambio di mentalità nel metodo di lavoro e nell'organizzazione del ruolo, perché sarà indispensabile che il giudice giunga alla prima udienza essendo a conoscenza del fascicolo e delle questioni dibattute tra le parti».

Da questo punto di vista, potrebbero astrattamente giocare un ruolo di supporto gli addetti all'ufficio del processo, nel senso di coadiuvare il giudice nell'espletamento delle suddette attività e nella ricognizione generale delle cause che meritano di essere trattate in via preferenziale.

Del resto, è lo stesso legislatore a prevedere l'attribuzione di questa mansione anche agli addetti UPP. Nello specifico, il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, Allegato II, n. 1 (*Profili professionali del personale amministrativo a tempo determinato PNRR presso il Ministero della giustizia*), conv. con mod. in l. 6 agosto 2021, n. 113, nel disciplinare le specifiche professionali dei funzionari in parola, prevede espressamente che gli addetti debbano supportare il giudice nell'attività di monitoraggio della pendenza di istanze o richieste, nell'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, «con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che *presentino caratteri di priorità di trattazione*».

Certo, è evidente che i funzionari UPP non possano stabilire in autonomia quando una causa sia meritevole di trattazione prioritaria. Tuttavia, non pare azzardato ipotizzare che sia possibile procedere secondo un percorso "scalare", al cui vertice si pone il programma di gestione elaborato dal magistrato dirigente dell'ufficio giudiziario (che individua i criteri di priorità di trattazione) ed alla cui base si pongono gli addetti all'ufficio del processo, che supportano il giudice nello studio dei fascicoli e, in funzione delle direttive loro impartite dal singolo magistrato²⁰, apportano le eventuali segnalazioni.

²⁰ A loro volta coerenti con i criteri fissati nel programma di gestione.

PARTE II

1. Premesse

Il tema generale del “tempo” nel diritto, non nuovo²¹ ma marginalmente approfondito²², rende opportuna qualche precisazione, con la consapevolezza della non esaustività di queste sia per l'ampiezza della materia sia per i limiti di spazio imposti allo scritto. La specificazione del tempo nel diritto dell'impresa²³ apre a sviluppi complessi, poiché la situazione particolare “di durata” fa interagire tra loro più significati di tempo, e più precisamente quelli di tempo come “termine” di esercizio del diritto soggettivo, materiale e di azione, e di tempo, appunto, come “durata” dell'attività economica o del processo, con conseguente moltiplicazione dei profili meritevoli di considerazione. Tra questi la scelta si concentra sul collegamento tra diritto dell'impresa e tempi del processo e guarda agli effetti che l'attivazione di un procedimento che coinvolge l'impresa o un terzo determina sul rapporto economico, specie quando la sua irragionevole durata si riverbera sulla realtà globale dell'impresa o su diritti, facoltà, prerogative, parimenti me-

²¹ Valutazioni sulla rilevanza del tempo nei rapporti giuridici e specialmente nelle obbligazioni o nei negozi di durata sono state offerte da parte di studiosi delle aree privatistica e commercialistica da varie angolazioni: in particolare, alcuni relegavano il “tempo” a mero modo d'essere di fatti giuridici, rilevando esso sul comportamento, anche inerte, dei soggetti (SANTORO PASSARELLI F., *Le dottrine generali del diritto civile*, 1954, Napoli, spec. 111); altri offrivano una fenomenologia del ruolo del tempo, distinguendo tra tempi che identificano l'adempimento o che incidono sulla definizione della prestazione, e tempo come elemento della causa negoziale (OPPO G., *I contratti di durata*, in *Riv. del diritto comm. e del diritto generale delle obbligazioni*, 1943, fasc.5-6, 143 ss.; LUMINOSO A., *Il rapporto di durata*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, fasc. 4, parte 1, 501 ss.); più di recente c'è chi ha elevato in ottica di sistema il valore del tempo a “modalità del comando”, ossia a tecnica di regolazione dei rapporti, con la conseguenza che la “identità del tempo muta in ragione del comando” per cui la sua analisi deve essere di tipo funzionale in un contesto precettivo dato (SPADA P., *Conclusioni*, in AA.VV., *La rilevanza del tempo nel diritto commerciale*, a cura di Morera-Olivieri-Stella Richter jr., 2000, Milano, 155).

²² Il riferimento è al testo AA.VV., *La rilevanza del tempo nel diritto commerciale*, cit. Si segnala anche un convegno organizzato più di recente nel 2021 da Sapienza Università di Roma dal titolo “Diritti e tempo” la cui registrazione è disponibile su www.radioradicale.com in attesa di sviluppi in forma scritta.

²³ L'indagine è limitata al diritto dell'impresa e, in particolare, della società. Le riflessioni potrebbero estendersi anche alla materia del diritto industriale o del diritto finanziario ma esigenze di spazio impongono scelte di oggetto e di angolazione, come meglio si specifica nel testo.

ritevoli di attenzione e di tutela anche se solo indirettamente collegati alla situazione giuridica oggetto del processo. L'obiettivo è di dare – verificata la possibilità²⁴ – un ordine temporale di rilevanza (diverso da quello della vetustà dei giudizi) alle vicende che nel sistema dell'impresa sollecitano una definizione tempestiva dei rapporti giudiziari nella prospettiva del valore dell'efficienza.

2. Tempi dell'impresa rilevanti per la vita della medesima e per il diritto

Ogni soggetto giuridico (in particolare diverso dalla persona fisica, ad esempio una società o, come oggi, può rilevare, un ente del terzo settore) – è destinato a vivere nel tempo, più o meno a lungo, per propria o altrui volontà, e chiamato a svolgere determinati atti o a tenere specifici comportamenti *in* o *per* tempi, a volte fissati dal legislatore (e dall'autorità giudicante) e a volte liberi, che attribuiscono al tempo, appunto, rilevanza, soggettiva ed eventualmente giuridica.

Se si valuta in particolare il rapporto tra attività economica e tempo, si nota che il tempo fissato dalle parti per costituire, organizzare, gestire, chiudere l'impresa non coincide sempre con il valore giuridico che il legislatore, nonché la giurisprudenza, gli attribuiscono con rilevanti problemi di confronto e distinzione degli effetti nella sfera giuridica del soggetto e degli altri interessati. Conseguono che i comportamenti o i fatti giuridici (inizio e fine dell'impresa; oppure iscrizione e cancellazione) possono assumere rilevanza diversa in ragione del significato che si dà al tempo, vuoi del soggetto o dell'impresa, dati nella natura dei fatti, vuoi del diritto.

Con riferimento ai termini, di imputazione all'impresa e giuridici, le ipotesi di interazione configurabili sono numerose e tra queste se ne segnalano alcune:

Il tempo ha un valore esclusivamente personale finché il soggetto non decide di comportarsi, compiere atti o reagire a fatti, “creando” situazioni giuridiche nuove e assumendo comportamenti qualificabili come impresa. È il soggetto che decide quando avviare una attività economica, salvi i casi in cui condizionamenti esterni ne indirizzano l'agire che resta pur sempre libero (p.e. apertura di una successione, ipotesi di costituzione di una società unipersonale per testamento, o successione degli eredi nella posizione di soci con responsabilità illimitata). Non solo. La legge che in genere pre-

²⁴ Il rinvio è alla prima parte di questo scritto.

clude tale libertà ai minori di età e agli altri incapaci può anticipare il tempo della capacità di agire ai sedici anni quando gli emancipati possono iniziare un'attività economica.

Dalla manifestazione (fattuale o secondo diritto) della volontà del soggetto di compiere un'attività economica, il tempo dell'impresa assume valore anche giuridico. Ed è da quel momento che possono nascere situazioni di confronto tra i tempi.

La tendenza è nel senso di adeguare i termini del diritto alle esigenze di attività dell'impresa: l'iscrizione nel registro delle imprese dell'atto costitutivo di una s.p.a. dev'essere eseguita entro 10 giorni e non più entro 20 (v. art. 2330 c.c. come modificato da art. 3, comma 1 *quinquies*, d.l. 14 dicembre 2018 n. 135 conv. in l. 11 febbraio 2019 n. 12); la durata massima delle misure protettive di regolazione della crisi e dell'insolvenza non può superare il periodo di dodici mesi (v. art. 8 CCII); e il programma di liquidazione giudiziale può al contrario svolgersi, quando non v'è più speranza di continuazione, entro 5 o al massimo 7 anni dal deposito della sentenza di apertura della procedura (v. art. 213 CCII) e non più solo entro 2 anni come previsto dall'art. 104 l.fall.

I valori, personali o dell'impresa e giuridico, del tempo sono in via di principio in rapporto di sintonia, in quanto il legislatore dirime nel tempo e mediante il tempo interessi diversi, a volte cumulando i suddetti valori e altre preferendo l'uno all'altro.

Gli esempi del secondo tipo sono più frequenti nelle situazioni in cui serve equilibrare i rapporti dell'impresa con l'esterno, quando cioè l'attività economica entra in contatto con terzi che affidandosi ad essa meritano tutela. In particolare, ciò accade nei casi di nullità delle deliberazioni assembleari ove il tempo del diritto prevale su quello fissato dalle parti: la legge prima e il giudice poi fanno tornare indietro il tempo di fatti già avvenuti nella realtà e produttivi di effetti, ristabilendo lo *status quo ante* con riferimento all'atto e mantenendo invece fermi effetti non più eliminabili.

Un'altra situazione di potenziale contrasto tra tempo del soggetto e tempo del diritto, tale da incidere sulla sorte, quindi sul tempo, di rapporti giuridici in genere definiti dall'autonomia privata, è quella dell'azione revocatoria del codice della crisi che neutralizza specifici atti rendendoli inefficaci se compiuti nel cd. periodo sospetto; ipotesi questa che viene risolta con preferenza per il tempo del diritto e pertanto in danno dell'impresa e dei terzi, contraenti o parti del rapporto obbligatorio; ciò anche alla luce della estensione dell'operatività della revocatoria che decorre - non più dalla dichiarazione del fallimento (anticipata da lunga istruttoria prefallimentare

che limiterebbe di fatto la revocabilità degli atti) ma - dalla presentazione della domanda di accesso alla procedura²⁵.

Il cumulo tra tempi dell'impresa e tempi del diritto si verifica quando il legislatore attribuisce, seppur indirettamente, il compito di definire i tempi all'impresa stessa. Si tratta in genere dei casi in cui il tempo incide nei rapporti esclusivamente *endosocietari*: sono gli organi sociali che decidono quando ricorrere al giudice per la tutela della minoranza (controllo giudiziario), o la società a pretendere soddisfazione dei propri interessi (richiamo dei decimi non ancora versati) per rendere solido il capitale, o a decidere "rinviare a nuovo" in pendenza di una perdita (art. 2446 c.c.), ed è ancora l'impresa a decidere la propria fine e la propria continuazione anche in pendenza di una situazione di crisi. E quando (raramente) il legislatore si ingerisce nei rapporti interni con previsione di termini di legge, questi sono tendenzialmente suscettibili di rinuncia (v. prassi su artt. 2501 *ter*, ult. comma, e 2506 *bis*, ult. comma, c.c. in materia di fusione o scissione sulla rinuncia al termine tra l'iscrizione del progetto di scissione/fusione e la decisione di scissione/fusione).

Sono segnalabili anche momenti di confronto tra più tempi del diritto quando il medesimo termine di legge è attribuito per l'esercizio di azione da parte di soggetti diversi rispetto alla medesima fattispecie. È il caso della delibera di riduzione del capitale sociale ai sensi dell'art. 2445 c.c., opponibile da parte dei creditori entro 90 giorni dalla iscrizione nel registro delle imprese e in astratto impugnabile entro lo stesso termine da parte dei soci *ex art.* 2379 c.c.: la previsione di un medesimo tempo a disposizione di più soggetti per azioni contrastanti impone al giudice un ordine di priorità "tecnico" con prevalenza, nello specifico, della legittimità della delibera.

Vi sono casi di appropriazione dei tempi del diritto, e del loro valore, da parte dell'impresa. È l'ipotesi della previsione di un termine di scadenza della società, determinato ma molto distante nel tempo (p.e. anno 2100), che limiterebbe l'esercizio del diritto di recesso da parte del singolo; situazione questa che può essere utilizzata dalle società di capitali, per le quali manca la previsione di cui all'art. 2285 c.c. sul carattere indeterminato della società contratta per un tempo superiore alla vita dei soci, forse per

²⁵ Flessibile era invece la sentenza di retrotrazione fallimentare nel codice di commercio del 1882, ove all'art. 692 si stabiliva che la sentenza di fallimento determinava il giorno in cui si considerava aver avuto luogo la "cessazione dei pagamenti" purché in un tempo non oltre i 3 anni prima della sentenza di fallimento e che, in mancanza di indicazione speciale, la cessazione doveva ritenersi avvenuta nel giorno della sentenza che dichiarava il fallimento.

fini indiretti. La questione è stata più volte sottoposta al vaglio della giurisprudenza che con decisioni contrastanti ha riconosciuto a volte²⁶ forme di abuso, e altre volte²⁷ (in senso che pare prevalente) sintonia tra valori soggettivo e giuridico del tempo, tutelando la volontà precisa dell'impresa di prevedere una scadenza anche superiore all'età media dei membri e negando così il diritto di recesso del socio.

Il valore del tempo poi può costituire strumento di tutela esclusiva d'interessi generali o di polizia economica: si pensi alla durata novennale dell'incarico di revisione per gli enti d'interesse pubblico (art. 17 d.lgs. 39/2010) e al *cooling off period* per le società di revisione; o al limite temporale massimo di cinque anni sia per limitare la circolazione dei titoli azionari (art. 2355 bis c.c.) sia per vietare all'alienante dell'azienda l'avvio di un'attività d'impresa concorrente a quella ceduta (art. 2557 c.c.).

Dalla esemplificazione emerge che il legislatore non ha assunto una posizione univoca ma il rapporto tra i tempi è regolato in modo diverso in relazione alle singole situazioni. Quello che sembra rilevare è che il tempo del diritto ha la funzione di regolare i rapporti dell'impresa con i terzi (nell'interesse o generale o di particolari soggetti) e che il tempo imputabile all'impresa occupa una posizione esclusiva quando la questione ha rilievo meramente interno ad essa. La distinzione non è tuttavia così netta poiché i tempi dell'impresa, oltre ad assurgere talvolta a tempi del diritto, rilevano sempre nella definizione da parte del legislatore di quelli del diritto.

3. Tempi dell'impresa che acquistano rilievo nelle vicende processuali

Il dato che i tempi dell'impresa siano generalmente considerati, con un criterio di collegamento alla realtà dei fatti, nella definizione dei termini di diritto estende l'ambito di quelli che rilevano nelle vicende processuali.

La questione è quindi *quanto* (non *se*) i tempi dell'impresa rilevino in pendenza del processo e se tra questi possa definirsi un ordine di priorità (come si vedrà meglio oltre al par. 4).

Al riguardo un primo indirizzo viene dal legislatore che all'art. 5, comma 4, CCII prescrive che «Le controversie in cui è parte un organo nominato dall'autorità giudiziaria o amministrativa nell'ambito degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza o delle procedure di insolvenza

²⁶ V. Cass. Civ., sez. I, 22 aprile 2013 n. 9962.

²⁷ V. Cass. Civ., sez. I, 21 febbraio 2020 n. 4716.

o comunque un soggetto nei cui confronti è aperta una procedura prevista dal presente codice sono trattate con priorità», segnalando circostanze, quelle della crisi e dell'insolvenza dell'impresa, prioritarie per lo svolgimento di giudizi connessi alla medesima, successivi all'attivazione di procedure di regolazione o concorsuali e anche precedenti. Le ragioni di tale urgenza sono molto probabilmente da attribuire alla potenzialità che la procedura modifichi o rimuova situazioni giuridiche inerenti all'organizzazione con attribuzione coattiva della gestione a terzi nominati dall'autorità giudiziaria o amministrativa, ovvero che riguardano la titolarità con affitto o vendita dell'azienda o di un ramo, incidendo così sulla fattispecie. Ci si troverebbe altrimenti a valutare questioni passate di un soggetto, nella forma e nella struttura, "nuovo", eventualmente in una ipotesi di "impresa senza imprenditore", e non necessariamente ancora interessato a risolverle.

In senso contrario si collocano quei giudizi che coinvolgono soggetti *in fieri* in merito a questioni future; si tratta dei casi di: trasformazione omogenea ed eterogenea; evoluzione dalla società con un unico socio all'impresa individuale, dalla pluralità di imprese all'impresa unica nella fusione (e viceversa nella scissione), scorporo d'azienda; casi per i quali il tempo incide sempre sulla fattispecie, nuova o soltanto modificata, e in particolare sulla organizzazione della programmazione societaria, sulla responsabilità, sulle componenti del patrimonio e del capitale, sollecitando la tutela di quanti godono di aspettativa di un cambiamento già programmato e causa di modifiche di fatto.

Altra ipotesi di tempi dell'impresa rilevanti nelle vicende processuali riguarda quei soggetti che abbiano trasferito la sede nell'anno antecedente al deposito della domanda di accesso a uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza o di apertura della liquidazione giudiziale: ai sensi dell'art. 28 CCII la competenza non tiene conto di tale trasferimento, e al contrario le questioni riguardanti l'impresa di carattere estraneo a quelle relative alla crisi o all'insolvenza saranno avviate in tribunali altrove territorialmente competenti, con conseguente limite alla applicazione del suddetto criterio di priorità dell'art. 5 CCII.

Ci si potrebbe poi chiedere se tra i tempi dell'impresa che interferiscono con le vicende processuali possa farsi menzione di quelli che interessano membri di essa e terzi collegati. Il dubbio nasce per esempio nella materia penale del codice antimafia ove la procedura che coinvolge imprese sottoposte a misure di prevenzione antimafia ha una durata estesa nel tempo per consentire prima il sequestro (da chiudersi al massimo in due anni) e poi la confisca, con la prospettiva di re-immissione nel mercato legale

e con l'effetto di "congelare" forme di tutela di terzi. Il problema è se, in pendenza della procedura, le azioni anticipatorie d'urgenza avviate da terzi meritino priorità: qui l'esigenza di tempestività nasce dalla circostanza che l'*aleatorietà* della durata e dell'esito possa costituire causa di pregiudizio; da preferire, dunque, saranno, i rapporti sui quali incide il fattore tempo per ragioni collegate sia ai beni (ad esempio deperibili, ovvero rappresentati da titoli indicizzati, etc.) sia ai soggetti terzi (creditori in crisi, terzi «deboli» ai livelli societario o di mercato) sia alla natura del rapporto (ad esecuzione continuata o periodica, bancario, assicurativo, di appalto, etc.)²⁸.

4. Riflessi per l'impresa e per i terzi nella ricerca di un ordine dei tempi adeguato a graduare emergenze e a realizzare efficienza

Gli spazi di incertezza appena evidenziati sulla possibilità di ricavare dalla norma un ordine definitivo di priorità delle questioni societarie e l'esigenza di affiancare ai riferimenti normativi una valutazione di merito invitano a proseguire l'indagine.

Il primo dato da fissare sta nella definizione del punto di osservazione; a rilevare qui non sono solo l'oggetto specifico della controversia e la posizione giuridica della parte direttamente coinvolta nel singolo processo ma d'interesse particolare sono i terzi, parte naturale del sistema impresa, quando subiscono i danni (riflessi) da lungo processo e sono per questo legittimati a pretendere un intervento della autorità, prioritario se al vaglio giurisdizionale sono sottoposte più questioni, o semplicemente tempestivo.

In pendenza di giudizio, la situazione giuridica oggetto della controversia, consista essa in un fatto costitutivo/modificativo/impeditivo/estintivo di un rapporto giuridico o qualificativo di una persona/cosa o altro fatto, si trova in una situazione di quiescenza²⁹ che sospende la realizzazione degli interessi oggetto diretto del processo, e in alcuni casi anche di quelli dell'impresa, dei creditori e dei terzi (persone o enti) indirettamente collegati. Tale momento di stasi può essere gestito dalle parti tramite forme di tutela anticipata, non sempre garantite ai terzi, ovvero può incontrare ostacoli a volte insuperabili³⁰ o al contrario aggirabili, e infine può essere da

²⁸ Sempre che, beninteso, l'azione si consideri legittima.

²⁹ Sullo stato di "quiescenza" dei rapporti giuridici v. SANTORO PASSARELLI F., *Le dottrine generali del diritto civile*, 1954, Napoli, spec.100.

³⁰ Un impedimento è rappresentato in CARRATTA A., *Crisi dell'impresa e tutela anticipatoria*, in AAVV, *La rilevanza del tempo nel diritto commerciale*, cit., spec. 87 ove l'autore segnala il problema della «ultrattività» delle ordinanze anticipatorie in caso di

alcuni accolto con favore quando finalizzato per ipotesi alla ristrutturazione della società.

L'ipotesi di danno da pendenza del giudizio non è per questo automatica ma la sua valutazione deve tener conto di più variabili; in particolare di: a) oggetto della controversia, come già segnalato al par. 3 (attività d'impresa; atti di organizzazione dell'impresa e di gestione dell'impresa; crisi dell'impresa; etc.); b) oggetto del danno (nella distinzione tra diritti sociali, patrimoniali su beni o sull'azienda, ovvero amministrativi, personali, etc.); c) soggetti che subiscono il danno (soci, quasi soci, terzi) in ragione della personalizzazione del danno; d) rilevanza del danno nello schema costitutivo dell'impresa o della società.

Da escludere è un esame in concreto di ciascuno dei suddetti fattori, benché il loro carattere peculiare meriti un accertamento da farsi di volta in volta rispetto al caso specifico; ragioni di tempo e obiettivo di efficienza richiedono piuttosto un intervento per indici (di urgenza), come è in corso di sperimentazione nella predisposizione di quelli di "mediabilità"³¹. Diversamente dal fine conciliativo sotteso all'individuazione di indici di mediazione delegata, l'interesse alla rapidità dei giudizi non sembra essere univoco, e possibile è una sua articolazione (a titolo esemplificativo) in: interesse affine a quello tipico della prescrizione, di trasformare lo stato di fatto in stato di diritto; interesse alla continuazione dell'impresa; interesse alla tutela di soggetti deboli indirettamente coinvolti; interesse sociale alla presa di decisioni collegate a quelle eventualmente impugnate; interesse a sventare il danno di quanti coinvolti nei rapporti *intra*-societari, parasociali, di gruppo.

Rispetto a ciascuno degli interessi appena segnalati, all'eventuale somma di essi o alla loro classificazione, sono configurabili casistiche diversamente angolate e/o orientate che l'indagine nel dettaglio e i dati dell'esperienza concorrerebbero a definire secondo un ordine di tempestività.

Nella impossibilità di approfondire tutti i possibili casi, la scelta vuole segnalare un fatto particolare che solleva esigenze, oltre che di tempestività, specialmente di *priorità*³²: si tratta dell'ipotesi di giudizi paralleli, che pur

estinzione del processo nell'ambito nel quale sono state pronunciate.

³¹ Un esempio è nella nota sugli indici di mediabilità elaborata dal Tribunale di Napoli per la sezione delle imprese in adesione al Progetto "*L'ufficio del processo – ragionevole durata – best practice conciliativa, estensione della banca dati conciliazione*", del quale si trova un estratto al link: <https://www.csm.it/documents/21768/5748796/Nota+Indici+di+mediabilità.pdf/e7842ec3-80b9-3505-dde3-31f6a0228010>.

³² Non si farà cenno a questioni tecnicamente (secondo il diritto processuale civile) preliminari o pregiudiziali. L'espressione "priorità" serve a distinguere la categoria di

suscettibili di collegamento non sono trattati simultaneamente, per i quali la definizione dell'uno ha effetto nei confronti dell'altro, con *impasse* da risolvere specialmente quando un procedimento si chiude prima della definizione di quello da cui il primo dipende.

Un esempio di giudizi paralleli ricorre quando: il socio escluso faccia opposizione; il Tribunale nelle more della decisione sospenda gli effetti della esclusione decisa dagli altri soci; il socio non più escluso, ma la cui opposizione è ancora da accertare, impugni una delibera p.e. di aumento del capitale sociale; e il giudice a decidere sulla impugnazione intervenga prima di quello che valuta l'accoglimento o meno dell'opposizione. Il rischio è di annullare una delibera impugnata da un soggetto che successivamente si scopre non esservi legittimato.

Anche il creditore che si oppone alla delibera di riduzione reale del capitale sociale o esercita azione di responsabilità nei confronti degli amministratori ma del quale il giudice deve valutare la legittimazione nella posizione giuridica attiva fa emergere l'esigenza di una priorità di decisione.

Altra ipotesi, di confronto tra azioni, si manifesta con l'azione revocatoria di gruppo ai sensi dell'art. 290 CCII cui può eventualmente sovrapporsi l'azione di responsabilità da direzione e coordinamento, sempre ferma la possibilità del risarcimento del danno. Tali azioni potrebbero infatti condividere: il presupposto oggettivo nel carattere pregiudizievole degli atti infragruppo, specialmente quando gratuiti; e la valutazione del danno secondo la logica dei vantaggi compensativi. Quando le azioni non condividono il presupposto oggettivo o lo condividono solo in parte, esse sono indipendenti, potendosi cumulare. Quando invece il presupposto oggettivo coincide, la sorte di una delle due azioni influenza l'altra poiché il ristoro che il creditore ottiene può servire a neutralizzare il danno, vanificando l'altra.

L'esame di priorità è in questi casi oggettivo, di strumentalità fra cause, ed eventualmente succedaneo o al più antecedente³³ a considerazioni di me-

questioni potenzialmente connesse ad altre e per cui emerge l'emergenza di definire un ordine tra queste, dalla categoria di questioni autonome per le quali l'esigenza è di valutazione della tempestività di trattazione nel confronto con le altre sottoposte al vaglio del medesimo giudice.

³³ A conferma della urgenza di esigenze di priorità tra giudizi su quelle di valutazione di merito, segue un esempio a partire dal quale si prova a svolgere una analisi di merito. Lo strumento di indagine cui si ricorre è quello del coordinamento di più interessi, o tutti individuali o individuali e pubblici o tutti pubblici, che studiosi hanno approfondito nella distinzione tra bilanciamento "caso per caso" (o, *ad hoc* balancing) e bilanciamento "definitorio" o "categoriale" (o, *definitional balancing*). L'opportunità di un bilanciamento definitorio, escluso quello *ad hoc*, è percorribile mutuando il metodo proposto da Robert

rito (sulla urgenza di trattazione) che non si limiterebbero qui alle questioni per le quali si manifesta un diretto interesse di tempestività, estendendosi a situazioni collegate per cui tale urgenza sia quindi soltanto mediata.

Sulla conseguente valutazione di merito, non vi è un chiaro indirizzo del legislatore su interessi particolari dell'impresa al rapido svolgimento del processo.

Qualche suggerimento sulle situazioni giuridiche meritevoli di rapido accertamento potrebbe venire dalla disciplina della prescrizione di cui all'art. 2949 c.c. che dimezza i termini di quella ordinaria decennale in materia societaria, segnalando fattispecie meritevoli di più avvertito bisogno di legittimazione giuridica del fatto.

Alexy secondo il quale l'opera di bilanciamento si realizza in tre passaggi: al primo, deve stabilirsi il grado di non soddisfazione di uno dei due diritti; al secondo, deve valutarsi l'importanza della soddisfazione del diritto concorrente e al terzo, deve considerarsi se l'importanza di soddisfare quest'ultimo diritto giustifica l'interferenza o la non soddisfazione del primo diritto.

Volendo applicare questa tecnica, si tratta di distinguere due ipotesi con riferimento ad un caso specifico.

Più precisamente, il caso è quello del creditore che propone azione di responsabilità in danno degli amministratori e la cui legittimazione attiva nel rapporto obbligatorio è oggetto di giudizio avviato da parte della società: il criterio della priorità vorrebbe che ad essere valutata sia anzitutto la legittimazione e in via subordinata l'azione di responsabilità. A confronto si pongono l'interesse della società a non risarcire il danno a soggetti creditori non legittimati e dall'altro quello del creditore ad ottenere tempestivo ristoro del danno subito ferma la situazione di debolezza del medesimo sul mercato, con problemi di considerazione dell'urgenza dell'uno o dell'altro giudizio in caso di mancata riunione processuale.

Le ipotesi possibili sono due: quella per cui oggetto di decisione urgente si consideri il giudizio di responsabilità degli amministratori in danno di quello avente per oggetto la legittimazione del creditore, la cui non immediata soddisfazione potrebbe comportare un nuovo intervento del giudice se si scopre che il creditore non era legittimato; l'altra per cui prioritario è l'interesse della società a valutare la legittimazione del creditore così da correttamente indirizzare l'intervento del giudice nella valutazione dell'azione di responsabilità, ove ne sussistano i presupposti oggettivi, con ristoro anche della situazione patrimoniale della società.

Il rischio maggiore è che il risarcimento non dovuto da parte della società ai creditori determini l'apertura di una procedura concorsuale la cui causa, di forza maggiore, non è mai oggetto di valutazione da parte del tribunale. Rischio questo che sembra estendersi anche al creditore che dalla tempestiva azione di responsabilità potrebbe ricevere risarcimento sufficiente a evitarne l'insolvenza (nei confronti di altri terzi della sua impresa).

Ne consegue che rispetto a un caso limite, e a parità di rilievo dell'interesse, pare ragionevole preferire un ordine tecnico prima ancora che di merito.

Sono anche previsti termini di perdita dell'efficacia del diritto più brevi dei 5 anni in situazioni forse ritenute particolarmente urgenti: si pensi alla prescrizione breve della corresponsabilità dell'alienante per le azioni non interamente liberate (3 anni); o al regime eccezionale della nullità di deliberazioni assembleari (di 3 anni, salva l'imprescrittibilità nel caso di delibera che trasforma l'oggetto sociale prevedendo attività illecite o impossibili), con ulteriore riduzione per la nullità delle delibere di aumento e riduzione del capitale sociale, di emissione di obbligazioni (180 giorni), di approvazione del bilancio (180 o 90 giorni). Sono poi sparsi nel codice civile termini di decadenza ristretti nei casi p.e. di opposizione alla esclusione del socio nelle società di persone (30 giorni), opposizione dei creditori alla riduzione reale del capitale sociale nelle s.p.a. (90 giorni), annullabilità. E vi sono situazioni per le quali il legislatore non stabilisce limiti temporali di prescrizione, come accade nel caso di controllo giudiziario dell'amministrazione, ove è tuttavia implicita l'indicazione dei tre anni al massimo dalla nomina dacché si riferisce ad amministratori in carica da sostituire, o in quello di richiesta da parte dell'organo amministrativo di adempimento dell'obbligo di integrale liberazione del conferimento del socio. In questi casi, ma anche in quelli per cui il termine di prescrizione non è ancora decorso ed è così esteso da assoggettare p.e. il debitore all'incertezza della propria situazione, potrebbe entrare in gioco l'applicabilità dell'istituto tedesco della *Verwirkung*³⁴ con effetti nella definizione di un ordine di tempestività: sembra non urgente il giudizio da cui si desume l'affidamento del debitore nel constatare l'inerzia protratta del creditore nell'attivazione di una richiesta di adempimento del primo.

Una valutazione dei tempi, più o meno ristretti, indicati dal legislatore o anche percepiti dai diversi soggetti parte del giudizio può essere quindi d'aiuto nella prima fase di classificazione delle materie nel diritto delle società.

Il tipo di tutela (reale, obbligatoria, risarcitoria, etc.) non sembra dirimente, riflettendosi la natura del diritto (violato) su quella del rimedio nel dettare l'urgenza. L'idea che la tutela risarcitoria rilevi secondariamente rispetto a quella specifica non pare corretta. Pur vero che un ordine di priorità si desume dai termini diversi dell'azione (p.e. sociale) di responsabilità - esperibile entro cinque anni dalla cessazione dalla carica di amministratore - e della tutela invece più rapida garantita al socio escluso di opporsi alla decisione di esclusione da parte dei soci di s.n.c. - entro massimo 30 giorni dalla ricezione della notifica -, non può presupporre che la tutela obbliga-

³⁴ V. in particolare Cass.14 giugno 2021, n. 16743.

toria sia trascurabile in giudizio e che al contrario quella specifica del socio da escludere debba essere decisa con priorità assoluta.

Possono infatti segnalarsi circostanze in cui la sollecita azione sociale di responsabilità può giovare al patrimonio di società i cui flussi di cassa prospettici segnalano situazioni di crisi o persino di insolvenza. E per converso possono registrarsi situazioni in cui la lenta decisione sulla opposizione del socio escluso (in astratto prioritaria per il ristretto termine di decadenza dell'azione dell'escludendo) non necessariamente è causa di un danno, specie quando l'opposizione non sarà accolta.

Ciò che pertanto rileva non è la forma di tutela, reale, obbligatoria o risarcitoria, ma l'incidenza sull'impresa dell'interesse primario alla veloce conformazione dello stato di fatto a quello di diritto o in altri termini la potenzialità del danno che il ritardo determina sulla continuazione dell'attività, ovvero di altri interessi (*endo* o *extra* societari) in concorrenza, sinergia, conflitto col primo. Si può al più recuperare l'orientamento generale che tende ad assicurare tutela al soggetto più debole ovvero a quello incapace di difendersi, considerati gli elementi "vitali" nell'ambito dei quali il diritto viene attuato. Se il riferimento è alla applicazione del diritto societario o più in generale dell'impresa nel contesto processuale, la valutazione dell'urgenza deve tener conto anzitutto dell'interesse principale, ovvero di quello dell'impresa alla continuazione dell'attività economica, a meno che non ve ne sia uno da preferire³⁵.

5. Considerazioni di sintesi

L'esame sin qui condotto consente di pervenire a qualche conclusione che di seguito si sintetizza.

L'individuazione in astratto di questioni meritevoli di essere trattate con rapidità nel processo contribuisce, ma non è sufficiente, a raggiungere la finalità dell'indagine che è quella di ordinare per urgenza le controversie

³⁵ Nello stesso senso anche l'ordinamento offre esempi che danno atto della derogabilità dell'interesse primario dell'impresa alla continuazione dell'attività in presenza di altri interessi, giudicati di volta in volta (più) meritevoli di tutela; cfr. RIVOLTA G.C.M., *Diritto delle società. Profili generali*, in (fondato da) Buonocore V., *Trattato di diritto commerciale*, 2015, Torino, 103 sul recesso dell'azionista che (in buona fede) ha conferito beni in natura o crediti il cui valore effettivo risulti inferiore di oltre un quinto al valore di conferimento (art. 2343, comma 4, c.c.), sull'opposizione dei creditori non consenzienti di fronte alla revoca dello stato di liquidazione (art. 2487 *ter*, comma 2, c.c.), sullo scioglimento anticipato della società (artt. 2484 o 2437 *quater*, comma 6, c.c.).

del diritto dell'impresa. Dal quadro effettuato emergerebbe l'interesse a valorizzare l'esperienza nella logica di una banca dati dei tempi rilevanti e delle scelte significative che li possono riguardare. In questa direzione la rassegna casistica sopra ha tentato di orientare, come strumento di metodo, distinguendo tra esigenze: *i*) di priorità da applicare p.e. alle domande giudiziali in cui siano coinvolte imprese in crisi o insolventi (par. 3), ai giudizi "paralleli" per sovrapposizione dei termini di legge (par. 2 lett. d) o per "soggetto" quando manca la connessione dei giudizi (par. 4 lett. a), alle questioni che hanno per oggetto una modificazione della fattispecie o per le quali il tempo incide sulla fattispecie, modificandola (par. 3); *ii*) di tempestività che i termini, più o meno ristretti, di prescrizione e decadenza in materia d'impresa, fanno emergere (par. 4 lett. b); *iii*) di urgenza, in particolare quando il rischio è quello della perdita di tutele o di danno agli interessi delle parti (con primaria attenzione agli interessi dell'impresa, poi nell'ordine a quelli dei vari terzi, specie se deboli, e infine dei partecipanti all'iniziativa economica) (parr. 3 e 4).

Il metodo nella gestione dei tempi processuali deve confrontarsi con un rilievo dell'economia; l'obiettivo dell'efficienza può essere raggiunto come si è visto con semplificazione delle procedure, ripetizione di scelte risultate efficaci nella procedura, approfondimento delle valutazioni sulle questioni più complesse e nuove. Il risultato potrebbe concretizzarsi nella creazione di buone prassi, cui attingere e di cui verificare l'adeguatezza di volta in volta. In questo senso fornisce spunti un modello elaborato tra il 1978 e il 1982 in materia di fallimento³⁶, quale intervento di razionalizzazione delle scelte discrezionali dei tribunali su aspetti privi di appropriata disciplina formale. Di esso potrebbe condividersi la tecnica di lavoro sinergico con i tribunali, fermo il diverso punto di partenza: in quel caso si muoveva da scelte varie e difformi già effettuate dai tribunali e che serviva confrontare al fine di un'eventuale riduzione alle soluzioni "migliori"; nel nostro caso la prassi più efficace quanto ad economia dei tempi deve ancora formarsi potendo essere indirizzata da uno studio teorico a priori che, come già scritto, necessita di conforto empirico e di ripetizione. Nello specifico, all'esigenza prioritaria di selezione dei momenti più urgenti con intervento condiviso tra studiosi e giudici, può seguire prima l'elaborazione di una ipotesi di classificazione delle questioni giudiziarie ordinata per urgenza e poi un pe-

³⁶ V. al riguardo AA.Vv., *La prassi dei tribunali italiani in materia di fallimento*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale* n. 15, Milano, 1978 e AA.Vv., *La prassi dei tribunali italiani in materia di fallimento*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale* n. 40, Milano, 1982.

riodo di sperimentazione dal quale raccogliere il massimo numero possibile di dati statistici utili alla formazione di un modello definitivo da seguire (e da sviluppare di seguito).

Il criterio dell'economicità dei dati statistici porta con sé limiti e vantaggi della statistica: le operazioni di elaborazione, classificazione, schedatura non contemperano le specificità, o le ipotesi-limite, ma – basandosi su grandi dati o su casi-campione predeterminati – offrono solo un “ordine probabile” di giudizi ritenuti urgenti. È pertanto auspicabile un sistema di segnalazione quanto più preciso possibile per quelle particolari situazioni in cui entrano in gioco dispersioni temporali dannose per gli interessi coinvolti.

Le valutazioni non potranno ridursi alla materia del diritto dell'impresa dovendo estendersi a tempi del procedimento, fisiologici e patologici, noti agli studiosi del diritto processuale civile; potrebbero allora rilevare organizzazione degli uffici collegata al “peso” dei fascicoli, che l'ausilio di esperti aziendalisti consentirà di risolvere mediante valutazioni sulla adeguatezza dell'organico al “carico di lavoro” e quindi sulla complessità dei procedimenti in base al tempo necessario per loro definizione e smaltimento; e anche interventi informatici di adattamento o creazione di strumenti tecnologici idonei sia al recepimento dei dati empirici sia alla elaborazione di algoritmi (da aggiornare nel tempo) per la formazione di buone prassi e segnalazione delle situazioni di emergenza.

Bibliografia

- AA.Vv., *La prassi dei tribunali italiani in materia di fallimento*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale* n. 15, Milano, 1978.
- AA.Vv., *La prassi dei tribunali italiani in materia di fallimento*, in *Quaderni di giurisprudenza commerciale* n. 40, Milano, 1982.
- AA.Vv., *La rilevanza del tempo nel diritto commerciale*, a cura di Morera-Olivieri-Stella Richter jr., 2000, Milano.
- CARRATTA A., *Crisi dell'impresa e tutela anticipatoria*, in *La rilevanza del tempo nel diritto commerciale*, Milano, 2000, 61 ss.
- CAVALLINI C., *La selezione e valutazione dei magistrati dirigenti degli uffici giudiziari: problematiche e prospettive a confronto*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 1464.
- COSTANTINO G., *Il processo civile tra riforme ordinamentali, organizzazione e prassi degli uffici (una questione di metodo)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1999, 77.
- COSTANTINO G., *Contributo alla ricerca di un modello processuale per i rapporti economici*, in *Le Società*, 2000, 2, 163.

Tempi del processo e rapporti dell'impresa

DALFINO D., *Case management e ordine delle questioni*, in *Scritti in onore di Modestino Acone*, Napoli, 2010, 847.

DALFINO D., *Le controversie in materia di licenziamenti*, in *Il processo civile dopo la riforma Cartabia*, a cura di Didone e De Santis, Padova, 2023, 472.

DE CRISTOFARO M., *Case management e riforma del processo civile, tra effettività della giurisdizione e diritto costituzionale al giusto processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 282.

FABBRINI B., *Best practises organizzative del magistrato addetto alle controversie civili*, in *Gli osservatori sulla giustizia civile e i protocolli d'udienza*, a cura di Berti Arnoaldi Veli, Bologna, 2011, 207.

GRAZIOSI C., *La nuova figura del giudice civile tra riforme processuali, moduli organizzativi e protocolli d'udienza*, in *Gli osservatori sulla giustizia civile e i protocolli d'udienza*, Bologna, 2011, 168.

LUMINOSO A., *Il rapporto di durata*, in *Riv. dir. civ.*, 2010, fasc. 4, parte 1, 501 ss.

OPPO G., *I contratti di durata*, in *Riv. del diritto comm. e del diritto generale delle obbligazioni*, 1943, fasc.5-6, 143 ss.

SANTORO PASSARELLI F., *Le dottrine generali del diritto civile*, 1954, Napoli.

RIVOLTA G.C.M., *Diritto delle società. Profili generali*, in (fondato da) Buonocore V., *Trattato di diritto commerciale*, 2015, Torino, 103.

VERDE G., *Il processo sotto l'incubo della ragionevole durata*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 508.

1.4.

L'incidenza dell'introduzione dell'ufficio per il processo sul *disposition time*: il rispetto del principio della ragionevole durata del processo alla luce del diritto interno e della CEDU

MONICA CAPASSO

L'ufficio per il processo, istituito dall'art. 16-*octies* del D.l. n.179/2012 e stabilizzato presso i tribunali ordinari e le Corti di appello civili e penali dall'art. 1, comma 18 della legge delega 26 novembre 2021, n. 206, poi attuata con d. lgs 10 ottobre 2022, n. 151, è nato con l'obiettivo di "realizzare il principio costituzionale della ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"¹. La direzione e il coordinamento dell'Ufficio per il Processo è rimessa ai capi degli uffici, ai quali viene attribuito il compito di definire le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli, nonché di individuare, di concerto con il dirigente amministrativo, il personale da assegnare all'ufficio². Inoltre, tale modulo organizzativo è stato esteso anche alla giustizia amministrativa con decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168 e successivamente è stata dettata la disciplina relativa all'assegnazione dei giudici onorari di pace all'ufficio per il processo presso i tribunali, con decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116.

La previsione di tale ufficio a supporto del magistrato si innesta nel novero di numerose esperienze positive affini, già maturate nei sistemi di altri Paesi (Regno Unito, USA, Francia e Spagna), i quali hanno riportato un significativo abbattimento del contenzioso e della durata media dei procedimenti, ed è sorta in forza della necessità di perseguire l'obiettivo europeo, fissato dal PNRR, della riduzione della durata dei processi in misura pari al 40% in ambito civile e al 25% in ambito penale, in relazione ai valori dal 2019 fino a giugno 2026. Il raggiungimento di tale obiettivo condiziona, quindi, l'erogazione dei finanziamenti all'Italia da parte dell'Unione europea, i quali sono vincolati al rispetto da parte del nostro Paese del diritto alla ragionevole durata del processo, estrinsecazione del principio

¹ V. art. 2 disposizioni generali, d. lgs 10 ottobre 2022, n.151.

² V. art. 3 d. lgs 10 ottobre 2022, n.151.

del giusto processo, sintetizzato a livello internazionale nell'art. 6, par.1 della CEDU e a livello interno dall'art. 111, comma 2 della Costituzione. Tali disposizioni normative individuano lo standard minimo di tutela della persona nell'ambito dell'esercizio della giurisdizione, prevedendo un diritto soggettivo, assoluto ed incompressibile, direttamente azionabile dal singolo dinanzi all'autorità giurisdizionale³.

Partendo dall'analisi del precetto sovranazionale, giova ricordare che l'art. 6, par. 1 della CEDU stabilisce che "Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un Tribunale indipendente e imparziale costituito per legge". Tale formula riprende sostanzialmente la formulazione dell'art. 14, par. 2, del Patto internazionale: "Ogni individuo accusato di un reato ha diritto, in posizione di piena eguaglianza, come minimo alle seguenti garanzie: [...] c) ad essere giudicato senza ingiustificato ritardo". Risulta evidente in entrambe le Carte che tale garanzia è costruita come un diritto soggettivo, immediatamente azionabile, spettante direttamente alla parte. Infatti, la Corte europea controlla il rispetto del principio enunciato in maniera diretta nei singoli processi sottoposti al suo esame, a prescindere dalle circostanze da cui la violazione denunciata dipenda.

La *ratio* di tale diritto si rinviene nella concezione della protrazione dei tempi processuali come abuso da parte degli organi giurisdizionali e nella considerazione del principio della "ragionevole durata" come strumento di tutela anche nei confronti di comportamenti ostruzionistici degli stessi imputati. Inoltre, la valutazione del criterio della "ragionevole durata" del singolo processo viene valutata in concreto, in relazione allo specifico contesto cui si pronuncia la Corte europea, la quale fonda il giudizio attraverso alcuni parametri elaborati dallo stesso giudice europeo. Tali criteri sono:

- a) la complessità della causa, considerando il numero persone coinvolte e delle prove da acquisire o per il carattere transnazionale dei reati;
- b) il comportamento delle autorità statali;
- c) la condotta tenuta dal ricorrente.

In secondo luogo, il principio della ragionevole durata del processo è oggetto, a livello interno, dell'art. 111, comma 2, della Costituzione secondo cui la "La legge [] assicura la ragionevole durata [del processo]". In tale fonte normativa, il principio espresso è considerato come connotato oggettivo di un processo svolto nel contraddittorio delle parti, davanti ad un giudice terzo ed imparziale. Il concetto di processo è inteso in senso

³ V. Guida sull'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Corte Europea dei diritti dell'uomo, 30 aprile 2022.

L'incidenza dell'introduzione dell'ufficio per il processo sul disposition time

ampio, ricomprendendo sia l'ambito civile che penale e, per quest'ultimo, estendendo la tutela fin dagli atti dell'indagine preliminare⁴.

Sul piano delle differenze rispetto al principio sovranazionale, giova ricordare che la disposizione costituzionale prevede un controllo diverso da parte della Corte costituzionale, rispetto alla Corte europea: infatti, la Corte interna non può sindacare la durata del singolo processo, ma può esprimersi esclusivamente sulla disposizioni che prevedono tempi lunghi o formalità superflue, non giustificate da alcun tipo di esigenza, ma idonee ad incidere sulla durata del processo in maniera significativa. Pertanto, il controllo della Corte costituzionale incontra un limite nel potere discrezionale del legislatore, che può scandire tempi e modi delle fasi processuali. A riguardo, la Corte costituzionale ha affermato in più occasioni che “il legislatore, nel regolare il funzionamento del processo, dispone della più ampia discrezionalità, sicché le scelte concretamente compiute sono sindacabili soltanto ove manifestamente irragionevoli”⁵.

In conclusione, il precetto costituzionale perde efficacia concreta, rimanendo un principio programmatico e privo di indicazioni pratiche sulle modalità di attuazione dello stesso. Da qui, l'esigenza per il legislatore interno di istituire strumenti concreti, come l'Ufficio per il Processo, che possano incidere su tale aspetto processuale. Tale decisione interviene dopo che la previsione di un indennizzo per l'imputato il cui processo abbia subito ingiustificati ritardi, prevista dalla legge Pinto⁶, non ha portato a riguardo i risultati sperati.

Infatti, la legge n. 89 del 24 marzo 2001, denominata comunemente legge “Pinto”, è stata emanata al fine di prevedere il diritto all'equa riparazione per il mancato rispetto del “termine ragionevole” del processo, prevenendo che la valutazione e la quantificazione della durata spetti all'autorità giudiziaria. In particolar modo, l'organo designato a decidere sulle domande di equo indennizzo è individuato nella Corte d'appello del distretto in cui ha sede il giudice innanzi al quale si è svolto il primo grado del giudizio presupposto⁷.

Nello specifico, il termine di durata ragionevole del processo si considera rispettato:

⁴ FERRUA P., *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea, in Questione Giustizia*, n. 1/2017.

⁵ V. ordinanza n. 7 del 1997, nonché, *ex plurimis*, sentenze n. 295 del 1995, n. 65 del 1996, n. 327 e n. 383 del 2007, ordinanza n. 376 del 2007.

⁶ V. legge n. 89 del 24 marzo 2001.

⁷ <https://www.giustizia.it/>.

1. se il processo non eccede la durata di:
 - tre anni in primo grado,
 - due anni in secondo grado,
 - un anno nel giudizio di legittimità.
2. se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni, e se la procedura concorsuale si è conclusa in sei anni;
3. se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a sei anni⁸.

Al fine del rispetto di tali termini la novella del 2016 ha introdotto l'ulteriore strumento dei rimedi preventivi, diretti ad accelerare la trattazione del giudizio, il cui ricorso è obbligatorio. Infatti, in caso di mancato esperimento degli stessi è inammissibile la domanda di equa riparazione. Esperiti tutti i rimedi interni *ex l. n. 89/2001*, è infine possibile ricorrere alla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione dell'art. 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, in forza della violazione del principio della ragionevole durata del processo.

Nonostante tali previsioni, in numerose sentenze⁹ la Corte europea ha constatato il reiterato mancato rispetto del termine ragionevole, riscontrando in Italia l'esistenza di una prassi contraria alla Convenzione. Tale prassi ha comportato una circostanza aggravante rispetto alla violazione dell'art. 6 della Convenzione¹⁰ e ha evidenziato l'insufficienza dello strumento previsto dalla legge Pinto. Pertanto, si può osservare che lo Stato, prima della previsione dell'Ufficio per il processo, non avesse introdotto strumenti efficaci per ridurre l'eccessiva durata dei tempi del processo, né avesse organizzato gli Organi Giudiziari per rendere efficiente ed effettivo il rispetto del principio. Al contrario, i processi *ex lege* Pinto hanno impegnato ulteriormente le Corti d'Appello, rallentando conseguentemente i processi. Pertanto, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona del 2009, che ha attribuito maggiore forza vincolante ai diritti fondamentali sanciti dalla Carta dei Diritti Fondamentali dell'Unione¹¹, è emersa la necessità di prevedere strumenti più concreti per il rispetto del principio citato.

⁸ V. art. 2, comma 2-*bis*, L. 24/03/2001, n. 89.

⁹ V. per tutte Corte Europea dei diritti dell'Uomo. Bottazzi c/Italia.

¹⁰ V. Corte Europea dei diritti dell'Uomo, 10.11.2004, Mostacciolo c/ Italia n. 64705/01, § 21.

¹¹ Il Trattato di Lisbona reca due importanti modifiche all'art. 6 del Trattato Unione Europea relativamente alla tutela dei diritti fondamentali. Il primo paragrafo riguarda la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (c.d. Carta di Nizza), che viene "comunitarizzata".

L'incidenza dell'introduzione dell'ufficio per il processo sul disposition time

Alla luce delle considerazioni svolte, risulta evidente che la figura del funzionario giudiziario "addetto all'Ufficio per il Processo" è stata introdotta per intervenire sul rispetto dei principi comunitari e, in particolare, per supportare le linee di progetto ricomprese nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, riguardanti l'obiettivo della riduzione dell'arretrato e del *disposition time* pari a:

- un abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello entro il 2024;
- un abbattimento dell'arretrato civile del 90% entro la metà del 2026;
- una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili e una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali, come anticipato¹².

Nell'ottica di una valutazione dell'incidenza dell'introduzione dell'Ufficio per il Processo sull'abbattimento del *disposition time*, giova avviare un'analisi dei primi dati statistici rinvenuti a riguardo dopo i primi mesi di lavoro. Dall'esame dei dati a disposizione emerge che la costituzione dell'Ufficio per il Processo ha prodotto in generale un impatto positivo, che ha superato le aspettative per quando riguarda gli uffici della Corte di Cassazione. Le informazioni in possesso derivano da un modello di monitoraggio uniforme richiesto dal Ministero¹³, orientato alla valutazione della qualità dell'organizzazione e del risultato, oltre che del dato statistico. In particolar modo, le attività di monitoraggio sono state condotte su tre livelli:

- il monitoraggio statistico (c.d. "monitoraggio continuo");
- il monitoraggio organizzativo (c.d. "monitoraggio integrato");
- il monitoraggio dei principali istituti introdotti con le riforme del processo civile e penale.

Per le attività indicate è stato previsto da parte degli Uffici l'uso di un kit statistico distrettuale, che riporta l'andamento degli indicatori del PNRR e delle principali grandezze ad esso collegate, e la predisposizione di una relazione di sintesi degli esiti del monitoraggio, trasmessa alla Commissione europea e pubblicata sul sito del Ministero. È stato inoltre progettato e implementato il monitoraggio integrato dell'UPP, con rilevazione a scadenza semestrale. In particolare, durante il monitoraggio è stato richiesto a ciascun Ufficio giudiziario di descrivere le modalità di utilizzo degli addetti all'UPP e di inserimento all'interno dei processi lavorativi dell'Ufficio,

¹² V. RELAZIONE SUL MONITORAGGIO STATISTICO DEGLI INDICATORI PNRR - ANNO 2022, Ministero della giustizia, 7 aprile 2023.

¹³ V. RELAZIONE SUL MONITORAGGIO STATISTICO DEGLI INDICATORI PNRR - ANNO 2022, Ministero della giustizia, 7 aprile 2023.

nonché di fornire informazioni in merito alla struttura organizzativa, alle risorse assegnate e alle attività svolte da ciascun UPP istituito¹⁴.

All'esito di tale primo monitoraggio, a dicembre 2022, il Ministero della Giustizia ha pubblicato la "Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR- anno 2022", che ha reso noti i valori riguardanti la riduzione della durata dei processi, sia civili che penali, e la diminuzione dell'arretrato di Tribunali e Corti Superiori. Ai fini della valutazione del raggiungimento degli obiettivi, le percentuali di riduzione dell'arretrato civile e del *disposition time* civile e penale sono state misurate rispetto ai corrispondenti valori del 2019 (c.d. *baseline*). Da tale documento è emerso che i valori individuati sono in palese corso di miglioramento.

Analizzando i dati del settore civile, i dati del 2022 segnalano valori più bassi rispetto alla *baseline* 2019 per tutti gli indicatori PNRR, registrando una variazione del:

- *disposition time* totale pari a 11,8%;
- arretrato in Tribunale pari a 9,3%;
- arretrato in Corte di appello pari a 28,3%.

Per il settore penale, i dati del 2022 segnalano un miglioramento costante rispetto alla *baseline* 2019, nello specifico si registra una diminuzione del:

- *disposition time* totale pari a 10,0%.

Inoltre, è utile notare che la riduzione del *disposition time* è osservabile in tutte le fasi del giudizio, osservando variazioni pari al:

- 6,6% in Tribunale;
- 9,6% in Corte di Appello;
- 20,7% in Corte di Cassazione.

Rispetto al 2021, la riduzione è stata rispettivamente dell'11,6%, 16,7% e del 28,5%. Pertanto, i dati confermano un costante miglioramento, anche rispetto al periodo pre-pandemico¹⁵.

In conclusione, risulta evidente che l'analisi ministeriale sui dati del 2022 denota dei trend positivi¹⁶ e dei risultati che tendono al raggiungimento degli obiettivi europei. Giova, comunque, sottolineare che tali esiti potrebbero essere il prodotto di più fattori concomitanti, non essendo agevole valutare se il risultato positivo derivi da un incremento effettivo delle

¹⁴ V. RELAZIONE SUL MONITORAGGIO STATISTICO DEGLI INDICATORI PNRR - ANNO 2022, Ministero della giustizia, 7 aprile 2023.

¹⁵ V. RELAZIONE SUL MONITORAGGIO STATISTICO DEGLI INDICATORI PNRR - ANNO 2022, Ministero della giustizia, 7 aprile 2023.

¹⁶ V. "Durata dei processi, trend in miglioramento" di Redazione, su Quotidiano del Ministero della giustizia del 14.10.2022.

L'incidenza dell'introduzione dell'ufficio per il processo sul disposition time

performance o dall'applicazione massiccia di misure che limitano e scoraggiano l'accesso alla giustizia, come i filtri di domanda ai gradi superiori e l'incremento dei costi di avvio dei processi. Indubbiamente, a distanza di alcuni anni dalle riforme legislative varate al fine del deflazionamento del carico della giustizia italiana, si registra l'emergere di sintomi di miglioramento che, pur essendo ancora parziali, denotano l'efficienza delle misure adottate e l'incidenza positiva della nuova organizzazione degli Uffici, anche all'esito dell'inserimento nell'organico delle nuove figure dei funzionari addetti all'Ufficio per il Processo.

Bibliografia

DI FLORIO A., *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 *Questione giustizia*, giugno 2023.

DEL GIUDICE P., *L'Ufficio per il processo: finalità, struttura, criticità. L'esperienza del Tribunale di Paola e del Tribunale di Nola*, in *Questione Giustizia*, giugno 2023.

LORENZETTO E., *Reformatio in peius in appello e processo equo (art.6 CEDU): fisiologia e patologia secondo le Sezioni Unite*, in *Diritto penale contemporaneo*, 2016.

CAPRINO M. e MACIOCCHI P., *Giustizia civile: ecco il piano per avere processi più veloci*, in *Il sole 24 ore*, 29 luglio 2022.

Guida sull'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo, Corte Europea dei diritti dell'uomo, 30 aprile 2022.

INTRIERI C., *Il tempo e la difesa*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2017.

BATTARINO G., *Il tempo del procedimento penale, tra angoscia della prescrizione e conquista di buone prassi*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2017.

BARBAZZA A., *Riflessioni e nodi problematici dell'Ufficio per il Processo*, in *Diritto pubblico europeo*, n. 2/2022.

FERRUA P., *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione Giustizia*, n. 1/2017.

ROMANO B., *Prescrizione del reato e ragionevole durata del processo: principi da difendere o ostacoli da abbattere?*, in *Diritto penale contemporaneo*, n. 1/2016.

Ufficio per il Processo, ragionevole durata e buona prassi conciliativa, Delibera plenaria CSM del 26 ottobre 2022.

BONTEMPELLI M., *Valorizzare il ruolo di raccordo dell'ufficio del processo penale. La riforma della giustizia*, in *Il sole 24 ore*, 25 giugno 2021.

RELAZIONE SUL MONITORAGGIO STATISTICO DEGLI INDICATORI PNRR - ANNO 2022, Ministero della giustizia, 7 aprile 2023.

“*Durata dei processi, trend in miglioramento*” di Redazione, su *Quotidiano del Ministero della giustizia* del 14.10.2022.

PARTE 2

IL FUNZIONARIO ADDETTO ALL'UFFICIO PER
IL PROCESSO: RUOLO E PROFILO TRA STATUTO
PROFESSIONALE E FORMAZIONE GIURIDICA

2.1.

Lo statuto professionale dell'addetto UPP tra mansioni poliforme e temporaneità dell'incarico

ROSA DI MEO

“Da tempo è dato acquisito che le riforme processuali di carattere esclusivamente tecnico-normativo [...] sono incapaci di incidere sulla durata del processo civile. Per realizzare un processo civile dalla ragionevole durata sono infatti necessari indispensabili interventi ordinamentali e organizzativi”¹: sono queste le parole attraverso le quali autorevole dottrina ha fornito una ricetta per contribuire, in una materia interessata da “riforma perenne”², alla realizzazione di un processo civile dalla ragionevole durata; interventi ordinamentali ed organizzativi, dunque, che richiedono un radicale ripensamento della struttura degli uffici giudiziari e delle risorse ad essi destinate: l’ufficio per il processo li catalizza tutti, ma mediante l’utilizzo di personale precario (perché assunto con contratto a tempo determinato) e avente mansioni (per così dire) “flessibili”.

Il legislatore ha così scelto (anche per poter fruire dei fondi provenienti dal PNRR³) di raggiungere l’obiettivo di abbattere il *disposition time* e, per questa via, di realizzare il “giusto processo”⁴ mediante la predisposizione di una struttura, l’ufficio per il processo, che da un lato è preposta a “garantire la ragionevole durata del processo attraverso l’innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione”⁵, ma che dall’altro è caratterizzata (sotto il profilo del

¹ PROTO PISANI A., *Lezioni di diritto processuale civile*, VI ed., Napoli, Jovene, 2014, p. 29.

² SASSANI B.N., *Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, p. 1429 ss.

³ Sul punto si v. FABRI M., *La giustizia civile nell’ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 3, p. 927 ss.

⁴ Sulle relazioni tra rapidità della decisione e qualità della medesima la letteratura è sterminata. Ad ogni buon conto si v., *ex plurimis*, il recente contributo di BIAVATI P., *La riforma del processo civile: motivazioni e limiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 1, p. 45 ss.

⁵ Art. 2, d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 151. Si v. anche il successivo art. 11, che prevede un ulteriore ampliamento delle competenze degli addetti quando parla della possibilità di svolgere “anche le ulteriori attività di supporto all’esercizio della funzione giudiziaria e di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari, previste dai documenti organizzativi degli uffici giudiziari”. Sulle concrete modalità di richiesta di

contratto di lavoro degli addetti a ciò preposti) dalla temporaneità dell'impiego e dalla attribuzione di tali e tanti "compiti" da rischiare in concreto che queste persone siano soggette a una ipertrofia funzionale, al punto da vedersi talvolta variato l'oggetto del contratto (la prestazione lavorativa) per adattarlo alle esigenze del singolo ufficio giudiziario, o addirittura della singola sezione di cui eventualmente si compone.

Sugli aspetti lavoristici ci si concentrerà nel corso del lavoro, per poi trarre qualche considerazione di carattere più generale in ordine all'adeguatezza degli strumenti rispetto ai fini legislativamente esplicitati.

Il primo aspetto che merita approfondimento è quello della temporaneità dell'impiego; sul punto, non sembra superfluo ricordare che vi è la possibilità normativa per le pp.aa. di ricorrere a forme di lavoro flessibili, stante l'espresso rinvio del c.d. Testo Unico sul Pubblico Impiego al codice civile e alle leggi speciali applicabili al contratto di lavoro stipulato fra il datore di lavoro e il lavoratore del settore privato⁶, ma proprio il contratto a termine costituisce uno dei casi in cui maggiori sono le differenze rispetto al settore privato.

Invero, fermo restando che, per espressa previsione normativa, le ultime novità in materia di contratto a termine (del 2018 con il c.d. decreto dignità⁷ e del 2023 con il c.d. decreto lavoro⁸) non si applicano al pubblico impiego⁹, la possibilità per le Amministrazioni Pubbliche di ricorrere a tale tipologia di impiego flessibile soffre di significative peculiarità rispetto al settore privato, che si comprendono soprattutto in ragione del fatto che il ricorso abusivo a tale tipologia contrattuale non può comportare la conversione del contratto in contratto a tempo indeterminato¹⁰, ma solo la possibilità per il lavoratore di ottenere il risarcimento del danno derivante da detto abuso¹¹: la più importante attiene alla possibilità stessa di ricorrere

queste "ulteriori attività di supporto" tace tanto l'art. 11 quanto la relazione illustrativa al decreto, che si limita a riportare il disposto normativo.

⁶ Art. 2, co. 2, d. lgs. n. 165/2001, che fa salve "le diverse disposizioni contenute nel presente decreto, che costituiscono disposizioni a carattere imperativo".

⁷ D.l. 12 luglio 2018, n. 87, conv. in l. 9 agosto 2018, n. 96.

⁸ D.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. in l. 3 luglio 2023, n. 85.

⁹ Rispettivamente art. 1, co. 3, d. l. n. 87/2018 e art. 24, d. l. n. 48/2023, che modifica l'art. 19, d. lgs. n. 81/2015, aggiungendo il co. 5bis.

¹⁰ Sul punto si v. *ex plurimis* Cass. 28 marzo 2019, n. 8671, la quale ha stabilito che "in materia di impiego pubblico contrattualizzato, nell'ipotesi di violazione da parte delle pubbliche amministrazioni di disposizioni imperative riguardanti l'assunzione o l'impiego di lavoratori, la *regula iuris* del divieto di conversione del rapporto a tempo indeterminato, di cui all' art. 36, co. 5, del d. lgs. n. 165/2001, non ammette eccezioni".

¹¹ Cass. SS.UU. 15 marzo 2016, n. 5072 (da ultimo ribadita anche da Cass. 28 febbraio

a tale tipologia contrattuale, che il legislatore del 2001 ha voluto limitare alle ipotesi di comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale, che quindi non possono essere riferite a un fabbisogno ordinario o permanente di personale (art. 36, d. lgs. n. 165/2001).

Già sotto questo profilo, la scelta del legislatore di fare ricorso a tale tipologia contrattuale per disciplinare il rapporto di lavoro degli addetti all'UPP sembra suggerire che non si tratti di un intervento "ordinamentale", che avrebbe dovuto suggerire al legislatore una serie di strumenti a corredo della completa implementazione dei funzionari nell'organizzazione della giustizia, ad esempio uno studio di fattibilità sugli spazi e sulle strutture logistiche degli uffici giudiziari, quanto piuttosto di uno strumento in senso lato di pura metrica del lavoro del giudice, che in virtù del supporto dei funzionari addetti all'UPP non dovrebbe avere più ragione di attardarsi a decidere, con tutti i limiti che da tale assunto derivano¹².

Ad analoghe conclusioni si giunge se, una volta superato lo scoglio della tipologia contrattuale, l'interprete si addentri nell'analisi delle mansioni dei funzionari addetti all'UPP.

In forte continuità con la normativa precedente, il d. lgs. n. 151/2022 ha ribadito che spettano agli addetti UPP "compiti" (la norma non parla di mansioni) che vanno dal supporto al giudice nell'esecuzione di mansioni di facile esecuzione (compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, supporto nello svolgimento delle verifiche preliminari *ex art. 171 bis c.p.c.*) allo studio vero e proprio dei fascicoli e alla predisposizione di bozze di provvedimenti¹³.

2022, n. 6491) ha stabilito che nell'ipotesi di abusiva reiterazione di contratti a termine, la misura risarcitoria prevista dall'art. 36, co. 5, d. lgs. 165/2001 va interpretata in conformità al canone di effettività della tutela affermato dalla Corte di Giustizia UE (ord. 12 dicembre 2013, in C50/13), sicché, mentre va escluso - siccome incongruo - il ricorso ai criteri previsti per il licenziamento illegittimo, può farsi riferimento alla fattispecie omogenea di cui all'art. 32, co. 5, l. 183/2010, qualificabile come "danno comunitario", ossia in conformità al canone di effettività rispetto al verificarsi del c.d. danno da precarizzazione.

¹² BIAVATI P., *La riforma del processo civile*, cit., p. 48 evidenzia che "è il tempo impiegato a decidere i casi e non la qualità delle decisioni che viene preso in esame nelle classifiche internazionali riferite all'efficienza dei singoli ordinamenti", ma questa logica del *doing business* applicata alla giustizia non può che avere effetti deleteri sulla tenuta stessa dell'ordinamento giuridico. Sul punto si v. Caponi R., *Doing business come scopo del processo civile?*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 10 ss.

¹³ Art. 5, d. lgs. n. 151/2022.

A queste funzioni di supporto al magistrato si accostano poi quelle di raccordo e di coordinamento con i servizi di cancelleria e dei servizi amministrativi, più o meno afferenti all'attività *lato sensu* giurisdizionale.

Insomma, dalle norme sulle mansioni degli addetti e dalla Circolare del 21 dicembre 2021 del Ministero della Giustizia¹⁴ dedicata proprio (fra gli altri aspetti) alle mansioni di questi funzionari, emerge un quadro descrittivo di una figura posta direttamente al servizio della funzione giurisdizionale, il che significa che l'addetto dovrebbe essere capace di fare almeno un po' del lavoro del giudice, ad alto contenuto tecnico, e un po' del lavoro del personale amministrativo.

Già questo primo elemento suscita non poche perplessità in ordine alla definizione dello statuto professionale dei lavoratori.

La circolare del 21 dicembre 2021 citata, infatti, da un lato, chiarisce l'equiparazione dello *status* professionale di questi addetti rispetto al personale già in servizio nei ruoli dell'Amministrazione giudiziaria, qualificandoli quindi come funzionari; dall'altro, evidenzia che *“l'unico criterio di costituzione delle strutture all'interno di un Ufficio giudiziario è [...] quello della ragionevolezza e dell'adeguatezza rispetto alle problematiche che attengono alle singole realtà locali, anche in un'ottica dinamica in costante rapporto con l'evoluzione della concreta situazione all'interno dell'ufficio”*.

Del pari, l'art. 3, co. 2, del successivo d. lgs. n. 151/2022 prescrive che *“il capo dell'ufficio, anche avvalendosi dei magistrati da lui individuati¹⁵, dirige e coordina l'attività degli uffici per il processo [...] promuove e verifica la formazione del personale addetto nel rispetto della normativa relativa a ciascun profilo professionale”*.

Con espedienti linguistici poco chiari, la norma prevede che l'attività lavorativa di queste persone sia diretta e coordinata dal Capo dell'ufficio, ossia dal Capo dell'Ufficio Giudiziario, che peraltro cura anche l'aderenza della formazione al profilo professionale di ciascuno; in realtà, per le caratteristiche del lavoro degli addetti e per la loro qualifica di “funzionari”¹⁶ pare che questi svolgano anche funzioni amministrative, e in questo senso sembrano partecipare a quel dualismo organizzativo che è la doppia dirigenza e che è la caratteristica *ex lege* degli uffici giudiziari, creando non pochi problemi di coordinamento tra quanto disposto dall'art. 3 in commento e gli artt. 1, co. 1, e 2, co. 1, d. lgs. n. 240/2006 nonché con la norma in tema di mansioni dei dipendenti pubblici, ossia l'art. 52, d. lgs. n. 165/2001, sulla quale si

¹⁴ In <https://www.giustizia.it/giustizia/it>.

¹⁵ Corsivo aggiunto.

¹⁶ Ne parla espressamente al par. 7 la circolare del 21 dicembre 2021 sopra citata.

tornerà; con riguardo al decreto legislativo del 2006, non sembra superfluo rilevare che la prima norma riserva al solo *“magistrato capo dell'ufficio giudiziario la titolarità e la rappresentanza dell'ufficio [...] nonché la competenza ad adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico”*, laddove la seconda dispone che *“il dirigente amministrativo preposto all'ufficio giudiziario è responsabile della gestione del personale amministrativo, da attuare in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio [...]”*.

Non si comprende in quale rapporto si pongano le due norme del 2006 con l'art. 3 in commento, se cioè la norma del 2022 costituisca un'eccezione a quelle appena descritte, questione rispetto alla quale non possiamo che attendere i primi arresti giurisprudenziali.

Fatto sta, però, che con riguardo al rapporto di lavoro di questi funzionari, il legislatore sembra presupporre un legame molto stretto e perfettamente armonico tra le esigenze del magistrato e quelle del dirigente amministrativo (è evidente che gli addetti, pur dipendendo dal Capo dell'Ufficio Giudiziario, potendo disimpegnare mansioni eterogenee avuto riguardo al *quantum* di professionalità richiesta, qualora siano addetti a compiti proprio del personale amministrativo non si comprende come possano essere sottratti alla gestione del dirigente amministrativo) requisiti che però nei fatti potrebbero non esserci, soprattutto quanto si tratti della fruizione di diritti di natura contrattuale del lavoratore addetto all'UPP (per citare solo un paio di esempi, nella concessione delle ferie al dipendente, il dirigente amministrativo dovrebbe previamente interpellare il magistrato per capire il suo carico del ruolo e quindi le modalità per la fruizione del diritto del funzionario, così come dovrebbero nei fatti “co-gestire” la eventuale richiesta di lavoro agile del lavoratore).

Il legislatore sembra, cioè, dare per scontato un coinvolgimento della struttura giudiziale nel dare tempestivamente al dirigente amministrativo l'informazione circa la compatibilità dell'esercizio di quel diritto contrattuale soggettivo del dipendente con le esigenze funzionali dell'ufficio nella sua parte giudiziaria, circostanza che nei fatti potrebbe non accadere, o potrebbe non accadere con la celerità richiesta dalla natura delle decisioni da prendere.

Tutti questi profili non sono stati affrontati dal legislatore, che sembra quindi aver creato una figura nuova di dipendente pubblico, che tuttavia non ha ancora una regolamentazione definita ed una contrattazione collettiva ad essa dedicata.

Vero è che il legislatore non ha parlato di un “ufficio per il giudice” ma di un “ufficio per il processo”, qualificazione che in qualche modo fa intuire un certo polimorfismo dei compiti assegnati ai funzionari, ma è altrettanto innegabile che, sotto il profilo lavoristico, l’interprete è posto di fronte alla comprensione dei limiti alla latitudine dell’oggetto del contratto, la cui determinabilità a parere di chi scrive non può spingersi fino al punto di adattare la trama delle obbligazioni degli addetti all’UPP alle *sole* esigenze dell’ufficio, anche a scapito della professionalità da essi posseduta¹⁷.

Ai sensi dell’art. 1346 c.c., come è noto, l’oggetto del contratto deve essere determinato o determinabile. Nella disciplina dei rapporti di lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche, ai quali sono riferibili, come detto, le norme del codice civile, tuttavia, l’art. 52, co. 1, d. lgs. n. 165/2001 chiarisce che “il prestatore di lavoro deve essere adibito alle mansioni per le quali è stato assunto o alle mansioni equivalenti nell’ambito dell’area di inquadramento ovvero a quelle corrispondenti alla qualifica superiore che abbia successivamente acquisito per effetto delle procedure selettive”. La norma richiama la formula dell’art. 2103 c.c. e al tempo stesso detta i tratti di specialità rispetto alla norma codicistica.

L’art. 52 del d. lgs. n. 165/2001, che quindi inibisce una certa mobilità endo-amministrativa, ci consente di ritenere che non sia ammissibile assumere una persona senza determinarne le mansioni (art. 96 disp. att. c.c.).

¹⁷ Anche chi ha salutato positivamente l’UPP ha di recente sostenuto che “la compiuta realizzazione dell’UPP è legata a una pluralità di condizioni e potrà avere speranza di successo solo se, come obiettivi, verranno posti non soltanto la pur necessaria definizione del pesante arretrato tuttora gravante sugli uffici giudiziari, ma la realizzazione di una struttura stabile e duratura di sostegno all’esercizio della giurisdizione, fondata sulla logica – propria di ogni organizzazione complessa – della partecipazione diffusa e collaborativa; sul coordinamento dei diversi fattori umani e tecnologici destinati a comporla; sulla valorizzazione e il rispetto delle diverse componenti professionali che ne faranno parte, avendo cura, tra l’altro, di evitare che la sollecitazione a far *subito* e *presto* si traduca in uno scadimento delle caratteristiche e delle qualità della giurisdizione. (...) L’importanza strategica dell’ufficio per il processo impone che siano chiarite definitivamente le “specifiche” e i “contenuti professionali” di coloro che vi sono addetti, evitando tra l’altro che la figura dei funzionari, a metà strada tra funzioni amministrative e funzioni di supporto alla giurisdizione, da un lato finisca per essere utilizzata per far fronte alle carenze di organico delle cancellerie; dall’altro, per riprodurre una logica deleteria di ‘doppia dirigenza’ contraria alla funzionalità del servizio e al modello collaborativo e partecipativo cui deve ispirarsi l’organizzazione degli uffici giudiziari”. Così Gilardi G., *Introduzione. Uno sguardo alla riforma della giustizia civile dopo i decreti delegati di attuazione della legge n. 206/2021*, in *Questione giustizia*, 2023, 1, p. 10 ss., e qui p. 27.

Del resto, anche il recente art. 4, d. lgs. 27 giugno 2022, 104 (che ha modificato l'art. 1, d. lgs. n. 152/1997, ed è applicabile ai dipendenti pubblici per espressa previsione dell'art. 1, co. 2, d. lgs. n. 165/2001), ha previsto che il datore di lavoro sia tenuto a comunicare al lavoratore, all'atto di instaurazione del rapporto e prima dell'inizio dell'attività lavorativa “*l'inquadramento, il livello e la qualifica attribuiti al lavoratore o, in alternativa, le caratteristiche o la descrizione sommaria del lavoro*” (co. 1, lett. d); ne consegue che nel pubblico impiego ha assunto la forma di una eccezione normativamente prevista la disciplina prevista per i soli dirigenti, per i quali la “determinabilità” dell'oggetto del contratto di lavoro discende dalle previsioni legislative in tema di conferimento dell'incarico; per gli altri dipendenti pubblici non esiste una base normativa per poter derogare alle norme del codice civile e del d. lgs. n. 165/2001, e quindi la estrema variabilità delle mansioni in ragione del solo fabbisogno dei singoli uffici non è consentita dalle norme del Testo Unico, a meno che non riteniamo che l'art. 3, d. lgs. n. 151/2022 costituisca norma eccezionale rispetto a quelle previste per la generalità dei dipendenti pubblici e che quindi l'oggetto del contratto per questi funzionari faccia eccezione alla previsione legale della necessaria predeterminazione delle mansioni di cui parlano le norme sopra citate, potendo (le mansioni) essere definite di volta in volta dal Presidente del Tribunale in ragione delle esigenze dell'Ufficio.

In questo caso, qualunque mansione sia affidata a questo personale non potrebbe comportare l'esercizio di mansioni superiori e il corrispondente trattamento economico¹⁸.

A distanza di un anno e mezzo dall'assunzione dei primi addetti all'UPP, invece, è accaduto proprio questo, perché nelle realtà di più grandi dimensioni i funzionari sono per lo più preposti al supporto del singolo magistrato, al quale generalmente “preparano l'udienza” (appena reclutati hanno anche proceduto ad effettuare le “schede” delle singole questioni trattate, per poi essere addetti ad una vera e propria organizzazione del ruolo,

¹⁸ Al momento, la giurisprudenza non sembra propensa ad ammettere come sistematicamente compatibile una ipotesi (a parte quella dei dirigenti, nei limiti visti) in cui l'oggetto del contratto di lavoro per i pubblici dipendenti sia meramente determinabile. In questo senso si v., ad esempio, Cass. 27 gennaio 2017, n. 2145, che nell'affermare che “la prestazione può essere considerata aggiuntiva solo qualora la mansione assegnata esuli dal profilo professionale, non già nella diversa ipotesi in cui, a fronte di un inquadramento che comporti una pluralità di compiti, il datore di lavoro, nell'ambito del normale orario, eserciti il suo potere di determinare l'oggetto del contratto dando prevalenza all'uno o all'altro compito riconducibile alla *qualifica di assunzione* o individuando il settore di attività nel quale la mansione deve essere espletata” (corsivo aggiunto), presuppone una previa determinazione dell'oggetto del contratto di lavoro.

fissazione del calendario, predisposizione di minute di provvedimenti – per le cause non seriali – e di provvedimenti completi per le cause seriali – processo per ATP – ai quali il magistrato appone solo firma digitale) e per il quale si occupano anche dello studio delle questioni di più facile soluzione attraverso l’analisi della dottrina e della giurisprudenza formata sulle relative *quaestiones iuris* e dell’assistenza in udienza (ad esempio, della verbalizzazione durante l’escussione dei testimoni da parte del magistrato). In queste realtà il personale lavora quindi per lo più come *staff* al magistrato: in questo senso, il rapporto di lavoro sembra essere non solo maggiormente funzionale alla riduzione dell’arretrato ma anche uno strumento di formazione per persone neolaureate che, mediante l’affiancamento al magistrato, hanno la possibilità di apprendere una parte del “mestiere del giudice” prima del superamento del concorso in magistratura (per il quale questo tipo di impiego costituisce titolo di accesso¹⁹).

In uffici giudiziari più piccoli (o in sezioni specializzate dello stesso Tribunale) lo scenario si presenta radicalmente differente.

In queste realtà gli addetti UPP (ai quali pure è stata impartita la stessa formazione di base ministeriale nella fase immediatamente successiva l’assunzione rispetto ai colleghi pocanzi citati²⁰), per sopperire alle carenze di organico, vengono sovente adibiti a mansioni amministrative, di cancelleria o di mera segreteria, quindi poco o per nulla affiancati ad un magistrato, che neppure accompagnano in udienza; la loro funzione è dunque prettamente servente rispetto alle esigenze “gestorie” dell’ufficio, avendo delle controversie una conoscenza solo mediata e, dunque, indiretta.

Sotto questo profilo, del tutto pleonastico appare l’art. 2, co. 2, d. lgs. n. 151/2022 nella parte in cui prevede che “ciascun componente svolge i compiti attribuiti all’ufficio per il processo (...) secondo quanto previsto dalla normativa, anche regolamentare, e dalla contrattazione collettiva che regolano la figura professionale cui appartiene”, in quanto i compiti assegnabili a questi funzionari sono tali e tanti che sarà sempre necessaria una integrazione del disposto legale da altra norma o dalla contrattazione collettiva.

Emerge un quadro di professionalità profondamente differenziate (anche nell’ambito dello stesso Tribunale), che a sua volta riflette quanto normativamente previsto in materia di oggetto del contratto dei funzionari addetti all’UPP, ma questo estremo polimorfismo delle mansioni, combinato con la temporaneità del contratto, dimostra che un allargamento eccessivo

¹⁹ Art. 11, co. 4, lett. a), d. l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in l. 6 agosto 2021, n. 113.

²⁰ Sul punto si v. la Circolare 11 febbraio 2022 del Ministero della Giustizia, reperibile in https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC367198.

Lo statuto professionale dell'addetto UPP

delle prestazioni in concreto esigibili da questi lavoratori crea solo personale impiegabile “dove c'è bisogno” a scapito della loro professionalità²¹; queste persone verosimilmente saranno spinte a cercare un nuovo impiego²², più stabile e con una prestazione maggiormente definita, dunque professionalmente più appagante.

Per scongiurare questo rischio è necessaria di una stabilizzazione di questo personale e della professionalizzazione della figura dell'assistente del giudice²³, soprattutto ora che la digitalizzazione della giustizia ha modificato (in parte) anche le mansioni del personale amministrativo e dello stesso magistrato.

Bibliografia

- Biavati P., *La riforma del processo civile: motivazioni e limiti*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 1, p. 45 ss.
- Breggia L., *La giustizia del XXI secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 2, p. 715 ss.
- Caponi R., *Doing business come scopo del processo civile?*, in *Foro it.*, 2015, V, p. 10 ss.
- Cavallini D., *L'ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 4, p. 981 ss.
- Fabri M., *La giustizia civile nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 3, p. 927 ss.
- Gilardi G., *Introduzione. Uno sguardo alla riforma della giustizia civile dopo i decreti delegati di attuazione della legge n. 206/2021*, in *Questione giustizia*, 2023, 1, p. 10 ss.
- Proto Pisani A., *Lezioni di diritto processuale civile*, VI ed., Jovene, Napoli, 2014.
- Sassani B.N., *Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne*, in *Riv. dir. proc.*, 2012, p. 1429 ss.

²¹ Sul punto si v. le considerazioni (benché precedenti la normativa del 2022, ma che sono sempre attuali, attesa la reiterazione delle criticità anche nella normativa vigente) di CAVALLINI D., *L'ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 4, pp. 981 ss. e qui p. 987 evidenzia che “il tipo di reclutamento previsto (...) riporta l'attenzione sulla principale critica che è stata mossa all'ufficio per il processo, ovvero l'eccessivo *turn over* del personale assegnato e la conseguente rapida dispersione delle professionalità acquisite”.

²² A quel che consta, proprio la precarietà dell'impiego ha già spinto alcuni funzionari a partecipare ad altri concorsi pubblici in grado di offrire una posizione stabile.

²³ BREGGIA L., *La giustizia del XXI secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 2, pp. 715 ss. e qui pp. 726-727 evidenzia che “la creazione di un gruppo di lavoro permette di compensare la mancanza di collegialità – per la maggior parte delle cause – del giudice civile, attraverso pratiche collettive di coordinamento e discussione che trovano nella sezione il luogo di elezione: le riunioni *ex art. 47-quater*, ord. giud. vanno dunque estese all'*équipe* che lavora insieme al giudice e possono diventare occasione di apertura e di collegialità indiretta”.

2.2.

La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo: tra aspettative e prospettive di riforma

FRANCESCA BENEDETTO

1. Premessa. Le assunzioni a tempo determinato previste dal d.l. n. 80 del 2021, conv. in l. n. 113/2021: il precariato e la stabilità compromessa dell'Ufficio per il processo

La norma di cui all'art. 11, comma 1, del d.l. 9 giugno 2021, convertito in l. 6 agosto 2021 n. 113, ha previsto l'assunzione per il triennio 2021-2023 di 16.500 funzionari da adibire all'Ufficio per il processo istituito presso la Corte di Cassazione, le Corti di Appello ed i Tribunali di Italia, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati nel PNRR con riferimento alla Missione "Giustizia" e gli obiettivi imposti dall'UE in ordine alla ragionevole durata dei processi, all'abbattimento del c.d. *disposition time* ed alla necessità di rendere piena ed effettiva la tutela giurisdizionale nel nostro Paese.

Il piano assunzionale riportato nella norma richiamata prevedeva concorsi da bandire per posti di pubblico impiego, a "tempo determinato", non prorogabile, e per una durata di due anni e sette mesi per il primo scaglione e di due anni per il secondo.

La precarietà del rapporto di lavoro ha determinato il verificarsi di frequenti dimissioni degli addetti dal ruolo appena conseguito, al punto che, a seguito dello scorrimento della graduatoria per la sostituzione dei dimissionari con gli idonei, la graduatoria si è quasi del tutto estinta. Che le dimissioni siano state indotte proprio dalla precarietà dell'assunzione e dalla mancanza di prospettiva per la stabilizzazione, è pacificamente emerso nel corso delle attività di monitoraggio eseguite presso l'Ufficio per il processo della Corte di Appello di Bari.

La precarietà del ruolo è, dunque, ancora vista dal lavoratore come un limite di eccessiva portata che mortifica una prospettiva di crescita professionale e di acquisizione di nuove competenze ed esperienze, come accade del resto negli altri Paesi europei.

Per far fronte a tale limite e frenare le massicce dimissioni è intervenuto, come si dirà meglio oltre, il legislatore.

Il presente studio, dopo aver cercato di inquadrare correttamente la normativa in materia di superamento del precariato nella pubblica amministrazione, si sofferma sulla recente *novella* legislativa che pare “aprire la strada” della stabilizzazione anche a favore dei neo - assunti addetti all’Ufficio per il processo, evidenziandone, però, alcuni profili problematici in merito all’effettiva applicabilità dell’indicato istituito ai funzionari assunti in applicazione del richiamato art. all’art. 11, comma 1, del d.l. 9 giugno 2021, n. 80.

2. Il precariato nel pubblico impiego: linee evolutive della normativa in materia

Il fenomeno del precariato nel pubblico impiego, invero, non è nuovo.

Sebbene la legge Giolitti – Orlando del 1908 sullo stato giuridico degli impiegati avesse previsto formalmente la regola generale del concorso pubblico per l’accesso al rapporto di pubblico impiego, una lunga serie di eccezioni di provenienza legislativa a tale regola si registrò sia durante il ventennio che durante l’epoca repubblicana e, in tal caso, anche in spregio alla norma costituzionale che, com’è noto, dispone all’art. 97, comma 4, “*agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvi i casi stabiliti dalla legge*”, con la conseguenziale frequentissima assunzione di impiegati pubblici a tempo determinato¹.

Il legislatore è intervenuto nel tempo per contenere il precariato, ma non sempre con risultati efficaci, tanto da indurre nel 1937 a definire uno statuto del personale avventizio (r.d. 4 febbraio 1937, n. 100)².

Le esigenze della ricostruzione *post* bellica incrementarono le deroghe al divieto di assunzione di personale non di ruolo, pur decisamente previsto con d.lgs. c.p.c. n. 207 del 1947. Siffatte deroghe condussero ad una gra-

¹ Come messo in evidenza in dottrina, sul punto MELIS G. “*Per l’amministrazione italiana è sempre sanatoria*”, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 911 e ss., il legislatore è più volte intervenuto, giacchè le cospicue “infortate fuori sacco” di personale hanno messo in tensione il nostro sistema amministrativo fin dagli anni della formazione dello Stato unitario.

² Sul finire dell’Ottocento ed anche nel primo ventennio del Novecento, il legislatore aveva tentato, inutilmente, di porre un argine al fenomeno del precariato (v. le leggi 11 giugno 1897, n. 182 e 11 novembre 1923, n. 2359).

La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo

duale stabilizzazione del precariato tramite una riserva di un sesto dei posti da mettere a concorso nei quattro anni successivi.

Il fenomeno si trascinò fino agli anni Sessanta, per giungere poi al riassetto della normativa che intervenne con la legge n. 775 del 1970 sulla disciplina dei pubblici impiegati, recante l'abrogazione di tutte le disposizioni che nel decennio precedente avevano consentito assunzioni di personale straordinario. Con successivo d.p.r. n. 276 del 1971 si tentò di contenere il fenomeno, limitando le assunzioni precarie ai c.d. "trimestrali", una categoria di personale da assumere per le sole esigenze stagionali e indilazionabili. Con il d.l. n. 663 del 1979 furono prorogati decine di migliaia di contratti relativi al personale assunto senza concorso in applicazione della legge n. 285 del 1977.

Ma, il fenomeno del precariato era lungi dal ridursi. Infatti, la legge n. 554 del 1988 ed il successivo d.p.c.m. n. 127 del 1989 tentarono di disciplinare ulteriormente il fenomeno, con il procedere alla individuazione di alcune tipologie del personale da assumere con contratti a termine, per giungere alla emanazione del d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29, che introdusse, all'art. 36, il divieto dei contratti a tempo determinato che avessero durata superiore a tre mesi, pur in presenza di ragionevoli esigenze o necessità organizzative.

Successivamente, la norma di cui all'art. 36, comma 2, del TUPI, d. lgs. 30 marzo 2001, n. 165 ha consentito alle pubbliche amministrazioni di stipulare ordinariamente contratti di lavoro subordinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione a tempo determinato, nonché di avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, ma *"esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche"*. Con ulteriori *novelle* legislative è stato, altresì, previsto che tali contratti non possano essere stipulati se non *"per comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni di modalità di reclutamento stabilite dall'art. 35"*³.

Con le leggi finanziarie per l'anno 2007 e per l'anno 2008, si è poi tentato di ridurre il fenomeno del precariato nelle pubbliche amministrazioni con alcune disposizioni miranti a superare situazioni caratterizzate da meccanismi di provvista del personale non in linea con la norma di cui

³ La norma dispone, altresì, che i contratti di lavoro subordinato a tempo determinato *"possono essere stipulati nel rispetto degli articoli 19 e seguenti del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, escluso il diritto di precedenza che si applica al solo personale reclutato secondo le procedure di cui all'art. 35, comma 1, lettera b), del presente articolo"*.

all'art. 97 della Costituzione e con l'art. 35 del menzionato decreto. Come si vede bene, la regola posta dalla Costituzione è diventata eccezione e ciò, soprattutto, gli Enti locali sono stati indotti dalla evoluzione "sindacalizzante" dell'organizzazione amministrativa per motivare esaurientemente il ricorso al concorso pubblico, anziché alla "ben più economica" procedura di selezione per titoli tra personale inserito utilmente in una graduatoria di idonei negli Enti locali della Provincia.

Si è, infatti, trattato di disposizioni di carattere eccezionale, perciò di stretta applicazione, che derogavano alle norme appena richiamate introducendo procedure speciali di reclutamento, destinate all'assunzione a tempo indeterminato di unità di personale che aveva instaurato rapporti di lavoro a tempo determinato con la pubblica amministrazione e che, utilizzate per svolgere funzioni ordinarie, avevano, da un lato, accumulato esperienza e, dall'altro, maturato legittime aspettative. Ed è proprio su questi presupposti che il legislatore ha avviato un processo ampio di stabilizzazione: tentare di evitare l'instaurazione di contenziosi⁴ da parte di dipendenti a tempo

⁴ Sul punto Cons. Stato, Sez. VI, 6 ottobre 2018, n. 5720, in *www.giustizia-amministrativa*. Nel pubblico impiego, la violazione dei limiti temporali e quantitativi nell'utilizzo del contratto a termine (illegittima apposizione del termine, proroga, rinnovo o ripetuta reiterazione *contra legem*), non consente al giudice di disporre la conversione del rapporto a tempo indeterminato, stante il divieto connesso al vincolo costituzionale del pubblico concorso, ma è sanzionata con il risarcimento danni subiti dal lavoratore. Inoltre, la sua tutela passa anche attraverso la responsabilità amministrativa dei dirigenti che violino la disciplina imperativa delle collaborazioni flessibili con la pubblica amministrazione. Cass. civ., Sez.UU., 15 marzo 2016, n. 5072, in *Foro it.*, 2016, 10, I, 2994, chiamata a pronunciarsi sui criteri di liquidazione del danno subito in ipotesi di ricorso abusivo a contratti di lavoro a tempo determinato da parte della pubblica amministrazione, ha stabilito che «la misura risarcitoria prevista dall'art. 36, comma 5, del d. lgs. n. 165 del 2001, va interpretata in conformità al canone di effettività della tutela affermato dalla Corte di Giustizia UE (ordinanza 12 dicembre 2013, in C-50/13), sicché, mentre va escluso – poiché incongruo – il ricorso ai criteri previsti per il licenziamento illegittimo, può farsi riferimento alla fattispecie omogenea di cui all'art. 32, comma 5, della l. n. 183 del 2010, quale danno presunto, con valenza sanzionatoria e qualificabile come "danno comunitario", determinato tra un minimo ed un massimo, salva la prova del maggior pregiudizio sofferto, senza che ne derivi una posizione di favore del lavoratore privato rispetto al dipendente pubblico, atteso che, per il primo, l'indennità forfettizzata limita il danno risarcibile, per il secondo, invece, agevola l'onere probatorio del danno subito». Il Consiglio di Stato, con la sentenza sopra citata, stabilisce che il danno non può farsi coincidere con la mancata conversione del rapporto di lavoro, sul rilievo che una conseguenza prevista da una norma di legge, non sospettabile di illegittimità costituzionale o di non conformità al diritto dell'Unione europea, non può dar luogo ad un danno ingiusto. Si potrebbe ipotizzare una perdita di *chance* derivante dal mancato

La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo

determinato, i cui contratti di lavoro erano stati più volte prorogati o rinnovati (così rivelando l'insussistenza della temporaneità delle esigenze), ed al contempo procedere all'assunzione a t.i. di personale che aveva maturato specifica esperienza nell'ambito della p.a.

La procedura di stabilizzazione era, comunque stabilita nel rispetto del regime assunzionale vigente e nei limiti dei fabbisogni permanenti dell'amministrazione⁵.

Quanto all'ambito soggettivo, l'applicazione riguardava il personale non dirigenziale, impegnato in modo reiterato in funzioni permanenti (e non esternalizzate) delle amministrazioni dello Stato, anche ad ordinamento autonomo, delle agenzie, comprese quelle fiscali, degli enti pubblici non economici, degli enti di ricerca e degli enti e delle aziende elencate nell'art. 75 del d. lgs. n. 165 del 2001.

Successivamente, con la direttiva ministeriale n. 7 del 2007 della funzione pubblica si è ritenuto che le amministrazioni pubbliche non richiamate direttamente nel comma 509 dell'articolo unico della finanziaria per il 2007 dovessero procedere all'adeguamento dei rispettivi ordinamenti a quanto previsto dal medesimo comma in fatto di requisiti e modalità di assunzione, nel rispetto delle proprie disponibilità di bilancio e delle specifiche disposizioni in materia di assunzioni e di tetti di spesa. L'accesso al percorso di stabilizzazione, in generale, è stato ancorato al possesso di un'anzianità di servizio di tre anni (almeno questa si è rivelata norma proporzionata e chiara).

La legge finanziaria per l'anno 2008, all'art. 3, comma 92, ha stabilito che, nelle more delle procedure di stabilizzazione, le amministrazioni pubbliche, da un canto, potessero continuare ad avvalersi del personale in possesso del requisito del triennio; dall'altro, che tutte le pubbliche amministrazioni dovessero adottare entro il termine del 30 aprile 2008 piani per la progressiva stabilizzazione del personale precario nell'ambito della programmazione triennale dei fabbisogni relativa agli anni 2008, 2009 e 2010⁶.

espletamento della procedura concorsuale. In altri termini, se l'amministrazione avesse operato legittimamente bandendo il concorso per la copertura del posto, il dipendente che si duole dell'illegittimo ricorso al contratto a termine avrebbe potuto prendervi parte e risultare vincitore.

⁵ La legge finanziaria per il 2007 aveva previsto la costituzione di un Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblico, che avrebbe dovuto sostenere i piani straordinari di assunzione a tempo indeterminato del personale assunto con rapporti di lavoro temporanei.

⁶ La legge finanziaria per il 2010 (l. 24 dicembre 2009, n. 178) ha ampliato il

3. Primi tentativi organici di risoluzione di una questione diffusa: luci ed ombre della ultrattività delle graduatorie ai fini di assunzione degli idonei

Le richiamate leggi finanziarie non posero, dunque, fine al precariato nel pubblico impiego, tantomeno all'applicazione diffusa del discusso istituto della stabilizzazione. In tale solco si pose anche il d.l. n. 101 del 2013 che all'art. 4 introdusse le disposizioni c.d. "salva – precari", inserendole nel quadro di un più ampio intervento inteso a limitare l'impiego delle forme di lavoro flessibile nelle pubbliche amministrazioni ed a incentivare l'uso delle graduatorie degli idonei ai fini della immissione in servizio.

Invero, le disposizioni legislative su menzionate destarono forti perplessità in dottrina ed in giurisprudenza, soprattutto con riferimento alle modalità di assunzioni, così disposte, nelle pubbliche amministrazioni, all'evidenza costituenti deroghe al pubblico concorso. Segnatamente, secondo l'orientamento espresso dalla Corte costituzionale con la sentenza n. 299 del 10 novembre 2011, potevano considerarsi legittime le sole deroghe giustificate dall'esigenza di garantire alla pubblica amministrazione specifiche competenze consolidate all'interno della p.a. stessa e non acquisibili dall'esterno, sì da potersi ritenere che la deroga al principio del pubblico concorso sia essa stessa funzionale al buon andamento dell'amministrazione.

Con la richiamata sentenza il Giudice delle leggi aveva, infatti, precisato che tale evenienza non avrebbe potuto essere ravvisata in presenza di indiscriminate procedure di stabilizzazione del personale precario, prive cioè di riferimenti alla peculiarità delle competenze e delle funzioni di cui l'amministrazione abbisognava e che, per ciò stesso, si sarebbero risolte in un privilegio a favore di categorie più o meno ampie di persone.

La stabilizzazione dei contratti di lavoro precario è stata, peraltro, ritenuta ammissibile solo entro limiti percentuali tali da non pregiudicare il prevalente carattere aperto delle procedure di assunzione nei pubblici uffici. La giurisprudenza costituzionale, infine, non considerava ammissibili deroghe

novero dei destinatari delle procedure di stabilizzazione, considerando anche i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa con l'amministrazione. La finanziaria, inoltre, ha spostato in avanti il termine utile per il calcolo del requisito temporale per i rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato, mantenendo inalterati la procedura e i requisiti previsti dalla precedente finanziaria. Quanto ai lavoratori assunti nell'ambito di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa, la legge finanziaria ha voluto dare rilievo alla esperienza professionale acquisita, anche se l'art. 94, comma 3, l. n. 244 del 2007, non richiamando le procedure previste dalla legge finanziaria per il 2017 (commi 519 e 558), non contiene una disciplina espressa sul percorso di stabilizzazione.

La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo

alla regola del pubblico concorso basate sul fatto che determinate categorie di dipendenti avessero prestato attività lavorativa a tempo determinato presso la pubblica amministrazione, o che tali dipendenti avessero maturato personali aspettative di stabilizzazione. Né potevano ritenersi ammissibili, secondo il Giudice delle leggi, riserve integrali dei posti disponibili messi a concorso in favore di personale interno, o deroghe al pubblico concorso fondate sulla trasformazione di rapporti contrattuali a tempo indeterminato.

4. Dalla sentenza “Mascolo” all'istituto della stabilizzazione

Con decisione del 26 novembre 2014, la Corte di Giustizia europea è intervenuta sulla questione di conformità, sollevata dalla Corte costituzionale, con riferimento specifico all'art. 5, punto 1 dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato del 18 marzo 1999, allegato alla Direttiva 1999/70/CE del 28 giugno 1999, con riferimento alla normativa nazionale che autorizzava, in attesa dell'espletamento delle procedure concorsuali per l'assunzione di personale di ruolo nelle scuole statali, il rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato per la copertura di posti vacanti e disponibili di docenti, nonché di personale amministrativo, tecnico e ausiliario, senza indicare tempi certi per l'espletamento di tali concorsi, ed escludendo, peraltro, la possibilità di ottenere il risarcimento del danno eventualmente subito a causa di tali rinnovi, in assenza di una definitiva immissione in ruolo⁷.

Si tratta della nota decisione “Mascolo”, con la quale la Corte di Giustizia, dopo aver individuato nella stabilità di impiego “*l'elemento portante della tutela dei lavoratori*” e considerato i presupposti e i limiti entro cui i

⁷ Corte di giustizia, Sez. III, 26 novembre 2014, C22/13, da C61/13 a 63/13, 418/13, Mascolo et al., 105, 2, 135, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 105, 2, 135. Non si tratta di una pronuncia isolata. Si vedano, in particolare, Corte di Giustizia 361/12, 12 dicembre 2013, Carratù c. Poste Italiane s.p.a., connota di. NUIN R., in, *Impiego pubblico, violazione delle regole sul lavoro a termine e adeguatezza delle sanzioni: spunti recenti dalla Corte di Giustizia*, in *Riv. giur. lav.*, 2014, II, 241 ss.; Corte di giustizia, ord. 12 dicembre 2013, C-50/13, Papalia c. Comune di Aosta, in *Riv. it. dir. lav.*, 2014, II, 75, con nota di ALES E., *Contratti a termine e pubbliche amministrazioni: quousque tandem*; Corte di giustizia, 13 marzo 2014, C-190/13, A. Màrquez Samohano c. Universitat Pompeu Fabra, con nota di FILONI A., *La Corte di giustizia estende ulteriormente l'ambito di applicazione dell'accordo-quadro sui contratti a tempo determinato*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, 1157 ss.; in dottrina sulla lettura combinata delle sentenze Carratù e Papalia, DE MICHELE V., *La sentenza “integrata” Carratù e Papalia della Corte di Giustizia sulla tutela effettiva dei lavoratori pubblici precari*, in *il Lav. nella giur.*, 2014, 3, 241 ss.

contratti di lavoro a tempo determinato possono rispondere alle esigenze sia dei datori di lavoro, sia dei lavoratori, ha affermato che le autorità nazionali sono tenute ad adottare misure di carattere *“non solo proporzionato, ma anche sufficientemente energico e dissuasivo per garantire la piena efficacia delle norme adottate in applicazione dell’accordo quadro”*⁸.

In definitiva, con l’indicata sentenza il contributo offerto dalla Corte di Giustizia si spingeva a costruire una disciplina nuova e razionale del rapporto tra lavoro precario e lavoro previa assunzione a t.i. In particolare, la CEDU ha chiarito che la forma del contratto a termine era compatibile con la Direttiva del 1999 solo nel caso in cui si fatta modalità di assunzione consistesse nel garantire un “passaggio provvisorio” nelle more dell’espletamento delle procedure concorsuali, o per sostituire personale momentaneamente assente.

Risultava, dunque, evidente che l’interpretazione fornita dalla Corte di Giustizia europea collideva con la prassi indiscriminata diffusa nel nostro Paese di procedere ad assunzioni a tempo determinato nell’ambito del pubblico impiego per esigenze di bilancio o per evitare l’espletamento dei pubblici concorsi.

Per effetto della suindicata decisione del giudice europeo, alla quale sono seguite altre dello stesso tenore, si è determinata l’apertura del fronte dei contenziosi.

Ecco, dunque, profilarsi la necessità di ricorrere all’istituto della c.d. “stabilizzazione” del personale precario, anche in considerazione del fatto che, in ipotesi di violazione dei limiti temporali e quantitativi nell’utilizzo del contratto a termine nell’ambito del pubblico impegno, era sì precluso al giudice di disporre la conversione del rapporto di lavoro a tempo determinato in rapporto di lavoro a tempo indeterminato, stante il vincolo imposto dalle norme di cui all’art. 97 della Costituzione e dall’art. 36 del d.lgs. n. 165 del 2001, ma non anche quello di valutare la responsabilità della p.a. nell’aver proceduto ad assunzioni di tal guisa, con la conseguente valuta-

⁸ La clausola 5, punto, 1, “Misure di prevenzione degli abusi”, dell’accordo - quadro europeo sul lavoro a tempo determinato prevede: «1. *Per prevenire gli abusi derivanti dall’utilizzo di una successione di contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato, gli Stati membri, previa consultazione delle parti sociali a norma delle leggi, dei contratti collettivi e delle prassi nazionali, e/o le parti sociali stesse, dovranno introdurre, in assenza di norme equivalenti per la prevenzione degli abusi e in un modo che tenga conto delle esigenze di settori e/o categorie specifiche di lavoratori, una o più misure relative a: a) ragioni obiettive per la giustificazione del rinnovo dei suddetti contratti o rapporti; b) la durata massima totale dei contratti o rapporti di lavoro a tempo determinato successivi; c) il numero dei rinnovi dei suddetti contratti o rapporti.*».

La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo

zione della responsabilità disciplinare e dirigenziale e contestuale condanna dell'amministrazione al risarcimento dei danni (commisurati agli importi degli stipendi non corrisposti).

Non è difficile, dunque, comprendere come la “fuga” verso la stabilizzazione del personale precario delle pubbliche amministrazioni sia stata determinata non tanto e non solo dalla esigenza di assicurare un equilibrio tra la legittima aspettativa alla stabilità di quanti avessero maturato esperienza nella p.a. e l'opportunità offerta alla stessa amministrazione di utilizzare le esperienze e le professionalità acquisite, ma anche quella di evitare contenziosi che si concludevano con elevato dispendio di risorse economiche a carico dello Stato conseguenti alle condanne risarcitorie disposte dai Tribunali aditi e con accertamenti di responsabilità dirigenziale.

5. La riforma c.d. “Madia” ed il tentativo di superamento definitivo del lavoro precario nella pubblica amministrazione

La norma di cui all'art. 36 del d.lgs. 165/2001, come novellata dall'art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, quasi ponendosi parallelamente al d.lgs. 81/2015, sottopone le attività assunzionali nelle pubbliche amministrazioni, al rispetto di determinate condizioni: fondando il principio secondo cui si può ricorrere “*ai contratti di lavoro subordinato a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di somministrazione di lavoro a tempo determinato, nonché di avvalersi delle forme contrattuali flessibili previste dal codice civile e dalle altre leggi sui rapporti di lavoro nell'impresa, (ma) esclusivamente nei limiti e con le modalità in cui se ne preveda l'applicazione nelle amministrazioni pubbliche*”. La norma in argomento, dunque, pur consentendo il ricorso a forme di lavoro c.d. flessibile nella pubblica amministrazione, ancora subordina tale possibilità soltanto alla dimostrazione della sussistenza di “*comprovate esigenze di carattere esclusivamente temporaneo o eccezionale e nel rispetto delle condizioni e modalità di reclutamento stabilite dall'art. 35*”, riservando, pertanto, alla modalità del pubblico concorso l'assunzione di personale da assumere con contratto di lavoro di tipo flessibile. Sia consentito al riguardo fare un breve cenno alla norma di cui all'art. 19, comma 5 bis, del richiamato d.lgs. 81/2015 che, a seguito della recente *novella* legislativa di cui al d.l. 4 maggio 2023, n. 48, conv. in l. 29 giugno 2023, con mod., ha escluso, comunque, la possibilità per le p.a. di ricorrere a contratti di lavoro a termine di durata inferiore ai 24 mesi.

E la regola del “pubblico concorso” viene anche imposta mediante il richiamato d.lgs. n. 75 del 2017, all'art. 20, laddove viene riconosciuta alle

pubbliche Amministrazioni la possibilità di “superare il precariato” anche al fine di valorizzare le professionalità acquisite.

Del resto, la Commissione speciale del Consiglio di Stato, con parere n. 916, espresso in data 21 aprile 2017 sulla bozza del testo di quest’ultimo decreto legislativo, precisava che *“l’accertamento dell’idoneità del personale avventizio ad entrare a titolo definitivo nella struttura organizzativo – funzionale della pubblica amministrazione non è affidato al mero fatto di aver svolto dei compiti in favore dell’amministrazione, quanto piuttosto al superamento di una apposita selezione che verifichi attraverso adeguate prove le capacità professionali del soggetto, anche con riferimento alla soluzione di casi pratici”*⁹.

La regola, dunque, fondamentale per poter procedere alla stabilizzazione del personale precario nell’ambito delle p.a. è costituita dal fatto che lo stesso sia stato assunto con procedura concorsuale pubblica.

Si precisa, altresì, che il richiamato art. 20 della c.d. legge “Madia” individua ulteriori criteri per procedere alla stabilizzazione, quali, anzitutto, la copertura finanziaria, l’avvenuta assunzione del personale da stabilizzare successivamente alla data di entrata in vigore della legge n. 124 del 2015 e, soprattutto, il conseguimento da parte del suindicato personale di un’anzianità di servizio, alle dipendenze dell’amministrazione procedente all’assunzione, maturata, al 31 dicembre 2022, di almeno tre anni di servizio, anche non continuativi, negli ultimi otto anni.

6. Il caso degli addetti all’Ufficio per il processo: verso la stabilizzazione?

Per il raggiungimento degli obiettivi indicati nelle singole missioni del PNRR, i decreti emanati dal Governo a partire dal 2021 hanno disposto l’assunzione di contingenti numerosi di funzionari da adibire allo svolgimento di attività e compiti indicati per l’appunto dal Piano nazionale di resilienza.

⁹ La scelta della stabilizzazione – sul punto v. Corte Cost., 20 luglio 2016, n. 187, in *Riv. it. dir. lav.*, 2017, 2, II, 325, chiamata a pronunciarsi in materia di personale scolastico – è volta a garantire un «accesso privilegiato al pubblico impiego». Una scelta, questa, che la Corte considera «più lungimirante rispetto a quella del risarcimento, che avrebbe lasciato il sistema scolastico nell’attuale incertezza organizzativa e il personale in uno stato di provvisorietà perenne; una scelta che – va sottolineato – richiede uno sforzo organizzativo e finanziario estremamente impegnativo e che comporta un’attuazione invero peculiare di un principio basilare del pubblico impiego (l’accesso con concorso pubblico), volto a garantire non solo l’imparzialità ma anche l’efficienza dell’amministrazione (art. 97 Cost.)».

La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo

Tra le assunzioni più numerose, come già evidenziato in precedenza, vanno annoverate sicuramente quelle relative ai funzionari addetti all'Ufficio per il processo.

La norma di cui all'art. 11, comma 1, del d.l. del 9 giugno 2021, n. 80, conv., con modificazioni, in l. n. 113 del 6 agosto 2021, ha, infatti, disposto, in favore del Ministero della Giustizia, l'assunzione per il triennio 2021 – 2023 di ben 16.500 funzionari da adibire all'Ufficio per il processo, al fine di garantire il raggiungimento degli obiettivi indicati nelle linee di progetto ricomprese nel PNRR e di favorire la piena operatività delle strutture denominate Ufficio per il processo già previste dal legislatore nel 2014 e formalmente istituite nella gran parte delle Corti di Appello e dei Tribunali già nel 2018¹⁰.

Le assunzioni, sia al fine di disporre della adeguata copertura finanziaria, sia al fine di essere attuate con procedure selettive pubbliche di più rapido svolgimento, quali i *test* somministrati agli aspiranti, sono state previste a tempo determinato per un periodo pari a 2 anni e sette mesi per il primo contingente, e per due anni per il secondo contingente, cioè per un periodo inferiore ai 3 anni previsti dalla legge Madia, in vista di una eventuale stabilizzazione.

Senonché, la precarietà del rapporto di lavoro, la mancanza di prospettive certe per una successiva stabilizzazione e le diverse opportunità lavorative anche nell'ambito del pubblico impiego, conseguenti all'attuazione degli obiettivi previsti dal PNRR, hanno indotto – come abbiamo osservato - numerosi neo assunti addetti all'Ufficio per il processo a rassegnare le dimissioni dal ruolo appena ricoperto.

Siffatte circostanze rappresentate dagli addetti all'UPP nel corso delle interviste e delle attività di monitoraggio svolte nell'ambito del Progetto di ricerca START Upp, di cui è capofila l'Università degli studi di Bari, hanno

¹⁰ Ai sensi della norma di cui art. 11 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, convertito dalla legge 6 agosto 2021 n. 113, il Ministero della Giustizia è stato autorizzato a richiedere alla Commissione Ripam di avviare procedure di reclutamento, anche avvalendosi di Formez PA, di un contingente massimo di 16.500 unità di Addetti all'Ufficio per il Processo, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di due anni e sette mesi per il primo scaglione e di due anni per il secondo, in particolare, per favorire la piena operatività delle strutture organizzative denominate Ufficio per il processo, costituite ai sensi dell'articolo 16-octies del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, e assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari.

di sicuro minato e compromesso il raggiungimento degli obiettivi prefissati proprio dalla norma del 2021¹¹.

Il legislatore è intervenuto di recente prevedendo che le assunzioni da disporsi in attuazione del più volte richiamato art.11 del d.l. n. 80/2021 debbano essere effettuati con contratti di lavoro a tempo determinato per un periodo non superiore ai 36 mesi.

Il termine di durata di tali contratti a tempo determinato è stato, dunque, riportato al parametro temporale indicato dall'art. 80 del d.lgs. 75/2017, quello cioè dei tre anni.

Sembra possa esserci nell'ordinamento la prospettiva di stabilizzazione degli addetti UPP.

Ma, al fine di comprendere se tale prospettiva possa realmente concretizzarsi, e non costituire una mera aspettativa o, peggio, una mera *speranza* per il personale già assunto, occorre rilevare che la *novella* legislativa, riportata nell'art. 10 comma 2 del d.l. 24 febbraio 2023 n. 13, conv. in legge 21 aprile 2023, n. 41, non specifica se essa si applichi, con efficacia retroattiva, anche alle assunzioni già disposte (oltre 10.000), o come emerge dal solo dato testuale della norma, e, soprattutto in applicazione dell'art. 11 delle preleggi, soltanto a quelle da effettuarsi dopo febbraio 2023.

Del resto, alle assunzioni già effettuate sono conseguiti contratti di lavoro riportanti la durata di "2 anni e sette mesi" non prorogabili, conformemente a quanto previsto non solo dall'art. 11 del previgente d.l. n. 81 del 2021, ma anche dal bando di concorso costituente notoriamente *lex specialis*.

Senza trascurare che – come già sottolineato - molti neo assunti addetti all'Ufficio per il processo hanno rassegnato le dimissioni poiché in tal senso indotti dalla precarietà del ruolo assunto, quando non vi era alcuna prospettiva di stabilizzazione.

Alla vacanza dei posti così determinatasi, nelle more della indizione della nuova procedura concorsuale, è conseguita la "chiamata in servizio" da parte del Ministero della Giustizia, con la contestuale stipula di contratti di lavoro a termine degli idonei risultanti nella graduatoria del bando di

¹¹ In data 11 luglio 2023 è stato pubblicato all'albo pretorio on line del Ministero della Giustizia il provvedimento Prot.n. m_dg.DOG.11/07/2023.0011255.ID, con il quale il Direttore generale del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria -Direzione Generale del Personale e della Formazione, del Ministero della Giustizia, ha disposto lo scorrimento integrale delle graduatorie al fine di coprire le carenze rilevanti dei posti in organico relativi ai funzionari addetti all'UPP presso varie Corti di Appello.

La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo

concorso indetto per l'assunzione a tempo determinato per un periodo di "2 anni e sette mesi" non prorogabili.

In definitiva, la maggioranza dei funzionari addetti all'Ufficio per il processo, attualmente in servizio presso il Ministero della Giustizia, sono stati assunti con contratti di lavoro a termine per una durata di due anni e sette mesi non prorogabili, ossia per una durata inferiore al parametro temporale indicato dalla legge Madia per una eventuale stabilizzazione.

È chiaro che siffatta situazione di fatto, riveniente da uno scoordinamento delle norme o da scelte legislative che potrebbero essere attinte da giudizi sulla logicità e la ragionevolezza, determinerà una elevata disparità tra i funzionari già assunti e i "nuovi" funzionari addetti UPP che saranno immessi nella struttura dell'Ufficio per il processo con procedure concorsuali da bandire ai sensi del citato art. 11, ma nella versione di recente modificata, che prevede la stipula di contratti a termine per una durata non superiore ai tre anni.

Disparità non sopportabile dall'ordinamento amministrativo derivato che ha sempre manifestato molta attenzione a non incorrere in disparità di trattamento in casi analoghi. Si profilano del resto contenziosi di particolare rilevanza per lo Stato, anche in considerazione dell'elevato numero degli assunti.

Sembra, dunque, ravvisarsi una vera e propria necessità di un intervento legislativo sul tema della pari applicabilità della norma già menzionata, ovvero che essa si applichi già ai contratti in essere e non soltanto a quelli da stipularsi all'esito di nuove procedure concorsuali. In questo caso, tuttavia, come già evidenziato, si finirebbe per determinare una rilevante disparità di trattamento di personale assunto per un unico servizio pubblico con identiche mansioni e impegno lavorativo.

Bibliografia

- RUSCIANO M., *L'impiego pubblico in Italia*, Il Mulino, Bologna, 1978, 268 e ss.;
- MONTUSCHI L., *Il contratto di lavoro a termine nell'alternativa tra uso rigido e flessibile della forza lavoro*, Giuffrè, Milano, 1978, 9 e ss.;
- D'AURIA G., *Impiego a termine con amministrazioni dello Stato, tutela urgente dei dipendenti e considerazioni sulla possibile conversione dei rapporti precari in rapporti a tempo determinato*, in *Riv. giur. lav. prev. soc.* II, 1987, 371;
- DE MARGHERITI M. L., *Il lavoro a termine nel pubblico impiego*, in *Quad. dir. lav. rel. ind.*, 2000, 23, 122 e ss.;

- MENEGHINI L., *Il contratto a tempo determinato*, in CARINCI F.– ZOPPOLI L. (a cura di), *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni, Commentario*, Giappichelli, Torino, 2004, 558 – 570;
- POZZI A., *La stabilizzazione dei precari del pubblico impiego: tecniche legislative tra illusioni e principi costituzionali*, in *Giurisdiz. Amm.*, 2007, 2, 21;
- BOLOGNINO D., *Il rapporto tra concorso pubblico e scorrimento delle graduatorie valide ed efficaci al tempo della spending review*, in *Foro amm. Tar*, 2013, 1, 147 -156;
- RUSSO M., *Il contratto a tempo determinato nel pubblico impiego*, in SANTORO PASSARELLI G. (a cura di), *Jobs Act e contratto a tempo determinato*, Giappichelli, Torino, 2014, 130;
- GUIZZARDI T., *Come cambia il rapporto tra dotazione organica, fabbisogno triennale e assunzioni a seguito dell'entrata in vigore della riforma della p.a.*, in *AgendaItalia*, 2017, 7, 355.

2.3.

Le differenze e le analogie tra i tirocinanti ex art. 73 D.l. 69/2013 e gli addetti all'ufficio per il processo: esordi operativi e relative criticità

MARILA CERRI, SOFIA MINAFRA

1. I tirocinanti ex art. 73 d.l. n. 69/2013

Una delle più significative e proficue novità applicative introdotte nell'ordinamento giuridico italiano all'interno degli uffici giudiziari è stata l'istituzione del "tirocinio formativo" previsto dall'art. 73 d.l. n. 69/2013, c.d. "decreto del fare" e rubricato "Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile".

Il tirocinio è uno stage di formazione teorico-pratica da svolgersi presso gli Uffici Giudiziari in affiancamento a magistrati di Corti d'Appello, di Tribunali ordinari, degli Uffici requirenti di primo e secondo grado, degli Uffici di Sorveglianza, dei Tribunali per i Minorenni nonché dei giudici amministrativi dei TAR e del Consiglio di Stato: si tratta di un vero e proprio "ginnasio"¹ di 18 mesi per tutti i neolaureati in giurisprudenza che consente di colmare quel gap patologico tra corso di studi universitari e attività del giurista pratico, svolgendo un periodo di formazione presso gli uffici giudiziari.

La *ratio* ispiratrice dell'istituto è l'ambizioso obiettivo di dare impulso al sistema produttivo italiano operando una riduzione degli oneri amministrativi: da un lato si è voluto rendere più efficiente il sistema giudiziario, dall'altro si tenta di favorire la definizione del contenzioso nel modo più veloce possibile².

Il tirocinio, infatti, risponde ad una vera esigenza della magistratura ovvero alla richiesta di una assistenza effettiva al lavoro giudiziario (che esiste nella maggioranza dei paesi europei): esigenza, quest'ultima, sentita con più urgenza quando sono insistenti le istanze e le pressioni per garantire un processo ragionevolmente breve.

¹ RUOCO C.M., "Il tirocinio ex art. 73 d.l. 69/2013. Un'esperienza coinvolgente", in www.4clegal.com, agosto 2022.

² DE ROSA R. e DEL SORBO A., "Punti di forza e di debolezza del tirocinio ex art. 73 d.l. 69/2013", in www.unicost.eu, maggio 2019.

Per accedere al tirocinio formativo sono necessari i requisiti³ elencati al comma 5 del predetto decreto: nello specifico, possono accedervi i neo-laureati con una età inferiore ai trent'anni che si siano contraddistinti per merito universitario (in particolare, si richiede una media di almeno 27/30 negli esami fondamentali di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto commerciale, diritto penale, diritto processuale penale, diritto del lavoro e diritto amministrativo ovvero un punteggio di laurea non inferiore a 105/110).

L'idea iniziale, enunciata dal comma 11 bis, era quella di rendere il tirocinio propedeutico -e quindi obbligatorio- all'accesso al concorso di magistratura per tutti i neo-laureati che lo terminavano con esito positivo: quest'idea è, poi, radicalmente mutata con il d.l. n. 144/2022 che ha eliminato tale previsione.

La normativa in materia prevede un incentivo economico per chi svolge il tirocinio ovvero una borsa di studio pari ad € 400,00 mensili: tale incentivo, però, è al centro di accese discussioni e critiche, atteso che l'erogazione della borsa di studio non avviene in maniera incondizionata, in quanto è subordinata all'inserimento del tirocinante nella graduatoria compilata sulla base dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) del richiedente e computata sulla base delle risorse annualmente determinate dal Ministero della Giustizia. Questa scelta, di fatto, ha comportato nel tempo un progressivo aumento dei tirocinanti esclusi dal beneficio economico sia per l'incremento degli aspiranti, sia per la riduzione dello stanziamento ministeriale.

Al di là del profilo economico, l'esperienza formativa ha un impatto molto positivo: il tempo impiegato negli uffici giudiziari ed al fianco del magistrato (almeno 20 ore settimanali tenendo conto delle esigenze connesse all'ufficio di appartenenza) presenta caratteri dinamici e stimolanti nei confronti dei neo-laureati i quali, dopo il percorso accademico, possono concretamente svolgere un'attività formativa con una modalità di svolgimento caratterizzata da un affiancamento diretto e quotidiano con il magistrato affidatario, coniugando in questo modo varie attività, tra cui la partecipazione alle udienze ed alle camere di consiglio, lo studio dei fascicoli e l'approfondimento delle questioni giuridiche più disparate, tali da rendere interessante il primo approccio pratico e, soprattutto, reale dei neo-laureati nel campo del vero diritto.

A livello statistico (e documentale) è stata studiata anche l'utilità dell'apporto fornito dagli stagisti sia in termini di qualità che in termini di quan-

³ Circolare 31 marzo 2023, www.giustizia.it.

Le differenze e le analogie tra i tirocinanti e gli addetti all'ufficio per il processo

tà della risposta alla domanda di giustizia. È innegabile, dunque, che il tirocinio formativo abbia costituito l'embrione di un "ufficio del giudice"⁴ di cui i magistrati si sono avvalsi (e continuano ad avvalersene) con maggior consapevolezza.

Dopo una necessaria fase primaria "informativa" e di conoscenza, gli stagisti assistono e coadiuvano il magistrato nello svolgimento quotidiano delle sue attività studiando i fascicoli processuali, preparando e partecipando alle udienze ed alle camere di consiglio e, soprattutto, predisponendo ricerche e redigendo bozze di provvedimenti: il tutto in modo tale da acquisire sempre più dimestichezza con la "scrittura" giuridica (quasi del tutto assente negli studi universitari), sviluppando una maggiore capacità critica⁵.

2. Gli addetti all'Ufficio per il Processo nell'ordinamento italiano e la loro evoluzione normativa

L'Ufficio per il Processo è stato introdotto nel sistema giudiziario italiano, anche sulla scia delle esperienze straniere, con l'art. 50 del d.l. 24 giugno 2014 n. 90, convertito nella l. 11 agosto 2014 n. 114 che ha introdotto l'art. 16 *octies* nel d.l. 18 ottobre 2012 n. 17, convertito nella l. 17 dicembre 2012 n. 221: attraverso tale normativa è stato introdotto l'obbligo del deposito telematico degli atti giudiziari, l'agenda digitale e l'identità digitale ma non era stata rivisitata concretamente la struttura organizzativa degli Uffici giudiziari.

In attuazione dell'art. 50 d.l. n. 90/2014 è stato emanato il d.m. 1° ottobre 2015 a cura del Ministro della Giustizia: tale disposizione normativa ha dettato le misure organizzative ritenute necessarie per il corretto funzionamento della macchina giurisdizionale. La nuova struttura, dunque, era composta dai tirocinanti ex art. 73 d.l. 69/2013, dai partecipanti allo stage disciplinato dall'art. 37, comma 5, d.l. 6 luglio 2020 n. 98 e convertito dalla l. 15 luglio 2020 n. 111 nonché dal personale di cancelleria. Tuttavia, non erano state modificate concretamente le mansioni ed i compiti specificamente previsti per ogni figura.

L'emergenza di una rinnovazione globale è stata considerata, per la prima volta, dal P.N.R.R.: il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, infat-

⁴ "Esperienze di ufficio per il processo: uno staff per il magistrato, uno strumento di efficienza per il sistema giustizia", www.csm.it.

⁵ BECCAGLIA S., COLOMBO S. (tirocinanti presso il Tribunale di Milano), "Il tirocinio ex art. 73 dl 69/2013. Due tirocinanti raccontano la propria esperienza", in www.questionegiustizia.it.

ti, contiene precise misure che intervengono sul sistema giudiziario. Nello specifico, sono state previste importanti riforme volte ad accelerare lo svolgimento dei processi e sono state stanziati ingenti risorse per favorire la digitalizzazione dei procedimenti giudiziari, per gestire il carico pregresso delle cause civili e penali e per garantire l'efficienza degli edifici giudiziari.

L'evoluzione dell'istituto dell'Ufficio per il processo è stata dettata non solo dagli obiettivi racchiusi nel P.N.R.R. e nella Legge Delega della riforma del processo civile ma anche dalla necessità di allineare il sistema organizzativo giudiziario italiano agli altri paesi europei.

I funzionari addetti all'Ufficio per il Processo, dunque, trovano la loro fonte nella normativa dettata dal d.l. 9 giugno 2021 n. 80, convertito nella l. 6 agosto 2021 n. 113 (nello specifico, artt. 11 e s.s.), che regola le “*misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del PNRR e per l'efficienza della giustizia*” e dalla Legge 26 novembre 2021 n. 206 di delega del processo civile (precisamente ai commi 18 e 19 dell'art. 1). Successivamente, sono state varate una serie di disposizioni (che rientrano nel novero delle fonti secondarie) che hanno attuato il predetto panorama normativo: tra queste vi rientrano la delibera della Presidenza del Consiglio dei Ministri pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale n. 62/2021 (che ha bandito il concorso per l'assunzione degli addetti UPP), la delibera del C.S.M. del 20.10.2021 n. 19094 e varie circolari del DOG.

L'art.1 del d.lgs. n. 151 del 2022, inoltre, distingue tra gli addetti all'ufficio per il processo istituiti presso tutti i Tribunali ordinari, le Corti d'Appello e presso la Corte di Cassazione e l'ufficio “per lo spoglio, analisi e documentazione”⁶ istituito presso la Procura Generale della Corte di Cassazione con specifici compiti di supporto.

Le predette disposizioni normative, oltre a disporre in ordine alla struttura ed all'organizzazione dell'istituto, collocano l'Ufficio per il processo in via sistematica all'interno del codice di procedura civile: in particolare, l'art. 18 del d.lgs. 151/2022 introduce nel predetto codice l'art. 58 bis che inserisce l'ufficio del processo all'interno delle disposizioni codicistiche e colloca stabilmente i relativi funzionari fra le risorse che concorrono allo svolgimento della funzione giudiziaria.

Nell'ambito del generale progetto teso alla diffusione dell'Ufficio per il Processo (unitamente alla implementazione di modelli operativi innovativi

⁶ DI FLORIO A., “*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*”, in *Questione Giustizia*.

Le differenze e le analogie tra i tirocinanti e gli addetti all'ufficio per il processo

negli uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato) e dei suoi funzionari assume (e continua ad assumere) un ruolo importante anche l'Università pubblica: quest'ultima, difatti, è costantemente chiamata a presentare vari e validi progetti che possano consentire una migliore formazione e/o organizzazione degli addetti UPP⁷.

Attraverso l'attuazione di tale contesto normativo, il funzionario addetto all'ufficio per il processo ha completato l'organizzazione giudiziaria inizialmente prevista dal legislatore del 2014/2015 e che, purtroppo, aveva fornito scarsi risultati sia per la conclamata insufficienza delle risorse umane e strumentali e sia per il diffuso concetto di impostazione individualistica del lavoro del Giudice.

Era necessario, pertanto, valorizzare concretamente il modello organizzativo esistente: per cui, l'addetto UPP -alla luce degli ultimi interventi riformativi- si colloca al fianco del personale della cancelleria, dei tirocinanti, dei giudici onorari e dei giudici ausiliari⁸.

L'addetto UPP, nello specifico, svolge un ruolo di supporto organizzativo, amministrativo e tecnico-giuridico al Magistrato: in sostanza, l'addetto UPP funge da "ponte" tra l'attività del Magistrato e l'attività organizzativa-amministrativa della cancelleria⁹.

3. Differenze strutturali e suddivisione delle mansioni

Gli istituti del tirocinio formativo e dell'Ufficio per il Processo sono diversi l'uno dall'altro sia per il profilo funzionale sia per quello strutturale, in quanto il primo è contraddistinto dalla finalità tipicamente formativa offerta agli stagisti durante il periodo di stage (senza porre orari o vincoli lavorativi), mentre il secondo determina un rapporto di lavoro di pubblico impiego, stigmatizzato regolarmente in un contratto a tempo determinato.

Il Dipartimento dell'Organizzazione giudiziaria, mediante la circolare del 19 gennaio 2022, ha ribadito che lo svolgimento di entrambe le attività si pone su un livello di continuità funzionale all'interno dell'ufficio giudiziario. Entrambe le figure, infatti, hanno la medesima ispirazione: contribuire al lavoro del magistrato divenendo parte di un affiatato team con

⁷ CAPONIO L., "UPP, ecco i progetti ammessi al finanziamento", in Giustizia NewsOnline del 14.01.2022, www.gnewsonline.it.

⁸ CICCARELLI M., "Tirocini formativi ed Ufficio per il processo: un'occasione da non sprecare", in *Questione Giustizia* del 15.07.2014.

⁹ IMPERATORE L., "UPP, 8.250 addetti: mansioni, formazione e modalità di lavoro", in Giustizia NewsOnline del 23.12.2021, www.gnewsonline.it.

compiti tali da aiutare concretamente ciascun operatore del diritto nello svolgimento dell'attività giudiziaria.

L'inserimento nella struttura giudiziaria di queste due innovative figure ha come comune denominatore l'ambizioso obiettivo di abbattere l'arretrato in modo consistente, rispondendo agli impegni che il Governo ha assunto con l'Europa ed ai quali è strettamente connessa l'erogazione dei fondi europei. È proprio l'esistenza di tale impegno che induce a cercare il migliore utilizzo possibile delle due nuove risorse.

L'art. 1, comma 18, legge delega per la riforma del processo civile n. 206/2021 tratteggia espressamente le mansioni¹⁰ attribuite agli addetti all'Ufficio per il Processo:

a) supporto ai magistrati comprensivo delle attività preparatorie per l'esercizio della funzione giurisdizionale quali lo studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per ogni procedimento), l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la selezione dei presupposti di mediabilità della lite, la predisposizione di bozze di provvedimenti, il supporto nella verbalizzazione delle udienze, la cooperazione per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato ed a prevenirne la formazione;

b) catalogazione, archiviazione e messa a disposizione dei precedenti giurisprudenziali;

c) analisi e preparazione dei flussi di lavoro.

L'insieme di queste attività devono essere coordinate con l'attività del cancelliere e dell'intero ufficio giudiziario predisposto al singolo magistrato o alla sezione. L'addetto all'Ufficio per il Processo è, difatti, chiamato a svolgere tutto quel lavoro preparatorio e successivo all'udienza (come anche l'accertamento della regolare costituzione delle parti con controllo delle notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati, ecc.) proprio per fungere da collegamento tra la sfera giurisdizionale e l'esecuzione in via amministrativa degli atti e delle attività preliminari.

Il piano mansionario del tirocinante, invece, è differente. Preliminarmente, è doverosa una precisazione di carattere concettuale a cui fa fede l'art. 73 che si riferisce, infatti, alla formazione, piuttosto che alle mansioni intese in senso stretto. Tuttavia, nella prassi è possibile parlare di "compiti" attribuiti allo stagista la cui formazione ha carattere teorico-pratico: nell'ambito del periodo di formazione c.d. "decentrata" il tirocinante deve frequentare almeno 15 incontri organizzati dalla Scuola della Magistratura (che sono regolarmente comunicati tramite mail). L'ulteriore formazione

¹⁰ Allegato II D.l. 80/2021.

Le differenze e le analogie tra i tirocinanti e gli addetti all'ufficio per il processo

teorica scaturisce dall'esame del fascicolo processuale e delle problematiche di diritto processuale e sostanziale dallo stesso emergenti.

Il tirocinante, seguendo un percorso graduale, studia il fascicolo e predisporre i provvedimenti necessari coadiuvando il magistrato affidatario e secondo le indicazioni fornite da quest'ultimo, dando supporto al magistrato nella attività di preparazione dell'udienza e coadiuva il medesimo magistrato nel corso della stessa udienza occupandosi del controllo della regolare tenuta del fascicolo, della predisposizione della scheda del processo, della verbalizzazione (ove non effettuata da personale di cancelleria), anche nell'ambito del processo telematico (civile e penale).

Inoltre, il tirocinante partecipa attivamente alle udienze e, su indicazione del magistrato affidatario, anche alle camere di consiglio (nei casi di decisione collegiale) e provvede ad effettuare ricerche di giurisprudenza mirate alla soluzione del fascicolo o all'approfondimento di particolari orientamenti pertinenti al caso in esame, fino alla predisposizione di un archivio di giurisprudenza sulle singole tematiche ricorrenti ed alla predisposizione di abstract.

È opportuno considerare che, nella prassi, la maggior parte dei compiti assegnati all'addetto UPP ed al tirocinante si sovrappongono: le analogie tra le due figure, difatti, vengono in rilievo soprattutto nelle fasi di studio del fascicolo e di partecipazione alle udienze, dato che entrambi si trovano a dover svolgere le stesse mansioni.

In realtà, l'autonomia lasciata al singolo magistrato di coordinare i propri tirocinanti ed i propri addetti UPP crea disparità di trattamento tra le varie Sezioni dell'Ufficio giudiziario o, addirittura, tra i vari Uffici giudiziari. Sono realistici, quindi, entrambi gli scenari: sia quelli in cui le due figure lavorano in sintonia fornendo lo stesso apporto lavorativo al magistrato nel minor tempo possibile, sia quelli in cui le due figure lavorano su due binari distinti, ma pur sempre in coordinamento per soddisfare al meglio le richieste del magistrato.

A livello di efficienza dell'intero sistema giudiziario il ruolo svolto da entrambe le figure ha sicuramente un impatto positivo sulla macchina organizzativa: i feedback forniti dai magistrati e dagli altri utenti degli uffici giudiziari palesano un miglioramento nei tempi di organizzazione di udienza, di studio del fascicolo e di predisposizione di bozze di provvedimenti, in modo tale da alleggerire il carico di lavoro del magistrato favorendo, di fatto, l'abbattimento dell'arretrato e velocizzando i tempi di definizione dei procedimenti.

4. I diversi inquadramenti contrattuali

Anche dal punto di vista strutturale e contrattuale la figura del tirocinante e quella dell'addetto UPP presentano differenze. Una delle più rilevanti novità introdotte dal d.l. n. 80/2021 è quella di avere ricondotto la figura degli addetti all'Ufficio per il Processo alla categoria dei dipendenti pubblici (seppure con contratto a tempo determinato) sia sotto il profilo economico e sia in relazione a quello ordinamentale.

L'inquadramento contrattuale stabilito per l'addetto all'Ufficio per il Processo comporta un generale riconoscimento di tutti i diritti (stipendiali, contributivi ed assicurativi) di cui gode il pubblico dipendente con l'applicazione integrale, salve alcune deroghe, del CCNL e del CCNI. In particolare, l'inquadramento specifico degli addetti all'Ufficio per il Processo è quello di personale amministrativo ovvero funzionari di Area III F1.

In relazione a tale inquadramento contrattuale gli addetti UPP non possono svolgere lavoro di cancelleria (tranne quello strettamente connesso all'attività del magistrato); hanno un orario di lavoro di 36 ore settimanali ed articolato, salvo esigenze peculiari, su 5 giorni settimanali (art. 17 dell'attuale CCNL del comparto funzioni centrali); la loro prestazione professionale sarà interamente dedicata a supportare la giurisdizione in modo diretto e costante (ed ecco la differenza netta con gli stagisti ex art. 73 d.l. 69/2013); hanno accesso a tutti i sistemi informatici utili a svolgere le proprie mansioni (registri di cancelleria, consolle assistente, ecc.) possedendo account per ADN, fruendo ed avvalendosi, quindi, di tutti gli strumenti tipici dei funzionari giudiziari; ricevono una specifica formazione non solo in virtù di quanto stabilito dagli artt. 52 e 53 del CCNL del comparto funzioni centrali ma anche per specifica previsione dell'art. 16 d.l. n. 80/2021.

Peculiare è il profilo della "flessibilità"¹¹ del contratto dell'addetto UPP: la relativa disposizione prevede che ogni forma di mobilità interna può riguardare soltanto gli uffici situati nel medesimo distretto e che il personale non può essere comandato, distaccato o assegnato presso altre pubbliche amministrazioni.

L'intera attività di reclutamento è stata pensata, infatti, su base distrettuale così da legare strettamente ad un preciso ambito territoriale i candidati che, dal momento della presentazione della domanda, hanno scelto in quale distretto lavorare.

Tali profili contrattuali descritti presentano elementi di eterogeneità che, dunque, allontanano la figura dell'addetto UPP da quella del tirocinante.

Questa scelta strutturale è giustificata dall'attitudine teorico-formativa propria dell'istituto e dallo svolgimento di un'attività più saltuaria (la loro

¹¹ Circolare 21 dicembre 2021, www.giustizia.it.

Le differenze e le analogie tra i tirocinanti e gli addetti all'ufficio per il processo

presenza negli uffici è ridotta ad almeno due volte a settimana) e maggiormente finalizzata alla formazione.

Gli addetti all'Ufficio per il Processo ed i tirocinanti ex art. 73 d.l. 69/2013 non sono assimilabili dal punto di vista contrattuale e strutturale, dati i numerosi elementi di differenziazione finora presentati: le due figure, infatti, sono nettamente diverse seppur concorrono entrambe al lavoro della struttura organizzativa ed alla sua efficienza¹².

5. Compatibilità tra tirocinante e addetto UPP

Al momento dell'inizio dell'attività lavorativa degli addetti UPP si sono verificate una serie di criticità circa la compatibilità della stessa figura con le altre figure professionali, tra cui vi rientrano proprio i tirocinanti ex art. 73. In particolare, non era chiaro se il tirocinante (con stage ancora in corso) risultato vincitore del concorso per l'addetto UPP potesse continuare il tirocinio o dovesse rinunciare allo stesso.

Alla base del problema vi era la consapevolezza che i due istituti sono tra loro distinti: il tirocinio, infatti, non introduce alcun rapporto di lavoro giacché è connotato da una finalità tipicamente formativa (tanto da non comportare alcun obbligo degli orari di lavoro) mentre la figura dell'addetto UPP è soggetta ad un vero e proprio contratto di lavoro di pubblico impiego.

Gli esperti del DOG, chiamati a chiarire il problema in questione, hanno specificato che il contratto di addetto UPP è per molti aspetti la naturale prosecuzione dell'ufficio per il processo già esistente tanto da porsi in linea di continuità funzionale con il tirocinio ex art. 73. All'attività di tirocinante, infatti, è stato attribuito uno specifico valore (in termini di punteggio) ai fini della selezione degli addetti UPP.

La questione è stata chiarita con la circolare del 19 gennaio 2022¹³ con cui è stato specificato che *“coloro che vengano immessi in servizio con la qualifica di addetti all'UPP e che abbiano in corso un tirocinio formativo ex art. 73 presso gli Uffici giudiziari, potranno vedere saldarsi le due attività, ai fini del riconoscimento dei benefici normativi previsti”*: le due attività, di conseguenza, sono risultate compatibili, sebbene i due istituti siano tra loro distinti.

¹² COSTANTINO G., *“Prospettive di attuazione della legge 26 novembre 2021, n.206”*, Cacucci Editore, 138, 2022.

¹³ AINI F. E., *“DOG, circolare su tirocini formativi e addetti UPP”* in Giustizia News Online del 19.01.2022, www.gnewsonline.it/dog-circolare-su-tirocini-formativi-e-addetti-upp.

I vincitori del concorso per funzionario addetto all'Ufficio per il Processo, che avevano svolto -senza completarlo- un periodo di tirocinio ex art. 73 d.l. 69/2013, hanno preso servizio nella sede prescelta a seguito dell'inoltro di un'apposita domanda che ha consentito agli stessi di ottenere il "*ricongiungimento*" del periodo già espletato a titolo di tirocinio formativo ex art. 73: ciò è stato possibile anche a prescindere dalla diversità della sede o dell'ufficio rispetto a quello di svolgimento della funzione di addetto all'Ufficio per il Processo.

I vincitori, in questo modo, hanno potuto maturare tutti i benefici che l'esito positivo del tirocinio garantisce. Proprio al fine di considerare tali benefici, è stato ulteriormente chiarito che le attività svolte dai tirocinanti, una volta sottoscritto il contratto di addetto all'ufficio per il processo, sono quelle inerenti alle funzioni contrattuali di addetto all'ufficio per il processo e non più quelle di cui all'art. 73 d.l. 69/2013. I due periodi si saldano al solo fine di potere far valere i benefici previsti per il tirocinante (tra cui proprio l'accesso al concorso di magistratura) ma non per questo può considerarsi mutata la natura dei singoli rapporti: il soggetto che firma il contratto come addetto per l'Ufficio per il processo non è più tirocinante ma un vero e proprio funzionario con tutti i diritti e gli obblighi connessi alla sua figura.

La scelta di rendere compatibile le due figure è sicuramente stata dettata dall'effettiva interazione che si viene a creare tra le stesse e con il loro magistrato di riferimento: il loro apporto realizza un supporto stabile al magistrato con la differenza che, mentre l'addetto UPP fa parte del personale e rende al magistrato un servizio in un rapporto a senso unico, il tirocinante fonda la propria prestazione su uno scambio tra assistenza e formazione la quale rappresenta, comunque, per il magistrato un impegno aggiuntivo.

La stessa compatibilità, invece, non è stata riconosciuta tra la figura dell'addetto UPP e quella dell'Avvocato: anche in tal senso erano state espresse significative perplessità sul piano applicativo e sistematico per l'evidente contrasto con il regime vigente di incompatibilità tra la professione forense ed il lavoro subordinato.

Il Consiglio Nazionale Forense ed il Ministero, ad inizio gennaio 2022, sono stati investiti da innumerevoli richieste di chiarimenti sulla eventuale compatibilità tra le due figure dato che le disposizioni a riguardo non erano assolutamente chiare e c'era la impellente necessità di prevenire evidenti ed intuibili situazioni di conflitto.

Con la delibera 25 gennaio 2022, indirizzata ai Presidenti dei COA locali, il Consiglio Nazionale Forense ha preso posizione sull'argomento ed,

Le differenze e le analogie tra i tirocinanti e gli addetti all'ufficio per il processo

interpretando in maniera molto restrittiva l'art. 31 del decreto P.N.R.R., ha precisato che la professione di Avvocato è incompatibile con l'assunzione come addetto per l'ufficio per il processo. Tale precisazione ha comportato, inevitabilmente, la cancellazione dall'Albo degli Avvocati di tutti coloro risultati vincitori del concorso per addetti UPP.

6. Prospettive future degli addetti all'Ufficio per il Processo e dei tirocinanti

Negli ultimi tempi, è stato constatato un vero e proprio esodo sia della figura del tirocinante, sia di quella dell'addetto all'Ufficio per il Processo.

In particolare, è stato constatato che i tirocinanti ex art. 73 d.l. 69/2013 sono drasticamente diminuiti: la maggior parte dei neolaureati in giurisprudenza, infatti, non intraprende il percorso di 18 mesi di tirocinio formativo per i dubbi e le criticità che caratterizzano la figura del tirocinante¹⁴. Ad esempio, una delle maggiori criticità constatata tra i neolaureati riguarda l'assegnazione dello stesso ad un solo magistrato con la conseguenza che il proprio percorso di formazione sia limitato soltanto alla materia tipica della sezione ove si trova il magistrato affidatario¹⁵.

Nell'ultimo periodo, inoltre, si è verificato un vero e proprio effetto inflattivo degli aspiranti alla magistratura giacché la nuova normativa (d.l. n. 144 del 23 settembre 2022, conv. in l. n. 175/2022) ha eliminato il tirocinio ex art. 73 d.l. 69/2013 tra i requisiti per l'accesso al concorso di magistratura con la inevitabile conseguenza che tale modifica ha inciso fortemente sul numero delle domande dei neolaureati pervenute presso i vari Uffici giudiziari italiani. La prospettiva futura, quindi, è quella del decremento delle domande di tirocinio atteso che sempre più neolaureati potrebbero abbandonare l'idea di un'esperienza pratica negli uffici giudiziari che, fino ad ora, ha costituito la principale motivazione per l'accesso al concorso di magistratura.

I prossimi mesi saranno dirimenti per verificare concretamente se le relative domande continueranno a diminuire e se potrà parlarsi della "fine" del tirocinio formativo ex art. 63 d.l. 69/2013: tirocinio che, comunque, sin dalla sua introduzione è sempre stato considerato dagli stagisti come

¹⁴ Ministero della Giustizia, *"Fare un tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari"*, www.giustizia.it/.

¹⁵ AGHINA E., *"Il tirocinio formativo ex art. 73 d.l. n. 69/2013"*, in Giustizia Insieme del 06.04.2023, www.giustiziainsieme.it.

un'esperienza molto positiva oltre che formativa sia sul piano professionale che su quello personale.

Un tale esodo, purtroppo, si è verificato anche per la figura dell'addetto all'Ufficio per il Processo: nel dicembre 2022 è stato constatato che più di duemila addetti hanno rassegnato le dimissioni. A fine anno 2022, infatti, risultavano assunti 11.017 dipendenti; invece, ad aprile 2023 gli addetti UPP erano 9.165 (considerate anche le nuove immissioni)¹⁶.

La decisione di dimettersi è stata dettata per la maggioranza dalla mancata valorizzazione delle loro competenze; la minoranza, invece, ha deciso di rinunciare al lavoro di addetto UPP poiché vincitrice di altri tipi di concorsi con una maggiore stabilizzazione contrattuale.

Ciò non può che essere la naturale conseguenza della mancata stabilizzazione degli addetti UPP e del loro futuro incerto giacché alla prima occasione utile di un contratto a tempo indeterminato o di un sistema lavorativo migliore non vi è alcun ripensamento di dimettersi.

L'Associazione Nazionale Magistrati ha dichiarato che l'Ufficio per il Processo ha saputo dimostrare di riuscire ad agevolare l'accelerazione dei processi civili e penali nonostante le conclamate carenze di organico: è necessario, però e per il futuro, che l'intera struttura organizzativa diventi stabile e venga dotata di profili di competenza e di specifica professionalità all'interno degli uffici giudiziari.

L'attuale assetto dell'Ufficio per il Processo (legato, appunto, alla temporaneità dei suoi componenti) richiede per ogni magistrato un dispendioso e ripetuto sforzo di formazione tanto da disincentivare, anziché incentivare, la permanenza e la crescita professionale degli addetti.

I neolaureati in giurisprudenza (anche sulla scorta dei positivi feedback ricevuti) non devono sottovalutare la possibilità, dopo tanti anni di studio prevalentemente teorico, di verificare l'applicazione concreta del diritto presso gli uffici giudiziari ed attraverso il tirocinio e/o l'Ufficio per il Processo.

In conclusione, guardando in un'ottica futura, non si può negare che le implicazioni delle due figure ed il loro impatto in termini di efficienza giudiziaria hanno cambiato la valenza operativa dell'ufficio per il processo¹⁷: il nuovo strumento organizzativo, così composto, oltre a garantire un miglioramento generale degli Uffici giudiziari, concorre ad allineare il sistema giustizia italiano a quello degli altri Stati dell'Unione Europea.

¹⁶ NERI L., "Ufficio per il processo: si dimettono in 2.286", in PAmagazine del 01.06.2023, www.pamagazine.it/fuga-dallufficio-per-il-processo-si-dimettono-in-2-286/.

¹⁷ CURZIO P., "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022", 26.01.2023 www.cortedicassazione.it.

Le differenze e le analogie tra i tirocinanti e gli addetti all'ufficio per il processo

È indispensabile riflettere, infatti, su quelli che sono stati i miglioramenti qualitativi del lavoro riconducibili all'attività della nuova struttura organizzativa: l'addetto UPP ed il tirocinante, seppure con le loro analogie e differenze, contribuiscono al miglioramento dei processi lavorativi, all'innovazione degli stessi ed anche a quel "cambio di mentalità", non trascurabile, richiesto dal panorama europeo.

Gli aspetti qualitativi incidono proprio sugli obiettivi previsti dal P.N.R.R. in generale ed aiutano a riformulare le logiche organizzative interne ad ogni Ufficio (così come anche presso la Corte di Cassazione): in un quadro prospettico tutto questo potrà essere ulteriormente migliorato con l'impegno comune ad una progettualità condivisa nonché ad una formazione costante e pianificata delle figure di riferimento.

Bibliografia

- AGHINA E., "Il tirocinio formativo ex art. 73 d.l. n. 69/2013", in *Giustizia Insieme* del 06.04.2023, www.giustiziainsieme.it.
- AINI F. E., "DOG, circolare su tirocini formativi e addetti UPP", in *Giustizia NewsOnline* del 19.01.2022, www.gnewsonline.it.
- CAPONIO L., "UPP, ecco i progetti ammessi al finanziamento", in *Giustizia NewsOnline* del 14.01.2022, www.gnewsonline.it.
- CICCARELLI M., "Tirocini formativi ed Ufficio per il processo: un'occasione da non sprecare", in *Questione Giustizia* del 15.07.2014.
- COSTANTINO G., "La riforma della giustizia civile. Prospettive di attuazione della legge 26 novembre 2021, n.206", Cacucci Editore, 2022.
- CURZIO P., "Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022", 26.01.2023, www.cortedicassazione.it.
- DI FLORIO A., "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", in *Questione Giustizia*.
- DE ROSA R. e DEL SORBO A., "Punti di forza e di debolezza del tirocinio ex art. 73 d.l. 69/2013", in www.unicost.eu, maggio 2019.
- IMPERATORE L., "UPP, 8.250 addetti: mansioni, formazione e modalità di lavoro", in *Giustizia NewsOnline* del 23.12.2021, in www.gnewsonline.it.
- Ministero della Giustizia, "Fare un tirocinio formativo presso gli uffici giudiziari", www.giustizia.it.
- NERI L., "Ufficio per il processo: si dimettono in 2.286", in *PA magazine* del 01.06.2023, www.pamagazine.it.
- RUOCCO C.M., "Il tirocinio ex art. 73 d.l. 69/2013. Un'esperienza coinvolgente", in www.4clegal.com.

2.4.

Mansioni e funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria: il lavoro di squadra degli addetti all'ufficio per il processo

MARINA ZECCA

1. Premessa

Il presente contributo ha come scopo quello di analizzare le funzioni degli addetti all'Ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria ed in particolare di comprendere in che modo i componenti dell'ufficio per il processo collaborano e cooperano con il Giudice.

Tale riflessione non può però prescindere da una attenta ricostruzione del contesto normativo che ha portato all'introduzione dell'ufficio per il processo nel nostro sistema giudiziario.

L'analisi e lo studio di tali normative permetteranno quindi di mettere in luce le molteplicità e la varietà di funzioni e i compiti attribuiti agli addetti all'Ufficio per il processo.

2. L'introduzione della figura degli "addetti UPP". Una nuova modalità di lavoro: *staff* al servizio del Magistrato

L'ufficio per il processo è stato introdotto per la prima volta nel nostro sistema giudiziario nel 2014. Il Legislatore ha istituito presso i Tribunali ordinari e le Corti di Appello strutture organizzative denominate «*Ufficio per il processo*» attraverso l'art. 50 del d.l. n. 90/2014, convertito nella l. n. 114/2014 recante «*Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*». Si deve, dunque, all'art. 50,1° comma, d.l. n. 90/2014, (conv. con modif. dalla l. 114/2014) la previsione dell'art. 16 *octies* nel corpo del d.l. n. 179/2012 in base al quale al fine di

“garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”

sono costituite, presso le Corti di Appello e Tribunali ordinari «*strutture organizzative denominate ufficio per il processo...*»¹.

La norma prevedeva che all'interno delle suddette strutture organizzative confluissero il personale di cancelleria, i laureati in giurisprudenza che svolgono presso gli Uffici il tirocinio ai sensi dell'art. 73 d.l. n. 69/2013 e i tirocinanti ex art. 337, comma V, d.l. n. 98/2011².

L'Ufficio per il Processo nasce in seno a un progetto di miglioramento del servizio giustizia finalizzato alla riorganizzazione della macchina giudiziaria e amministrativa, in un'ottica di digitalizzazione e smaltimento dell'arretrato.

Un primo elemento di originalità e novità dell'Ufficio per il processo è la modalità di lavoro in *team*. Difatti, alla luce di numerose esperienze maturate in diversi Paesi stranieri (Stati Uniti, USA, Francia, Spagna) anche in Italia si è avvertita sempre di più l'esigenza e la consapevolezza che i Magistrati necessitino di uno *staff* che li coadiuvi e affianchi in tutte quelle molteplici attività strettamente collegate alla funzione giudiziale.

Pertanto, è emersa la necessità di affiancare al Giudice figure professionali che siano in grado di collaborare in tutte le attività connesse alla giurisdizione, quali la ricerca, lo studio, la gestione del ruolo e la preparazione di schede e bozze di provvedimenti. La *ratio* della norma è quella di discostarsi dal modello organizzativo del lavoro giudiziario affidato al Giudice che la-

¹ D.l. 179/2012 art. 16-*octies* come modificato dall'art. 50 del d.l. n. 90/2014.

² La norma fa riferimento sia al tirocinio oggetto di convenzioni stipulate dagli Uffici giudiziari con le Università, con le Scuole di specializzazione delle professioni legali e con i Consigli dell'ordine per consentire ai più meritevoli lo svolgimento presso gli stessi uffici del primo anno di corso della scuola di specializzazione o della pratica forense (art. 37, cit.), sia al tirocinio al quale accedono i laureati in giurisprudenza rivolgendosi direttamente agli uffici, indipendentemente da convenzioni, per affiancare un magistrato con compiti di studio, ricerca e redazione di bozze (art. 73, cit.). Tra le due tipologie di tirocinio esiste una differenza di *ratio*, dal momento che i primi sono equipollenti ai percorsi formativi che consentono l'accesso alla professione forense (pratica forense e scuola di specializzazione), i secondi regolano momenti di formazione e di preparazione al mondo del lavoro nelle professioni giudiziarie (si v. in proposito la *Risoluzione sui tirocini formativi presso gli uffici giudiziari* adottata dal Csm il 29 aprile 2014, in www.csm.it). Si tratta in entrambi i casi di «*strumenti organizzativi del lavoro del magistrato*» destinati ad impattare sulla *c.d. cultura gestionale* che caratterizza l'organizzazione giudiziaria (cfr. *Risoluzione sui tirocini formativi presso gli uffici giudiziari*, cit., par. 1). Difatti, l'art. 37 del d.l. n. 98 del 2011 è stato previsto nel corpo delle «*Disposizioni per l'efficienza del sistema Giudiziario e la celere definizione delle controversie*», mentre l'art. 73 del d.l. 21 giugno 2013 n. 69 è stato inserito all'interno delle «*Misure per l'efficienza del sistema giudiziario e la definizione del contenzioso civile*».

Mansioni e funzioni degli addetti all'ufficio per il processo

vora in solitaria³ per passare ad un modello in cui *un'equipe* che affianca e coopera con il magistrato nell'esercizio di tutte le sue funzioni.

3. Le funzioni degli addetti all'Ufficio per il processo nel d.l. 80/2021 e nella circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021

Il 30 aprile 2021 il Governo ha trasmesso alla Commissione Europea e al Parlamento italiano il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)⁴, e cioè lo strumento di ripresa e rilancio economico introdotto dall'Unione Europea per risanare le perdite causate dalla crisi pandemica. Tra le riforme previste dal PNRR vi è quello della giustizia.

Con l'adozione del *Recovery Plan*, infatti, sono stati fissati diversi obiettivi finalizzati alla riorganizzazione della macchina giudiziaria e amministrativa, in un'ottica soprattutto di digitalizzazione e smaltimento dell'arretrato. Pertanto, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha proposto di perseguire l'obiettivo di ridurre i tempi del giudizio e di riportare il processo a un modello di efficienza e competitività⁵ e ha individuato, pertanto, nell'Ufficio per il Processo la struttura organizzativa deputata ad

“offrire un concreto ausilio alla giurisdizione così da poter determinare un rapido miglioramento della performance degli uffici giudiziari per sostenere il sistema nell'obiettivo dell'abbattimento dell'arretrato e ridurre la durata dei procedimenti civili e penali”⁶.

La necessità di potenziare le risorse umane all'interno dell'Ufficio per il processo ha trovato una prima risposta nel d.l. 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”*.

³ BOCCAGNA S., *Il nuovo ufficio per il processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCIC*, 2021.

⁴ Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR; in inglese *National Recovery and Resilience Plan*, abbreviato in *Recovery Plan* o *NRRP*) è il piano approvato nel 2021 dall'Italia per rilanciarne l'economia dopo la pandemia di COVID-19, al fine di permettere lo sviluppo verde e digitale del Paese. Il PNRR fa parte del programma dell'Unione europea noto come Next Generation EU, un fondo da 750 miliardi di euro per la ripresa europea (appunto chiamato “fondo per la ripresa” o *recovery fund*). All'Italia sono stati assegnati 191,5 miliardi di cui 70 miliardi - il 36,5% - in sovvenzioni a fondo perduto e 121 miliardi - il 63,5% - in prestiti.

⁵ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza cit. p. 51.

⁶ Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza cit. p. 59.

Il che completa l'organizzazione già tipizzata dal Legislatore de 2014. In particolare, l'allegato II, numero I⁷, delinea analiticamente le attività attribuite agli addetti all'ufficio per il processo. Tra queste rientrano lo studio dei fascicoli e il supporto al giudice nel compimento di attività giurisdizionali, la verifica e la completezza del fascicolo, il supporto al Giudice per la redazione di bozze di provvedimenti semplici; il controllo, la gestione e la segnalazione di istanze provenienti dalle parti; l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo; l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale su questioni individuate dal giudice; la ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; la selezione di indirizzi sezionali; il supporto ai processi di digitalizzazione e di innovazione organizzativa dell'ufficio; il monitoraggio dei risultati; il raccordo con il personale addetto alle cancellerie.

Emerge, dunque, una doppia competenza degli addetti UPP che un lato svolgono attività di supporto all'attività giurisdizionale in senso proprio, assieme agli altri componenti dell'ufficio del processo, dall'altro risultano inseriti *«a pieno titolo tra i ranghi del personale amministrativo»*⁸.

L'apporto dell'addetto all'Ufficio per il processo viene poi ulteriormente precisato dalla successiva circolare del Ministero della Giustizia del 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”

che fornisce ulteriori chiarimenti in ordine ai contenuti del mansionario. Secondo la circolare le mansioni dell'addetto si collocano nell'azione corale del personale dell'ufficio posto a supporto organizzativo, amministrativo e tecnico-giuridico del magistrato, al quale è rimessa l'attività giurisdizionale in senso proprio.

L'addetto UPP funge, quindi, da cordone ombelicale tra la sfera giurisdizionale e l'esecuzione in via amministrativa degli atti e delle attività preliminari e conseguenti⁹.

⁷ Art.12, comma, d.l. 80/2021.

⁸ 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 80 de 2021, in www.giustizia.it.

⁹ Circolare ministeriale 21 dicembre 2021.

Mansioni e funzioni degli addetti all'ufficio per il processo

Viene così consegnato agli Uffici giudiziari un profilo professionale che ricopre una pluralità di mansioni la cui ampiezza ne consente l'impiego ora al fianco del magistrato, ora a supporto delle cancellerie¹⁰.

4. Il D. lgs. n. 151/2022

Sulle competenze dell'addetto Upp e sul ruolo assegnato ai nuovi funzionari nei procedimenti civili di fondamentale importanza è il d.lgs. n. 151/2022 recante *Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*. Il decreto delegato n. 151/2022 del 17 ottobre 2022, entrato in vigore l'1° novembre 2022, ha completato la disciplina del nuovo Ufficio per il Processo già tratteggiata dalla legge delega n. 206/2021, e riafferma il valore primario dell'organizzazione nel complessivo disegno riformatore della giustizia.

La norma dà attuazione alla legge delega sulla riforma del processo civile intervenendo su due aspetti dell'Upp: 1) modifica l'organizzazione e la composizione dell'Ufficio per il processo 2) interviene sui compiti dell'ufficio per il processo civile istituito presso i Tribunali e le Corti d'Appello, con evidenti ricadute sulle dinamiche processuali.

Sotto il primo profilo il decreto istituisce l'Ufficio per il processo presso la Corte di cassazione e la Procura generale; nei Tribunali e nelle Corti d'Appello ne attribuisce il coordinamento ad uno o più magistrati dell'ufficio; infine, interviene sulla composizione delle nuove strutture organizzative, prevedendo che all'ufficio per il processo presso i Tribunali e le Corti d'Appello siano assegnate le figure già previste dalla legge (inclusi, quindi, gli addetti all'Ufficio per il processo).

Sotto il secondo profilo, il d.lgs. 151/2022 declina i compiti degli addetti che entrano a pieno titolo nell'UPP, puntualizzando e arricchendo il mansionario di cui all'allegato II del d.l. n. 80/2021.

Alcune funzioni in buona parte replicano le funzioni già attribuite dal d.l.80/2021, altre risultano del tutto nuove, altre vengono escluse e altre ancora vanno ad ampliare le funzioni già menzionate nel d.l.80/2021.

Fra i compiti di sostegno ai magistrati, si reitera l'esclusione della predisposizione di bozze dei provvedimenti, indicandosi invece come attività centrale la compilazione della scheda del ricorso, corredata dalle informazioni pertinenti quali la materia trattata, la sintesi dei motivi e l'esistenza di

¹⁰ GUARNIERI M.L., *La morfologia dell'Ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto UPP nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, Pacini Giuridica, *Judicium*.

precedenti specifici, l'individuazione di tematiche seriali (volte a organizzare udienze ad *hoc*, con finalità acceleratoria), nonché le attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina. Le funzioni che sembrano ampliarsi riguardano, invece, il compito di catalogazione, archiviazione e messa a disposizione di precedenti giurisprudenziali ed ancora, è previsto che gli addetti UPP cooperino per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione.

Ne consegue che il funzionario addetto all'Ufficio per il processo supporta il magistrato e fornisce sostegno ad un'attività di verifica che rimane di competenza esclusiva del giudice.

Dall'attuazione della legge delega emerge la figura dell'addetto potenziata; il ruolo dell'UPP viene valorizzato nelle dinamiche processuali, demandandogli il compimento di attività che, se svolte in maniera efficace, potrebbero favorire la scelta delle forme di trattazione e di decisione più opportune, in linea con gli obiettivi di speditezza e di concentrazione che la riforma si prefigge, anche in vista dello smaltimento dell'arretrato.

In tal senso si rileva che il Legislatore con le ultime disposizioni normative ha accompagnato le modifiche alle norme processuali ad un intervento di sistema, rispondendo all'esigenza di quanti da sempre sostengono che il problema della giustizia non sia solo tecnico-normativo, ma ordinamentale e organizzativo¹¹. Difatti, le novità introdotte dal d.lgs. 151/2022 riguardano il piano organizzativo, intervengono sul processo dall'esterno rimodellando le strutture di supporto in nome di una giustizia più efficiente.

Bibliografia

BOCCAGNA S., *Il nuovo ufficio per il processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCleC*, 2021;

GUARNIERI M.L., *La morfologia dell'Ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto UPP nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, Pacini Giuridica, *Judicium*;

PROTO PISANI A., *I modelli di fase preparatoria dei processi a cognizione piena in Italia dal 1940 al 2006*, in *Foro it.*, 2006, V, 384.

¹¹ PROTO PISANI A., *I modelli di fase preparatoria dei processi a cognizione piena in Italia dal 1940 al 2006*, in *Foro it.*, 2006, V, 384.

2.5.

Il modello per competenze nella pubblica amministrazione. Descrizione per competenze dell'addetto UPP

ELENA CARLETTI, MADDALENA FLORIANA GRASSI

1. Introduzione

Il presente contributo si inserisce nel dibattito sul valore della competenza¹ come concetto riformatore nel management delle risorse umane, che poggia su una visione integrata e strategica di valorizzazione ed innovazione del personale e supera l'approccio tradizionale basato sulle mansioni, cardine del sistema fordista di valutazione e rappresentazione del lavoro.

L'elemento fondamentale che caratterizza la nuova idea di lavoro è il "ruolo aperto", il superamento del concetto stretto di mansione verso quello di ruolo ascritto o "agito", ossia incarnato nelle azioni delle persone che si muovono nei diversi contesti organizzativi².

L'adozione del "metodo delle competenze" è effettivamente presentata "come un cambiamento di paradigma e di prassi gestionale delle risorse umane in linea con la nuova centralità acquisita nelle organizzazioni dagli attori e dalle loro logiche d'azione"³.

Nell'ambito della Pubblica Amministrazione è in atto ormai da tempo un processo di riforma dei profili professionali che parta dai fabbisogni riscontrati e vada verso una ridefinizione degli stessi in termini di competenze (si vedano a tal proposito le Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche).

In tale processo gioca un ruolo fondamentale la fase di assessment delle competenze, durante la quale viene analizzato e valutato lo stato effettivo del patrimonio di competenze possedute dai dipendenti per realizzarne un bilancio e quantificarne il gap rispetto al livello atteso.

¹ SPENCER L. M., SPENCER S. M., *Competence at Work: Models for Superior Performance*, Wiley, Hoboken, 1995.

² CARAPPELLA B., NISIO A., *Il competency management. Un modello per la gestione e lo sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2023.

³ CONSOLI F., BENADUSI L. *L'emergenza della metodologia delle competenze nel pensiero teorico e pratico manageriale. Osservatorio ISFOL 1999*, XX (5-6): 30-89; p.40.

Non si tratta solo di quantificare le competenze possedute da ciascuno, quanto piuttosto di valorizzare il processo stesso di auto ed etero valutazione: dal punto di vista del dipendente, in termini di consapevolezza del valore del proprio ruolo all'interno dell'organizzazione, in quanto persona e professionista la cui personalità e le cui competenze concorrono al processo di costruzione del bene pubblico; dal punto di vista dell'organizzazione, in termini di consapevolezza sull'importanza della cura delle risorse umane⁴, nonché della motivazione come motore fondamentale per il continuo sviluppo delle competenze⁵.

Partendo da queste coordinate teoriche, con il presente contributo si vuole descrivere il processo attraverso il quale il concetto di competenza si è evoluto da un approccio psicologico individuale a uno strategico organizzativo, fino a trovare una proposta di sintesi nell'approccio *competence-based*. L'applicazione di questo modello è ben osservabile nella descrizione della nuova figura professionale dell'addetto all'Ufficio per il Processo (AUPP), nell'ambito del progetto StartUPP, Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato. L'AUPP esemplifica la necessità di "aprire" e "agire" i ruoli in funzione delle nuove esigenze organizzative e riforme programmatiche ed in quanto elemento che funziona da stimolo per il ripensamento di tutto il sistema delle professioni del Sistema Giustizia.

A seguito della ricostruzione teorica del concetto di competenza, evidenzieremo come, a seconda del modo in cui si guarda allo stesso, possano cambiare anche le modalità di concepire e realizzare l'assessment delle competenze del personale di una organizzazione, di curarne la crescita professionale e di predisporre le misure adeguate a rispondere al fabbisogno formativo dei dipendenti e della organizzazione stessa. Un modello di management basato sulle competenze (CBM) va incontro proprio a questo, favorendo l'apprendimento e lo sviluppo professionale e supportando la gestione delle risorse umane all'interno delle organizzazioni. Esso, infatti, mette al centro le competenze degli individui che anche sostiene, favorendone l'adeguamento alle trasformazioni in atto nei sistemi organizzativi, nel mercato del lavoro, nei sistemi formativi. L'introduzione di un ufficio

⁴ BURKE R., ALLISEY A., NOBLET A, *The importance of human resource management in the public sector, future challenges and the relevance of the current collection. Human Resource Management in The Public Sector*, 2013, 1-13.

⁵ BASSET-JONES N., LLOYD G. C., *Does Herzberg's Motivation Theory Have Staying Power?* Journal of Management Development, 2005, 24: 929-943.

Il modello per competenze nella pubblica amministrazione

per il processo e della figura professionale dell'addetto allo stesso ben si presta ad essere occasione di sperimentazione dell'applicazione del modello per la più ampia riforma della Giustizia e dei profili professionali della Pubblica Amministrazione.

2. Evoluzione teorica del concetto di competenza

L'introduzione del modello basato sulle competenze nei processi organizzativi, soprattutto quelli legati al management delle risorse umane, deriva da una serie di fattori:

- trasformazioni dei sistemi di organizzazione della produzione e del lavoro, specie industriale, che hanno modificato il modo di definire e concettualizzare l'attività lavorativa;
- trasformazioni dei sistemi formativi, con percorsi di apprendimento sempre più discontinui e flessibili, con l'esigenza di integrare esperienze eterogenee, formali e informali;
- trasformazioni del mercato del lavoro, con percorsi lavorativi sempre più fluidi ed incerti.

Tutto ciò ha reso necessario riflettere sul modello classico basato sull'organizzazione burocratica e provare ad individuare criteri nuovi per raccordare in modo efficace formazione e occupazione.

Per comprendere la portata di questo cambio di paradigma, è utile richiamare brevemente alcuni passaggi teorici che hanno permesso l'introduzione del modello basato sulle competenze, partendo innanzitutto dal concetto stesso di *competenza*.

Il primo autore che indaga il concetto di competenze è David McClelland⁶ che, nel 1973, introdusse questo termine in merito all'opportunità di usare, per la selezione del personale, la valutazione delle competenze dei candidati piuttosto che i test di intelligenza.

McClelland ha ispirato i successivi modelli basati sull'approccio psicologico individuale, come quello di Spencer & Spencer⁷ e di Boyatzis⁸, che nel suo libro *The Competent Manager* definisce la competenza come "caratteristica intrinseca di una persona" e quindi, profonda e duratura, della

⁶ MCCLELLAND D.C., *Testing for Competence Rather than for Intelligence*, American Psychologist, 1973, n.28.

⁷ SPENCER L. M., SPENCER S. M., *Competence at Work: Models for Superior Performance*, Wiley, Hoboken, 1995.

⁸ BOYATZIS R., *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, Wiley, New York, NY, 1982.

personalità, “che è causalmente collegata ad una performance efficace o superiore”; in tale definizione emerge il carattere di causalità fra competenza e performance, ovvero il fatto che la competenza contenga sempre in sé un’intenzione e non sia mai fine a sé stessa, ma determini il comportamento del lavoratore all’interno di specifiche situazioni e compiti lavorativi.

Spencer e Spencer, recuperando il lavoro di Boyatzis, definiscono la competenza come “caratteristica intrinseca di un individuo che è causalmente correlata al criterio di efficacia stabilito e/o ad una performance superiore in un lavoro o in una situazione”⁹. Il modello proposto da Boyatzis e Spencer, il famoso *modello dell’iceberg*, differenzia le “hard skills”, ovvero le conoscenze e le abilità che la persona ha sviluppato tramite lo studio e la formazione – non solo formale – e l’esperienza e l’affiancamento lavorativo, e le “soft skills”, ossia le caratteristiche intrinseche individuali più profonde.

Questo approccio prende il nome di “approccio psicologico individuale” proprio perché parte dalla persona e dalle sue caratteristiche individuali per andare verso l’organizzazione.

Il contributo di Spencer & Spencer non si ferma al modello, in quanto i due studiosi realizzano anche un primo “dizionario delle competenze”, all’interno del quale vengono inseriti indicatori di comportamento legati alle singole competenze, proposti in una scala graduata.

Nell’ambito di questo approccio, le competenze possono essere classificate in *competenze professionali*, e cioè “abilità tecniche contestualizzate”¹⁰ e *competenze comportamentali*.

Le competenze *professionali* comprendono le conoscenze, acquisite attraverso la formazione, il sapere empirico, che si apprende con la pratica ed è difficilmente trasmissibile e le meta-conoscenze, ossia la consapevolezza degli individui sulle proprie conoscenze, che ne consente lo sviluppo.

Le competenze *comportamentali*, intrinseche alla persona, possono invece riguardare: la percezione che l’individuo ha di sé, quindi del proprio ruolo nella società; le caratteristiche fisiche e psichiche dell’individuo, che ne orientano il comportamento in una determinata situazione; le motivazioni, ovvero ciò che spinge l’individuo ed orienta le sue azioni; le *skills*, relative alla capacità di mettere in atto comportamenti propedeutici al raggiungimento di un determinato risultato.

⁹ SPENCER L. M., SPENCER S. M., *Competence at Work: Models for Superior Performance*, Wiley, Hoboken, 1995, p.9.

¹⁰ COSTA G., GIANECCHINI M., *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, IV edizione, Mc Graw Hill editore, New York, 2019, p.59.

La lettura delle competenze come caratteristiche individuali ed intrinseche non è l'unica diffusa in letteratura¹¹. L'approccio strategico-organizzativo¹² parte invece dall'organizzazione e si sposta verso l'individuo, rappresentando la competenza come risorsa interna all'organizzazione ed il successo della stessa come risultato della capacità del management di acquisire, gestire, combinare fra loro e sviluppare le diverse competenze. In questa prospettiva diventa essenziale, oltre al singolo individuo, l'apporto delle interazioni sociali che contribuiscono allo sviluppo e all'affermazione di nuovi concetti e idee. Le competenze individuali devono allora essere messe in circolo per poter creare competenze aziendali, le quali non possono prescindere dalle persone che fanno parte dell'organizzazione.

La scelta di uno o dell'altro approccio dipende fundamentalmente dagli obiettivi dell'organizzazione, oltre che dal contesto culturale di riferimento: se si vuole, per esempio, agire sulla cultura organizzativa, sarà più efficace un approccio di tipo strategico organizzativo, diversamente dal caso in cui si voglia puntare allo sviluppo e alla formazione di una risorsa umana, per cui risulterà più appropriato adottare un approccio individuale.

3. Il Competency-Based Model

Il modello basato sulle competenze, noto anche come *Competency-Based Model* (CBM)¹³, è un approccio che pone l'accento sulle competenze e la capacità degli individui come base per l'apprendimento e lo sviluppo professionale.

Il CBM parte dal presupposto che ogni individuo possiede un insieme unico di competenze e talenti, che possono essere sviluppati e applicati in modo efficace nel contesto lavorativo. Le competenze, in questo caso, non si riferiscono solo alle conoscenze tecniche o specifiche di un settore, ma

¹¹ NONAKA I., TAKEUCHI H., *The knowledge creating company*, Oxford University Press, Cambridge, 1995; PRAHALAD C. K., HAMEL G., *The Core Competence of the Corporation*, Harvard Business Review, 1990, Vol. 68, Issue 3, pp. 79-91.; RULLANI E., *Il valore della conoscenza in Economia e Politica Industriale*, 1994, vol. 82.

¹² GABRIELLI G., PROFILI S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, ISEDI Editore, Torino, 2013.

¹³ CARAPPELLA B., NISIO, A., *Il competency management. Un modello per la gestione e lo sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2023; HORTON S., *The competency movement*, in HORTON S., HONDEGHEM D., FARNHAM D., *Competency management in the public sector. European variations on a theme*, Ios Press, Amsterdam, 2002.

anche alle abilità trasversali come la comunicazione, la risoluzione dei problemi, il lavoro di squadra e la *leadership*.

In un modello basato sulle competenze, l'apprendimento e lo sviluppo professionale sono strutturati in modo da aiutare gli individui a identificare, sviluppare e dimostrare le competenze necessarie per raggiungere i propri obiettivi professionali. Questo può avvenire attraverso la formazione, l'esperienza sul campo, il *mentoring* e altre attività che permettano all'individuo di applicare e affinare le proprie competenze in contesti reali.

La valutazione nel CBM si concentra sulla misurazione delle competenze effettive degli individui, piuttosto che sulle valutazioni basate su test o esami scritti. Ciò consente di ottenere una valutazione più accurata delle abilità e delle competenze di un individuo, fornendo un feedback mirato e personalizzato per lo sviluppo professionale.

Il CBM si può applicare su diversi livelli.

1. Il primo passo è l'identificazione delle competenze richieste per ciascun ruolo o posizione all'interno dell'organizzazione. Questo coinvolge una chiara definizione delle competenze tecnico-professionali, specialistiche e comportamentali che sono necessarie per agire consapevolmente quel determinato ruolo.
2. Utilizzando il CBM, i processi di selezione dei dipendenti si concentrano sulle competenze rilevanti per il ruolo. Questo può includere test specifici per valutare le competenze tecniche, interviste strutturate per valutare le competenze comportamentali e valutazioni a 360 gradi per ottenere una visione completa delle competenze del candidato.
3. Una volta identificate le competenze necessarie, il competency-based model prevede programmi di sviluppo e formazione mirati per aiutare i dipendenti a sviluppare e migliorare le competenze rilevanti per il loro lavoro. Questo può includere corsi di formazione, *mentorship*, rotazioni di lavoro e progetti speciali.
4. Rispetto alla fase di valutazione, il CBM si concentra sulle competenze e sui risultati raggiunti, piuttosto che solo sulle ore di lavoro o sulla presenza fisica, garantendo una maggiore oggettività e l'identificazione delle aree di miglioramento.
5. Il competency-based model promuove la mobilità interna e la crescita professionale basata sulle competenze, in quanto i dipendenti sono incoraggiati a sviluppare competenze aggiuntive per poter assumere ruoli più avanzati o diversi all'interno dell'organizzazione.

6. Il modello basato sulle competenze ha dimostrato di essere efficace nel favorire l'apprendimento e lo sviluppo professionale, nonché nel supportare la gestione delle risorse umane all'interno delle organizzazioni, poiché mette al centro le competenze degli individui, favorendo l'adeguamento alle mutevoli esigenze del mercato del lavoro.

Le competenze possono anche agire come un solido punto di riferimento durante i periodi di cambiamento organizzativo, poiché consentono di identificare e gestire le lacune di competenza, individuare i bisogni di formazione e guidare i dipendenti attraverso il processo di adattamento, garantendo così una transizione più agevole e un migliore assorbimento del cambiamento.

4. L'assessment delle competenze nella PA

Nel contesto della pubblica amministrazione, l'*assessment* delle competenze viene utilizzato per identificare le conoscenze e le abilità necessarie per svolgere efficacemente i compiti assegnati. Questo processo consente di valutare le competenze tecniche, manageriali, relazionali e organizzative dei dipendenti, oltre alle loro capacità di *problem solving*, adattabilità e comunicazione.

L'obiettivo è quello di individuare le lacune di competenza e le aree di miglioramento per ciascun dipendente, al fine di offrire programmi di formazione mirati e piani di sviluppo professionale. In questo modo, si promuove la crescita individuale e si contribuisce alla creazione di un ambiente di lavoro più efficiente e motivante.

Il punto di partenza dell'*assessment* è la descrizione del profilo professionale per competenze¹⁴, al fine di individuare quelle necessarie per ciascun profilo nell'assunzione di responsabilità, svolgimento di attività e funzioni. Tale operazione rende necessaria a monte la definizione di dizionari di competenze con descrittori e scale di valori (*grading*), che permettano altresì il passaggio successivo dell'*assessment*, nella comparazione fra valore atteso di ciascuna competenza e livello realmente posseduto dal personale.

Questo passaggio prevede due momenti distinti:

- l'auto-valutazione, attraverso la quale ciascun dipendente, sulla base della *job description* elaborata, si interroga sul livello di possesso di ciascuna competenza e si attribuisce un valore rispetto al *grading* prestabilito;

¹⁴ Come definito nelle *Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni di personale*, Decreto Interministeriale 22 luglio 2022.

- l'etero-valutazione, che prevede l'intervento del responsabile del dipendente, il quale esamina l'autovalutazione con l'obiettivo di validarla e/o di riequilibrarla¹⁵.

Oltre a identificare le lacune di competenza e le aree di sviluppo, l'*assessment* delle competenze può anche essere utilizzato per prendere decisioni riguardo alla mobilità interna, alle promozioni e alle assegnazioni di responsabilità. Questo contribuisce a creare una struttura organizzativa basata sulle capacità e ad incentivare il continuo miglioramento professionale.

A tal fine, l'*assessment* delle competenze non dovrebbe essere un evento isolato, ma un processo continuo, che renda le organizzazioni capaci di rispondere tempestivamente ai continui cambiamenti intervenienti nel mondo del lavoro in generale e nel settore pubblico in particolare, a causa dell'evoluzione delle politiche, delle tecnologie e delle esigenze dei cittadini. Pertanto, è importante rivedere e aggiornare regolarmente l'*assessment* al fine di adattarlo ai nuovi scenari e alle nuove sfide.

5. L'addetto UPP

L'ingresso della figura dell'addetto all'Ufficio per il processo nel nostro ordinamento si deve all'art. 11 del d.l. n. 80/2021 che introduce l'addetto UPP "al fine di supportare le linee di progetto ricomprese nel PNRR, per favorire la piena operatività delle strutture organizzative denominate «Uffici per il processo» costituite ai sensi dell'art. 16-octies del d.l. n. 179/2012, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221, e assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

Le attività affidate agli addetti all'ufficio per il processo si suddividono in:

- attività para-giurisdizionali (o preparatorie), ovvero organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo; condivisione, all'interno dell'ufficio per il processo, di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; attività di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio;

- attività di studio e attività d'udienza, ovvero studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto del giudice nel compimento delle attività pratico/materiali o di facile esecuzione (come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti, il controllo delle notifiche, del

¹⁵ CARAPPELLA B., NISIO A., *Il competency management. Un modello per la gestione e lo sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2023, pp.126-129.

rispetto dei termini, l'individuazione dei difensori nominati ecc.); redazione di bozze di provvedimenti semplici; gestione di istanze o di richieste; ricerche giurisdizionali e dottrinali; supporto per l'individuazione di indirizzi giurisprudenziali sezionali;

- attività di raccordo con la cancelleria, ovvero attività di raccordo tra la sfera giurisdizionale e l'esecuzione amministrativa di tutte le pratiche correlate (spoglio delle nuove iscrizioni, verifica dei requisiti per la priorità di trattazione, operazioni di notifica e comunicazione alle parti coinvolte...).

Già solo analizzando le mansioni elencate, risulta evidente la poliedricità di questa nuova figura e la necessità di una formazione multisetoriale e multidisciplinare, che abbia come base le conoscenze giuridiche, necessarie soprattutto per il supporto al magistrato, ma spazi anche in altri settori, come quello digitale.

L'introduzione dell'Ufficio per il processo, e quindi dell'addetto UPP, negli uffici giudiziari ha comportato un ripensamento dell'assetto organizzativo tradizionale, nonché di alcuni ruoli professionali, rendendo necessaria una definizione più puntuale del funzionamento di questa nuova unità organizzativa e del ruolo e competenze degli addetti.

6. Job description dell'addetto UPP

Nell'ambito delle attività previste dal progetto *StartUPP. Modelli, sistemi e competenze per l'implementazione dell'ufficio per il processo*, una linea operativa è stata dedicata alla definizione per competenze del profilo professionale dell'addetto UPP, proprio in virtù delle riflessioni precedentemente esposte. Inoltre, riuscire a realizzare una *job description* dettagliata di questa nuova figura permette di comprendere i bisogni formativi ed il livello di rispondenza ad essi dei piani didattici esistenti.

Le fasi di realizzazione della job description sono state le seguenti:

1. elaborazione dello scopo organizzativo e delle attività principali, tratte dalle definizioni normative;

2. individuazione delle principali competenze tecniche/conoscenze di base, necessarie allo svolgimento del ruolo in qualsiasi ambito organizzativo, e delle competenze comportamentali *core*;

3. sulla base delle attività individuate, distinzione di due ambiti organizzativi principali, quello di supporto amministrativo e quello di supporto alle procedure legali, con l'individuazione delle competenze tecnico-specialistiche e comportamentali per ciascun ambito.

Le attività di individuazione delle competenze sono state precedute dalla definizione delle stesse, attraverso la consultazione di nomenclatori predefiniti che hanno consentito di declinare il ruolo non solo in termini generali (*ALL. 1: Profilo professionale dell'AUPP*) ma anche adeguandolo ora all'ambito organizzativo inerente al supporto amministrativo, ora a quello inerente al supporto alle procedure legali.

Tabella 1: Profilo professionale dell'AUPP

Nome profilo	Addetto all'ufficio per il processo				
Scopo organizzativo	Supportare la piena operatività delle strutture organizzative, denominate Ufficio per il processo, e assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari				
Attività principali	<p>Supporto organizzativo, amministrativo, tecnico-giuridico alle attività giurisdizionali di responsabilità del magistrato giudicante.</p> <p>In particolare:</p> <ul style="list-style-type: none"> - supporto alla implementazione ed alla organizzazione delle attività dell'ufficio; - partecipazione alla formulazione di proposte e pareri per il miglioramento dei processi di lavoro all'interno dell'ufficio e nella relazione con gli esterni (es. altri uffici, avvocati, utenti); - supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; - supporto nell'attuazione dei progetti, delle attività amministrative e delle procedure affidate; - gestione e supporto su aspetti legali all'interno delle procedure in corso, nei diversi gradi dei processi penali, civili ed amministrativi; - elaborazione di documenti, analisi, reportistica, pareri e altri atti. 				
Principali competenze tecniche/conoscenze necessarie a ricoprire il ruolo					
	Competenza	1	2	3	4

Il modello per competenze nella pubblica amministrazione

CTP1	Diritto amministrativo			X	
CTP2	Diritto penale			X	
CTP3	Diritto civile			X	
CTP4	Diritto processuale penale			X	
CTP5	Diritto processuale civile			X	
CTP6	Ordinamento giudiziario			X	
CTP7	Disciplina del pubblico impiego contrattualizzato		X		
Competenze comportamentali/attitudini					
<p>Si individuano le competenze comportamentali valide per ricoprire il ruolo nella sua ampiezza/generalità. Fra queste competenze, si andranno ad indicare le competenze <i>core</i> per l'esercizio del ruolo nell'ambito organizzativo.</p> <p>Tali competenze sono enucleate per omogeneità in aree di competenze e per ciascuna competenza è indicato il livello atteso secondo la scala 1 – 2 – 3 – 4.</p>					
	Competenza	1	2	3	4
Area Cognitiva					
CC1	<i>Problem solving</i>			X	
Area Realizzativa					
CC2	Orientamento al risultato				X
CC3	<i>Digital agility</i>				X
Area Gestionale					
CC4	Gestione del cambiamento			X	
Area Relazionale					
CC5	Gestione delle relazioni interne ed Esterne		X		
Area Sviluppo personale					
CC6	Consapevolezza organizzativa e del proprio ruolo			X	
CC7	Sviluppo professionale			X	

Tabella 2: *Profilo professionale AUPP, Ambito organizzativo: Supporto amministrativo.*

Ambito organizzativo	Supporto amministrativo				
Attività principali	<ul style="list-style-type: none"> - controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione; - organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; - condivisione - all'interno dell'ufficio per il processo <ul style="list-style-type: none"> - di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; - supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa monitoraggio dei risultati; - spoglio delle nuove iscrizioni, verifica dei presupposti di priorità di trattazione, "scarico" dell'udienza, attività di notifica e comunicazione alle parti, accertamento della definitività del provvedimento e cura della fase esecutiva in raccordo con il personale addetto alle cancellerie. 				
Principali competenze tecnico – specialistiche					
	Competenza	1	2	3	4
CTS1	Tecniche e strumenti di rilevazione dei dati e di analisi statistica complessa	X			
CTS2	Produzione e gestione documenti informatici			X	
CTS3	Tecniche e strumenti di gestione istruttorie dei procedimenti e consultazione di banche dati complesse			X	
CTS4	Gestione ed attuazione progetti ed attività complesse			X	
Competenze comportamentali core					
	Competenza	1	2	3	4
CC1	<i>Problem solving</i>			X	
CC2	Orientamento al risultato				X
CC3	<i>Digital agility</i>				X

Tabella 3: Profilo professionale AUPP, Ambito organizzativo: Supporto alle procedure legali.

Ambito organizzativo	Supporto alle procedure legali				
Attività principali	<ul style="list-style-type: none"> - studio dei fascicoli e predisposizione delle schede riassuntive per procedimento; - supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale di facile esecuzione, tra cui: <ul style="list-style-type: none"> • o la verifica di completezza del fascicolo; • o l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.); • il supporto per bozze di provvedimenti semplici; • l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; • la ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; • il supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali e creazione banche dati di merito; • l'assistenza al magistrato, togato o onorario, in udienza (es. supporto alla verbalizzazione); • supporto nella selezione dei presupposti di mediabilità della controversia. 				
Principali competenze tecnico – specialistiche					
	Competenze	1	2	3	4
CTS5	<i>Document management</i>			X	
CTS4	Tecniche e strumenti di gestione istruttorie dei procedimenti e consultazione di banche dati complesse			X	
CTS6	Redazione atti connessi alle procedure			X	
CTS7	Tecniche e strumenti per la redazione di bozze di sentenze			X	
CTS8	Disciplina in materia di gestione della media conciliazione nell'ambito di un procedimento giudiziale			X	

Competenze comportamentali core					
	Competenze	1	2	3	4
CC8	Qualità ed accuratezza				X
CC9	Organizzazione del lavoro e gestione del tempo			X	
CC10	Lavorare in team			X	
CC11	Comunicazione ed ascolto				X

7. Considerazioni conclusive

Al modello di *management* basato sulle competenze può essere riconosciuta una valenza riformatrice nel settore delle risorse umane poiché rappresenta una sintesi tra approccio psicologico individuale e approccio strategico organizzativo, in quanto sia l'individuo sia le interazioni tra individui vanno incontro all'organizzazione e viceversa. Il cambio di paradigma è visibile proprio all'interno del processo di *assessment* delle competenze e nell'uso che viene fatto del risultato dello stesso rispetto alla costruzione di una proposta formativa adeguata ai mutamenti in corso e alla crescita professionale dei dipendenti e dell'organizzazione. L'*assessment*, visto come processo continuo e frutto di una operazione realizzata sia da parte del dipendente sia da parte dei responsabili, permette di realizzare un allineamento tra visioni e un riequilibrio di sistemi di azione nell'ottica sistemica della organizzazione.

La descrizione del profilo professionale dell'addetto all'ufficio per il processo, in tal senso, rende evidente il *bias* rispetto al quale occorre un potenziamento di competenze e del relativo sistema formativo: il ruolo che si ritiene necessario a supportare la funzione essenziale per cui è stato ideato e introdotto l'ufficio per il processo – lo smaltimento dell'arretrato – necessita di competenze digitali e delle relative conoscenze informatiche e di gestione dei dati, ma anche di competenze di studio e ricerca per l'analisi documentale e lo studio dei fascicoli, nonché di *team building* e *team work*.

Il modello basato sulle competenze può sostenere il processo di cambiamento necessario all'adeguamento degli uffici per il processo nel sistema della giustizia come anche il processo di cambiamento necessario all'adeguamento dei sistemi formativi alle esigenze organizzative e del mercato del lavoro. La crescita e lo sviluppo professionale dei professionisti della

Il modello per competenze nella pubblica amministrazione

giustizia deve auspicabilmente prendere avvio sin dall'inizio del percorso formativo ed essere tuttavia anche garantito per tutto il suo corso.

Bibliografia

- BASSET-JONES N., LLOYD G. C., *Does Herzberg's Motivation Theory Have Staying Power?*, Journal of Management Development, 2005, 24: 929-943.
- BOYATZIS, R., *The Competent Manager: A Model for Effective Performance*, Wiley, New York, NY, 1982.
- BURKE R., ALLISEY A., NOBLET A., *The importance of human resource management in the public sector, future challenges and the relevance of the current collection*, Human Resource Management in The Public Sector, 2013, 1-13.
- CARAPPELLA B., NISIO A., *Il competency management. Un modello per la gestione e lo sviluppo delle persone nella Pubblica Amministrazione*, Franco Angeli, Milano, 2023.
- CONSOLI F., BENADUSI L., *L'emergenza della metodologia delle competenze nel pensiero teorico e pratico manageriale*, Osservatorio ISFOL, 1999, XX (5-6): 30-89.
- COSTA G., GIANECCHINI M., *Risorse umane. Persone, relazioni e valore*, IV edizione, Mc Graw Hill editore, New York, 2019.
- GABRIELLI G., PROFILI S., *Organizzazione e gestione delle risorse umane*, ISEDI Editore, Torino, 2013.
- HORTON S., *The competency movement*, in HORTON S., HONDEGHEM D., FARNHAM D., *Competency management in the public sector. European variations on a theme*, Ios Press, Amsterdam, 2002.
- MCCLELLAND D.C., *Testing for Competence Rather than for Intelligence*, American Psychologist, 1973, n.28.
- NONAKA I., TAKEUCHI H., *The knowledge creating company*, Oxford University Press, Cambridge, 1995.
- PRAHALAD C. K., HAMEL G., *The Core Competence of the Corporation*, Harvard Business Review, 1990, Vol. 68, Issue 3, 79-91.
- RULLANI E., *Il valore della conoscenza*, Economia e Politica Industriale, 1994, vol. 82.
- SPENCER L. M., SPENCER S. M., *Competence at Work: Models for Superior Performance*, 1995, Wiley, Hoboken.

2.6.

Formazione giuridica e *assessment* professionale: criticità e prospettive*

MARCO GAROFALO, FRANCESCA IULIANO, TERESA MORAMARCO,
ROSSELLA PANE, ANTONIETTA VITO*

1. Analisi dell'offerta formativa per giuristi nel panorama italiano: lo iato tra "teoria" e "pratica" nella formazione del giurista

L'offerta formativa del giurista, considerata *lato sensu*, rappresenta uno dei punti di partenza dell'analisi condotta all'interno del progetto StartUPP¹, il quale si propone di individuare strumenti che possano contribuire a migliorare l'efficienza del sistema dell'amministrazione della giustizia italiana. L'obiettivo di tale contributo è appurare le principali criticità dell'offerta formativa per giuristi nel panorama italiano, sì da comprendere come si debba intervenire sulla stessa al fine di promuovere una formazione più rispondente alle esigenze dell'attuale apparato della giustizia.

Il primo passo da compiere è individuare le abilità e capacità, cui si intende attribuire valore nel corso della formazione di un futuro operatore del diritto, previa precisazione del fatto che la formazione universitaria dei futuri dipendenti pubblici non si discosta dalla formazione universitaria dei futuri magistrati, avvocati e notai. A tal riguardo, è doveroso precisare un dato: del totale dei laureati in giurisprudenza in Italia, solo una quota, compresa tra il 15% ed il 20%², si specializza al fine di ricoprire i ruoli delle tre macro-professioni forensi (avvocatura, magistratura e notariato); mentre la maggior parte dei laureati in legge lavora nelle Pubbliche Amministrazioni, nelle imprese o in enti non lucrativi.

* (Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra gli Autori. Tuttavia: il paragrafo 1 è stato scritto da Teresa Moramarco e Francesca Iuliano; il paragrafo 2 è stato scritto da Rossella Pane; il paragrafo 3 è stato scritto da Marco Garofalo; il paragrafo 4 è stato scritto da Antonietta Vito).

¹ START UPP – “Modelli, sistemi e competenze per l'implementazione dell'Ufficio per il Processo”, Università degli Studi di Bari Aldo Moro – PON Governance 2014-2020 – Fondo Europeo di Sviluppo Sociale.

² ZENCVICH V. Z., *Una diversa idea del Corso di Laurea in Giurisprudenza*, in Roars, pubblicato il 19 aprile 2016, <https://www.roars.it/una-diversa-idea-del-corso-di-laurea-in-giurisprudenza/>.

Nel corso dell'indagine, è emerso il problema primario della formazione universitaria italiana, il quale attiene al rapporto che deve instaurarsi, con riguardo agli studi giuridici, tra “*sapere, fare e saper fare*”³, tra aspetti teorici ed esigenze della pratica. Il divario tra “*teoria*” e “*pratica*” è tutt'oggi al centro del dibattito inerente alla formazione del giurista, nella continua ricerca di un equilibrio, utili nel mondo del lavoro. Lo studio accademico del diritto predilige l'aspetto teorico, concentrandosi in prevalenza su istituti, principi e concetti pressoché generali: è uno studio spesso privo di una formazione volta all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni di legge.⁴ Ancora oggi, infatti, la formazione del giurista in ambito universitario sembrerebbe essere impregnata da un “*eccesso di impegno didattico sulle normative*”⁵, prevedendo percorsi formativi che portano esclusivamente all'accesso alle “*tradizionali*” professioni legali, seguendo l'idea comune secondo la quale il giurista, terminata l'Università, sarà colui che eserciterà il mestiere di avvocato, giudice o notaio⁶. Di fronte ad una società e ad un Sistema Giustizia totalmente mutato, ovvero soprattutto di fronte alla nascita di nuove figure professionali, sembra opportuno progettare percorsi formativi rinnovati, che tengano conto delle reali esigenze del mondo del lavoro.

Guardando ai diversi percorsi formativi offerti nel panorama italiano, si evince pacificamente che il *télos* principale è far acquisire un'intelligenza di tipo “*disciplinare*”, trascurando lo sviluppo di altre forme di intelligenza quali “*l'intelligenza sintetica*” e “*l'intelligenza creativa*”⁷. Difatti - come è

³ STOLZI I., Lo studio del diritto tra sapere, fare e saper fare, in *Questione Giustizia*, 3/2019, <https://www.questionegiustizia.it>.

⁴ Sul punto v. POTOTSCHNIG U., *Insegnamento, istruzione, scuola*, in «Giurisprudenza costituzionale», (1961), pp. 361 segg.; nonché, con particolare riguardo all'insegnamento universitario, ID., *L'Università come società*, in «Rivista giuridica della scuola», (1976), pp. 269 segg.; ID., *Insegnare all'Università: un mestiere diverso*, in «Studi in onore di Antonio Amorth», Giuffrè, Milano 1982, pp. 495 segg., tutti anche in ID., *Scritti scelti*, Cedam, Padova 1999, rispettivamente pp. 665 segg., pp. 817 segg., pp. 835 ss

⁵ PADOA-SCHIOPPA A., *Per una riforma della formazione universitaria di giurisprudenza*, in «La formazione del giurista», Roma TrE-Press, 2018, p. 152 e ss.

⁶ Questa impostazione tradizionale nello studio del diritto trae le mosse dall'origine del nostro sistema di derivazione napoleonica, in cui la legge è il principale *focus* d'attenzione (cfr. TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, Il Mulino, Bologna 2009).

⁷ Come ricorda PASCUZZI G., «*il lavoro del giurista richiede spesso massicce dosi di creatività*» (Giuristi si diventa, cit. nt. 76, p. 153). Lo stesso tema è trattato anche in Galgano F., *Il diritto e le altre arti. Una sfida alla divisione fra le culture*, Editrice Compositori, Bologna 2009.

possibile notare da una prima lettura dei piani di formazione delle dodici Università oggetto dell'indagine START UPP⁸ – pur in presenza di corsi specializzati in particolari discipline in cui opera il diritto (pubblica amministrazione, sport, sanità, impresa, relazioni internazionali, politiche migratorie, sicurezza del lavoro), è piuttosto residuale, talvolta assente, la presenza di stage, tirocini, seminari, *workshop*, cliniche legali e/o altre attività dal profilo laboratoriale. Tali percorsi possono rappresentare un valido strumento per promuovere l'intelligenza creativa, che al pari dell'intelligenza disciplinare, costituisce uno strumento indispensabile nella formazione di un operatore del diritto. Peraltro, molti dei percorsi formativi attivati negli ultimi anni per far fronte al problema risultano “facoltativi”, e dunque lasciano alla discrezionalità del singolo studente la scelta di usufruire o meno dell'opzione, con le implicazioni conseguenti che ne derivano rispetto al generale carico del piano di studio.

È opportuno, tuttavia, rilevare le iniziative avviate negli ultimi anni dagli Atenei, i quali hanno tentato di scostarsi dalla logica secondo la quale il diritto discende solo ed esclusivamente da fonti formalizzate, dall'impostazione di uno studio esclusivamente mnemonico e manualistico del diritto, attraverso l'attivazione di cliniche legali, di competizioni di argomentazione giuridica, di simulazioni processuali e di laboratori di scrittura, cercando di riportare il diritto nella sua “dimensione vivente”⁹. Tuttavia, questi strumenti non rispondono all'esigenza di fornire competenze funzionali ai nuovi sbocchi lavorativi, confermando l'orientamento di una formazione al diritto protesa ancora alle professioni forensi tradizionali.¹⁰

È pur vero che la pratica forense e/o l'istituto del tirocinio ex art. 73 del D.l. 69/2013 esercitato presso gli Uffici giudiziari, consentono al neolaureato di immergersi nella “dimensione vivente” del diritto e, quindi, di acquisire capacità, competenze e abilità pratiche. Tuttavia, i cambiamenti imposti dal mondo del lavoro e della società impongono ai neolaureati in

⁸ Report Ricognizione Offerta Formativa pubblicato nell'ambito del Progetto StartUPP dall'Università di Bari. Le dodici università oggetto di analisi sono: 1. Università degli Studi di Bari – Aldo Moro; 2. Università di Salerno; 3. Università del Salento; 4. Università di Catanzaro; 5. Università della Calabria; 6. Università di Foggia; 7. Università di Reggio Calabria; 8. Università degli Studi di Trento; 9. Università degli Studi di Genova; 10. Università di Bologna; 11. Università degli Studi di Milano Bicocca; 12. Università di Firenze.

⁹ RIGO E. e MARELLA M. R., *Il diritto nel prisma delle cliniche legali: un antidoto alla crisi degli studi giuridici?* in *Questione Giustizia*, 3/2019, <https://www.questionegiustizia.it>.

¹⁰ *Ibidem*.

procinto di immettersi nella realtà lavorativa il perseguimento di tali obiettivi in tempi più stringenti.

Peraltro, va rilevato che in alcune zone del nostro Paese la pratica forense è esercitata a titolo gratuito, con evidenti impatti sulle capacità reddituali dei praticanti e sulla qualità della propria vita.

Quanto rilevato spiega il progressivo esodo dei neolaureati in giurisprudenza dalle professioni tradizionali citate ai lavori impiegatizi presso istituzioni pubbliche o enti privati.

Quindi, malgrado gli interventi effettuati e con i limiti già esposti, il problema persiste poiché ricade sulle amministrazioni pubbliche e sulle aziende private l'onere di formazione pratica dei neoassunti.

Con particolare riferimento agli uffici giudiziari e ai funzionari Addetti all'Ufficio per il Processo, la cui formazione in base a quanto disposto¹¹ avrebbe dovuto svolgersi in un periodo non inferiore a due settimane alternando l'autoformazione, anche con la partecipazione ad eventi formativi, con l'attività pratica, nella realtà è stata demandata ai singoli giudici e cancellieri. Di conseguenza, gli Uffici di appartenenza non hanno potuto immediatamente fruire di tale preziosa risorsa, oltre a determinare una notevole eterogeneità nel livello di formazione dei diversi Addetti sul territorio provinciale, regionale e nazionale.

Ebbene, ora spetta ai funzionari, ai giudici, nonché al personale di cancelleria formare le risorse in modo tale che queste siano – per un verso - “esperte” della materia, e – per altro verso – capaci di applicare la disciplina astratta alla realtà pratica, agevolando in questo modo l'organizzazione negli Uffici della PPAA., ove i giuristi *post lauream* si ritrovano a lavorare. Questo conferma che quanto detto in premessa e cioè che la formazione è caratterizzata da una scollatura tra pratica e teoria, che influenza anche gli Uffici Giudiziari.

La formazione giuridica deve, dunque, mirare ad offrire molteplici strumenti che consentano di agire nella realtà, rendendo possibile la comprensione dei meccanismi attraverso cui il diritto opera, sicché da ottenere soggetti che, entrati a far parte dell'organizzazione della PPAA, abbiano già sviluppato le competenze pratiche necessarie per contribuire all'efficienza dell'ufficio preposto.¹²

¹¹ Circolare 11 febbraio 2022 - Formazione del personale con la qualifica di addetto all'ufficio per il processo, della Direzione Generale del Personale e della Formazione del Dipartimento dell'Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi.

¹² Cfr. l'intervista a Duncan Kennedy in *A Conversation* di Clark, cit. nt. 29, pp. 60 ss.

2. La rilevanza della digitalizzazione in ambito universitario.

Una delle tre componenti della Missione n.1 del Piano denominato “Digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura” è l’informatizzazione nella pubblica amministrazione.¹³ Tale componente, oltre ad avere un ruolo centrale nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, ha apportato innovazioni sul sistema universitario. La *ratio* è quella di

*“favorire il processo di digitalizzazione e la semplificazione amministrativa negli atenei con l’introduzione, il potenziamento e la standardizzazione di diversi servizi, quali l’iscrizione on-line e la verbalizzazione digitale degli esami, il fascicolo personale dello studente e l’automazione dei flussi informativi”*¹⁴.

Il d.lgs. 82/2005, nonché il Codice dell’Amministrazione digitale, disciplinando la gestione informatica dei documenti, definita come

“l’insieme delle attività finalizzate alla registrazione e segnatura di protocollo, nonché alla classificazione, organizzazione, assegnazione, reperimento e conservazione dei documenti amministrativi formati o acquisiti dalle amministrazioni, nell’ambito del sistema di classificazione d’archivio adottato, effettuate mediante sistemi informatici”,

è di grande importanza per raggiungere gli obiettivi sopraenunciati.¹⁵ Difatti, uno degli obiettivi prefissati che viene in rilievo è la reingegnerizzazione e automatizzazione di tutti i processi interni alle università, partendo proprio dal sistema di gestione delle carriere degli studenti. In tal senso, risulta utile, per giungere alla definizione di modelli di riferimento, un approccio unitario e condiviso, partendo dalla rilevazione dei modelli organizzativi e consentendo a ciascuno studente di accedere ai dati e documenti presenti nel proprio fascicolo.¹⁶

Al fine di favorire la digitalizzazione, nonché la cultura digitale nell’ambito dei percorsi di formazione, sarebbe opportuno un raccordo tra le università e il mondo della produzione. Più nello specifico, per creare e sostenere i percorsi formativi servirebbe una collaborazione all’interno del sistema della formazione in raccordo anche con le industrie e con il mondo della scuola. Ciò, ovviamente, comporterebbe aspetti positivi, consolidan-

¹³ Camera dei deputati, *La Transizione Digitale della Pubblica Amministrazione*, <https://temi.camera.it>.

¹⁴ UNGARO S., *Istruzione e digitalizzazione documentale: le sfide che attendono scuola e università*, <https://www.forumpa.it>.

¹⁵ *Ibidem.*

¹⁶ *Ibidem.*

do i percorsi di formazione orientati alla ricerca industriale e all'innovazione, formando non solo i profili altamente qualificati, con grandi capacità di promuovere dei nuovi paradigmi produttivi, ma anche delle forme di *partnership* università-industria finalizzate alla realizzazione di percorsi formativi innovativi contestualizzati a specifici scenari di *business*.¹⁷

La didattica, la ricerca e il trasferimento tecnologico rappresentano i principali obiettivi delle università, e pertanto l'accesso alle varie fonti scientifiche funzionale all'acquisizione di conoscenze e capacità è stato progressivamente semplificato e migliorato. Tuttavia, le nuove tecnologie possono essere ulteriormente determinanti

*“nel migliorare la metodologia di utilizzo degli strumenti innovativi, reingegnerizzare i processi amministrativi, qualificare lo sviluppo di un ecosistema di applicazioni e servizi a supporto della digitalizzazione degli atenei, incrementare l'utilizzo di tecnologie digitali nella formazione e ottimizzare la metodologia e la capacità di interpretazione dei dati di reputazione”*¹⁸.

La costituzione del fascicolo elettronico dello studente universitario è disciplinata dagli articoli 10 e 11 del d.l. 179/2012, prevedendo l'utilizzo esclusivo di modalità informatiche, dal 1° marzo 2013, per i procedimenti relativi allo stato giuridico ed economico del personale della scuola.¹⁹ Questo strumento consente di migliorare tutti i servizi per gli studenti e il processo di automazione amministrativa, contenendo dati, documenti inerenti alla carriera di ciascuno.

L'introduzione del fascicolo elettronico dello studente rappresenta una misura aggiuntiva alla

“dematerializzazione delle procedure di gestione dell'offerta formativa, delle attività dei docenti e delle carriere degli studenti con sistemi informativi integrati che permettono di gestire il processo dalla progettazione all'erogazione”.²⁰

Per rafforzare le competenze digitali del personale delle Pubbliche Amministrazioni e del sistema universitario italiano, l'Agenzia per l'Italia Digitale e la Conferenza dei Rettori delle Università Italiane hanno sottoscritto

¹⁷ AGID+Team Digitale, *Strategia nazionale per le competenze digitali*, <https://docs.italia.it>.

¹⁸ MARINO F., *La digitalizzazione nelle università italiane*, in *Digitalic*, pubblicato il 9 novembre 2018, <https://www.digitalic.it>.

¹⁹ Parlamento Italiano, *Innovazione digitale nella scuola e nell'università*, <https://leg16.camera.it/522>.

²⁰ MARINO F., *La digitalizzazione nelle università italiane*, in *Digitalic*, pubblicato il 9 novembre 2018, <https://www.digitalic.it>.

un accordo con l'obiettivo di mettere a sistema competenze e patrimoni informativi propri anche al fine di massimizzare gli effetti sinergici e di coordinare le attività in materia di promozione della trasformazione digitale del sistema universitario e della ricerca. Tale collaborazione, vedendo come destinatari non solo le pubbliche amministrazioni, i Responsabili per la Transizione Digitale ma anche i neolaureati con la possibilità di attivare appositi tirocini, tenta di creare percorsi formativi sulle tematiche della transizione al digitale e del *project management*²¹.

Un intento confermato anche da Ferruccio Resta, Presidente della CRUI, il quale ha dichiarato che

*“L'università è sicuramente il luogo dove sviluppare e trasmettere le conoscenze cruciali per assicurare la sostenibilità della digitalizzazione anche dopo il 2026. Ma l'università da sola non basta. È sempre di più necessario che atenei, istituzioni e agenzie lavorino in sinergia, con una visione comune. Proprio in questa direzione va il rinnovo dell'accordo con AgID, che siamo fiduciosi fornirà lo stimolo giusto per considerare, di qui a qualche anno, il digitale come uno dei fondamenti della nuova normalità.”*²².

3. Analisi del percorso formativo del personale della giustizia non magistratuale

Negli Uffici giudiziari lavorano, fianco a fianco con i magistrati togati e onorari, molteplici figure professionali che con inquadramenti e mansioni tra loro diverse partecipano del funzionamento degli Uffici giudiziari.

I profili professionali in parola sono genericamente definiti «personale amministrativo», e svolgono mansioni che, pur non rientrando nel concetto di funzione giurisdizionale, sono funzionali al corretto svolgimento di essa.

Scorrendo il sistema di classificazione professionale di cui alla contrattazione collettiva e successivi Accordi integrativi, nonché quanto disposto normativamente sul punto, ritroviamo una pluralità di figure che vedono, come inquadramento meno elevato, l'Ausiliario (di Prima Area Funzionale)²³, per poi prevedere inquadramenti più elevati - rappresentati da profes-

²¹ Agenzia per l'Italia Digitale, *Nuova collaborazione AgID – CRUI per la trasformazione e l'innovazione digitale*, 8 novembre 2022, <https://www.agid.gov.it/>.

²² *Ibidem*.

²³ A cui è richiesta, per la selezione, l'assolvimento dell'obbligo scolastico, e che svolge attività semplici quali «attività ausiliarie e di supporto ai processi organizzativi e gestionali del proprio settore di competenza con l'ausilio degli strumenti in dotazione, anche informatici. Lavoratori che svolgono le seguenti attività: movimentazione fascicoli, oggetti, documenti,

sionalità di altissima specializzazione – figure quali, ad esempio, il Direttore Amministrativo (ex Direttore di Cancelleria)²⁴.

Di recente, il d.l. n.80 del 2021 ha introdotto i Funzionari addetti all’Ufficio per il Processo, pienamente equiparati per ogni diritto contrattuale ed economico al personale di ruolo eccezion fatta per il tipo di contratto che, per gli addetti all’UPP, è ad oggi previsto solo a tempo determinato.

Questi funzionari sono figure specializzate poiché professionalmente riconducibili al codice Istat 2.5.1.1.1 “*Specialisti della gestione nella Pubblica Amministrazione*”²⁵ e al codice Istat 2.5.2.2 “*Esperti legali in imprese o enti pubblici*”²⁶, per le quali è altresì previsto uno specifico mansionario²⁷.

e materiale librario; fotocopiatura e fascicolazione copie; ritiro e consegna corrispondenza; provvedono al ricevimento al pubblico»; cfr Allegati A e B - CCNL integrativo Ordinamento Professionale Dipartimento dell’Organizzazione Giudiziaria, del Personale e dei Servizi

²⁴ Per l’accesso a questa figura apicale è, infatti, necessario possedere la laurea magistrale o il diploma di laurea (vecchio ordinamento) in giurisprudenza, scienze politiche, economia e commercio o equipollenti, conoscere una lingua straniera, nonché saper utilizzare apparecchiature e applicazioni informatiche di *office automation* più diffuse i cui compiti sono così declinati: «Attività ad elevato contenuto specialistico nell’ambito delle procedure amministrative o giudiziarie al fine della realizzazione delle linee di indirizzo e degli obiettivi dell’ufficio definiti dal dirigente. Lavoratori cui è affidata la direzione e/o il coordinamento degli uffici di cancelleria o, nel loro ambito, di più reparti, quando la direzione dell’ufficio nel suo complesso sia riservata a professionalità appartenenti al ruolo dirigenziale; lavoratori cui sono affidate funzioni vicarie del dirigente, lavoratori preposti alle attività connesse alla formazione del personale. Nell’ambito delle proprie attribuzioni rappresentano l’Amministrazione e ne curano gli interessi. Nell’attività di collaborazione specializzata svolgono compiti di studio e ricerca e partecipano all’elaborazione dei programmi dell’Amministrazione, la realizzazione dei quali curano nell’ambito della propria competenza. Partecipano all’attività didattica dell’Amministrazione. Svolgono, dietro incarico, attività ispettiva in settori specifici attinenti alle proprie funzioni. Fanno parte di organi collegiali, commissioni e comitati operanti in seno all’Amministrazione ovvero ne curano la segreteria con piena autonomia organizzativa»; cfr Allegati A e B cit.

²⁵ Le professioni comprese in questa unità supportano le attività degli uffici dell’amministrazione statale, formulano proposte e pareri ai dirigenti da cui dipendono funzionalmente, curano l’attuazione dei progetti, delle attività amministrative e delle procedure loro affidate, supportando le attività del personale subordinato.

²⁶ Le professioni comprese in questa categoria affrontano, gestendo e supportando le attività di appositi uffici, gli aspetti legali propri delle attività di organizzazioni, imprese o della stessa Amministrazione Pubblica, rappresentandole e tutelandone - eventualmente - gli interessi nelle procedure legali, nei diversi gradi dei processi penali, civili ed amministrativi, stilando documenti, contratti e altri atti legali.

²⁷ Cfr. n.1 dell’allegato II al decreto-legge n.80 del 2021; Attività di contenuto specialistico: studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l’accertamento della

In ogni caso, quindi a prescindere dal profilo professionale e dall'Area Funzionale di appartenenza, il personale della Giustizia viene reclutato con appositi concorsi e, successivamente, formato *on the job* affiancandolo ai dipendenti esperti già presenti presso gli Uffici, e con l'ausilio di strumenti didattici e operativi come manuali, corsi di formazione, tirocini, seminari predisposti per specifica area professionale.

In tal senso si rileva che la "Direzione generale del personale e della formazione del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria, del personale e dei servizi", con cadenza annuale stila un apposito "Piano di formazione del personale della Giustizia". Il Piano de qua rappresenta lo strumento principale per perseguire gli obiettivi formativi afferenti alle diverse professionalità presenti nell'amministrazione²⁸.

Da quanto detto emerge che il percorso di formazione ed aggiornamento post arruolamento rappresenti già una realtà integrata a vari livelli, e che esistono *iter* formativi *post lauream* specifici per i ruoli della P.A. tra i quali spiccano i dottorati di ricerca e i corsi della Scuola Nazionale dell'Amministrazione (SNA).

Di contro, tuttavia, è da evidenziarsi la carenza di una specifica formazione in ambito universitario che prepari i laureandi che aspirano ad accedere alle P.P.A.A. e, in particolare, nell'amministrazione della Giustizia. Infatti, la formazione universitaria degli aspiranti dipendenti della Giustizia (non interessati alla carriera magistratuale) è la stessa dei futuri avvocati, magistrati o notai. Questa impostazione, seppur condivisibile in quanto crea una base comune di conoscenza minima del Diritto, tuttavia presenta un livello teorico e/o specialistico non funzionale all'acquisizione delle competenze utili per l'accesso ai ruoli dell'Amministrazione della Giustizia.

regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie.

²⁸ Piani dello stesso tipo vengono stilati anche per la Giustizia minorile e l'Amministrazione penitenziaria.

In tal senso, utilizzando una ricerca effettuata nell'ambito del Progetto StartUPP per un *report* sull'analisi dell'offerta formativa di alcune Università italiane e prendendo in considerazione, a livello esemplificativo, i piani di studio dell'Università di Genova e dell'*Alma Mater Studiorum* -Università di Bologna, si rileva quanto segue:

- nell'offerta formativa del dipartimento di giurisprudenza dell'Università degli Studi di Genova troviamo un corso di laurea triennale denominato "Servizi legali all'impresa e alla P.A." che però non presenta corsi o lezioni specifici e attinenti ai servizi legali per la P.A., evidenziandosi semmai un evidente preferenza per l'aspetto aziendalistico;

- l'offerta formativa del dipartimento di giurisprudenza dell'*Alma Mater Studiorum*- Università di Bologna presenta, anch'essa, un corso di laurea triennale denominata "Laurea in giurista per le imprese e la PA" che prevede corsi quali Sociologia giuridica nei processi economici e del lavoro, Tutela della *privacy*, Diritto amministrativo e degli appalti pubblici, Diritto penale dell'economia e della Pubblica Amministrazione, che conferiscono al corso un taglio attinente alle P.P.AA. seppur rimanendo un po' generalista.

Dunque, pur limitatamente all'analisi svolta presso le Università sopra citate, l'offerta formativa sembrerebbe di primo acchito necessitare di corsi di studi o singoli esami che preparino il laureando che voglia, a chiusura del ciclo di studi, entrare alle dipendenze dell'Amministrazione della Giustizia.

Quanto detto limita la preparazione specifica e, di conseguenza, si riverbera sulle *performance* dei neolaureati che, una volta assunti alle dipendenze dell'Amministrazione della Giustizia, necessitano di un periodo di formazione che impedisce loro di essere immediatamente, e pienamente, operativi nell'esercizio delle mansioni loro proprie.

Tali circostanze interessano oggi altresì le figura dei Funzionari addetti all'UPP che, nell'intendimento del legislatore, dovrebbero partecipare della funzione giurisdizionale propria della magistratura supportandola anche in operazioni delicate quali, ad esempio, la redazione delle bozze dei provvedimenti o la gestione delle istanze delle parti costituite.

4. *Placement* universitario e opportunità occupazionali: l'inserimento negli uffici giudiziari

Il corso di laurea magistrale in Giurisprudenza è ritenuto storicamente valido per la sua struttura didattica complessiva, tuttavia, se rapportato in via sistemica ad altri percorsi di studio magistrali, appare nel concreto poco

immediato in ragione delle lunghe tempistiche di inserimento nel mondo del lavoro dei neolaureati.

Infatti, uno svecchiamento della struttura organizzativa dell'offerta formativa finalizzata a una revisione degli insegnamenti classici in chiave più pratica e attuale, attraverso l'inserimento di laboratori di scrittura e redazione giuridica e di cliniche legali, sarebbe oltre che auspicabile anche tra le innovazioni più congeniali miranti all'avvicinamento degli studenti alle professioni legali in genere. Al contempo, quindi, tali modifiche sarebbero in grado di fornire una maggiore cognizione sia dell'attività forense sia del funzionamento degli Uffici Giudiziari.

A tal proposito, un importante ruolo dovrebbe rivestire il servizio di *placement* universitario – istituito già nel 1999²⁹ – idoneo alla circolazione dei curricula dei propri studenti e all'indirizzamento verso tirocini e *stage* formativi utili³⁰, purtroppo tuttora troppo poco sfruttato, poco pubblicizzato e di scarsa efficacia³¹.

L'occupabilità, in questo quadro, riveste una connotazione peculiare per i giovani e per far ciò si ha bisogno di informazioni dettagliate e pertinenti circa la conoscenza dei *trend* occupazionali di riferimento, tant'è vero che il *gap* presente tra mondo accademico e realtà professionale consiste ormai nei cosiddetti fenomeni della *overeducation* e dell'*overskilling*³² (riconducibili ad un totale disallineamento tra conoscenze – quasi prettamente teoriche – fornite dal sistema universitario e le richieste del mondo del lavoro) che inducono, soprattutto i giovani laureati e i dottori di ricerca, al preoccupante rischio della dequalificazione per via di un inserimento in attività

²⁹ Sul punto cfr. BIAGI M., *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità?*, in *DRI*, 2002, n. 2, 343-356, e ora in MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T., *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003 e GELMINI REGGIANI P., TIRABOSCHI M. (a cura di), *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006, parte II, sono presenti diversi contributi che trattano e approfondiscono il ruolo e la funzione del placement universitario.

³⁰ Cfr. Commissione europea, *Comunicazione su Nuove competenze per nuovi lavori. Prevedere le esigenze del mercato del lavoro e le competenze professionali e rispondervi*, COM(2008)868, 16.12.2008.

³¹ Per approfondimenti vd. E. BELLEZZA E., CARAGNANO R., MASSAGLI E., SPATTINI S., TIRABOSCHI M., *Opportunità occupazionali dei giovani: il ruolo del placement universitario*, ADAPT, XXIII Edizione, Modena, 2011, frutto di un lavoro di ricerca dell'Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali.

³² FLORO E.C., PASTORE F., "Troppo educati per lavorare" in Riv. Online Lavoce.info, 2013, <https://lavoce.info/archives/11660/troppo-educati-per-lavorare/>.

lavorative ove le loro potenzialità risultano non soltanto “sottoutilizzate” ma anche “sottopagate”.

Dinanzi a tali evidenze, le Università, anche alla luce delle esigenze nuove del Ministero della Giustizia rese manifeste dai programmi del PNRR e dalle nuove professionalità richieste, sono chiamate ad offrire una formazione professionale più efficace, pratica, valorizzante e coerente con i fabbisogni.

Il raggiungimento degli obiettivi di abbattimento dell’arretrato e delle pendenze e, in genere, di una maggiore efficienza del Sistema Giustizia è, ormai, dal 2021 divenuto una vera e propria urgenza a scopo del suo corretto funzionamento. Esigenze, queste, che hanno portato a una massiccia immissione di giovani nel mercato del lavoro (con retribuzioni adeguate alle mansioni svolte) coerentemente al sistema di garanzie offerte ai lavoratori dalla legislazione eurounitaria.

I nuovi profili professionali degli addetti all’ufficio per il processo e le ulteriori unità di personale con varie qualifiche (nuove anch’esse) tecniche e giuridico-amministrative appaiono, sin da prima della loro stessa assunzione, fondamentali non solo per la definizione delle altre linee di progetto in materia di sussidio all’attività giurisdizionale, di digitalizzazione e di edilizia giudiziaria, ma anche per supportare le cancellerie nella gestione del maggior carico di lavoro.

L’esigenza di rimpinguamento dell’organico degli Uffici Giudiziari, la cui mancanza ha comportato l’accumularsi di arretrato in tutti i gradi di giudizio, potrebbe essere la giusta “occasione” per donare alla carriera giuridica una nuova appetibilità ormai perduta nel tempo (come dimostrato dal calo degli iscritti ai corsi di laurea in Giurisprudenza e affini) che conduce a una continua migrazione di studenti dai banchi delle facoltà giuridiche verso le aule di quelle tecnico-scientifiche di più immediato inserimento.

Difatti, sin dall’istituzione delle anzidette nuove figure professionali, reclutate con concorso pubblico, è stata fortemente ed espressamente voluta l’assunzione dei giovani negli Uffici di Giustizia, ciononostante continuano a coesistere posizioni e condizioni che potrebbero, se riviste, sia invogliare tanti neolaureati intenzionati ad avvicinarsi al Sistema Giudiziario e ad approcciarsi al mondo della Pubblica Amministrazione sia essere fonte di valido supporto agli Uffici.

Per giungere a tale sinergico risultato a mezzo di modifiche migliorative e, soprattutto, di soluzioni ottimali di riorganizzazione delle figure giovani introdotte negli Uffici, è necessario analizzare in via incrociata la loro predisposta struttura con le criticità funzionali sorte in corso d’opera.

In ragione del fatto che il personale UPP di nuova nomina necessita di una formazione pratica specifica sulle attività da svolgere e, in virtù della natura stessa della sua definizione e del suo inserimento, la principale e funzionale revisione dell'Ufficio deve necessariamente riguardare il requisito della stabilità poiché, seppur ripetutamente accostato ad esigenze temporanee e di urgenza, nei fatti ha trovato tutt'altro riscontro.

Difatti, a rigor di logica, al termine dell'incarico la nuova formazione di arretrato sarebbe del tutto inevitabile con la conseguenza che, a distanza di già pochi mesi, è prevedibile si verifichi la riproposizione dello stesso problema nelle medesime condizioni e misure.

Peraltro, con la sola stabilizzazione degli impiegati introdotti, si porrebbe fine alla diaspora degli addetti verso incarichi a tempo indeterminato presso altri enti col risultato, per il Ministero della Giustizia, non solo di una perdita di personale già in parte "formato" a sue spese ma anche di un rallentamento dettato dai fisiologici tempi di adattamento di una nuova figura in una del tutto nuova posizione.

L'apporto stabile e duraturo dell'addetto all'Ufficio per il processo, dunque, guidato dall'integrazione di una maggiore settorializzazione dei compiti e da un aumento delle responsabilità, gioverebbe tanto al raggiungimento degli obiettivi per cui ha ragione d'essere con incremento dell'occupazione giovanile di settore, quanto alla definitiva e concreta realizzazione di una Giustizia non solo efficace ma anche efficiente.

Sul punto, decisiva risonanza potrebbe avere una rivisitazione dell'ormai poco appetibile esperienza di *stage* presso gli Uffici Giudiziari ex art. 73 d.l. 69/2013 (ad ora di interesse per i soli studenti che puntano alla magistratura), in modo da rendere questi tirocini non solo più richiesti ma anche più spendibili e di maggior utilità per Tribunali e Corti d'Appello prima e per altri Enti pubblici e statali poi, così avendo la possibilità di disporre di assistenti qualificati, oggi indispensabili.

Inoltre, uno dei principali motivi che rende privi di attrattiva i tirocini (e la pratica forense presso gli studi legali privati), come attualmente disciplinati, è la mancanza di ogni remunerazione economica senza tralasciare il fatto che tale tirocinio non offre più neppure una prerogativa di accesso al concorso in magistratura ma solo una mera opportunità di conoscenza del lavoro giudiziario "sul campo" (senza tener conto della necessaria e contemporanea frequenza dei corsi di specializzazione appositi e della preparazione teorica personale).

Bisognerebbe, dunque, tentare un approccio differente e in un'ottica nuova e maggiormente gratificante dei percorsi giuridici che, se integrati

con semestri pratici nel corso degli anni accademici, potrebbe finalmente porre le nuove leve di fronte ad opportunità rivoluzionarie e maggiormente valorizzanti e non più esclusivamente dinanzi alla possibilità unica di sfiancanti e interminabili tirocini non retribuiti.

Tale suggerito nuovo inquadramento vedrebbe l'evoluzione del contratto di tirocinio in vero e proprio Contratto Statale di Formazione e Lavoro - almeno biennale - inserito tra i contratti di lavoro flessibile delle P.A. dall'art. 36, co. II del d.l. n. 165/2001 a causa mista e il cui valore economico-sociale è rappresentato dal programma di istruzione e dallo scambio tra prestazione lavorativa e retribuzione, esattamente come avviene per le specializzazioni mediche (verso cui la corsa dei neolaureati aspiranti specialisti, infatti, è costante, permanente ed assicurata).

Il momento della formazione, di stretta pertinenza dell'Amministrazione e senza oneri pedagogici a carico del personale magistratuale diversi dalla condivisione di conoscenze connaturata fisiologicamente al lavoro di *équipe*, costituendo il vero e proprio momento di qualificazione altamente specializzante, comporterebbe non solo un'esperienza di affiancamento ai magistrati ma anche un preliminare studio e approfondimento giurisprudenziale, dottrinale e di ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte. In via principale, però, l'attività di collaborazione consisterebbe anche in un'esperienza di forte supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio, con monitoraggio dei risultati in stretto raccordo con il personale addetto alle cancellerie. In tal modo il lavoro di vero e proprio supporto alla Magistratura rimarrebbe prerogativa essenziale degli UPP, i quali vedrebbero, a loro volta, finalmente una più puntuale definizione dei loro compiti lontani da sovraccarichi di impegni tecnici e amministrativi.

Tale strumento, dunque, fungerebbe sia da risposta alle esigenze degli Uffici di continuità e disponibilità del personale sia sarebbe anche finalizzato alla formazione di future figure *paralegal* altamente specializzate con titolo spendibile in un buon numero di pubbliche amministrazioni statali.

Al termine di questo periodo di formazione (con le opportune verifiche intermedie e prova finale d'esame) è usualmente prevista soluzione automatica del contratto alla scadenza prefissata ma, essendo lo scopo di questa tipologia sinallagmatica quella di favorire l'inserimento professionale, la sua utilità sarebbe da rinvenirsi nel rilascio di un diploma di specializzazione per giuristi in area legale ed amministrativa nonché titolo di preferenza per l'accesso alla magistratura onoraria e nei concorsi pubblici con attribuzione di punteggio aggiuntivo.

Inoltre, al termine del rapporto di lavoro con CFL, l'Ufficio – come accade in qualsivoglia amministrazione – deve produrre la certificazione sui risultati formativi conseguiti dal lavoratore e, a fronte della positiva certificazione, questi potrà trasformare il Contratto di Formazione e Lavoro in un contratto a tempo indeterminato dopo aver disciplinato, previa concertazione, i criteri per l'accertamento selettivo dei requisiti attitudinali e professionali richiesti in relazione alle eventuali posizioni scoperte da ricoprire.

Soluzione, questa, a garanzia oltre che di un miglioramento dell'efficienza degli Uffici Giudiziari anche della riduzione dei troppo lunghi tempi intercorrenti tra il conseguimento del titolo e una prima occupazione lavorativa dignitosa, soddisfacente e in linea con il percorso di studi.

5. Conclusioni

Rispetto a tutta questa visione di insieme e a questo impianto di linee di azione che toccano i profili dell'offerta formativa per i giuristi italiani, quelli della digitalizzazione (ormai non più alternativa ma prassi burocratica) e, infine, quelli delle opportunità occupazionali negli Uffici Giudiziari per i quali si prevede la tendenza alla specializzazione del personale dell'implementazione dell'Ufficio per il Processo, parrebbe, dunque, opportuna e necessaria un'approfondita rivisitazione dell'offerta formativa universitaria.

Il processo di trasformazione che sta interessando il sistema giudiziario appare immediatamente come unico ponte capace di offrire non soltanto una trasmissione agli studenti di tutte le capacità essenziali allo svolgimento pratico del lavoro del giurista, ma anche di una formazione finalizzata a permettere il raggiungimento di un livello di preparazione che sia in grado di consentire a chi ne dispone di affrontare la costante innovazione globale semplicemente traslando sul piano lavorativo gli strumenti interdisciplinari, già sperimentati nel corso della formazione.

In materia, riuscire a definire percorsi e metodi per concretizzare l'implementazione del funzionamento degli Uffici con un carattere di interoperabilità all'interno del sistema, permetterebbe di avviare, facendo leva conoscitiva ed esperienziale, una innovazione totalizzante del servizio offerto dai Tribunali e dalle Corti di Appello, in considerazione sempre di tutte le esigenze delle parti coinvolte e delle criticità assolutamente non trascurabili evidenziate.

Una soluzione, elaborata per rispondere alle nuove esigenze della giustizia, è suggerita dal modello di formazione applicato dall'*École de droit di*

SciencesPo, a Parigi³³: tale progetto sperimentale è finalizzato alla creazione di un “giurista critico”, capace di muoversi in un contesto globale, adeguatamente preparato sul piano intellettuale ed ugualmente capace di rispondere alle nuove esigenze richieste dall’innovazione.³⁴

Più in particolare, il modello pedagogico di *SciencesPo* affiana due tipologie teoriche totalmente divergenti, ma poste sullo stesso piano: una valorizza l’insegnamento pratico del diritto (il c.d. *learning by doing*), riconoscendo un ruolo principale nella formazione giuridica alle cliniche legali, nonché a qualunque esperienza di taglio tecnico-pratico; l’altra enfatizza la componente intellettuale del diritto, che favorisce la creazione di un giurista incline all’approccio con altre discipline, che interferiscono nella sfera del diritto (quali l’economia e le varie scienze sociali). Offrendo uno spazio equipollente alle due tipologie teoriche si ottiene un ottimo risultato, atteso che – per un verso – con le cliniche legali si consente agli studenti di entrare in contatto con l’effettiva trasversalità delle questioni giuridiche (basti pensare alle questioni ambientali che facilmente coinvolgono profili di diritto civile, di diritto amministrativo, di diritto internazionale, e magari anche di diritto costituzionale e di diritto penale), e – per altro verso – grazie all’incontro con discipline extragiuridiche si matura una diversa consapevolezza del diritto quale mezzo per analizzare ed interpretare i valori, le ideologie ed i conflitti, che animano la società.³⁵

Pare, dunque, che i tempi siano ormai abbondantemente maturi per aprire un tavolo di confronto al fine di vagliare percorsi di riforma con proposte risolutive concrete atte a migliorare l’efficienza degli Uffici Giudiziari e a ridurre le tempistiche di inserimento nel mondo del lavoro in virtù di un approccio olistico di esperienza e astrazione delle organizzazioni burocratiche contemporanee con la sana e diffusa convinzione che, tutto quanto sin qui detto e auspicato, debba essere fondato sul “*generale ripensamento dei caratteri della scienza giuridica e del ruolo del giurista nella società*”³⁶, alla luce dei consistenti e radicali cambiamenti succedutisi negli ultimi anni.

³³ JAMIN C., *La cuisine du droit. L’Ecole de droit de Sciences Po: une expérimentation française*, Lextenso éditions, Paris 2012.

³⁴ Cfr. JAMIN, *La cuisine du droit*, cit. nt. 32, pp. 163 ss.

³⁵ Per una discussione di questi profili, cfr. XIFARAS M., *Ce que l’Ecole de droit de Sciences Po n’est pas*, in «Grief. Revue sur les mondes du droit», 1 (2014), pp. 32 ss.

³⁶ RESTA G., *Quale formazione, per quale giurista*, in *La formazione del giurista. Contributi a una riflessione*, a cura di B. Pasciuta, L. Loschiavo, Roma TrE-Press, 2018, pp. 129-130.

Bibliografia

- BIAGI M., *Università e orientamento al lavoro nel doporiforma: verso la piena occupabilità*, in Dir. rel. ind. 2002
- BELLEZZA E., CARAGNANO R., MASSAGLI E., SPATTINI S., TIRABOSCHI M., “*Opportunità occupazionali dei giovani: il ruolo del placement universitario*”, ADAPT, XXIII Edizione, Modena, 2011
- FLORO E.C., PASTORE F., “*Troppo educati per lavorare*” in Riv. Online Lavoce.info, 2013, in lavoce.info.it
- GALGANO F., *Il diritto e le altre arti. Una sfida alla divisione fra le culture*, Editrice Compositori, Bologna 2009
- GELMINI REGGIANI P., TIRABOSCHI M., *Scuola, Università e mercato del lavoro dopo la riforma Biagi. Le politiche per la transizione dai percorsi educativi e formativi al mercato del lavoro*, Giuffrè, Milano, 2006
- JAMIN C., *La cuisine du droit. L'Ecole de droit de Sciences Po: une expérimentation française*, Lextenso éditions, Paris 2012
- MARINO F., *La digitalizzazione nelle università italiane*, in Digitalic, pubblicato il 9 novembre 2018, in www.digitalic.it
- MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T., *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, Milano, 2003
- PADOA-SCHIOPPA A., *Per una riforma della formazione universitaria di giurisprudenza*, in La formazione del giurista, Roma TrE-Press, 2018
- POTOTSCHNIG U., *Insegnamento, istruzione, scuola*, in «Giurisprudenza costituzionale», 1961
- RESTA G., *Quale formazione, per quale giurista*, in *La formazione del giurista. Contributi a una riflessione*, a cura di B. Pasciuta, L. Loschiavo, Roma TrE-Press, 2018
- RIGO E., MARELLA M.R., *Il diritto nel prisma delle cliniche legali: un antidoto alla crisi degli studi giuridici?*, in *Questione Giustizia*, 3/2019, in www.questionegiustizia.it
- STOLZI I., *Lo studio del diritto tra sapere, fare e saper fare*, in *Questione Giustizia*, 3/2019, in www.questionegiustizia.it
- TORCHIA L., *Il sistema amministrativo italiano*, il Mulino, Bologna, 2009.
- UNGARO S., *Istruzione e digitalizzazione documentale: le sfide che attendono scuola e università*, in www.forumpa.it
- XIFARAS M., *Ce que l'Ecole de droit de Sciences Po n'est pas*, in «Grief. Revue sur les mondes du droit», 2014
- ZENCPOVICH V. Z., *Una diversa idea del Corso di Laurea in Giurisprudenza*, in Roars, pubblicato il 19 aprile 2016, in www.roars.it.

2.7.

L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria

GIUSEPPE MARRULLI

1. Introduzione

La materia agraria è di competenza della Sezione Specializzata Agraria, istituita con la l. n. 320/1963, composta da giudici togati e da due esperti nominati dal Consiglio superiore della Magistratura tra dottori agronomi, periti agrari, agrotecnici e geometri.

La Sezione specializzata agraria è competente, ai sensi dell'art. 9 l. n. 29/1990, a conoscere «*tutte le controversie in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto*»; restano estranee, però, tutte le controversie relative, ad esempio, ai contratti per colture stagionali od alle liti in materia di affitto di azienda agraria. Tanto solleva dubbi in merito alle attribuzioni, in sede di competenza, riconosciute alla Sezione.

A riguardo, infatti, l'art. 409, co. 2, c.p.c., riconosce la competenza residuale al giudice del lavoro sulle controversie aventi un profilo prettamente agrario, come ad esempio rapporti di mezzadria, colonia parziaria e compartecipazione agraria, facendo salva la competenza preesistente ed esclusiva della sezione in merito a tutte le altre controversie agrarie.

L'art. 9 l. n. 29/1990 dispone, altresì, che il processo agrario è retto dal rito del lavoro, e dunque ad esso si applicano gli artt. 409 e ss. c.p.c.

Previa disamina della competenza riconosciuta alla sezione specializzata agraria e del rito processuale del lavoro adottato in materia agraria, si avrà modo di esaminare il ruolo degli Addetti all'Ufficio per il Processo all'interno della Sezione, con conseguente analisi dei dati statistici inerenti le controversie introdotte dinanzi alla stessa, in un'ottica più ampia di analisi dei flussi di ingresso e della classificazione sistemica delle pendenze in sede civile presso il Tribunale di Bari.

2. Contenzioso agrario e competenza ordinaria - La Sezione Specializzata agraria

La cognizione delle controversie agrarie spetta non solo al giudice ordinario del lavoro e alle Sezioni specializzate agrarie istituite presso il Tribu-

nale e la Corte d'Appello, ma anche, ad esempio, al Commissario liquidatore degli usi civici, qualora si discuta della natura delle terre in proprietà collettiva.

Partendo da quest'ultimo, il Commissario liquidatore degli usi civici è un giudice istituito con la l. n. 1766/1927, avente il compito precipuo di accertare, valutare e liquidare i diritti di uso civico che gravano sulle terre rientranti nella proprietà privata, sciogliere le promiscuità tra comuni, operare la rivendicazione, la verifica e la reintegra dei demani civici e giudicare anche sulle controverse posizioni di diritto soggettivo, riconoscendogli funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali.

La relazione ministeriale per la conversione in legge dei dd.l.l. nn. 751 e 1484 del 1924 (convertiti nella l. n. 1766/1927), definisce il commissario come

«una magistratura speciale e temporanea» la quale «trattandosi di materia di liquidazione e di stralcio ... che implica cognizioni che ormai sono diventate patrimonio di pochi ... sembrò l'organo più adatto a risolvere in termine breve e con unicità di indirizzo tutte le possibili questioni»¹;

secondo prevalente dottrina e giurisprudenza, tale figura eserciterebbe, dunque, una giurisdizione "speciale"².

La peculiarità del liquidatore consiste nel fatto che, pur essendo tradizionalmente considerato un giudice speciale, è scelto tra i magistrati ordinari e designato dal Consiglio Superiore della Magistratura³.

Con il d.p.r. n. 11/1972, le funzioni amministrative dei commissari sono state demandate alle Regioni e pertanto la competenza del commissario liquidatore si è ristretta alle attività giurisdizionali, come ad esempio le questioni concernenti l'esistenza, la natura e l'estensione dei diritti, la rivendicazione delle terre o la qualità demaniale del suolo, ovvero quei giudizi sulla "qualitas soli"⁴.

Infine, è bene aggiungere che il processo commissariale si svolge secondo le forme del rito civile ordinario, salvo le deroghe previste dalla disciplina speciale.⁵

¹ Relazione ministeriale per la conversione in legge dei decreti n. 751 e 1484 del 1924, in *La nuova legge sugli Usi Civici coi lavori preparatori*, Roma, 1928, pp. 11 ss.

² TARANTINO R., *Sul potere di iniziativa d'ufficio del Commissario per gli usi civici*, in *www.judicium*, 2020.

³ Per una approfondita disamina v. R. TARANTINO, *I commissari liquidatori degli usi civici. Quale futuro? (Trent'anni dopo)*, in corso di pubblicazione in *Giusto proc. civ.*

⁴ GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, Torino, 2022, nona edizione, pp. 406 ss.

⁵ PERINELLI A., *Il processo davanti al giudice degli usi civici e i poteri di iniziativa*

L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria

Spetta, invece, al Tribunale ordinario, il procedimento diretto ad ottenere l'accertamento dell'avvenuta usucapione speciale agraria, nonché il procedimento diretto ad ottenere il riconoscimento del diritto di affrancazione attribuito all'enfiteuta e al colono miglioratario, ed anche le controversie in tema di concorrenza sleale e di segni distintivi di natura privata come i marchi.

Alla Sezione specializzata agraria, di contro, spettano, come vedremo, «*tutte le controversie in materia di contratti agrari*».

La SSA è stata istituita con la l. n. 320 del 1963 presso i tribunali e le corti d'appello ed è composta da giudici togati (tre per il Tribunale e tre per la Corte d'Appello) e da due esperti tra dottori agronomi, periti agrari, geometri e agrotecnici, nominati dal Consiglio superiore della magistratura⁶.

La competenza per materia ad essa riconosciuta si estende ai giudizi di cognizione, anche cautelari, sino all'opposizione all'esecuzione; risulta, invece, esclusa l'opposizione agli atti esecutivi.

L'oggetto della competenza della sezione specializzata viene individuato dalla l. 14 febbraio 1990, n. 29, art. 9, il quale prevede che:

«*Tutte le controversie in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto sono di competenza delle sezioni specializzate agrarie di cui alla legge 2 marzo 1963, n. 320, ed assoggettate al rito di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile.*

Restano comunque salve le competenze di cui alla legge 22 luglio 1966, n. 607, e successive modificazioni ed integrazioni».

Appare subito evidente come la norma sia generica riguardo alla competenza in materia agraria e, pertanto, si è stabilito⁷ che la competenza funzionale inderogabile delle sezioni specializzate agrarie si estende a tutte le controversie che implicano l'accertamento, sia positivo che negativo, di rapporti soggetti alle norme vigenti in materia di contratti agrari, in special modo l'accertamento delle caratteristiche e della natura del rapporto, senza che, nella introduzione del giudizio, le parti siano tenute ad indicare, specificamente ed analiticamente, la natura del rapporto oggetto della lite, essendo il giudice specializzato chiamato a conoscere anche delle vicende che richiedono l'astratta individuazione delle caratteristiche e del *nomen iuris* dei rapporti in contestazione, pur nella eventualità che il giudizio si risolva in una negazione della natura agraria della instaurata controversia.

d'ufficio, consultabile al sito: <https://demaniocivico.it/>.

⁶ Per una attenta ricostruzione storica v. NAPPI P., *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Milano, 1994, pp. 125 ss.

⁷ Cass. 12.11.2010, n. 22944.

Inoltre, secondo costante giurisprudenza⁸, si esclude tale competenza nella sola ipotesi in cui risulti dagli atti, *prima facie* - quindi senza necessità di ulteriori indagini al riguardo - che l'eccezione circa l'agrarietà del contratto appaia manifestamente infondata, e che l'eccezione d'incompetenza sia stata formulata a scopo meramente dilatorio⁹.

Non solo, si è stabilito che sono ricomprese, nella competenza della sezione specializzata agraria, anche le controversie sui seguenti oggetti: attribuzione della qualifica "agraria" al contratto avente ad oggetto un terreno rustico¹⁰; richiesta di risarcimento danni per violazione degli obblighi derivanti dal contratto di affitto di fondo rustico¹¹; individuazione delle obbligazioni di un contratto di pascolo di durata superiore ad un anno¹²; quantificazione del canone per l'utilizzazione agro-silvo-pastorale dei terreni di proprietà di enti pubblici territoriali¹³; richiesta di rilascio di una parte del terreno necessaria per la ricostruzione della casa colonica¹⁴; determinazione dell'indennità per miglioramenti realizzati dal concessionario¹⁵; risarcimento dei danni per ritardata restituzione del fondo rustico oggetto del contratto agrario cessato¹⁶; ripartizione dell'accrescimento del bestiame e degli altri prodotti e utili in un contratto di soccida¹⁷; risoluzione del contratto per inadempimento degli obblighi relativi, dopo che si è conclusa la specifica procedura disposta dall'art. 5 della l. n. 203/1982¹⁸.

Esulano, invece, le controversie aventi per oggetto un terreno rustico non destinato, però, all'esercizio imprenditoriale dell'attività agricola¹⁹.

Alla Sezione specializzata agraria, come rilevato, non appartiene solo la cognizione ordinaria, ma anche quella cautelare, in virtù della disposizione generale espressa dagli artt. 669 *ter* e 669 *quater* c.p.c. secondo cui al giudice competente per merito va proposta la domanda di un provvedimento cautelare.

⁸ Cass., 5.2.2015, n. 2069.

⁹ NAPPI P., *Processo Agrario*, in *Diritto on-line*, 2016, Treccani.

¹⁰ Cass. 13.01.2005 n. 562.

¹¹ Cass. 23.10.1989 n. 4305.

¹² Cass. 02.08.2004 n. 14792.

¹³ Cass. Sez. Un. 01.12.1994 n. 10242.

¹⁴ Cass. 15.05.1992 n. 5760.

¹⁵ Cass. 19.01.2001 n. 736.

¹⁶ Cass. 20.08.1990 n. 8486.

¹⁷ Cass. 08.06.1999 n. 5613.

¹⁸ GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, cit. 418 ss.

¹⁹ Cass. 13.01.2005 n. 562.

L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria

È di competenza della Sezione specializzata agraria anche il giudizio di opposizione, in virtù dell'art 9 l. n. 29/1990, nonché di giurisprudenza ormai consolidata secondo cui, ad esempio, la sezione è competente per l'opposizione all'esecuzione per rilascio di fondo rustico²⁰, per cui è ormai *ius recetum* che l'opposizione all'esecuzione del titolo di rilascio di un fondo rustico è di competenza della Sezione specializzata quando si "oppongono" sia l'esistenza di un contratto agrario che le specifiche disposizioni sostanziali che ne disciplinano il contenuto²¹.

Non è competente, invece, nell'opposizione agli atti esecutivi, poiché in tale situazione viene messa in discussione la modalità dell'esecuzione, e pertanto le questioni sono estranee alla materia agraria.

Spetta, altresì, alla SSA la competenza ad emanare provvedimenti di sequestro, di denuncia di nuova opera e di danno temuto, di accertamento tecnico preventivo e i provvedimenti di urgenza ex art. 700 c.p.c. (*ante* riforma Cartabia: d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149).

Infine, il Tribunale ordinario è competente dei procedimenti possessori, anche in riferimento a beni che costituiscono l'oggetto di rapporti agrari resta²².

3. La disciplina processuale delle controversie agrarie

L'art. 409 c.p.c., al n. 2, contempla, tra le controversie soggette alle disposizioni del rito del lavoro, i

«rapporti di mezzadria, di colonia parziaria, di compartecipazione agraria, di affitto a coltivatore diretto, nonché rapporti derivanti da altri contratti agrari, salva la competenza delle sezioni specializzate agrarie».

Dalla disposizione normativa in parola emerge la difficoltà di definire confini netti tra la competenza del giudice del lavoro e le sezioni specializzate agrarie²³.

Tale problematica è stata in un primo tempo superata con la l. n. 203/1982, che ha stabilito la conversione dei contratti di mezzadria, colonia parziaria, compartecipazione agraria e soccida in contratti di affitto ed ha confermato la competenza delle sezioni specializzate agrarie su tutte

²⁰ Cass. 30.05.2001, n. 7399.

²¹ GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, cit. pp. 421 ss.

²² DALFINO D., *Le controversie individuali di lavoro*, in AA.Vv. *Processo del lavoro*, diretto da Cuzio Pietro, Di Paola Luigi e Romei Roberto, Milano, 2017, pp. 23 ss.

²³ DALFINO D., *Le controversie individuali di lavoro*, cit. pp. 23 ss.

le controversie in merito ai contratti di affitto, ed ha, infine, disposto, con l'art. 47, che

«in tutte le controversie agrarie si osservano le disposizioni dettate dal capo I del titolo IV del libro II del codice di procedura civile».

L'art. 9 della l. n. 29/1990, ha definitivamente esautorato la competenza del giudice del lavoro nella materia agraria stabilendo che

«tutte le controversie in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto sono di competenza delle sezioni specializzate agrarie di cui alla legge 2 marzo 1963, n. 320, ed assoggettate al rito di cui agli articoli 409 e seguenti del codice di procedura civile».

Tale contenuto viene ribadito dall'art. 11 d.lgs. n. 150/2011, rubricato "Delle controversie agrarie", il quale statuisce che

«le controversie in materia di contratti agrari o conseguenti alla conversione dei contratti associativi in affitto sono regolate dal rito del lavoro, ove non diversamente disposto dal presente articolo. 2. Sono competenti le sezioni specializzate agrarie di cui alla legge 2 marzo 1963, n. 320».

È opportuno specificare che le questioni relative ai rapporti tra il Tribunale in composizione ordinaria e la Sezione specializzata agraria sono questioni di competenza e non di giurisdizione, e, nel caso dell'eventuale incompetenza per materia di detta Sezione specializzata, trova applicazione la disciplina *ex art. 38 c.p.c.* Non solo, poiché ciò costituisce una questione di competenza e non di mera ripartizione degli affari all'interno di un unico ufficio giudiziario, è ammissibile il regolamento di competenza²⁴, anche quale conflitto negativo di competenza proposto con regolamento d'ufficio da uno degli organi giurisdizionali predetti nei confronti dell'altro, ciascuno escludente la propria competenza²⁵.

Pertanto, alle controversie agrarie si applica il rito del lavoro, il quale garantisce l'attuazione dei principi di oralità, immediatezza e concentrazione che contraddistinguono tale processo; va da sé che operano altresì le preclusioni e le decadenze proprie di questo rito²⁶.

Si applicano, dunque, al processo agrario le norme previste dal codice di procedura civile in merito, ad esempio, all'introduzione della causa, con

²⁴ Cass. 19.01.2001, n. 736.

²⁵ CASAROTTO G., *Le controversie agrarie nella disciplina dell'art. 11, D.P.R. 1° settembre 2011, n. 150*, in *Riv. diritto agrario*, anno XC, fasc. 3 - 2011, pp. 443 ss.

²⁶ LUISO F.P., *Il rito delle controversie agrarie e l'art. 409, n. 2, c.p.c.*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1994.

L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria

costituzione, intervento e preclusioni, alla lettura del dispositivo in udienza e alle norme che permettono una trattazione della controversia concentrata e orale, atta a garantire un rapporto più immediato tra giudici e parti²⁷.

Infatti, non bisogna dimenticare che il Collegio è composto da esperti in materia il cui contributo tecnico si estrinseca, in particolar modo, nella individuazione dei fatti rilevanti della controversia, agevolando, così, il compito del giudice togato nell'esercizio del proprio potere inquisitorio.

L'art. 2, co. 1 del d.lgs n. 150/2011 indica gli articoli del rito del lavoro che non si applicano nelle controversie agrarie, in particolare questo prevede che:

«Nelle controversie disciplinate dal Capo II, non si applicano, salvo che siano espressamente richiamati, gli articoli 413, 415, settimo comma, 417, 417-bis, 420-bis, 421, terzo comma, 425, 426, 427, 429, terzo comma, 431, dal primo al quarto comma e sesto comma, 433, 438, secondo comma, e 439 del codice di procedura civile».

Non solo, l'art. 11 d.lgs. n. 150/2011 contiene e accorpa in sé varie disposizioni processuali già formulate negli art. 46 e 47 n. 2 l. n. 203/1982.

Inoltre, a norma del suddetto art. 46, la Sezione specializzata agraria non può essere adita se prima non si sia svolto un tentativo di conciliazione.

Tale istituto è stato introdotto al fine di ridurre il numero delle controversie instaurande dinanzi al giudice agrario, acquisendo un ruolo di vero e proprio "filtro", la cui competenza è stata demandata all'Ispettorato agrario provinciale, competente per territorio, o all'organo regionale competente nella materia dell'agricoltura, e che ha come funzione principale quella di conciliare le parti.

4. Il ruolo dell'Addetto all'Ufficio per il Processo all'interno della Sezione Specializzata

Nell'ambito delle implementazioni organiche verificatesi nell'ultimo biennio, spicca l'introduzione di una nuova figura ibrida, che ha interessato anche le Sezioni Specializzate.

Si tratta dell'addetto all'Ufficio per il processo, profilo funzionale al raggiungimento degli obiettivi che il legislatore si è posto, quali l'abbattimento dell'arretrato e delle pendenze per garantire maggiore efficienza al sistema giustizia.

²⁷ GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, cit., pp. 426 ss.

Le attività che questa nuova figura è portata a svolgere sono caratterizzate da un elevato contenuto specialistico, così individuate dal decreto-legge:

*«studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie».*²⁸

Le peculiarità di questa figura di recente introduzione sono numerose, come già si è avuto modo di indicare, per quel che concerne le specifiche attribuzioni: la norma innanzi esaminata, infatti, consente di delineare una moltitudine di mansioni che l'Addetto all'Ufficio per il Processo è chiamato a svolgere.

In particolar modo essi sono chiamati a coadiuvare uno o più magistrati nella redazione di minute di provvedimenti, nonché nella preparazione delle udienze, ma anche a fungere da raccordo con le cancellerie. Ne consegue che l'apporto di questo nuovo personale, oltre ad avere un carattere "ambivalente", è anche di difficile delimitazione: avendo modo di approfondire, in concreto, il mansionario ad essi attribuito in ciascuna Sezione (ed in ciascun Tribunale o Corte di Appello), si potranno osservare sensibili differenze e discrasie. Ciò è dettato da un duplice ordine di ragioni: se, da un lato, la predetta norma risulta sufficientemente fluida da prestarsi a mutevoli interpretazioni, dall'altro, spetta ai singoli dirigenti verificare quali siano le specifiche criticità di ciascun ufficio e tentare di ovviare alle stesse mediante l'operato degli Addetti all'Ufficio per il Processo.

Con specifico riguardo alla Sezione Agraria presso il Tribunale di Bari, dalle ricerche e dagli approfondimenti all'uopo effettuati, è emerso che gli Addetti all'Ufficio per il Processo assegnati alla Terza Sezione (inclusiva della SSA) vengono prevalentemente investiti di compiti e mansioni che ineriscono altre materie (sempre di pertinenza della Sezione) allo scopo di

²⁸ D.l n. 80/2021, art. 11, co. 2.

L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria

consentire ai magistrati di dedicarsi personalmente alla trattazione delle controversie in ambito agrario.

Nel paragrafo successivo si avrà modo di evidenziare come l'apporto costruttivo e di sgravio del lavoro fornito dagli Addetti all'Ufficio del Processo ha consentito all'intera Sezione Terza di abbattere il numero dei procedimenti pendenti, risultando nel complesso dei carichi in essa iscritti, un significativo miglioramento statistico nell'anno 2022²⁹.

5. Analisi delle controversie agrarie dell'anno 2022 dinanzi alla Terza sezione del Tribunale di Bari, specializzata in materia agraria

Presso il Tribunale di Bari, le controversie in materia agraria sono affidate alla Terza Sezione. Come accennato, le mansioni assegnate all'Addetto all'Ufficio per il Processo, all'interno di detta Sezione, ineriscono prevalentemente le altre materie, sempre di competenza della stessa, quali ad esempio la responsabilità extracontrattuale o le locazioni, con la conseguenza che le controversie agrarie sono demandate, nella quasi totalità, ai magistrati.

L'apporto dell'Addetto UPP ha permesso ai magistrati, non solo di smaltire i procedimenti già instaurati snellendo il ruolo, ma anche di rendere più celeri tutti gli altri procedimenti che si sono instaurati negli ultimi anni³⁰.

Dai dati forniti dal Ministero della Giustizia emerge chiaramente l'apporto costruttivo di tale attività, in particolare in merito alle controversie in ambito agrario instaurate dinanzi alla Sezione specializzata agraria.

Restringendo il campo di analisi al 2022, anno della presa di servizio degli addetti UPP, emerge chiaramente come il ruolo inerente la suddetta materia si sia snellito sensibilmente.

Infatti, i procedimenti di primo grado definiti nel 2022 sono 19: di questi, 3 sono stati iscritti a ruolo nel 2016, due nel 2019, 1 nel 2020, 8 nel 2021 e 5 nel 2022; 10 si sono conclusi con sentenza, 3 risultano estinti, 2 sono stati ritenuti inammissibili ed 1 è stato archiviato, mentre solo un procedimento si è concluso con la conciliazione delle parti.

Emerge *ictu oculi* la celerità delle cause instaurate: infatti, prendendo come esempio una controversia iscritta nel 2016, essa ha avuto una durata pari a 2156 giorni, a fronte di un procedimento di più recente iscrizione, nell'ambito dei quali si è giunti a definizione con sentenza in soli 95 giorni.

²⁹ Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR - Anno 2022, in: www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/pnrr_relazione_monitoraggio_statistico_agg_dic2022.pdf

³⁰ *Ibidem.*

Per quel che concerne, invece, i procedimenti in materia agraria pendenti dinanzi al Tribunale di Bari, Terza Sezione Civile, al 31 dicembre 2022, questi sono 24.

Più nello specifico si osserva che: 2 procedimenti sono stati iscritti a ruolo nel 2018, 1 procedimento nel 2019, 2 nel 2020, 6 nel 2021 e 13 nel 2022³¹.

Emerge, dunque, che il numero delle controversie iscritte a ruolo non è ingente, e che il tempo impiegato per giungere alla risoluzione delle stesse è esiguo se rapportato alla media degli altri procedimenti aventi materie diverse da quella agraria.

6. Conclusioni

Alla luce di quanto rappresentato, si può concludere che il procedimento agrario, così come strutturato, permette una celere risoluzione delle controversie agrarie.

Infatti, tale speditezza è garantita, in primo luogo, dal tentativo di conciliazione dinanzi agli enti preposti, che, data l'obbligatorietà a pena di improcedibilità della domanda, riduce sensibilmente il numero delle cause iscritte a ruolo, e pertanto il ridotto numero di cause introdotte determina una più rapida definizione delle stesse.

In secondo luogo, l'applicazione del rito del lavoro, caratterizzato dall'oralità, dall'immediatezza e concentrazione degli atti processuali, permette alla Sezione sezione specializzata agraria di concludere in tempi celeri il procedimento.

Infine, non va dimenticato l'apporto costruttivo dell'Addetto all'Ufficio per il Processo all'interno della Sezione, con particolare riguardo alle attività, prettamente giuridiche, di studio dei procedimenti e predisposizione di schede riassuntive della controversia, di verifica della completezza del fascicolo e di stesura di bozze di provvedimenti, che, ad oggi, assicura un notevole abbattimento dell'arretrato e delle pendenze, rendendo più efficiente il sistema giustizia.

³¹ Dati forniti dal Ministro della Giustizia, anno 2022.

L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria

Bibliografia

- CASAROTTO G., *Le controversie agrarie nella disciplina dell'art. 11, D.P.R. 1° settembre 2011, n. 150*, in *Riv. diritto agrario*, anno XC, fasc. 3 – 2011;
- DALFINO D., *Le controversie individuali di lavoro*, in AA.VV., *Processo del lavoro*, diretto da Curzio diretto da Curzio Pietro, Di Paola Luigi e Romei Roberto, Milano, 2017;
- GERMANÒ A., *Manuale di diritto agrario*, nona edizione, Giappichelli, Torino, 2022, nona edizione.
- LUISO F.P., *Il rito delle controversie agrarie e l'art. 409, n. 2, c.p.c.*, in *Riv. trim. dir. proc. Civ.*, 1994;
- NAPPI P., *Tutela giurisdizionale e contratti agrari*, Giuffrè, Milano, 1994;
- NAPPI P., *Processo Agrario*, in *Diritto on-line*, Treccani, 2016;
- PERINELLI A., *Il processo davanti al giudice degli usi civici e i poteri di iniziativa d'ufficio*, in www.demaniocivico.it;
- TARANTINO R., *Sul potere di iniziativa d'ufficio del Commissario per gli usi civici*, in www.judicium, 2020;
- TARANTINO R., *I commissari liquidatori degli usi civici. Quale futuro? (Trent'anni dopo)*, in corso di pubblicazione in *Giusto proc. Civ.*;
- Relazione ministeriale per la conversione in legge dei decreti n. 751 e 1484 del 1924*, in *La nuova legge sugli Usi Civici coi lavori preparatori*, Roma, 1928;
- Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori PNRR - anno 2022, in giustizia.it.

PARTE 3

QUALITÀ ED EFFICIENZA NELL'AMMINISTRAZIONE DELLA GIUSTIZIA: PARTECIPAZIONE, MEDIABILITÀ, PREDITTIVITÀ

3.1.

L'innovazione sociale e l'economia civile nell'amministrazione della giustizia: gli Enti del Terzo Settore (ETS) e la giustizia minorile

SIMONA ATTOLLINO, GIOVANNI VITA*

1. L'Innovazione Sociale tra Sviluppo Sostenibile ed Economia Civile: verso l'Istituzionalizzazione di nuovi paradigmi

Nel corso degli ultimi venti anni i sistemi sociali, culturali ed economici dei Paesi Europei sono stati caratterizzati da profonde trasformazioni, favorite dai processi di globalizzazione e integrazione europea, accelerati da crisi ed eventi sistemici che hanno invocato la ricerca di paradigmi economici e sociali alternativi al modello di sviluppo dominante.

In questo contesto, sono progressivamente emersi nel dibattito scientifico, nella pratica sociale e nelle politiche pubbliche, concetti e prospettive teoriche e pratiche nuove, che traggono origine da radici storiche e percorsi culturali differenti: l'Innovazione Sociale, il Terzo Settore o Economia Sociale, lo Sviluppo Sostenibile e l'Economia Civile.

L'Innovazione Sociale, diffusa tra la fine del novecento e i primi venti anni del nuovo secolo, è considerata una *innovazione di rottura*¹ rispetto al passato, in quanto capace di favorire protagonismo comunitario e inclusione sociale, ovvero di promuovere un nuovo tipo di sviluppo, pensato *per i cittadini insieme ai cittadini*².

L'innovazione sociale è un concetto in continua evoluzione che presenta nella letteratura scientifica e nella prassi diverse definizioni³, tutte ricondu-

* (Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra gli Autori. Tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono stati scritti da Giovanni Vita; i paragrafi 3 e 4 da Simona Attollino).

¹ ZAMAGNI S., *Dal welfare della delega al welfare della partecipazione. Il Distretto di Cittadinanza come esempio evoluto di sussidiarietà circolare*, in *Le Giornate di Bertinoro per l'Economia civile*, Anno 2013.

² MAINO F. (2017), *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso* in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di) (2017), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, pp. 19-42.

³ Cfr. MOULERT F., MACCALUM D., MEHOMOOD A., HAMDOUCH A., *General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice*, in MOULAERT F., *The International Handbook of Social Innovation. Collective Action, Social*

cibili a un fenomeno di natura culturale, sociale ed economica che postula lo sviluppo di nuove collaborazioni sociali utili alla elaborazione di soluzioni in grado di rispondere in modo più efficace alle istanze dei cittadini, promuovendone la partecipazione e rafforzando la loro capacità di agire.

Lo sviluppo dell'Innovazione Sociale è stato accompagnato e favorito dalla crescita delle organizzazioni private del "Terzo settore"⁴, ovvero le organizzazioni private che perseguono "finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale" (CTS, art. 4, comma 1)⁵. Tali Enti promuovono lo sviluppo delle relazioni sociali tra i membri della comunità di appartenenza e sono mossi da principi democratici e di giustizia ed equità sociale.

Il concetto di Sviluppo Sostenibile, definito per la prima volta sulla fine degli anni Settanta come "uno sviluppo che soddisfa i bisogni del presente senza compromettere la capacità delle generazioni future di soddisfare i propri"⁶, ha subito nel corso degli anni una continua evoluzione nell'ambito di una concertazione che ha coinvolto tutti i Paesi membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, portando nel 2015 alla adozione dell'Agenda 2030, un set di obiettivi di sviluppo sostenibile da raggiungere entro il 2030, un programma di azione che contempera sviluppo economico, tutela dell'ambiente e progresso sociale⁷.

L'Economia civile, infine, è una prospettiva culturale che affonda le sue radici nell'umanesimo civile del Quattrocento, sviluppandosi a fasi alterne fino all'Illuminismo italiano, milanese e soprattutto napoletano⁸. Tale prospettiva si fonda sui principi di reciprocità, fiducia pubblica e fraternità, sostenendo l'affermazione di un mercato in cui le relazioni sociali siano costitutive delle relazioni economiche, ed entrambe le relazioni, economi-

Learning and Transdisciplinary Research, MOULERT F. et al., 2013; MULGAN G., *The Process of Social Innovation*, in *Innovations Technology Governance Globalization*, MIT Press, 2006; MURRAY R., CAULIER-GRICE J., MULGAN G., *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, Nesta, 2019.

⁴ ETZIANI A., *The Third Sector and Domestic Mission*. Public Administration Review (1973).

⁵ D. Lgs. 3 luglio 2017, n. 117 "Codice del Terzo Settore, a norma dell'articolo 1, comma 2, lettera b), della Legge 6 giugno 2016, n. 106, in www.lavoro.gov.it.

⁶ WCDE, *United Nation World Commission on Environment and Development. Our Common Future*, The Brundtland Report (1987).

⁷ Cfr. ATTOLLINO S., "Le religioni nell'era della transizione ecologica: green economy e risparmio energetico", in FUCILLO A. e PALUMBO P. (a cura di) "Pluralismo confessionale e dinamiche interculturali. Le best practices per una società inclusiva", ESI, Napoli, 2023, pp. 1001-1025.

⁸ Cfr. BRUNI L., ZAMAGNI S., *L'economia civile*, Il Mulino, 2015.

che e sociali, siano orientate al bene comune, in quanto rapporti di mutua assistenza e di sostegno reciproco⁹.

I concetti e i paradigmi introdotti si sono progressivamente trasfusi, a misure alterne, – attraverso politiche, norme, procedimenti amministrativi e prassi, o pratiche, più o meno formali e/o consolidate - nei meccanismi di funzionamento delle istituzioni e delle organizzazioni pubbliche e private e, in generale, nei modelli di funzionamento dei sistemi ambientali e sociali del Paese.

L'elemento cardine di tale processo evolutivo, ovvero il momento che più di altri ha inciso sulla sua istituzionalizzazione o caratura istituzionale, risiede nel principio di sussidiarietà orizzontale, sancito all'art. 118, c. 4, Cost., così novellato dalla Riforma del Titolo V del 2001, e in precedenza previsto solo nel diritto europeo. Il testo dell'articolo, al comma quarto stabilisce infatti che “*Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà*”¹⁰.

Il principio richiamato, si colloca al culmine di un percorso costituzionale caratterizzato dall'intreccio di una pluralità di fonti che tratteggiano lo statuto costituzionale del Terzo Settore (artt. 2 e 3 Cost.), e dalla dinamica relazionale in cui il singolo individuo/cittadino è inserito (e/o che agisce), in rapporto non solo con lo Stato ma anche con le formazioni sociali “*ove si svolge la sua personalità*” (art. 2 Cost.): una duplice prospettiva questa che fa della relazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore, una relazione di natura costituzionale¹¹.

Una relazione quella tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore, che muove dall'affermazione della soggettività e della libertà individuale, ovvero dal principio solidaristico, estrinsecandosi nel perseguimento dell'uguaglianza sostanziale, quale compito affidato dalla stessa Carta costituzionale alla Repubblica, articolata nella dimensione verticale e multi-attoriale (orizzontale), e in specie comprensiva del modello della cittadinanza attiva.

⁹ Cfr. VITA G., *Resilire per trasformare. Del Covid-19 e di altre condizioni difficili. Persone, comunità e cooperazione di credito per la resilienza trasformativa, civile e sostenibile*. Ecra, 2020.

¹⁰ Art. 118, comma 4, Costituzione della Repubblica Italiana, pubblicata nella GU n.298 del 27 dicembre 1974. Entrata in vigore il 1° gennaio 1948.

¹¹ VIMERCATI B., *Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione – Studi di teoria e ricerca sociale*, 2, 2023, p. 1-22.

Un modello riconosciuto di recente dal Consiglio di Stato nella sent. n. 1546/2019¹².

Il principio costituzionale in esame è stato così trasfuso nel processo di riforma del Terzo Settore avviato con la legge delega n. 106 del 6 giugno 2016, sviluppatosi con i successivi decreti attuativi e culminato nel D. Lgs. 117 del 3 luglio 2017, il c.d. Codice del Terzo Settore, che – come si detaglierà nel proseguo del presente lavoro - all’art. 55, c.1, specifica che “*in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità, [...] responsabilità ed unicità dell’amministrazione*” le modalità di coinvolgimento attivo degli enti del Terzo Settore avvengono “*attraverso forme di co-progettazione e co-programmazione e accreditamento*”.

2. La dinamica relazionale: *empowerment* e approccio sistemico-traformativo

Nel *frame* interpretativo introdotto, la dimensione relazionale assume una connotazione istitutiva dell’attività umana - la cui socialità si traduce in un’azione *positiva e responsabile* dell’individuo, riconosciuta anche dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 131 del 2020¹³ – contribuendo in tal senso alla declinazione *circolare* del principio di sussidiarietà.

Una prospettiva questa che accoglie modelli di gestione comunitari (ne è un esempio tipico il c.d. *secondo welfare*)¹⁴, in cui si afferma il *requisito dell’unicità dell’attività amministrativa* nella *qualità della condivisione* del profilo istituzionale dei soggetti che la esercitano.

Una lettura della dimensione relazionale di questo tipo aveva già scandito la nozione di Innovazione Sociale di impronta anglosassone, condivisa dalla Commissione Europea (BEPA-European Commission, 2010) e adottata nel Regolamento UE 1296/2013¹⁵, secondo la quale le innovazioni so-

¹² Consiglio di Stato, Sentenza n. 01546/2019, testo pubblicato in data 06/03/2019.

¹³ Corte Costituzionale Sent. 131 del 2020, Giudizio di legittimità costituzionale in via principale, Considerato in diritto, punto 4.

¹⁴ Cfr. MAINO F., *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso, in Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, www.secondowelfare.it.

¹⁵ Regolamento (UE) N. 1296/2013 del Parlamento Europeo e del Consiglio dell’11 dicembre 2013 relativo a un programma dell’Unione europea per l’occupazione e l’innovazione sociale “EaSI” e recante modifica della decisione n. 283/2010/UE che istituisce uno strumento europeo Progress di microfinanza per l’occupazione e l’inclusione sociale.

L'innovazione sociale e l'economia civile nell'amministrazione della giustizia

ciali “[...] *creano nuovi rapporti o collaborazioni sociali, fornendo un beneficio alla società e promuovendo la capacità di agire della stessa*”¹⁶.

Una visione comunitaria di cittadinanza che ha caratterizzato le politiche internazionali, europee e italiane. Un processo di istituzionalizzazione dell'Innovazione Sociale che assume carattere strategico, sistemico e trasversale, svolgendo un ruolo fondamentale anche per il conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile.

Lo sviluppo, e la conseguente progressiva istituzionalizzazione, dei fenomeni e dei paradigmi dell'Innovazione Sociale, del Terzo Settore e dello Sviluppo Sostenibile, ha portato in Italia alla nascita e diffusione di iniziative e *best practices* ad elevata componente innovativa, trasformativa e culturale; interventi che promuovono protagonismo civico e cooperazione sociale a base relazionale, rafforzando al contempo la capacità di agire e l'*empowerment* di persone, gruppi sociali più o meno formali, istituzioni e organizzazioni pubbliche e private.

La portata culturale dei fenomeni sopra descritti è intrinseca nella capacità di promuovere, tra i soggetti che animano la sfera pubblica e privata (persone, organizzazioni della società civile, imprese e Amministrazioni Pubbliche), relazioni sociali e istituzionali improntate al mutualismo, al sostegno reciproco e al bene comune, e, dunque, predisposte nel “*vincolo di appartenenza*” comunitaria, quale vincolo “*che connette l'individuo alla comunità degli uomini e che mira a contribuire costruttivamente a quel perenne processo di rimozione degli ostacoli che limitano lo sviluppo dell'umana personalità*”¹⁷.

Un vincolo che agito si fa attitudine al senso di appartenenza, capacità di favorire legami caratterizzati da *reciprocità* e *fiducia pubblica*, contribuendo alla valorizzazione e diffusione dei sentimenti di *gratuità* e *fraternità*, in quanto componenti istitutive della socialità del fattore umano.

È in questo senso che rileva il contributo del paradigma dell'Economia civile al percorso evolutivo rappresentato, integrandolo e/o supportandolo con una prospettiva fondata su principi o elementi concettuali radicati nella dinamica relazionale e nella socialità dell'essere umano; una prospettiva

¹⁶ BEPA-Bureau Of European Policy Advisers, *Empowering people, driving change. Social Innovation in the European Union*, European Commission (2010). Nel documento le innovazioni sociali sono definite come “*le innovazioni che hanno sia finalità sia mezzi sociali, e in particolare quelle che fanno riferimento allo sviluppo e all'attuazione di nuove idee (riguardanti prodotti, servizi e modelli) che rispondono a esigenze sociali e, contemporaneamente, creano nuovi rapporti o collaborazioni sociali, fornendo un beneficio alla società e promuovendo la capacità di agire della stessa*”.

¹⁷ VIMERCATI B., *ibidem*.

le cui radici antiche richiamano al presente il ruolo delle relazioni sociali autentiche, orientate al bene comune e, dunque, costitutive della cooperazione sociale e delle relazioni economiche, professionali e istituzionali.

I paradigmi rappresentati sono mossi dalla naturale tensione umana alla c.d. *generatività sociale*, definita in letteratura come *un modo di essere che promuove la libertà di agire dei singoli rafforzando la cooperazione sociale*¹⁸, o come *la capacità di contribuire positivamente alla vita degli altri*¹⁹.

Una libertà-capacità che si realizza nella dinamica relazionale, nella libertà del noi; una libertà agita in una relazione che abilita l'empowerment delle persone, delle organizzazioni e delle istituzioni che la sperimentano.

Una dinamica che trae origine, e muove, nella dimensione socio-culturale, quale necessario e ulteriore fattore, o asse strategico, trasversale capace di abilitare nei sistemi ambientali e sociali la cultura dell'umano, l'*empowerment* nella dimensione relazionale.

Nel contesto evolutivo descritto, il fenomeno dell'Innovazione Sociale, lo sviluppo del Terzo Settore e dell'Economia Sociale, lo Sviluppo Sostenibile e la diffusione della prospettiva dell'Economia Civile, incidono sul funzionamento dell'Amministrazione Pubblica, rendendola più vicina alle esigenze e ai bisogni dei cittadini, esprimendo impatti positivi in termini di efficienza, efficacia ed economicità dell'azione. Tali implicazioni toccano a vario titolo i metodi, i processi e gli strumenti di management e di amministrazione pubblica e privata, promuovendo l'implementazione di pratiche, programmi e modelli organizzativi innovativi e sostenibili dal punto di vista ambientale e sociale (si pensi al tema della responsabilità e della rendicontazione sociale, o alla riorganizzazione dei processi interni ed esterni delle aziende pubbliche e private orientate alla qualità totale in un'ottica di *governance* partecipata).

La domanda che ci si pone al termine del percorso evolutivo rappresentato è se tali principi, paradigmi e modelli sociali ed economici abbiano espresso, o possano esprimere, implicazioni positive nell'amministrazione della giustizia, nel funzionamento del sistema giudiziario e nella *governance* degli Uffici giudiziari. Ci si chiede, in particolare, quale possa essere nelle prospettive richiamate l'approccio all'innovazione in tema di giustizia. È

¹⁸ Cfr. GIACCARDI C., MAGATTI M., *Generativi di tutto il mondo unitevi. Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano, 2014.

¹⁹ Cfr. BECCHETTI L., SEMPLICI D., DE ROSA D., *Il ben-vivere tra responsabilità e generatività. Una nuova prospettiva di lettura degli indicatori di benessere delle province italiane*, Ecra, Roma, 2020.

possibile trasfondere taluni o tali principi e paradigmi nell'amministrazione della giustizia e nel funzionamento del sistema giudiziario? E in caso affermativo, in quale misura?

La risposta a tali quesiti appare articolata, e non può che muovere dall'idea di giustizia incarnata nelle istituzioni e nella cultura sociale, un punto di osservazione che richiama concetti in apparenza desueti rispetto ai fenomeni contemporanei, ma che può ampliare la prospettiva di intervento in tema di innovazione del sistema giudiziario, suggerendo o sollecitando la promozione e l'implementazione di un approccio integrale trasformativo in cui può assumere un ruolo determinante il Terzo Settore.

3. Il contributo del Terzo Settore al rilancio della crescita in Italia: bacino di risorse, capacità, idee

La riforma in materia di Terzo settore intervenuta con il D. Lgs n. 117 del 2017 consacra, nell'ambito dell'ordinamento nazionale, una categoria giuridica autonoma e definita - quella dell'Ente del Terzo Settore (d'ora in poi ETS) -, la cui affermazione giunge dopo decenni di storia in cui le organizzazioni del *no profit* italiano hanno agito e incrementato le proprie attività in termini di occupazione, servizi erogati, ambiti di intervento e dimensione economica.

A partire dal 2017, infatti, la novella legislativa che interviene a riordinare e revisionare organicamente la disciplina fornisce nuova linfa al sistema del pluralismo sociale, nella cui dimensione l'Ente del Terzo settore disvela tutte le sue potenzialità applicative, in linea – come si dirà - con quanto auspicato a livello sovranazionale e nel solco dell'affermazione del principio di sussidiarietà *ex art.* 118, quarto comma, della Costituzione.

Ciò ha segnato, a livello prima politico e poi normativo, il riconoscimento assunto dal complessivo comparto *no profit* per lo sviluppo sociale, culturale ed economico del Paese, mediante lo svolgimento di tutte quelle attività di *interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale*²⁰ che riguardano oggi una pluralità di ambiti, non più limitati soltanto ai tradizionali compiti di assistenza sociale o di contrasto alla povertà.

La tipizzazione dettagliata che la normativa fornisce rispetto alle attività - elencate dalla lettera a) alla lettera z) del comma 1 dell'art. 5) del D. Lgs n. 117/2017 - è particolarmente significativa della volontà legislativa di dare

²⁰ Art. 5, c.1, D. Lgs n. 117 del 2017.

risalto al profilo teleologico dell'organizzazione, contribuendo a dare puntuale sostanza alla figura dell'ETS: non già mero strumento e presidio della garanzia dei diritti fondamentali degli individui nei confronti dei quali esercita le sue peculiari funzioni, ma espressione di un "senso di prossimità" e di una capacità diffusiva di una prassi di solidarietà che contribuiscono ad incrementare una fetta di mercato decisiva per lo sviluppo e il progresso economico, culturale e umano della società contemporanea²¹.

Gli Enti del Terzo Settore rappresentano, in tal senso, gli agenti di cambiamento economico-sociale nella misura in cui si dimostrano capaci di intraprendere percorsi di crescita sostenibile, nella continuità dei propri valori generativi.

Molteplici e ulteriori sono, infatti, gli spazi di interesse generale che ormai gli Enti solidaristici occupano: la sanità, i servizi socio-assistenziali, lo sport, l'ambiente e la giustizia, solo per citarne alcuni, che fanno del malato, del disabile, del migrante e del cittadino leso nei suoi diritti e libertà fondamentali oggetto di maggiore attenzione, inserito e integrato nel contesto sociale ove prioritariamente le istituzioni pubbliche operano. Quest'ultime vengono in tal modo sollecitate e stimolate all'efficienza e all'efficacia delle proprie politiche, affinché l'individuo sia posto autenticamente al centro degli obiettivi nazionali: oltre al profilo strettamente economico e occupazionale, emerge lo spiccato *valore etico* e propulsivo del Terzo settore, legato alla capacità di generare capitale sociale e relazioni di fiducia, ovvero beni che producono un impatto benefico sia nelle dinamiche relazionali, sia in quelle istituzionali²². Esso contribuisce in maniera determinante alla coesione sociale e allo sviluppo del territorio, come ha chiarito di recente

²¹ Il bene comune e l'impegno in specifici ambiti di particolare rilevanza sociale sono stati, in realtà, obiettivi prioritari dell'azione della Chiesa cattolica che storicamente ha svolto attività caritative e solidale nel campo, ad esempio, dell'assistenza, della beneficenza, della salute, ecc. Sul punto, cfr. FOLLIERO M.C., *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community: la transizione*, Giappichelli, Torino, 2012; D'ANGELO G., *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Aracne, Roma, 2005, p. 198 ss.; FELICIANI G., *Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa*, in *Vita e pensiero*, 1994, n. 3, pp. 182 ss.. Infine, sia consentito rinviare a ATTOLLINO S., *Fede, cura, sanità. Contributo allo studio degli ospedali religiosi nel sistema sanitario nazionale*, Cacucci, Bari, 2020.

²² Sul concetto di sviluppo sostenibile fondato su una dimensione etica della società e sulla necessità che anche il sistema economico debba essere sostenuto da uno spirito solidale e cooperativo, da "un'etica della finanza" che punti sì alla crescita economica, ma non trascuri l'inclusione sociale Cfr. VENTRELLA C., ATTOLLINO S., *Etica delle religioni, diritti dei popoli e dignità sostenibile*, in AA.VV., *Letica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 173-215.

anche la Corte costituzionale con la sentenza n. 131 del 26/06/2020: una sentenza che consacra il coinvolgimento attivo di questi ultimi nelle attività di programmazione sociale di zona attraverso una modalità condivisa di gestione con lo Stato, così come già stabilito dagli articoli 55²³ e 56²⁴ del CTS in attuazione dei principi di sussidiarietà, cooperazione, efficacia, efficienza ed economicità. Il richiamato intervento giurisprudenziale ha consacrato la figura dell'ETS e il suo ruolo di collettore nei rapporti con la Pubblica Amministrazione, individuando i canali di interlocuzione e partenariato tramite diverse forme di accreditamento e convenzioni nel rispetto dei principi di trasparenza, imparzialità, partecipazione e parità di trattamento, previa definizione, da parte della P.A. procedente, degli obiettivi generali e specifici dell'intervento, della durata e delle caratteristiche essenziali dello stesso nonché dei criteri e delle modalità per l'individuazione degli enti partner.

Ciò sul presupposto del riconoscimento attribuito all'organismo *no profit* quale volano della crescita del Paese sia sotto il profilo sociale, per la natura dei servizi svolti, sia sotto quello economico e occupazionale; si tratta di un archetipo organizzativo che ha il vantaggio di promuovere un modello economico, oltre che sostenibile, anche socialmente responsabile e in linea con i valori della solidarietà e del civismo, in grado, quindi, di conciliare la crescita economica con il raggiungimento di specifici obiettivi sociali, quali, ad esempio, l'incremento occupazionale, l'inclusione e l'integrazione sociale.

In questo senso, l'individuazione di nuovi canali di dialogo con le istituzioni pubbliche e l'apparato burocratico coinvolge da vicino la figura dell'ETS, nelle sue variegate declinazioni e peculiarità (organizzazione di volontariato, associazione di promozione sociale, enti filantropici, impresa sociale, associazione, riconosciuta o non riconosciuta, fondazione, ente religioso), quale soggetto attivo nel modello di cooperazione delineato dalla riforma del 2017: un modello fondato sulla convergenza di obiettivi e sull'aggregazione di risorse pubbliche e private per la programmazione e la progettazione, in comune, di servizi e interventi diretti a elevare i livelli di cittadinanza attiva, di coesione e protezione sociale, secondo una sfera relazionale che si colloca al di là del mero scambio utilitaristico (art. 55 cit.).

In definitiva, a livello nazionale è chiara la necessità che lo Stato, non più unico titolare del bene comune, debba avvalersi di "partner di progetto" per dare risposta ai molteplici bisogni emergenti nella società moderna. Il

²³ Titolo VII. Dei rapporti con gli enti pubblici. Art. 55 CTS, *Coinvolgimento degli enti del Terzo settore*.

²⁴ Titolo VII. Dei rapporti con gli enti pubblici. Art. 56 CTS, *Convenzioni*.

potenziale, infatti, che il Terzo settore e, in generale, l'economia sociale, dimostra in termini di risorse, capacità e idee può consentire, oggi più di ieri nel *post* crisi da Covid-19²⁵, di rafforzare la rete dell'innovazione e della crescita, in linea con gli auspici posti a livello europeo²⁶.

Non si trascuri che anche la Commissione europea, già nel Piano di lavoro per l'anno 2021 dedicato al compito di “*guidare l'Europa attraverso la più grande trasformazione da più di una generazione a questa parte*”, aveva indicato come pilastri del suo programma, oltre ai temi del Green Deal e del futuro digitale dell'Europa, la necessità di un “*piano di azione per l'economia sociale che sostenga gli investimenti sociali, dia supporto agli attori dell'economia sociale e alle imprese sociali, per avviare nuove attività, sviluppare quelle esistenti, innovare, e creare occupazione*”.

La Commissione ha così sostenuto un *Action Plan for Social Economy*, sotto la responsabilità del Commissario al lavoro e alle politiche sociali, inserendo l'economia sociale e di prossimità tra i quattordici *cluster* industriali su cui basare il rilancio della crescita in Europa: il più recente Programma di lavoro della Commissione 2023 “*Un'Unione salda e unita*” prosegue sulla linea tratteggiata e fa espresso riferimento ad “*un'economia al servizio delle persone*” che contempra tutta una serie di misure a sostegno dello sviluppo del Paese in termini di sostenibilità ambientale e benessere con un impatto sulla qualità della vita e sull'inclusività, di cui i programmi presentati dai governi nazionali per l'utilizzo delle risorse di *Next Generation* EU dovranno tenere conto.

In questa complessiva e sinergica strategia di rilancio, le organizzazioni dell'economia sociale e solidale assumono un ruolo di primaria importanza perché conducono il sistema delle relazioni produttive nel binario della transizione ecologica, rafforzando l'inclusione sociale.

4. Focus area: ETS e amministrazione della giustizia minorile

L'amministrazione della giustizia è un comparto particolarmente sensibile e che necessita di interventi strutturali, in considerazione delle inefficienze logistiche e organizzative che oramai caratterizzano la funzione giurisdizionale, con un evidente impatto in termini di tutela del diritto

²⁵ Sul tema, diffusamente, cfr. VITA G., *Resilire per trasformare. Del Covid-19 e di altre condizioni difficili. Persone, comunità e cooperazione di credito per la resilienza trasformativa, civile e sostenibile*, op. cit.

²⁶ Cfr. VITA G., *La governance generativa per l'innovazione sociale*, in *Rivista Sindacalismo*, n. 41, 2019, pp. 27-41.

alla difesa dei cittadini e interesse legittimo al buon andamento dell'azione amministrativa.

Nel corso degli ultimi decenni, la scarsità delle risorse pubbliche investite nel settore - che ha di fatto limitato l'ammodernamento delle strutture logistiche deputate all'esercizio della funzione e gli investimenti nelle risorse umane - ha rappresentato un forte ostacolo alla crescita e all'efficientamento del comparto giudiziario, tanto da divenirne una questione sociale.

Dalla *spending review*, la crisi della giustizia, in questo ultimo significato, è legata alle difficoltà che l'ingranaggio incontra nel dialogare efficacemente con le altre parti del sistema istituzionale, anzitutto con la politica²⁷, ma anche con gli utenti finali, ovvero i cittadini²⁸, che restano gli autentici destinatari del servizio.

Quel "gioco organizzativo"²⁹ che è il processo con i suoi protagonisti (giudici, avvocati e personale amministrativo) è sottoposto a regole sempre più stringenti, che seguono i numerosi tentativi di riforma, talvolta senza esito, che si sono avvicendati negli ultimi anni³⁰, prioritariamente finalizzati allo snellimento e alla semplificazione delle procedure, ma destinati a restituire una nuova legittimazione al potere giudiziario³¹.

Nelle crepe di tali criticità, si inserisce l'opera degli attori locali e del privato sociale, che attraverso un'azione coordinata e collaborativa con le articolazioni giudiziarie e ministeriali, individua le aree di interesse comune e agisce sui territori con l'obiettivo, da un lato, di snellire e semplificare le procedure amministrative, dall'altro di informare e sensibilizzare rispetto all'adozione di modelli organizzativi più efficienti e razionali.

Un *focus* sul sistema di giustizia minorile conferma la tratteggiata linea di tendenza: qui, esemplificativamente, gli ETS costituiscono comunità educative e terapeutiche che accolgono i giovani sottoposti a una misura

²⁷ Sul tema, GUARNIERI C., *Giustizia e politica*, Bologna, Il Mulino, 2003, *passim*.

²⁸ Cfr. GIOVANNINI M., *Giustizia in crisi: considerazioni a margine di un dibattito non sempre costruttivo*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2004, p. 308.

²⁹ Si esprime in questi termini rispetto al processo civile ZAN S., *Fascicoli e tribunali*, Bologna, Il Mulino, 2003.

³⁰ Cfr. CAMELLI M., *Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, 2004, p. 32, critica gli effetti delle riforme inattuuate sul complessivo sistema istituzionale.

³¹ Cfr. CAMELLI M., *Crisi dei meccanismi regolativi e supplenza giudiziale*, in *Storia d'Italia, Annali*, Torino, Einaudi, 1997, p. 555 ss.; GUARNIERI C., *Mani pulite: le radici e le conseguenze*, in *Il Mulino*, 2002, p. 224; RODOTÀ S., *Magistratura e politica in Italia*, in BRUTI LIBERATI E., CERETTI A., GIASANTI A. (a cura di), *Governo dei giudici*, Milano, Feltrinelli, 1996, p. 17 e ss.

penale³². Queste realtà si affiancano alle comunità ministeriali che sono gestite direttamente dal Ministero della Giustizia, attuando, in concreto, una collaborazione sinergica tra i servizi sociali ministeriali e degli enti locali, nonché la rete dei soggetti operanti nel settore *no profit* che operano con l'obiettivo di fornire assistenza e interventi mirati in favore dei minori sottoposti all'*iter* giudiziario.

Tale vocazione all'incontro era stata già incentivata da altri importanti interventi legislativi, tra cui in particolare la legge n. 328/2000 (Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali) che, nella cornice dei principi costituzionali, aveva individuato le modalità per la collaborazione dei servizi territoriali con i soggetti operanti nell'ambito della solidarietà sociale a livello locale e con le altre risorse della comunità, prevedendo iniziative di formazione e di aggiornamento degli operatori finalizzate a realizzare progetti di sviluppo dei servizi nell'ambito della pianificazione di zona.

Ecco, quindi, che nello specifico caso della giustizia minorile, la collaborazione tra i servizi istituzionali e gli ETS risulta essere una necessità per riagganciare quel legame che il reato ha rotto tra la comunità e il minore ed elaborare una migliore programmazione dei servizi offerti e, al contempo, valorizzare le competenze e le sensibilità della società civile che si fa carico con responsabilità delle questioni variamente legate all'area penale minorile. Numerose sono le iniziative promosse in tal senso sul nostro territorio che hanno mirato a contrastare il fenomeno della devianza minorile attraverso la sperimentazione di soluzioni innovative e congiunte che hanno avuto il pregio di individuare dei percorsi personalizzati, valorizzando le capacità personali e lo scambio di esperienze; in siffatte ipotesi gli Enti del Terzo Settore, unitamente agli organismi della giustizia minorile e ai servizi sociali territoriali, le famiglie, la scuola e gli enti di formazione, hanno costituito la “*comunità educante*”, intervenendo con attività mirate specialmente nei luoghi di ritrovo dei ragazzi e nei quartieri considerati a rischio³³.

³² Cfr. CIASCHINI U., *Servizio sociale minorile e giustizia penale: cornice istituzionale e dimensione territoriale*, Carocci, Roma, 2012, *passim*.

³³ Interessante è il Progetto in essere presso il Dipartimento per la giustizia minorile e di comunità, Direzione Generale del Personale, delle Risorse e per l'attuazione dei provvedimenti del giudice minorile, per la selezione di soggetti collaboratori per la presentazione di una proposta progettuale a valere sul Fondo Europeo Asilo Migrazione e Integrazione (FAMI) – Obiettivo Specifico 2 – del 9 febbraio 2023. La proposta di intervento progettuale è finalizzata a implementare e rafforzare le azioni e i progetti educativi rivolti ai minori – accompagnati e non – e giovani adulti stranieri che transitano nel sistema della Giustizia Minorile, per creare prospettive di integrazione sociale

In definitiva, tale metodo di azione favorisce un modello di intervento congiunto che mira a canalizzare le risorse e le iniziative finalizzandole alla riabilitazione del minore, per ricostruirne i legami affettivi, educativi e sociali³⁴.

In tal senso, la giustizia riparativa³⁵ in un'ottica partecipativa del Terzo settore, rappresenta uno degli strumenti più efficaci a ristabilire un equilibrio istituzionale, incidendo sulle *performance* degli uffici giudiziari e, al contempo, contribuendo a valorizzare le competenze della società civile e delle formazioni sociali nel farsi carico delle inefficienze burocratiche.

La collaborazione tra le istituzioni, ispirata da un'etica della responsabilità, si propone, inoltre, di rimarcare la funzione riparativa della misura cui l'imputato, prima, e il condannato, dopo, è sottoposto, quale risarcimento del *vulnus* che l'illecito ha provocato alla collettività.

Come si è visto, l'intesa sviluppa il senso di cittadinanza, di giustizia e il rispetto delle leggi; la promozione della cultura della legalità, come forma di prevenzione della recidiva e di garanzia della sicurezza sociale; l'accettazione delle sanzioni in un'ottica di assunzione di responsabilità e desiderio di riparazione; la promozione di comportamenti orientati ad una responsabile partecipazione alla vita sociale; la promozione di programmi e percorsi individualizzati di inclusione sociale, di volontariato a favore della

ed empowerment individuale e per preparare l'uscita dal circuito penale con percorsi alternativi alla detenzione e orientati a una reale inclusione. Ulteriori informazioni sono disponibili sul sito istituzionale del Ministero della Giustizia www.giustizia.it. Si veda, a titolo esemplificativo, anche il Bando "Cambio Rotta" promosso dall'impresa sociale "Con i Bambini" nell'ambito del Fondo per il contrasto della povertà educativa minorile, che ha sostenuto nel 2020 interventi socio-educativi rivolti a minori tra i 10 e 17 anni di età segnalati dall'Autorità giudiziaria minorile e già in carico agli Uffici di servizio sociale per i minorenni (USSM) o ai servizi sociali territoriali, in particolare per reati di gruppo, oppure in uscita da procedimenti penali o amministrativi.

³⁴ Sul sito istituzionale del Ministero della giustizia sono disponibili gli elenchi degli Enti del terzo settore ammessi a realizzare attività progettuali destinate agli adulti e ai minorenni/giovani adulti dell'area penale (<https://www.giustizia.it>).

³⁵ Per giustizia riparativa si intende ormai concordemente un modello alternativo di giustizia che vede coinvolti la vittima, l'autore di reato e la comunità nella ricerca di soluzioni agli effetti del conflitto generato specificatamente dal fatto delittuoso, ed al danno arrecato alla vittima e/o alla collettività, allo scopo di promuovere la ripresa o l'avvio di un dialogo tra le parti, la loro eventuale riconciliazione, la riparazione, anche simbolica, del danno ed il rafforzamento del senso di sicurezza collettivo. La Giustizia Riparativa si realizza, in ogni fase del procedimento penale, attraverso interventi innovativi, quali la mediazione, ed altri più tradizionali, quali il risarcimento, la restituzione, la riparazione diretta a favore della vittima e la riparazione nei confronti della comunità, attraverso l'impegno in attività di utilità sociale (Art. 1 protocollo cit.).

comunità o di giustizia riparativa, con finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale³⁶.

Le questioni così sommariamente tratteggiate, nei loro tratti evolutivi, potrebbero, infine, inserirsi proficuamente nel dibattito sulla giustizia predittiva e sull'attenzione per i sistemi di intelligenza artificiale che possono prevedere il comportamento delle parti o del giudice. Il potenziale di trasformazione dell'organizzazione e del funzionamento delle istituzioni pubbliche, introdotto dalle tecnologie nel sistema giustizia, va esplorato alla luce dei tentativi (taluni ben riusciti, come nell'esempio trattato) di implementazione di nuovi soggetti giuridici nell'organizzazione giudiziaria e ciò segnerebbe la strada ad una valorizzazione ancora più marcata degli ETS in uno dei comparti più sensibili per il benessere della collettività, quale è la giustizia.

Bibliografia

ATTOLLINO S., *Fede, cura, sanità. Contributo allo studio degli ospedali religiosi nel sistema sanitario nazionale*, Cacucci, Bari, 2020.

ATTOLLINO S., *Le religioni nell'era della transizione ecologica: green economy e risparmio energetico*, in A. FUCILLO, P. PALUMBO (a cura di), *Pluralismo confessionale e dinamiche interculturali. Le best practices per una società inclusiva*, ESI, Napoli, 2023, pp. 1001-1025.

BECCHETTI L., SEMPLICI D., DE ROSA D., *Il ben-vivere tra responsabilità e generatività. Una nuova prospettiva di lettura degli indicatori di benessere delle province italiane*, Ecra, Roma, 2020.

CAMMELLI M., *Crisi dei meccanismi regolativi e supplenza giudiziale*, in *Storia d'Italia, Annali*, Torino, Einaudi, 1997, p. 555 ss.

CAMMELLI M., *Le riforme costituzionali, un "mito" necessario*, in *Il Mulino*, 2004, p. 32.

CIASCHINI U., *Servizio sociale minorile e giustizia penale: cornice istituzionale e dimensione territoriale*, Carocci, Roma, 2012.

D'ANGELO G., *Crisi dello Stato, riforme costituzionali, principio di sussidiarietà*, Aracne, Roma, 2005.

FELICIANI G., *Il principio di sussidiarietà nel magistero sociale della Chiesa*, in *Vita e pensiero*, 1994, n. 3, pp. 182 ss.

FOLLIERO M.C., *Enti religiosi e non profit tra welfare state e welfare community: la transizione*, Giappichelli, Torino, 2012.

Fondazione Zancan (a cura di), *Per carità e per giustizia. Il contributo degli istituti religiosi alla costruzione del welfare italiano*, Fondazione Emanuela Zancan, Padova, 2011.

³⁶ Cfr. Art. 2 protocollo *cit.*

L'innovazione sociale e l'economia civile nell'amministrazione della giustizia

- GIACCARDI C., MAGATTI M., *Generativi di tutto il mondo unitevi. Manifesto per la società dei liberi*, Feltrinelli, Milano, 2014.
- GIOVANNINI M., *Giustizia in crisi: considerazioni a margine di un dibattito non sempre costruttivo*, in *Politica del diritto*, n. 2, 2004, p. 308.
- GUARNIERI C., *Giustizia e politica*, Il Mulino, Bologna, 2003.
- GUARNIERI C., *Mani pulite: le radici e le conseguenze*, in *Il Mulino*, 2002.
- MAINO F., *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso* in MAINO F., FERRERA M. (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi, Torino, pp. 19-42.
- MAINO F., *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, www.secondowelfare.it.
- MOULERT F., MACCALUM D., MEHOMOOD A., HAMDOUCH A., *General introduction: the return of social innovation as a scientific concept and a social practice*, in MOULAERT F., *The International Handbook of Social Innovation. Collective Action, Social Learning and Transdisciplinary Research*, Moulert F. et al., 2013.
- MULGAN G., *The Process of Social Innovation*, in *Innovations Technology Governance Globalization*, MIT Press, 2006; Murray R., Caulier-Grice J., Mulgan G., *The Open Book of Social Innovation*, The Young Foundation, Nesta, 2019.
- RODOTÀ S., *Magistratura e politica in Italia*, in BRUTI LIBERATI E., CERETTI A., GIASANTI A. (a cura di), *Governo dei giudici*, Feltrinelli, Milano, 1996, p. 17 e ss.
- VENTRELLA C., ATTOLLINO S., *Etica delle religioni, diritti dei popoli e dignità sostenibile*, in AA.VV., *L'etica ambientale e lo sviluppo sostenibile nel diritto delle religioni*, Giuffrè, Milano, 2023, pp. 173-215.
- VIMERCATI B., *Pubblica Amministrazione e Terzo Settore: un rapporto imprescindibile per l'attuazione costituzionale della sussidiarietà orizzontale*, in *Rivista Trimestrale di Scienza dell'amministrazione – Studi di teoria e ricerca sociale*, 2, 2023, pp. 1-22.
- VITA G., *Resilire per trasformare. Del Covid-19 e di altre condizioni difficili. Persone, comunità e cooperazione di credito per la resilienza trasformativa, civile e sostenibile*, Ecra, Roma, 2020.
- ZAMAGNI S., *Dal welfare della delega al welfare della partecipazione. Il Distretto di Cittadinanza come esempio evoluto di sussidiarietà circolare*, in *Le Giornate di Bertinoro per l'Economia civile*, Anno 2013.
- ZAN S., *Fascicoli e tribunali*, Il Mulino, Bologna, 2003.

3.2.

Individuazione dei presupposti di mediabilità della lite e mediazione demandata: criteri di selezione, ruolo dell'ufficio per il processo e contenuto dell'ordinanza motivata

VALENTINA VITI

1. Il supporto nella selezione dei presupposti di mediabilità della lite da parte dell'ufficio per il processo e la valorizzazione della mediazione demandata

L'espressa inclusione, tra i compiti attribuiti all'ufficio per il processo dall'art. 5 del d.lgs. n. 151 del 2022, della «selezione dei presupposti di mediabilità della lite», quale attività preparatoria e di supporto al magistrato, assume un significato di particolare rilievo, in quanto si pone quale fondamentale tassello entro un quadro di generale valorizzazione delle ADR¹, prospettato dalla riforma Cartabia, e, più nello specifico, di incentivazione della mediazione demandata dal giudice quale possibile strumento endo-processuale di soluzione consensuale delle controversie². Con la previsione legislativa richiamata si è chiaramente voluta promuovere la diffusione di tale ultimo strumento, mettendo a disposizione del giudice un'importante attività di sostegno nella selezione ragionata delle liti per le quali il rin-

¹ La riforma Cartabia, nell'ambito del generale obiettivo di efficientamento della giustizia civile e di garanzia dell'effettività dell'accesso alla giustizia, ha riservato uno spazio importante alla revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, in un'ottica di valorizzazione degli stessi ed, in particolare, della mediazione (artt. 7 e ss. del d.lgs. n. 149 del 2022, importanti modifiche in materia di mediazione, negoziazione assistita e arbitrato). Nella Relazione agli emendamenti governativi al ddl delega AS 1662/XVIII presentati nel giugno 2021 al Parlamento si è sottolineato il ruolo rilevante degli strumenti di gestione negoziale delle liti nel contribuire al perseguimento degli obiettivi di efficienza del sistema e di risposta adeguata e tempestiva alle richieste di risoluzione dei conflitti tra privati, incanalando la valorizzazione dell'autonomia privata a scopi conciliativi nell'ambito di un più ampio proposito di induzione ad un mutamento culturale di approccio alla risoluzione stragiudiziale delle liti.

² L'altro strumento endoprocessuali di definizione consensuale delle controversie, rispetto al quale pure l'attività di selezione dei presupposti di mediabilità della lite da parte dell'ufficio per il processo potrebbe porsi in via strumentale, è rappresentato dalla proposta conciliativa del giudice *ex art. 185-bis c.p.c.* Per ragioni di chiarezza espositiva, si vuole specificare che tale istituto esulerà dall'indagine svolta nel presente scritto.

vio alla mediazione possa rivelarsi efficace, in un'ottica di riorganizzazione, coordinamento e valorizzazione della mediazione demandata nel contesto dell'ufficio per il processo³.

Tra le misure con cui la riforma ha voluto incidere in senso propositivo sullo strumento in discorso – la cui disciplina, precedentemente contenuta nel comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, è stata collocata in apposito articolo (art. 5-*quater* del d.lgs. n. 28 del 2010) – quella di cui si è fatta menzione si ritiene richieda una particolare attenzione e solleciti lo svolgimento di alcune riflessioni, insieme all'altra previsione, come vedremo strettamente connessa alla precedente, che ha prescritto per l'ordinanza di invio del giudice il carattere necessariamente motivato⁴. Entrambe le disposizioni destano interesse e delineano degli interrogativi che impongono un necessario confronto con la corretta individuazione della *ratio* dell'istituto della mediazione civile e commerciale: l'approfondimento e la specificazione delle modalità esplicative e di realizzazione dell'attività di selezione dei presupposti di mediabilità della lite, da un lato, la verifica circa il contenuto che possa opportunamente caratterizzare l'ordinanza di invio in mediazione e la sua motivazione, dall'altro, rappresentano, infatti, due importanti nodi rispetto alla cui risoluzione si reputa determinante premettere una riflessione in merito alle finalità della media-conciliazione ed ai rapporti fra questa ed il processo civile.

2. La mediazione civile e commerciale. *Ratio* dell'istituto e rapporti con il processo civile

La mediazione finalizzata alla conciliazione delle controversie civili e commerciali è definita dal nostro legislatore come l'attività, comunque de-

³ Per il riferimento ad un siffatto intento si veda l'art. 16 del ddl delega AS 1662/XVIII.

⁴ Gli interventi che la riforma Cartabia ha destinato alla mediazione demandata hanno sostanzialmente riguardato quattro punti: l'estensione temporale in relazione alla possibilità di utilizzo dello strumento (in base al nuovo art. 5-*quater* del d.lgs. n. 28/2010, l'ordinanza di invio in mediazione diventa adottabile «fino al momento della precisazione delle conclusioni», mentre nella formulazione precedente il riferimento era a «prima dell'udienza di precisazione delle conclusioni»); l'espressa indicazione, nel medesimo art. 5-*quater* del d.lgs. n. 28/2010, del carattere motivato dell'ordinanza di invio in mediazione; la previsione, nel nuovo art. 5-*quinquies* del d.lgs. n. 28/2010, che il magistrato curi la propria formazione ed il proprio aggiornamento in materia di mediazione e la valorizzazione di tale formazione e del contenzioso definito a seguito di mediazione o di accordi conciliativi ai fini della valutazione della carriera dei magistrati stessi; l'assegnazione all'ufficio per il processo di compiti preparatori e di supporto al giudice nell'attività di selezione dei presupposti di mediabilità della lite (art. 5, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 151/2022).

nominata, svolta da un terzo imparziale e finalizzata ad assistere due o più soggetti «nella ricerca di un accordo amichevole per la composizione di una controversia, anche con formulazione di una proposta per la risoluzione della stessa» (art. 1, comma 1, lett. *a*) del d.lgs. n. 28 del 2010). Si tratta di un metodo di composizione delle liti alternativo al processo giurisdizionale, ove l'esito conciliativo si realizza attraverso un atto di autonomia imputabile esclusivamente alle parti, la cui conclusione è facilitata dall'intervento di un mediatore, il quale può anche formulare una proposta volta a comporre la controversia sulla base di una sua valutazione dei fatti, rimanendo in ogni caso privo «del potere di rendere giudizi o decisioni vincolanti per i destinatari del servizio medesimo» (art. 1, comma 1, lett. *b*) del d.lgs. n. 28 del 2010)⁵.

Il tema della *ratio* dell'istituto e dei rapporti dello stesso con il processo ha da subito determinato il delinarsi di opinioni diverse, sintetizzabili nella contrapposizione fra quanti hanno rinvenuto nella mediazione uno strumento principalmente volto a deflazionare il contenzioso civile⁶ e coloro che, invece, hanno intravisto in essa una via di rafforzamento delle possibilità di “accesso alla giustizia”, dotata di una funzione propria ed autonoma rispetto al processo, in quanto diretta ad offrire alle parti la possibilità di gestire e risolvere il conflitto in modo autonomo, volontario e responsabile, seguendo una logica del tutto diversa da quella “avversariale” tipica del giudizio civile⁷. Nell'ambito di tale ultima tesi, sicuramente dominante ed avallata dalla lettura dei *considerando* della direttiva europea del 2008 sulla mediazione e della Relazione illustrativa al d.lgs. n. 28 del 2010⁸, si è evidenziato come

⁵ DALFINO D., *Mediazione, conciliazione e rapporti con il processo*, in *Foro it.*, 2010, V, 4, p. 101, sintetizza le caratteristiche della mediazione civile e commerciale con il riferimento ad un metodo «consensuale», «facilitativo» ovvero «valutativo» e non «aggiudicativo».

⁶ Di tale opinione, con riferimento alle ipotesi di mediazione obbligatoria, è PROTO PISANI A., *Appunti su mediazione e conciliazione*, in *Foro it.*, 2010, p. 143.

⁷ Tra gli altri, cfr. ARMONE G., PORRECA P., *La mediazione tra processo e conflitto*, in *Foro it.*, 2010, V, pp. 95 e ss.; DALFINO D., *Mediazione, conciliazione e rapporti con il processo*, cit., p. 101; ZANUTTIGH L., *Mediazione e processo civile*, in *Contratti*, 2011, p. 205; ALBANESE A., *Dalla giurisdizione alla conciliazione. Riflessioni sulla mediazione nelle controversie civili e commerciali*, in *Eur. dir. priv.*, 2012, p. 237.

⁸ Quanto alla direttiva 2008/52/CE, nei *considerando* n. 2 e n. 5 si ricollega l'istituzione delle procedure stragiudiziali di risoluzione delle controversie allo scopo di garantire il principio dell'accesso alla giustizia, mentre nel *considerando* n. 6 si evidenzia come gli accordi risultanti dalla mediazione abbiano maggiori probabilità di essere rispettati volontariamente, preservando più facilmente una relazione amichevole e sostenibile tra le parti. Nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 28 del 2010 si sottolinea l'autonomia della mediazione rispetto al

il procedimento di mediazione, a differenza del processo civile, non abbia lo scopo di accertare fatti o diritti e di stabilire chi ha torto e chi ha ragione, mirando esso ad una soluzione della controversia che, prescindendo dal vincolo dell'attuazione della legge, risulti soddisfacente per le parti, equa e rispettosa delle norme imperative e dell'ordine pubblico⁹. Una soluzione che trae la sua forza non dall'autorità di un terzo che la impone come giusta, ma dalla volontà delle parti che la scelgono in accordo e liberamente, in quanto ritengono di trarre da essa un significativo vantaggio rispetto all'accesso al processo giurisdizionale. Ne deriva che mediazione e processo, nei loro rapporti, devono ritenersi posti su un piano di coesistenza e complementarietà, caratterizzandosi quali modi di accesso alla giustizia diversi, alternativi ma equivalenti, senza potersi attribuire alla mediazione civile una funzione "ancillare" rispetto alla giurisdizione¹⁰, in quanto supposta fase meramente preparatoria di quest'ultima o mero strumento di risoluzione del congestionamento degli uffici giudiziari, bensì dovendosi valorizzare l'autonomia funzionale della stessa rispetto al momento giurisdizionale ed evitare tutte quelle interferenze fra i due momenti che, ben lontane dallo "spirito" della media-conciliazione, rispondano ad una logica esclusivamente deflattiva del contenzioso civile e di allontanamento dal processo¹¹.

processo civile, in quanto mezzo di composizione tra interessi in conflitto fondato sulla cooperazione ed estraneo alla logica conflittuale e oppositiva del processo.

⁹ Che la conciliazione, pur non essendo vincolata all'attuazione della legge, debba comunque portare ad un accordo "giusto" ed "equo" è stato autorevolmente sostenuto da CARNELUTTI F., *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova, 1936, p. 176. Si veda anche LANCELLOTTI F., *Conciliazione delle parti*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1961, p. 401. La conformità dell'accordo alle norme imperative e all'ordine pubblico è espressamente richiesta nell'art. 12 del d.lgs. n. 28 del 2010 quale condizione per l'efficacia esecutiva dell'accordo stesso.

¹⁰ Sottolinea come la mediazione non assuma una funzione ancillare rispetto al processo civile, ponendosi su un piano diverso, equivalente e complementare rispetto a quest'ultimo ZANUTTIGH L., *Mediazione e processo civile*, cit., p. 205.

¹¹ La questione delle interferenze fra mediazione e processo civile è sicuramente fra le più rilevanti proprio rispetto alla ricostruzione della *ratio* della mediazione quale strumento autonomo, alternativo e complementare, in quanto una siffatta ricostruzione rende difficilmente spiegabili quelle interconnessioni fra le due vie di accesso alla giustizia che tendono a funzionalizzare la mediazione a meri interessi di efficienza del processo tradizionale, oscurandone gli scopi intrinseci di giustizia. Fra gli elementi, nell'ambito della disciplina di cui al d.lgs. n. 28 del 2010, maggiormente critici in tal senso si segnala la previsione, con riferimento all'ipotesi di formulazione di proposta conciliativa da parte del mediatore, volta a porre a carico della parte che non accetti tale proposta conseguenze economiche sfavorevoli, anche in ordine alle spese della successiva causa, nel caso in cui il provvedimento che definisca il giudizio corrisponda interamente al contenuto della

La descritta prevalente concezione dell'istituto in esame, progressivamente maturata ed affermata nel corso degli anni dall'entrata in vigore del d.lgs. n. 28 del 2010, ha trovato conferma con la riforma Cartabia. Tanto nelle dichiarazioni dell'ex Ministra della Giustizia in occasione dell'illustrazione delle linee programmatiche del proprio dicastero, quanto nella Relazione agli emendamenti governativi al ddl delega AS 1662/XVIII presentati nel giugno del 2021 al Parlamento, la mediazione è stata inserita e considerata entro un quadro composito di tutele quale strumento in grado di sostenere e migliorare l'effettività dell'accesso alla giustizia, attraverso un ruolo di "complementarietà" e di "coesistenza" rispetto alla giurisdizione, che si è riconosciuto andare ben al di là dell'intuitiva potenzialità di alleggerimento dell'amministrazione del contenzioso ed incentrarsi nell'ampliamento della risposta di giustizia a beneficio dei singoli e della collettività¹².

L'individuata *ratio*, che deve ritenersi permeare la mediazione civile e commerciale, rappresenta un importante elemento interpretativo a cui fare ricorso ogni qual volta si sia chiamati ad attribuire un significato ad enunciati normativi relativi o connessi all'istituto, così garantendo e salvaguardando la coerenza dello stesso. È ciò che si constaterà e confermerà nelle prossime pagine del lavoro con riferimento alle due menzionate previsioni della riforma Cartabia incidenti sulla mediazione demandata, su cui si procederà ora ad appuntare l'attenzione.

3. I criteri alla base dell'attività di individuazione degli indici di mediabilità della controversia. La necessaria incidenza delle finalità dell'istituto della media-conciliazione

La prima delle due previsioni che si ritiene di dover vagliare più analiticamente nel presente scritto è quella che pone in capo all'ufficio per il pro-

posta (art. 13 d.lgs. n. 28 del 2010). È evidente come una siffatta previsione crei una interferenza fra mediazione e processo che ha alla propria base una prevalente logica di allontanamento coattivo delle parti dalla giurisdizione, sacrificando lo "spirito" proprio della media-conciliazione di essere strumento alternativo rispetto a quest'ultima, fondato sulla libera scelta delle parti e sull'esercizio della loro autonomia privata.

¹² Per un più ampio riferimento alle dichiarazioni programmatiche del proprio dicastero dedicate alla giustizia civile dell'ex Ministra, Marta Cartabia, si veda GILARDI G., *ADR e proposte di riforma per la giustizia civile*, in *Questione giustizia*, 9 aprile 2021. Quanto alla Relazione agli emendamenti governativi al ddl delega AS 1662/XVIII presentati al Parlamento nel giugno 2021, cfr. i vari richiami contenuti in TEDOLDI A.M., *Le ADR nella delega per la riforma del processo civile*, in *Questione Giustizia*, 2021, 3, pp. 142 e ss.

cesso civile il compito di supportare il magistrato nell'attività di selezione dei presupposti di mediabilità della lite (art. 5, lett. *a*) del d.lgs. n. 151 del 2022). La disposizione richiede che si individuino i criteri che debbono orientare una siffatta attività di verifica, la quale, come già emerso, nell'indirizzo generale dato dall'intervento riformatore viene a rappresentare un momento fondamentale della fase introduttiva del processo.

Per giungere a tale individuazione, per un verso, sarà opportuno leggere la previsione in esame seguendo il nesso sistematico che necessariamente la lega al complesso delle norme in tema di mediazione, per altro verso, risulterà determinante interpretare la medesima previsione alla luce della giusta considerazione della *ratio* dell'istituto stesso della mediazione civile e commerciale.

Il ricorso al criterio sistematico deve portare senza troppe esitazioni a valorizzare l'evidente collegamento con la disposizione in tema di mediazione demandata, che, nel prevedere che il giudice possa disporre l'esperimento di un procedimento di mediazione, indica alcuni parametri generali sulla cui base svolgere una corretta valutazione circa l'opportunità di rimettere le parti dinanzi ad un mediatore¹³. A seguito della riforma Cartabia l'indicazione di tali parametri è peraltro contenuta in un elenco "aperto", essendosi ritenuto di far seguire al riferimento alla «natura della causa», allo «stato dell'istruzione» e al «comportamento delle parti», già incluso nella formulazione precedente, il richiamo ad «ogni altra circostanza», quale clausola di chiusura idonea a consentire di dare adeguato rilievo ad elementi ulteriori. L'esistenza di presupposti per la mediabilità di una controversia potrà, dunque, essere vagliata avendo riguardo, fra l'altro, alla particolare materia oggetto della stessa¹⁴, al suo valore¹⁵, all'approccio conciliativo eventualmente mostrato dalle parti nell'ambito del contraddittorio processuale¹⁶, ad alcu-

¹³ Si tratta dell'art. 5-*quater* del d.lgs. n. 28 del 2010 per i procedimenti soggetti alla riforma Cartabia, mentre per i procedimenti non soggetti a tale riforma il riferimento sarà alla precedente formulazione contenuta nel comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010.

¹⁴ Dalla prassi giudiziaria è emerso come per alcune materie vi sia una maggiore propensione ad una risoluzione in via conciliativa. È il caso, ad esempio, delle materie riconducibili a rapporti aventi implicazioni affettive (patti di famiglia, cause successorie o di divisione), di quelle implicanti rapporti destinati a prolungarsi nel tempo (locazione, comodato, condominio, diritti reali), ancora delle materie riconducibili alla responsabilità medica, ai sinistri stradali e alla responsabilità professionale, cfr. la nota su indici di mediabilità del 7 giugno 2022, in *www.csm.it*, pp. 1 e ss.

¹⁵ È stato riscontrato come spesso un significativo indice di mediabilità delle controversie sia rappresentato dal valore non considerevole della pretesa creditoria, si veda ancora la nota su indici di mediabilità del 7 giugno 2022, cit.

¹⁶ Indici di mediabilità riconducibili al comportamento delle parti sono stati

ne sopravvenienze processuali o a particolari snodi istruttori o processuali¹⁷, elementi tutti entro cui poter specificare concreti indici che inducano a valutare come probabile una soluzione conciliativa della lite e, dunque, sperimentabile il relativo tentativo¹⁸.

Sulla individuazione dei criteri volti ad orientare l'attività di selezione dei presupposti di mediabilità della controversia una incidenza decisiva e, si potrebbe dire, primaria deve, tuttavia, riconoscersi alla corretta considerazione di quella che è la finalità propria dello strumento della media-conciliazione. Come constatato nelle pagine precedenti, lo scopo dell'istituto in discorso non può essere rinvenuto nel perseguimento del mero interesse generale alla deflazione del contenzioso, interesse che semmai rileverà in via indiretta, bensì nell'ampliamento delle possibilità di accesso alla giustizia attraverso l'offerta ai cittadini di una diversa ed autonoma modalità di risoluzione dei conflitti, fondata sulla loro libera volontà e volta a raggiungere una soluzione che risulti soddisfacente innanzitutto per le parti stesse¹⁹. Deve ritenersi conseguire la necessità di considerare quale prioritario criterio-guida nella valutazione circa l'opportunità di invio in mediazione il riscontro dell'esistenza di un "interesse" delle parti all'esperimento del tentativo di conciliazione, in quanto strada per esse potenzialmente preferibile rispetto al processo giurisdizionale in virtù del significativo vantaggio dalla stessa apportato con riguardo alla situazione delle medesime e del maggiore livello di soddisfazione assicurato in ordine alla loro richiesta di giustizia. L'adozione di una siffatta prospettiva, che si potrebbe definire "funzionali-

nell'esperienza riscontrati in casi in cui dalla lettura degli atti si sia rinvenuta traccia di una pregressa trattativa o in cui nella comparsa del convenuto ci sia stata una parziale adesione alla domanda attrice, cfr. MORESCHINI P., *Le buone pratiche in materia di mediazione extra ed endoprocessuale*, in www.cortedicassazione.it, p. 3.

¹⁷ Numerosi gli indici di mediabilità emersi entro il parametro più generalmente riconducibile allo stato del processo; fra questi, la proposizione di istanze di prosecuzione o riassunzione del giudizio per l'avvicinarsi dei soggetti coinvolti nel contraddittorio, gli ampliamenti del *thema decidendum* per la proposizione di domande riconvenzionali, lo scioglimento di riserve istruttorie, l'esito dell'assunzione di mezzi prova, lo svolgimento di accertamenti tecnici preventivi che non abbiano portato alla conciliazione della controversia, l'esistenza di vizi preliminari che conducano verso una soluzione processuale della lite, cfr. la nota su indici di mediabilità del 7 giugno 2022, cit.; MORESCHINI P., *Le buone pratiche in materia di mediazione extra ed endoprocessuale*, cit., pp. 3-4.

¹⁸ Per alcuni riferimenti in merito ai tre parametri generali legislativamente predeterminati si veda, con riguardo alla formulazione di cui al comma 2 dell'art. 5 del d.lgs. n. 28 del 2010, LUPOI M.A., *Ancora sui rapporti tra mediazione e processo civile, dopo le ultime riforme*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, pp. 35 e ss.

¹⁹ Si veda, *supra*, quanto rilevato nel par. 2 del presente lavoro.

stica”, è in grado, fra l’altro, di incidere in termini determinanti e positivi sulla questione della efficacia della media-conciliazione, su cui molti dubbi negli anni di vigenza del d.lgs. n. 28 del 2010 sono stati sollevati, dubbi che, tuttavia, possono avere una ragion d’essere solo ove l’istituto venga snaturato e indirizzato a meri scopi di efficienza del processo tradizionale, essendo, in definitiva, proprio il suo scollegarsi dall’interesse delle parti a comportare l’effetto opposto di allungare i tempi della giustizia e di determinare una perdita di efficienza della tutela giurisdizionale.

L’esperienza e la prassi giudiziaria hanno nel tempo fornito un importante riscontro alla centralità della considerazione della *ratio* della mediazione civile rispetto alla valutazione dell’opportunità di esperimento del tentativo conciliativo e alla correlazione fra la ricorrenza di un concreto interesse dei singoli e l’efficacia di tale tentativo. Vagliando le ipotesi, anche eterogenee, in cui l’istituto ha dato prova di buona riuscita, non sfugge come la principale generale leva conciliativa sia comunemente rappresentata dall’elemento dell’«interesse delle parti» e del loro «vantaggio». Così, solo a titolo esemplificativo, con riguardo alle controversie aventi ad oggetto rapporti destinati a prolungarsi nel tempo – si pensi alla materia del condominio e dei diritti reali – la fruttuosità della media-conciliazione può ben trovare la sua spiegazione nella volontà dei soggetti coinvolti di sottrarsi a vicende giudiziarie che tendenzialmente si trascinano per anni e che in alcuni casi sono relative a situazioni in cui la convivenza e la condivisione degli spazi si pone come inevitabile. Ancora, ma gli esempi potrebbero andare oltre, rispetto a controversie implicanti richieste risarcitorie in cui la liquidazione del danno è ontologicamente equitativa – si pensi alle domande di danni non patrimoniali nei casi di diffamazione – la frequenza degli esiti conciliativi può ritenersi giustificata dall’intenzione delle parti di sottrarsi a quella che è l’alea fisiologica correlata ad una siffatta liquidazione²⁰.

Si vuole, a chiusura delle osservazioni svolte nel presente paragrafo, evidenziare come, rispetto all’attività di selezione dei presupposti di mediabilità della lite, grande utilità potrebbe rivestire un’opera di digitalizzazione

²⁰ In altre ipotesi potrebbe essere l’antieconomicità del processo ad indurre le parti a preferire la soluzione conciliativa: si pensi alle controversie aventi ad oggetto pretese creditorie di valore non considerevole, rispetto alle quali risulti necessario sostenere non irrilevanti spese processuali, come nel caso di imprescindibilità di un’istruttoria peritale. In alcune circostanze a spingere alla conciliazione potrebbe essere l’interesse dei soggetti ad addivenire comunque ad una soluzione della lite, laddove, essendo la causa avviata, ad esempio per l’esistenza di un vizio preliminare, ad una soluzione processuale della controversia, sostanzialmente il conflitto non verrebbe a cessare, nonostante l’estinzione del giudizio.

che porti alla formazione di banche dati conciliative, volte a trasporre nel campo della media-conciliazione sistemi organizzati già sperimentati con riguardo ai precedenti giurisprudenziali. Un punto di riferimento all'uopo è senz'altro costituito dal Progetto Banca Dati Digitale Conciliativa (BDDC), nato negli uffici giudiziari baresi, successivamente registrato come buona prassi²¹ ed esportato in altri uffici giudiziari, con il quale si sono sviluppate metodiche di monitoraggio e catalogazione con riguardo alle ordinanze *ex art. 185-bis c.p.c.* e alle ordinanze di invio in mediazione²². Il rilievo che siffatti archivi organizzati potrebbero avere rispetto all'attività di valutazione circa l'esistenza di concreti presupposti di mediabilità della lite e, dunque, circa l'opportunità di rimessione delle parti davanti ad un mediatore è insito nella prospettiva di conoscibilità e prevedibilità che è alla base degli stessi archivi²³. Una prevedibilità "ragionata", in quanto fondata sullo studio delle motivazioni, ora espressamente prescritte, delle ordinanze di invio in mediazione (art. 5-*quater* d.lgs. n. 28 del 2010), che consenta di ricavare valide indicazioni in merito alle tipologie di controversie, alle particolari circostanze o evenienze a cui possa ricollegarsi una maggiore fruttuosità dei tentativi di conciliazione. Il ruolo dell'ufficio per il processo, in un siffatto contesto, potrebbe, fra l'altro, essere ricondotto ad una duplice veste: la medesima struttura, infatti, potrebbe essere coinvolta, "a monte", nell'opera di realizzazione del progetto di digitalizzazione, per poi ricavarne, "a valle", importanti benefici nell'espletamento del suo compito di supporto al magistrato nella selezione degli indici di mediabilità della lite.

²¹ La registrazione come buona prassi (*sub. n. 2526*) è avvenuta con delibera del Csm del 7 luglio 2016.

²² Per una compiuta illustrazione delle modalità di formazione e di funzionamento della BDDC, cfr. DELIA M., *Le ADR nei moduli organizzativi del processo civile e nella programmazione del PNRR*, in *Questione giustizia*, 2021, 3, pp. 152 e ss.

²³ Sottolinea come un archivio digitale a matrice conciliativa rinforzi la logica sottesa alle banche dati giurisprudenziali, sdoganando l'equazione "conoscibilità = prevedibilità" nell'area delle abilità conciliative DELIA M., *Le ADR nei moduli organizzativi del processo civile e nella programmazione del PNRR*, cit., pp. 152 e ss. Il tema della prevedibilità ed i suoi sconfinamenti verso un discorso di giustizia predittiva sono ormai oggetto di innumerevoli dibattiti e contributi, solo per citarne alcuni cfr., NATALE A., *Introduzione. Una giustizia (im)prevedibile*, in *Questione giustizia*, 2018, 4, pp. 7 e ss.; GROSSI P., *Storicità versus prevedibilità: sui caratteri di un diritto pos-moderno*, in *Questione giustizia*, 2018, 4, pp. 17 e ss.; CASTELLI C., PIANA D., *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in *Questione giustizia*, 2018, 4, pp. 153 e ss.; DALFINO D., *Stupidità (non solo) artificiale, predittività e processo*, in *Questione giustizia*, 3 luglio 2019; BATTELLI E., *Giustizia predittiva, decisione robotica e ruolo del giudice*, in *Giust. civ.*, 2020, 2, pp. 281 e ss.; ROVELLI L., *Giustizia predittiva. Variazioni sul tema*, in *Contr. e impresa*, 2021, 3, pp. 733 e ss.

4. La motivazione dell'ordinanza di invio in mediazione. L'evidente correlazione con la selezione dei presupposti di mediabilità della lite e l'emersione di possibili criticità in merito alla prospettazione di soluzioni conciliative

Tanto l'attività di selezione dei presupposti di mediabilità della controversia, quanto la necessaria considerazione della *ratio* dell'istituto della media-conciliazione si pongono in stretta connessione con l'altra previsione della riforma Cartabia, incidente sulla mediazione demandata, che si intende in tale sede approfondire. Come anticipato, l'introdotta riferimento alla necessità che l'ordinanza di invio in mediazione sia «motivata» (art. 5-*quater*, comma 1, d.lgs. n. 28 del 2010) rende opportuno interrogarsi su quali possano essere gli elementi che vadano a caratterizzare il contenuto di tale motivazione. Sembra all'uopo condivisibile, anche in un'ottica di utile coinvolgimento delle parti nella decisione di tentare la strada conciliativa, che il giudice faccia presenti ad esse le ragioni che lo hanno indotto ad adottare una siffatta decisione, specificandole nell'ordinanza. Ciò implicherà sostanzialmente che nella motivazione del provvedimento vengano opportunamente indicati i concreti presupposti di mediabilità della lite, selezionati con il supporto dell'attività dell'ufficio per il processo, e che ne sia utilmente spiegata e messa in rilievo la rapportabilità ad un interesse delle stesse parti ad addivenire ad una soluzione «amichevole».

L'interrogativo ulteriore che, tuttavia, può porsi è se, oltre alle suddette indicazioni, la motivazione dell'ordinanza di invio in mediazione possa contenere indirizzi o istruzioni del magistrato con cui si vada in qualche modo a guidare il procedimento di mediazione verso determinati esiti conciliativi. La questione si manifesta in tutta la sua delicatezza, laddove non si distolga l'attenzione da quella che si è evidenziata essere la finalità propria della media-conciliazione e che si è ritenuto rappresentare un imprescindibile elemento interpretativo di tutta la disciplina dell'istituto medesimo. Intendere quest'ultimo come una via complementare, autonoma e alternativa di accesso alla giustizia, fondata su un paradigma del tutto diverso da quello proprio della giurisdizione, in quanto imperniato su una logica non avversariale e conflittuale, bensì di composizione amichevole e consensuale del conflitto, importa la necessità di riconoscere una sfera di autonomia alle parti, da un lato, e al mediatore, dall'altro, che può essere declinata nei termini seguenti.

Innanzitutto, autonomia delle parti quale libertà delle stesse di addivenire ad una soluzione conciliativa che sia frutto di una volontà fondata

esclusivamente su una loro valutazione di giustizia e convenienza e non sia “forzata” o “indotta” da elementi esterni che possano annacquare quella spontaneità che dovrebbe rimanere propria e caratterizzante lo strumento in discorso²⁴. Profilo questo rispetto al quale ha sin da subito mostrato tutta la sua problematicità la previsione, per il caso di rifiuto della proposta formulata dal mediatore, di conseguenze economiche sfavorevoli in ordine alle spese del successivo giudizio, laddove il provvedimento definitivo di quest’ultimo corrisponda al contenuto della proposta del mediatore (art. 13 d.lgs. n. 28 del 2010). Ebbene, le perplessità avanzate di fronte alla possibilità che una siffatta previsione vada a sacrificare la ricerca di una soluzione realmente condivisa²⁵, creando un condizionamento per le parti rappresentato dal rischio e dal timore di eventuali ripercussioni processuali negative, tenderebbero inevitabilmente ad amplificarsi nell’ipotesi, prospettabile, in cui la proposta del mediatore ricalcasse quella suggerita dal giudice nell’ordinanza di invio in mediazione. In una siffatta evenienza, l’avviso rivolto dal mediatore circa le possibili conseguenze di cui all’art. 13 del d.lgs. n. 28 del 2010²⁶ eserciterebbe nei confronti delle parti una coazione ancor più forte, se non assoluta, in quanto la coincidenza fra la sua proposta e le indicazioni contenute nell’ordinanza del magistrato renderebbe maggiormente probabile, quantomeno agli occhi delle parti stesse, una successiva corrispondenza fra la medesima proposta ed il provvedi-

²⁴ Si veda, fra gli altri, DALFINO D., *Mediazione, conciliazione e rapporti con il processo*, cit., p. 105.

²⁵ Sul punto, cfr., fra gli altri, ALBANESE A., *Dalla giurisdizione alla conciliazione. Riflessioni sulla mediazione nelle controversie civili e commerciali*, cit., pp. 249 e ss., il quale ritiene che la previsione della suddetta sanzione, sia pure eventuale, rappresenti una coazione esercitata sulle parti per indurle ad accettare soluzioni provenienti da un terzo, segnando il ritorno ad una logica conflittuale ed attribuendo rilievo prevalente alle finalità deflattive del carico giudiziario, attraverso un sistema di incentivi e disincentivi preordinati alla definizione stragiudiziale delle controversie. Di «*monstrum* della proposta formalizzata del mediatore, ideata in termini esclusivamente aggiudicativi e deterrenti, al punto che occorre avvisare le parti delle conseguenze cui vanno incontro se la rifiutano» parla ZUMPANO M.A., *ADR e riforma del processo civile*, in *Questione Giustizia*, 2021, 3, p. 139, la quale sottolinea come non si potrà veramente parlare di complementarità e coesistenza delle due vie, finché la disciplina che le riguarda non cesserà di piegare i comportamenti e le scelte fatte in sede stragiudiziale allo scopo di intimidire le parti e farle desistere dal rivolgersi alla giurisdizione.

²⁶ L’art. 11 del d.lgs. n. 28 del 2010, sia nella sua formulazione precedente che in quella successiva alla riforma Cartabia, prevede che il mediatore, prima della formulazione della sua proposta, informi le parti delle possibili conseguenze di cui al successivo art. 13.

mento definitorio del giudizio²⁷. Ne conseguirebbe un ancor più evidente snaturamento dell'istituto della mediazione civile, il quale, offuscata i suoi tratti di strumento volto alla ricerca di una soluzione spontanea e frutto di autonoma decisione dei soggetti coinvolti, si ridurrebbe a mezzo prevalentemente indirizzato al perseguimento di finalità deflative del contenzioso giudiziario attraverso meccanismi di “morbida” induzione delle parti alla definizione stragiudiziale della lite.

Ma la prospettabilità di soluzioni conciliative nell'ordinanza del giudice di invio in mediazione potrebbe comportare l'emersione di possibili criticità anche con riguardo ad un secondo aspetto strettamente legato alla concezione, quale via complementare e alternativa di accesso alla giustizia, della media-conciliazione, quello della autonomia del medesimo mediatore. In quanto soggetto il cui compito è quello di assistere le parti nella ricerca di un accordo amichevole, si ritiene, infatti, preferibile l'opinione secondo cui il mediatore debba poter elaborare la sua proposta liberamente, perseguendo come prioritaria finalità quella del raggiungimento dell'intesa tra le parti, senza che la soluzione da lui suggerita sia necessariamente quella derivante da una stretta applicazione del diritto e, dunque, quella giuridicamente più corretta²⁸. Ora, questa ampia sfera di libertà del mediatore nella formulazione della sua proposta conciliativa mal si accorderebbe con indicazioni, più o meno prescrittive, contenute nell'ordinanza del giudice, le quali, in virtù del diverso ruolo e della diversa formazione dell'organo da cui promanano, si porrebbero, fra l'altro, probabilmente ancora entro una logica di tendenziale accostamento a soluzioni della controversia più propriamente riferibili al diritto e alla sua applicazione.

²⁷ I medesimi rilievi problematici si ritiene possano essere sollevati rispetto alla prassi giudiziaria, manifestatasi in alcuni contesti, di far operare congiuntamente l'invio in mediazione e la formulazione di una proposta conciliativa del giudice ai sensi dell'art. 185-bis c.p.c., in modo che l'esplicitazione di quest'ultima fornisca alle parti elementi di valutazione nel loro tentativo di mediazione, si veda, ad esempio, Trib. Milano, ord., 21 marzo 2014, in *Giur. it.*, 2015, 641; Trib. Palermo, 16 luglio 2014; Trib. Roma, ord., 16 dicembre 2014; Trib. Pavia, ord., 17 giugno 2015; Trib. Milano, ord., 15 luglio 2015. Per la prospettazione di una tale possibilità, invece, cfr. RUVOLO M., *La mediazione ex officio iudicis e la proposta conciliativa ex art. 185 bis c.p.c.*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 1008; LUPOI M.A., *Ancora sui rapporti tra mediazione e processo civile, dopo le ultime riforme*, cit., pp. 37-38.

²⁸ In tal senso e per un maggiore approfondimento sul dibattito in discorso si veda CAPOBIANCO E., *I criteri di formulazione della c.d. proposta aggiudicativa del mediatore*, in *Dir. proc. form.*, 2011, 4, pp. 6 e ss.; ID., *Dai sistemi di risoluzione alternativa delle controversie nell'ordinamento italo-comunitario alla mediazione in materia civile e commerciale: analisi e prospettive*, in *Vita not.*, 2012, 1, pp. 172-173.

Le osservazioni svolte in queste ultime pagine portano a concludere per la preferibilità di una maggiore attenzione nella individuazione dei margini entro cui l'intervento del giudice possa spiegarsi nel percorso di mediazione. La delicatezza dell'aspetto motivazionale dell'ordinanza di invio in mediazione ed, in particolare, le rilevate criticità legate alla prospettazione in essa di possibili percorsi conciliativi si ritiene debbano far propendere per una soluzione che, limitando per quanto possibile e necessario i profili di interferenza fra giurisdizione e media-conciliazione, riesca a delineare un rapporto tra tali due momenti che sia rispettoso della *ratio* della vicenda stragiudiziale.

Bibliografia

- ALBANESE A., *Dalla giurisdizione alla conciliazione. Riflessioni sulla mediazione nelle controversie civili e commerciali*, in *Eur. dir. priv.*, 2012, pp. 237, 249.
- ARMONE G., PORRECA P., *La mediazione tra processo e conflitto*, in *Foro it.*, 2010, V, p. 95.
- BATELLI E., *Giustizia predittiva, decisione robotica e ruolo del giudice*, in *Giust. civ.*, 2020, 2, p. 281.
- CAPOBIANCO E., *Dai sistemi di risoluzione alternativa delle controversie nell'ordinamento italo-comunitario alla mediazione in materia civile e commerciale: analisi e prospettive*, in *Vita not.*, 2012, 1, pp. 172, 173.
- CAPOBIANCO E., *I criteri di formulazione della c.d. proposta aggiudicativa del mediatore*, in *Dir. proc. form.*, 2011, 4, p. 6.
- CARNELUTTI F., *Sistema del diritto processuale civile*, I, Padova, 1936, p. 176.
- CASTELLI C., PIANA D., *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in *Questione giustizia*, 2018, 4, p. 153.
- DALFINO D., *Mediazione, conciliazione e rapporti con il processo*, in *Foro it.*, 2010, V, 4, pp. 101, 105.
- DALFINO D., *Stupidità (non solo) artificiale, predittività e processo*, in *Questione giustizia*, 3 luglio 2019.
- DELIA M., *Le ADR nei moduli organizzativi del processo civile e nella programmazione del PNRR*, in *Questione giustizia*, 2021, 3, p. 152.
- GILARDI G., *ADR e proposte di riforma per la giustizia civile*, in *Questione giustizia*, 9 aprile 2021.
- GROSSI P., *Storicità versus prevedibilità: sui caratteri di un diritto pos-moderno*, in *Questione giustizia*, 2018, 4, p. 17.
- LANCELLOTTI F., *Conciliazione delle parti*, in *Enc. dir.*, III, Milano, 1961, p. 401.
- LUPOI M.A., *Ancora sui rapporti tra mediazione e processo civile, dopo le ultime riforme*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, pp. 35, 37, 38.
- MORESCHINI P., *Le buone pratiche in materia di mediazione extra ed endoprocessuale*,

in *www.cortedicassazione.it*.

NATALE A., *Introduzione. Una giustizia (im)prevedibile*, in *Questione giustizia*, 2018, 4, p. 7.

PROTO PISANI A., *Appunti su mediazione e conciliazione*, in *Foro it.*, 2010, p. 143.

ROVELLI L., *Giustizia predittiva. Variazioni sul tema*, in *Contr. e impresa*, 2021, 3, p. 733.

RUVOLO M., *La mediazione ex officio iudicis e la proposta conciliativa ex art. 185 bis c.p.c.*, in *Corr. giur.*, 2014, p. 1008.

TEDOLDI A.M., *Le ADR nella delega per la riforma del processo civile*, in *Questione Giustizia*, 2021, 3, p. 142.

ZANUTTIGH L., *Mediazione e processo civile*, in *Contratti*, 2011, p. 205.

ZUMPARO M.A., *ADR e riforma del processo civile*, in *Questione Giustizia*, 2021, 3, p. 139.

3.3.

La prevedibilità delle decisioni: il ruolo del precedente giurisprudenziale.

Focus sul rinvio pregiudiziale in Cassazione in materia tributaria

ALESSANDRA ALFIERI, LUCREZIA VALENTINA CARAMIA*

1. Premessa

«Nel processo civile l'attore si fa avanti per domandare una sentenza che riconosca il suo diritto», ma se poi otterrà quel riconoscimento dipende non solo dalla sua richiesta: «il giudice non è una di quelle macchinette automatiche in cui basta introdurre da una parte una moneta perché dall'altra esca il pacchetto bell'e confezionato». L'accoglimento della domanda dell'attore dipenderà da come egli riuscirà a persuadere il giudice delle sue ragioni e dalla forza che eserciteranno le ragioni della controparte; così la sentenza, «che non è il prodotto automatico dell'applicazione delle leggi ai fatti», diviene il risultato «di tre forze in giuoco» e può anche accadere che il processo diventi uno strumento «di abilità tecnica» fatto per dare la vittoria non al «più giusto» ma al «più accorto»¹. Era il 1950 quando Calamandrei scriveva queste parole che oggi potrebbero suonare inattuali dato che la direzione che si tende a privilegiare è quella della «ragionevole prevedibilità»² dell'esito della causa. Tale prevedibilità, garantirebbe la certezza del diritto e potenzierebbe l'efficienza e la credibilità dell'apparato giudiziario³. Allo stesso tempo, conoscendo *a priori* le conseguenze giuridiche di determinate scelte, si potrebbe calcolare anche il rischio di intraprendere un processo e quindi, si potrebbe scegliere se rinunciare ad agire in giudizio per non

* (Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra le Autrici. Tuttavia: i paragrafi 1, 2 e 3 sono stati scritti da Alessandra Alfieri; i paragrafi 4, 5 e 6 sono stati scritti da Lucrezia Valentina Caramia)

¹ CALAMANDREI P., *Il processo come giuoco*, in *Riv. dir. proc.*, 1950, 25.

² V. DALFINO D., *Giurisprudenza "creativa" e prevedibilità del "diritto giurisprudenziale"*, in *Giusto proc. civ.*, 2014, 1041; BREGGIA L., *La giustizia del 21° secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 719; DE STEFANO F., *Giudice e precedente: per una nomofilachia sostenibile*, in *www.giustiziainsieme.it.*, 2021.

³ V., in argomento, CHIARLONI S., *Efficacia del precedente giudiziario e tipologia dei contrasti di giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 119 ss.

incorrere in processi dal presumibile esito negativo, così deflazionando gli uffici giudiziari, «evitando inutili appesantimenti»⁴ e garantendo, per i processi pendenti, una maggiore rapidità nella definizione.

Uno dei modi per raggiungere l'obiettivo della prevedibilità delle decisioni è garantire quanto più possibile la stabilità e la continuità degli orientamenti giurisprudenziali che, così, diventano il fulcro attorno ai quali ruota il principio di certezza del diritto. E se gli esiti delle decisioni sono ponderabili e prevedibili, l'ingranaggio del processo funziona meglio conducendolo agli *standard* di efficienza e competitività auspicati anche dall'ultimo intervento riformatore del processo civile⁵.

Beninteso, non che in passato la certezza del diritto non fosse un obiettivo da perseguire, anzi, se ne segnalava già la «crisi», ma la causa veniva imputata a «una legislazione a getto continuo», allo stile «eccessivamente tecnico di certe leggi» e alla loro «instabilità»⁶. Non si può certo dire che il modo di legiferare sia cambiato, come testimoniano i ciclici interventi riformatori, tanto che «l'ultima riforma è sempre la penultima»⁷, ma l'attenzione si è spostata più che altro sull'interpretazione che della legge si dà, tentando di porre un freno alle oscillazioni degli orientamenti giudiziari⁸.

2. Il valore del precedente nei sistemi di *civil law*

Rendere gli esiti delle decisioni più prevedibili può passare da diverse strade. Sono già realtà le piattaforme che “predicono” l'esito di controversie sulla base di dati che si inseriscono: se la causa sarà vinta o persa; se si avrà diritto al risarcimento e quale sarà la sua entità, e così via promettendo, in questo modo, la «migliore strategia giudiziaria a partire dai dati»⁹.

⁴ V. DE STEFANO F., *Giudice e precedente*, cit.

⁵ In effetti, al fine di far fronte alla crisi conseguente alla pandemia, il Governo italiano ha presentato alla Commissione europea e al Parlamento italiano PNRR (piano nazionale di ripresa e resilienza) che prevede una serie di riforme al fine di accedere alle risorse del programma *Next Generation EU* predisposto dall'Unione europea. Tra le riforme previste dal PNRR vi è pure quella della giustizia – anche - civile al fine di perseguire l'obiettivo di ridurre i tempi del giudizio e di riportare il processo civile a un modello di efficienza e competitività.

⁶ V. ancora CALAMANDREI P., *Il processo come giuoco*, cit.

⁷ SASSANI B., *Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne*, in *www.judicium.it*.

⁸ Sull'effettività della tutela del diritto, anche nel suo momento esecutivo, v. per tutti Cass., s.u., 14 dicembre 2020, n. 28387.

⁹ La piattaforma è Predictice.com, creata in Francia nel 2016. In argomento v. DE PASQUALE G., *La giustizia predittiva in Francia: il trattamento DataJust*, in *www.judicium.it*.

Un ulteriore modo, probabilmente meno robotico almeno nel procedimento che porta alla soluzione della questione, è attribuire al “precedente” una forza sempre maggiore¹⁰. Va da sé che in un sistema di *civil law* non si può parlare di vincolatività, e per questo si è suggerita l’idea di una forma «debole» dello *stare decisis*¹¹ e ciò soprattutto quando il precedente è «influyente»¹².

Su questo profilo, in effetti, occorre fare una precisazione. È evidente che parlare di precedente giurisprudenziale evoca un concetto un po’ vago¹³ che può far intendere una precedente decisione tanto del giudice di merito quanto del giudice di legittimità¹⁴. È altrettanto evidente, però, che il precedente di merito ha una forza estremamente debole, a differenza di quello di legittimità che è più persuasivo se non altro per la maggiore autorevolezza del giudice dal quale proviene.

Inoltre, non è solo la prassi a voler attribuire al precedente giurisprudenziale una sempre maggiore importanza, ma anche il legislatore, il quale persegue quest’obiettivo con i diversi interventi riformatori, ai quali si aggiunge, nella stessa direzione, l’ultima riforma del processo civile avvenuta con il d.lgs. 149/2022¹⁵.

it; MORELLI C., *Giustizia predittiva: in Francia online la prima piattaforma europea. Uno strumento per garantire la certezza del diritto?*, in *www.altalex.com*, 2017.

¹⁰ Fermo restando che, si è osservato, la concreta differenza tra sistemi di *civil law* e di *common law* si è andata sempre più attenuando, grazie anche al fatto che nei paesi anglosassoni il diritto scritto ha acquisito sempre maggiore importanza (RORDORF R., *Il precedente nella giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2017, V, 280).

¹¹ Così LOMBARDO L., *Il sindacato di legittimità della Corte di cassazione*, Giappichelli, Torino, 2015, 90.

¹² Cfr. RORDORF R., *Il precedente nella giurisprudenza*, cit., 280. Nei paesi di *common law*, invece, la prevedibilità delle decisioni è data dalla vincolatività del precedente giurisprudenziale.

¹³ Ha osservato ancora RORDORF R., *Il precedente nella giurisprudenza*, cit., 277 che il precedente è «qualcosa che viene prima, che è già stato, è trascorso»; quando si parla di precedente giudiziario ci si riferisce a «un caso già deciso».

¹⁴ Volutamente si escludono dall’analisi i precedenti costituiti da pronunce della Corte Costituzionale che, specie se di accoglimento, “creano” diritto, così come quelli rappresentati dalle pronunce della Corte di giustizia UE in sede di rinvio pregiudiziale (v., in questo senso DALFINO D., *Giurisprudenza “creativa”*, cit., 1047 s., il quale ha rilevato altresì che, per le pronunce della Corte di giustizia alcuni ritengono che si tratti di vere e proprie fonti del diritto, cfr. D’ALESSANDRO E., *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia*, Giappichelli, Torino, 2012, 255 ss.).

¹⁵ Sulla riforma del processo civile v., *ex multis*, LUISO F., *Il nuovo processo civile. Commentario breve agli articoli riformati del codice di procedura civile*, Giuffrè, Milano, 2023; CARRATTA A., *Le riforme del processo civile. D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, in attuazione della L. 26 novembre 2021, n. 206*, Giappichelli, Torino, 2023; AA. Vv., *La riforma del processo civile. L. 26 novembre 2021 n. 206 e d. leg. 10 ottobre 2022 n. 149 e 151*,

Seguendo un ordine cronologico, già nel 2009 il legislatore era intervenuto sull'art. 118 disp. att. c.p.c. codificando la possibilità – per il giudice – di ottemperare all'obbligo di motivazione semplicemente rinviando a “precedenti conformi”; lo stesso concetto veniva poi ribadito nel 2012 nell'art. 348-*ter* del codice di rito (abrogato con la riforma del 2022). Certamente la possibilità di una siffatta motivazione non risponde solo alla finalità di uniformare e stabilizzare gli orientamenti della giurisprudenza. Si può, infatti, sostenere che quelle modifiche fossero state per lo più apportate per finalità acceleratorie, dato che – tradizionalmente – si ritiene che sia il momento della redazione dei motivi la fase più delicata per il giudice e, di conseguenza, la più impegnativa anche in termini di tempo¹⁶. Ad ogni modo, l'introduzione della facoltà per il giudice di non essere egli stesso l'artefice delle ragioni della decisione, ma di “usare” quelle di un altro non è stata accolta con favore dalla dottrina¹⁷ ma ciò, evidentemente, non ha scoraggiato il legislatore dall'insistere con questa modalità. Tanto è vero che la medesima disposizione la troviamo oggi, con la riforma del processo civile del 2022, all'art. 350-*bis*, relativo al modello decisorio a seguito di discussione orale in appello che consente al giudice di motivare la sentenza «(...) anche mediante rinvio a precedenti conformi». In questi casi, qualunque sia la *ratio* che ha spinto il legislatore a una simile scelta, il precedente acquista una sua «forza intrinseca» in quanto esonera il giudicante successivo dall'attività di specifica motivazione, sempre che il relativo contenuto possa essere analogo. Il rinvio al precedente, inoltre, implica che il secondo giudice si con-

a cura di Dalfino D., La tribuna, Treviso, 2023; AA. Vv., *Il processo civile dopo la riforma Cartabia*, a cura di De Santis F. e Didone A., Cedam, Padova, 2023; *Il processo civile dopo la riforma. D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149*, a cura di Cecchella C., Zanichelli, Bologna, 2023; AA. Vv., *La riforma Cartabia del processo civile. Commento al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149*, a cura di Tiscini R., Pacini giuridica, Pisa, 2023; AA. Vv., *Commentario alla riforma del processo civile*, I, a cura di Santangeli F., Dike giuridica, Napoli, 2023.

¹⁶ V. TARUFFO M., *Addio alla motivazione?*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 2014, 375, il quale, in particolare ha affermato che il legislatore «nutre non da oggi il convincimento che motivare le sentenze sia da parte dei giudici un inutile spreco di tempo, e che la motivazione sia un orpello di cui si potrebbe e si dovrebbe fare a meno» essendo «se non l'unica, una delle cause principali della endemica crisi della giustizia civile, soprattutto per ciò che riguarda la durata eccessiva dei processi»; CIPRIANI F., *In memoria dell'udienza collegiale*, in *Foro it.*, 1990, I, 1890 ss., COLESANTI V., *Note in tema di crisi e «rinascenza» della motivazione*, in *Riv. dir. proc.*, 2017; DAMIANI F.S., *La precisazione delle conclusioni e il «collo di bottiglia» nel processo civile*, in *Riv. trim.*, 2005, 1321 e, se vuoi, ALFIERI A., *La motivazione della sentenza civile tra efficienza e garanzie*, in *Giusto proc. civ.*, 2020, 149 ss.

¹⁷ V., per tutti, TARUFFO M., *Addio alla motivazione*, cit.

formi alla precedente decisione sia al momento della decisione, sia a quello della concreta estrinsecazione dei passaggi argomentativi a suo sostegno¹⁸.

Se queste modifiche potrebbero non convincere pienamente della volontà del legislatore di attribuire sempre maggiore rilevanza e vincolatività al precedente, non si potrà dubitare che questa sia la *ratio* sottesa ad altri interventi: sempre nel 2009 è stato introdotto l'art. 360-*bis* che, al n. 1, prevede l'inammissibilità del ricorso per cassazione quando il provvedimento impugnato ha deciso le questioni di diritto in modo conforme alla giurisprudenza della Corte e l'esame dei motivi non offre elementi per confermare o mutare l'orientamento della stessa. Ancora, con la riforma del 2022, è stato introdotto un nuovo istituto disciplinato dall'art. 363-*bis* che consente di rimettere alla Cassazione una questione nuova, di particolare importanza e suscettibile di porsi in numerose controversie¹⁹. Una volta pronunciatisi i giudici di legittimità, il principio è vincolante nel procedimento nell'ambito del quale è stata rimessa la questione. A ciò deve aggiungersi che l'art. 1, comma 17, lett. d) della legge delega 206/2021 (e poi anche il d.leg. 149/2022) ha previsto che gli atti del processo, oltre a dover rispettare i requisiti di chiarezza e sinteticità devono anche essere redatti in modo che sia assicurata la strutturazione di campi necessari all'inserimento delle informazioni nei registri del processo, nel rispetto dei criteri e dei limiti stabiliti con decreto adottato dal Ministero della giustizia. Questo facilita la ricerca del precedente. Infine, tra i compiti dell'Ufficio per il processo, vi è quello di raccolta, catalogazione e archiviazione del provvedimento dell'ufficio, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale.

E allora si può affermare che il legislatore si stia, man mano, avvicinando a un modello nel quale il precedente giurisprudenziale «influyente»²⁰ acquisisca vincolatività.

3. Per una giustizia prevedibile e non predittiva

Prima di entrare nel merito di alcuni interventi del legislatore, è bene fare una precisazione. Nel nostro ordinamento vige l'art. 101 della Costituzione, a mente del quale i giudici sono soggetti solo alla legge. Ciò significa, da una parte, che essi godono di autonomia e indipendenza anche rispetto alle decisioni di altri giudici, e dall'altra, che è così garantita la possibilità

¹⁸ In questo senso DE STEFANO F., *Giudice e precedente*, cit., del quale sono anche le parole tra virgolette.

¹⁹ Sul quale v. *infra* CARAMIA L.V.

²⁰ RORDORF R., *Il precedente nella giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2017, V, 282.

al diritto pretorio di evolversi²¹. Inoltre, il principio di uguaglianza, sempre sancito dalla Costituzione, pone anche al riparo dalla possibilità che situazioni identiche possano essere trattate diversamente²². Certamente anche è vero che eccessive oscillazioni della giurisprudenza non contribuiscono a creare fiducia nella giustizia e a garantire la certezza del diritto.

Ma allora, come si bilanciano le – apparentemente – contrapposte esigenze di garanzia della stabilità degli orientamenti della giurisprudenza e al tempo stesso di rispetto del principio enunciato dall’art. 101 Cost.? Il punto di equilibrio potrebbe risiedere negli strumenti, che in parte e forse alcuni ancora allo stato embrionale, ci sono già: le banche dati, che consentono la diffusione e la circolazione delle informazioni. La “macchina” in questo modo sarebbe di aiuto a tutti gli operatori della giustizia, da quelli interni – come i giudici e gli avvocati – a quelli esterni – come un privato cittadino che potrebbe fruire di una raccolta *online* della giurisprudenza nazionale o territoriale e stabilire la “convenienza” dell’intraprendere una determinata azione, nella consapevolezza, però, che l’esistenza di uno – o più – precedenti non impedisce il dissenso²³. Non a caso, nell’ambito delle riforme da attuare previste dal PNRR, l’Università ha assunto un ruolo preminente specie nel dialogo con gli uffici giudiziari al fine di trovare soluzioni che possano implementare l’efficienza della giustizia, tra cui proprio la creazione di banche dati di giurisprudenza, anche locali. Ciò potrebbe essere in grado di garantire l’autonomia del singolo giudice poiché non verrà meno il momento decisionale che terrà conto delle singolarità della specifica controversia ma, allo stesso tempo, avrà un valido “aiutante”: una banca dati del suo ufficio giudiziario che gli consentirà una rapida ricerca dei precedenti, appunto, potendo così valutare se, e in quale misura, aderirvi o distaccarsene²⁴.

Come detto nella premessa, il giudice non è una macchina automatica e, presumibilmente (e auspicabilmente), non può diventarla²⁵ a meno che

²¹ V. CURZIO P., *Il giudice e il precedente*, in *www.questione giustizia.it*, 2018, 39.

²² Fermo restando che «i casi della realtà non sono mai davvero del tutto uguali l’uno all’altro», così RORDORF R., *Il precedente nella giurisprudenza*, cit., 277.

²³ Così DALFINO D., *Giustizia robotica predittiva (o meglio, prevedibile)*, in *www.editorialedomani.it*.

²⁴ Questa soluzione renderebbe più agevole anche la posizione della parte che vuole impugnare e che si trova al cospetto di una decisione di merito motivata *per relationem* a un’altra decisione di merito. Infatti, per impugnare, il soccombente ha la necessità di conoscere i motivi della decisione e un mero rinvio ad altra sentenza, se di merito, ne rende difficile il reperimento.

²⁵ È celebre la pronuncia del Tribunale circondariale di La Crosse sul caso Loomis. In quella circostanza la decisione fu presa sulla base dell’algoritmo elaborato da COMPAS che è uno strumento di valutazione concepito per prevedere il rischio di recidiva. L’algoritmo elabora i dati ottenuti dal fascicolo dell’imputato e dalle risposte fornite nel

non si stravolgano tutte le regole del «giuoco», appunto. E così, per esempio, in una decisione robotica basata sull'inserimento dei dati e sullo sviluppo di un algoritmo, non ci sarebbe più spazio per il prudente apprezzamento del giudice al quale è rimessa la valutazione della maggior parte delle prove nel nostro processo; non è praticabile la decisione robotica quando si tratti di fare ricorso al giudizio equitativo, per il quale il giudice è chiamato ad adottare la decisione più conforme alla giustizia del caso concreto²⁶.

Dunque, nell'aspirazione a una predittività completamente robotizzata occorre essere cauti poiché i rischi di una decisione standardizzata che tiene conto di criteri estranei al diritto al fine di creare una «profilazione» dei giudici, degli avvocati e delle parti²⁷, potrebbero essere superiori ai benefici²⁸.

4. Il rinvio pregiudiziale in Cassazione nell'ambito della giustizia tributaria 'riformata'

Valorizzando, dunque, l'auspicato modello della 'prevedibilità' delle decisioni e, addentrandoci in un settore dell'ordinamento giuridico nazionale oggettivamente complesso e ad elevato contenuto tecnico, qual è quello dei tributi e dei relativi schemi di attuazione, pare utile soffermarsi sull'istituto del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 363-*bis* c.p.c., introdotto con il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, attuativo della delega di cui alla l. 26 novembre 2021 n. 206²⁹.

colloquio con lo stesso. I punteggi di rischio sono volti a predire la probabilità generale che gli individui con una storia criminosa simile siano più o meno propensi a commettere un nuovo reato una volta tornati in libertà. Ciò che rileva maggiormente, però, è che COMPAS non prevede il rischio di recidiva individuale dell'imputato, bensì elabora la previsione comparando le informazioni ottenute dal singolo con quelle relative ad un gruppo di individui con caratteristiche assimilabili.

²⁶ DALFINO D., *Giustizia robotica predittiva*, cit.; v. anche, in argomento, FABIANI E., *Intelligenza artificiale e accertamento dei fatti nel processo civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2021, 45 ss.

²⁷ Ha osservato ancora DALFINO D., *Giustizia robotica predittiva*, che la macchina per risolvere questioni processuali (dalla verifica delle condizioni di accesso alla giurisdizione, alla valutazione dei fatti e delle prove, alla formulazione del giudizio) richiede la previa individuazione di criteri per l'inserimento dei dati nel sistema, l'esercizio di scelte, il sovente ricorso a elementi estranei al diritto (ad esempio e non tanto per assurdo, razza, colore della pelle, provenienza geografica).

²⁸ In argomento v. SANTAGADA F., *Intelligenza artificiale e processo*, in *www.judicium.it*, 2020.

²⁹ L'art. 363 *bis* è stato introdotto con l'art. 3, comma 27, lett. c) del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n.149, recante 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

Si tratta di un istituto che consente al giudice di merito di disporre con ordinanza, dopo aver provocato preventivamente sulla questione il contraddittorio tra le parti, il rinvio degli atti direttamente alla Corte di Cassazione, affinché quest'ultima si pronunci per la risoluzione di una questione esclusivamente di diritto. Più precisamente, l'incidente interpretativo può essere sollevato dal giudice di merito in relazione ad una questione di diritto, rilevante per la decisione a lui affidata, purché sussistano tre condizioni concorrenti: la "novità" della questione, la "gravità" delle "difficoltà interpretative" e la potenziale emersione della stessa di riproporsi in numerosi giudizi, condizione sovente definita come quella della "serialità"³⁰. Ed è proprio quest'ultima condizione a segnare una essenziale differenza funzionale rispetto all'omonimo rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia previsto dall'art. 267 TFUE: come è stato già opportunamente osservato, con l'istituto di diritto interno si offre al giudice del merito la possibilità di richiedere alla Corte di Cassazione di svolgere, in via preventiva e in maniera vincolante, quella funzione nomofilattica-uniformatrice solitamente attuato per via "impugnatoria"³¹. In una simile prospettiva, pare imporsi una spiccata finalità deflattiva³², come si avrà modo di precisare nel prosieguo dell'indagine.

Il giudice di merito, quindi, di fronte ad una questione di diritto, ritenuti sussistenti i presupposti previsti dalla norma, ha la possibilità di disporre il rinvio oppure può scegliere di decidere la questione di diritto. In ogni caso, se ritiene più opportuno non decidere, il giudice di merito emette ordinanza di rinvio che determina automaticamente la sospensione del processo.

Dal punto di vista ordinamentale, il rinvio pregiudiziale si manifesta quale istituto relativamente inedito nel processo civile italiano; tra i molteplici parallelismi individuati dalla dottrina³³, l'avo più accreditato è rappresentato dall'art. 420-*bis* c.p.c. in relazione all'accertamento pregiudiziale

di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata. La specifica previsione di delega era contenuta nell' art. 1, comma 9. Sulle novità introdotte dal d.lgs. del 10 ottobre 2022, n. 149, cfr. per tutti, DALFINO D., a cura di, *La riforma del processo civile*, cit.

³⁰ Cfr. BRIGUGLIO A., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Cassazione*, in *Il Processo*, 3, 2022, 947 ss.

³¹ In tal senso, v. BRIGUGLIO A., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Cassazione*, cit., 949; DAMIANI F.S., *Il rinvio pregiudiziale in Cassazione*, in *Giusto proc. civ.*, 2023, 55 ss.

³² BRIGUGLIO A., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Cassazione*, cit.

³³ Quali il rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia, nonché la questione di legittimità costituzionale. Cfr. CAPASSO V., *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione e il "vincolo" di troppo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 587 ss.

sull'efficacia, validità e interpretazione dei contratti e accordi collettivi. In quest'ultimo caso, però, il giudice del lavoro non può rimettere direttamente alla Corte la questione interpretativa sorta nel corso del processo, ma deve deciderla con una sentenza avverso la quale è proponibile solo ricorso immediato per cassazione entro sessanta giorni dalla comunicazione dell'avviso di deposito della sentenza, mentre il processo di merito prosegue, restando sospeso solo in caso di proposizione del ricorso. Nell'ambito dell'istituto giuslavoristico, quindi, il giudice assume una decisione³⁴, diversamente, nell'ipotesi di cui al nuovo art. 363-*bis*, c.p.c., il giudice, disponendo il rinvio, rinuncia - nella sostanza - a decidere³⁵.

La previsione del rinvio pregiudiziale nell'ambito della riforma della giustizia civile risulta evidentemente funzionale a deflazionare il contenzioso, riducendo i tempi del processo e conseguentemente il numero delle controversie, aspirando ad un maggiore impatto quantitativo e soprattutto qualitativo della funzione nomofilattica³⁶.

L'istituto del rinvio pregiudiziale pare, difatti, potenziare la funzione nomofilattica attribuita alla Suprema Corte italiana in un'ottica non circoscritta alla soluzione del caso concreto³⁷, al precipuo fine di deflazionare il contenzioso ed assicurare il buon andamento della giustizia³⁸.

³⁴ Per gli opportuni approfondimenti si rinvia a DALFINO D., *Il ricorso per violazione ed il ricorso "immediata" sull'efficacia, validità ed interpretazione di contratti e accordi collettivi di lavoro*, in *I processi civili in cassazione*, a cura di Didone A. e De Santis F., 2018, 392 ss.; TRISORIO LIUZZI G. e DALFINO D., *Manuale del processo del lavoro*, Cacucci, Bari, 2021, 100 ss.

³⁵ In tal senso, FABIANI M., *Rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione: una soluzione che non alimenta davvero il dibattito scientifico*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 198 ss.

³⁶ ACIERNO M. e SANLORENZO R., *La Cassazione tra realtà e desiderio. Riforma processuale e ufficio del processo: cambia il volto della Cassazione?*, in *Quest. Giust.*, 3, 2021, 96.

³⁷ L'espressione utilizzata per specificare la funzione della suprema Corte è la *nomofilachia*, formula in bianco "riempita" di volta in volta di diversi significati, a seconda dei tempi e dei dibattiti interpretativi. Nel pensiero di Piero Calamandrei, la nomofilachia costituiva lo scopo della Corte, unico e diverso rispetto a quello esclusivamente giurisdizionale affidato ai giudici di merito: "è uno scopo di carattere costituzionale, di coordinazione tra la funzione legislativa e la funzione giudiziaria, di unificazione di tutto l'ordinamento giuridico: che attiene, più che alla fase di applicazione del diritto al caso concreto, alla fase di formazione o di formulazione del diritto da applicare ai casi futuri". Cfr. CALAMANDREI P., "La Cassazione civile", in *Opere Giuridiche*, VII, Jovene, Napoli, 1976, 12.

³⁸ Sull'argomento, v. le considerazioni critiche di FABIANI M., *Rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione: una soluzione che non alimenta davvero il dibattito scientifico*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 201, il quale rileva: "può accadere [...] che la soluzione interpretativa adottata dal giudice di legittimità sia conforme alla prevalente interpretazione dei giudici di merito ed in questo caso si assiste, tendenzialmente, ad una eccessiva uniformazione. I giudici del merito si adagiano sul precedente di legittimità, circostanza che, invece,

Peraltro, l'importanza di un accurato controllo delle posizioni interpretative si manifesta con ogni evidenza nella materia tributaria, stante il carattere alluvionale e sovente contraddittorio degli enunciati normativi, spesso frutto di tendenze politico-economiche del momento sui quali proliferano flussi di circolari, risoluzioni, principi di diritto dell'Amministrazione finanziaria³⁹. Probabilmente, in un simile contesto, la nomofilachia personifica la pressante esigenza di calcolabilità del diritto che gli operatori della materia tributaria avvertono ormai da tempo, manifestandosi sul piano della prevedibilità delle future decisioni⁴⁰.

5. Prime esperienze applicative: l'applicabilità del rinvio pregiudiziale nel processo tributario

Preliminarmente occorre rilevare la scelta compiuta dal legislatore della riforma di eliminare la proposta contenuta nel disegno di legge n. 2636/2022 sulle "Disposizioni in materia di giustizia e processo tributario" relativa all'introduzione dell'art. 62-ter nel d.lgs. n. 546/1992, rubricato "rinvio pregiudiziale" quale istituto proprio e specifico del processo tributario. Una simile scelta ha aperto una questione, sin da subito, ampiamente dibattuta: l'ammissibilità, o meno, nel rito tributario, del rinvio pregiudiziale come disposto dall'art. 363-bis c.p.c.

Sul tema la dottrina appare divisa sostenendo, da una parte, l'impossibilità per i giudici tributari di avvalersi del rinvio pregiudiziale⁴¹ e, dall'altra,

non accade quando la soluzione della Corte di cassazione si rivela distonica rispetto alla prevalente lettura di merito, poiché in queste situazioni tutt'altro infrequenti sono le "ribellioni". Pertanto, l'assunzione per la quale la decisione della Corte di cassazione a seguito del rinvio pregiudiziale può risultare un fattore di persuasione per i giudici di merito con coerenti riflessi sulla accelerazione dei processi e finanche su una loro riduzione, mi pare solo in parte condivisibili".

³⁹ In tal senso, SELICATO G., *Il cantiere aperto delle riforme del procedimento in Cassazione: dai "pannicelli caldi" all'eterogenesi dei fini*, in Riv. Trim. Dir. Trib., 2, 2022, p. 267 ss.

⁴⁰ Sul tema della 'prevedibilità delle decisioni', anche in relazione agli scenari della c.d. giustizia predittiva, si rinvia a DALFINO D., *Giurisprudenza "creativa"*, cit., 1023 ss.; ANCONA M., *Industria 4.0 e sistema giustizia*, in Riv. Quad. In. Soc., 2, 2017, 1 ss.; ID., *Giustizia predittiva*, in *ilprocessotelematico.it*, 7 ottobre 2019; SACCHETTO C., *Processo tributario telematico e giustizia predittiva in ambito fiscale*, in Rass. Trib., 2020, 47 ss.; ANCONA M., *Informatica giuridica e processo telematico*, in *ilprocessotelematico.it*, 30 maggio 2020.

⁴¹ Cfr. MONDINI A., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo introdotto dal nuovo art. 363 bis c.p.c.*, in *La riforma del processo civile*, a cura di DALFINO D., cit., 311 ss.; GLENDI G.,

la tesi opposta fondata sulla duplice argomentazione per cui le pronunce in materia tributaria sono ricorribili in cassazione per violazione di legge, nonché per la sicura applicabilità garantita dal rinvio di cui all'art. 1, c. 2, d. lgs. n. 546/1992 a mente del quale il giudice tributario applica, per quanto non disposto dal medesimo decreto e con lo stesso compatibili, "le norme del codice di procedura civile"⁴². Nello stesso senso pende la posizione sostenuta dalla Corte di Giustizia di primo grado di Agrigento la quale, con ordinanza del 31 marzo 2023, n. 428, ne ha chiesto conferma alla Suprema Corte proprio avvalendosi del relativo istituto.

Il primo presidente, ritenendo la questione 'nuova', per definizione suscettibile di riproporsi in molti altri giudizi (tributari), ed anche di notevole complessità, ha rimesso la decisione alle Sezioni Unite della Corte di Cassazione, unitamente ad un'altra e composita questione giuridica in tema di giurisdizione sulla quale, in questa sede, non ci si soffermerà⁴³.

Le ragioni espresse dalla Corte di Agrigento a sostegno della compatibilità dell'art. 363-bis c.p.c. con la disciplina del processo tributario, risultano condivisibili. Ci si propone di affrontarne, qui di seguito, le principali.

Talché, non v'è alcun dubbio che la generica espressione "giudice di merito" contenuta nell'art. 363-bis, c. 1, si riferisca anche ai giudici di merito tributari: diversamente, si giungerebbe a legittimare una ingiustificata oltreché irragionevole disparità di regime se si considera, come già specificato, che tali giudici speciali nell'esercizio della loro attività giurisdizionale applicano ordinariamente le norme del codice di procedura civile, per quanto non disposto dalla legge contenente la disciplina generale del processo tributario⁴⁴.

Allo stesso modo, non appare ostativo la sostanziale inapplicabilità dell'efficacia pan-processuale dei provvedimenti resi dalla Suprema Corte nell'ambito dei giudizi tributari.

In altri termini, l'efficacia della decisione resa dalla Suprema Corte segue i principi generali processualciviltistici: pertanto, in forza dell'art. 363-bis,

Dal principio di diritto nell'interesse della legge al rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione nell'ambito della giustizia tributaria riformata: il rischio di cortocircuito tra "astratti principi di diritto" e "concrete fattispecie impositive", in Dir. Prat. Trib., 2023, 56 ss.

⁴² Cfr. DAMIANI F.S., *Il rinvio pregiudiziale in Cassazione*, cit.; ROMANI C. e CONTI D., *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione nel processo tributario*, in *Corr. Trib.*, 2, 2023, 148 ss.

⁴³ Per gli opportuni approfondimenti sul tema si rinvia a BRIGUGLIO A., *Esperienze applicative del rinvio pregiudiziale interpretativo ex art. 363 bis, c.p.c. – prima puntata*, in *www.judicium.it*, 6 giugno 2023; PISTOLESI F., *Il primo caso di rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione in materia tributaria*, in *www.giustiziainsieme.it*, 13 giugno 2023.

⁴⁴ Cfr. PISTOLESI F., *Il primo caso di rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione in materia tributaria*, cit.

ultimo comma, c.p.c., “*il principio di diritto enunciato dalla Corte è vincolante nel procedimento nell’ambito del quale è stata rimessa la questione e, se questo si estingue, anche nel nuovo processo in cui è proposta la medesima domanda tra le parti*”. Tuttavia, come è noto, l’estinzione del processo tributario determina la inoppugnabilità dell’atto impugnato (ove si tratti di estinzione in primo grado o per il giudizio in riassunzione dopo la Cassazione), o il passaggio in giudicato della sentenza di primo grado (qualora l’estinzione avvenga in secondo grado), senza che mai sia possibile la riproposizione della domanda in altro giudizio tra le stesse parti e con lo stesso oggetto. Simili, oltreché naturali - in quanto legati alla natura del processo tributario – considerazioni, non giustificano in alcun modo l’inoperatività del rinvio pregiudiziale dinanzi agli organi di merito della giustizia tributaria⁴⁵.

Su tali premesse, dunque, non resta che attendere la pronuncia delle Sezioni unite.

6. Il vincolo derivante dalla pronuncia della Suprema Corte tra vincolatività e persuasione

Pur nell’ineludibile vincolo del giudice alla legge, l’esigenza stessa di salvaguardare i valori della certezza e della uguaglianza conduce ad affermare il ‘valore del precedente’.

In tale contesto, il rinvio pregiudiziale pare rispondere alle esigenze dei tempi moderni.

All’esito del rito svolto in pubblica udienza, come chiarito dall’ultimo comma dell’art. 363-*bis*, c.p.c., la Corte emette con sentenza il principio di diritto che ha efficacia vincolante sicuramente nel procedimento nell’ambito del quale era stata sollevata. Talché, diversamente da quanto accade nella *saisine pour avis* dell’ordinamento francese, al quale la relazione della Commissione Luiso espressamente rinvia, l’art. 363-*bis* prevede la vincolatività del principio di diritto nel procedimento in cui l’incidente è stato sollevato. Nelle stesse “Proposte normative e note illustrative” presentate dal prof. Francesco Paolo Luiso alla ministra della Giustizia, prof.ssa Marta Cartabia, è possibile leggere come l’istituto processuale in commento sia stato previsto al precipuo scopo di “*ottenere [...] una immediata pronuncia della Cassazione, evitando così che si debbano attendere anni prima di avere una linea interpretativa definitiva su tale questione*”, in linea, pertanto, con lo spirito complessivo della riforma.

⁴⁵ Cfr. PISTOLESI F., *Il primo caso di rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione in materia tributaria*, cit.

Emerge *prima facie* una spiccata colorazione nomofilattico-deflattiva dello strumento processuale in esame.

Non sono tuttavia mancate considerazioni critiche a riguardo e, in particolare, in merito al rapporto dialogico tra la Corte di Cassazione e i giudici del merito⁴⁶; l'enunciazione del principio di diritto, come anticipato, è vincolante nel procedimento nel quale è stata sollevata la questione: così, nel caso in cui l'incidente interpretativo sia stato sollevato dal giudice di primo grado, il vincolo riguarda sia il giudice di seconde cure sia il giudice di legittimità.

In tale contesto⁴⁷, il vincolo decisorio impresso su un giudice diverso da quello che ha sollevato la questione rischia di porsi in netta tensione con i principi costituzionali, su tutti l'art. 101, c. 2, in base al quale "i giudici sono soggetti soltanto alla legge"⁴⁸.

⁴⁶ V. FABIANI M., *Rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione: una soluzione che non alimenta davvero il dibattito scientifico*, cit.

⁴⁷ Sul tema, occorrerebbe intendere sul valore da attribuire al 'vincolo' in questione. In argomento, pertanto, si richiama, *in primis*, il tradizionale insegnamento secondo il quale il giudicato si forma sui diritti, e non direttamente sulle questioni. Cfr., *ex multis*, senza alcuna pretesa di esaustività, PROTO PISANI A., *Appunti sulla tutela di mero accertamento*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, 620 ss.; PROTO PISANI A., *Note problematiche o no sui limiti oggettivi del giudicato civile*, in *Foro it.*, 1987, I, 446 ss.; MENCHINI S., *I limiti oggettivi del giudicato civile*, Giuffrè, Milano, 1987, 20 ss.; PROTO PISANI A., *Lezioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 2014, 60 ss.; MONTELEONE G., *Manuale di diritto processuale civile*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milanofiori-Assago, 2015, p. 528 ss.; CONSOLO C., *Spiegazioni di diritto processuale civile*, Giappichelli, Torino, 2015, 92 ss. D'altra parte, è altresì diffuso il principio di preclusione sulle questioni, comprese quelle sulle quali non potrebbe innestarsi un autonomo processo. Cfr. MENCHINI S., *Il giudicato civile*, UTET, Torino, 2002, 53; MONTESANO L., *Limiti oggettivi di giudicati su negozi invalidi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, 15.

Per altro verso, pur nella complessità della definizione di "questione di diritto", potrebbe giungersi alla conclusione enunciata in letteratura secondo la quale il giudicato, entro certi limiti, si forma direttamente sulla questione. Cfr. DALFINO D., *Questioni di diritto e giudicato*, Giappichelli, Torino, 2008, 20 ss., 140 ss., 163 ss.

⁴⁸ Cfr., *ex multis*, SCARSELLI G., *Note sul rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione di una questione di diritto da parte del giudice di merito*, in *www.giustiziainsieme.it*, 5 luglio 2021; M. FABIANI, *Rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione: una soluzione che non alimenta davvero il dibattito scientifico*, cit.; MONDINIA., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo*, cit. Quest'ultimo, in particolare, in maniera condivisibile, afferma: "l'art. 101, c. 2, Cost. è garanzia dell'indipendenza funzionale del giudice, della strutturazione non verticistica della magistratura ("potere diffuso") e, per esse, del pluralismo giurisdizionale. Il vincolo in esame limita l'indipendenza funzionale, non è coerente con la ridetta strutturazione, toglie spazio al contributo che ogni giudice può dare al progresso della giurisprudenza. [] Né l'estesa vincolatività della pronuncia giurisdizionale può essere costituzionalmente legittimata in forza del principio della ragionevole durata del processo (art. 111, c. 2,

Da ultimo, per ogni altro giudice la pronuncia avrà un effetto persuasivo⁴⁹, anche se non vincolante, in quanto resa dall' "organo supremo di giustizia" con il compito di assicurare "l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto obiettivo nazionale" (art. 65 ord. giud.)⁵⁰.

Bibliografia

- AA. VV., *Commentario alla riforma del processo civile*, I, a cura di SANTANGELI F., Dike giuridica, Napoli, 2023;
- AA. VV., *Il processo civile dopo la riforma Cartabia*, a cura di DE SANTIS F. e DIDONE A., Cedam, Padova, 2023;
- AA. VV., *La riforma del processo civile. L. 26 novembre 2021 n. 206 e d. leg. 10 ottobre 2022 n. 149 e 151*, a cura di DALFINO D., La Tribuna, Treviso, 2023;
- ACIERNO M., SANLORENZO R., *La Cassazione tra realtà e desiderio. Riforma processuale e ufficio del processo: cambia il volto della Cassazione?*, in *Quest. Giust.*, 3, 2021, 96;
- ALFIERI A., *La motivazione della sentenza civile tra efficienza e garanzie*, in *Giusto proc. civ.*, 2020, 149 ss.;
- ANCONA M., *Giustizia predittiva*, in *ilprocessotelematico.it*, 7 ottobre 2019;
- ANCONA M., *Industria 4.0 e sistema giustizia*, in *Riv. Quad. In. Soc.*, 2, 2017, 1 ss.;
- ANCONA M., *Informatica giuridica e processo telematico*, in *ilprocessotelematico.it*, 30 maggio 2020;
- BREGGIA L., *La giustizia del 21° secolo dentro e fuori la giurisdizione: una riflessione sul principio di effettività*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2016, 719;
- BRIGUGLIO A., *Esperienze applicative del rinvio pregiudiziale interpretativo ex art. 363 bis, c.p.c. – prima puntata*, in *www.judicium.it*, 6 giugno 2023;
- BRIGUGLIO A., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Cassazione*, in *Il Processo*, 3, 2022, 947 ss.;
- CALAMANDREI P., "La Cassazione civile", in *Opere Giuridiche*, VII, Jovene, Napoli, 1976, 12;
- CALAMANDREI P., *Il processo come giuoco*, in *Riv. dir. proc.*, 1950, 25;
- CAPASSO V., *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione e il "vincolo" di troppo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 587 ss.;
- CARRATTA A., *Le riforme del processo civile. D.Lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, in attuazione della L. 26 novembre 2021, n. 206*, Giappichelli, Torino, 2023;

Cost.). L'accelerazione del processo, conseguente all'impossibilità di ridiscutere il punto di diritto posto dalla Corte, non può infatti essere perseguita a scapito dell'autonomia, specificamente garantita dall'art. 101, c. 2, del singolo giudice nell'applicare la legge".

Sui dubbi di costituzionalità attinenti alla possibilità data al giudice di merito di 'non decidere' e di adire la Cassazione tramite ricorso *per saltum* si rinvia su tutti a DAMIANI F.S., *Il rinvio pregiudiziale in Cassazione*, cit., 55 ss.

⁴⁹ Sul tema, si rinvia DALFINO D., *Questioni di diritto e giudicato*, cit., 179 ss.

⁵⁰ In tal senso, MONDINI A., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo*, cit.

La prevedibilità delle decisioni: il ruolo del precedente giurisprudenziale

- CECCHIELLA C., (a cura di), *Il processo civile dopo la riforma. D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149*, Bologna, 2023;
- CHIARLONI S., *Efficacia del precedente giudiziario e tipologia dei contrasti di giurisprudenza*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1989, 119 ss.;
- CIPRIANI F., *In memoria dell'udienza collegiale*, in *Foro it.*, 1990, I, 1890 ss.
- COLESANTI V., *Note in tema di crisi e «rinascenza» della motivazione*, in *Riv. dir. proc.*, 2017;
- CONSOLO C., *Spiegazioni di diritto processuale civile*, Giappichelli, Torino, 2015, 92 ss.
- CURZIO P., *Il giudice e il precedente*, in *www.questione giustizia.it*, 2018, 39;
- D'ALESSANDRO E., *Il procedimento pregiudiziale interpretativo dinanzi alla Corte di giustizia*, Torino, 2012, 255 ss.;
- DALFINO D., *Questioni di diritto e giudicato*, Giappichelli, Torino, 2008;
- DALFINO D., *Giurisprudenza «creativa» e prevedibilità del «diritto giurisprudenziale»*, in *Giusto proc. civ.*, 2014, 1041;
- DALFINO D., *Giustizia robotica predittiva (o meglio, prevedibile)*, in *www.editorialedomani.it*;
- DALFINO D., *Manuale del processo del lavoro*, Cacucci, Bari, 2021;
- DAMIANI F.S., *Il rinvio pregiudiziale in Cassazione*, in *Giusto proc. civ.*, 2023, 55 ss.;
- DAMIANI F.S., *La precisazione delle conclusioni e il «collo di bottiglia» nel processo civile*, in *Riv. trim.*, 2005, 1321;
- DE PASQUALE G., *La giustizia predittiva in Francia: il trattamento DataJust*, *www.judicium.it*;
- DE STEFANO F., *Giudice e precedente: per una nomofilachia sostenibile*, in *www.giustiziainsieme.it.*, 2021;
- FABIANI E., *Intelligenza artificiale e accertamento dei fatti nel processo civile*, in *Giusto proc. civ.*, 2021, 45 ss.;
- FABIANI M., *Rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione: una soluzione che non alimenta davvero il dibattito scientifico*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 198 ss.;
- GLENDI C., *Dal principio di diritto nell'interesse della legge al rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione nell'ambito della giustizia tributaria riformata: il rischio di cortocircuito tra «astratti principi di diritto» e «concrete fattispecie impositive»*, in *Dir. Prat. Trib.*, 2023, 56 ss.;
- LOMBARDO L., *Il sindacato di legittimità della Corte di Cassazione*, Giappichelli, Torino, 2015, 90;
- LUISO F., *Il nuovo processo civile. Commentario breve agli articoli riformati del codice di procedura civile*, Milano, 2023;
- MENCHINI S., *I limiti oggettivi del giudicato civile*, Giuffrè, Milano, 1987, 20 ss.;
- MENCHINI S., *Il giudicato civile*, UTET, Torino, 2002;
- MONDINI A., *Il rinvio pregiudiziale interpretativo introdotto dal nuovo art. 363 bis c.p.c.*, in *La riforma del processo civile*, a cura di DALFINO D., La Tribuna, Treviso, 2023, 311 ss.;
- MONTELEONE G., *Manuale di diritto processuale civile*, Wolters Kluwer – CEDAM, Milanofiori-Assago, 2015, 528 ss.;

- MONTESANO L., *Limiti oggettivi di giudicati su negozi invalidi*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1991, 15;
- MORELLI C., *Giustizia predittiva: in Francia online la prima piattaforma europea. Uno strumento per garantire la certezza del diritto?*, in *www.altalex.com*, 2017;
- PISTOLESI F., *Il primo caso di rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione in materia tributaria*, in *www.giustiziainsieme.it*, 13 giugno 2023;
- PROTO PISANI A., *Appunti sulla tutela di mero accertamento*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 1979, 620 ss.;
- PROTO PISANI A., *Lezioni di diritto processuale civile*, Jovene, Napoli, 2014, 60 ss.;
- PROTO PISANI A., *Note problematiche o no sui limiti oggettivi del giudicato civile*, in *Foro it.*, 1987, I, 446 ss.;
- ROMANI C. – CONTI D., *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione nel processo tributario*, in *Corr. Trib.*, 2, 2023, 148 ss.;
- RORDORF R., *Il precedente nella giurisprudenza*, in *Foro it.*, 2017, V, 282;
- Sacchetto C., *Processo tributario telematico e giustizia predittiva in ambito fiscale*, in *Rass. Trib.*, 2020, 47 ss.;
- SANTAGADA F., *Intelligenza artificiale e processo*, in *www.judicium.it*, 2020;
- SANTAGADA F., *Intelligenza artificiale e processo*, in *www.judicium.it*, 2020;
- SASSANI B., *Il codice di procedura civile e il mito della riforma perenne*, in *www.judicium.it*;
- SCARSELLI G., *Note sul rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione di una questione di diritto da parte del giudice di merito*, in *www.giustiziainsieme.it*, 5 luglio 2021;
- SELICATO G., *Il cantiere aperto delle riforme del procedimento in Cassazione: dai “pannicelli caldi” all’eterogenesi dei fini*, in *Riv. Trim. Dir. Trib.*, 2022, 267 ss.;
- TARUFFO M., *Addio alla motivazione?*, in *Riv. trim. dir. proc.*, 2014.

3.4.

La giustizia predittiva: progetto della prevedibilità delle decisioni presso la Corte di Appello di Bari

VIVIANA RITA CELLAMARE

1. Nozione di giustizia predittiva

La Giustizia predittiva è diventata, nell'ultimo lustro, un tema sempre più centrale nell'innovazione giuridica, la quale, ancorata a tradizioni centenarie, si trova in un momento di difficoltà nell'adattarsi alle innovazioni e all'enorme mole di lavoro.

Dal più piccolo tribunale di provincia ai grandi tribunali dei capoluoghi di regione il numero crescente di cause ha frenato l'immediatezza della sentenza e il ruolo giornaliero di cause complica inevitabilmente il lavoro degli avvocati, dei giudici e dei funzionari di tribunale, senza considerare l'enorme spesa a carico dello Stato per il risarcimento dei processi che hanno una durata sconsiderata (cd. Legge Pinto¹).

Alla luce di questa situazione i giuristi hanno cercato, nell'intelligenza artificiale, una soluzione concreta in grado di velocizzare e ottimizzare i tempi della giustizia.

Lo scopo è quello di sviluppare e perfezionare meccanismi che permettano di velocizzare e snellire determinate attività con l'introduzione di sistemi tecnologicamente avanzati.

Per giustizia predittiva² deve intendersi una branca del diritto che studia le possibilità di predire l'esito di un giudizio tramite alcuni calcoli³, avvalendosi anche dell'utilizzo di Intelligenza Artificiale⁴.

¹ L. n. 89 del 24 marzo 2001, denominata legge "Pinto".

² Voce in *Enc. Treccani*, 2018. Si veda anche AA.Vv., *Giustizia predittiva e interpretazione della legge con modelli matematici*, VIOLA L. (a cura di) Milano, 2019 (Atti del Convegno tenutosi presso l'Istituto dell'Enciclopedia Italiana Treccani). Si veda anche QUARTA E., *Giustizia e predizione: l'algoritmo che legge il futuro*, in *Giustizia Insieme*, 2019, nonché LUDOVICI G., *La Giustizia Predittiva come strumento necessario per l'affrancamento dal precedente vincolante*, in *La Nuova Procedura Civile*, 1, 2021; DANZI G., *Il fattore tempo nella giustizia predittiva e nella certezza del diritto*, in *La Nuova Procedura Civile*, 2, 2021.

³ Voce in *Giurimetria in Enciclopedia Treccani*, 2020. Si veda anche GEORGE BOOLE, con l'opera *The Mathematical Analysis of Logic* in *ilnuovodiritto.it*, 2017; ONIDA V., *Calcolo giuridico calcolo e tutela dell'affidamento*, in *Calcolabilità giuridica*, a cura di CARLEO A., Bologna, 2017, 71.

⁴ FIAMMELLA B., *Intelligenza artificiale ed etica, tra progresso ed evoluzione*, in *Altalex.com*, 2018.

Sul piano terminologico va precisato che la predizione «è l'insieme delle previsioni, controllabili sperimentalmente, che se ne possono dedurre» (la predizione è deduttiva⁵), mentre la previsione è una supposizione «su ciò che avverrà o come si svolgeranno in futuro gli eventi, basandosi su indizi più o meno sicuri, su induzioni, ipotesi o congetture» (la previsione, cioè, è induttiva⁶).

Il diritto può essere costruito come una scienza che trova la sua principale ragione giustificativa nella misura in cui è garanzia di certezza; esso nasce per attribuire certezza alle relazioni umane, tramite una complessa attribuzione di diritti e doveri.

L'art. 65 dell'Ordinamento Giudiziario⁷, nell'indicare le attribuzioni della Corte Suprema di Cassazione, afferma che la Corte «assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni» ed è l'organo supremo deputato ad interpretare il diritto, assicurando uniformità ed unità del diritto oggettivo nazionale, confermando che il diritto è oggettivo (dato essenziale per permetterne il controllo).

Il giudicante non può discostarsi dalla legge, interpretandola in modo arbitrario, perché violerebbe la legge sull'interpretazione (*ex art. 12 preleggi*) a cui è pienamente assoggettato *ex art. 101 Cost.*

Sia l'art. 101 Cost. che l'art. 65 Ord. Giud. esprimono l'impersonale oggettività del diritto e la funzionalità tecnica della sua applicazione, vietando pregiudizi e precomprensioni. Pertanto, se il diritto è oggettivo, nel senso di avere una base di regole predeterminate e vincolanti, allora deve essere possibile prevederne l'applicazione.

2. Modello induttivo: previsione su base statistica-giurisprudenziale

Il tema della giustizia predittiva viene oggi sviluppato, in misura prevalente, seguendo un'impostazione statistica-giurisprudenziale: si verificano

⁵ Voce in *Enciclopedia Treccani*.

⁶ Voce in *Enciclopedia Treccani*. Si veda anche FERRARI M., *Profili giuridici della predizione algoritmica*, Milano, 2022, 86; PERLINGIERI C., *L'incidenza della utilizzazione della tecnologia robotica nei rapporti civilistici*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, 1244; INTRIERI C.-VIOLA L., *Ragionevole previsione di condanna e giustizia predittiva: una modesta proposta per la riforma dell'art.425 c.p.p.*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2022.

⁷ R.d. 30 gennaio 1941, n. 12 - art. 65 Ordinamento Giudiziario: «La Corte Suprema di Cassazione, quale organo supremo della giustizia, assicura l'esatta osservanza e l'uniforme interpretazione della legge, l'unità del diritto oggettivo nazionale, il rispetto dei limiti delle diverse giurisdizioni; regola i conflitti di competenza e di attribuzioni, ed adempie gli altri compiti ad essa conferiti dalla legge».

i precedenti giurisprudenziali ed in base a questi si prevedono le decisioni future⁸.

Esemplificativamente, se dieci sentenze su cento precedenti dicono che nel caso x si applica y, allora ci sarà il 10% di possibilità che in futuro il giudice a parità di fatto x si orienterà su y.

In questa direzione militano alcuni progetti dei Tribunali italiani (tra questi si annoverano la Corte di appello di Bari, di Venezia e di Brescia)⁹, oltre a esperienze che vanno consolidandosi in altri Paesi (Francia¹⁰, *in primis*).

Tra i più noti progetti non italiani vi è *Predictive*. La *Predictice* – società specializzata in *legal tech* – ha messo a disposizione uno strumento di carattere informatico che, avvalendosi di algoritmi di calcolo, permette di prevedere la probabilità di orientamento decisionale del giudice.

La base dati sulla quale l'algoritmo viene applicato è costituita dalle decisioni delle Corti di Appello e dalle decisioni della Cassazione¹¹.

Il progetto italiano, che segue la predetta impostazione statistica-giurisprudenziale, basa il modello sui seguenti elementi:

- banche dati condivise della giurisprudenza per avere trasparenza alle decisioni;
- conoscenza da parte del singolo giudice del livello di resistenza e accoglimento dei propri provvedimenti;
- riscontro da parte del presidente di sezione, dirigente dell'ufficio e degli operatori delle diverse tesi giurisprudenziali esistenti;
- informazioni per gli operatori del diritto e per i cittadini sugli orientamenti giurisprudenziali dell'ufficio e la probabilità di accoglimento di domande avanzate in una certa materia¹².

⁸ Cass., Sez. Terza, ordinanza del 20.3.2018, n. 6859, in *La Nuova Procedura Civile*, 2, 2018, in tema “*di risarcimento danni richiesto nei confronti dell'avvocato per non aver consigliato in tempo utile al cliente l'unico rimedio esperibile, va rigettato il ricorso avverso la pronuncia che, nel condannare il professionista, abbia ritenuto, sulla scorta di criteri probabilistici, che ove l'avvocato avesse diligentemente operato, il cliente sarebbe risultato vittorioso*”.

⁹ Sul sito della Corte di Appello di Venezia è stata attivata una nuova sezione denominata “*Giurisprudenza Predittiva*”; un progetto simile, denominato però “*Giustizia Predittiva*” è stato attivato anche dalla Corte di Appello di Brescia; analogo è il progetto “*Prevedibilità delle decisioni*” (iniziato già il 05.10.2016), nell'ambito delle buone prassi, della Corte di Appello di Bari.

¹⁰ MORELLI C., *Giustizia predittiva: in Francia online la prima piattaforma europea*, in *Altalex.com*, 2017.

¹¹ CASTELLI C.-PIANA D., *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in *Questionegiustizia.it*, 2018.

¹² FIAMMELLA B., *Intelligenza artificiale ed etica, tra progresso ed evoluzione*, in *Altalex.com*, 2018; IASELLI, *Robot lawyer: nuovi progressi dell'intelligenza artificiale nel settore legale*, in *Altalex*, 2017.

Il progetto mira a fornire a utenti e professionisti del diritto i seguenti scopi: una durata prevedibile di un procedimento avente a oggetto una specifica materia, gli orientamenti giurisprudenziali del Tribunale e Corte di Appello (trasparenza delle decisioni), certezza del diritto disincentivando azioni temerarie e creando una collaborazione attiva con il territorio.

Non si tratta di controllare la giurisprudenza ma di acquisire consapevolezza della stessa e di aiutare in modo propositivo tutti a migliorare il lavoro in tale specifico ambito.

Del resto, proprio l'art. 47-*quater* Ordinamento Giudiziario¹³ non esalta il conformismo delle decisioni ma tende a evitare le divergenze inconsapevoli, cercando di superare l'inevitabile difformità che esiste nelle diverse giurisprudenze attraverso il confronto e l'acquisizione del valore della prevedibilità delle decisioni¹⁴.

3. Modello deduttivo: previsione su base algoritmico-normativa tramite combinazione di dati

Ulteriore modello utilizzato nell'ambito della giustizia predittiva è quello deduttivo che, a differenza di quello precedentemente analizzato, opta per un'impostazione su base algoritmico-normativa tramite combinazione¹⁵ di dati. Nel modello deduttivo ciò che conta «*non è il numero di precedenti giurisprudenziali*»¹⁶, ma il corretto utilizzo dell'art. 12 preleggi¹⁷ che è l'unica disposizione che si

¹³ R.d. 30 gennaio 1941, n. 12 - art. 47 *quater* Ordinamento Giudiziario: «*Il presidente di sezione, oltre a svolgere il lavoro giudiziario, dirige la sezione cui è assegnato e, in particolare, sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari, distribuisce il lavoro tra i giudici e vigila sulla loro attività, curando anche lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione. Collabora, altresì, con il presidente del tribunale nell'attività di direzione dell'ufficio*».

¹⁴ CASTELLI C.-PIANA D., cit.

¹⁵ BICHI R., *Intelligenza artificiale e diritto: intelligenza artificiale tra calcolabilità del diritto e tutela dei diritti*, in *Giur. It.*, 2019, 7, 1772.

¹⁶ Tribunale di Roma, sentenza del 20.12.2018, in *La Nuova procedura Civile*, 3, 2019, «*non è il numero dei consensi dati o negati a fondare la giustezza o meno di una tesi*»; LUDOVICI G., *La preminenza della norma nell'interpretazione della legge*, in *La Nuova Procedura Civile*, 3, 2019.

¹⁷ Art. 12 Preleggi – Interpretazione della legge: «*nell'applicare la legge non si può ad essa attribuire altro senso che quello fatto palese dal significato proprio delle parole secondo la connessione di esse, e dalla intenzione del legislatore. Se una controversia non può essere decisa con una precisa disposizione, si ha riguardo alle disposizioni che regolano casi simili o materie analoghe; se il caso rimane ancora dubbio, si decide secondo i principi generali dell'ordinamento giuridico dello Stato*».

occupa *expressis verbis* della interpretazione della legge¹⁸.

Dal dato testuale dell'art. 12 preleggi sopra citato emerge che, per interpretare una legge, *bisogna* procedere nel modo che segue:

- attribuire il significato letterale¹⁹, c.d. interpretazione letterale (IL);
- comporre l'interpretazione letterale con l'intenzione del legislatore²⁰, c.d. interpretazione per *ratio* (IR);
- in assenza di precisa disposizione (IL=0), nel senso di assenza di norma oppure di presenza di norma ma con significato equivoco, utilizzare la c.d. *analogia legis* (AL), ovvero cercare nel medesimo complesso di leggi una situazione giuridica tipizzata analoga, con stessa *ratio* (c.d. *eadem ratio*);
- ove il caso sia ancora dubbio (AL≈0) si può procedere ad utilizzare i principi generali dell'ordinamento²¹, c.d. *analogia iuris* (AI).

L'algoritmo²² utilizzato nel modello deduttivo è una sequenza predeterminata di operazioni per giungere a un determinato risultato. L'algoritmo può essere:

“*sequenziale*”, ovvero può contenere l'indicazione di una serie predeterminata di operazioni;

“*condizionale*”, ovvero può contenere condizioni (se, allora);

“*iterativo*”, ovvero si possono ripetere più volte le stesse istruzioni a seconda del verificarsi o del non verificarsi di una condizione.

L'art. 12 preleggi rappresenta un vero e proprio algoritmo in quanto prevede una sequenza di operazioni (interpretazioni, con gerarchia diversa) per giungere a un determinato risultato.

L'art. 12 preleggi²³ è:

¹⁸ ALPA G., *Giuristi e interpretazioni*, Genova, 2017, 301.

¹⁹ CANALE D.-TUZZI G., *La giustificazione della decisione giudiziale*, Torino, 2019; si legge in Cassazione Civile, Sezioni Unite, sentenza del 22.03.2019, n. 8230 in *La Nuova Procedura Civile*, 2, 2019 che “*la lettera della norma costituisce il limite cui deve arrestarsi, anche, l'interpretazione costituzionalmente orientata dovendo, infatti, esser sollevato l'incidente di costituzionalità ogni qual volta l'opzione ermeneutica supposta conforme a costituzione sia incongrua rispetto al tenore letterale della norma stessa*”.

²⁰ Per GUASTINI R. *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011, 314, sembra “*naturale pensare che la intenzione del legislatore debba essere desunta dallo studio dei lavori preparatori, ossia degli atti parlamentari*”.

²¹ ITALIA V., *Come si devono interpretare le leggi*, Milano, 2019, 69 “*i principi generali, che hanno lo scopo di colmare le eventuali lacune, e di trovare quindi una soluzione ai casi dubbi*”.

²² RUFFOLO U., *Intelligenza artificiale e diritto – intelligenza artificiale, machine learning e responsabilità da algoritmo*, in *Giur. It.*, 2019, 1689.

²³ VIOLA L., *Universal character of interpretative criteria*, in *La Nuova Procedura*

- “*sequenziale*” in quanto prevede un *iter* procedimentale che inizia con l’interpretazione letterale (IL) e interpretazione teleologica o per *ratio* (IR), per poi procedere a quella per analogia (AL) e per principi generali (AI);
- “*condizionale*” in quanto presume alcune condizioni come l’assenza di precisa disposizione (IL = 0) per legittimare l’interpretazione per *analogia legis* (AL), nonché il caso dubbio (AL≈0) per legittimare l’*analogia iuris* (AI);
- “*iterativo*” in quanto prevede un ciclo causato da condizioni; se si attiva l’*analogia legis* (AL) allora la disposizione analogica dovrà essere decodificata ricominciando dall’interpretazione letterale (IL).

Utilizzando il modello deduttivo, come sopra descritto, si può giungere ad un modello matematico utile all’interpretazione oppure addirittura a un’equazione²⁴.

4. Esperienze nazionali e il progetto “*Praedicta*” presso la Corte di Appello di Bari

Applicando quanto precedentemente detto alle esperienze nazionali, in ambito giudiziario degne di nota sono le esperienze di Brescia e dei Tribunali di Pisa, Genova, Bari²⁵ e Venezia²⁶ i cui progetti sono tutti orientati alla pubblicazione del *dataset* di sentenze massimate che, in futuro, potranno essere diffuse su un motore di ricerca più o meno avanzato.

In linea generale tutte le ricerche sperimentali italiane puntano verso un’attività di massimazione/creazione di schede di analisi delle sentenze con livelli di automazione diversificati.

La sperimentazione, avviata nell’anno 2018 tra la Corte di Appello, il Tribunale e l’Università di Brescia, ha l’obiettivo di fornire a utenti e avvocati certezza non solo nel diritto ma anche nelle relazioni industriali e

Civile, 4, 2018.

²⁴ VIOLA L., *Giustizia predittiva e interpretazione della legge con modelli matematici*, Milano, 2019.

²⁵ La documentazione del progetto è rinvenibile sul sito https://www.giustizia.bari.it/buone_prassi_4.aspx.

²⁶ La documentazione del progetto è rinvenibile sul sito https://www.corteappello.venezia.it/index.php/giurisprudenza-predittiva-per_198.html con una partizione degli orientamenti giurisprudenziali relativi alle aree del diritto di impresa e industriale, diritto del lavoro, diritto in materia bancaria e diritto societario.

sociali, con la possibilità di sapere quanto può durare un procedimento su una data materia e gli orientamenti esistenti nei diversi uffici.

I progetti nazionali prevedono: 1) l'individuazione delle materie da esaminare (ad esempio diritto societario e industriale, contratti bancari, licenziamenti, infortunistica sul lavoro e appalti); 2) la creazione di una banca dati per ogni materia; 3) la circolarità della giurisprudenza tra I e II grado; 4) la creazione di gruppi di lavoro dell'Università insieme a Corte di Appello e Tribunale per ogni branca di materie; 5) l'estrazione dei dati sui tempi medi di durata dei procedimenti materia per materia depurati dall'arretrato in modo da poter dare una previsione sul tempo di durata e, infine; 6) la pubblicizzazione dei dati su tempi e orientamenti, in forma anonima, sul sito giustizia e su altri siti affini²⁷.

Come è dato vedere, si tratta di un progetto di giustizia predittiva teso a fornire immediate utilità conoscitive agli *stakeholders* sugli orientamenti giurisprudenziali e sui tempi di definizione delle controversie.

In tale ottica la Corte di Appello di Bari ha, da tempo, avviato un progetto denominato "*Praedicta*" con un gruppo di lavoro composto da Magistrati dei diversi uffici e settori di tutto il territorio (civile, penale, minorile e lavoro), coordinato dal Presidente di Sezione, dott. Michele Ancona, e in convenzione con l'Università degli Studi di Bari, volto proprio a elaborare idee sulle possibili applicazioni della giustizia predittiva nel distretto della Corte di Appello, anche attraverso la creazione di banche dati e l'elaborazione di algoritmi.

Il progetto «*Prevedibilità delle decisioni*» è stato approvato all'esito della riunione ex art. 47 *quater* Ord. Giud. della Terza Sezione Civile della Corte di Appello di Bari del 05/10/2016 in cui il Presidente dott. Michele Ancona, ha ritenuto che

«la prevedibilità delle decisioni costituisce un valore ormai riconosciuto nel nostro ordinamento, in quanto: a. Espressione e presupposto del principio di uguaglianza tra i cittadini e di giustizia del processo (in materia processuale, vedi Cass. S.U. Ordinanza n. 23675 del 06.11.2014); b. rende la motivazione del provvedimento più aderente al dettato normativo art. 118 disp. Att. c.p.c. (succinta esposizione delle ragioni giuridiche della decisione, anche con riferimento a precedenti conformi – occorre che i precedenti siano conoscibili); c. rende possibile la motivazione semplificata per questioni seriali, mediante elaborazione di provvedimenti-manifesto, contenenti i principi consolidati; d. aumenta le probabilità di successo della proposta conciliativa o transattiva ex art. 185 bis c.p.c., in considerazione dei

²⁷ CASTELLI C., *La giustizia predittiva*, 11 novembre 2021, consultabile online sul sito: lamagistratura.it/attualita/la-giustizia-predittiva.

precedenti e dell'indirizzo giurisprudenziale riguardo all'oggetto della controversia (prevedibilità rapportata al Distretto, al Circondario, alla Sezione); e. offre un ausilio ai giudici di primo grado per la conoscenza degli orientamenti della Corte in talune materie, cui potersi adeguare o da cui motivatamente discostarsi; f. consente un migliore orientamento da parte dei difensori sulle scelte processuali da coltivare (costituirsi in giudizio, appellare, transigere, ecc.); g. consente un migliore e più efficace orientamento pre-contenzioso per i difensori, sulla scelta se iniziare il giudizio; h. rende noti alla collettività gli orientamenti degli uffici giudiziari e, per ciò, possibile, auspicabile, un decremento del contenzioso, con contestuale aumento delle conciliazioni».

Il progetto di giustizia predittiva della Terza Sezione Civile presso la Corte di Appello di Bari prevede che l'elaborazione della casistica e la redazione delle schede debba essere curata dai tirocinanti e dagli specializzandi della sezione, sotto la supervisione dei consiglieri affidatari o di altro consigliere designato dal Presidente di Sezione.

I temi da trattare sono assegnati ai tirocinanti e specializzandi dal Presidente di Sezione, sentiti il consigliere affidatario e il tirocinante/specializzando, i lavori sono coordinati dal Presidente di sezione e le schede sono approvate dai consiglieri della sezione nel corso delle riunioni *ex art. 47 quater* Ord. Giud.

Il Presidente di Sezione è delegato ad avviare ogni interlocuzione necessaria con gli Ordini forensi e il mondo accademico per garantire la pubblicità dell'iniziativa, l'eventuale collaborazione degli stessi alle attività di approfondimento scientifico, la diffusione dei risultati raggiunti, anche attraverso la pubblicazione su siti istituzionali, associativi o di categoria.

La prevedibilità, alla luce delle risultanze del progetto "*Praedicta*", rende possibile la motivazione semplificata per questioni seriali (mediante elaborazione di provvedimenti-manifesto, contenenti i principi consolidati), aumenta le probabilità di successo della proposta conciliativa o transattiva, offre un ausilio ai giudici di primo grado per la conoscenza degli orientamenti della Corte in talune materie, consente un migliore e più efficace orientamento pre-contenzioso per i difensori e rende noti alla collettività gli orientamenti degli uffici giudiziari.

Sulla scorta di quanto innanzi affermato, sul sito della Corte di Appello di Bari è stata creata una specifica sezione intitolata "*Progetto prevedibilità delle decisioni*" con la finalità di redigere schede tematiche sulla giurisprudenza consolidata della Sezione su materie e casistiche ricorrenti (ad esempio contratti bancari, licenziamenti, infortunistica sul lavoro, responsabilità medica, etc.).

La costituzione di banche dati della giurisprudenza, i monitoraggi e le estrazioni degli orientamenti per materie e tipologie di affari consentono di andare verso l'esterno costruendo un ponte di comunicazione e comune interesse con la collettività.

Con l'attuazione effettiva dei progetti nazionali sarà possibile conoscere, con ragionevole certezza, i tempi previsti in un tribunale perché una causa venga definita e gli orientamenti in materia dell'ufficio.

5. 5. Conclusioni

L'intelligenza artificiale applicata nel campo della giustizia risulta sicuramente un utile strumento per la selezione delle informazioni e per avere un supporto qualitativo e tempestivo per svolgere un'attività legale²⁸.

Prevedere ed applicare in concreto una decisione attraverso l'utilizzo di un algoritmo, potrebbe apparire inadeguato e lontano in un sistema, quale il nostro, che pone al centro dell'attenzione la tutela della persona umana attraverso la garanzia dei principi quali quello della trasparenza, del contraddittorio e della difesa.

In Italia, almeno per il momento, l'utilità più grande dell'utilizzo dell'intelligenza artificiale applicata nell'ambito della giustizia è da ricercare nel supporto degli avvocati, degli operatori della giustizia, degli ausiliari del giudice, nonché nell'ausilio alla figura del magistrato, che potranno avvalersi delle risultanze d'informatica giuridica per lo svolgimento della propria attività professionale.

In nessun modo si dovrà sostituire la decisione del giudice con una macchina in quanto il libero convincimento del giudice è un elemento prezioso, cui la giustizia non dovrà in nessun modo mai rinunciare.

Bibliografia

- AA.VV., *Giustizia predittiva e interpretazione della legge con modelli matematici*.
ALPA G., *Giuristi e interpretazioni*, Genova, 2017, 301.
Articolo 12 preleggi – Interpretazione della legge.
BICHI R., *Intelligenza artificiale e diritto: intelligenza artificiale tra calcolabilità del diritto e tutela dei diritti*, in *Giur. It.*, 2019, 7, 1772.
CANALE D., TUZET G., *La giustificazione della decisione giudiziale*, Torino, 2019.

²⁸ DALFINO D., *Creatività e creazionismo, prevedibilità e predittività*, in *Il Foro Italiano*, Roma, Società editrice del "Foro Italiano", 2018, p. 2.

- CASTELLI C., *La giustizia predittiva*, 11 novembre 2021, consultabile online sul sito: lamagistratura.it.
- CASTELLI C., PIANA D., *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in *Questionegiustizia.it*, 2018.
- DALFINO D., *Creatività e creazionismo, prevedibilità e predittività*, in *Il Foro Italiano*, Roma, Società editrice del “Foro Italiano”, 2018, p. 2.
- DANZI G., *Il fattore tempo nella giustizia predittiva e nella certezza del diritto*, in *La Nuova Procedura Civile*, 2, 2021.
- FERRARI M., *Profili giuridici della predizione algoritmica*, Milano, 2022, 86.
- FIAMMELLA B., *Intelligenza artificiale ed etica, tra progresso ed evoluzione*, in *Altalex.com*, 2018;
- IASELLI, *Robot lawyer: nuovi progressi dell'intelligenza artificiale nel settore legale*, in *Altalex*, 2017.
- GEORGE BOOLE, con l'opera *The Mathematical Analysis of Logic* in *ilnuovodiritto.it*, 2017.
- GUASTINI R. *Interpretare e argomentare*, Milano, 2011, 314.
- INTRIERI C., VIOLA L., *Ragionevole previsione di condanna e giustizia predittiva: una modesta proposta per la riforma dell'art.425 c.p.p.*, in *GiustiziaInsieme.it*, 2022.
- ITALIA V., *Come si devono interpretare le leggi*, Milano, 2019, 69 “i principi generali, che hanno lo scopo di colmare le eventuali lacune, e di trovare quindi una soluzione ai casi dubbi”.
- LUDOVICI G., *La Giustizia Predittiva come strumento necessario per l'affrancamento dal precedente vincolante*, in *La Nuova procedura Civile*, 1, 2021.
- LUDOVICI G., *La preminenza della norma nell'interpretazione della legge*, in *La Nuova Procedura Civile*, 3, 2019.
- MORELLI C., *Giustizia predittiva: in Francia online la prima piattaforma europea*, in *Altalex.com*, 2017.
- ONIDA V., *Calcolo giuridico calcolo e tutela dell'affidamento*, in *Calcolabilità giuridica*, a cura di CARLEO A., Bologna, 2017, 71.
- PERLINGIERI C., *L'incidenza della utilizzazione della tecnologia robotica nei rapporti civilistici*, in *Rass. dir. civ.*, 2015, 1244.
- QUARTA E., *Giustizia e predizione: l'algoritmo che legge il futuro*, in *Giustizia Insieme*, 2019.
- RUFFOLO U., *Intelligenza artificiale e diritto – intelligenza artificiale, machine learning e responsabilità da algoritmo*, in *Giur. It.*, 2019, 1689.
- VIOLA L., *Universal character of interpretative criteria*, in *La Nuova Procedura Civile*, 4, 2018.
- VIOLA L., *Giustizia predittiva e interpretazione della legge con modelli matematici*, Milano, 2019.
- Voce *Giustizia Predittiva*, in *Enciclopedia Treccani online*, 2018.
- Voce *Giurimetria*, in *Enciclopedia Treccani online*, 2020.

PARTE 4

DIGITALIZZAZIONE E INTELLIGENZA ARTIFICIALE NEGLI UFFICI GIUDIZIARI: PROFILI DI SOSTENIBILITÀ ED EFFICIENZA TRA BENEFICI E RISCHI APPLICATIVI

4.1.

Digitalizzazione per una giustizia sostenibile: esplorando le intersezioni fra tecnologia, equità e sostenibilità

BENEDETTA GIAMPAOLO, CAROLINA SERAFINA ERRICO*

1. L'importanza della digitalizzazione per il sistema giustizia

A seguito della pandemia da Covid-19, “digitalizzazione”, “resistenza” e “resilienza” sono termini divenuti quasi un mantra nei dibattiti italiani, delle linee guida da seguire per la riorganizzazione del sistema economico-amministrativo. In particolare, il termine “digitalizzazione” è attualmente impiegato per indicare una modalità di organizzazione ed esecuzione del lavoro che, attraverso l'uso di tecnologie informatiche, permetterebbe di raggiungere risultati più celeri ed efficienti.

Nell'ambito della giustizia italiana, questo processo è stato avviato prima dell'emergenza sanitaria: già nel 2014, con l'introduzione del c.d. processo civile telematico (PCT)¹, sono state attuate una serie di misure finalizzate al passaggio della giustizia civile dal sistema cartaceo a quello digitale. Tra queste, si menzionano l'obbligo di deposito telematico di alcuni atti, l'accesso ai fascicoli di cancelleria *online*, la partecipazione alle udienze da remoto e la ricezione di comunicazioni via pec.

Il PCT si fonda, pertanto, sulla dematerializzazione di informazioni e dati, la cui realizzazione implica l'utilizzo di appositi programmi, *software* (*consolle, sicut e sicic*) e strumenti informatici (computer, monitor, rete internet). Tale caratteristica fa sì che i vantaggi della digitalizzazione possono essere conseguiti unicamente in quei Tribunali dotati di idonee risorse umane e materiali, elementi che implicano costi ed investimenti mirati.

La ragione per cui il fenomeno, dal 2014 al 2020, ha subito una lenta progressione risiede proprio nell'indisponibilità delle risorse: l'assenza di investimenti significativi, la scarsità di organico amministrativo², compren-

* (Il presente contributo è frutto di una riflessione comune tra le Autrici.

Tuttavia, i paragrafi 1 e 2 sono stati scritti da Benedetta Giampaolo; i paragrafi 3 e 4 sono stati scritti da Carolina Serafina Errico).

¹ Introdotta con la Legge di Stabilità 2013 e il Decreto Legge n. 90/2014.

² A fine 2020 la scoperta di organico del personale amministrativo era del 26,19% in aumento rispetto l'anno precedente. Per approfondire: SAPIO M., *Aspettando Godot*:

sivo anche di figure professionali quali ingegneri, tecnici IT e informatici, la mancata dotazione di strumenti tecnologici all'avanguardia hanno impedito un'evoluzione *smart* degli uffici giudiziari. Inevitabilmente, tale circostanza ha avuto ripercussioni anche sulla qualità della giustizia italiana, rendendola nota, anche a livello comunitario, per l'eccessiva durata dei procedimenti³ e la presenza di uno smodato arretrato giudiziario.

Tuttavia, oggi, la transazione digitale della giustizia italiana non appare più come un progetto irrealizzabile: risultando il principale beneficiario del *Next Generation Eu* (NgEu) - fondo patrimoniale istituito dall'U.E. al fine di risolleverare l'economia degli Stati membri dalla crisi pandemica – l'Italia ha ottenuto per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) all'incirca 191,5 miliardi di euro.

Tra i vari obiettivi contemplati dal *Recovery Plan*, la digitalizzazione è uno dei principali, è infatti definito trasversale, in quanto deputato a coinvolgere tutti i settori della pubblica amministrazione, concentrandosi in maniera preminente sul campo della giustizia.

In ambito civile, le misure più significative in tema di digitalizzazione sono state introdotte dalla legge delega n. 206/2021, attuata con d.lgs. 149/2022, la c.d. riforma Cartabia.

L'intervento legislativo si è concretizzato in una procedura di pulizia e razionalizzazione del disorganico sistema delle fonti del PCT, prevedendone l'espansione, entro la fine del 2023, anche a Cassazione, giudice di pace e Tribunale per i minorenni. Inoltre, la riforma mira all'estensione del processo telematico anche al Tribunale penale di primo grado, tramite l'istituzione di un apposito portale per i depositi. L'intento è dunque quello di introdurre un nuovo linguaggio processuale, che consenta di accrescere la qualità della giurisdizione attraverso una migliore circolazione e tracciabilità delle informazioni⁴: si punta ad eliminare definitivamente il cartaceo, imponendo alle parti l'obbligo di deposito telematico di tutti gli atti, anche introduttivi, e al giudice la redazione dei provvedimenti in formato digitale. Inoltre, per quanto concerne le udienze, è prevista la possibilità di svolgerle da remoto, così come testato durante il periodo di *lockdown*. Ancora, per contrastare la sfiducia dei cittadini nel sistema giustizia, originata per

PNRR e giustizia, in *La magistratura – rivista a cura dell'associazione nazionale magistrati*, 2021, <https://lamagistratura.it>.

³ Il penultimo rapporto CEPEJ del 2020 ha rilevato che l'Italia si posiziona all'ultimo posto tra i paesi dell'UE per quanto riguarda la durata dei procedimenti civili.

⁴ POLI G.G., *La digitalizzazione del processo*, in *La riforma della giustizia civile*, Cacucci, 2022.

lo più dall'assenza di un effettivo dialogo con la pubblica amministrazione, obiettivo della riforma è quello di coinvolgere maggiormente i privati nella vita dei Tribunali, tramite, ad esempio, la creazione di una banca dati giurisprudenziale gratuita e ad accesso libero a mezzo SPID o CIE, la cui realizzazione implica un'attività di raccolta e catalogazione da affidare a figure specializzate. Infine, alle innovazioni di tipo puramente normativo, si accompagnano interventi di tipo strutturale volti al potenziamento delle risorse, quali la creazione di nuovi *hardware* e *software*, l'acquisto di computer e strumenti in grado di supportare tecnologie avanzate, l'introduzione e la manutenzione di reti internet più veloci e efficaci nei singoli Tribunali.

Dunque, la speranza è che, tramite la digitalizzazione e i nuovi finanziamenti, si riesca ad affermare un'organizzazione degli uffici giudiziari moderna ed inclusiva, in grado di comunicare velocemente con professionisti e cittadini e, pertanto, di accelerare i tempi di giustizia.

2. La sostenibilità: obiettivo globale e valore costituzionalmente garantito

Congiuntamente alla digitalizzazione, un ulteriore pilastro del PNRR italiano è la sostenibilità.

Per spiegare il significato di tale concetto, di natura versatile e, di conseguenza, difficile da cristallizzare in un'unica definizione, è opportuno rifarsi al Rapporto *Brundtland* del 1987⁵ nel quale si parla di sviluppo sostenibile nei termini di “*sviluppo capace di soddisfare i bisogni della generazione presente senza compromettere quelli delle generazioni future*”. Pertanto, il termine sottintende due principi: la cura dei beni sociali comuni e la partecipazione della collettività nell'attività di tutela⁶.

L'argomento è stato centrale anche nella Conferenza di Rio de Janeiro del 1992 sull'ambiente e lo sviluppo durante la quale i rappresentanti dei diversi Stati hanno dibattuto sulla tutela dell'ambiente.

Sebbene il concetto di sostenibilità sia sorto in relazione alla materia ambientale, oggi costituisce un obiettivo da perseguire in tutti i settori, a partire da quello economico e sociale. Non è un caso che nell'Agenda Globale per lo sviluppo sostenibile, approvata dalle Nazioni Unite il 25 settembre 2015, la sostenibilità sia stata intesa nella sua accezione più ampia. Nel

⁵ Documento pubblicato dalla Commissione mondiale sull'ambiente e lo sviluppo (WCED) e in cui viene per la prima volta definito lo sviluppo sostenibile.

⁶ RIVA M.G., *Sostenibilità e partecipazione: una sfida educativa* in Rivista SIPED, 2018, <https://ojs.pensamultimedia.it>.

documento, i Paesi ONU, senza alcuna distinzione economica, sono stati incaricati di elaborare una propria strategia di sviluppo sostenibile in grado di coinvolgere tutte le componenti della società, tra cui imprese, pubblica amministrazione, privati, istituzioni di volontariato, università e centri di ricerca⁷.

A livello europeo, l'attenzione verso tale tematica si è sviluppata con il trattato di Maastricht del 1992, nonostante fosse già emersa nell'Atto unico europeo del 1986.

Il concetto è stato poi ampliato per ricomprendere lo sviluppo sostenibile della Terra nell'art.3 del trattato di Lisbona. La norma punto di riferimento per lo sviluppo sostenibile nel contesto dell'Unione Europea è, oggi, l'art. 11 del TFUE:

“Le esigenze connesse con la tutela dell'ambiente devono essere integrate nella definizione e nell'attuazione delle politiche e azioni dell'Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile”⁸.

In Italia, la sostenibilità è divenuta un valore costituzionalmente garantito a partire dal 2022⁹: il legislatore ha difatti riformato sia l'art. 9 della Costituzione, specificando che *“la Repubblica tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni”*, sia l'art. 41 Cost., sancendo che l'iniziativa economica è libera ma che non può svolgersi in modo tale da recare danno *“alla salute e all'ambiente”* e, ulteriormente, che *“la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”*.

Dall'analisi delle norme riformate, emerge immediatamente il principio secondo cui l'ambiente, inteso quale bene oggettivo meritevole di tutela, non può essere leso dallo sviluppo economico. O meglio, sembra che il legislatore abbia preso consapevolezza della necessità dell'intervento pubblico nella regolazione del mercato poiché questo, fondato sulla libera iniziativa economica dei privati, non è in grado di tutelare adeguatamente l'ambiente e, in generale, di raggiungere autonomamente gli obiettivi di partecipazione, inclusione sociale e sviluppo sostenibile¹⁰.

⁷ RIVA M.G., *Sostenibilità e partecipazione: una sfida educativa*, in Rivista SIPED, 2018, <https://ojs.pensamultimedia.it>.

⁸ Testo del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

⁹ L. cost. n. 1/2022.

¹⁰ DE SANTIS V., *La Costituzione della transazione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos - le attualità del diritto*, 2022, <https://www.nomos-leattualitaneldiritto.it>.

Tuttavia, sarebbe un errore credere che il dettato costituzionale abbia definito l'ambiente quale un limite alla libertà economica poiché, al contrario, ne costituisce un vincolo positivo. La riforma ha cioè stabilito che l'economia italiana, sempre libera e in mano ai privati, deve svilupparsi all'insegna della tutela ambientale, obiettivo imprescindibile e altrettanto difficile da raggiungere, sì da necessitare anche di interventi statali (c.d. "programmi e controlli opportuni").

Tale interpretazione si pone in linea alle politiche di sviluppo sostenibile adottate a livello comunitario e globale. Difatti, come annunciato in *incipit*, obiettivo prioritario del *Next Generation Eu* (NgEu) è l'affermazione di un modello economico-sociale fondato sulla transazione ecologica, meglio delineata all'interno del *New Green Deal*¹¹.

In particolare, nel PNRR, la sostenibilità costituisce una riforma trasversale, coinvolgente cioè tutti i settori contemplati nel piano e che mira a superare la vecchia contrapposizione tra ambiente e sviluppo. L'intento è di adottare politiche ambientali in tutti gli interventi economici che incidono negativamente sulla conservazione del clima e dell'ecosistema.

In tal senso, la transazione digitale più che una materia deve essere intesa quale un processo di cambiamento, in grado di trasformare il sistema produttivo, imponendo la tutela dell'ambiente in ogni scelta politica e amministrativa.

3. Equità nella digitalizzazione della giustizia: sfide e opportunità

Il concetto di sviluppo sostenibile declinato sotto il profilo socio-culturale si connette immediatamente al tema dell'equità. Esso, infatti, si propone di colmare le disparità tra generazione presente e futura, tra nazioni, culture e genere, cercando di creare pari opportunità ed equità tra le nazioni ed al loro interno¹².

Al fine di analizzare tali relazioni nel contesto delle novità introdotte nel sistema della giustizia, occorre partire dall'inquadramento e dalla qualificazione della riforma del sistema giudiziario descritta nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Quest'ultima rappresenta, infatti, accanto a quella

¹¹ Adottato dalla Commissione Europea in data 11.12.2019, si tratta di una "strategia" costituita da un serie di misure – fra cui soprattutto nuove disposizioni normative e investimenti – per rendere più sostenibili e meno dannosi per l'ambiente la produzione di energia e lo stile di vita dei cittadini europei.

¹² BALOCCO V., *Sostenibilità: significato, obiettivi e perché è importante*, 2021, ESG360, consultabile in <http://www.esg360.it>.

inerente la pubblica amministrazione, una delle due riforme orizzontali. La definizione adottata mira ad evidenziare che le stesse sono costituite da

“innovazioni strutturali dell’ordinamento, d’interesse trasversale a tutte le Missioni del Piano, idonee a migliorare l’equità, l’efficienza e la competitività e, con esse, il clima economico del Paese”¹³.

Dunque, l’equità rappresenta una delle principali sfide che derivano dal PNRR, congiuntamente a quella concernente l’efficacia.

Il professor Franco Mosconi, nell’articolo dal titolo *“Equità ed efficienza, banchi di prova del PNRR”¹⁴* si chiede se vivremo in un Paese più efficiente e più equo nell’ipotesi in cui le riforme e gli investimenti previsti dal PNRR saranno realizzati nei tempi stimati. Egli ricollega il concetto di equità alla Missione 5 del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (coesione e inclusione), evidenziando come con la stessa si intenda perseguire obiettivi trasversali all’intero Piano.

L’equità è stata al centro del messaggio veicolato dal Capo dello Stato durante il meeting tenutosi a Rimini ad agosto 2022, durante il quale ha sottolineato come gli investimenti sull’equità sociale costituiscono condizione essenziale per lo sviluppo e che l’equità sia necessario strumento per la coesione sociale.

Come l’equità si connetta alla sostenibilità è dimostrato anche attraverso le azioni necessarie da intraprendere per raggiungere la transizione ecologica mediante il perseguimento di due fondamentali obiettivi: riduzione di emissioni di CO₂ e tutela della biodiversità.

Per progredire in tal senso occorre l’adozione di un’economia circolare dei servizi di nuova concezione con la quale si incide, oltre che sulle decisioni delle istituzioni nazionali e sovranazionali anche su quelle delle singole organizzazioni produttive e amministrative. Proprio quest’ultime devono porre alla base del loro funzionamento quattro valori: solidarietà, condivisione, equità e sobrietà¹⁵.

È chiaro che le connessioni e le implicazioni della tematica dell’equità si estendono in plurimi contesti e costituiscono interessanti spunti di analisi e riflessione anche nell’ambito della riforma della giustizia e dei cambiamenti che si intendono attuare attraverso la digitalizzazione.

¹³ Testo PNRR reperibile su <https://bp-cons.com/pdf/pnrr/PNRR-Integrale.pdf>.

¹⁴ MOSCONI F., *Equità ed efficienza, banco di prova del PNRR*, in *Aggiornamenti sociali*, 2021.

¹⁵ BUTERA F., *Il PNRR per rigenerare le organizzazioni italiane nella transizione ecologica e digitale*, in *TECHNE* n.23/2022.

In particolare, l'utilizzo di algoritmi per prendere decisioni o organizzare la trattazione di procedimenti rientra fra gli strumenti digitali più innovativi. Il loro impiego comporta il rischio di realizzare ingiustizie, proprio per tale ragione è nata una branca della *computer science* denominata "fairness" che si occupa di analizzare le diverse concezioni di giustizia usate per progettare gli algoritmi ed evitare che queste tecnologie diano origine ad ingiustizie¹⁶. È necessario offrire una definizione di equità per porre alla base della programmazione dell'algoritmo un'idea di giustizia. La complessità del tema deriva anche dalle molteplici definizioni di equità: parità di accuratezza, parità dei falsi positivi, parità di classificazione positiva, parità predittiva, parità di valore predittivo, pari opportunità, pari soglia, buona calibratura, bilanciamento per la classe positiva, bilanciamento per la classe negativa¹⁷. Tutte quelle poc'anzi elencate costituiscono esempi di equità di gruppo da cui va distinta l'equità individuale per cui la classificazione di due soggetti in modo analogo avviene se sono considerati simili dall'algoritmo in relazione ad una determinata condizione. Si rileva, inoltre, che sussiste la definizione di equità controfattuale, di equità attraverso l'inconsapevolezza ed altre definizioni basate sulla preferenza come il trattamento preferito e l'impatto preferito. Nonostante il gran numero di definizioni utilizzate per programmare gli algoritmi, il professor Antonio Santangelo nel suo articolo¹⁸ individua due possibili idee di giustizia alla base di tali meccanismi: la prima persegue l'obiettivo di garantire ad ogni individuo le stesse possibilità di essere classificato, in un determinato modo o in un altro, prescindendo da sue caratteristiche personali; per la seconda l'appartenenza del singolo ad un gruppo piuttosto che ad un altro deve essere chiara fin da principio per consentire, ove sia necessario, di operare perequazioni. Scegliere in questo ampio contesto non è affatto semplice ma appare importante comprendere quantomeno gli estremi della discussione per avere piena consapevolezza di come la concreta attuazione della digitalizzazione non comporti solo una doverosa attenzione nell'utilizzo dei sistemi tecnologici ma anche nella loro costruzione, con risvolti in termini di giustizia ed equità.

Nell'ambito della digitalizzazione, salvaguardare l'equità non significa solo occuparsi di contesti specifici, come quello sopra rappresentato, che assume rilievo nella realizzazione di sistemi tecnologicamente avanzati basati su algoritmi, ma vuol dire soprattutto impegnarsi attivamente nel ga-

¹⁶ SANTANGELO A., *Equità degli algoritmi e democrazia*, in *DigitCult Scientific Journal on Digital Cultures*, 2021.

¹⁷ Ivi, n.17.

¹⁸ Ivi, n.17.

rantire che ogni singolo individuo sia in possesso di strumenti digitali e di competenze necessarie al loro utilizzo in modo da poterli sfruttare per svolgere le diverse attività nel sistema giustizia.

Investire in ricerca e sviluppo, aumentare la connettività e l'accessibilità degli strumenti tecnologici anche ai gruppi sociali vulnerabili rappresenta indubbiamente una delle sfide che si deve affrontare con tenacia e determinazione. Questi profili sono parte integrante del cambiamento che si auspica e non possono essere tralasciati se l'obiettivo è quello di realizzare una riforma globale degli uffici giudiziari che assicuri eque opportunità. Criticità ma anche vantaggi poiché le nuove procedure introdotte e la possibilità di accesso ai portali telematici potrebbero consentire di superare le difficoltà di alcuni individui nel recarsi fisicamente presso le strutture e svolgere con maggiore autonomia molteplici adempimenti.

Promuovere un cambiamento ed una crescita che siano intelligenti, sostenibili e inclusivi è sicuramente la maggiore sfida anche nel contesto della riforma della giustizia prevista dal PNRR.

4. Relazioni fra tecnologia, equità e sostenibilità nella riforma della giustizia del PNRR

Indagare le relazioni fra sostenibilità e digitalizzazione comporta una complessa analisi dapprima dei singoli concetti e successivamente delle loro connessioni.

Il contesto di riferimento è reso ancor più difficile dalla molteplicità dei settori in cui possono essere declinati ed esaminati entrambi gli argomenti.

“La sfida urgente di proteggere la nostra casa comune comprende la preoccupazione di unire tutta la famiglia umana nella ricerca di uno sviluppo sostenibile e integrale, poiché sappiamo che le cose possono cambiare [...] Desidero esprimere riconoscenza, incoraggiare e ringraziare tutti coloro che, nei più svariati settori dell'attività umana, stanno lavorando per garantire la protezione della casa che condividiamo. Meritano una gratitudine speciale quanti lottano con vigore per risolvere le drammatiche conseguenze del degrado ambientale nella vita dei più poveri del mondo [...]. Rivolgo un invito urgente a rinnovare il dialogo sul modo in cui stiamo costruendo il futuro del pianeta. Abbiamo bisogno di un confronto che ci unisca tutti, perché la sfida ambientale che viviamo, e le sue radici umane, ci riguardano e ci toccano tutti.”

così Papa Francesco nella lettera enciclica del 2015 “Laudato si” si pronuncia sul tema dello sviluppo sostenibile, evidenziando alcuni elementi che

sono fondamentali nel dibattito attuale sul tema: l'urgenza del cambiamento e la sinergia di tutti gli attori della società.

Secondo Stefano Epifani, la digitalizzazione rappresenta un sottosistema dello sviluppo sostenibile insieme alla sostenibilità ambientale, sociale ed economica¹⁹. La strategia di digitalizzazione adottata nel PNRR risulta strumentale al raggiungimento degli obiettivi ivi indicati e rappresenta allo stesso tempo un *trait d'union* fra *public governance* ed evoluzione della società²⁰.

Il forte impatto della digitalizzazione nel sistema giustizia prevede quale suo nucleo centrale una particolare attenzione verso l'effettiva tutela dei diritti, l'efficienza e l'erogazione dei servizi che diventano necessari parametri di valutazione della qualità sostenibile della giustizia. Qualità che viene analizzata da un punto di vista settoriale e sotto il profilo della tutela e attuazione concreta di norme che statuiscano diritti e prerogative dei singoli individui. Fra gli sviluppi ideati in tal senso, espressione di sostenibilità e nuove opportunità per gli uffici giudiziari, vi è la promozione dell'accesso e della leggibilità di procedure e processi²¹. La digitalizzazione può davvero condurre ad un consistente miglioramento dell'efficienza del sistema giustizia se concretamente attuata in modo trasversale fra i diversi contesti, avvalendosi di personale che abbia sviluppato solide competenze nell'ambito e promuovendo un cambio di mentalità necessario per affrontare le sfide del nuovo contesto, accompagnata ad interventi mirati a non tralasciare neanche l'attenzione per la sostenibilità. Questa diviene l'unica possibile chiave di lettura di questi fenomeni, i quali devono interconnettersi ai valori fondamentali del sistema per evitare che le riforme varate non attecchiscano in modo stabile.

Alla luce di queste premesse si analizzeranno quattro temi propedeutici alla concreta attuazione degli obiettivi del PNRR sotto il profilo della digitalizzazione degli uffici giudiziari, che si connettono inevitabilmente anche alla sostenibilità e all'equità.

In primis occorre esaminare l'importanza delle piattaforme digitali, attuate anche attraverso il processo civile telematico (PCT) che diviene una innovativa modalità di erogazione dei servizi. In questo ambito garantire anche la sostenibilità vuol dire assicurare inclusività e trasparenza attraverso

¹⁹ DUNIA P., *Il digitale per lo sviluppo sostenibile: le nuove "costellazioni" di professioni e competenze*, in *Agenda Digitale*, 2021, <https://oa.inapp.org/xmlui/handle/20.500.12916/3332>.

²⁰ FRIERI F.R., PIANA D., *Innovativa, semplice, digitale: una giustizia connessa ai cittadini*, 2023, file:///C:/Users/39380/Downloads/20230223-re4-justice-manuale-digitale%20(3).pdf.

²¹ Ivi, n.21.

un capillare monitoraggio soprattutto nella fase iniziale con cui vigilare su un attivo coinvolgimento delle diverse entità territoriali, comprese quelle più periferiche²².

Sotto altro profilo, i nuovi strumenti digitali garantiscono un più veloce raggiungimento dei risultati grazie alla capacità di creare convergenza e sinergia fra azioni differenti e promuovendo una maggiore flessibilità dell'organizzazione interna degli uffici giudiziari. L'attenzione ai *bisogni* delle diverse realtà riflette un'ulteriore modalità di tutelare l'equità nella distribuzione delle risorse fra le strutture e la sostenibilità, mutando solo gli aspetti non in linea agli obiettivi della riforma o che possono ostacolarla. Tale metodo dovrà essere anche quello utilizzato dalle nuove professionalità che abbiano le competenze per gestire il cambiamento e governare il fenomeno. La digitalizzazione può davvero determinare un cambio di passo nella giustizia e legarsi in modo inscindibile alla tutela dello sviluppo sostenibile da intendere nelle sue diverse sfaccettature. Le novità tecnologiche potrebbero garantire una maggiore tutela dei diritti dei singoli individui aumentando il numero di strumenti attraverso cui farli valere.

Adozione di un modello *multilevel* che determini un corretto equilibrio fra ambito processuale ed extraprocessuale, una capillare organizzazione dei servizi e una solida formazione professionale²³ sono solo alcuni dei fattori che se integrati e connessi diventano significativi per far conseguire effetti positivi dalla digitalizzazione.

I più rilevanti investimenti in tal senso sono stati attuati per costituire una rete di connettività geografica proprietaria, rafforzare gli strumenti digitali di cui sono dotati gli uffici giudiziari, realizzare un *datacenter* unico nazionale per garantire la concentrazione dei servizi tecnologici dell'amministrazione giudiziaria e attuare la digitalizzazione degli archivi²⁴.

Tutti interventi mirati al raggiungimento degli obiettivi di transizione digitale, essi convergono verso una maggiore efficienza degli uffici e una riduzione consistente dei documenti cartacei permettendo non solo una più veloce consultazione degli atti ma anche impattando in modo positivo sulla cura dell'ambiente, collegandosi inevitabilmente anche alla Missione 2 del PNRR: rivoluzione verde e transizione ecologica.

Due ulteriori profili della digitalizzazione che occorre indagare sono quelli inerenti la informatizzazione e la trasparenza, elementi chiave anche nella creazione di registri informatici e banche dati che raccolgono i prov-

²² Ivi, n.21.

²³ Ivi, n.21.

²⁴ Ivi, n.21.

vedimenti adottati dalle autorità giudiziarie e le decisioni sulle varie controversie. L'impegno nella realizzazione di simili strumenti consente maggiore diffusione dei dati e veloce utilizzo degli stessi anche come orientamento rilevante per la risoluzione di nuovo contenzioso. Le conseguenze positive si osservano in termini di riduzione del tempo necessario ad effettuare le ricerche strumentali allo studio del singolo fascicolo e si traducono in aumento dell'efficienza, contribuendo così alla dimensione della sostenibilità, impiegando risorse e professionisti in modo più efficiente. Tale strumento può anche essere utilizzato per analizzare i dati delle *performance* dei diversi uffici giudiziari e strutturare nuove forme organizzative che risolvano le problematiche esistenti. Pienamente coerente a queste riflessioni sulla sostenibilità e la digitalizzazione è quanto afferma la dott.ssa Antonella Ciriello, magistrato e consigliere ministra della Giustizia nel Rapporto 4/2022 – Intelligenza artificiale e amministrazioni centrali²⁵:

“Occorre, in particolare, superare il nodo della “titolarità” dei dati giudiziari, per favorire la conoscenza a vari livelli e quindi la trasparenza dell’azione amministrativa e giudiziaria. Tutte queste operazioni costituiscono le basi ineliminabili per il progresso del paese, sulla strada tracciata dalla Costituzione e sono preliminari a qualunque ulteriore evoluzione tecnologica ulteriore”.

Nonostante le potenzialità e le opportunità dei cambiamenti digitali, restano alcuni punti critici sui quali sarà necessario intervenire per consentire che le riforme in tema di digitalizzazione siano coerenti anche rispetto al principio di equità.

Questi temi rappresentano il punto di partenza per effettuare nuove ricerche e prevedere azioni sul campo che siano concentrate su aspetti diversi rispetto a quelli oggetto degli odierni interventi. Dunque, volgendo lo sguardo a prospettive future si dovrebbe indagare il modo di consentire l'accesso da remoto in sicurezza per il personale degli uffici, implementare forme di comunicazione digitale fra magistrati e altri funzionari, prevedere strumenti che proteggano i dati personali delle parti nei provvedimenti giurisdizionali inseriti nelle banche dati e sviluppare macchinari tecnologici facilmente utilizzabili anche da soggetti portatori di disabilità²⁶.

²⁵ BONANNI P., BUONO G., CIRIELLO A., DEL MONDO G., *Rapporto 4/2022 – Intelligenza artificiale e amministrazioni centrali*, in *BioLaw Journal* – Rivista di BioDiritto, n. 1/2022, <https://teseo.unitn.it/biolaw/article/view/2252>.

²⁶ Ivi, n. 21.

L'attenzione verso tali tematiche è centrale per concretizzare un cambiamento globale idoneo ad assicurare gli obiettivi del PNRR e a risolvere le urgenti problematiche che altrimenti si svilupperebbero.

Bibliografia

- BALOCCO V., *Sostenibilità: significato, obiettivi e perché è importante*, 2021, ESG360, consultabile su www.esg360.it
- BONANNI P., BUONO G., CIRIELLO A., DEL MONDO G., *Rapporto 4/2022 – Intelligenza artificiale e amministrazioni centrali*, in *BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto*, n. 1/2022, www.teseo.unitn.it
- BUTERA F., *Il PNRR per rigenerare le organizzazioni italiane nella transizione ecologica e digitale*, in *TECHNE* n.23/2022.
- DE SANTIS V., *La Costituzione della transazione ecologica. Considerazioni intorno al novellato art. 41 della Costituzione*, in *Nomos - le attualità del diritto*, 2022, www.nomos-leattualitaneldiritto.it.
- DUNIA P., *Il digitale per lo sviluppo sostenibile: le nuove "costellazioni" di professioni e competenze*, in *Agenda Digitale*, 2021, www.oa.inapp.org
- FRIERI F.R., PIANA D., *Innovativa, semplice, digitale: una giustizia connessa ai cittadini*, 2023, in *Aggiornamenti sociali*, 2021.
- POLI G.G., *La digitalizzazione del processo in La riforma della giustizia civile*, Cacucci, 2022.
- RIVA M.G., *Sostenibilità e partecipazione: una sfida educativa* in *Rivista SIPED*, 2018.
- SANTANGELO A., *Equità degli algoritmi e democrazia*, in *DigitCult Scientific Journal on Digital Cultures*, 2021.
- SAPIO M., *Aspettando Godot: PNRR e giustizia*, in *La magistratura – rivista a cura dell'Associazione Nazionale Magistrati*, 2021, in www.lamagistratura.it

4.2.

Soluzioni basate su intelligenza artificiale per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli uffici giudiziari

PIERLUIGI CASSOTTI, GIANLUCA ZAZA, GIUSEPPE DE CANDIA,
GRAZIELLA DE MARTINO, GIOVANNA CASTELLANO, MARCO DE GEMMIS,
MASSIMO BRUNIALTI, FULVIO IAVERNARO,
ANTONIO MESSENI PETRUZZELLI, DONATO MALERBA

1. Introduzione

L'uso dell'Intelligenza Artificiale per la Giustizia è spesso associato al concetto di Giustizia Predittiva, che tuttavia costituisce solo uno dei diversi modi in cui l'Intelligenza Artificiale può essere usata nei tribunali italiani. In particolare, la Giustizia Predittiva riguarda strettamente il momento della decisione e come questa possa essere automatizzata mediante algoritmi.

I modelli di Intelligenza Artificiale d'altra parte possono essere adoperati in contesti diversi, non necessariamente legati al momento della decisione, ma utili a semplificare il momento precedente e successivo alla decisione stessa, attraverso interfacce che consentano all'utente di accedere al contenuto informativo in maniera efficiente ed efficace, riducendo il sovraccarico cognitivo e facilitando il processo decisionale.

Uno dei problemi nel settore legale è la gestione *manuale* di enormi quantità di documenti legali, il che può compromettere l'efficacia e l'efficienza dei processi amministrativi. In questo scenario, gli approcci legati all'Intelligenza Artificiale, basati su tecniche di apprendimento automatico (*Machine Learning*), possono supportare la trasformazione dei processi lenti e cartacei in flussi di lavoro intelligenti ed efficienti, attraverso l'integrazione e l'analisi automatizzata di enormi quantità di dati.

Su diversi fronti l'uso di queste tecnologie potrebbe giocare un ruolo decisivo, ad esempio nel risparmio di risorse in compiti ripetitivi e automatizzabili come l'anonimizzazione dei documenti; nella gestione e automazione dei flussi di lavoro in grado per migliorare l'efficienza produttiva e la comunicazione tra gli attori coinvolti o nel capitalizzare le competenze specifiche su materia dei magistrati per l'assegnazione delle cause.

La *Relazione Giustizia Telematica 2021*¹ riporta alcune iniziative in corso relativamente all'uso dell'Intelligenza Artificiale nei tribunali italiani.

Tra queste vi è la collaborazione tra l'Università Cà Foscari di Venezia e la Corte d'Appello di Venezia che ha visto la realizzazione di un motore di ricerca, interrogabile tramite linguaggio naturale, su una banca dati costituita da centinaia di sentenze della Corte d'Appello e di tutti i tribunali del Veneto per gli anni 2018 e 2019.

Un'altra collaborazione già avviata è quella tra l'Università di Brescia, il tribunale e la Corte d'Appello di Brescia. In questo caso, il progetto si focalizza sulla previsione della durata di un procedimento per una data materia e sugli orientamenti degli uffici del tribunale e della Corte d'Appello.

Anche il progetto guidato da *Lider Lab* dell'Istituto Dirpolis (Diritto, Politica, Sviluppo) della Scuola Superiore Sant'Anna in convenzione con il Tribunale di Genova e il Tribunale di Pisa mira a costruire un archivio navigabile in grado di sfruttare le tecnologie semantiche, includendo anche modelli per l'anonimizzazione automatica dei dati.

Presso la Corte d'Appello di Bari è in essere dal 2021 il progetto "*Prevedibilità delle decisioni*" in collaborazione con l'Università di Bari Aldo Moro. Il progetto mira a valorizzare la giurisprudenza consolidata delle sezioni della Corte d'Appello di Bari, attraverso l'elaborazione e la redazione di schede tematiche su materie e casistica ricorrente. Il progetto, con la raccolta e la strutturazione del dato attraverso le schede tematiche, rappresenta un'importante fonte di alimentazione per modelli di Intelligenza Artificiale *data-driven*.

2. Ritrovamento dell'informazione in documenti legali

Negli ultimi anni, l'elaborazione del linguaggio naturale (*Natural Language Processing - NLP*) ha fatto progressi significativi e ha visto uno sviluppo rapido in diversi ambiti. Grazie agli avanzamenti tecnologici e all'incremento della potenza di calcolo, tecniche di *NLP* sono state impiegate in diversi settori, trasformando radicalmente la nostra interazione con i sistemi basati sul linguaggio.

Uno dei progressi più significativi è rappresentato dai modelli di linguaggio basati su *Transformer*. Questi modelli, addestrati su enormi quan-

¹ <https://www.csm.it/documents/21768/87316/relazione+giustizia+telematica+21+dicembre+2021/481e5070-71a6-fd0a-143b-71127585c883>.

tà di testo, hanno dimostrato una straordinaria capacità di comprendere, generare e manipolare il linguaggio naturale.

Grazie ai progressi nella comprensione del linguaggio naturale, chatbot e assistenti virtuali sono diventati sempre più intelligenti e capaci di comprendere le richieste degli utenti e fornire risposte adeguate. Ciò ha migliorato l'esperienza utente in vari settori, come il customer service, l'assistenza sanitaria e l'e-commerce. L'impiego di tecniche di NLP può avere un grande potenziale anche nell'ambito legale e nei tribunali, contribuendo a migliorare l'efficienza, l'accessibilità e l'accuratezza del sistema giuridico.

Lo studio e l'analisi di sentenze pregresse costituiscono un ruolo fondamentale nel lavoro del personale dei tribunali italiani. I documenti prodotti nei procedimenti legali costituiscono di fatto una risorsa preziosa, che può contribuire a semplificare e migliorare il lavoro degli uffici per il processo. Una risorsa che, tuttavia, necessita di un'attenta analisi ed elaborazione, trattandosi di documenti scritti in linguaggio naturale. Per questo, tecniche e strumenti di *NLP* [1] come l'*Information Retrieval* diventano indispensabili.

L'*Information Retrieval (IR)* [2] è il processo con il quale si automatizza la ricerca di un *bisogno* informativo all'interno di una collezione di risorse. Solitamente, il *bisogno* informativo è espresso dall'utente tramite un insieme di *keywords* (parole chiave) o direttamente in linguaggio naturale. La collezione di risorse invece è un insieme di documenti scritti in linguaggio naturale.

In letteratura, possiamo classificare gli approcci di *IR* applicati ai documenti legali in due diverse metodologie: approcci che adottano procedure manuali di ingegneria della conoscenza [3, 4] e metodi basati su *NLP* [5, 6].

In generale, questi ultimi sono considerati i più efficaci in ambito legale, poiché combinano metodi basati sui dati e modelli di semantica distribuzionale nell'analisi delle sentenze di casi legali per identificare direttamente i concetti legali o le diverse rappresentazioni, come coppie di caratteristiche-valori o predicati logici [7, 8].

Recentemente, l'affermazione del paradigma *data-driven*, favorito dal crescente aumento di dati (*Big Data*) e di strumenti di supporto all'analisi, ha portato le autorità che raccolgono e provvedono alla manutenzione dei documenti legali verso un nuovo modo di gestire i dati, incluso l'accesso pubblico ai documenti attraverso i loro database online. Di conseguenza, la comunità scientifica nel campo del *Machine Learning* coglie questa opportunità per migliorare gli approcci esistenti e contribuire al campo dell'informatica giuridica.

Ad esempio, in [9, 10, 11, 12], sono state sviluppate soluzioni intelligenti per compiti come la revisione di documenti legali, l'analisi delle sentenze precedenti o la valutazione della somiglianza dei documenti. In particolare, poiché molte sentenze mancano di annotazioni semantiche, in [10] è stato proposto un metodo per assegnare una gerarchia di sezioni alle sentenze di casi legali olandesi: dato un insieme di sentenze di casi legali non strutturati, gli autori utilizzano modello di sequence labeling basato su *Linear-Chain Conditional Random Field* [13] per identificare ed etichettare i ruoli degli elementi testuali in una sentenza di caso legale. Infine, per organizzare gli elementi testuali in una gerarchia di sezioni, vengono utilizzate grammatiche probabilistiche libere da contesto.

Invece, in [11] è stato applicato un metodo di apprendimento automatico per annotare automaticamente le frasi contenenti fatti e principi giuridici nelle relazioni di *Common Law*. L'approccio proposto si basa su una fase di *feature selection* (selezione dei dati utili all'apprendimento) e su un classificatore multinomiale *Naïve Bayes* (probabilistico) in grado di etichettare una frase come principio, fatto o testo neutrale. Sebbene siano stati ottenuti risultati soddisfacenti, gli esperimenti sono stati limitati a un corpus di soli 50 report.

Anche gli autori di [9] e [12] hanno contribuito al miglioramento dell'analisi delle sentenze precedenti. Entrambi gli approcci proposti si basano sulla misurazione della somiglianza tra le sentenze dei casi giuridici. In particolare, [9] ha applicato lo schema di pesatura *TF-IDF* per rappresentare i documenti, considerando tutti i termini o solo quelli giuridici. Inoltre, gli autori hanno adottato le metriche di similarità di *bibliographic coupling* (che considera le citazioni comuni di output) e *co-citation similarity* (che considera le citazioni in entrata comuni). I risultati evidenziano che solo la somiglianza del coseno basata sui termini legali e la somiglianza del *bibliographic coupling* consentono un'accurata identificazione di sentenze legali simili, anche se l'approccio proposto ha mostrato limitata scalabilità.

Inoltre, in [12] gli autori applicano quattro diverse metodologie per la rappresentazione del dato testuale, ovvero *TF-IDF*, *Word2Vec*, *Doc2Vec* e *LDA*, per rappresentare le sentenze dei casi giuridici a diversi livelli di granularità, come riassunti, paragrafi, frasi o motivi di citazione. L'adozione di tecniche di embedding per la rappresentazione del contenuto testuale dei documenti legali è stata esplorata anche in *LEGAL-BERT*, proposto in [14]. In particolare, l'approccio è basato sull'utilizzo del modello *BERT* [15] per ottenere rappresentazioni contestuali dai documenti legali. *BERT* a sua volta si avvale dell'architettura neurale Transformer che prevede un

meccanismo di attenzione in grado di apprendere le relazioni contestuali tra le parole (o sotto-parole) di un testo. In [14], sono stati confrontate le prestazioni di un modello *BERT* pre-addestrato per scopi generici [15], di un modello *BERT* ottimizzato con corpora specifici del dominio e di un modello *BERT* addestrato da zero utilizzando corpora specifici del dominio. Gli esperimenti hanno confermato che la versione fine-tuned e il modello addestrato da zero utilizzando documenti specifici del dominio ottengono migliori prestazioni.

La stessa linea di ricerca è stata esplorata nella *Competition On Legal Information Extraction/Entailment (COLIEE)*, in cui sono stati risolti diversi problemi relativi al dominio legale utilizzando tecniche di embedding. Tra gli approcci correlati al presente lavoro, vale la pena citare *BERT-PLI* [16], che adotta *BERT* per catturare le relazioni semantiche a livello di paragrafo e successivamente inferire la rilevanza tra due casi aggregando le interazioni a livello di paragrafo. Analogamente a *LEGAL-BERT*, il modello *BERT* di *BERT-PLI* viene addestrato utilizzando un set di dati specifico del settore legale.

I documenti legali sono per loro natura ricchi di riferimenti alla legge vigente. Il riconoscimento e la disambiguazione di norme citate nei documenti rappresenta un modo per migliorare la leggibilità del documento ed il controllo automatico su riferimenti normativi obsoleti.

L'utilizzo di questo tipo di tecnologie permetterebbe la realizzazione di strumenti per la visualizzazione dei documenti in grado di evidenziare le norme citate nel documento, il ritrovamento istantaneo del testo di riferimento della norma citata e la segnalazione di citazioni di norme obsolete, offrendo un guadagno notevole in termini di esperienza utente e quindi di efficienza, efficacia e soddisfazione nell'uso dello strumento di visualizzazione dei documenti. Attualmente la risorsa digitale di riferimento per quanto riguarda la legge italiana è *Normattiva*². *Normattiva* è il portale della legge vigente realizzato dall'Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato Italiano. L'obiettivo di *Normattiva* è quello di erogare un servizio di informazione sulle leggi italiane. *Normattiva* include più di 200.000 tra leggi, decreti legge e altri atti numerati.

Inoltre, *Normattiva* include anche banche dati regionali con la relativa normativa regionale; tuttavia, le norme regionali non sono al momento identificate tramite *URN*.

Ogni atto è disponibile in versione originale, vigente alla data di consultazione, vigente alla data specifica o multivigente, offrendo di conseguenza

² <https://www.Normattiva.it/>

la possibilità di sfruttare queste informazioni per verificare le citazioni obsolete di norme nei documenti.

Il riconoscimento di citazioni di norme in documento può essere visto come un problema di *NLP* che presenta un certo livello di complessità, dovuto a diversi fattori. Tra essi, si evidenziano: l'alta variabilità linguistica con cui una citazione può essere espressa, la complessità della singola citazione che può fare riferimento a più norme, la possibilità di riferirsi a norme con alias che appartengono al gergo tecnico. L'analisi delle citazioni pertanto deve essere realizzata attraverso strumenti che tengano conto di tali fattori di complessità. *Linkoln*³ è un progetto promosso e finanziato nel 2015 dal Servizio Informatica del Senato della Repubblica e realizzato dall'Istituto di Teoria e Tecniche dell'Informazione Giuridica del CNR (*ITTIG*), rilasciato con licenza *GNU (GENERAL PUBLIC LICENSE Version 3)*.

Linkoln [17] è un analizzatore lessicale basato su espressioni regolari e regole in grado di riconoscere e generare l'*URN Normattiva* della norma citata.

La ricerca di sentenze storicizzate all'interno della consolle del magistrato restituisce documenti e verbali in forma estesa che rallentano il processo di studio. Nonostante le linee guida imposte per ridurre le dimensioni dei verbali e della documentazione a supporto, risulta necessario uno strumento che permetta al magistrato di leggere una rapida descrizione dei documenti in archivio in modo da accelerare i processi. Una tecnica di *NLP* che in questo caso potrebbe essere utile allo scopo è la Text Summarization [18], che permette la riduzione automatica di un documento di testo al fine di creare un riepilogo che conservi le informazioni più importanti del documento originale.

3. Clustering di documenti legali

La maggior parte delle attività nel campo legale si basa sulla gestione e sull'analisi di grandi quantità di documenti testuali. Negli ultimi anni, la sempre crescente disponibilità di banche dati giuridiche ha creato nuove opportunità per approcci automatizzati basati sui dati. In particolare, nella letteratura sono presenti diversi metodi per l'analisi dei cluster, il cui obiettivo primario è ridurre la complessità dei compiti ripetitivi, facilitando la navigazione e l'organizzazione di ampie collezioni di documenti legali.

³ <http://ittig.github.io/Linkoln/>

Un esempio rilevante si può trovare in [19], dove gli autori hanno applicato tecniche di clustering per raggruppare automaticamente le istanze giurisprudenziali presentate a *Electronic Trial Systems*. Inoltre, in [20] hanno adottato l'algoritmo di hard clustering e hanno introdotto il paradigma del "bag of terms and law references". Questo paradigma si basa su un tesoro di dominio per identificare i termini legali e su espressioni regolari (ER) per estrarre i riferimenti legislativi.

Tuttavia, questo approccio considera le citazioni come parole testuali nella "bag" senza considerare adeguatamente la loro granularità, ad esempio, un intero provvedimento, un articolo o un sotto-articolo. Inoltre, l'algoritmo di clustering utilizzato assegna ad ogni documento un solo cluster, ignorando eventuali argomenti secondari.

In [21] è stato proposto un algoritmo di *overlapping clustering* basato su un approccio di classificazione gerarchico degli argomenti che sfrutta i metadati dei documenti. Oltre a dimostrare la scalabilità della soluzione proposta, gli autori hanno sottolineato la capacità di passare dai tradizionali approcci lessicali alla modellazione basata su argomenti, citazioni e dati derivanti dall'interazione dell'utente, come i *click-stream*. Il contenuto testuale è rappresentato attraverso il classico modello *bag-of-words* con pesatura TF-IDF e la somiglianza tra i documenti in termini di citazioni si basa sulla misura di Jaccard, senza tenere conto della granularità delle citazioni.

Invece, in [22], hanno sfruttato sia le citazioni che i *link* ai paragrafi per raggruppare le sentenze della Corte Suprema dell'India, con l'obiettivo di costruire motori di ricerca efficienti. Nello specifico, gli autori hanno utilizzato espressioni regolari per estrarre le citazioni e hanno definito dei collegamenti tra coppie di paragrafi appartenenti a sentenze diverse, basandosi sulla somiglianza del coseno calcolata sulla loro rappresentazione TF-IDF, qualora superasse una soglia predefinita.

Un nuovo algoritmo di clustering è stato sviluppato, basato sul coefficiente di Jaccard e sui prototipi di *cluster*. Tale algoritmo seleziona la sentenza di un caso legale che presenta una maggiore somiglianza rispetto alle sentenze di altri casi legali all'interno del cluster.

Analogamente, anche in [23] hanno utilizzato le citazioni dei casi per clusterizzare le sentenze legali della Costituzione indiana. In dettaglio, l'approccio proposto prevede la trasformazione del set di dati in una matrice binaria che indica la presenza o l'assenza di citazioni in ciascun caso. Successivamente, il set di dati viene suddiviso in gruppi tramite l'utilizzo dell'algoritmo classico *K-means*, che si basa sulla distanza euclidea.

In [24] è stato condotto uno studio comparativo tra soluzioni di clustering rigide e clustering sovrapposte su tre diversi set di dati legali, utilizzando il toolkit di *clustering CLUTO* [25]. I risultati hanno dimostrato l'efficacia del clustering sovrapposto e gerarchico in termini di misure di qualità sia interne che esterne, oltre alla loro utilità per gli esperti legali nell'estrazione dei cluster. Analogamente, in [26] sono stati esplorati approcci di clustering rigido (*K-means* e *Affinity Propagation*), clustering sovrapposto (clustering gerarchico) e *clustering soft* (*Lingo*) utilizzando vettori numerici sparsi ottenuti tramite il modello *Bag of Words*, applicati a casi di reclami per disservizi aerei. I risultati hanno dimostrato la superiorità del clustering gerarchico in termini di entropia, purezza e *feedback* da parte degli esperti legali. Si può notare che, in questo caso, le sovrapposizioni tra i *cluster* possono verificarsi solo su diversi livelli gerarchici, ovvero i *cluster* possono sovrapporsi a causa di relazioni parentali inclusive. Al contrario, la soluzione di *soft clustering* considerata richiede una soglia definita dall'utente per decidere se una sentenza legale appartiene o meno a un determinato *cluster*.

4. Process Mining

Un processo può essere descritto come una sequenza di attività interconnesse o interagenti tra loro [27, 28]. L'insieme di queste attività collegate utilizza le risorse per creare relazioni di input-output al fine di raggiungere un obiettivo comune. Una disciplina strettamente legata ai processi è la Gestione dei Processi Aziendali (*Business Process Management - BPM*).

Nello specifico, il *BPM* è definito come l'assistenza ai processi aziendali mediante l'adozione di metodi, tecniche e *software* che permettono la progettazione, il controllo e l'analisi dei processi che coinvolgono diverse risorse e altre fonti di informazione [29].

Da questa definizione, si evince che il *BPM* attribuisce grande importanza alla rappresentazione grafica delle informazioni aziendali, poiché discipline analitiche di questo tipo migliorano la visibilità delle attività e permettono di individuare eventuali "colli di bottiglia" quando necessario [30]. La modellazione dei processi ha come obiettivo la creazione di un flusso di lavoro descrittivo e rappresentativo, che può essere utilizzato per analizzare e migliorare altri processi esistenti [31].

Gli analisti svolgono un ruolo fondamentale nel colmare il divario tra la tecnologia e l'attività di modellazione dei processi, combinando l'analisi dei dati con la loro conoscenza del processo da modellare. Tuttavia, negli ultimi anni, i ricercatori hanno sviluppato modelli di processo direttamente dai

log degli eventi attraverso l'adozione di tecniche chiamate *Process Mining* (PM) [32].

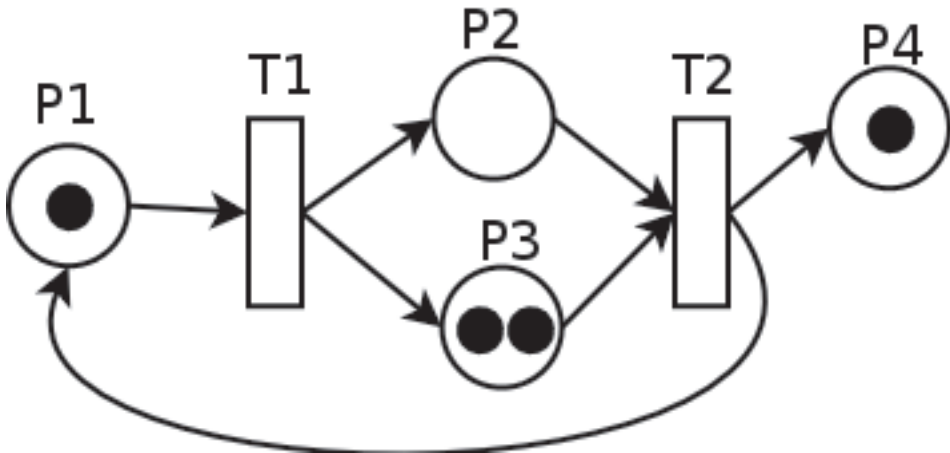


Figura 1. Rete di Petri.

I ricercatori hanno sviluppato diverse notazioni, tra cui diagrammi di attività, diagrammi di stato, la *Business Process Model Notation* (BPMN) e reti di Petri (PN) (Figura 1) [33, 34, 35, 36, 37, 38], per modellare la conoscenza specializzata dei processi. L'obiettivo finale di queste notazioni è quello di comprendere a fondo i processi al fine di aumentare la velocità o ridurre il tempo di esecuzione del ciclo. Il PM nasce dalla combinazione dell'apprendimento automatico, del data mining e della modellazione dei processi. In generale, possiamo distinguere tre categorie di problemi risolti dai metodi di PM:

- Il *Process Discovery* (PD) ha l'obiettivo di costruire un modello di processo da un log di eventi senza un modello predefinito;
- Il *conformance checking* ha l'obiettivo di analizzare le discrepanze tra l'effettiva esecuzione del processo registrata nel log degli eventi e il modello del processo predefinito. [39];
- Il *performance enhancement* ha come obiettivo l'estensione e il miglioramento di un modello di processo esistente [40].

Dallo stato dell'arte emerge che le tecniche di PM hanno mostrato risultati promettenti in diversi ambiti [41, 42, 43].

Tuttavia, l'applicazione di tecniche di PM diventa una notevole sfida quando si lavora con log di eventi non strutturati. Infatti, la generazione di modelli da questi log spesso porta alla creazione di rappresentazioni molto

complesse, comunemente conosciute come *spaghetti model*. Questi modelli rappresentano un ostacolo in termini di comprensione, poiché sono intricati e contorti, rendendo estremamente difficile per gli *stakeholder* interpretare ed estrarre informazioni significative. Inoltre, la complessità di tali modelli rende difficile trovare il giusto equilibrio tra *underfitting* e *overfitting*, ostacolando così una rappresentazione accurata dei processi sottostanti.

Di fatto, il PM è stato raramente applicato nel settore legale, anche se la crescente digitalizzazione ha aumentato la quantità di dati disponibili provenienti dalla legalizzazione, dall'elaborazione delle cause e dalla giurisprudenza. Esistono studi che affrontano le sfide nell'ambito legale legato all'uso parziale delle tecniche di process mining [44]. Tuttavia, in [45, 46] i dati legali sono stati elaborati con tecniche di PD, sfruttando l'enorme quantità di dati disponibili. In particolare, nel lavoro proposto in [45] viene applicata una prospettiva "*process-oriented discovery*" a un log di eventi derivato da casi commerciali per valutare le prestazioni giudiziarie. I risultati riportati confermano che le cause legali contengono sequenze ad hoc e che le tecniche di PD possono supportare la scoperta di inefficienze negli uffici della Corte di giustizia. D'altra parte, in [46] sono state analizzate diverse strategie per consentire la condivisione e l'estrazione di informazioni rispettando la privacy. Il lavoro presenta i risultati preliminari di un metodo di estrazione basato sulle dipendenze che apprende sequenze di attività dipendenti dai dati da un modello a grafo.

Il fatto che il PM, un prezioso strumento analitico, non abbia ancora trovato un'applicazione diffusa nel campo legale rappresenta una forte limitazione. Il settore legale potrebbe beneficiare enormemente dell'utilizzo delle tecniche di process mining, che offrono un approccio basato sui dati per comprendere e migliorare i processi. Integrando il PM, i professionisti del settore legale potrebbero ottenere informazioni cruciali sull'efficienza e l'efficacia dei loro flussi di lavoro, individuare le aree di miglioramento e ottimizzare così le loro operazioni. Questo approccio potrebbe rivoluzionare la ricerca nel campo legale, la revisione dei documenti, la gestione dei casi ed altre attività cruciali, portando a una maggiore precisione, una riduzione dei costi e un miglioramento dei risultati per i clienti.

Inoltre, il PM può facilitare la conformità alle norme giuridiche, offrendo una panoramica completa delle modalità di esecuzione delle procedure legali. Di conseguenza, si spera che questo articolo possa aiutare i ricercatori a comprendere il potenziale del PM nel contesto legale, stimolandoli ad impiegarlo nei loro prossimi lavori, sfruttandone i benefici.

Bibliografia

- [1] Robaldo, L., Villata, S., Wyner, A. and Grabmair, M., 2019. Introduction for artificial intelligence and law: special issue “Natural Language Processing for legal texts”. *Artificial Intelligence and Law*, 27, pp.113-115.
- [2] Van Opijnen, M. and Santos, C., 2017. On the concept of relevance in legal information retrieval. *Artificial Intelligence and Law*, 25, pp.65-87.
- [3] Brüninghaus, S., and Ashley, K., 2001. Improving the Representation of Legal Case Texts with Information Extraction Methods. In *Proceedings of the International Conference on Artificial Intelligence and Law* (pp. 42-51).
- [4] Silveira, M., and Ribeiro-neto, B., 2004. Concept-based ranking: A case study in the juridical domain. *Inf. Process. Manage.*, 40, 791-805.
- [5] Biagioli, C., Francesconi, E., Passerini, A., Montemagni, S., and Soria, C., 2005. Automatic semantics extraction in law documents. In *The Tenth International Conference on Artificial Intelligence and Law, Proceedings of the Conference, June 6-11, 2005, Bologna, Italy* (pp. 133–140). ACM.
- [6] Tomlinson, S., Oard, D., Baron, J., and Thompson, P., 2007. Overview of the TREC 2007 Legal Track. In *Proceedings of The Sixteenth Text REtrieval Conference, TREC 2007, Gaithersburg, Maryland, USA, November 5-9, 2007*. National Institute of Standards and Technology (NIST).
- [7] Maxwell, T. and Schafer, B., 2008. Concept and Context in Legal Information Retrieval. In *Legal Knowledge and Information Systems - JURIX 2008: The Twenty-First Annual Conference on Legal Knowledge and Information Systems, Florence, Italy, 10-13 December 2008* (pp. 63–72). IOS Press.
- [8] Zhong, H., Xiao, C., Tu, C., Zhang, T., Liu, Z., and Sun, M., 2020. How Does NLP Benefit Legal System: A Summary of Legal Artificial Intelligence. CoRR, abs/2004.12158.
- [9] Kumar, S., Reddy, K., Reddy, B., and Singh, A., 2011. Similarity analysis of legal judgments. In *Proceedings of the 4th Bangalore Annual Compute Conference, Compute 2011, Bangalore, India, March 25-26, 2011* (pp. 17). ACM.
- [10] Trompper, M., and Winkels, R., 2016. Automatic Assignment of Section Structure to Texts of Dutch Court Judgments. In *Legal Knowledge and Information Systems - JURIX 2016: The Twenty-Ninth Annual Conference* (pp. 167–172). IOS Press.
- [11] Shulayeva, O., Siddharthan, A., and Wyner, A., 2017. Recognizing cited facts and principles in legal judgements. *Artificial Intelligence and Law*, 25, 107-126.
- [12] Mandal, A., Chaki, R., Saha, S., Ghosh, K., Pal, A., and Ghosh, S., 2017. Measuring Similarity among Legal Court Case Documents. In *Proceedings of the 10th Annual ACM India Compute Conference* (pp. 1–9). Association for Computing Machinery.
- [13] Sutton, C., and McCallum, A., 2012. An Introduction to Conditional Random Fields. *Found. Trends Mach. Learn.*, 4, 267–373.
- [14] Chalkidis, I., Fergadiotis, M., Malakasiotis, P., Aletras, N., and Androutsopoulos, I., 2020. LEGAL-BERT: The Muppets straight out of Law School. In *Findings*

- of the Association for Computational Linguistics: EMNLP 2020 (pp. 2898–2904). Association for Computational Linguistics.
- [15] Devlin, J., Chang, M.W., Lee, K., and Toutanova, K., 2019. BERT: Pre-training of Deep Bidirectional Transformers for Language Understanding. In Proceedings of the 2019 Conference of the North American Chapter of the Association for Computational Linguistics: Human Language Technologies, Volume 1 (Long and Short Papers) (pp. 4171–4186). Association for Computational Linguistics.
- [16] Shao, Y., Mao, J., Liu, Y., Ma, W., Satoh, K., Zhang, M., and Ma, S., 2020. BERT-PLI: Modeling Paragraph-Level Interactions for Legal Case Retrieval. In Proceedings of the Twenty-Ninth International Joint Conference on Artificial Intelligence, CAI-20 (pp. 3501–3507).
- [17] Bacci, L., Agnoloni, T., Marchetti, C. and Battistoni, R., 2019. Improving public access to legislation through legal citations detection: the *Lincoln* project at the Italian senate. *Knowl Law Big Data Age*, 317, p.149.
- [18] Kanapala, A., Pal, S. and Pamula, R., 2019. Text summarization from legal documents: a survey. *Artificial Intelligence Review*, 51, pp.371-402.
- [19] de Colla Furquim, L.O., and de Lima, V.L.S., 2012. Clustering and Categorization of Brazilian Portuguese Legal Documents. In PROPOR 2012, Coimbra, Portugal, April 17-20, 2012. Proceedings (pp. 272–283).
- [20] Aggarwal, C.C., Gates, S.C., and Yu, P.S., 2004. On using partial supervision for text categorization. *IEEE Transactions on Knowledge and Data Engineering*, 16, 245-255.
- [21] Lu, Q., Conrad, J.G., Al-Kofahi, K., and Keenan, W., 2011. Legal document clustering with built-in topic segmentation. In CIKM 2011, Glasgow, United Kingdom, October 24-28, 2011 (pp. 383–392). ACM.
- [22] Raghav, K., Reddy, P.B., Reddy, V.B., and Reddy, P.K., 2015. Text and Citations Based Cluster Analysis of Legal Judgments. In Mining Intelligence and Knowledge Exploration - Third International Conference, MIKE 2015, Hyderabad, India, December 9-11, 2015, Proceedings (pp. 449–459). Springer.
- [23] Kachappilly, D., and Wagh, R., 2018. Similarity analysis of court judgments using clustering of case citation data: a study. *International Journal of Engineering & Technology*, 7, 855.
- [24] Conrad, J., Al-Kofahi, K., Zhao, Y., and Karypis, G., 2005. Effective Document Clustering for Large Heterogeneous Law Firm Collections. In Proceedings of the 10th International Conference on Artificial Intelligence and Law (pp. 177–187).
- [25] Zhao, Y., Karypis, G., and Fayyad, U., 2005. Hierarchical Clustering Algorithms for Document Datasets. *Data Min. Knowl. Discov.*, 10, 141–168.
- [26] Sabo, I.C., Dal Pont, T.R., Wilton, P.E.V., Rover, A.J., and Hübner, J.F., 2022. Clustering of Brazilian legal judgments about failures in air transport service: an evaluation of different approaches. *Artificial Intelligence and Law*, 30, 21-57.
- [27] Agrawal, F., 1998. Mining process models from workflow logs. In *Advances in Database Technology — EDBT’98* (pp. 467–483). Springer Berlin Heidelberg.
- [28] Ko, R.K.L., 2009. A computer scientist’s introductory guide to business process management (BPM). *ACM Crossroads*, 15(4).

- [29] van der Aalst, W.M.P., ter Hofstede, A.H.M., and Weske M., 2003. Business Process Management: A Survey. In Business Process Management, International Conference, BPM 2003, Eindhoven, The Netherlands, June 26-27, 2003, Proceedings (pp. 1–12). Springer.
- [30] Lizano-Mora, H., Palos-Sanchez, P.R., and Aguayo-Camacho, M., 2021. The Evolution of Business Process Management: A Bibliometric Analysis. *IEEE Access*, 9, 51088–51105.
- [31] Havey, M., 2005. Essential business process modeling. O'Reilly.
- [32] van der Aalst, W.M.P., 2022. Foundations of Process Discovery. (Vol. 448) Springer.
- [33] Peterson, J.L., 1977. Petri Nets. *ACM Comput. Surv.*, 9(3), 223–252.
- [34] Murata, T., 1989. Petri nets: Properties, analysis and applications. *Proc. IEEE*, 77(4), 541–580.
- [35] van der Aalst, W.M.P., 1998. The Application of Petri Nets to Workflow Management. *J. Circuits Syst. Comput.*, 8(1), 21–66.
- [36] Zurawski, R., and Zhou, M., 1994. Petri nets and industrial applications: A tutorial. *IEEE Trans. Ind. Electron.*, 41(6), 567–583.
- [37] van der Aalst, W.M.P., 2016. Process Mining - Data Science in Action, Second Edition. Springer.
- [38] Augusto, A., 2020. Accurate and Efficient Discovery of Process Models from Event Logs (Extended Abstract). In Proceedings of the Best Dissertation Award, Doctoral Consortium, and Demonstration & Resources Track at BPM 2020 co-located with the 18th International Conference on Business Process Management (BPM 2020), Sevilla, Spain, September 13-18, 2020 (pp. 1–5). CEUR-WS.org.
- [39] Rozinat, A., and van der Aalst, W.M.P., 2008. Conformance checking of processes based on monitoring real behavior. *Inf. Syst.*, 33(1), 64–95.
- [40] Rozinat, A., and van der Aalst, W.M.P., 2006. Decision Mining in ProM. In Business Process Management, 4th International Conference, BPM 2006, Vienna, Austria, September 5-7, 2006, Proceedings (pp. 420–425). Springer.
- [41] Pasquadi**bis**ceglie, V., Appice, A., Castellano, G., and van der Aalst, W.M.P., 2022. PROMISE: Coupling predictive process mining to process discovery. *Inf. Sci.*, 606, 250–271.
- [42] Tax, N., Sidorova, N., & van der Aalst, W.M.P., 2019. Discovering more precise process models from event logs by filtering out chaotic activities. *J. Intell. Inf. Syst.*, 52(1), 107–139.
- [43] Ferilli, S., 2014. WoMan: Logic-Based Workflow Learning and Management. *IEEE Trans. Syst. Man Cybern. Syst.*, 44(6), 744–756.
- [44] Czynienik, L., & Paszkiewicz, Z. (2014). Legal Aspects of Process Mining. *BP-Trends*.
- [45] Unger, A.J., dos Santos Neto, J.F., Fantinato, M., Peres, S.M., Trecenti, J., and Hirota, R., 2021. Process mining-enabled jurimetrics: analysis of a Brazilian court's judicial performance in the business law processing. In ICAIL '21: Eighteenth International Conference for Artificial Intelligence and Law, Sao Paulo Brazil, June 21 - 25, 2021 (pp. 240–244). ACM.

- [46] Hübscher, G., Geist, V., Auer, D., Ekelhart, A., Mayer, R., Nadschläger, S., and Küng, J., 2022. Graph-based managing and mining of processes and data in the domain of intellectual property. *Information Systems*, 106, 101844.

4.3.

L'intelligenza artificiale come ausilio all'attività del giudice e dell'UPP. Le banche dati

FRANCESCA RINELLI, ALESSANDRA RUGGIERI, GIULIA ZIZZI

1. Cosa s'intende per "giustizia predittiva"

La trasformazione tecnologica in atto travalica la mera offerta di nuovi strumenti digitali determinando l'urgenza di una vera e propria rilettura del diritto. L'ampio ricorso a tecniche di *Machine Learning*, in particolare, riflette l'esistenza di un binomio irriducibile tra uomo e macchina, nel quale entrambi i fattori si confermano essenziali e complementari.

A titolo esemplificativo, e con uno specifico riferimento al settore bancario e finanziario, i tanti benefici già riscontrati in termini di efficienza e potenziamento della qualità dei servizi resi fanno presagire sviluppi ulteriori e un impiego sempre più capillare delle soluzioni algoritmiche, alimentate grazie a potenti banche dati capaci di gestire i dati giuridici in modo automatizzato. A meravigliare particolarmente, in verità, è la portata *disruptive* assunta dal processo di digitalizzazione in corso nel settore finanziario, ai più noto come *FinTech*.

Il sistema finanziario complessivamente inteso, infatti, si caratterizza per l'intrinseca gestione di quantità pressoché infinite di dati ad elevato potenziale informativo ed è, dunque, naturalmente esposto agli effetti prodotti dal massiccio ricorso all'*Information and Communication Technology*.

Non poche perplessità, invece, continuano ad emergere in riferimento alla nuova frontiera della c.d. giustizia predittiva. L'eventualità che la *ratio decidendi* di una pronuncia venga costruita artificialmente attraverso *softwares* istruiti a captare i nessi logici esistenti nei precedenti giurisprudenziali, invero, sembra preoccupare la dottrina¹, che avverte spesso il bisogno di rivendicare l'importanza della sensibilità umana, prerogativa esclusiva del giudice².

¹ MELIOTA G., *Intelligenza artificiale e giustizia predittiva*, Rivista di diritto del risparmio, fascicolo 2/2022, - ISSN 2785-3004.

² Cfr. DALFINO D., *Stupidità (non solo) artificiale, predittività e processo*, in *Questione giustizia* Luglio 2019, <https://www.questionegiustizia.it>.

In molti, pertanto, concentrandosi sulle implicazioni negative del fenomeno, preferiscono riconoscere all'Intelligenza Artificiale una funzione di mero ausilio rispetto all'attività giudiziaria umana, che rimane irrinunciabile e insostituibile. Ciò nonostante, le esperienze concrete di applicazione degli algoritmi - si pensi a quelle attinenti il settore bancario per esempio - continuano a risultare estremamente positive, lasciando spazio a sviluppi futuri³.

Preliminarmente, dunque, occorre rilevare che l'evoluzione storica ha innescato profondissimi mutamenti nel modo di concepire i rapporti socio economici, sui quali si riflettono inevitabilmente i vantaggi prodotti dall'ormai indiscutibile incremento di efficienza delle filiere produttive e di erogazione dei servizi, caratterizzate da costi sempre più ridotti.

La trasformazione corrente, peraltro, non deve intendersi limitata soltanto alla diffusione di nuove tecnologie e strumenti poiché si estende anche al modo di operare dei professionisti del diritto, i quali, per adeguarsi alla nuova realtà digitalizzata sono chiamati ad acquisire competenze nuove e a cercare soluzioni adeguate alle moderne sfide regolamentari.

Su tali basi si rende, quindi, necessaria una vera e propria rilettura del diritto, tesa a prendere in considerazione problemi inediti con un approccio il più possibile multidisciplinare.

A valle del processo evolutivo appena considerato si colloca il fenomeno della c.d. Intelligenza Artificiale (*Artificial Intelligence* o AI), rappresentata dal complesso di tutte le applicazioni tecnologiche progettate per riprodurre lo svolgimento delle funzioni cognitive umane.

Per garantire il corretto funzionamento delle entità artificiali si utilizza soprattutto il c.d. *Machine Learning* (ML), consistente nell'applicazione di metodi di apprendimento automatico capaci di sfruttare sofisticati algoritmi per 'istruire' le macchine, 'insegnando' loro come gestire i *Big Data* da cui vengono estratte le informazioni necessarie a captare le modalità di svolgimento dei vari compiti.

Più nello specifico, sulla base della struttura relativa al rapporto tra algoritmo 'addestratore' e 'addestrato', si distinguono tre modelli:

1. l'apprendimento supervisionato, in cui al sistema viene sottoposto un insieme di esempi corretti (il c.d. *training set*) a partire dai quali classificare adeguatamente i casi nuovi;
2. l'apprendimento 'per rinforzo', in cui viene 'insegnato' al sistema come identificare successi e fallimenti a partire da proprie o altrui azioni (in

³ MELIOTA G., *Intelligenza artificiale e giustizia predittiva*, cit.

L'intelligenza artificiale come ausilio all'attività del giudice e dell'UPP

base all'incidenza di queste ultime sul raggiungimento dell'utilità perseguita);

3. l'apprendimento non supervisionato, caratterizzato dall'assenza di indicazioni esterne.

Indipendentemente dalla tipologia, la tecnica di apprendimento maggiormente utilizzata è il c.d. *deep learning*, che consiste nell'attivazione di complessi sistemi di nodi (i 'neuroni') reciprocamente connessi a formare le c.d. 'reti neurali', impostate e modificate grazie all'impiego di speciali algoritmi con l'obiettivo di rendere possibile l'anticipazione di eventi e correlazioni future⁴.

2. Benefici e rischi dell'Intelligenza Artificiale applicata al processo

A fronte delle possibili distorsioni connesse alla rivoluzione tecnologica in atto, le posizioni assunte a riguardo dalla dottrina appaiono alquanto controverse. Piuttosto che promuovere lo sviluppo, molti hanno preferito evidenziare rischi e criticità del fenomeno, dimostrando forse di non averne ben compreso le potenzialità.

Ferma restando la superiorità dell'uomo sulla macchina e il controllo comunque spettante a quest'ultimo, non si può più negare l'utilità estrema dei sistemi di intelligenza artificiale in ambito giuridico. Oltre a costituire una efficiente tecnologia di supporto all'attività degli operatori giuridici, possono infatti essere utilizzati per facilitare la gestione delle procedure, digitalizzare e automatizzare l'elaborazione delle informazioni e, per converso, costruire decisioni robotizzate.

A ciò si aggiunga un ulteriore elemento di innovazione concernente l'istituzione e l'utilizzo di banche dati sempre più aggiornate e di facile consultazione.

L'impiego degli strumenti di intelligenza artificiale in ambito giudiziario è stato sempre guardato con interesse da parte dei giuristi, tuttavia, in tempi recenti, al prospettarsi della vera e propria decisione robotica, l'estremo interesse è stato soppiantato da un'imponente preoccupazione⁵.

In particolare, il Legislatore sovranazionale si mostra preoccupato dalla possibilità che l'intero processo decisionale venga affidato ad un giudice-ro-

⁴ Cfr. RULLI E., *Giustizia predittiva, intelligenza artificiale e modelli probabilistici. Chi ha paura degli algoritmi?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, II, dicembre 2018; V. CIARDO, *Tutela dei diritti e prevedibilità delle decisioni: la giustizia predittiva*, 22 aprile 2021.

⁵ IRTI N., nel dialogo con E. SEVERINO, *Le domande del giurista e le risposte del filosofo (un dialogo tra diritto e tecnica)*, in *Contr. e impr.*, 2000, p. 667.

bot utilizzando i dati personali del singolo, tanto da prevedere che l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato⁶.

Nella Carta Etica⁷ sull'uso dell'intelligenza artificiale nei sistemi giudiziari e nel loro ambiente sono state tracciate, altresì, delle linee guida utili per tutti gli operatori impegnati nello studio, nell'elaborazione e nell'applicazione delle tecnologie computazionali avanzate al settore della tutela giurisdizionale.

Segnatamente, vengono fissati cinque principi generali che devono sovrintendere a tale percorso e che sono alla base della Carta europea dei diritti dell'uomo⁸:

- principio del rispetto dei diritti fondamentali della persona sia in fase di progettazione che in quella di attuazione di strumenti e servizi di Intelligenza Artificiale;
- principio di non discriminazione, ossia esclusione di soluzioni e prassi discriminatorie fra individui o gruppi di individui;
- principio di qualità e sicurezza, ossia applicazione di criteri di qualità e sicurezza nel trattamento dei dati relativi alle decisioni giudiziarie;
- principio di trasparenza, ossia necessità di improntare gli strumenti di Intelligenza Artificiale alla trasparenza ed al controllo esterno;
- principio di garanzia dell'intervento umano, ossia necessità di assicurare sempre il controllo umano sulle scelte fatte attraverso l'Intelligenza artificiale.

Di certo, però, non mancano riflessioni volte a cogliere gli aspetti positivi che potrebbero derivare dall'avvento della decisione robotica.

È bene chiarire che quando si parla di decisione robotica si entra in una prospettiva ben diversa rispetto al c.d. processo telematico, alla telematizzazione dei servizi di cancelleria, o alla costituzione di archivi informatici giurisprudenziali. Tutto ciò, infatti, funge da ausilio all'attività decisoria, viceversa, la decisione robotica fa riferimento ad un vero e proprio 'cambio di paradigma'⁹. Sotto questo profilo, gli strumenti informatici si trasformerebbero da strumenti di comunicazione o di gestione degli atti del processo, o utili alla ricerca di informazioni, in veri e propri decisori della controversia.

⁶ *European Ethical Charter on the Use of Artificial Intelligence in Judicial Systems and their environment*, adottata nella 31^a riunione plenaria della CEPEJ (Strasburgo, 3-4 dicembre 2018), in <http://rm.coe.int/ethical.charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>. Ultima consultazione 28 giugno 2023.

⁷ *Idem*.

⁸ CARRATTA A., *Decisione robotica e valori del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2020, p. 494.

⁹ PUNZI A., *L'ordine giuridico delle macchine*, Torino 2003, p. 18.

A tal proposito, si è parlato di 'robogudici'¹⁰, ovvero di sistemi di intelligenza artificiale che instancabilmente applicano gli stessi elevati standard legali a ogni giudizio, senza cadere vittime di errori umani come pregiudizi, stanchezza o carenza di conoscenze aggiornate.

Infatti, mentre è impossibile che un giudice umano disponga di tutte le conoscenze tecniche necessarie per ogni caso possibile, i futuri 'robogudici' potrebbero avere memoria e capacità di apprendimento praticamente illimitate, consentendo, così, una minore durata dei processi ed una regolamentazione dei loro costi, tali da renderli più accessibili a tutti.

Del resto, ciò che affascina maggiormente i cultori della decisione 'robotica' è proprio il recupero della prevedibilità della decisione o della perduta calcolabilità giuridica quale valore strettamente collegato alla salvaguardia dell'uguaglianza fra i membri della società¹¹.

Già in passato, si ipotizzava che la cibernetica potesse essere un fattore di uguaglianza, contro la creatività giudiziale (vista come creatrice di disuguaglianza) e l'attività di astuzia del bravo avvocato (non sempre alla portata di tutti)¹².

Un sistema processuale totalmente robotico appare, *prima facie*, idoneo a promuovere lo sviluppo e l'uguaglianza, ad assicurare efficacia, efficienza e celerità, nonché a deflazionare il contenzioso, ma al tempo stesso, è bene ricordare, che dietro gli algoritmi agisce sempre l'uomo, che li elabora e li riempie¹³. Infatti, neanche l'azione o la decisione robotica sono davvero neutrali, in quanto ad operare per il funzionamento della macchina vi è sempre l'uomo, che agisce in base a valori ed interessi.¹⁴

Ciò nonostante, la c.d. giustizia predittiva è tornata protagonista sugli scenari attuali e non vi è intervento che non evidenzi come l'Intelligenza Artificiale, applicata al diritto, risponda all'esigenza del superamento della incalcolabilità giuridica cui è giunto il sistema.

I fautori di tale orientamento sono concordi nel ritenere che il diritto possa essere ricostruito come un sistema con coerenza scientifica tale da garantire certezza nel diritto e, per l'effetto, certezza nei rapporti fra i consociati.

¹⁰ Definizione del fisico TEGMARK M., *Vita 3.0 Essere umani nell'era dell'Intelligenza artificiale*, trad. it. di *Life 3.0: Being Human in the Age of Artificial Intelligence*, New York 2017, a cura di SALA V.B., Milano, p.143.

¹¹ Cfr. CARRATTA A., *op. cit.*, p. 496.

¹² Il riferimento è all'opera di LOSANO M., *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino, 1969.

¹³ DALFINO D., *Stupidità (non solo) artificiale...*, cit., § 6.

¹⁴ DALFINO D., *ivi*, § 7. 18; DALFINO D., *Decisione amministrativa robotica ed effetto performativo. Un beffardo algoritmo per una "buona scuola"*, in <https://www.questionegiustizia.it>, gennaio 2020.

Il diritto, in quanto oggettivo e denso di una base di regole predeterminate e vincolanti, è un diritto del quale si può prevedere l'applicazione; il diritto certo nella sua formulazione linguistica e nei canoni interpretativi è un diritto che dà luogo ad una sentenza che è prevedibile¹⁵. Del resto, la prevedibilità delle decisioni è un bene in sé, perché consente di indirizzare *ex ante* i comportamenti dei cittadini e dei pubblici poteri¹⁶.

Muovendo dalla prospettiva *de qua*, occorre analizzare, a questo punto, i limiti esterni ed interni al meccanismo della decisione robotica.

Il limite più rilevante, paradossalmente, è quello sul quale insistono molto i sostenitori di tale teoria, vale a dire la questione della calcolabilità o della prevedibilità del diritto e delle decisioni giudiziali.

Il sistema fondato sui precedenti giurisprudenziali, infatti, sicuramente favorisce il perseguimento dell'obiettivo di prevedibilità delle decisioni e dell'uniformità interpretativa – declinazione del principio di certezza del diritto – garantendo, al tempo stesso, il rispetto del principio di eguaglianza costituzionalmente garantito, ma è bene sottolineare che certezza e prevedibilità non significano aritmetica e calcolabilità¹⁷.

La prevedibilità, infatti, o per meglio dire la predittività robotica, pare sia un qualcosa di diverso dal 'pre-vedere', poiché comporta una preventiva acquisizione del risultato e non una ragionevole aspettativa di acquisizione.¹⁸

La tesi per cui la decisione robotica avrebbe il vantaggio di rendere prevedibili le decisioni, del resto, non tiene adeguatamente in considerazione il fatto che il mancato raggiungimento di detti obiettivi è ascrivibile solo in parte al giudice umano, mentre per buona parte è imputabile a cause diverse.

Pertanto, anche laddove si arrivasse a sostituire il giudice persona con il 'robogudice', rimarrebbero le stesse conseguenze.

La crisi della calcolabilità, infatti, non dipende esclusivamente dall'incapacità del giurista di adeguarsi al precedente o di individuare, secondo un criterio univoco, la norma da applicare, a favore, invece, di una soluzione più creativa.

Piuttosto, essa deriva da una serie di fattori ciclici e strutturali, dunque strettamente connessi al momento storico – i primi – e caratterizzanti le stesse decisioni giudiziali – i secondi.

¹⁵ Cfr. CARRATTA A., *op. cit.*, p. 496.

¹⁶ Cfr. PATRONI GRIFFI F., *Tecniche di decisione e prevedibilità nella sentenza amministrativa*, in *Calcolabilità giuridica*, Bologna 2017, p. 183.

¹⁷ DALFINO D., *Creatività e creazionismo, prevedibilità e predittività*, in *Foro it.*, 2018, V, pp. 4 ss.

¹⁸ *Ibidem*, pag. 5.

Partendo dall'assunto per cui la decisione consiste nell'applicazione della norma generale ed astratta al caso concreto¹⁹, non si può escludere che alcuni di questi fattori operano sul versante della componente giuridica della decisione giudiziale (il c.d. giudizio di diritto), che riguarda l'individuazione e interpretazione della norma generale ed astratta nella quale sussumere il caso concreto da decidere.

È possibile definire questo profilo come crisi della calcolabilità giuridica in conseguenza della fattispecie giuridica. Si tratta, dunque, in ogni caso, di fattori che, a prescindere da un'eventuale sostituzione del giudice uomo con il 'robogiudice', continuerebbero a generare incertezza²⁰. Dunque, è difficile immaginare che si possa, in qualche maniera, recuperare il sistema positivista, ormai da tempo in crisi, ricorrendo all'introduzione del 'robogiudice'.

A ciò deve aggiungersi la perdita di una sicura gerarchia delle fonti, da cui una profonda incertezza sui confini interpretativi delle varie regolamentazioni attinenti il medesimo fenomeno giuridico.

Peraltro, per pronunciare una decisione giudiziale occorre procedere ad un'attività ricostruttiva che presuppone una determinata dose di discrezionalità dovuta sia alla presenza di incoerenze o vere e proprie antinomie (soprattutto quando il Legislatore è intervenuto nel corso del tempo riformando la disciplina normativa di riferimento soltanto in alcune sue parti), sia alla presenza di lacune normative (vale a dire situazioni con riferimento alle quali non è rintracciabile una disposizione specifica).

Infine, si scorge un ulteriore limite all'applicazione della decisione robotica in riferimento a tutti i casi in cui l'ordinamento sollecita la decisione del giudice ricorrendo all'applicazione di concetti elastici o clausole generali, quali dolo, colpa, buona fede, giusta causa, ecc.. Nei casi *de quibus*, infatti, è di palmare evidenza che l'utilizzo del metodo statistico può solo offrire una tendenziale prevedibilità, che non potrà mai essere certa e matematica.

3. La decisione robotica

L'atteggiamento di favore mostrato dalla dottrina nei confronti della gestione informatizzata del dato giuridico non trova piena conferma sul diverso piano dell'attività interpretativa.

Sono in molti, invero, a ritenere che l'attività dei giudicanti debba essere necessariamente animata da intelligenza emotiva umana, acquisita attraverso

¹⁹ Cfr. DALFINO D., *Giurisprudenza "creativa" e prevedibilità del "diritto giurisprudenziale"*, in *Giusto processo civile*, 2017, p. 1030.

²⁰ CARRATTA A., *Op. cit.*, p. 498.

so l'esperienza personale ed espressa sotto forma di intuizione²¹; così intesa, l'interpretazione è chiamata a riflettere la condizione esistenziale dell'uomo, le sue problematiche e la sua partecipazione emotiva e razionale²².

Facendo leva sui limiti dell'agire umano e sulle difficoltà di gestione riscontrate dagli operatori giuridici nel fronteggiare il proliferare di norme e precedenti, si cominciano a riconoscere nei benefici connessi all'impiego di nuove soluzioni tecnologiche una grande opportunità.

Questo risulta essere vero soprattutto nel campo delle c.d. *small claims*, controversie di modico valore prevedibili e standardizzate che solitamente trovano composizione attraverso sistemi di *alternative disputes resolution* (anche con l'ausilio di piattaforme di *online dispute resolution*).

Tali giudizi, infatti, ben si prestano all'impiego di soluzioni di AI di natura predittiva basate sull'elaborazione dei dati forniti allo scopo di identificare gli esiti possibili del procedimento.

A tal riguardo, un ulteriore apporto della rivoluzione informatica consisterebbe nel facilitare la selezione e il confronto dei precedenti giurisprudenziali.

In realtà, la funzione predittiva della tecnologia va ben oltre la semplice offerta di un ventaglio di soluzioni probabili. I programmi informatici finiscono sempre più spesso per sostituirsi ai giudici, le cui decisioni vengono dunque robotizzate attraverso l'applicazione di algoritmi capaci di riprodurre il ragionamento umano sulla base di eventuali correlazioni tra parole e/o parametri predefiniti.

Si parla allora di un mondo giuridico del tutto nuovo, popolato da 'robogiudici' progettati algoritmicamente utilizzando linguaggi informatici predeterminati per la sistemazione e l'indicizzazione dei passaggi argomentativi delle decisioni. Una dimensione, peraltro, nella quale la giustizia stessa (ormai *smart*) appare completamente trasformata: non essendo più fondata sulla legge scritta ma sulla scrittura numerica decifrabile nel *cyberspazio*, permettendo la traduzione delle procedure legali in una computazione, in cui le prove e le leggi giocano il ruolo di *input* e la decisione rappresenta l'*output*.

²¹ Cfr. Mosco G.D., in *Roboboard. L'intelligenza artificiale nei consigli di amministrazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, II, giugno 2019; RULLI E., *Giustizia predittiva, intelligenza artificiale e modelli probabilistici. Chi ha paura degli algoritmi?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, II, dicembre 2018; CIARDO V., *Tutela dei diritti e prevedibilità delle decisioni: la giustizia predittiva*, 22 aprile 2021.

²² *Ibidem*.

Utilizzando un linguaggio predeterminato, in altri termini, l'algoritmo riconosce e ordina i vari passaggi in modo logico al fine di 'costruire' la *ratio decidendi* della pronuncia; ciò è possibile assimilando i concetti espressi nelle sentenze precedenti a degli indizi che, riorganizzati entro uno schema matematico, forniscono la soluzione al quesito giudiziario.

Lo sforzo richiesto ai giuristi nell'accettare simili innovazioni – lo si riconosce – è enorme e del tutto comprensibile appare la disparità di opinioni sul tema.

Da un lato, molti sottolineano i vantaggi legati all'impiego di *softwares* 'intelligenti', capaci di coniugare un'elevatissima capacità di calcolo a soglie di errore praticamente nulle, con importanti riscontri in termini di efficienza (riduzione dei costi e contrazione dell'attività processuale) e certezza del diritto (decisioni robotiche che consentono di prevedere l'univoca soluzione probabilistica del caso).

Dall'altro, invece, sono state evidenziate molteplici problematiche connesse alla tendenza degli algoritmi a perpetrare nel tempo certi orientamenti sulla base della mera frequenza statistica degli accadimenti passati: proprio come l'uomo, infatti, la macchina risentirebbe della scarsa qualità delle norme e incontrerebbe comunque non poche difficoltà nel procedere alla sussunzione delle fattispecie concrete in norme generali ed astratte²³.

A destare perplessità è stato anche il comune *modus operandi* degli algoritmi, la cui effettività finisce per dipendere dalla capacità di captare le propensioni decisionali registrate in riferimento a circostanze pregresse al fine di iterarle nella risoluzione di casi futuri, con l'inevitabile rischio di una profonda stagnazione della giurisprudenza, sempre più incapace di cogliere le trasformazioni in atto e le esigenze sociali sottostanti.

Alla luce di ciò, pienamente consapevole della scarsa intellegibilità (e dunque trasparenza) del funzionamento delle nuove tecnologie, la dottrina maggioritaria ha preferito riconoscere loro una funzione meramente ausiliaria²⁴.

In particolare, essa tende a denunciare l'approccio ausiliario mostrato dai giudici nel conformarsi quasi passivamente alle pronunce preconfezionate dall'algoritmo e si dichiara espressamente favorevole ad una trasformazione della giustizia che non sia sostituzione della stessa con la tecnologia: i *softwares*, in altre parole, dovrebbero agire a supporto dell'attività dei giudici, fornendo loro dati e informazioni e spingendosi anche a sorvegliare

²³ CARRATTA A., *op. cit.*, p. 499.

²⁴ BICHI R., *Intelligenza artificiale e diritto. Intelligenza artificiale tra "calcolabilità" del diritto e tutela dei diritti*, in *Giur. it.*, 2019, 7, 1657.

il loro operato, per controllarne il processo decisionale e motivazionale e segnalare eventuali incongruenze.

Le macchine sarebbero capaci di apprendere attraverso il c.d. *deep learning*, ma resterebbero comunque del tutto prive di una effettiva capacità di discernimento (che è prerogativa del giudice in persona); pertanto, si dovrebbe ricercare una posizione di equilibrio, nella quale progresso e umanità convivano pacificamente, supportandosi a vicenda.

Nella competizione ideale tra uomo e macchina, quindi, il primo resta favorito; il reale valore aggiunto del giudizio resta la sensibilità, la capacità del giudice di cogliere la complessità della dimensione umana cui appartiene e di tutte le variabili che su questa incidono.

Allo stesso tempo, però, si riconosce agli algoritmi la capacità di fungere da argine alla discrezionalità dell'essere umano, potendo essere istruiti a riconoscere e correggere le scorciatoie cognitive normalmente seguite dalla mente dell'uomo; pur non 'provando emozioni' nel senso comune dell'espressione, gli stessi possono essere istruiti ad imitare il pensiero umano, memorizzando come certi fattori possano causare determinate emozioni e come, di conseguenza, queste ultime possano avere impatto sulle decisioni.

I sistemi algoritmici, inoltre, rappresentano uno strumento molto utile come ausilio al giudice nella valutazione dei fatti di causa in quanto permettono di superare i profili di soggettività fornendo elaborazioni statistiche e standard di prova basati su soglie di certezza.

Non di meno, la tecnologia algoritmica, consentendo di identificare gli eventuali nessi intercorrenti tra pronunce passate e probabili decisioni future, potrebbe semplificare l'accertamento di eventuali situazioni di litispendenza o riunione tra differenti giudizi²⁵.

4. Calcolabilità e prevedibilità delle decisioni

Al fine di meglio comprendere i caratteri di calcolabilità e prevedibilità della decisione, occorre tener presente non solo la formulazione del c.d. giudizio di diritto, ma anche di quei fattori caratterizzanti il c.d. giudizio di fatto, che il giudice è chiamato a compiere ancor prima di individuare e interpretare la norma generale ed astratta da applicare in un momento successivo.

A riguardo, innanzitutto, si rileva che la prima fase della decisione giudiziale si sostanzia nella identificazione della fattispecie storica, pertanto,

²⁵ Cfr. RULLI E., *op. cit.*, p. 499.

è necessario prendere in considerazione l'attività di ricostruzione di detta fattispecie e della selezione dei fatti rilevanti ai fini del successivo inquadramento di tale fattispecie nella norma generale ed astratta. In prima istanza questa selezione viene compiuta dalla parte che propone la domanda, la quale è tenuta ad individuarne i fatti a sostegno, mentre, la controparte, potrà eventualmente integrarla con fatti ulteriori.

Questa ricostruzione, però, non può dirsi neutra, perché, appunto, non è costituita da una mera operazione aritmetica che prevede la somma di diversi fattori, ma presuppone la convinzione che quella fattispecie storica, per come ricostruita dalla parte, possa o meno conformarsi ad una determinata fattispecie giuridica, individuando così quella che processualmente si definisce come *causa petendi* della domanda giudiziale.

Allo stesso tempo, preme sottolineare che la ricostruzione della fattispecie operata dalla parte può non essere condivisa dal giudice ai fini della decisione.

Non è escluso, infatti, che il giudice, di fronte agli stessi fatti allegati, ritenga di operare una ricostruzione diversa perché ritiene rilevanti dei fatti, comunque allegati dalle parti, ma da queste trascurati²⁶. Peraltro, sempre sul versante del c.d. giudizio di fatto, un fattore di imprevedibilità può aversi anche nella valutazione delle risultanze probatorie degli stessi fatti di causa.

È assolutamente possibile, infatti, che nell'ipotesi in cui le parti offrano una diversa ricostruzione della fattispecie storica, portando a sostegno le relative prove, la decisione del giudice preferisca una ricostruzione all'altra sulla base della valutazione delle prove, alcune ritenute più affidabili rispetto ad altre. Una certa dose di imprevedibilità, dunque, sembra essere una costante ineliminabile.

Successivamente, risalta il profilo della certezza del diritto applicabile al caso concreto.

Grazie all'uniforme interpretazione e all'applicazione delle norme sostanziali offerte dagli organi giurisdizionali chiamati ad applicarle, infatti, le parti di un rapporto giuridico possono valutare le conseguenze dei loro comportamenti e delle loro scelte.

Viene in luce, poi, anche il principio della ragionevole durata del processo, il quale è strettamente correlato all'uniformità dell'interpretazione.

Decisioni uniformi, infatti, riflettono decisioni giudiziali prevedibili e questo conduce, inevitabilmente, ad una riduzione dell'eccessiva conflittualità che caratterizza il sistema.

²⁶ Cfr. CARCATERRA A., *Machinae autonome e decisione robotica*, in *Decisione Robotica*, Bologna 2019, pp. 33 ss.

Una prassi giurisprudenziale uniforme, del resto, richiede ai giudici un'attività sicuramente minore rispetto a quella di chi si accinge a risolvere ogni singolo caso sottopostogli come se fosse chiamato a decidere per la prima volta. Per l'effetto, minore attività processuale per decidere il singolo caso significa maggiore efficienza dell'attività giudiziale e più celerità di decisione.

Infine, l'uniforme interpretazione incide anche sull'autorevolezza del potere giurisdizionale, il quale, diversamente, risulta indebolito e messo in crisi dalla diminuita credibilità connessa ad una giurisprudenza caratterizzata da contrasti interpretativi e orientamenti contrapposti. L'uniformità dell'interpretazione per cui si propende, però, non implica che tale interpretazione debba rimanere immutata nel corso del tempo²⁷. Detta uniformità, invero, deve essere mantenuta finché non sorgano ragioni tali da giustificare l'adozione di un'interpretazione diversa.

L'utilità della nomofilachia, pertanto, viene in rilievo proprio in questo contesto appena descritto, dove vige una situazione normativa dominata da lacune, antinomie e molteplicità di fonti, intendendola come chiave per la soluzione al disordine del sistema²⁸.

Alla luce di quanto prospettato sino ad ora, dunque, è chiaro che la trasformazione digitale rappresenta un'enorme opportunità, sebbene occorra non perdere mai di vista la riflessione sul rapporto che intercorre fra autonomia del giudizio del giudice e adattamenti intelligibili della giurisprudenza.

Entrambi gli aspetti, infatti, si rivelano di fondamentale importanza non solo per il cittadino – che usufruisce del sistema giustizia – ma anche per la legittimazione della funzione giudiziaria. È auspicabile che il giudice si avvalga del massimo grado di libertà possibile e di autonomia da ogni forma di influenza per giudicare e dirimere la controversia. Solo così il giudizio al quale si viene sottoposti potrà dirsi imparziale.

5. Le banche dati di giurisprudenza e l'Ufficio Per il Processo (UPP)

Uno degli obiettivi dell'Ufficio Per il Processo, sin dalla sua prima istituzione nel 2015, è stata la realizzazione di banche dati giurisprudenziali che rappresenta, peraltro, una delle *milestone* del PNRR.

²⁷ CARRATTA A., *Op. cit.*, p. 507.

²⁸ *Ivi*, p. 508.

Occorre, pertanto, focalizzarsi sulla funzione che le stesse devono assolvere e domandarsi perché, in un contesto in cui già esistono numerose raccolte di giurisprudenza, disponibili a tutti i magistrati, la creazione di tali banche dati è indicata come necessario strumento di efficienza degli uffici giudiziari.

Infatti, oggi giorno i giudici possono fruire costantemente di un *support decision system* costituito da moderni sistemi di gestione di dati informatizzati capaci di catalogare e rendere disponibili le informazioni necessarie con un'efficienza del tutto simile a quella di un calcolatore (si pensi anche all'automazione nella ricerca dei riferimenti dottrinali, normativi e giurisprudenziali e nello svolgimento delle operazioni di cancelleria)²⁹.

Gli archivi e le banche dati digitali si rivelano essenziali per fronteggiare i problemi dovuti all'esistenza di un substrato di norme e precedenti spesso confusionari e contraddittori.

A tal riguardo, è opportuno riflettere *in primis* sull'esigenza di un'adeguata selezione del sapere da trasmettere, presupposto naturale di tutte le informazioni digitalizzate.

Infatti, la limitatezza e l'univocità delle stesse scaturisce direttamente da pregresse scelte selettive volte a perseguire finalità di carattere espressamente informativo, perfettamente coerenti con l'idea della tecnologia come strumento di supporto alla fruizione e comprensione del dato giuridico. L'importanza degli archivi informatizzati, inoltre, si riscontra anche nella capacità di fornire agli utenti una visione non meramente statica ma, anche dinamica o relazionale delle informazioni contenute, in ragione del possibile confronto diacronico tra le stesse.

Le osservazioni appena svolte hanno ispirato la creazione della più importante banca dati informatizzata di carattere giuridico a livello nazionale: ItalgireWeb, la quale, nata come supporto all'esercizio della funzione nomofilattica della Corte di Cassazione, svolge attualmente funzioni innovative. Essa è, infatti, in grado di funzionare in modo predittivo, memorizzando le connessioni logiche utilizzate nella ricerca testuale svolta dagli utenti e fornendo loro, di conseguenza, specifici suggerimenti (come riferimenti normativi, sinonimi dei termini di ricerca, ecc.).

²⁹ In NIEVA FENOLL J., *Intelligenza artificiale e processo*, Giappichelli, Torino, 2019, viene effettuato un confronto con l'area dell'attività mentale coinvolta nel giudizio, considerata di più difficile automazione in quanto contenente più incognite; in CALZOLAI E., *La decisione nel prisma dell'Intelligenza Artificiale*, Cedam, Padova, 2020, si parla di *supportive technology*, mentre i metodi di giustizia predittiva rientrano nel campo della *replacement technology*, citati da MELIOTA G., *Intelligenza artificiale e giustizia predittiva*, cit.

Un'altra funzionalità rilevante consiste nel favorire la circolazione del sapere giurisprudenziale attraverso meccanismi di connessione sinergica tra precedenti basati su un sistema di etichettatura automatica delle massime che rispettano requisiti predeterminati di conformità. Sebbene i dati giurisprudenziali elettronici possiedano maggiori potenzialità di completezza e coordinamento, in molti evidenziano la necessità di una rivalutazione del profilo qualitativo del dato stesso.

In particolare, con specifico riferimento all'attività di massimazione, è stato denunciato a più riprese il pericolo di un eccessivo irrigidimento concettuale dei giuristi, indotti ad utilizzare le massime offerte dai sistemi informatici in modo del tutto sterile, senza procedere ad una analisi più approfondita e all'effettiva ricostruzione del ragionamento giuridico a fondamento della motivazione del provvedimento.

Sarebbe dunque opportuno far seguire alla ricerca informatizzata delle massime per parole testuali uno studio approfondito che tenga conto anche delle osservazioni della dottrina.

Per quanto concerne, invece, le banche dati che dovrebbero essere fornite all'UPP e, in particolare, agli 'Addetti', se è vero che la finalità delle nuove banche dati è quella di strumento organizzativo, i criteri per definire i provvedimenti 'importanti' e, più in generale, i contenuti delle banche dati, devono essere radicalmente diversi e coerenti con le possibili dimensioni dell'organizzazione di un ufficio. Occorre, pertanto, individuare quali linee organizzative possono trarre giovamento dalle raccolte di giurisprudenza.

Una prima esigenza organizzativa è quella di incrementare la produttività dell'ufficio agevolando la fase di studio delle cause e la stesura dei provvedimenti; infatti, l'aumento della produttività (declinato come riduzione del *disposition time*) è uno dei principali obiettivi del PNRR.

Ora, le ragioni giuridiche della decisione possono essere esposte anche attraverso il «riferimento ai precedenti conformi» (art. 118 disp. att. c.p.c.). In quest'ottica, il valore aggiunto del precedente interno rispetto a quello esterno all'ufficio si coglie laddove il primo sia espressione di un orientamento giurisprudenziale, cioè non sia isolato, ma si ponga in linea di continuità con altri provvedimenti dello stesso ufficio.

L'esistenza di un 'orientamento' normalmente si coglie dalla presenza di una pluralità di precedenti dello stesso segno. Ma, ed è questo uno degli aspetti innovativi delle nuove raccolte, l'esistenza di un orientamento può derivare anche dal fatto che il provvedimento inserito in banca dati sia stato discusso e condiviso nelle riunioni ex art. 47-quater Ord. Giud.³⁰

³⁰ V. art. 47-quater (Attribuzioni del presidente di sezione), r.d. 30 gennaio 1941,

In questo caso, infatti, il suo inserimento in banca dati è frutto di una scelta assunta dai giudici in un contesto istituzionalmente deputato allo «scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali». La banca dati interna mette, dunque, a disposizione dei magistrati dell'ufficio un serbatoio di decisioni a cui attingere in adesione a un orientamento giurisprudenziale discusso e condiviso. L'agevolazione della fase di studio e di estensione dei provvedimenti si colloca allora in un contesto di consapevole esercizio della giurisdizione.

Una seconda esigenza organizzativa è, invece, legata alla 'qualità' dei provvedimenti, intesa come completezza, chiarezza, esaustività (e anche sinteticità, che non è concetto antitetico, ma complementare ai precedenti). La condivisione di provvedimenti redatti con queste caratteristiche mette a disposizione di tutti i giudici dell'ufficio un materiale di lavoro prezioso, la cui fruibilità può essere incrementata trasfondendo la motivazione, o una sua parte, in punti di motivazione utilizzabili con il redattore di Consolle³¹. Anche in questa prospettiva, il ruolo delle riunioni di sezione (o di UPP) è centrale per operare una scelta condivisa dei provvedimenti, per raccogliere le opinioni dissenzienti, per contribuire alla creazione, all'aggiornamento e all'integrazione dei punti di motivazione. In mancanza di questo momento corale, i punti di motivazione potranno anche essere condivisi fra i giudici, ma l'abbondanza di materiale rischia di tradursi in una possibile causa di disorientamento.

Una terza esigenza organizzativa è legata alla formazione delle diverse professionalità che operano nell'UPP: dai giudici togati e onorari, agli assistenti di prossima nomina, agli stagisti. La formazione interna ha una importante valenza organizzativa perché - a differenza di quella erogata da altri soggetti (come, per esempio, CSM, Ministero) - è tarata sulle specificità dell'ufficio e permette il più proficuo impiego delle risorse umane all'interno dell'ufficio stesso. Occorre ricordare che gli uffici hanno, istituzionalmente, un debito formativo nei confronti degli stagisti (art. 73 D.l. 69/2013). Per quanto riguarda i GOP, la loro formazione permanente si svolge attraverso la partecipazione alle riunioni per lo scambio di prassi

n. 12, Ordinamento giudiziario: "Il presidente di sezione, oltre a svolgere il lavoro giudiziario, dirige la sezione cui è assegnato e, in particolare, sorveglia l'andamento dei servizi di cancelleria ed ausiliari, distribuisce il lavoro tra i giudici e vigila sulla loro attività, curando anche lo scambio di informazioni sulle esperienze giurisprudenziali all'interno della sezione. [...]".

³¹ Consiglio Superiore della Magistratura, "La Consolle del Magistrato è un'applicazione Java ed è l'unico programma che consente ai giudici ed ai suoi assistenti di gestire il Processo Civile Telematico (PCT) [...]", 2015, <https://www.csm.it>.

operative ed esperienze giurisprudenziali (art. 22 d.lgs. 116/17). Le banche dati sono uno strumento che, strutturando lo scambio di esperienze giurisprudenziali, amplifica la capacità formativa delle riunioni di sezione che, anche in questa prospettiva, si rivelano fondamentali.

Infine, una quarta esigenza organizzativa che può essere assecondata dalle banche dati è legata alla capacità dell'ufficio di dialogare con i suoi utenti. La conoscenza all'esterno, non solo del singolo precedente, ma anche degli orientamenti di giurisprudenza è strumento di trasparenza, offre elementi di ponderazione a chi si accinge a iniziare un giudizio e può avere una significativa ricaduta deflattiva. Anche qui è importante – per evitare strumentalizzazioni e incompletezze (ravvisabili in molte banche dati di merito curate da organismi privati espressione di centri di interesse) – che la raccolta origini da un'attività interna all'ufficio, obiettiva e consapevole, di cui le riunioni di sezione-UPP sono espressione istituzionale.

6. L'UPP come volano dell'Intelligenza Artificiale nei sistemi giudiziari

Tra quelli che sono gli obiettivi che il Ministero della giustizia intende perseguire, vi è sicuramente l'intenzione di applicare la tecnologia al campo della giurisdizione in modo decisamente più penetrante rispetto a quanto già sperimentato con il processo civile telematico, nella condivisibile convinzione che l'obiettivo di una giustizia più efficiente può essere perseguito percorrendo contestualmente tre direzioni tra loro complementari: una strettamente processuale (che tocchi aspetti del rito), una endoprocessuale (che abbracci profili organizzativo/gestionali) e una extraprocessuale (che valorizzi le opportunità offerte dalle innovazioni tecnologiche).

In buona sostanza, innovazione tecnologica e innovazione organizzativa sono accomunate dal medesimo sostrato: il recupero di efficienza del sistema giudiziario italiano.

Tanto basta per interrogarsi sulla possibilità di ricorrere alle nuove tecnologie e, più specificamente, ai sistemi di intelligenza artificiale, all'interno dell'ufficio per il processo, al fine di rendere ancora più performante il complesso di attività che spettano alle professionalità incardinate nella compagine organizzativa sopra analizzata.

Naturalmente, le soluzioni che si prospettano di seguito si limitano a individuare delle aree in cui le potenzialità dell'intelligenza artificiale si rivelano più immediatamente percepibili, senza con ciò vantare alcuna pretesa di completezza rispetto a una tematica che risentirà indubbiamente anche

degli obiettivi specifici che ciascuna struttura organizzativa fisserà al suo interno, nonché delle peculiarità dei singoli contesti giudiziari.

Orbene, si è visto che l'UPP costituisce, soprattutto nelle intenzioni del legislatore del 2021, uno strumento essenziale per smaltire l'arretrato attualmente esistente presso gli uffici giudiziari italiani; e allora uno spazio applicativo dell'intelligenza artificiale potrebbe ragionevolmente prospettarsi proprio per agevolare quelle attività preordinate a ridurre le pendenze giudiziarie.

Ovviamente l'«aggressione» dell'arretrato richiede l'adozione di uno specifico modello volto a classificare in via del tutto preliminare il carico giudiziale dell'ufficio di riferimento, in base all'anno di iscrizione a ruolo, nonché in relazione alla possibile mediabilità di una controversia, ovvero ancora alla possibilità di ricorrere a una chiusura in rito del procedimento.

La suddetta classificazione, che potrebbe rivelarsi *prima facie* dispendiosa, consente in verità di pervenire a una nuova calendarizzazione della trattazione delle cause meno recenti, che tenga conto di diversi fattori, quali, per esempio, la materia della controversia, il grado di difficoltà che essa presenta e la fase processuale nella quale il procedimento giurisdizionale risulta «intrappolato».

È innegabile che tali attività potrebbero essere sviluppate ricorrendo a «sistemi intelligenti» in una prospettiva finalizzata a valorizzare le incontestabili potenzialità dell'intelligenza artificiale (la capacità di elaborare dei dati, ad una velocità difficilmente eguagliabile da un essere umano, e di trasformare gli *input* immessi, attraverso un ragionamento logico tipico della mente umana³²), che avrebbe in concreto la mansione meramente ausiliaria di coadiuvare attività che restano comunque nella sfera di azioni dell'uomo.

Si pensi alla soluzione di implementare degli algoritmi con la funzione di esaminare e decidere eccezioni di rito, quali litispendenza, giudicato, continenza, nonché di valutare la completezza degli atti introduttivi e della nota di iscrizione al ruolo, così da accelerare, *in primis*, l'attività preliminare (di spettanza degli addetti Upp) di classificazione dei procedimenti cui si è accennato sopra e, *in secundis*, l'intervento (necessario) del giudice nella fase istruttoria e in quella decisoria.

Si tratterebbe, cioè, di sperimentare delle soluzioni innovative, attraverso cui gestire ed eseguire attività preliminari e semplici, senza escludere

³² In BATTELLI E., *Giustizia predittiva, decisione robotica e ruolo del giudice*, in *Giust. civ.*, 1/2020,283; S. CRISCI, *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amm.*, 2018, p. 1787 ss.

comunque l'intervento dell'utilizzatore e, quindi, nel caso specifico, del giudice, o dell'UPP.

Soluzioni queste che, comunque, ben si conciliano con le già diffuse tecniche di assegnazione automatica degli affari, le quali, oltre a garantire una piena attuazione del precetto costituzionale di cui all'art. 25, comma 1, si rivelano poi in concreto assai funzionali a una distribuzione equilibrata e trasparente dei fascicoli assegnati ai singoli magistrati.

Restando nell'ambito di quelle attività preordinate a combattere l'arretrato, si è accennato che il legislatore assegna, tra l'altro, agli Addetti all'Upp la mansione di supportare l'ufficio giudiziario di riferimento nell'individuazione di indirizzi giurisprudenziali, nella condivisibile convinzione che la circolarità della giurisprudenza possa costituire un valido antidoto contro le lungaggini giudiziali, determinando in concreto un incremento della produttività dell'ufficio.

Pure in tal caso potrebbe immaginarsi la messa a punto di sistemi complementari agli applicativi già in uso, al fine di facilitare l'attività degli operatori dell'Ufficio e, al contempo, di garantire agli 'utenti' del servizio giustizia un certo grado di prevedibilità della giurisprudenza, tale da disincentivare azioni giudiziali meramente pretestuose, che ingolfano ingiustificatamente i ruoli dei magistrati.

In quest'ottica gioca un ruolo decisivo la costruzione delle già citate banche dati di merito, ovvero di archivi giurisprudenziali, ritenuti idonei (sin dalla costituzione originaria dell'UPP), da un lato, a potenziare la trasparenza e la pubblicità delle decisioni, e, dall'altro, a permettere una previsione degli orientamenti dei giudici, anche per mezzo di una agevole ricerca per tipologia di affari.

Fermo restando che le raccolte giurisprudenziali *de quibus* potranno poi in concreto assumere forme diverse (e, segnatamente, potrebbero contenere una sorta di estratto dei provvedimenti emessi dall'ufficio, ossia un raggruppamento dei punti di motivazione, ovvero ancora un aggregato di dati statistici sui procedimenti trattati dall'ufficio), è evidente come esse assolvano in via del tutto prioritaria a una funzione eminentemente organizzativa, visto che sono state pensate proprio per definire più rapidamente l'arretrato, per mezzo della valorizzazione di un consapevole confronto tra i giudici.

E allora, per facilitare l'attività degli Addetti nell'individuazione degli indirizzi giurisprudenziale e la successiva e conseguente creazione dell'archivio di merito, l'intelligenza artificiale potrebbe essere impiegata, in via preliminare, come uno strumento di catalogazione dei provvedimenti giu-

diziali (e, quindi, per classificare le decisioni giudiziali in base ai riferimenti normativi e giurisprudenziali), dopo il deposito di essi da parte dell'organo giurisdizionale.

Tra l'altro, in questo contesto, con il deliberato fine di potenziare quella circolarità giurisprudenziale cui si è accennato sopra, ma, al contempo, di garantire una risposta di giustizia di qualità, potrebbe immaginarsi altresì di introdurre un meccanismo automatico di segnalazione dell'esito di una eventuale impugnazione di un provvedimento adottato in primo grado. Segnalazione che potrebbe pervenire direttamente sull'applicativo della *Consolle* del Magistrato che ha emesso il provvedimento, per consentirgli di acquisire una consapevolezza più profonda di quanto sia stato confermato ovvero disatteso rispetto al suo *decisum*, nonché, alla cancelleria dell'ufficio giudiziario, cosicché gli addetti a cui spetta il compito di individuare gli indirizzi giurisprudenziali possano fornire un apporto ancora più completo, che tenga conto, cioè, anche del tasso di riforma del provvedimento nei gradi successivi.

Non da ultimo, come si è già accennato, il Legislatore assegna agli Addetti il compito di selezionare i presupposti di mediabilità di una lite, conformandosi, in tal modo, a un contesto – quello della riforma della giustizia – in cui la risoluzione del problema dei ritardi giudiziari è affidata in via quasi prioritaria al potenziamento degli strumenti di definizione delle liti alternativi alla sentenza.

Si tratta evidentemente di una mansione di non poco rilievo – considerate le potenzialità deflazionistiche insite negli strumenti conciliativi, per mezzo dei quali i nuovi interventi normativi aspirano a “contrarre l’attesa cui rimane esposto il cittadino in lite allorquando chiede una soluzione di giustizia”³³ – che potrebbe rinvenire un valido supporto nelle strumentazioni di intelligenza artificiale.

In altre parole, non pare poi così singolare immaginare, anche sulla scia di altre esperienze italiane, l'impiego di sistemi intelligenti nella creazione di una banca dati digitale conciliativa, contenente tanto le ordinanze ex art. 185-*bis* c.p.c. e le ordinanze di invio in mediazione, quanto i verbali di conciliazione, ordinati per materia.

Più precisamente, a monte, ovvero in fase di realizzazione della suddetta banca dati, potrebbero essere adoperate tecniche di intelligenza artificiale per l'anonimizzazione dei dati sensibili (che altrimenti necessiterebbero di essere oscurati 'manualmente'); a valle, poi, si potrebbero impiegare dei

³³ DELIA M., *Le ADR nei moduli organizzativi del processo civile e nella programmazione del PNRR*, in www.questionegiustizia.it, n.3/2021.

meccanismi di ricerca intelligente, ovvero di interrogazione del sistema attraverso la ricerca per “parole chiave”. Naturalmente, le potenzialità dell’Intelligenza Artificiale potrebbero spingersi anche oltre: attraverso specifici meccanismi di *machine learning* si potrebbe immaginare, infatti, di addestrare la macchina al fine di compiere una primissima scrematura dei fascicoli connotati da un alto tasso di mediabilità.

7. Giustizia prevedibile, uno sguardo comparatistico

Tra le applicazioni di *artificial intelligence* a supporto all’attività giuridica, si ricorda *in primis* il sistema *Claudette*, elaborato in Francia nell’ambito della tutela dei consumatori. Esso sfrutta l’applicazione di metodi di apprendimento automatico supervisionato al fine di identificare le clausole abusive presenti nei contratti e nelle informative in tema di *privacy*: attraverso un *training set* predefinito di dati (costituito segmentando le varie clausole e utilizzandole come vettore lessicale), esso consente di ‘riconoscere’ la qualità giuridica delle clausole stesse³⁴. Sempre in Francia, possiamo richiamare anche il sistema *Predictice*, che utilizza speciali algoritmi per elaborare in modo automatico il linguaggio giuridico e calcolare con successo la probabilità di risoluzione delle controversie.

A finalità simili possono essere ricondotti anche il sistema *Case Law Analytics*, il quale permette una rapidissima valutazione dei rischi associati ai vari casi giudiziari al fine di identificare la strategia di contenzioso migliore; *JuriPredis*, che si serve di algoritmi utili alla ricerca giurisprudenziale, e, infine, *DataJust*, una banca dati che permetterà lo sviluppo di un algoritmo in grado di utilizzare i dati contenuti nelle decisioni già adottate per fornire ai singoli indicazioni circa l’opportunità di agire in giudizio.

Negli Stati Uniti, invece, i principali ambiti di applicazione dell’Intelligenza Artificiale a fini predittivi sono stati il *law enforcement*, *l’adjudication* e la *regulatory analysis*.

La giurisprudenza statunitense, peraltro, ha pienamente legittimato il ricorso al calcolo algoritmico nella ‘costruzione’ della decisione umana, ammettendo l’applicazione in giudizio della robotica e del sistema di giustizia predittiva *Compas*³⁵.

³⁴ Distinte tra “chiaramente legittime”, “potenzialmente abusive” “chiaramente abusive” nell’ambito dei contratti e “pienamente informative” / “insufficientemente informative” nell’ambito delle informative *privacy*.

³⁵ *Compas* permette di ‘predire’ la decisione anche sottoponendo l’imputato ad una serie di domande sulla sua età, livello di istruzione, famiglia, lavoro e abitudini.

Una certa fiducia nell'innovazione tecnologica si coglie anche nel campo delle controversie finanziarie, dove il *Consumer Financial Protection Bureau* ormai utilizza ricorrentemente metodi di *Natural Language Processing* nella trattazione dei reclami ricevuti.

Proseguendo con un'analisi comparativa, si riporta che l'Olanda si qualifica come il primo paese europeo di *civil law* ad aver avviato un'ampia strategia di riforma del sistema giustizia in un'ottica di servizi resi al cittadino e alla società economica³⁶.

Infatti, vi è stata una vera e propria trasformazione del sistema giudiziario che ha dato luogo alla creazione di un Consiglio della giustizia avente come campo di giurisdizione la gestione e la valutazione del funzionamento del sistema, la valorizzazione delle esperienze di innovazione e l'esercizio di una continuativa funzione regolativa da parte del centro. I casi di sperimentazione di *cyber-justice* particolarmente rilevanti sono sostanzialmente due.

Il primo riguarda la gestione *on-line* dei casi di risoluzione extragiudiziale delle controversie di carattere civile (mediazione) e prende il nome di *Rechtswijzer*. Ha sede a L'Aja, nasce da un'elaborazione delle università di Twente e di Hill ed è una piattaforma di consulenza presente a livello internazionale nelle politiche di promozione dello stato di diritto. Si sostanzia in un dispositivo telematico che crea un'interazione *two ways* fra utente mediatore e assistente legale in via totalmente digitale e dematerializzata, fornendo servizi di *triage*, *counseling*, mediazione in senso proprio e monitoraggio della fase esecutiva³⁷.

Il costo della piattaforma è diverso a seconda del servizio di cui si vuole usufruire e, inoltre, dal 2015 è possibile utilizzarla anche per le controversie inerenti il diritto di proprietà, la materia condominiale e quella dei servizi alla persona.

Un'ulteriore innovazione, nel 2013, riguarda l'avvio di un programma di modernizzazione, intitolato "Qualità e innovazione", che comprende anche la procedura digitale obbligatoria per gli avvocati in materia civile e commerciale.

Per rendere attuabile questa strategia si procede con l'avvio di una revisione concomitante e diretta dalla stessa *ratio* del quadro legislativo, il quale viene adattato alle esigenze di carattere tecnologico facendo sì che formante processuale e formante tecnologico siano ripensati come un sistema, dando vita così al *eKantonrechter*.

³⁶ CASTELLI C., PIANA D., *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in *Questione giustizia on line*, Aprile 2018, pp. 153-154.

³⁷ *Ibidem*.

Per portare a regime l'innovazione tecnologica del c.d. governo del cambiamento è stato indispensabile il rispetto di due importanti condizioni, da una parte la previsione di una fase di sperimentazione e dall'altra la partecipazione di tutte le componenti professionali alla fase di progettazione sia della legislazione sia del dispositivo tecnologico³⁸.

Nel panorama nazionale possiamo invece prendere in considerazione il sistema *Toga*, che condiziona il trattamento del giudizio penale sulla base dell'elaborazione analitica delle informazioni contenute in un *database* di fattispecie criminose, le soluzioni di *Big Data Analytics* implementate dall'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale e, infine, il sistema algoritmico utilizzato dalla Procura di Genova per la gestione del contenzioso scaturito dal crollo del ponte Morandi.

8. Gli ultimi aggiornamenti in materia

Per un esame più organico, si riporta un recentissimo e fondamentale passo in avanti compiuto dal Parlamento europeo al fine di garantire il rispetto dei valori europei durante l'utilizzo dell'AI nei processi giudiziari.

Infatti, Il Parlamento europeo in data 14 giugno 2023 ha dato il via libera all'*Artificial Intelligence Act*, che regolerà l'Intelligenza Artificiale nel rispetto dei diritti e dei valori dell'Unione Europea. Si tratta della prima regolamentazione sull'Intelligenza Artificiale, la cui approvazione definitiva, da parte dell'Unione Europea, dovrebbe arrivare a fine anno.

La legislazione finale sarà, presumibilmente, un compromesso tra i diversi progetti delle tre istituzioni, ragion per cui ci vorranno circa due anni prima che le leggi siano effettivamente implementate. Pertanto, da un punto di vista giuridico, l'*IA Act* è stato definito – data la sua portata storica – il primo regolamento sull'IA al mondo e istituisce un quadro giuridico uniforme volto a regolare lo sviluppo, la commercializzazione e l'uso dei sistemi di IA, ovviamente, in conformità con i valori e i diritti dell'UE.

Ai fini di una maggiore specificità, è opportuno riportare, inoltre, un'ulteriore e recente proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale all'intelligenza artificiale.

Il riferimento è alla direttiva COM/2022/496³⁹, presentata congiuntamente ad un'altra proposta legislativa che intende riformare la normativa europea

³⁸ *Ibidem.*

³⁹ Commissione Europea, *Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa all'adeguamento delle norme in materia di responsabilità civile extracontrattuale*

sulla responsabilità per danno da prodotti difettosi, adeguandola, tra le altre cose, alle sfide poste dalle nuove tecnologie, inclusa l'intelligenza artificiale.

Le due proposte si completano a vicenda nel fornire una tutela onnicomprensiva per i danni extracontrattuali causati dall'intelligenza artificiale. Da un lato, la nuova direttiva sul danno da prodotti difettosi stabilisce il regime di responsabilità dei fabbricanti per i danni causati a persone fisiche dai propri prodotti, definendo le condizioni per il diritto al risarcimento e le regole per determinare la responsabilità nelle varie fattispecie che possono presentarsi. Dall'altro lato, la nuova direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale detta norme *ad hoc* sulla prova del danno causato da un sistema di intelligenza artificiale, così facilitando le azioni di risarcimento dei danni dinanzi ad una tecnologia il cui funzionamento può essere di difficile comprensione per un soggetto esterno alla sua catena di produzione. Difatti, data la complessità, l'autonomia e l'opacità degli algoritmi impiegati per le applicazioni di intelligenza artificiale, può essere difficile, se non impossibile, dimostrare il danno subito da queste applicazioni ed identificare il soggetto responsabile secondo le tradizionali regole degli Stati membri sulla responsabilità extracontrattuale.

Il legislatore europeo, dunque, ha predisposto degli strumenti di tutela, in sede processuale, per il soggetto danneggiato dall'intelligenza artificiale, al fine di ovviare alle predette difficoltà. L'obiettivo, pertanto, è quello di promuovere la diffusione di un'IA affidabile affinché sia possibile sfruttarne in toto i vantaggi per il mercato interno, garantendo, a coloro che ne *subiscono* danni, una protezione equivalente a quella di cui beneficiano quanti *subiscono* danni causati da prodotti di altro tipo. Tanto, anche a fronte di maggior certezza giuridica per tutte quelle imprese che sviluppano o utilizzano l'IA, in relazione alla possibile esposizione alla responsabilità.

9. Note conclusive

Alla luce di quanto prospettato sino ad ora, dunque, è chiaro che la trasformazione digitale rappresenta un'enorme opportunità sebbene occorra non perdere mai di vista la riflessione sul rapporto che intercorre fra autonomia del giudizio del giudice e adattamenti intelligibili della giurisprudenza.

Entrambi gli aspetti, infatti, si rivelano di fondamentale importanza non solo per il cittadino, che usufruisce del sistema giustizia, ma anche per la

all'intelligenza artificiale (direttiva sulla responsabilità da intelligenza artificiale), 28.09.2022, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT>.

legittimazione della funzione giudiziaria. È auspicabile che il giudice si avvalga del massimo grado di libertà possibile e di autonomia da ogni forma di influenza per giudicare e dirimere la controversia. Solo così il giudizio al quale si viene sottoposti potrà dirsi imparziale.

A tale imparzialità, però, dovrebbe accompagnarsi l'intelligibilità, quale supporto utile non solo all'attività del giudice, ma anche – e soprattutto – al confronto fra i vari giudizi, permettendo di rilevare l'eventuale appartenenza degli stessi al medesimo tipo di situazione e, dunque, all'applicazione della stessa normativa.

Ovviamente tale ragionamento va declinato all'interno della specificità dei sistemi giuridici e giudiziari, con riguardo anche alla variabilità della normativa.

In conclusione, dunque, è possibile affermare che allo stato dell'arte i tempi per la sostituzione di un *robot* al giudice o all'avvocato sono prematuri, anzi, potrebbe affermarsi che «*il mondo sta diventando sempre più complesso e credo che fintanto che sarà popolato da uomini, vi saranno relazioni e controversie e dunque occorreranno avvocati in carne ed ossa per regolarle o risolverle. [...] Il robotlawyer in grado di operare a questo livello è una irrealistica bolla*⁴⁰».

Bibliografia

- BATTELLI E., *Giustizia predittiva, decisione robotica e ruolo del giudice*, in *Giust. civ.*, 1/2020, 283.
- BICHI R., *Intelligenza artificiale e diritto. Intelligenza artificiale tra "calcolabilità" del diritto e tutela dei diritti*, in *Giur. it.*, 2019, 7, 1657.
- CALZOLAIO E., *La decisione nel prisma dell'Intelligenza Artificiale*, CEDAM, Padova, 2020.
- CARCATERRA A., *Machinae autonome e decisione robotica*, in *Decisione Robotica*, Bologna 2019.
- CARRATTA A., *Decisione robotica e valori del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2020.
- CASTELLI C., PIANA D., *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in *Questione giustizia on line*, aprile 2018, in www.questionegiustizia.it
- CIARDO V., *Tutela dei diritti e prevedibilità delle decisioni: la giustizia preditti-*

⁴⁰ VOGL R., ideatore di Stanford Law School's Center for Legal Informatics dell'Università di Stanford, cit. da MORELLI C., *Giustizia predittiva: il progetto (concreto) della Corte d'appello di Brescia. Per Giudici-robot e robotlawyer la strada è in salita*, 08 aprile 2019, in <https://www.altalex.com>.

L'intelligenza artificiale come ausilio all'attività del giudice e dell'UPP

va, 22 aprile 2021.

CRISCI S., *Intelligenza artificiale ed etica dell'algoritmo*, in *Foro Amm.*, 2018, 1787 ss.

DALFINO D., *Creatività e creazionismo, prevedibilità e predittività*, in *Foro it.*, 2018, V.

DALFINO D., *Decisione amministrativa robotica ed effetto performativo. Un beffardo algoritmo per Una "buona scuola"*, Gennaio 2020, in www.questionegiustizia.it.

DALFINO D., *Giurisprudenza "creativa" e prevedibilità del "diritto giurisprudenziale"*, in *Giusto processo civile*, 2017.

DALFINO D., *Stupidità (non solo) artificiale, predittività e processo*, in *Questione giustizia* Luglio 2019, in www.questionegiustizia.it

DALFINO E., PACCIONE L., *Basi per il diritto soggettivo di partecipazione nel procedimento amministrativo*, in *Foro it.*, 1992, V.

DE PASQUALE G., *La giustizia predittiva in Francia: il trattamento DataJust*, in *Judicium*, Pacini Giuridica, 26 novembre 2020.

DELIA M., *Le ADR nei moduli organizzativi del processo civile e nella programmazione del PNRR*, in www.questionegiustizia.it, n.3/2021.

IRTI N., nel dialogo con SEVERINO E., *Le domande del giurista e le risposte del filosofo (un dialogo tra diritto e tecnica)*, in *Contr. e impr.* 2000.

LOSANO M., *Giuscibernetica. Macchine e modelli cibernetici nel diritto*, Torino, 1969.

MELIOTA G., *Intelligenza artificiale e giustizia predittiva*, in *Riv. di diritto del risparmio*, fascicolo 2/2022, - ISSN 2785-3004.

MORELLI C., *Giustizia predittiva: il progetto (concreto) della Corte d'appello di Brescia. Per Giudici-robot e robotlawyer la strada è in salita, 08 aprile 2019*, in www.altalex.com

MOSCO G.D., *Roboboard. L'intelligenza artificiale nei consigli di amministrazione*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, II, giugno 2019.

NIEVA FENOLL J., *Intelligenza artificiale e processo*, G. Giappichelli Editore, 2019,

PATRONI GRIFFI F., *Tecniche di decisione e prevedibilità nella sentenza amministrativa*, in *Calcolabilità giuridica*, Bologna 2017.

PUNZI A., *L'ordine giuridico delle macchine*, Torino 2003.

RULLI E., *Giustizia predittiva, intelligenza artificiale e modelli probabilistici. Chi ha paura degli algoritmi?*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, II, dicembre 2018.

TEGMARK M., *Vita 3.0 Essere umani nell'era dell'Intelligenza artificiale*, trad. it. di *Life 3.0: Being Human in the Age of Artificial Intelligence*, New York 2017, a cura di SALA V.B., Milano.

PARTE 5

ORDINAMENTI A CONFRONTO: *BEST PRACTICES*
IN SPAGNA, FRANCIA, GERMANIA E ITALIA

5.1.

Best Practices in Spagna: tra Oficina Judicial e Leyes de Enjuiciamiento Civil

FEDERICA CIRILLO

1. Introduzione

“Nel processo giudici e avvocati sono come specchi; ciascuno, guardando in faccia l’interlocutore, riconosce e saluta, rispecchiata in lui, la propria dignità”¹.

Solo grazie alla costante interlocuzione tra i protagonisti del sistema giustizia (ossia giudici, avvocati e personale amministrativo) è possibile migliorare la *performance* degli uffici giudiziari, sviluppando esperienze positive in grado di formare *best practices* a cui le altre realtà possano ispirarsi. Questo incontro di idee, per esempio, ha reso possibile la cristallizzazione di *best practices* anche in territorio spagnolo, ispirate tra l’altro ai principi di equo processo e di ragionevole durata dei tempi di giustizia, che sono espressamente sanciti dall’art. 6 della *Convenzione Europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali* (CEDU).

Ricostruendo brevemente la struttura del sistema giudiziario spagnolo, la Spagna è definita dalla sua Costituzione come uno Stato sociale e democratico di diritto, che si batte per difendere come valori supremi del proprio ordinamento giuridico la libertà, la giustizia, l’uguaglianza e il pluralismo politico². La Spagna prevede un’unica giurisdizione ordinaria suddivisa in diversi organi, sulla base di criteri di ripartizione quali materia, importanza, persona, funzione o territorio.

Inoltre, la *Ley Orgánica del Poder Judicial* del 1 luglio 1985, n. 6 ha individuato, per ragioni di materia, quattro *órdenes jurisdiccionales genéricos: civil, penal, contencioso-administrativo, social*. All’interno di questi ordini

¹ CALAMANDREI P., *Processo e democrazia: conferenze tenute alla Facoltà di diritto dell’Università nazionale del Messico*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1954, p. 141.

² Artículo 1, Título Preliminar, Constitución Española (1978): “1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político”, il testo originale è tratto dal sito web ufficiale del *Congreso de los diputados* (www.congreso.es).

giurisdizionali, sono stati istituiti tribunali specializzati, quali, ad esempio, i tribunali per i minorenni, i tribunali di sorveglianza penitenziaria (*Juzgados de Vigilancia Penitenciaria*) e – di particolare importanza – i tribunali in materia di violenza contro le donne (*Juzgados de Violencia sobre la Mujer*).

Sempre la Costituzione Spagnola ha previsto un organo di legittimità, il *Tribunal Supremo*, e un organo giurisdizionale riservato esclusivamente alla tutela dei diritti fondamentali, il *Tribunal Constitucional*, per molti aspetti simile alla nostra Corte Costituzionale per la sua opera di interpretazione e di verifica sulla conformità delle leggi e degli atti aventi forza di legge alla *Constitución Española*.

Essendo tra l'altro il territorio spagnolo organizzato in comuni, circoscrizioni, province e comunità autonome, esercitano potere giurisdizionale in primo grado i *Juzgados de Paz* (Giudici di Pace) e i *Juzgados de Primera Instancia e Instrucción* (Tribunali di Primo Grado), mentre in grado di appello le *Audiencias Provinciales* (Tribunali Provinciali) e i *Tribunales Superiores de Justicia* (Tribunali Superiori di Giustizia). La giurisdizione di legittimità compete poi al *Tribunal Supremo* (Corte Suprema). Infine, l'*Audiencia Nacional* (Tribunale Nazionale), il *Tribunal Supremo* e i *Juzgados Centrales de Instrucción e de lo Contencioso Administrativo* (Tribunali Centrali per le Indagini Preliminari e per il Contenzioso Amministrativo) esercitano la potestà giurisdizionale sull'intero territorio nazionale³.

2. L'*Oficina Judicial* pratica virtuosa?

La *Ley Orgánica de Poder Judicial* (Legge Organica del Potere Giudiziario) del 1° luglio 1985 n. 6 ha istituito l'*Oficina Judicial*, organo di carattere strumentale volto a supportare l'attività giurisdizionale di giudici, personale amministrativo e, in generale, tribunali. L'*Oficina Judicial* è stata concepita al fine di velocizzare la risoluzione di procedimenti giudiziari e migliorare la cooperazione tra personale amministrativo e magistrati.

Tuttavia, questo istituto destò sin da subito particolari preoccupazioni, raccolte nel "Patto per la riforma della giustizia", che fu firmato dai principali partiti politici il 28 maggio 2001, in quanto la sua struttura originaria contribuiva alla frammentazione del sistema giudiziario spagnolo.

L'introduzione del nuovo modello di *Oficina Judicial* è avvenuta grazie alla riforma operata dalla *Ley Orgánica del Poder Judicial* del 23 dicembre

³ European e-justice Portal, Sistemi Giudiziari Nazionali, Spagna in www.e-justice.europa.eu.

2003, n. 19, al fine di rendere più efficiente e più efficace l'amministrazione della giustizia spagnola, contribuendo altresì alla sua modernizzazione.

La sua nuova conformazione ha introdotto nell'ordinamento spagnolo un nuovo sistema organizzativo incentrato sul coordinamento tra i diversi componenti di un ufficio giudiziario: sono stati istituiti da una parte le "unità processuali di aiuto diretto" (UPAD - *unidades procesales de apoyo directo*), le quali assistono il magistrato nell'esercizio dei suoi poteri giurisdizionali, invece dall'altra parte i "servizi comuni processuali" (SCP - *servicios comunes procesales*). Questi ultimi, non essendo integrati in uno specifico ufficio giudiziario, assumono compiti centralizzati di gestione e di supporto (come, ad esempio, esame della ricevibilità delle domande, comunicazione di decisioni nei confronti delle parti, sanatoria di vizi di procedura, ricezione di atti, formazione dei fascicoli, notifiche, ecc). I *servicios comunes procesales* sono, inoltre, diretti dai *Secretarios Judiciales* (i nostri Cancellieri) e sono suddivisi in sezioni che, a loro volta, sono ripartite in squadre⁴. La nuova organizzazione dell'*Oficina Judicial* è poi stata attuata dalla *Ley* del 3 novembre 2009, n. 13.

Appare evidente, dunque, che il fine della riforma e della sua *ley* di attuazione è stato non solo determinare i confini di operatività dell'*Oficina Judicial*, ma anche definire con precisione il ruolo dei *Secretarios Judiciales*, intesi sia come tecnici sia come dirigenti delle loro unità processuali, preposti al personale amministrativo presente all'interno dell'ufficio giudiziario. Ai giudici, invece, spetta unicamente il compito di amministrare la giustizia: giudicare e fare eseguire il giudicato⁵.

Ulteriore intervento di riforma in merito alla *Oficina Judicial* è stato poi realizzato dalla *Ley de Enjuiciamiento Civil* del 5 ottobre 2015 n. 42, che ha apportato modifiche alla *Ley* del 7 gennaio 2000 n. 1, leggi entrambe meritevoli di un approfondimento e di cui si tratterà nei paragrafi successivi.

La *Ley* 42/2015, appunto, intervenuta al fine di snellire il processo civile, ha nuovamente modificato l'organizzazione dell'*Oficina Judicial* con lo scopo di 'digitalizzare' la giustizia. Inoltre, la *ley* ha introdotto la figura dei *Letrados de la Administracion de Justicia*, che sostituisce quella dei *Secretarios Judiciales*. Questa figura svolge funzioni-filtro per il lavoro del giudice poiché analizza gli atti processuali, la legittimazione del procuratore, la com-

⁴ IGLESIAS CANLE I. C., *La disciplina legale della nuova "Oficina Judicial" spagnola in Judicium. Il processo civile in Italia e in Europa*, in www.judicium.it, 2010, pp. 3 e ss.

⁵ ORTIZ BERENGUER A., *La nueva oficina judicial in El secretario judicial. Unidad de apoyo directo, Estudios de Derecho Judicial*, Madrid, 2007, pp. 147 e ss.

petenza per materia e per valore del giudice ed ha la capacità di ammettere e di rigettare le cause in giudizio⁶.

Le figure dei *Secretarios Judiciales* e dei *Letrados de la Administracion de Justicia* richiamano senza dubbio quella italiana dell'Addetto all'Ufficio per il Processo (AUPP), profondamente rivista e perfezionata dal d.l. n. 80/2021, convertito nella l. n. 113/2021, nonostante l'istituto fosse stato introdotto nel nostro sistema giudiziario già dall'art. 16-*octies* del d.l. 179/2012, come modificato dall'art. 50 del d.l. n. 90/2014, convertito nella l. n. 114/2014. Infatti, l'AUPP rappresenta un ibrido tra il magistrato e il personale amministrativo, trattandosi tra l'altro di personale assunto in via straordinaria a tempo determinato (con contratti di durata non superiore a 30 mesi), con lo specifico compito di supportare il giudice nel compimento delle attività pratico/materiali o di facile esecuzione, nella redazione di bozze di provvedimenti semplici e nell'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, nonché di condivisione all'interno dell'ufficio di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento, di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio, di monitoraggio dei risultati e di raccordo con il personale addetto alle cancellerie. Infine, anche la figura dell'AUPP è stata introdotta nell'ordinamento italiano per il miglioramento della performance del sistema giudiziario: nello specifico, gli obiettivi che si vogliono raggiungere con il suo supporto sono la riduzione dei tempi di giustizia e lo smaltimento dell'arretrato giudiziario, obiettivi tra l'altro individuati come missioni dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), il quale ha fornito un importantissimo *input* per la riformulazione e modernizzazione della figura dell'Addetto all'Ufficio per il Processo.

3. *Ley 1/2000: alegaciones iniciales e riduzione dei tempi di giustizia*

La riforma del processo spagnolo adottata con la *Ley* del 7 gennaio 2000 n. 1 (conosciuta come *Nueva Ley de Enjuiciamiento Civil* o con l'acronimo *LEC 2000*) ha realizzato una complessa opera di modernizzazione della giustizia civile spagnola, concentrandosi sulla riduzione dei tempi processuali.

Infatti, la *LEC 2000* ha introdotto tre novità fondamentali nella fase antecedente al *proceso de declaración*, ossia: 1) la previsione di nuovi regimi

⁶ MANZO E., *La ragionevole durata del processo civile spagnolo: alcuni strumenti in Unicost. Unità per la Costituzione*, in www.unicost.eu, 2019, pp 2 e ss.

redazionali degli atti introduttivi (le *alegaciones iniciales*); 2) l'introduzione di un momento di razionalizzazione della fase preparatoria prima della fase di istruzione in senso stretto (denominata *audiencia previa al juicio*); 3) l'anticipazione delle attività di delimitazione del *thema probandum* al momento della *audiencia previa*, attraverso lo strumento della *practica de la prueba*⁷. Il legislatore spagnolo ha reso possibile questa riforma attraverso la predisposizione di nuovi *standard* da rispettarsi nella redazione degli atti introduttivi, quali chiarezza, ordine, tendenziale completezza ed esaustività. La verifica del rispetto di tali regimi è affidata al giudice nell'ambito della *audiencia previa al juicio*. In sostanza, gli atti introduttivi svolgono una funzione fondamentale all'interno dell'intero processo civile: i procuratori, infatti, sarebbero indotti alla redazione di *alegaciones iniciales* elaborate finemente e sostanzialmente esaustive, contribuendo alla celerità e all'effettività della tutela giurisdizionale garantita a livello costituzionale.

Dunque, i principali obiettivi attuati dalla *LEC 2000* sono stati il rafforzamento del giudizio di primo grado, rendendolo effettivamente sede di dibattimento del giudizio, e la trasformazione del giudizio di appello in una fase residuale e di mero controllo della sentenza di primo grado. Di fatto, è rimasta inalterata la tradizionale configurazione dell'appello come mezzo di impugnazione diretto a realizzare una *revisio prioris instantiae*, ma il tribunale di prima istanza è stato reso il fulcro del giudizio.

In conclusione, la *LEC 2000* ha cercato di realizzare una semplificazione processuale, dando alla struttura del giudizio ordinario spagnolo tale configurazione: *demanda* (atto di citazione), *contestación a la demanda* (comparsa di risposta), *audiencia previa al juicio* (udienza preliminare), *juicio e sentencia*.

Appare evidente che la recentissima "riforma Cartabia" (d.lgs. 149/2022) ricalca in qualche modo quanto introdotto in Spagna con la *LEC 2000*: anticipando, infatti, i diversi momenti che devono susseguirsi in primo grado ad una fase antecedente all'udienza di prima comparizione (esempio sono le memorie *ex art. 183* comma 6 n. 1-2-3 che, ormai confluite nel nuovo art. 171-ter sotto il nome di 'memorie integrative', devono essere depositate prima dello svolgimento dell'udienza di prima comparizione), si persegue l'intento di realizzare già all'interno della fase preparatoria al giudizio in sé un'effettiva interlocuzione fra parti e giudice, volta a rispettare i principi di celerità ed economicità del processo civile, non rinunciando però agli elementi essenziali che necessariamente lo compongono.

⁷ ANSANELLI V., *Filosofie di riforma della fase preparatoria nel processo civile*, Genova, Genova University Press, 2021, pp 129 e ss.

4. La modernizzazione del processo civile realizzata con la Ley 42/2015

La ley del 5 ottobre 2015 n. 42 *de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil* ha introdotto nell'ordinamento giudiziario spagnolo importanti novità volte alla modernizzazione del processo civile. Innanzitutto, la riforma mirava a realizzare la digitalizzazione del sistema giustizia. Pertanto, dal 1° gennaio 2016 tutti i soggetti operanti nel settore giudiziario sono stati obbligati a utilizzare il processo telematico per il deposito di atti e documenti, essendo state tra l'altro stabilite regole generali per la loro presentazione digitale.

Per di più, la ley 42/2015 ha rafforzato l'elenco dei poteri e degli obblighi del procuratore, riconoscendogli un ruolo fondamentale per l'interlocazione tra le parti, i loro avvocati e gli uffici giudiziari. Infatti, spetta ai *procuradores de los tribunales* eseguire tutte le azioni necessarie per dare impulso e per il buon andamento del processo e, sempre a essi, è attribuita la capacità di certificazione per eseguire tutti gli atti di comunicazione senza necessità di essere assistiti da testimoni, il che si traduce nell'accelerazione della procedura⁸.

La riforma, inoltre, è intervenuta sul *juicio verbal* (giudizio verbale), un procedimento semplificato per cause di valore inferiore o pari a seimila euro che inizia con una *demanda*, continua con la *vista* (udienza) e termina con la *sentencia*. Tre risultano essere le modifiche essenziali: 1) l'introduzione di una *contestación* (comparsa di risposta) scritta che dovrà essere depositata nel termine di 10 giorni; 2) l'introduzione della possibilità di concordare durante il processo una procedura di conclusioni, che permette a entrambe le parti di formulare le loro *alegaciones* alla fine dell'udienza; 3) la possibilità riconosciuta alle parti di rinunciare alla celebrazione dell'udienza (*celebración de la vista*) se il giudice ne accetta la richiesta.

La *demanda* che introduce al *juicio verbal* deve essere *sucinta* (breve), in quanto devono essere indicati solo i dati anagrafici delle parti e ciò che si domanda, senza la necessità di allegare i motivi di diritto a fondamento della richiesta, accompagnata dai documenti processuali e sostanziali che si richiedono per il giudizio ordinario. Una volta ammessa la *demanda* per mezzo del *Letrado de la Administración de Justicia*, si dà comunicazione al soggetto chiamato in giudizio affinché contesti nel termine di 10 giorni. Nel caso in cui si celebri l'udienza, le parti vengono informate della possibi-

⁸ *Contenido y novedades de la Ley 42/2015, de 5 de octubre, de reforma de la Ley de Enjuiciamiento Civil* in *Noticias Jurídicas*, in www.noticias.juridicas.com, 2015.

lità di ricorrere a uno dei mezzi di risoluzione alternativa della controversia previsti dall'ordinamento spagnolo. Nel caso in cui, invece, non si giunga a tale accordo, l'udienza deve svolgersi nel termine massimo di un mese e le parti devono presentare i mezzi di prova di cui intendono avvalersi, proponendoli in forma verbale ma allegandoli obbligatoriamente al fascicolo della causa in un atto scritto dettagliato. Le prove si svolgono nella stessa udienza in cui si propongono, salvo che non sia possibile, e la sentenza deve essere poi emessa nel termine di 10 giorni.

Tuttavia, questa nuova formulazione del *judicio verbal* ha destato forti perplessità, soprattutto in riferimento al pochissimo tempo riconosciuto alle prove e alla loro escussione⁹.

In aggiunta, la *ley* 42/2015 ha cercato di valorizzare il principio dell'oralità e della semplificazione nel processo civile ordinario spagnolo. L'introduzione dell'*audiencia previa* (udienza previa) quale fase intermedia del giudizio ordinario rappresenta appieno queste intenzioni. L'*audiencia previa*, infatti, è un'udienza volta a tentare un accordo o una transazione tra le parti alternativo al processo, a esaminare questioni preliminari e processuali, a fissare l'oggetto alla base della controversia e a proporre e ammettere prove. Tale istituto, nato al fine di ottenere una trattazione più rapida della controversia, ha realizzato in molti casi una conclusione anticipata del processo¹⁰.

Infine, in relazione al procedimento monitorio e con l'obiettivo di garantire al consumatore un'efficace protezione dei suoi interessi, il giudice, previa dichiarazione del *Letrado de la Administración de Justicia*, verifica l'esistenza di clausole abusive nei contratti conclusi con i consumatori e, nel caso di esito positivo, può dichiararne la nullità d'ufficio. Il *Letrado de la Administración de Justicia*, dunque, si occupa della fase relativa alla ammissione e al rigetto delle richieste, al controllo dei documenti e dei requisiti formali, ponendo un primo e importante filtro per il lavoro del giudice. Con l'introduzione di questa riforma giudiziaria, si dà tra l'altro esecuzione alla sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 14 giugno 2012, nel caso C-618 sul *Banco Español de Crédito*, in cui era stato dichiarato che la normativa spagnola non fosse in linea con il diritto comunitario in materia di protezione dei consumatori.

Appare evidente, dunque, che la "riforma Cartabia" (d.lgs. 149/2022) cerchi di replicare otto anni più tardi le soluzioni di semplificazione del

⁹ L'intero presente paragrafo è ispirato alla puntualissima opera di MANZO E., *La ragionevole durata del processo civile spagnolo: alcuni strumenti*, in *Unicost. Unità per la Costituzione* (www.unicost.eu), 2019.

¹⁰ Definizione di *Audiencia Previa* in *Conceptos Jurídicos*, in www.conceptosjuridicos.com.

processo civile introdotte in Spagna dalla *ley de reforma* 42/2015. Infatti, sia l'ordinamento spagnolo sia quello italiano hanno previsto come tentativo per il miglioramento della *performance* giudiziaria la totalizzante digitalizzazione del processo e la valorizzazione dei mezzi alternativi di risoluzione delle controversie, incentivando il più possibile le parti ad abbandonare l'idea di un giudizio in favore di un accordo o di una transazione. Occorre, inoltre, far presente che il *judicio verbal* e l'*audiencia previa* rappresentano un ottimo spunto per mettere in risalto il principio di oralità nei procedimenti giudiziari italiani e per velocizzare la risoluzione delle controversie quando risultano inevitabili.

5. Breve analisi dei dati CEPEJ 2022

Da quanto si desume dal recente *report* dell'*European Commission for the Efficiency of Justice* (CEPEJ), pubblicato nell'ottobre del 2022 ma facente riferimento ai dati raccolti per l'anno 2020, la Spagna ha speso 4.161.696.850 di euro per il bilancio del sistema giudiziario implementato: dunque, circa 87,9 euro per abitante e lo 0,37% del PIL. L'86% di tale somma è stato speso per i tribunali, il 7% per i procedimenti giudiziari e il 7% per l'assistenza legale.

Per quanto concerne la durata del *disposition time*, si è constatato che un procedimento in primo grado dura in media 468 giorni, in secondo grado 227 giorni, e in terzo grado 888 giorni. Il numero di casi in arrivo nel 2020 in Spagna (circa 2,55 per 100 abitanti) è significativamente al di sopra della media europea (ossia 1,56 per 100 abitanti), mentre il numero di casi risolti nel 2020 in Spagna (2,20 per 100 abitanti) è solo di poco superiore alla media europea (ossia 1,50 per 100 abitanti). Invece, il numero di cause pendenti alla fine del 2020 in Spagna (2,82 per 100 abitanti) è notevolmente al di sopra della media europea (ossia 1,05 per 100 abitanti). Nel 2020, inoltre, i contenziosi civili e commerciali di primo grado risultano risolti in circa 468 giorni, dato ben al di sopra della media europea di 221 giorni. L'analisi del periodo 2019-2020 evidenzia, dunque, un aumento del 32,4% del *disposition time*.

Invece, il *clearance rate* per i procedimenti civili e commerciali nel primo grado di giudizio è pari all'86,3%, in secondo grado pari al 116,9% e in terzo grado al 74,7%. Tra il 2019 e il 2020, tra l'altro, il *clearance rate* è diminuito di 7,7 punti.

Le conseguenze della pandemia, tuttavia, potrebbero comportare un ulteriore aumento del numero di cause pendenti e influire sui livelli di *disposition time* che sono attualmente due volte superiori alla media eu-

ropea nei procedimenti di primo grado e circa quattro volte superiori alla media europea nei giudizi innanzi la Corte Suprema. I processi in secondo grado, invece, sembrano aver ottenuto risultati migliori nel 2020, con un *clearance rate* sopra la soglia del 100%, dato che ha comportato un impatto sulla riduzione delle cause pendenti a fine anno e un *disposition time* più favorevole¹¹.

In conclusione, la dotazione di personale giudicante e amministrativo per 100.000 abitanti risulta essere distribuita come segue: i giudici sono circa 11,24, i procuratori in media 5,37, il cosiddetto ‘staff dei procuratori’ è costituito da circa 4,82 individui, i componenti del personale amministrativo sono in media 102,69 e gli avvocati circa 303,55. Personale amministrativo e avvocati risultano essere di più rispetto alla media europea.

Appare evidente che la pandemia globale da COVID-19 ha avuto notevoli effetti anche sul sistema giudiziario spagnolo e i coefficienti di *disposition time* e *clearance rate* raccolti per l’anno 2020 dalla *European Commission for the Efficiency of Justice* ne sono una chiara dimostrazione. Tuttavia, è indubbio che una piena e generalizzata applicazione delle *best practices* elaborate in questi anni dagli uffici giudiziari possa produrre notevoli benefici tali da migliorare la *performance* della macchina della Giustizia in Spagna.

Bibliografia

- ANSANELLI V., *Filosofie di riforma della fase preparatoria nel processo civile*, Genova, Genova University Press, 2021, pp. 129 e ss.
- CALAMANDREI P., *Processo e democrazia: conferenze tenute alla Facoltà di diritto dell’Università nazionale del Messico*, Padova, Casa Editrice Dott. Antonio Milani, 1954, p. 141
- IGLESIAS CANLE I. C., *La disciplina legale della nuova “Oficina Judicial” spagnola* in *Judicium*. Il processo civile in Italia e in Europa (www.judicium.it), 2010, pp. 3 e ss.
- MANZO E., *La ragionevole durata del processo civile spagnolo: alcuni strumenti* in *Unicost. Unità per la Costituzione* (www.unicost.eu), 2019, pp. 2 e ss.
- ORTIZ BERENGUER A., *La nueva oficina judicial in El secretario judicial. Unidad de apoyo directo, Estudios de Derecho Judicial*, Madrid, 2007, pp. 147 e ss.

¹¹ Council of Europe (European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ), *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report. 2022 Evaluation cycle (2020 data). Country Profiles (Part 2). Spain*, ottobre 2022, versione digitale sul sito ufficiale del Consiglio d’Europa (www.coe.int).

5.2. Ordinamento francese: tra dati CEPEJ e *best practices*

ANGELA MILELLA

1. Introduzione

La differenza tra “vecchi” e “nuovi” sistemi giudiziari la ritroviamo nel metodo organizzativo. Nei sistemi di nuova generazione, una forte attenzione è attribuita alla digitalizzazione, alla trasparenza, all’accessibilità delle informazioni e ai criteri di facilità d’uso delle piattaforme. A tal riguardo, per valorizzare questi elementi distintivi, si evidenziano nello scenario giudiziario le *best practices*.

Le *best practices* rappresentano una delle frontiere più innovative dell’organizzazione degli uffici giudiziari, in quanto sono strumentali per incrementare l’efficienza e l’efficacia della riposta di giustizia attraverso l’elaborazione di comportamenti virtuosi condivisi fra tutti gli operatori del processo.

Esse sono l’insieme delle attività, procedure, comportamenti, abitudini, che organizzate in modo sistematico, possono essere prese come riferimento e riprodotte per favorire il raggiungimento dei risultati migliori in materia di giustizia.

Dunque, in ambito giudiziario, magistrati, avvocati e cancellieri, allo scopo di migliorare l’efficienza del sistema e la qualità della tutela dei diritti hanno avviato nell’ultimo decennio l’elaborazione di prassi condivise che riguardano:

- aspetti organizzativi attinenti alla gestione delle udienze;
- modalità di partecipazione dei professionisti all’attività giudiziaria;
- accoglienza dell’utenza privata (testimoni, parti e minori);
- attività che toccano l’interpretazione delle norme processuali;
- gestione del processo.

Il principale settore di intervento è la programmazione e organizzazione del processo, nei vari aspetti della pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, della progettazione dello smaltimento dell’arretrato e dell’adozione di sistemi idonei a garantire la ragionevole durata del processo.

Entrano nella realtà giudiziaria, in tal modo, processi interorganizzativi tra uffici ed una pianificazione per obiettivi che rappresentano una metodologia assolutamente innovativa e precedentemente sconosciuta.

Nelle buone prassi giudiziarie sono riconoscibili gli elementi fondanti di una moderna governance degli uffici giudiziari:

- intervento coordinato multilivello (tecnico, manageriale, istituzionale);
- adesione ai valori costituzionali fondanti;
- condivisione;
- ibridazione dei saperi;
- cultura dell'apertura all'esterno.

2. Il *rapport* del *Council European Commission for the efficiency of Justice*

Per le ragioni esposte nel paragrafo precedente, massima e costante è l'attenzione verso le *best practices* da parte del *Council of European Commission for the efficiency of justice*.

L'esistenza di sistemi giudiziari efficienti è fondamentale per attuare il diritto dell'UE e preservare lo Stato di diritto e i valori su cui si fonda l'UE. Quando applicano il diritto dell'UE, gli organi giurisdizionali nazionali fungono da organi giurisdizionali dell'UE. Sono innanzitutto gli organi giurisdizionali nazionali che assicurano che i diritti e gli obblighi sanciti dal diritto dell'UE siano attuati correttamente.

Disporre di sistemi giudiziari efficienti è altresì essenziale per la fiducia reciproca, il clima a favore degli investimenti e la sostenibilità della crescita a lungo termine. Per questo motivo, migliorare l'efficienza, la qualità e l'indipendenza dei sistemi giudiziari nazionali continua a costituire una priorità delle politiche economiche dell'UE, infatti, sistemi giudiziari correttamente funzionanti e pienamente indipendenti possono avere un impatto positivo sugli investimenti e contribuire così alla produttività e alla competitività. I sistemi giudiziari sono importanti anche per garantire a livello transfrontaliero un'efficace esecuzione dei contratti e delle decisioni amministrative e un'efficace risoluzione delle controversie, che sono elementi fondamentali per il funzionamento del mercato unico¹.

¹ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni "Individuare e affrontare le barriere al mercato unico".

In questo contesto, il quadro di valutazione UE della giustizia presenta una panoramica annuale di indicatori che si concentrano sui parametri essenziali di un sistema giudiziario efficiente:

- efficienza
- qualità
- indipendenza.

Il rapporto periodico della CEPEJ è dunque frutto dell'analisi dei dati quantitativi e qualitativi raccolti in 44 Stati membri del Consiglio d'Europa, e si basa sulla valutazione dei sistemi giudiziari europei principalmente in merito allo studio della qualità della giustizia.

La CEPEJ ha dedicato uno sviluppo alla "qualità del sistema giudiziario e delle parti in causa" in cui individua diversi fattori di qualità negli Stati membri quali: l'uso delle tecnologie informatiche all'interno dei Tribunali e l'esistenza di indicatori di gradimento per valutare la percezione degli utenti del tribunale sul servizio fornito dal servizio pubblico di giustizia. La relazione valuta anche l'efficienza e la qualità dell'attività dei tribunali e delle procure.

Questo lavoro svolto dalla CEPEJ consente di assicurare che gli Stati soddisfino le condizioni necessarie per la piena realizzazione dei principi di accessibilità ed equità della giustizia e quindi di assicurare le garanzie della Convenzione europea sulla salvaguardia dei diritti umani.

A fronte di ciò le *best practices* evidenziate per l'ordinamento giudiziario francese sono:

- Accoglienza del litigante: accoglienza specifica e centralizzata all'interno dei tribunali;
- Un elevato livello di informazione alle parti sul processo: fasi processuali e scadenze;
- Comunicazione con le parti del procedimento: incremento dei sistemi elettronici;
- Strumenti di autovalutazione e rilevazione dei difetti di qualità;
- Aumento dell'uso di metodi alternativi di risoluzione delle controversie.

3. Accoglienza del litigante: accoglienza specifica e centralizzata all'interno dei Tribunali

La Francia ha istituito da diversi anni uffici anagrafici unici, competenti su tutto lo stesso sito giudiziario. Dal 2015 è attivo in tutte le sedi giudiziarie il servizio unico di accoglienza delle parti in causa (SAUJ). Esso

consente al convenuto che si presenta in un tribunale di ottenere informazioni generali, informazioni specifiche sulla sua procedura e di compiere determinati atti processuali direttamente presso la reception di un tribunale indipendentemente dalla sua competenza materiale o territoriale. Il SAUJ ha giurisdizione sull'intero distretto giudiziario. L'obiettivo della riforma intrapresa è quello di fornire informazioni di migliore qualità a coloro che si presentano nei tribunali e non di far gravare sui cittadini la complessità dell'organizzazione della giustizia. Affiancati da strutture di supporto per l'accesso al diritto, i SAUJ sono destinati negli anni a venire a diventare coordinatori di azioni a sostegno dell'accesso al diritto e alla giustizia negli ambiti della vita quotidiana (famiglia, salute, previdenza, lavoro, persone, consumi, sovraindebitamento, ecc.).

Il servizio di accoglienza unica per le parti in causa non si limita a indirizzare l'utente verso altri servizi giudiziari. All'interno di questa accoglienza centrale deve poter essere accorpata un'accoglienza specifica all'interno di altri servizi per evitare che la parte in causa debba recarsi presso più sportelli per ottenere una risposta alla sua richiesta.

4. Informazioni alle parti processuali: fasi processuali e scadenze

In tema di informazione al pubblico, in Francia, in materia civile, può essere stabilito un calendario processuale tra le parti sin dalla prima udienza preliminare e gli atti o le conclusioni depositati in ritardo possono essere respinti dal giudice.

Per calendario del processo deve intendersi il calendario predisposto dal giudice, il quale dopo essersi pronunciato sulle richieste istruttorie, fissa il calendario delle udienze successive, fino alla conclusione del processo

Dall'inizio del 2018, il portale del litigante consente a qualsiasi cittadino che vi acconsenta di seguire online lo stato di avanzamento del suo procedimento e di conoscere le diverse fasi fino alla pronuncia della sentenza definitiva. Il giudice deve individuare e annotare fin dal primo contatto con le parti il probabile numero di udienze necessarie per definire la causa².

Adottare il calendario, permette alle parti quando intraprendono un'azione giudiziaria o la *subiscono*, di sapere quando la controversia finirà, quindi, la determinazione di questo termine è importante nel rapporto tra cittadino e amministrazione.

² PAGANELLI M., *Una nuova agenda per il giudice e il PNRR*, 2021, in *La Magistratura*, p. 4.

La calendarizzazione del processo costituisce una buona prassi perché con essa viene chiesto all'organo giudicante di organizzare e riordinare le cause, programmando la decisione prioritaria dei processi più vecchi che, senza tale attività, resterebbero "indietro" rispetto ai più giovani. Non si chiede loro di aumentare il numero delle cause da decidere, ma di gestirle in modo sequenziale: prima le più vecchie e poi le altre.

5. Incremento dei sistemi elettronici: comunicazione con le parti del procedimento

Migliorare in maniera sostanziale l'efficienza del servizio giustizia, da cui discendono la garanzia dei diritti dei cittadini e la competitività del Paese, è l'obiettivo che scaturisce dagli accordi firmati tra il ministero della Giustizia francese e il Consiglio nazionale francese degli avvocati nel 2005, i quali hanno istituito la comunicazione elettronica in materia civile con gli avvocati, sottolineando l'esigenza di adottare una linea comune per realizzare un programma organico utilizzando risorse tecnologiche.

Il sistema è stato gradualmente implementato: prima nei tribunali di primo grado, poi nelle corti d'appello nei procedimenti con rappresentanza obbligatoria. Il Codice di procedura civile ha reso possibile l'invio, la consegna e la notifica per via elettronica di tutti gli atti e le conclusioni trasmessi nell'ambito di procedimenti giudiziari. Ad oggi, la comunicazione telematica in materia civile con gli avvocati è quindi operativa dinanzi ai giudici di primo grado, alle Corti di appello e alla Corte di Cassazione. Inoltre, l'applicazione web *Télérecours*, testata per la prima volta in alcune giurisdizioni amministrative, dal 2013 consente ad avvocati e amministrazioni di presentare un ricorso per via elettronica. Il suo utilizzo è diventato obbligatorio da gennaio 2017 per avvocati e amministrazioni (articolo R 414-1 del Codice di giustizia amministrativa). Questa applicazione consente la gestione dematerializzata di richieste, memorie e atti processuali tra la giurisdizione amministrativa e le parti rappresentate da un avvocato.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono molto più che strumenti della produzione materiale e tecniche per il calcolo e l'elaborazione dei dati, in quanto sono divenute il mezzo fondamentale della comunicazione, le strutture chiave dell'organizzazione della giustizia telematica. Esse offrono la possibilità di nuove soluzioni organizzative, infatti, oggi, sarebbe impensabile concepire l'articolazione complessa delle struttu-

re giudiziarie senza le possibilità di integrazioni e scambio di informazioni offerte da tali tecnologie³.

6. Strumenti di autovalutazione e rilevazione dei difetti di qualità

Il processo di cambiamento della Pubblica Amministrazione richiede che ogni organizzazione accresca progressivamente la capacità di misurare e valutare il proprio livello di *performance* così da utilizzare le risorse disponibili in modo efficiente, efficace e trasparente.

Il Sistema di misurazione e valutazione del Ministero della Giustizia si fonda sui seguenti criteri generali:

- Valorizzare i metodi e gli strumenti di supporto alle attività di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale, ponendo particolare attenzione all'analisi degli scostamenti tra risultati attesi e conseguiti;
- Consentire un'analisi approfondita delle cause legate a tali scostamenti, prevedendo successivi livelli di dettaglio;
- Consentire di individuare elementi sintetici di valutazione d'insieme riguardo all'andamento dell'amministrazione;
- Realizzare un monitoraggio continuo della *performance* dell'amministrazione anche ai fini dell'individuazione di interventi correttivi in corso d'esercizio.

I protagonisti del processo di misurazione e valutazione della *performance* organizzativa e individuale del Ministero della Giustizia sono il Ministro (organo di indirizzo politico e amministrativo), l'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (OIV), i Capi Dipartimento, i Dirigenti di livello generale e non generale e gli *Stakeholders*.

La Francia ha intrapreso un percorso autovalutativo molto ampio. Il Ministero della Giustizia ha infatti costituito un gruppo di lavoro, composto da magistrati e funzionari della giustizia giudiziaria, che, dopo aver lavorato per diversi mesi, ha individuato una serie di indicatori, per la valutazione della qualità della giustizia francese. È stata sviluppata una griglia di autovalutazione che include un numero definito di indicatori relativi all'attività e alle risorse umane della giurisdizione. Al termine di questa autovalutazione, la corte ha la possibilità di ottenere una panoramica delle sue difficoltà e della loro intensità. Il verbale che ne deriva consente di definire le azioni

³ MAIOLI C., *Il sistema informatico civile nel processo telematico*, in *Informatica e diritto*, 2007, p. 4.

correttive più idonee, e di avviarle quanto prima, ovvero prima che la situazione del tribunale sia permanentemente gravata.

7. Metodi alternativi di risoluzione delle controversie

I metodi alternativi di risoluzione delle controversie, detti anche ADR, dall'acronimo inglese di *Alternative Dispute Resolution*, sono una serie di tecniche e procedimenti di risoluzione di controversie di tipo legale attinenti a diritti disponibili e alternative rispetto al giudizio amministrato dagli organi giurisdizionali pubblici come le Corti e i Tribunali, per i quali una disputa si risolve per via extragiudiziale, senza aprire un processo (*lawsuit/litigation*) in Tribunale che è rischioso per entrambe le parti e costoso in termini di tempo e denaro.

I quattro tipi di ADR sono l'arbitrato, *arbitration*, che può anche essere arbitrato internazionale e arbitrato tra Stati, la mediazione civile, *mediation*, il negoziato, *negotiation*, e la *collaborative law*, detta anche *family law*, relativa alla gestione del divorzio (mediazione familiare assistita da avvocato in qualità di mediatore).

Il vantaggio di tali percorsi extra-processuali consiste principalmente nella loro snellezza in quanto non sono previste forme particolari per l'introduzione e gestione del percorso, e nella rapidità dello stesso. Per la collettività vi è il vantaggio, scopo peraltro della loro introduzione, della deflazione dei procedimenti, con la possibilità per i giudici di lavorare in modo più efficace⁴.

In Francia, la mancanza di regolamentazione dell'attività dei mediatori porta a un'offerta molto varia sul territorio nazionale e solo i mediatori familiari devono giustificare una formazione specifica, invece l'attività dei conciliatori è stata inquadrata dal 1978 da testi specifici che li impongono in particolare per giustificare la formazione, ma negli ultimi decenni si attesta un ricorso alle ADR sempre più frequente, in quanto esse hanno il vantaggio di permettere una veloce ed efficace risoluzione dei conflitti insorti, con costi inferiori e maggiore riservatezza⁵.

⁴ CORRADI M.F., *Strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie*, 2021, Aracne, p. 12.

⁵ SALERNO F., *Gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*, 2021, in Altalex, p. 20.

8. Dati Cepej 2022

Disposition time: il *disposition time*, ovvero la durata media prevedibile in giorni, calcolato dalla Cepej per i sistemi giudiziari francesi è il seguente:

Primo grado: 348 giorni

Secondo grado: 477 giorni

Terzo grado: 425 giorni.

Tassi di impugnazione: Tasso impugnazione per 100.000 abitanti:

Secondo grado: 0,33;

Terzo grado: 0,03.

Costi della giustizia: un altro insieme di fattori che potrebbe contribuire a spiegare la *performance* del sistema francese riguarda i costi e le risorse che affluiscono al sistema.

Nello specifico il costo totale della giustizia francese è pari a 8.497.762.614 euro, ovvero 128,14 euro per abitante.

Invece, il costo dell'amministrazione della giustizia è di 4.249.220.442 euro, ovvero 66,07 euro per abitante.

Dotazioni di personale giudicante e amministrativo: più in dettaglio, analizzando la componente che riguarda il capitale umano e la sua organizzazione, dalla relazione CEPEJ risulta che i Giudici francesi per 100.000 abitanti sono 10,46/30.

Il salario lordo dei Giudici di primo grado è di 41.552 euro, mentre quello dei Giudici della Corte Suprema è di 116.671 euro.

Il personale amministrativo che lavora nei tribunali e nelle corti rappresenta una risorsa preziosa del sistema giudiziario. Lo staff totale è pari a 22.360, di cui 18.816 staff che assiste il giudice, 2.493 staff amministrativo e 1.051 staff tecnico.

Clearance rate: il *clearance rate* (o indice di rotazione dei procedimenti iscritti) misura il rapporto tra numero di casi definiti e numero di casi iscritti. Esso misura la capacità di un ufficio o di un intero sistema giudiziario di definire (e quindi smaltire) i casi sottoposti al giudizio in un intervallo di tempo.

Un tasso minore di 1 indica che nell'unità di tempo considerata, il sistema giudiziario non riesce a lavorare una quantità di affari pari al numero di iscrizioni di nuovi affari, con la conseguenza che si tenderà a generare arretrato. Viceversa, un indice che assume un valore maggiore di 1 denota una produttività più alta della domanda e quindi una capacità del sistema giudiziario di lavorare una quantità di affari pari a quella in ingresso nell'ul-

timo periodo con l'aggiunta di una quota di affari pendente da periodi precedenti.

Il *clearance rate* calcolato dalla CEPEJ per la Francia è pari al 94%.

Disposition time e *clearance rate*: la valutazione congiunta di *clearance rate* (che ha una dimensione più "dinamica") e *disposition time* (che ha una dimensione "statica") consente di raggruppare i Paesi in base a quanto sono virtuosi nelle due dimensioni.

Il quadrante "migliore", cui dovrebbero mirare a posizionarsi il sistema giudiziario, è quello in basso a destra poiché in esso si associano *clearance rate* maggiori del 100% e durata delle procedure (risoluzione delle cause civili di primo grado) inferiori a un anno, quindi durate ragionevoli dei procedimenti, in prospettiva in ulteriore diminuzione.

La Francia si colloca nel quadrante in basso a sinistra, ovvero con durata inferiore ad un anno, ma in aumento.

Bibliografia

ANGELI A., *HR & Digital Transformation: trend, best practices e case histories*, 2019, Ufficio Studi IPE.

CORRADI M. F., *Strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie*, 2021, Aracne

GABASSI P. G., Valutazione e giustizia organizzativa, in *Poliarchie*, 2014.

MAIOLI C., *Il sistema informatico civile nel processo telematico*, in *Informatica e diritto*, 2007.

PAGANELLI M., *Una nuova agenda per il giudice e il PNRR*, in *La Magistratura*, 2021.

SALERNO F., *Gli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie*, 2021, in *Altalex*.

5.3.

Efficienza e *best practices* del sistema giudiziario civile tedesco: Italia e Germania a confronto

GINEVRA PELLICCIARI

1. Premessa

Si ritiene spesso che il sistema giudiziario tedesco sia basato su principi di efficienza e celerità e che ad esso si contrapponga quello italiano, indicato come esempio di disfunzione e lentezza.

L'eventuale maggiore efficienza del sistema giudiziario tedesco si fonderebbe non tanto sulla presenza di una legislazione concepita per renderlo più veloce, quanto su più profonde ragioni sociali e culturali e sull'esistenza di una pubblica amministrazione nel complesso meglio funzionante rispetto a quella italiana¹.

2. Caratteristiche generali del sistema giudiziario tedesco che incidono sulla sua efficienza complessiva

Nel confronto tra la giustizia tedesca e quella del nostro Paese, con riguardo alla legislazione generale, merita di essere menzionata la circostanza che, in Germania, la giustizia è amministrata, in primo grado, da un *Amtsgerichte* e da un *Landgericht*, figure che riproducono sostanzialmente la distinzione italiana, ormai superata, fra Pretura e Tribunale.

La separazione delle competenze fra un giudice di prima istanza che tratta casi penali² e civili meno articolati (ad esempio quelli di minore valore, oppure i casi puniti con pena non superiore ad un dato limite, oppure quelli che appartengono a determinate materie come le cause locative), ed un giudice che si occupa di tutte le altre questioni, presumibilmente più complesse, consente di portare il contenzioso davanti ad un magistrato

¹ CAVALLARI D., *Brevi osservazioni sull'efficienza del sistema giudiziario penale e civile in Germania ed Italia: un confronto*, in Unicost.eu, 2019.

² L'organo giurisdizionale di primo grado nelle cause penali è l'*Amtsgericht*, salvo non sia stabilita la giurisdizione del *Landgericht* o dell'*Oberlandesgericht* (§ 24, comma 1, punti 1-3, Legge sull'ordinamento giudiziario /*Gerichtsverfassungsgesetz*).

molto specializzato, lasciando i restanti procedimenti ad un ufficio che può concentrare le proprie risorse solo sulla loro soluzione.

Come accennato, l'organo giurisdizionale di primo grado è in Germania, nel settore civile, l'*Amtsgericht*, per le cause fino a euro 5.000 e per quelle di valore superiore in particolari materie (come, appunto, le locazioni, controversie di famiglia e di volontaria giurisdizione).

Questa ripartizione rappresenta probabilmente una delle ragioni della maggiore efficienza del sistema tedesco rispetto a quello italiano.

Un altro aspetto di interesse dell'organizzazione giudiziaria tedesca è rappresentato dai criteri di assegnazione dei fascicoli, i quali in Germania sono particolarmente curati e disciplinati con tabelle dettagliate, soprattutto nel civile, in cui ai processi è dato uno specifico valore ponderale a seconda della difficoltà della materia³, proposta avanzata anche in Italia per differenziare il "peso" di ogni fascicolo e permettere una più ponderata e coscienziosa assegnazione ai magistrati.

Degna di rilievo è la modalità di selezione degli avvocati e dei magistrati in Germania, molto diversa dalla nostra.

Nel sistema giudiziario italiano il reclutamento dei magistrati avviene tramite concorso pubblico, cui segue un tirocinio, quindi, l'inizio dell'attività giudiziaria.

Gli avvocati, invece, hanno un percorso diverso, divenendo tali dopo avere ottenuto una apposita abilitazione. Le due modalità di accesso, quindi, restano totalmente separate.

In Germania il reclutamento dei magistrati avviene in comune a quello degli avvocati e dei notai e, soprattutto, è effettuato dai *Länder* (unità politiche e amministrative) e non dal governo federale.

Dopo la laurea si deve superare il primo esame di Stato per le professioni giuridiche (*erstes Staatsexamen*), tenuto in genere semestralmente in ogni Land, a cui segue un tirocinio formativo remunerato (*Referendariat*) di oltre due anni che si svolge presso gli uffici giudiziari, una pubblica amministrazione ed uno studio di avvocato. Una volta terminato tale tirocinio, gli interessati (nel frattempo diventati *Volljuristen*, dei giuristi completi) devono affrontare un ulteriore esame, superato il quale scelgono una delle professioni legali.

I posti di magistrato, messi a disposizione dal Land, sono assegnati principalmente sulla base delle richieste e della posizione occupata nella graduatoria finale.

³ GATTUSO M., *Aspetti sul processo civile in Germania*, in *Questione giustizia*, 2009, n. 2, 186.

I nuovi nominati svolgono un ulteriore periodo di uditorato di tre anni (sono *Richter auf Probe*, giudici in prova), durante il quale esercitano le loro funzioni, in genere nei collegi degli uffici di primo grado o in Procura, per poi, superato positivamente questo periodo di prova diventare dei giudici a tutti gli effetti, *Richter auf Lebenszeit*, giudici a vita, inamovibili salvo casi di particolare gravità.

Questo sistema assicura un reclutamento complessivamente più regolare di quello italiano (in Germania il numero dei giudici è pari a circa 18.000 unità, quindi, in proporzione alla popolazione nazionale, è superiore a quello italiano, di circa 8.000 unità, con un rapporto di 0,025% a 0,016%; la Germania è considerata uno dei paesi con il più alto numero di giudici pro capite al mondo⁴) consentendo lo sviluppo di un maggior spirito di collaborazione fra le categorie coinvolte nell'esercizio delle professioni legali, ferma restando l'unitarietà della loro formazione e la comune visione del sistema giudiziario, e permettendo il contenimento entro limiti adeguati alle esigenze dell'ordinamento, del numero dei procuratori.

3. Costi delle cause legali – risorse finanziarie destinate alla giustizia

Con riguardo ai costi vi è un'ulteriore differenza tra il sistema tedesco e quello italiano, in parte superata dalle più recenti riforme⁵.

In Germania l'onorario del difensore non è calcolato con riferimento ai singoli atti od alle attività realizzate, ma viene calcolata l'intera attività svolta, dall'inizio alla fine del giudizio. Di conseguenza, il compenso non varia con la durata del giudizio e la pluralità di attività svolte, ma rimane invariato sia ove il giudizio termini immediatamente sia qualora duri anni.

Nel caso in cui si arrivi ad una conciliazione le spese legali sono sensibilmente ridotte. Il contributo che deve essere versato al momento dell'iscrizione della causa è molto alto, per cui scoraggia la presentazione dei ricorsi, ma se le parti trovano un accordo una notevole percentuale di detto contributo viene restituita. Molto sviluppato, inoltre, è il patrocinio gratuito a spese dello Stato.

In Germania opera una distinzione tra assistenza legale (*Beratungshilfe*) e l'esenzione dalle spese processuali (*Prozesskostenhilfe*). L'assistenza legale per la consulenza e la rappresentanza al di fuori di un procedimento giudiziario

⁴ MURRAY P. L., ROLF STÜRNER, *German civil justice*, 2004, p. 7.

⁵ Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di processo penale nonché in materia di giustizia.

(assistenza legale) è accordata alle persone non abbienti ai sensi della legge relativa al patrocinio gratuito per consulenze e rappresentanza dei cittadini con basso reddito (*Beratungshilfegesetz*).

Per lo svolgimento del procedimento giudiziario, le persone non abbienti beneficiano dell'esenzione delle spese processuali in forza delle specifiche disposizioni di legge.

In ogni caso, l'esercizio del diritto che si vuole riconosciuto non deve avere carattere doloso. Ai fini dell'esenzione dalle spese processuali, l'azione giudiziaria o la difesa devono comportare sufficienti possibilità di successo. Il tribunale che si pronuncia sulla domanda di esenzione delle spese processuali deve ritenere fondato o almeno giustificabile il punto di vista giuridico del richiedente alla luce dei fatti esposti e dei documenti esibiti, e deve essere convinto che la causa è effettivamente sostenibile.

Un ruolo importante è svolto in Germania, altresì, dai funzionari giudiziari (*Rechtspfleger*), funzionari di grado elevato dell'amministrazione giudiziaria che operano principalmente presso le singole amministrazioni giudiziarie statali e, in misura ridotta, per conto dell'amministrazione federale, formando un apposito corpo di operatori del diritto.

Un'apposita legge sancisce la loro funzione e il loro status ed enumera le tipologie di pratiche a loro affidate, precisando quali competenze nei vari ambiti restino riservate ai giudici.

Sono dei dipendenti del Ministero della Giustizia che esercitano i loro compiti essenzialmente nell'ambito dei cosiddetti procedimenti di volontaria giurisdizione (in tema di successioni, assistenza, filiazione, adozione, tutela, curatela ecc.) e svolgono attività di carattere legale, ad esempio in materia di decreti ingiuntivi, iscrizione di ipoteche, tenuta dei pubblici registri, patrocinio a spese dello Stato, fallimenti, esecuzione forzata, vendita forzata e amministrazione giudiziaria.

Nell'adempimento di dette funzioni e nelle decisioni che assumono essi sono indipendenti, al pari dei giudici, e sono soggetti solamente alla legge.

Avverso le decisioni del funzionario giudiziario sono ammessi, in linea di principio, tutti i mezzi di ricorso in conformità con le norme procedurali generali, soprattutto reclami (*Beschwerden*) o ricorsi (come l'*Erinnerung*).

È significativa, però, la differenza di funzioni e di status che caratterizza i funzionari giudiziari tedeschi, i quali rappresentano una sorta di seconda componente del potere giudiziario, rispetto ai loro omologhi italiani.

Infatti, a questi ultimi non sono trasferiti dei compiti giurisdizionali (in Germania il lavoro che da noi è svolto dai funzionari amministrativi spetta

ai *Urkunsbeamter*; esistono, altresì, i *Gerichtsvollzieher*, equivalenti ai nostri ufficiali giudiziari).

Il loro impiego ricorda, parzialmente, quello della magistratura onoraria italiana, benché siano diversi i compiti assegnati e, soprattutto, si tratti non di persone che svolgono una collaborazione temporanea, ma di veri e propri funzionari di carriera.

4. Caratteristiche del sistema processuale civile tedesco che ricadono sulla sua efficienza

In tutti gli ordinamenti europei sussiste un processo ordinario di cognizione civile, con alcune specifiche caratteristiche. È possibile distinguere tre modelli di svolgimento del processo di cognizione di primo grado.

Il primo si applica in Italia, in Francia e nell'America del Sud, trova la sua origine nel processo romano canonico e si articola in tre fasi, una preparatoria che inizia con lo scambio degli atti introduttivi e si conclude con la precisazione dell'oggetto della decisione e dei fatti da provare, una istruttoria diretta all'accertamento dei fatti, caratterizzata da una serie di udienze, ed una finale, che prevede l'emanazione della decisione.

Il secondo modello è a struttura bifasica, tipico del classico processo anglo-americano e prevede un previo scambio degli atti introduttivi e una successiva fase di raccolta dei fatti e dei mezzi di prova necessari per la discussione della causa nel successivo dibattimento.

Il terzo modello è quello tedesco, fondato su una c.d. udienza principale (*Haupttermin*), nella quale la controversia vive un momento determinante nella prospettiva della sua risoluzione, che ivi deve essere trovata⁶.

La svolta fondamentale per la disciplina del processo ordinario di cognizione in Germania avviene con la riforma del 1976 (*Vereinfachungsnovelle*)⁷, ma la sua conformazione attuale è dovuta, in gran parte, alla successiva riforma del 2001 (*Zivilprozessreformgesetz*)⁸, che ha rafforzato la cognizione

⁶ ROXIN C., ARZT G., TIEDERMANN K., *Einführung in das Strafrecht und Strafprozessrecht*, 2014.

⁷ Novella di semplificazione *Vereinfachungsnovelle* della ZPO federale, 3 dicembre 1976.

⁸ Sulla ZPO-Reform del 2001 v., tra gli altri, AYAD P., *Optimierung des Rechtsschutzes und effektiverer Richtereinsatz*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP-Report) 2000, Heft. 2, pp. 229 ss.; BAMBERGER H. G., *Die Reform der Zivilprozessordnung – Eine Wirkungskontrolle*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2004, Heft 5, pp. 137 ss.; DÄUBLER-GMELIN H., *Die Justizreform*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP-Gesetzgebungs - Report) 2000, Heft 11,

della causa in primo grado e trasformato il giudizio di appello in gran parte in istanza di controllo della sentenza di primo grado⁹.

Tale modello ha in comune con quello classico anglo-americano la struttura a due fasi e rispecchia una tendenza dei sistemi processuali contemporanei in questa direzione, ma si distingue perché il momento preparatorio non serve esclusivamente ad informare le parti ed a consentire loro di prepararsi all'udienza, ma è utile anche a dare delle notizie al giudice ed a metterlo in grado di esercitare fin da subito propri poteri direttivi e probatori, nonché ad anticipare parzialmente l'istruzione probatoria.

Dopo la fase preliminare, all'udienza principale devono essere trattati solamente gli aspetti rilevanti non chiariti in precedenza.

Uno dei motivi del successo di questo tipo di processo è la capacità di custodire il principio dispositivo in senso sostanziale, grazie al minore ruolo attribuito al Pubblico Ministero¹⁰, alla ristretta delimitazione oggettiva del giudicato, all'assenza di norme sulla chiamata in causa per ordine del giudice e sull'integrazione del contraddittorio in presenza di un litisconsorzio necessario.

La ragione di una simile efficienza è, principalmente, da rinvenire nel ruolo molto attivo e forte riconosciuto al giudice e nella flessibilità del modello processuale, che si adatta con facilità alle caratteristiche delle singole controversie e tende a privilegiare l'oralità e la concentrazione (*Konzentrationsmaxime*) del giudizio¹¹.

Infatti, il giudice tedesco può decidere da subito di modulare l'iter di svolgimento del processo in base alla complessità della causa, con la scelta di un modello di trattazione ad hoc, facendo precedere l'udienza principale da una prima udienza immediata o da un procedimento preliminare scritto.

Nel secondo caso, che è il più diffuso (nonostante, teoricamente, dovrebbe rappresentare l'eccezione¹²), al convenuto è assegnato un termine di due settimane, entro cui manifestare la sua volontà di difendersi e, solo ove tale volontà sia espressa, un ulteriore termine per costituirsi.

pp. 458 ss.; DAUSTER M., *Eckpunkte einer Justizreform*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP-Report) 2000, Heft. 2, pp. 338 ss.; HANNICH R., MEYER-SEITZ C. ENGERS M. (a cura di), *ZPO-Reform. Einführung – Texte – Materialien*, Köln, 2002.

⁹ CAPONI R., *Modelli europei del processo di cognizione: l'esempio tedesco*, in *Questione giustizia*, 2006, n. 1, pp. 163 ss.

¹⁰ CAPONI R., *Aspetti fondamentali del processo civile tedesco* (In margine alla traduzione in lingua italiana della ZPO), in *Il giusto processo civile*, 2011, 1, pp. 71 ss.

¹¹ ACIERNO M., BARRECA L., *A margine di un confronto tra giudici europei. I poteri del giudice e delle parti*, in *Questione giustizia*, 2006, n. 1, pp. 175 ss.

¹² SCHILKEN E., *Zivilprozessrecht*, 2010, par. 30.

Il vantaggio del procedimento preliminare scritto è rappresentato dalla circostanza che, qualora il convenuto non comunichi di volere resistere, il giudice, su richiesta dell'attore, può emettere una sentenza contumaciale, così velocizzando non poco il giudizio.

Inoltre, il giudice tedesco può imporre tutta una serie di attività preparatorie dell'udienza principale, quali l'integrazione o il chiarimento delle allegazioni contenute negli atti introduttivi, l'esibizione di documenti e il deposito di oggetti di ispezione, la comparizione personale delle parti e dei testimoni cui si è fatto riferimento, e di consulenti tecnici, la produzione di documenti e di informazioni ufficiali provenienti dalla pubblica amministrazione. Solo gli aspetti rilevanti della controversia non chiariti in questa fase preparatoria sono oggetto di trattazione nell'udienza principale.

5. Accesso a strumenti di risoluzione alternativa delle controversie (ADR)

La risoluzione alternativa delle controversie mira a favorire la definizione del contenzioso per mezzo di conciliazioni. E' prevista, infatti, la fissazione di un'udienza dedicata a tal fine ed il giudice cerca in ogni occasione di mettere d'accordo le parti, formulando proposte molto dettagliate.

Il tentativo di conciliazione ha generalmente successo perché implica un risparmio di costi processuali ed un riconoscimento di compensi più alti agli avvocati che riescono a far conciliare i loro clienti.

In Germania è entrato in vigore il 26 luglio 2012 l'istituto della mediazione con il *Mediationsgesetz*.

La mediazione tedesca è applicabile senza i limiti di materia previsti in Italia ed è facoltativa. Ai sensi del §15a della legge di attuazione dei regolamenti di procedura civile/*Einführungsgesetz zur Zivilprozessordnung* EGZPO è possibile per i singoli *Länder*, nei limiti ivi indicati, rendere una condizione di ricevibilità del ricorso il tentativo di conciliazione extragiudiziale davanti ad appositi organismi istituiti o riconosciuti per tenere i componimenti amichevoli; attualmente, risulta che la maggior parte dei *Länder* abbia imposto questo obbligo.

Peraltro, la legge contiene dei principi generali essenziali ed una definizione del concetto di mediazione, lasciando le parti libere di agire.

Il giudice ha la possibilità di invitare le parti a tentare una conciliazione stragiudiziale o a ricorrere ad altri rimedi alternativi di soluzione della controversia, oppure può indirizzare le parti ad una udienza di conciliazione o ad ulteriori tentativi di risolvere i loro contrasti davanti ad un altro giudice

appositamente delegato (il *Güterrichter*) il quale, però, è privo del potere di definire il giudizio (§ 278, 5, ZPO). Il *Güterrichter* incontra le parti, anche separatamente, durante un'udienza riservata, che si svolge in stanze diverse da quelle usate per l'attività ordinaria e viene condotta senza formalità, e può avvalersi di tutti i metodi di risoluzione delle controversie, inclusa la mediazione, informando previamente le parti del metodo che intende seguire.

Tale procedura non è particolarmente onerosa per le parti, le quali devono solo pagare il corrispettivo di una udienza ai loro difensori.

Va segnalato che, in sede di attuazione della Direttiva Ue 2008/52, è stata molto discussa in Germania l'opportunità di positivizzare o meno la *mediation within judicial conciliation*, finché il *Bundesrat* non è intervenuto in favore dell'istituto del *Güterrichter*.

In origine era intenzione del legislatore tedesco prevedere una vera e propria mediazione interna al tribunale (*Gerichtsinterne Mediation*).

In seguito, si è preferito confermare la figura del *Güterrichter*, nota al sistema giudiziario della Baviera e della Turingia. La diffusione del *Güterrichter* nei Tribunali tedeschi si spiega con la circostanza che l'attività di conciliazione del magistrato comportava che il giudice nel formulare una proposta fosse sottoposto al limite del chiesto e pronunciato e, pertanto, diversamente da un mediatore, non potesse suggerire soluzioni che le parti non avessero espressamente dedotto. Vi era, inoltre, il rischio di anticipare la sentenza con perdita di imparzialità.

Per questo motivo è stato introdotto il *Güterrichter* il quale, privo di potere decisionale, non incontra i limiti di cui sopra, potendo egli avvalersi di tutti i mezzi di risoluzione delle controversie e seguire approcci differenti: può operare da intermediatore (*Vermittlung*), facilitando semplicemente la comunicazione fra le parti (così avviene nelle controversie con la P.A.), agevolare la semplice transazione, come nel settore dei risarcimenti (*Moderation von Vergleichsverhandlungen*), agire da conciliatore (*Schlichtung*), indicando un progetto da accordo,

Il legislatore italiano, invece, ha dato attuazione alla Direttiva Ue 2008/52 in maniera profondamente diversa da quella scelta dal legislatore tedesco, quantomeno perché la mediazione in Italia è obbligatoria, non è svolta da giudici e comporta autonomi costi rispetto a quelli processuali.

Non sembra possibile paragonare il *Güterrichter* a una qualche figura omologa di diritto italiano.

Il *Güterrichter* ricorda i giudici onorari che, soprattutto presso alcuni uffici minorili e sezioni famiglia di Tribunali ordinari, hanno un primo

contatto con le parti al fine di conciliarle e, poi, le rimettono davanti al collegio giudicante in caso di fallimento del tentativo.

6. Breve analisi dei dati CEPEJ 2022 (per l'anno 2020)

In data 05 ottobre 2022 è stato pubblicato il *CEPEJ Evaluation Report - 2022 cycle* (annualità di riferimento 2020). Il Rapporto ha lo scopo di confrontare il funzionamento dei sistemi giudiziari nei vari Paesi Membri del Consiglio d'Europa.

Di seguito si segnalano le principali evidenze emerse con riguardo alla Germania¹³.

Bilancio: in Germania, i bilanci dei tribunali e delle procure non possono essere separati e viene analizzato solo il bilancio del sistema giudiziario (12.176.683.899 euro). La Germania è uno dei cinque paesi con la spesa giudiziaria più alta per abitante (146 euro) e segue anche la tendenza europea di aumentare il budget negli anni. Il budget per l'assistenza legale, d'altro canto, è vicino alla media del Consiglio d'Europa con circa 7 euro per abitante che rappresenta solo il 6% del budget del sistema giudiziario tedesco. La tendenza per l'assistenza legale mostra anche una leggera diminuzione nel corso degli anni.

Stipendi di giudici e pubblici ministeri: la Germania appartiene al gruppo di paesi più ricco per PIL pro capite, ma gli stipendi assoluti dei giudici rimangono al livello medio del Consiglio d'Europa. La situazione per gli stipendi dei pubblici ministeri è la stessa dei giudici all'interno della Germania, ma sembra leggermente diversa dalla maggior parte dei sistemi europei in cui i pubblici ministeri hanno stipendi leggermente inferiori rispetto ai giudici.

ICT nel settore giudiziario: l'indice ICT per la Germania di 7,6 è allo stesso livello dell'ultimo ciclo, che è al di sopra della media del Consiglio d'Europa. Attualmente, quasi tutti i tribunali federali e dei *Länder* devono consentire la ricezione di documenti elettronici e gli avvocati e altri professionisti legali sono obbligati ad aprire un canale di comunicazione elettronica con i tribunali. È in vigore anche un regolamento che prevede lo scambio obbligatorio di documentazione elettronica già all'inizio del 2022.

Equilibrio di genere: per i pubblici ministeri il rapporto uomini/donne è leggermente inferiore alla mediana del CdE per quanto riguarda le don-

¹³ Council of Europe, *European judicial systems CEPEJ Evaluation Report*, in www.coe.int, 2022.

ne, ma è notevolmente aumentato dal 2012. Questa informazione non è disponibile per i giudici. La Germania è uno dei cinque paesi del Consiglio d'Europa a prevedere una persona appositamente dedicata nei tribunali e nelle procure responsabili dell'equilibrio di genere e delle pari opportunità (responsabile per le pari opportunità)

Disposition time: Rispetto alla media europea, l'Italia si pone agli estremi della curva di distribuzione. Con un DT in primo grado di 527 giorni al 2018, deteniamo infatti la "palma" del secondo peggiore paese dopo la Grecia, il cui DT è pari a 559. Per converso, sempre in primo grado, nel 2018 l'Italia ha raggiunto un *Clearance Rate* maggiore della media, pari al 103%. Ciò indica che, nonostante la migliorata efficienza dei nostri uffici giudiziari, non riusciamo ad assestarci su tempistiche processuali in media con gli altri paesi europei. Ed invero, limitando l'analisi ai paesi di maggiore rilevanza, abbiamo la Francia con un DT pari a 429 giorni e CR 96%, la Spagna con rispettivamente 362 e 87% e la Germania con DT 220 e CR 97%. Diversamente da ciò che si potrebbe pensare, il dato italiano non è imputabile interamente alla "maggiore litigiosità"; infatti, con 2,6 cause civili o commerciali proposte ogni 100 abitanti, non ci distanziamo in maniera considerevole dalla media europea (2,23). Inoltre, si veda il caso della Spagna, che, nonostante un "tasso di litigiosità" più alto (2,7), vede un DT nettamente inferiore. È interessante il dato della Germania, che vede un tasso di litigiosità di sole 1,5 nuove cause civili ogni 100 abitanti, dovuto anche all'elevato costo dell'accesso alla giustizia che caratterizza il sistema tedesco.

Bibliografia

- ACIERNO M., BARRECA L., *A margine di un confronto tra giudici europei. I poteri del giudice e delle parti*, in *Questione giustizia*, 2006, n. 1, pp. 175 ss.
- AYAD P., *Optimierung des Rechtsschutzes und effektiverer Richtereinsatz*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP-Report) 2000, Heft. 2, pp. 229 ss.
- BAMBERGER H. G., *Die Reform der Zivilprozessordnung – Eine Wirkungskontrolle*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* 2004, Heft 5, pp. 137 ss.
- CAPONI R., *Aspetti fondamentali del processo civile tedesco* (In margine alla traduzione in lingua italiana della ZPO), in *Il giusto processo civile*, 2011, 1, pp. 71 ss.
- CAPONI R., *Modelli europei del processo di cognizione: l'esempio tedesco*, in

Efficienza e *best practices* del sistema giudiziario civile tedesco

Questione giustizia, 2006, n. 1, pp. 163 ss.

CAVALLARI D., *Brevi osservazioni sull'efficienza del sistema giudiziario penale e civile in Germania ed Italia: un confronto*, in Unicost.eu, 2019.

DÄUBLER-GMELIN H., *Die Justizreform*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP-Gesetzgebungs - Report) 2000, Heft 11, pp. 458 ss.

DAUSTER M., *Eckpunkte einer Justizreform*, in *Zeitschrift für Rechtspolitik* (ZRP-Report) 2000, Heft. 2, pp. 338 ss.

GATTUSO M., *Aspetti sul processo civile in Germania*, in *Questione giustizia*, 2009, n. 2, pp. 186 ss.

HANNICH R., MEYER-SEITZ C., ENGERS M. (a cura di), *ZPO-Reform. Einführung – Texte – Materialien*, Köln, 2002.

MURRAY P. L., Rolf Stürner, *German civil justice*, 2004, 7.

ROXIN C., ARZT G., TIEDERMANN K., *Einführung in das Strafrecht und Strafprozessrecht*, 2014.

SCHILKEN E., *Zivilprozessrecht*, 2010, par. 30.

5.4.

Best practices: l'esperienza dei vari tribunali italiani a confronto

LORENZA DE FAZIO, FRANCESCA LOPRIENO

1. Introduzione

In ambito giudiziario, il termine *best practices* viene utilizzato per riferirsi prevalentemente alle esperienze locali degli uffici giudiziari, esperienze che il CSM ha tenuto in considerazione al fine di individuare quelle virtuose e meritevoli di attenzione, con l'obiettivo di realizzare una moderna governance degli uffici giudiziari.

Difatti, nel corso degli ultimi dieci anni, gli operatori del sistema giudiziario hanno elaborato delle *best practices* attinenti ai seguenti ambiti: 1. aspetti organizzativi attinenti alla gestione delle udienze; 2. modalità di partecipazione dei professionisti all'attività giudiziaria; 3. accoglienza dell'utenza privata (testimoni, parti e minori); 4. attività che toccano l'interpretazione delle norme processuali; 5. gestione del processo, con lo scopo di migliorare l'efficienza del sistema, rivoluzionarne la cultura di base e migliorare la qualità della tutela dei diritti.

Si è così proceduto ad una catalogazione delle buone prassi (si segnalano in proposito le delibere del 27 luglio 2010 sulla "Definizione, Rilevazione, Classificazione, Valutazione e Diffusione", del 16 marzo 2011 "Istituzione della Banca Dati Nazionale delle Buone Prassi", del 17 giugno 2015, in merito all'innovazione e organizzazione degli uffici giudiziari, del 13 maggio 2015 sul processo civile telematico, del 14 ottobre 2015 sull'informatizzazione del processo nel settore penale, del 25 marzo 2015, 23 settembre 2015 e 27 gennaio 2016, istitutive del nuovo portale di comunicazione del CSM).

Successivamente è stato predisposto un controllo sull'attualità delle buone prassi catalogate nella banca dati, nonché in merito alla persistenza delle stesse in connessione al progetto ministeriale Buone prassi – FSE¹.

¹ Complessivamente, dal 17.6.2015 al 15.5.2016, in attuazione del progetto, sono state segnalate al CSM da parte dei Tribunali, delle Corti e delle Procure: 709 buone prassi di cui 445 dagli uffici giudicanti e 264 dagli uffici requirenti. In particolare, sono state rilevate 347 buone prassi in materia di "Pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, smaltimento dell'arretrato e ragionevole durata del processo", 108 in materia di "Assistenza al magistrato - Ufficio per il processo", e 254 "Buone prassi in materia di

Sono state considerate particolarmente rilevanti quelle pratiche organizzative che, dopo esser state messe in atto, abbiano dato risultati positivi nei due settori cardine del sistema giudiziario attuale:

1. La programmazione della gestione dei carichi di lavoro, lo smaltimento dell'arretrato e la ragionevole durata del processo e altre buone pratiche relative al contenimento della durata del processo ed alla gestione degli affari seriali;
2. L'assistenza al magistrato mediante l'Ufficio per il processo, quale modalità di organizzazione ed utilizzo dei tirocinanti o di altre risorse umane esterne, e l'integrazione con strumenti tecnologici ed informatici, quali ad esempio la Consolle del magistrato.

Dunque, con la delibera del 7 luglio 2016 il CSM, dopo un'attenta analisi delle esperienze più in linea con le proprie scelte strategiche, ha predisposto diversi modelli organizzativi da offrire come riferimento per Tribunali, Corti e Procure.

I criteri utilizzati dal CSM sono stati: efficacia; innovatività e creatività; valida attività di programmazione e progettazione degli interventi; riproducibilità e trasferibilità; sostenibilità nel tempo, che tiene conto dei costi dell'iniziativa; capacità di coinvolgimento orizzontale e verticale (*mainstreaming*).

Non solo efficacia, ma anche efficienza e qualità del servizio giustizia in linea con i principi costituzionali: buon andamento e di imparzialità della Pubblica Amministrazione (art. 97 Cost.)²; giusto processo e sua ragionevole durata (art. 111 Cost.)³; tutela delle garanzie

informatica". V. p. 5, <https://www.csm.it>.

² "Le pubbliche amministrazioni, in coerenza con l'ordinamento dell'Unione europea, assicurano l'equilibrio dei bilanci e la sostenibilità del debito pubblico.

I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge [95 c.3], in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione.

Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari.

Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge."

³ "La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge.

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

Nel processo penale, la legge assicura che la persona accusata di un reato sia, nel più breve tempo possibile, informata riservatamente della natura e dei motivi dell'accusa elevata a suo carico; disponga del tempo e delle condizioni necessari per preparare la sua difesa; abbia la facoltà, davanti al giudice, di interrogare o di far interrogare le persone che rendono dichiarazioni a suo carico, di ottenere la convocazione e l'interrogatorio di persone a sua difesa nelle stesse condizioni dell'accusa e l'acquisizione di ogni altro mezzo di prova a suo favore; sia assistita da un interprete se non comprende o non parla la lingua

difensive (art. 24 Cost.)⁴.

I 33 modelli individuati dal CSM fanno riferimento a 7 macroaree differenti⁵:

- cooperazione con il territorio (Macroarea 1), ossia con enti territoriali (regioni, comuni o altri), istituzione di studio e ricerca, istituzioni private, secondo la filosofia della governance collettiva o condivisa;
- organizzazione del processo penale (Macroarea 2), con i processi di interorganizzazione tra uffici, e il coordinamento tra uffici nella gestione dei carichi di lavoro e dei flussi informativi;
- organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al magistrato e dell'Ufficio per il processo (Macroarea 4);

impiegata nel processo.

Il processo penale è regolato dal principio del contraddittorio nella formazione della prova. La colpevolezza dell'imputato non può essere provata sulla base di dichiarazioni rese da chi, per libera scelta, si è sempre volontariamente sottratto all'interrogatorio da parte dell'imputato o del suo difensore.

La legge regola i casi in cui la formazione della prova non ha luogo in contraddittorio per consenso dell'imputato o per accertata impossibilità di natura oggettiva o per effetto di provata condotta illecita.

Tutti i provvedimenti giurisdizionali devono essere motivati.

Contro le sentenze e contro i provvedimenti sulla libertà personale pronunciati dagli organi giurisdizionali ordinari o speciali, è sempre ammesso ricorso in Cassazione per violazione di legge. Si può derogare a tale norma soltanto per le sentenze dei tribunali militari in tempo di guerra.

Contro le decisioni del Consiglio di Stato e della Corte dei conti il ricorso in Cassazione è ammesso per i soli motivi inerenti alla giurisdizione.”

⁴ “Tutti possono agire in giudizio per la tutela dei propri diritti e interessi legittimi.

La difesa è diritto inviolabile in ogni stato e grado del procedimento.

Sono assicurati ai non abbienti, con appositi istituti, i mezzi per agire e difendersi davanti ad ogni giurisdizione.

La legge determina le condizioni e i modi per la riparazione degli errori giudiziari.”.

⁵ Il principale settore di intervento non è più l'informatica (benché continui a rappresentare un settore significativo e rilevante) ma è diventato la programmazione e organizzazione del processo, nei vari aspetti della pianificazione della gestione dei carichi di lavoro, della progettazione dello smaltimento dell'arretrato e dell'adozione di sistemi idonei a garantire la ragionevole durata del processo.

Nelle buone prassi in materia di informatica si registra una sostanziale modifica degli obiettivi perseguiti dagli uffici rispetto al passato: da un'attività, propria della precedente fase storica, caratterizzata da supplenza rispetto all'iniziativa ministeriale, si è passati ad una attività di sostegno e complemento alla diffusione delle soluzioni ministeriali attraverso interventi volti a diffondere i programmi di automazione dei settori penale e civile (tali progetti rappresentano il 50% degli interventi in materia di informatica). V. <https://www.csm.it>.

- organizzazione dell'ufficio per l'assistenza al cittadino (Macroarea 5);
- prassi informatiche di completamento e di supporto alle varie attività di innovazione afferenti al settore giudicante civile (Macroarea 6);
- prassi informatiche di supporto alle varie attività di innovazione afferenti ai settori requirente e giudicante penale (Macroarea 7).

2. Progetto “Diffusione di buone pratiche negli uffici giudiziari” nell’ambito della programmazione del Fondo Sociale Europeo 2007–2013

Il piano nazionale è frutto di un accordo tra il Ministero della Giustizia, il Dipartimento per la Funzione Pubblica, il Ministero del Lavoro e le Regioni italiane che hanno sottoscritto un protocollo d'intesa finalizzato alla diffusione della positiva esperienza di innovazione organizzativa e di miglioramento della qualità dei servizi, realizzato dalla Procura di Bolzano con la precedente programmazione del Fondo Sociale Europeo 2000-2006.

Le finalità e gli obiettivi individuati sono: 1. aumentare la qualità dei servizi della giustizia civile e penale; 2. ridurre i costi di funzionamento dell'organizzazione giudiziaria; 3. aumentare la capacità di informazione e comunicazione; 4. aumentare la responsabilità sociale degli uffici giudiziari sui risultati e sull'uso delle risorse pubbliche.

Le linee d'intervento e prodotti attesi, invece, sono: 1. l'analisi e la riorganizzazione degli uffici allo scopo di migliorare la qualità delle prestazioni e ridurre i costi di erogazione dei servizi; 2. la valutazione dei livelli di tecnologia esistenti nell'ufficio per l'implementazione di meccanismi di gestione elettronica di richieste dell'utenza; 3. l'introduzione della Carta dei servizi; 4. la redazione del Bilancio Sociale; 5. l'accompagnamento alla certificazione ISO 9000 dei servizi; 6. l'uso efficace dei siti web anche per erogare servizi on line.

Il progetto ha carattere sperimentale e viene realizzato dagli uffici giudiziari che hanno presentato la candidatura.

Un'esperienza particolarmente rilevante è quella del Tribunale di Livorno, che ha tentato di fornire uno strumento di rilevazione dei “fatti di gestione” (cioè delle attività giurisdizionali e amministrative, in virtù dell'“interdipendenza interna” esistente all'interno di ogni singolo ufficio giudiziario), allo scopo di individuare tanto i punti di forza quanto le criticità della struttura organizzativa. In particolare, è stata elaborata una pianificazione delle attività annuali sottoscritta, come disposto dall'art. 4 d. lgs. 240/2006, anche dal dirigente amministrativo e che è stata definita

“controllo di gestione”. Quest'ultimo, quindi, mira a realizzare, in maniera sistematica, un processo di programmazione e monitoraggio considerato essenziale in ogni struttura organizzativa per gestire le risorse (umane, strumentali e finanziarie). Da un lato, la programmazione ha lo scopo di precisare priorità e obiettivi; dall'altro, il monitoraggio ha il compito di verificare i progressi ottenuti, nonché di individuare gli eventuali *gap* tra programmato e realizzato.

È importante sottolineare che il controllo di gestione non è inteso come un controllo ispettivo, ma come una innovativa modalità di gestione.

Il Tribunale di Livorno ha ritenuto necessario, in primo luogo, procedere alla definizione dei dati e alle procedure per la loro acquisizione, seguiti da un'analisi al fine di individuare eventuali criticità e sviluppare possibili soluzioni da inserire nel progetto. In secondo luogo, si è cercato di elaborare un percorso di formazione e utilizzo delle conoscenze acquisite, con l'obiettivo di continuare a migliorarlo nel tempo.

Al fine di rendere più efficiente la fase di studio e definizione delle cause attribuite a ciascun magistrato, fondamentale è stata la rilevazione, generalmente su base trimestrale, dei “flussi dei procedimenti” (pendenze iniziali, sopravvenienze, definizioni, pendenze finali); rilevazione che è stata ripresa nel programma del controllo di gestione e applicata anche all'attività della cancelleria.

L'obiettivo di queste rilevazioni consiste nel costante monitoraggio dell'attività giurisdizionale dell'ufficio con lo scopo di individuare ogni momento di difficoltà in cui possono trovarsi sia il singolo magistrato sia una o più sezioni del Tribunale.

Questa attività è stata monitorata anche attraverso l'utilizzo di ulteriori due parametri: a) l'individuazione dei provvedimenti depositati in ritardo; b) la rilevazione dei fascicoli nei quali il giudice non ha depositato il suo provvedimento, pur essendo decorso il termine previsto. Ed è proprio in quest'ultimo parametro che si sostanzia uno degli aspetti innovativi del programma del controllo di gestione⁶.

⁶ A ben vedere, il programma del controllo di gestione oggetto di sperimentazione trae ispirazione dal rapporto riepilogativo semestrale previsto dall'art. 33 della legge fallimentare.

Introdotta con la riforma del 2006, e conservata anche dal Codice della crisi, il rapporto riepilogativo ha lo scopo di coniugare l'autonomia del curatore nella conduzione della procedura fallimentare con il potere-dovere del giudice delegato di controllarne l'operato.

Tutti coloro che hanno esperienza nella materia concorsuale sono consapevoli che il rapporto riepilogativo si è dimostrato negli anni molto efficace, perché obbliga il curatore a rendere conto delle proprie attività (e delle sue eventuali omissioni) all'organo preposto

Inoltre, le finalità del controllo di gestione non si esauriscono nell'attività di monitoraggio, ma prevedono il perseguimento di un obiettivo ulteriore, ossia quello di "stimolo".

Da un lato, infatti, il giudice, conscio del fatto che periodicamente il presidente del Tribunale verificherà l'andamento del suo ruolo, sarà più spronato ad adeguarsi alle *performance* più produttive messe in atto dagli altri colleghi dell'ufficio. Dall'altro lato, anche il responsabile di cancelleria, consapevole che a fine anno (o trimestre o semestre) dovrà comunicare i dati obiettivi e documentare come sono state gestite le specifiche attività attribuite all'ufficio, cercherà di ridurre l'arretrato, con lo scopo di evitare che vengano adottate disposizioni volte ad eliminarlo.

Il controllo di gestione, quindi, deve consentire che le novità normative vengano recepite in maniera più diretta e che il cambiamento organizzativo consenta di riformare e migliorare le prestazioni complessive di un ufficio giudiziario, pur essendo a conoscenza che ciascun cambiamento determina sempre uno sforzo organizzativo e, dunque, una revisione delle prassi già consolidate.

Un altro risultato raggiunto dal Tribunale di Livorno è stato quello di garantire l'uniformità organizzativa dell'ufficio, evitando che, di fronte a sospensioni dei processi e dei termini processuali, al venir meno del personale amministrativo, nonché al susseguirsi di norme frammentarie e incomplete, le decisioni dei singoli magistrati producessero confusione e disomogeneità di trattamento.

Un'altra esperienza che merita attenzione è quella del tribunale di Torino. Il Tribunale civile di Torino è tra gli uffici che partono da una situazione vantaggiosa: per la capacità di gestione del processo telematico, per i bassi tempi di definizione delle cause, per la presenza di UPP già da tempo strutturati.

alla vigilanza (il giudice delegato).

Pertanto, è agevole prevedere che così come il rapporto riepilogativo periodico induce il curatore ad eliminare o quanto meno a ridurre i fenomeni di negligenza o incuria, sia i giudici che le cancellerie porranno particolare cura nei sub-settori di loro competenza, oggetto del controllo di gestione e che sono stati considerati particolarmente importanti dal presidente del Tribunale.

Ma la finalità principale che si intende attribuire al progetto è quella dell'apprendimento, e cioè l'uso di dati gestionali per capire dove intervenire per migliorare il servizio giudiziario e la qualità del lavoro di magistrati e personale amministrativo. In questa direzione il controllo di gestione concorre a facilitare il recepimento delle novità normative e/o il cambiamento organizzativo necessario per innovare e migliorare le prestazioni complessive di un ufficio giudiziario. Cfr. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-controllo-di-gestione-negli-uffici-giudiziari-il-laboratorio-livorno>.

Questo assetto organizzativo, concertato con il Consiglio dell'Ordine, ha consentito di gestire la fase *pre-lockdown* con misure relativamente efficaci quali: la chiusura delle cancellerie sezionali e l'accentramento di ogni servizio di ricevimento del pubblico presso l'URP, dotato di sportelli "protetti"; l'ingresso contingentato e regolamentato nelle aule dove si tenevano le udienze più affollate. In questa maniera, si è riusciti a gestire nel modo più efficace la fase strettamente emergenziale e si sono poste le basi per una ripartenza efficace e ordinata, realizzando quindi delle prassi virtuose: oltre ad assicurare il distanziamento prescritto dalla normativa emergenziale, è stata garantita la tutela degli interessi urgentissimi e indifferibili, esclusi dal regime di sospensione.

Premesso che il dl n. 18/2020 (art. 83, comma 7°) ha offerto ai dirigenti degli uffici svariati strumenti per adeguare l'esigenza di assicurare la tutela giurisdizionale dei diritti con quella di tutela della salute, fornendo soluzioni innovative quali ad esempio la possibilità di svolgere le udienze civili mediante scambio di note scritte e mediante collegamenti da remoto, il Tribunale di Torino si è dotato di diversi protocolli per attuarle.

Un protocollo "generale" riguarda le cause trattate con il rito ordinario, col rito del lavoro e col rito sommario, oltre che i procedimenti cautelari, mentre altri due protocolli disciplinano la ripresa delle attività e la trattazione da remoto e con note scritte dinanzi al Giudice di Pace.

La funzione fondamentale di tali protocolli è stata quella di integrare le disposizioni più innovative del decreto legge sopraccitato entrate in contrasto con le norme del codice di rito.

Il Protocollo adottato dal Tribunale sancisce, difatti, disposizioni dettagliate in relazione alla fase iniziale del processo, nonché sull'attività del giudice, delle parti e della cancelleria in tutte le fasi dello stesso.

La seconda linea di intervento del Protocollo mira ad individuare l'ambito di applicazione delle nuove norme, individuando in maniera puntuale i casi in cui, rispettivamente, dev'essere utilizzata la trattazione scritta o quella da remoto. È poi lasciata al giudice la scelta di individuare la modalità di trattazione più adeguata al caso concreto.

La finalità della terza linea è la più importante, nonché più difficile da perseguire: si è tentato di offrire all'ufficio giudiziario uno spazio il più ampio possibile per organizzare la "fase 2", garantendo la possibilità che le udienze mediante scambio di note scritte o con trattazione da remoto potessero svolgersi anche in date successive al 30 giugno 2020, purché cioè calendarizzate in data precedente.

Le ragioni di questa scelta si individuano nel principio dispositivo e in quello di conservazione degli atti processuali che hanno raggiunto il loro

scopo, nonché nell'esigenza di assicurare una rapida ripresa dell'attività giudiziaria.

Inoltre, la creazione di una banca dati conciliativa, adottata per la prima volta presso il Tribunale di Bari, è stata validata, dal CSM, tra le buone pratiche suscettibili di essere replicate in altri uffici giudiziari⁷.

3. Ufficio per il processo e modelli organizzativi nelle sezioni della Corte d'Appello di Milano

Un gruppo di lavoro del Politecnico di Milano, tra luglio e ottobre 2022 e nell'ambito del progetto PON Governance e Capacità istituzionale 2014-20, ha effettuato delle analisi sull'organizzazione degli addetti UPP (AUPP) presso la Corte d'Appello di Milano.

Alla base di tali analisi v'è l'idea che per valutare l'efficacia dell'Ufficio per il processo non si debba tener conto solamente dell'apporto fornito a livello complessivo di Ufficio, ma di quello dato dall'articolazione in sezioni.

In questo modo si possono individuare più analiticamente i modelli organizzativi adottati nelle diverse sezioni, così come le mansioni attribuite agli AUPP, di modo da riuscire a determinare il contributo degli AUPP all'andamento dei flussi dei fascicoli, nelle diverse fasi procedurali.

Dai risultati ottenuti emerge come il modello di UPP a cui si fa più ricorso è quello del "team" a supporto dell'intera attività delle sezioni, sia a livello giurisdizionale sia a livello amministrativo⁸.

Dalle interviste effettuate ai/alle Presidenti di sezione e nelle cancellerie è emerso come i modelli organizzativi adottati nei vari Uffici siano diversi. Se ne individuano sette⁹:

1. **Modello AUPP/fascicolo**, adottato da una sezione civile. Gli addetti sono assegnati di volta in volta ad un fascicolo di prima udienza; in questo modo, ogni AUPP può lavorare con diversi magistrati. In seguito all'assegnazione del fascicolo, in base alle competenze del singolo AUPP e alla complessità della causa, il consigliere relatore sceglie il tipo di compiti da affidargli. Oltre a collaborare con diversi magistrati, questa soluzione per-

⁷ Cfr. Csm, *Manuale ricognitivo delle buone prassi e dei modelli di organizzazione più diffusi negli uffici giudiziari italiani*, in www.csm.it. Sull'esperienza barese v. SPAGNOLETTI V., *La banca dati conciliativa (BDDC) e la rilevazione informatica dell'incidenza dell'attività conciliativa del giudice sulla definizione del contenzioso civile*, in www.ilprocessotelematico.it, 23 febbraio 2016; DELIA M., *Il giudice e le nuove combinazioni endoprocessuali nei moduli della mediazione. Gli artt. 185 e 185 bis c.p.c.*, in *Nuova proc. civ.*, 2/2015.

⁸ Cfr. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/upp-organizzazione>.

⁹ V. nota precedente.

mette di seguire per intero il percorso del fascicolo, dalla sua istruzione alla sua definizione. L'aspetto critico è relativo alle diverse competenze degli addetti (perlomeno nel periodo iniziale) che limita la standardizzazione del loro contributo.

2. *Modello a rotazione sulle mansioni*, adottato da una sezione penale. In questo sistema tutti gli AUPP svolgono diverse mansioni puntuali e verticali, a sostegno del lavoro di tutti i magistrati. Il principale vantaggio della rotazione continua è il pieno utilizzo della forza lavoro degli AUPP che, non occupandosi a tuttotondo del percorso di un singolo fascicolo, completano le mansioni assegnate in serie. In secondo luogo, questo sistema consente di integrare in maniera graduale la lista di mansioni svolte dagli AUPP, aumentando di riflesso lo sgravio per i magistrati e l'acquisizione di competenze degli addetti. L'aspetto critico riguarda l'esigenza di un coordinamento puntuale che deve essere assicurato dal presidente di sezione o suo delegato, così come la capacità dei singoli magistrati di coordinarsi con tutti gli AUPP coinvolti, anche con una funzione di *mentorship*.

3. *Modello dei "mini-pool"*, adottato da una sezione penale. In questo sistema gli AUPP sono assegnati non a un magistrato ma a una triade di magistrati (il *mini-pool*), dei quali uno svolge la funzione di referente principale per l'AUPP. Anche in questo caso gli AUPP ruotano sulle triadi. Questa organizzazione consente una supervisione costante da parte di un singolo magistrato, ma evita il rischio di "personalizzazione" dell'operato dell'AUPP. Una possibile criticità riguarda l'effettivo coordinamento da parte dei magistrati.

4. *Modello assegnazione ai Collegi d'udienza*, adottato da una sezione civile. Simile al modello dei "mini-pool", prevede l'assegnazione a turno degli AUPP ai Collegi. Visto che i Collegi possono essere considerati dei pool "a geometria variabile", in quanto la loro composizione cambia secondo un meccanismo di turnazione, questo modello permette agli addetti di lavorare di volta in volta con tutti i Consiglieri della Sezione e di seguire l'intero percorso dei fascicoli definiti dai Collegi.

5. *Modello ibrido*. Due sezioni civili adottano un sistema ibrido secondo cui: a ciascun presidente di Sezione è assegnato un AUPP secondo il modello *one-to-one*, mentre i restanti AUPP vengono assegnati secondo il modello dei "mini-pool".

6. *Modello Cancelleria*, adottato dalla Sezione III civile. Secondo questo modello, gli AUPP svolgono per gran parte compiti di supporto alla Cancelleria. A questi fini, gli AUPP vengono formati all'attività di supporto alla giurisdizione *on field*, ma al contenuto delle materie di competenza della Sezione. L'aspetto critico è connesso al mancato supporto all'attività

giurisdizionale dei magistrati, pur se in termini congiunturali la scelta può essere motivata da problemi specifici delle cancellerie.

7. *Modello one-to-one*, adottato in una sezione civile ed in una sezione penale, come modalità provvisoria di primo inserimento degli AUPP, ora in fase di superamento. In questo sistema un addetto è associato in modo esclusivo e continuativo un magistrato, per svolgere funzioni di assistenza all'attività giurisdizionale. È una soluzione chiaramente disincentivata dal Progetto di organizzazione della Corte. La giustificazione è quella di permettere agli addetti un periodo di formazione approfondita sul lavoro a diretto contatto con il giudice; la prossimità fisica e la costante supervisione dell'operato dell'AUPP possono consentire l'acquisizione rapida delle competenze di base, ad es. coinvolgendo gli AUPP nella stesura delle bozze di sentenza, in coerenza con le modalità di stesura del magistrato relatore. In ogni caso, il ricorso prolungato a questo modello si presta a diverse controindicazioni. Innanzitutto, AUPP non è così in grado di conoscere il complesso delle attività della sezione, di interagire con la cancelleria, di seguire il completo flusso dei fascicoli; ne consegue una preparazione molto circoscritta. Inoltre, in caso di assenza prolungata (ferie, malattie, ecc.) o trasferimento, il numero limitato di AUPP non consente il rimpiazzo e il magistrato rimane solo. In alcuni casi, per ovviare al problema della formazione circoscritta, si prevede un'assegnazione *one-to-one* non fissa, e cioè una turnazione degli AUPP che in questo modo hanno la possibilità di lavorare progressivamente con tutti i consiglieri, trattando materie di volta in volta differenti ed evitando un fenomeno di eccessiva personalizzazione del rapporto Consigliere/AUPP. Rimane, tuttavia, molto ridimensionato l'obiettivo di considerare l'UPP come team in grado di gestire varie attività in relazione alle esigenze nel tempo di una sezione, superando anche problemi di gestione organizzativa delle assenze o carenze nelle diverse mansioni¹⁰.

Inoltre, è da considerare un particolare modello UPP costituito presso la Corte d'Appello di Milano; si tratta di un ufficio trasversale, composto da un addetto UPP per ogni sezione civile e penale, che ha il compito di verificare (in collaborazione con le cancellerie) le sentenze riformate dalla Corte, in modo tale da segnalarle ai giudici di primo grado.

Dall'analisi è emerso come le soluzioni individuate siano in gran parte in linea con quanto programmato nel Progetto organizzativo del dicembre 2021, sebbene si sia riscontrata, in alcune situazioni, la persistenza di talune criticità sia culturali che di capacità organizzative.

Sulla base di queste analisi, servirà poi valutare il contributo che gli AUPP forniscono ai risultati di *performance* delle sezioni (*disposition time*,

¹⁰ V. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/upp-organizzazione>.

clearance rate, risultati di specifiche fasi del percorso del fascicolo, ecc.), considerando anche tutti quei fattori che contribuiscono a raggiungere questi esiti (dotazione di personale, ammontare dell'arretrato, caratteristiche delle materie, ecc.).

Presso la Corte d'Appello di Milano si è proceduto, attraverso una rappresentazione a 'semaforo', ad esaminare l'andamento del flusso dei procedimenti rispetto agli obiettivi di riduzione dell'arretrato ultra-biennale e del *disposition time* per poi comunicarli ai presidenti di sezione.

I risultati ottenuti sottolineano un concreto miglioramento degli indicatori, pur tenendo a mente che si tratta di analisi effettuate a distanza troppo ravvicinata rispetto all'introduzione degli UPP negli uffici giudiziari. Sarà poi necessario effettuare ulteriori indagini per comprendere l'effettivo apporto di tale innovazione nel sistema giustizia.

4. Monitoraggio dei flussi in ingresso. Obiettivi PNRR Giustizia: riduzione *disposition time* e riduzione arretrato civile – DATI CEPEJ

La "Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori del PNRR" esamina i risultati del comparto Giustizia nel primo semestre del 2022 ed è condotta attraverso una serie di indicatori.

Difatti, la Direzione generale di statistica ha elaborato un kit statistico che riporta a livello distrettuale e nazionale, per ciascun Tribunale e Corte di Appello, l'andamento dei flussi e delle pendenze, del *clearance rate*, del *disposition time* e dell'arretrato civile e penale.

Oggetto delle analisi sono i procedimenti pendenti dinanzi a tutti gli uffici giudiziari italiani (Corte di Cassazione, Corte d'appello, Tribunale ordinario, Giudice di pace e Tribunale per i minorenni), distinti per area SICID (affari contenziosi, controversie in materia di lavoro e previdenza, procedimenti speciali e sommari e volontaria giurisdizione) e SIECIC (procedure esecutive e concorsuali). Sono esclusi dal calcolo i procedimenti del giudice tutelare, quelli di accertamento tecnico preventivo in materia previdenziale (ATP) e l'attività di "ricevimento e verbalizzazione di dichiarazione giurata".

A tal proposito, il *disposition time*, essendo l'indicatore che misura la durata media di definizione dei procedimenti, è utile per poter confrontare il numero dei processi ancora pendenti alla fine di un determinato periodo di riferimento rispetto a quelli definiti nello stesso arco temporale e dal cui risultato è possibile individuare nuovi obiettivi esigibili a livello nazionale.

Nella misura dell'arretrato, un altro valore importante è il *clearance rate*, che rappresenta la misura utilizzata a livello europeo per monitorare, in un

determinato periodo di riferimento, la capacità del sistema giudiziario e del singolo ufficio, di smaltire i procedimenti sopravvenuti.

Il *clearance rate* si calcola attraverso il rapporto tra i procedimenti definiti e i procedimenti sopravvenuti, e quando registra un valore superiore all'unità, indica che ci sono più procedimenti definiti rispetto a quelli che sono sopravvenuti, con un conseguente smaltimento dell'arretrato giudiziario.

Esaminando il *clearance rate* del I semestre 2022, la Relazione riporta per il Tribunale un rapporto dell'1,14 tra procedimenti definiti e iscritti, in crescita rispetto al 2020 e 2021, in Corte di Appello dell'1,29 anch'esso migliorativo rispetto all'1,20 dello scorso anno, e una *performance* sicuramente migliore in Cassazione dove si è passati dallo 0,85 del 2019 al 1,29 del 2022¹¹.

Sebbene non sia ancora chiaro se i risultati ottenuti derivino da un incremento effettivo delle *performances* e/o dall'applicazione di misure che limitano e scoraggiano l'accesso alla giustizia (quali, ad esempio i filtri di domanda ai gradi superiori e l'incremento dei costi di avvio dei processi), si riscontra, a distanza di alcuni anni dalle riforme legislative varate, un netto miglioramento rispetto alle tendenze precedenti.

Pertanto, risulta fondamentale incrementare la quantità e qualità delle risorse finanziarie e umane disponibili, gli assetti organizzativi e di governance degli uffici giudiziari, il grado di efficienza nell'impiego delle risorse, nonché il grado di informatizzazione degli uffici e il monitoraggio dei processi.

Infatti, gli indicatori di raggiungimento degli obiettivi quantitativi negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) specificano che i *target* esigibili a livello nazionale riguardano, facendo riferimento ai dati corrispondenti del 2019 (*baseline* per verificare il valore di riduzione dell'arretrato), sia la riduzione del *disposition time* complessivo (cioè riferibile ai tre gradi di giudizio), di almeno il 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale entro giugno 2026, sia la riduzione dell'arretrato civile del 65% in Tribunale e del 55% in Corte di Appello entro fine 2024 e, in definitiva, del 90% entro giugno 2026¹².

Il rispetto dei *target* negoziati con la Commissione Europea nei tempi previsti è condizione per ricevere le successive tranche del PNRR.

Sino al 2019, per quanto riguarda i procedimenti civili, a livello nazionale, il *disposition time* per i Tribunali era di 556 giorni, per le Corti d'ap-

¹¹ Cfr. <https://www.altalex.com>.

¹² <https://www.giustizia.it/giustizia/it>.

pello 654 giorni e per la Corte di Cassazione 1.302, per un totale di 2.512 giorni¹³.

Quindi, stando al rispetto dei citati obiettivi, nel 2026 il *disposition time* dei procedimenti civili a livello nazionale per i tre gradi di giudizio dovrà essere pari a circa 1.500 giorni.

Già dalla Relazione sul monitoraggio statistico degli indicatori Pnrr 2022 risulta che i valori, per quanto riguarda la riduzione della durata dei procedimenti, sia civili che penali, e la diminuzione dell'arretrato di Tribunali e Corti Superiori, sono in netto miglioramento.

I dati riportati per ogni tipologia di ufficio evidenziano che il *disposition time* si è già ridotto del 18,4% nel civile, del 13,9% nel penale, con una totale riduzione dell'arretrato civile pari a 6,7% in Tribunale e 24,1% in Corte di Appello e, infine, in Corte di Cassazione, si rileva, un positivo andamento del *disposition time* con un miglioramento del 25,1% nel civile e del 23,1% nel penale¹⁴.

4.1. Indicatori di *performance* quantitativi

È necessario che l'attività svolta dalla pubblica amministrazione sia conforme ai principi di efficienza ed efficacia per realizzare interesse pubblico. Efficacia ed efficienza che sono definite rispettivamente come il rapporto tra la produzione e la quantità di fattori produttivi utilizzati e come il rapporto tra i risultati ottenuti e quelli desiderabili.

Nonostante esistano diversi metodi e indicatori per poter misurare l'efficienza e l'efficacia di un sistema giudiziario, a livello internazionale ci si concentra sostanzialmente su tre dati ben precisi, quali:

- Durata dei procedimenti;
- Pendenze e arretrato;
- Indicatori di "giusto processo" (qualità del sistema).

Il completamento di una causa o processo, che definisce la durata effettiva dello stesso, può essere alternativamente considerato "il momento di lettura del dispositivo da parte del giudice" (laddove previsto dalla procedura) oppure "la successiva data di deposito della minuta della sentenza". Entrambi i termini hanno una significatività informativa poiché nel primo caso esprimono le tempistiche per l'emanazione della decisione, mentre nel secondo, indicano la totalità delle attività compiute per completare tutto il procedimento.

¹³ <https://www.diritto.it/giustizia-civile-obiettivi-disposition-time/>.

¹⁴ V. nota precedente.

Per la prima volta in Italia, nel 2013, il Ministero della Giustizia si è dotato di un moderno sistema di *datawarehouse* (collezione di dati strutturati) attraverso cui viene misurata l'effettiva durata dei procedimenti.

I procedimenti avviati in un ufficio giudiziario, di qualsiasi natura essi siano, fino a che non sono stati completati attraverso l'emissione di un provvedimento decisorio (sentenza, decreto, altro), sono definiti "pendenti".

Le pendenze rappresentano dunque la misura del carico di lavoro cui è sottoposto un giudice, un tribunale o un intero sistema giudiziario in un dato momento.

Le pendenze possono essere distinte in due sottoinsiemi di procedimenti: l'insieme delle pendenze fisiologiche, che ricomprendono quei processi o cause avviati da "poco" tempo, ossia che hanno una possibilità di essere completati entro un lasso di tempo ragionevole; l'insieme delle pendenze patologiche, quelle cioè, che alla data di riferimento, non sono state risolte entro i termini previsti dalla legge e per le quali i soggetti interessati potrebbero richiedere allo Stato un risarcimento per irragionevole durata (cosiddetti procedimenti "a rischio Pinto"): tre anni per i procedimenti in primo grado; due anni per i procedimenti in appello; un anno per i procedimenti in Cassazione.

In merito al *disposition time*, nel settore civile in I grado, l'Italia registra i tempi peggiori con il numero di pendenze più alto dal 2014, nonostante ci sia stato un miglioramento negli ultimi due anni.

Per valutare se le risposte del sistema giudiziario siano di qualità elevata, uno degli indicatori utilizzati è quello del "tasso di impugnazione" che si basa sul concetto per cui decisioni di bassa qualità conducano con maggiore probabilità ad un ricorso.

5. Monitoraggio sull'efficienza dell'Ufficio per il processo e sostenibilità degli obiettivi de *recovery* della giustizia. I risultati del questionario a cura della XIV commissione ANM

Per verificare il costante andamento dei flussi è stato fondamentale fornire il sistema di due servizi di monitoraggio:

- il primo, utile per il controllo della realizzazione delle c.d. *milestones* nei periodi temporali presi in esame;
- il secondo, connesso al primo, diretto a controllare l'andamento della lavorazione dei fascicoli pendenti, ad eliminare le c.d. false pendenze, nonché a verificare che le misure adottate si attengano ai risultati attesi in merito al miglioramento delle *performances* degli uffici.

Il monitoraggio fornisce ogni trimestre informazioni a livello nazionale sul numero dei procedimenti pendenti e dell'arretrato.

Le statistiche sulle pendenze misurano il numero di procedimenti aperti alla fine del periodo.

Le statistiche sull'arretrato rilevano i procedimenti che, alla data di riferimento, non sono stati risolti entro i termini di ragionevole durata previsti dalla legge (cosiddetti procedimenti "a rischio Pinto"):

- 3 anni per i procedimenti in primo grado;
- 2 anni per i procedimenti in appello;
- 1 anno per i procedimenti in Cassazione.

Il Monitoraggio effettuato a livello nazionale, relativo al terzo trimestre del 2022, evidenzia un miglioramento evidente rispetto alla fine del 2021. I dati dei due periodi di riferimento non sono immediatamente confrontabili ma per l'analisi si considera il totale dei procedimenti pendenti dinanzi a tutti gli uffici giudiziari italiani.

Rispetto alla fine del 2021, le pendenze totali nel settore civile si riducono del 6,2%, portandosi, per la prima volta dal 2003, al di sotto dei 3 milioni; nello stesso arco temporale, l'arretrato civile è diminuito del 5,4% in Corte di Cassazione, del 18,9% in Corte di appello e del 5,8% in Tribunale.

Nel settore penale, invece, la riduzione delle pendenze totali è del 12,1%; del 7,7% se si escludono i procedimenti dinanzi al giudice di pace, riportando i valori assoluti su livelli non diversi da quelli rilevati nel 2005¹⁵.

Bibliografia

BARBIERI F., *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *Giustizia insieme*, 14.06.2022: www.giustiziainsieme.it

CICCARELLI M., *La ripartenza della giustizia civile: l'esperienza di Torino*, in *Questione Giustizia*, 28.05.2020: www.questionegiustizia.it

D'AMATO A., *L'esperienza delle buone prassi: un nuovo modello di dirigente per gli uffici giudiziari*, in *Magistratura indipendente*, 23.10.2018: in www.magistraturaindipendente.it

Delia M., *Il giudice e le nuove combinazioni endoprocessuali nei moduli della mediazione*. Gli artt. 185 e 185 bis c.p.c., in *Nuova proc. civ.*, 06.02.2015: in www.lanuovaproceduracivile.com

FABRI M., *Metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa*, in *Questione Giustizia*, 23.11.2020: www.questionegiustizia.it

GRECO R., *Le best practices nel sistema giudiziario*, in *Ora legale diritti & dintorni*

¹⁵ <https://www.giustizia.it>.

NEWS, 29.04.2019: in www.oralegalenews.it

ORLANDO M., VECCHI G., *Il controllo di gestione negli uffici giudiziari: il "laboratorio" Livorno*, in *Questione Giustizia*, 01.07.2020: in www.questionegiustizia.it

SPAGNOLETTI V., *La banca dati conciliativa (BDDC) e la rilevazione informatica dell'incidenza dell'attività conciliativa del giudice sulla definizione del contenzioso civile*, in www.ilprocessotelematico.it, 23.02.2016;

VECCHI G., *Uffici per il processo e modelli organizzativi nelle sezioni della Corte d'Appello di Milano. Una prima analisi a seguito dell'inserimento degli addetti finanziati dal PNRR*, in *Questione Giustizia*, 15.12.2022: in www.questionegiustizia.it

Autori

ALESSANDRA ALFIERI, PhD in *Diritto processuale civile*, Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

SIMONA ATTOLLINO, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Ricercatrice Senior di *Dir. Ecclesiastico e canonico*, Università LUM Giuseppe Degennaro.

FRANCESCA BENEDETTO, Avvocato, PhD in *Pubblica Amministrazione dell'economia e delle finanze*, cultore della materia in *Dir. amministrativo, Dir. urbanistico, Dir. dell'Ambiente*. Assegnista di ricerca in *Dir. amministrativo* – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

MASSIMO BRUNIALTI, PhD in *Diritto processuale civile*. Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

MONICA CAPASSO, Avvocato, Dottoranda in *Diritto pubblico comparato*, Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

LUCREZIA VALENTINA CARAMIA, Avvocato, PhD in *Diritto tributario*, Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

BRUNO CARAPPELLA, Esperto di *change management e innovazione* in ambito pubblico. Professore a contratto di *Modelli organizzativi e processi lavorativi*, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Responsabile operativo Progetto Start-UPP.

ELENA CARLETTI, PhD in *Scienze delle relazioni umane, Storia e politiche sociali*. Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

PIERLUIGI CASSOTTI, Assegnista di ricerca in *Informatica* – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

- GIOVANNA CASTELLANO**, Professore associato di *Informatica*, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- VIVIANA RITA CELLAMARE**, Abilitata all'esercizio della professione forense, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- MARILA CERRI**, Abilitata all'esercizio della professione forense, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- FEDERICA CIRILLO**, Abilitata all'esercizio della professione forense. Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- DOMENICO DALFINO**, Avvocato, Professore ordinario di *Dir. processuale civile*, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Responsabile scientifico del Progetto Start-UPP.
- GAIA DELUCIA**, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GIUSEPPE DE CANDIA**, Ingegnere *Informatico*, Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Politecnico di Bari. Startup Founder & CTO responsabile per: Software design, Cloud Computing e Data Science.
- LORENZA DE FAZIO**, tirocinante ex art. 73 d.l. 69/2013 presso Procura della Repubblica di Bari in Direzione Distrettuale Antimafia. Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- MARCO DE GEMMIS**, Professore associato di *Informatica*, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GRAZIELLA DE MARTINO**, Ricercatore (RTDA), Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- ROSA DI MEO**, PhD in *Management and Law*, Assegnista di ricerca in Diritto del Lavoro – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- CAROLINA SERAFINA ERRICO**, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- MARCO GAROFALO**, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

GLI AUTORI

- BENEDETTA GIAMPAOLO**, tirocinante ex art. 73 d.l. 69/2013, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GIOVANNA GINEX**, PhD in *Principi giuridici ed istituzioni fra mercati globali e diritti fondamentali*, Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- MADDALENA FLORIANA GRASSI**, PhD in *Scienze delle relazioni umane, Storia e politiche sociali*. Assegnista di ricerca in Sociologia generale – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- FULVIO IAVERNARO**, PhD in *Ingegneria Economico Gestionale*. Professore a contratto di *Economia ed Organizzazione Aziendale e Modelli di Business*, Politecnico di Bari.
- FRANCESCA IULIANO**, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- FRANCESCA LOPRIENO**, tirocinante ex art. 73 d.l. 69/2013 presso la Corte d'Assisi di Bari. Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- LAURA MAI**, Avvocato, Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- DONATO MALERBA**, Professore ordinario di *Sistemi di elaborazione delle informazioni*, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GIUSEPPE MARRULLI**, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- ANGELA MILELLA**, tirocinante ex art. 73 d.l. 69/2013 presso il Tribunale di Bari. Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- SOFIA MINAFRA**, tirocinante ex art. 73 d.l. 69/2013 presso la Seconda Sezione Penale del Tribunale di Bari. Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- TERESA MORAMARCO**, tirocinante ex art. 73 D.l. 69/2013, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- ANTONIO NISIO**, Professore aggregato di *Economia aziendale*, Università degli Studi di Bari Aldo Moro. Responsabile scientifico del Progetto Start-UPP per l'Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

- ROSSELLA PANE**, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GINEVRA PELLICCIARI**, tirocinante ex art. 73 d.l. 69/2013 presso la Procura della Repubblica di Bari. Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- ANTONIO MESSENI PETRUZZELLI**, Professore ordinario di *Gestione dell'Innovazione*, Politecnico di Bari.
- ALESSANDRO RECCHIA**, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Dip.to di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- FRANCESCA RINELLI**, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- ALESSANDRA RUGGIERI**, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- VERA VALENTE**, Avvocato, PhD in *Istituzioni e politiche comparate*. Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- NICOLA VICINO**, Avvocato, PhD in *Dir. processuale civile*, Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GIOVANNI VITA**, PhD in *Management and Local Development*. Ricercatore indipendente, attivista e project manager per l'innovazione sociale e lo sviluppo locale. Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- VALENTINA VITI**, Avvocato, PhD in *Diritto privato per l'Europa*, Professore a contratto di *Diritto privato dell'informazione e della comunicazione*, Università per Stranieri di Perugia. Assegnista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- ANTONIETTA VITO**, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GIANLUCA ZAZA**, PhD in *Informatica e matematica*. Ricercatore (RTDA), Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- MARINA ZECCA**, Avvocato, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.
- GIULIA ZIZZI**, Borsista di ricerca – Progetto Start-UPP, Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

