

LA GIUSTIZIA IN ITALIA

Efficienza del sistema e prospettive di riforma

**a cura di
Paolo Mazzocchi
e Giuseppe della Pietra**

FrancoAngeli 



Il presente volume è pubblicato in open access, ossia il file dell'intero lavoro è liberamente scaricabile dalla piattaforma **FrancoAngeli Open Access** (<http://bit.ly/francoangeli-oa>).

FrancoAngeli Open Access è la piattaforma per pubblicare articoli e monografie, rispettando gli standard etici e qualitativi e la messa a disposizione dei contenuti ad accesso aperto. Oltre a garantire il deposito nei maggiori archivi e repository internazionali OA, la sua integrazione con tutto il ricco catalogo di riviste e collane FrancoAngeli massimizza la visibilità, favorisce facilità di ricerca per l'utente e possibilità di impatto per l'autore.

Per saperne di più: [Pubblica con noi](#)

I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: www.francoangeli.it e iscriversi nella home page al servizio "[Informatemi](#)" per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

LA GIUSTIZIA IN ITALIA

Efficienza del sistema e prospettive di riforma

**a cura di
Paolo Mazzocchi
e Giuseppe della Pietra**

FrancoAngeli 

Il volume si colloca nell'ambito di un progetto realizzato nel corso del biennio 2022-2023 sull'efficienza del sistema giustizia e finalizzato al miglioramento delle performance del settore, noto che nel nostro Paese sia l'arretrato sia i tempi medi di svolgimento dei processi sono di molto superiori alla media europea. I diversi contributi di ricerca presenti nel volume propongono un'analisi che valorizza molteplici prospettive, economico-organizzativa, statistico-informatica e giuridica, che assumono la connotazione di spunti di riflessione utili a fornire riscontri ai solleciti della CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) al nostro Paese affinché vengano attuati interventi strutturali in grado di lenire gli effetti delle debolezze del sistema giustizia sull'intero sistema economico.

La ricerca da cui prende avvio il volume è stata realizzata nell'ambito delle attività del PON Governance 2014-2020 - Asse 1, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1 - Decreto del Ministero della Giustizia del 05 agosto 2021 e successiva rettifica del 09 agosto 2021 - Progetto "Modelli Organizzativi e Innovazione Digitale. Il Nuovo Ufficio per il Processo per l'Efficienza del Sistema-Giustizia" – MOD-UPP - CUP E75F21001650007. Il volume è stato pubblicato grazie al finanziamento reso disponibile dal suddetto progetto.

Copyright © 2023 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

Pubblicato con licenza *Creative Commons Attribuzione-Non Commerciale-Non opere derivate*
4.0 Internazionale (CC-BY-NC-ND 4.0)

L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.it>

INDICE

Introduzione , di <i>Paolo Mazzocchi e Giuseppe della Pietra</i>	pag.	7
Prefazione , di <i>Claudio Quintano</i>	»	11
1. La ragionevole durata del processo e l'ufficio per processo , di <i>Angelo Lerro</i>	»	13
2. Le sfide del sistema giuridico italiano: il nuovo Ufficio per il Processo e la digitalizzazione , di <i>Ignazio Ciniglio, Serena Concilio, Rita Mazzeo, Maria Giovanna Napoli, Raffaele Clemente Petrella, Rosa Staiano, Giuseppe della Pietra, Luigi Lepore, Paolo Mazzocchi e Antonella Rocca</i>	»	30
3. Analisi statistica del tasso di opposizione ai decreti penali di condanna per i tribunali di Nola e di Potenza , di <i>Ignazio Ciniglio, Serena Concilio, Maria Giovanna Napoli, Raffaele Petrella, Mariagiovanna Ruotolo e Rosa Staiano</i>	»	50
4. Verifiche preliminari ex art 171 bis c.p.c. ed ufficio per il processo: Strumenti di giustizia efficiente , di <i>Antonio Capasso e Giuseppe Restaino</i>	»	63
5. A multi-purpose large language model for italian legal documents , di <i>Angelo Ciaramella, Antonio Junior Spoleto e Maria Concetta Vitale</i>	»	76
6. L'ufficio per il processo come opportunità di change management per gli uffici giudiziari , di <i>Teresa Izzo, Mariarosaria Lombardo e Riccardo Staffa</i>	»	92
7. Fonti di inerzia/resistenza organizzativa della struttura UPP. La prospettiva degli stakeholder , di <i>Teresa Izzo, Mariarosaria Lombardo e Riccardo Staffa</i>	»	113

INTRODUZIONE

di *Paolo Mazzocchi e Giuseppe della Pietra*

Il presente volume raccoglie i principali risultati del progetto di ricerca “Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo ufficio per il processo per l’efficienza del sistema-giustizia”, che si colloca nell’ambito del Programma Operativo Nazionale “Governance e Capacità Istituzionale 2014-2021” (PON GOV - “Europa 2020”) ed ha come soggetto attuatore il Ministero della Giustizia per le “Azioni di miglioramento dell’efficienza e delle prestazioni degli Uffici Giudiziari” (Azione 1.4.1). In maggiore dettaglio, nel 2021, Il Ministero della Giustizia, fra le iniziative che si inseriscono nel quadro delle riforme della Giustizia e che si avvalgono di finanziamenti europei concessi nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (P.N.R.R.), ha coinvolto gli Atenei italiani in un progetto finalizzato a migliorare l’efficienza e a promuovere un processo di innovazione dell’amministrazione della giustizia, con gli obiettivi prioritari di ridurre i tempi medi di svolgimento dei procedimenti e l’arretrato.

Alcuni degli obiettivi del Ministero delineati nella Circolare del Ministero della Giustizia del 3 novembre 2021 sono: (1) innovare il lavoro degli uffici giudiziari, (2) sollevare il giudice dallo svolgimento di incombenze minori, semplici o di routine, (3) creare un supporto per ‘migliorare’ la redazione di provvedimenti, lo studio delle questioni dottrinali e giurisprudenziali, volti soprattutto per ridefinire le attribuzioni dell’Ufficio per il Processo, sia in ambito civile che penale.

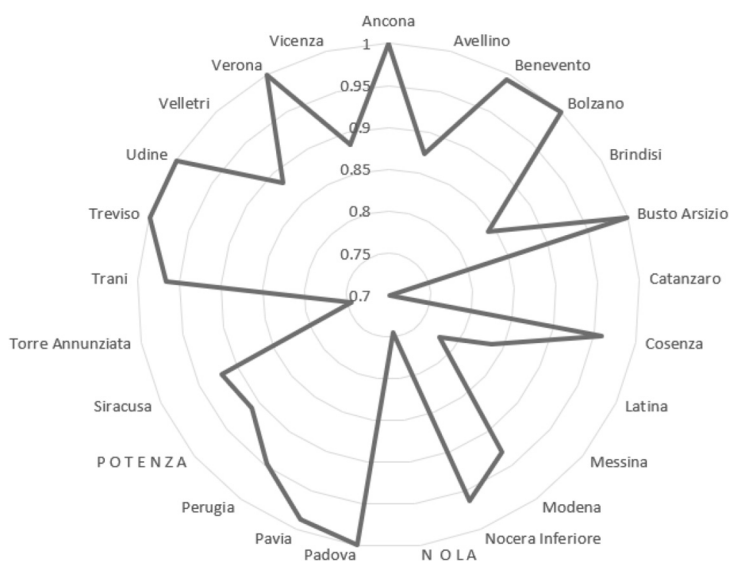
Le attività progettuali dell’Università Parthenope si inquadrano nel macro-ambito territoriale “4”, del quale fanno parte, oltre la Parthenope, l’Università degli Studi di Napoli Federico II (Capofila), l’Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli, l’Università degli Studi del Sannio, l’Università degli Studi del Molise, l’Università degli Studi “G. d’Annunzio”, l’Università degli Studi di Teramo. Sono inclusi nella Macroarea i distretti

giudiziari di Campobasso; L'Aquila; Napoli e Potenza. All'Università di Napoli Parthenope sono stati assegnati i Tribunali di Nola e Potenza.

L'individuazione del bechmark per i due tribunali summenzionati ha rappresentato un'attività preliminare del progetto. La letteratura prevalente per l'analisi delle performance¹ converge sull'utilizzo di modelli non parametrici, in particolare sulla Data Envelopment Analysis (nel seguito DEA)². L'analisi DEA condotta nell'ambito della ricerca è stata realizzata attraverso l'utilizzo di un numero limitato di variabili: numero dei giudici in servizio presso il tribunale; numero dei procedimenti sopravvenuti; numero dei procedimenti pendenti; numero dei procedimenti arretrati; numero dei procedimenti definiti; Disposition_Time; Clearance_Rate. Sono stati inoltre considerati venticinque tribunali 'affini' a Nola e Potenza per caratteristiche nell'ambito del cluster di appartenenza considerato.

Il modello DEA utilizzato per le simulazioni nell'analisi preliminare è di tipo output oriented ed ha evidenziato i risultati riportati nella seguente figura.

Figura 1 – output del modello DEA: valori dell'efficienza tecnica per tribunale



¹ C. CROCETTA (a cura di), *La situazione della giustizia in Italia. Analisi e prospettive*, FrancoAngeli, Milano, 2015; R. MARSELLI, *L'Efficienza tecnica dei distretti di Corte d'Appello italiani: aspetti metodologici, benchmarking e arretrato smaltibile*, Working Papers, 2004; E. NISSI, M. GIACALONE, C. CUSATELLI, *The Efficiency of the Italian Judicial System: A Two Stage Data Envelopment Analysis Approach*, Social Indicators Research (146), 2019.

² A. CHARNES, W.W. COOPER, E. RHODES, *Measuring the efficiency of decision making units*, in *European Journal of Operational Research*, 2(6), 1978.

Definito il framework iniziale, l'attenzione è stata posta all'ufficio del processo, inteso come cardine intorno al quale configurare gli interventi di riordino proposti nel presente volume. I contributi degli autori focalizzano dunque l'ufficio del processo secondo varie prospettive.

Gli autori, tutti collaboratori a vario titolo nell'ambito del progetto come assegnisti di ricerca e/o borsisti di ricerca, hanno sottomesso contributi che traggono origine dalle attività svolte sotto la supervisione scientifica dei seguenti colleghi referenti delle varie attività: Angelo Ciaramella, Luigi Lepore, Luigi Moschera e Antonella Rocca, ai quali va il nostro più sentito ringraziamento. Analogo ringraziamento è per i Presidenti dei Tribunali coinvolti, la dott.ssa Paola del Giudice del Tribunale di Nola, e il dott. Rosario Baglioni del Tribunale di Potenza, cui si aggiunge, per il Tribunale di Nola, il dott. Geremia Casaburi, per il sostegno e la collaborazione fornita anche attraverso i Magistrati, i Cancellieri e gli Operatori in servizio presso le sedi. Infine, un ringraziamento 'speciale' va a Claudio Quintano, professore Emerito della Parthenope, per la lusinghiera prefazione al volume.

PREFAZIONE

di *Claudio Quintano*

Il rapporto “La giustizia in Italia: efficienza del sistema e prospettive di riforma” coniuga diversi aspetti metodologici e di rassegna con alcuni risultati del progetto di ricerca “Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo ufficio per il processo per l’efficienza del sistema-giustizia”.

I contributi selezionati per la pubblicazione del volume colgono aspetti molto rilevanti dell’efficienza della giustizia in Italia. È noto che nel nostro Paese sia l’arretrato sia i tempi medi di svolgimento dei processi sono di molto superiori alla media europea, con conseguenze importanti sull’intero sistema economico. La letteratura ha fornito ampia evidenza della connotazione che assume l’efficienza della giustizia come fattore di competitività e di crescita economica. Contributi recenti hanno evidenziato sia che ad essere svantaggiate sono soprattutto le imprese di minori dimensioni – per le quali il costo crescente legato alla lunghezza dei processi finalizzati a rispettare i contratti e alla difesa dei diritti di proprietà sia diventato eccessivo – sia che le banche sono più propense ad erogare finanziamenti se la giustizia è in grado di garantire una maggiore protezione del credito.

I canali attraverso i quali la Commissione Europea sollecita una riforma strutturale del sistema della giustizia sono prima di tutto la “trasformazione digitale” (basata sull’utilizzo di tecnologie informatiche, sia in fase di gestione delle procedure che di supporto all’analisi dei dati) e, quindi, l’adozione di un nuovo modello organizzativo, in grado di collocare l’ufficio per il processo al centro dell’attività dei uffici giudiziari, come struttura di supporto al lavoro degli uffici giudiziari al fine di realizzare un processo di modernizzazione e di efficientamento del sistema giustizia nella sua interezza.

In questo scenario, il sistema universitario assume il non facile compito di proporre modelli sostenibili per migliorare la performance del settore giustizia. I contributi proposti nel presente rapporto evidenziano che, terminata l’estremamente dettagliata fase preliminare di ricognizione delle attività e

del modello organizzativo attualmente esistente, l'attenzione degli studiosi coinvolti nel progetto è stata posta (1) sull'analisi dei flussi di attività, dei carichi di lavoro e delle principali criticità relative all'espletamento della trattazione e della definizione delle cause, (2) l'identificazione delle possibili fonti di inerzia/resistenza, (3) la definizione delle specifiche architetture del sistema informatico di supporto alle attività dell'ufficio per il processo, (4) l'attivazione di gruppi di lavoro (Task Force) ben focalizzati sulle principali criticità e (5) l'individuazione di progetti stabili e continui per un significativo abbattimento dell'arretrato pendente e della durata dei processi. Vengono investigati sia il settore civile che quello penale, sebbene quest'ultimo presenti uno scenario con livello di complessità estremamente differente rispetto al civile, conseguentemente, ad esempio, al collegamento con le Procure in fase di indagine preliminare, oltre che al livello di informatizzazione significativamente differente.

Il rapporto evidenzia altresì che il progetto ha potuto fruire di competenze provenienti da vari ambiti scientifico disciplinari, prevalentemente giuridiche ma anche organizzative, statistiche ed informatiche. Questo connubio di competenze ha consentito la definizione di un modello organizzativo che oltre ad essere strutturato su una solida base giuridica ha anche potuto fruire di apporti in grado di focalizzare criticità specifiche. L'area statistica, ad esempio, si è spinta oltre gli indicatori tradizionalmente adoperati per la valutazione delle performance nel settore, investigando – grazie alle task force opportunamente costituite e all'impegno profuso dal personale dei Tribunali coinvolti – anche procedure quali le opposizioni ai decreti penali di condanna e i procedimenti interessati alla legge Pinto e particolarmente “vetusti” (ultra decennali). L'area informatica, in aggiunta, avendo rilevato alcune criticità riguardanti l'elaborazione e la gestione dei flussi dati delle sedi giudiziarie riconducibili ad una non elevata interoperabilità tra gli applicativi ministeriali, è intervenuta proponendo varie soluzioni, tra le quali è degno di menzione il dimostratore di intelligenza artificiale, in grado di supportare il reperimento e la gestione efficiente dei flussi informativi e automatizzare le procedure come l'identificazione dei temi ricorrenti, utilizzando dati dal Portale dei Servizi Telematici del Ministero della Giustizia – PST Giustizia.

Ritengo, dunque, che il rapporto raccolga contributi capaci di interessare sia il decisore pubblico, sia gli operatori del settore giustizia, sia gli studiosi interessati ad ulteriori approfondimenti, assumendo un questo modo una connotazione che consente al volume stesso di candidarsi come contributo positivo per migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, piuttosto che una connotazione riconducibile ad un semplice – seppur nobile – rapporto conoscitivo.

1. LA RAGIONEVOLE DURATA DEL PROCESSO E L'UFFICIO PER PROCESSO

di *Angelo Lerro**

1.1. Premessa

Negli anni, i tempi della giustizia in Italia hanno raggiunto risultati davvero allarmanti¹. Quando si tratta di giustizia, deve tenersi presente che la qualità del suo funzionamento ha conseguenze decisive sia sui diritti dei cittadini sia sulla capacità del sistema paese di risultare attraente per investitori nazionali e stranieri. La giustizia tocca, in sintesi, innumerevoli aspetti della vita privata della persona fisica nonché dello Stato in senso più ampio. Da qui, l'assunto che la qualità del sistema giustizia – anche, ma non soltanto, in termini di celerità della decisione giudiziale – può definirsi di cruciale importanza.

Il dibattito sull'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari ha radici risalenti nella storia della Repubblica italiana. La lentezza della giustizia italiana è riconducibile a più di un fattore scatenante, i quali, sommati fra loro, hanno portato alla creazione di un quadro con notevoli ombre. La non sempre elevata qualità della legislazione, la scarsità di risorse materiali e la carenza di personale degli uffici giudiziari, unitamente all'elevato numero di avvocati hanno condotto a una quasi paralisi del sistema, a sua volta tradottasi in una diffusa disistima da parte della cittadinanza nei confronti dello stesso, *in primis* in ragione delle sue note lungaggini.

Fra gli elementi che più incidono sui tempi della giustizia è possibile annoverare la cronica carenza di personale (togato e non togato), nonché una tendenziale arretratezza tecnologica e di risorse materiali degli uffici giudiziari.

Alla luce dei brevissimi spunti appena tratteggiati, è apparso opportuno soffermarsi sull'istituto dell'*ufficio per il processo*, premessi brevi cenni sul

* Angelo Lerro è dottore in Giurisprudenza e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (angelo.lerro001@studenti.uniparthenope.it).

¹ G. CHIARINI, *I tempi della giustizia civile in Italia*, in *Sole24ore*, 7 gennaio 2021.

principio della ragionevole durata del processo come previsto dall'art. 111, co. 2, Cost.

1.2. La ragionevole durata del processo *ex art. 111 Cost.*

Uno dei problemi più eclatanti e dibattuti dell'ordinamento italiano è certamente, come si accennava, la durata dei procedimenti giudiziari. Appare ormai consolidata la valutazione negativa sulle tempistiche della giustizia italiana sia da parte degli osservatori interni che da quelli sovranazionali.

La definizione di giustizia cui si fa riferimento coincide con la struttura dell'ordinamento giudiziario di cui perno è il processo, definibile alla stregua della «disciplina di forme e termini delle parti e del giudice»². Il procedimento giudiziario, infatti, è l'insieme delle procedure o degli atti compiuti da più soggetti davanti a un'autorità giudiziaria in applicazione della normativa vigente.

La questione dei tempi della giustizia italiana è stata oggetto di una lunga serie di pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo (CEDU)³ – organo del Consiglio d'Europa⁴ –, che in più occasioni⁵ ha condannato l'Italia a causa della durata dei processi, considerandola eccessiva e in quanto tale di per sé idonea a cagionare un danno alle parti processuali. Il fenomeno è tutt'altro che di recente osservazione: si pensi che le prime pronunce della Corte EDU aventi ad oggetto i tempi dei procedimenti giudiziari italiani risalgono addirittura agli anni Ottanta⁶.

² A. PROTO PISANI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il giusto processo civile*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 123, No. 10, 2000, pag. 1.

³ La Corte europea dei diritti dell'uomo, con sede a Strasburgo, è l'organo giurisdizionale volto ad assicurare il rispetto della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali da parte degli Stati contraenti. Sarà competente a giudicare *ex art. 32* della Convenzione «tutte le questioni riguardanti l'interpretazione e l'applicazione della Convenzione e dei suoi Protocolli». Potrà essere adita qualora siano esauriti i rimedi interni previsti dal diritto interno. Infatti uno Stato contraente, prima di essere chiamato a rispondere di un proprio illecito per violazione della Convenzione, ha la possibilità di porre termine alla violazione attraverso strumenti previsti all'interno del proprio ordinamento giuridico.

⁴ Organizzazione internazionale costituita nell'area europea nel 1949, attualmente comprende 46 Stati. Scopo dell'organizzazione – avente come pilastri la Corte EDU e il Consiglio d'Europa – è assicurare il rispetto dei diritti dell'uomo, della democrazia parlamentare e del primato del diritto.

⁵ La situazione critica in cui versa la giustizia italiana, tenuta ormai da tempo sotto controllo, e l'ampio spazio riservato a *le problème italien*.

⁶ Ci si riferisce a due note sentenze della Corte EDU, le quali risalgono rispettivamente al 10 dicembre 1982, *caso Foti e altri c. Italia* e al 25 giugno 1987, *caso Capuano c. Italia*.

Alla base delle pronunce della CEDU vi è la constatazione che il «perdurre della lunghezza» dei procedimenti giudiziari comporta la lesione dell'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali⁷, che contempla, *inter alia*, il diritto a ottenere un provvedimento giurisdizionale in un termine ragionevole.

Tale è considerata la gravità della situazione in cui versa la giustizia italiana, che essa viene percepita come una situazione ontologicamente incompatibile con i diritti fondamentali come protetti dalla Convenzione⁸.

Queste evidenze impongono riflessioni circa il rapporto fra la durata/tempo di un procedimento giudiziario e la qualità dello stesso. Tali interrogativi richiedono una differenziazione fra il tempo *nel* processo – definibile come il tempo dei termini e delle fasi processuali – e il tempo *del* processo⁹. Ebbene, ai fini del presente contributo, giova soffermarsi sulle questioni che afferiscono al c.d. tempo *nel* processo, inteso come quello spazio di tempo «separato dal normale ordinario e quotidiano divenire»¹⁰.

Il rapporto fra la durata di un procedimento giudiziario e la funzione giurisdizionale nel suo complesso non può essere valutato unicamente rispetto ai canoni della rapidità dell'esercizio della giurisdizione, ma richiede necessariamente un'operazione di bilanciamento fra la ragionevole durata del pro-

⁷ Art. 6: «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti. La sentenza deve essere resa pubblicamente, ma l'accesso alla sala d'udienza può essere vietato alla stampa e al pubblico durante tutto o parte del processo nell'interesse della morale, dell'ordine pubblico o della sicurezza nazionale in una società democratica, quando lo esigono gli interessi dei minori o la protezione della vita privata delle parti in causa, o, nella misura giudicata strettamente necessaria dal tribunale, quando in circostanze speciali la pubblicità possa portare pregiudizio agli interessi della giustizia. 2. Ogni persona accusata di un reato è presunta innocente fino a quando la sua colpevolezza non sia stata legalmente accertata. 3. In particolare, ogni accusato ha diritto di: (a) essere informato, nel più breve tempo possibile, in una lingua a lui comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico; (b) disporre del tempo e delle facilitazioni necessarie a preparare la sua difesa; (c) difendersi personalmente o avere l'assistenza di un difensore di sua scelta e, se non ha i mezzi per retribuire un difensore, poter essere assistito gratuitamente da un avvocato d'ufficio, quando lo esigono gli interessi della giustizia; (d) esaminare o far esaminare i testimoni a carico e ottenere la convocazione e l'esame dei testimoni a scarico nelle stesse condizioni dei testimoni a carico; (e) farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza».

⁸ F. RAIA, *La durata ragionevole dei processi nel dialogo tra giudici nazionali e Corte di Strasburgo*, in *Quaderni Costituzionali*, IV, 2004, pag. 699.

⁹ G. SORRENTI, *L'araba fenice dei ricorsi Pinto bis tra vecchi problemi e nuovi assetamenti normativi*, in *Politica del Diritto*, I-II, 2013, pag. 14.

¹⁰ G. SORRENTI, *op. cit.*, pag. 14.

cesso e gli altri principi costituzionali attinenti alle garanzie del giusto processo.

Pertanto, proprio alla luce di quanto sopra, deve leggersi l'art. 111, comma 2, introdotto con la novella costituzionale del 23 novembre del 1999 n. 2¹¹, a tenore del quale: «*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*».

Dalla lettura del testo deve osservarsi che il legislatore costituzionale non ha introdotto nell'ordinamento italiano il diritto a che ogni processo debba avere una durata ragionevole, ma si è "limitato" ad affidare al legislatore ordinario il compito di "assicurare" che il processo, inteso nella sua globalità, abbia una ragionevole durata¹².

Prima di delimitare i confini del principio della ragionevole durata del processo, per come previsto in Costituzione, occorre inquadrare, purché sinteticamente, le differenze intercorrenti fra la previsione costituzionale e il summenzionato art. 6 della Convenzione EDU, che al primo comma prevede: «*Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole ...*».

Sebbene entrambe le disposizioni abbiano chiaramente il fine di incidere sulla durata del procedimento giudiziario, esse differiscono sotto il profilo della configurazione della situazione giuridica che esse creano. Difatti, se la Convenzione riconosce un diritto del singolo all'ottenimento di un provvedimento giudiziario in tempi celeri, dimodoché il cittadino acquisisce la correlata pretesa a che il procedimento giudiziario di cui è parte si concluda in tempi ragionevoli, in Costituzione risulta centrale la dimensione oggettiva della disposizione, la quale è destinata in primo luogo ad orientare e indirizzare il legislatore ordinario. In quest'ultima accezione, la ragionevole durata del processo si configura come principio della buona amministrazione della giustizia¹³, alla luce del quale un *giusto processo* sembra potersi definirsi tale solo laddove il modello di ordinamento giudiziario risulti ispirato a «l'inderogabile principio dell'economia processuale»¹⁴.

¹¹ M. CECCHETTI, *La riforma dell'art. 111 Cost.: fra fonti preesistenti, modifica della Costituzione, diritto interpolare ed esigenze di adeguamento della legislazione ordinaria*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2008, pp. 1 e ss.

¹² M. CECCHETTI, *Giusto processo (Diritto costituzionale)*, in *Enciclopedia del diritto*, Appendice, V, Giuffrè, Milano, 2001, pp. 610-611.

¹³ V. GAROFOLI, *La durata ragionevole del processo (garanzia oggettiva) e la durata irragionevole del "processo breve" (garanzia soggettiva)*, in *Enciclopedia Treccani*, 2010.

¹⁴ G. OLIVIERI, *La «ragionevole durata» del processo di cognizione (qualche considerazione sull'art. 111, 2° comma, Cost.)*, in *Il foro italiano*, Vol. 123, n. 10, pag. 253-254.

È chiaro che lo scopo della norma costituzionale sia quello di introdurre in maniera esplicita¹⁵ nella costituzione italiana un riferimento all'efficienza della giurisdizione, che dovrebbe a sua volta tradursi nella capacità dell'ordinamento di raggiungere una definizione del procedimento giudiziario in tempi adeguati. Una corretta esegesi della disposizione, tuttavia, ne richiede una lettura organica nel contesto degli altri principi costituzionali in materia di esercizio della funzione giurisdizionale, tra cui annoveriamo il principio della predeterminazione legale del rito, principio del contraddittorio, del diritto di difesa, e la partita delle armi¹⁶.

Se è vero quanto detto, la ragionevole durata del processo deve trovare necessariamente la sua concretizzazione attraverso il bilanciamento e la ponderazione con gli altri principi costituzionali che regolano il *giusto processo*. Del resto, come si accennava, appare inopportuno, anzi incostituzionale, prendere in considerazione unicamente il canone della celerità del procedimento giudiziario a discapito dei complessivi fini della giustizia.

In questo senso, si ritiene che la Corte costituzionale, nei giudizi di legittimità costituzionale delle norme che regolano i processi, possa giudicare illegittime quelle disposizioni – o parti di esse – che prevedano termini eccessivamente lunghi o passaggi processuali inutili, non in senso assoluto, in quanto tali, ma solo laddove tali disposizioni non risultino operare in attuazione degli altri principi che regolano il processo¹⁷. Pertanto, deve escludersi che la Corte possa valutare la durata del singolo processo¹⁸.

Alla luce di quanto sopra, il principio della ragionevole durata del processo sembrerebbe avere un connotato di sussidiarietà rispetto agli altri principi che regolano l'esercizio della giurisdizione. Del resto, come si è osservato, il concetto di “ragionevole durata” prevede in sé già l'esistenza di un modello processuale, caratterizzato da determinati principi e garanzie¹⁹. In quest'ottica, la definizione della ragionevole durata del processo non esiste in sé e non può avere lo stesso contenuto in ogni ordinamento, ma dovrà

¹⁵ La Corte costituzionale con la sent. n. 388 del 1999 si era pronunciata in merito ad un'interpretazione dell'art. 24 Cost., secondo cui il diritto d'azione presente al comma 1 «*implica una ragionevole durata del processo, perché la decisione giurisdizionale alla quale è preordinata l'azione, promossa a tutela del diritto, assicura l'efficace protezione di questo e, in definitiva, la realizzazione della giustizia*».

¹⁶ G. SCARSELLI, *La ragionevole durata del processo civile*, in *Il Foro Italiano*, Vol. 126, No. 6, 2003, p. 127.

¹⁷ F. GAMBINI, *L'intrinseca debolezza del principio di ragionevole durata*, in *Giur. Cost.*, 2006, p. 446.

¹⁸ S. CHIARLONI, *Il nuovo art. 111 Cost. e il processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 2000, p. 1110.

¹⁹ P. FERRUEA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione giustizia*, FrancoAngeli, Milano, 2003.

considerarsi in riferimento allo specifico modello di ordinamento giudiziario preso in considerazione; modello che, a sua volta, è perimetrato dai principi costituzionali che lo regolano.

Ciò detto, possibili soluzioni all'annosa problematica della lunghezza dei procedimenti dovrebbero ricercarsi non tanto – e non solo – in una revisione delle norme che disciplinano le forme del processo, norme che sono espressione dei principi costituzionali di cui *supra*, ma anche e soprattutto in un maggior finanziamento del sistema giustizia, i cui motori sono, in ultima analisi, «uomini e cose»²⁰.

A ben vedere, infatti, l'eccessiva durata del processo dipende non tanto dalla disciplina processuale applicabile, ma piuttosto dalle strutturali carenze di risorse umane e materiali a disposizione dei singoli uffici giudiziari; del resto, maggiori sono le garanzie che il processo accorda alle parti, maggiori devono essere le risorse ad esso destinate²¹. Se ben si ragiona, quindi, la concretizzazione del principio della ragionevole durata del processo – come previsto in Costituzione – dovrebbe in primo luogo indirizzare il decisore politico sia alla presa in carico di nuovo personale (togato e non togato) sia al miglioramento delle risorse materiali a disposizione degli uffici giudiziari.

Alla luce di quanto detto, quand'è che la durata di un processo può definirsi irragionevole? Una risposta potrebbe leggersi nella legge 24 marzo 2001 n. 89, c.d. “Legge Pinto”, che reca disposizioni in merito alla «*Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell'art. 375 del Codice di procedura civile*».

La legge Pinto ha delineato un diritto ad un'equa riparazione per chiunque abbia subito un danno patrimoniale e non patrimoniale, da intendersi quale «danno morale soggettivo, correlato a turbamenti di carattere psicologico, quale conseguenza normale, ancorché non automatica e necessaria, della violazione del diritto alla ragionevole durata del processo»²² ex art. 6 CEDU²³ in conseguenza della eccessiva durata di un procedimento giudiziario.

²⁰ M. CECCHETTI, *op. cit.* pag. 611.

²¹ A. ANDRONIO, *Art. 111*, in *Commentario alla Costituzione*, R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), Torino, Utet, 2006, pp. 2115 ss.

²² A. CARDONE, *I diritti della sfera civile e la garanzia dei diritti – Diritti e doveri costituzionali*, in (a cura di) R. BIFULCO, M. BENVENUTI, *Trattato di diritto costituzionale*, Giappichelli, Torino, 2022, pp. 233-236.

²³ Cass. sent. n. 28501 del 200: «pur dovendo escludersi la configurabilità di un danno non patrimoniale *in re ipsa*, il giudice, una volta accertata e determinata l'entità della violazione relativa alla durata ragionevole del processo, deve ritenere sussistente il danno non patrimoniale ogniqualvolta non ricorrano, nel caso concreto, circostanze particolari che facciano positivamente escludere che tale danno sia stato subito dal ricorrente. Peraltro, la indennizzabilità del danno di cui si tratta non può essere esclusa sulla base del rilievo dell'esiguità della posta in gioco nel processo presupposto, in quanto l'ansia ed il patema d'animo conseguenti

L'azione si esercita tramite ricorso²⁴ da depositarsi presso la cancelleria della Corte d'appello territorialmente competente. Resistenti saranno, rispettivamente: il Ministero della Giustizia in caso di giudizi ordinari, il Ministero della Difesa per i giudizi militari, il Ministero dell'economia e finanze per i giudizi amministrativi e contabili²⁵.

All'art. 2, comma 2, della legge Pinto, il legislatore, come si diceva, ha previsto un diritto ad un'equa riparazione e non un diritto ad un risarcimento integrale del danno.

I criteri con cui il giudice, in applicazione della legge, verifica l'esistenza di un danno sono quelli utilizzati dalla CEDU: la complessità del caso²⁶, il comportamento delle parti e del giudice del procedimento, nonché quello di ogni altra autorità chiamata a concorrervi o comunque a contribuire alla sua definizione.

All'art. 2, comma 2 bis, la legge prevede che in ogni caso si debba ritenere ragionevole la durata del procedimento quando non abbia ecceduto le seguenti soglie temporali:

- 3 anni per i procedimenti di primo grado;
- 2 anni per i procedimenti di secondo grado;
- 1 anno per il giudizio di legittimità;
- 3 anni per i procedimenti di esecuzione forzata (i procedimenti di esecuzione devono essere considerati distintamente rispetto al procedimento di cognizione, di conseguenza i termini devono essere sommati)²⁷;
- 6 anni per le procedure concorsuali.

In ogni caso, il termine ragionevole è rispettato se il giudizio viene definito in modo irrevocabile in un tempo non superiore a 6 anni²⁸.

alla pendenza del processo si verificano anche nei giudizi in cui la posta in gioco è esigua, onde tale aspetto può avere solo un effetto riduttivo dell'entità del risarcimento, ma mai escluderlo totalmente».

²⁴ Sottoscritto da un difensore munito di procura speciale, contenente gli elementi di cui all'art. 125 c.p.c.

²⁵ A. IERMANO, *La ragionevole durata del processo nell'ordinamento europeo e italiano*, Tesi di Dottorato Università di Salerno anno 2010/2011. pag. 72.

²⁶ In particolare, sul punto, Cass. civ., sez. I, sent., n. 23047 del 2007,.: «in relazione ai criteri di accertamento della violazione del termine ragionevole del processo, di cui all'art.2 della legge n. 89 del 2001, il mero riferimento alla complessità del "petitum", senza ulteriori notazioni sulla vicenda processuale, non basta ad evidenziare una particolare "complessità del caso", espressa dalla consistenza dei temi su cui il giudice deve svolgere attività istruttoria e decisoria, e non consente l'individuazione di specifiche circostanze che abbiano richiesto un'istruttoria lunga e complessa sotto il profilo quantitativo o qualitativo, in concreto giustificando la maggior durata del giudizio».

²⁷ Cass., SS.UU., sent. n. 6312 del 2014,

²⁸ Art. 2, comma 2-ter, l. n. 89 del 2001.

Si tenga presente che, in ogni caso, in sede di giudizio per l'equa riparazione dei danni conseguenti alla lesione del principio della ragionevole durata del processo non è consentito operare alcun sindacato sul merito del giudizio di riferimento. Pertanto, l'accertamento «esula ogni indagine sulla necessità, opportunità e legittimità delle attività processuali compiute nel giudizio della cui ragionevole durata si controverte»²⁹.

Dunque, il procedimento giudiziario si può ritenere di durata irragionevole solo laddove abbia superato i parametri temporali indicati all'art. 2, comma 2 bis, e valutando la durata del procedimento giudiziario in base ai criteri dell'art. 2, comma 2.

Per quanto concerne la determinazione del *quantum* di equa riparazione, la liquidazione è condotta non già in base alla durata complessiva del processo, bensì unicamente con riferimento al lasso di tempo che oltrepassa la plausibile durata³⁰. Come precisato dalla Cassazione³¹, la plausibile durata deve considerarsi in base alle specifiche caratteristiche del processo, attraverso l'ottenimento di una visione generale e complessiva del procedimento³².

Secondo le regole ordinarie, l'onere probatorio in relazione alla sussistenza del danno asseritamente subito grava sul ricorrente; infatti, la normativa di riferimento non prevede, quale conseguenza della lesione del diritto ad una ragionevole durata del processo, una multa o una pena privata, ma, appunto, un'equa riparazione, la quale può ritenersi dovuta soltanto all'esito dell'accertamento dell'*an* del danno patrimoniale e/o non patrimoniale derivato dalla irragionevole durata del procedimento giudiziario³³.

Per quanto concerne la quantificazione dell'indennizzo in caso di accoglimento della domanda, la stessa è da operarsi a norma dell'art. 2056 c.c. sia sotto il profilo del danno emergente sia in termini di lucro cessante. Ai sensi dell'art. 3, comma 7, l'importo dovuto a titolo di equa riparazione in favore di coloro che abbiano esperito la relativa domanda debba essere erogato solo limitatamente alle somme disponibili destinate. Su questa previsione, si registra un atteggiamento latitante della giurisprudenza; si segnala, tuttavia, un'interessante pronuncia del TAR Brescia del 2012³⁴ che ha sta-

²⁹ Cass. civ., sez. I, sent., n. 24971 del 2011.

³⁰ A. IERMANO, *op. cit.*, pag. 74.

³¹ Cass. civ., sez. I, sent. n. 15003 del 2011.

³² P.L. CARBONE, *Applicazioni della legge Pinto sulla ragionevole durata del processo*, in *Danno e responsabilità*, 2002, 4, pp. 448 e ss. R. CONTI, *La ragionevole durata del processo fra giudizio di merito, esecuzione e ottemperanza*, in *Danno e responsabilità*, 2010, 7, pp. 717 e ss.

³³ E. FALLETTI, *Il dibattito sulla ragionevole durata del processo tra la Corte europea dei diritti dell'uomo e lo Stato italiano*, in *Revesta de Juris*, 2006, n. 101, pag.

³⁴ TAR Brescia sent. 2012 n. 214.

tuito che la mancanza di risorse finanziarie non può costituire un valido motivo per non onorare un debito riconosciuto giudizialmente, e ha di conseguenza ritenuto di disapplicare l'art. 3 della legge n. 89 del 2001.

Sul punto, è intervenuta anche la Corte costituzionale con sentenza del 2015 n. 157. Pronunciandosi sul significato dell'art. 3, comma 7, della legge n. 89 del 2001, nel parte in cui parrebbe limitare il conferimento delle somme dovute solo limitatamente alla presenza di risorse sufficienti, il Giudice della leggi ha escluso che «l'esaurimento dei fondi destinati (in bilancio dell'amministrazione erogante) al pagamento degli indennizzi in questione, escluda in via definitiva l'adempimento dei giudicati di condanna ex l. n. 89 del 2001, con riguardo ai quali non vi siano al momento risorse disponibili. Comporta bensì unicamente che, in conseguenza di quella attuale indisponibilità, il pagamento degli indennizzi di che trattasi sia differito al momento in cui sia ripristinata la disponibilità delle correlative risorse, ed avvenga, quindi, in ritardo rispetto alla data di intervenuta definitività del titolo»³⁵.

In ultima analisi, la legge Pinto ha certamente il merito di aver introdotto criteri e parametri per la quantificazione dell'irragionevole durata del processo. Tuttavia, appare opportuno evidenziare che la legge non ha previsto alcunché in termini di accelerazione della durata del procedimento, essendo le sue disposizioni volte esclusivamente a introdurre nell'ordinamento italiano uno strumento di tutela per il cittadino vittima delle lungaggini del processo. Come si è giustamente sottolineato³⁶, l'introduzione normativa è stata in qualche modo obbligata dalla giurisprudenza della CEDU³⁷, che si era in

³⁵ La Corte ha poi continuato il ragionamento «A tal riguardo, le sezioni unite della Corte di cassazione hanno anche da ultimo ribadito, con sentenza 19 marzo 2014, n. 6312, come il ritardo nel pagamento delle somme dovute in base a titolo esecutivo ai sensi della L. n. 89 del 2001 non possa trovare rimedio nella legge medesima, né dar quindi diritto ad un'ulteriore equa riparaazione commisurata all'entità del ritardo. Le stesse sezioni unite hanno contestualmente, per altro, dubitato che la corresponsione degli interessi (dal giorno della mora debendi a quello del saldo) costituisca rimedio, al ritardo nel pagamento dell'indennizzo per violazione del termine ragionevole del processo, esaustivo e compatibile con il precetto di cui all'art. 6, paragrafo 1, della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con L. 4 agosto 1955, n. 848, come interpretato dalla Corte di Strasburgo. Atteso che, per quest'ultima, il ritardo, nella realizzazione del diritto all'indennizzo suddetto, darebbe luogo ad un ulteriore "danno non patrimoniale", per violazione dell'autonomo "diritto del soggetto creditore all'esecuzione delle decisioni interne esecutive": danno che andrebbe, come tale, a sua volta risarcito. Ciò premesso, hanno, però, poi concluso quelle sezioni unite che "la scelta – tra le molteplici possibili – del rimedio effettivo a tale ritardo" non possa essere demandata alla Corte costituzionale, ma resti, invece, "attribuita anche dalla stessa Convenzione europea all'ampia discrezionalità del legislatore».

³⁶ G. SORRENTI, *op. cit.*, pag. 15. Dove evidenza che l'art. 46, par. 1, CEDU, impegna gli Stati all'esecuzione delle pronunce adottate della Corte EDU.

³⁷ Corte EDU, sent. 26 ott. 2000, *caso Kudla c. Polonia*.

precedenza pronunciata sulla lesione dell'art 13 della Convenzione – norma che prevede l'obbligo per gli stati firmatari di prevedere rimedi interni per la tutela dei diritti previsti dalla Convenzione³⁸ –, stigmatizzando il vuoto di tutela in passato riscontrabile nell'ordinamento italiano sotto il profilo dei rimedi interni alle violazioni dell'art. 6 della Convenzione.

Pertanto, la *ratio* della norma è quella di dotare il cittadino di uno strumento interno contro lo Stato-amministrazione, quando questo risulti inadempiente rispetto al diritto alla ragionevole durata del processo come previsto dall'art. 6 della CEDU. Inadempimento dello Stato che si sostanzia nella mancata organizzazione di strutture interne idonee ed efficaci a garantire una ragionevole ed equa durata dei processi³⁹.

In conclusione, la legge Pinto non fa altro che mettere in evidenza (ancor di più) il cronico problema dell'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari in Italia, senza però apportare migliorie alla macchina della giustizia italiana. Migliorie che si ritiene debbano consistere, in attuazione del principio della ragionevole durata del processo *ex art.* 111, comma 2, Cost., innanzi tutto nel potenziamento delle risorse a disposizione degli uffici giudiziari.

1.3. L'ufficio per il processo: origine ed evoluzione

Qualche aspettativa, sotto il profilo della concreta idoneità ad incidere sulla durata delle tempistiche processuali, è stata destata dall'istituzione dell'Ufficio per il processo.

Nel panorama comparatistico molteplici sono gli esempi di strutture, poste all'interno degli uffici giudiziari, volte ad assistere il giudice nell'esercizio della funzione giurisdizionale. In molti ordinamenti, infatti, il giudice è affiancato da funzionari – i quali possono avere un grado di specializzazione variabile –, che svolgono per conto dello stesso compiti «non riconducibili allo *ius dicere* strettamente inteso»⁴⁰.

Le possibili mansioni affidate a tali funzionari sono ritagliate intorno a quelle tipiche del giudice, fra le quali figurano l'ascolto delle parti e dei loro

³⁸ Articolo 13 della Convenzione – Diritto a un ricorso effettivo «Ogni persona i cui diritti e le cui libertà riconosciuti nella presente Convenzione siano stati violati, ha diritto a un ricorso effettivo davanti a un'istanza nazionale, anche quando la violazione sia stata commessa da persone che agiscono nell'esercizio delle loro funzioni ufficiali».

³⁹ M. PINTO, *Equa riparazione per irragionevole durata del processo: la prospettiva del legislatore*, in *I diritti dell'uomo, cronache e battaglie*, 2001, pp. 23 ss.

⁴⁰ S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio per il processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, Testo dell'intervento svolto il 20 luglio 2021 presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'università di Napoli Federico II, pag. 261 e ss.

difensori, l'assunzione di prove testimoniali e l'assunzione di prove, nonché – ovviamente – l'attività di decisione strettamente intesa.

La figura del funzionario-assistente varia fra i vari ordinamenti sia sotto il profilo delle modalità di collaborazione fra il funzionario e il giudice sia in ragione delle modalità di selezione dello stesso. Ebbene, se in alcuni modelli organizzativi il funzionario è assunto in pianta stabile all'interno dell'ufficio giudiziario, in altri sistemi questi è strettamente legato alla permanenza nell'ufficio giudiziario del giudice affidatario, il quale il più delle volte ha scelto il funzionario personalmente. Si osservano sistemi in cui il lavoro del funzionario è direttamente impartito dal magistrato di riferimento e sistemi in cui il funzionario è posto a supporto del presidio giudiziario inteso nel suo insieme⁴¹. Tale sintetica differenziazione consente di individuare modelli di ufficio “per il giudice” e uffici “per il processo”.

Fra i vari esempi che lo strumento comparatistico permette di analizzare, in primo luogo pare opportuno concentrarsi sulla figura *assistente juridico* presente nell'ordinamento giudiziario brasiliano. L'*assistente juridico*, che collabora con il magistrato all'espletamento delle sue attività giurisdizionali, è scelto *intuitu personae* dal giudice (d'appello) con il quale instaura un rapporto bilaterale; infatti, nomina e revoca del funzionario dipendono soltanto dal magistrato⁴². Simile è la figura degli *juristes assistants* (Francia), i quali, benché selezionati tramite procedure amministrative, lavorano sotto la direzione del magistrato a cui sono affidati, con il quale sono legati da un rapporto di natura esclusiva⁴³.

In direzione opposta si posiziona la figura del *Rechtspfleger* (Germania), al quale sono affidate funzioni di sostituzione del giudice⁴⁴, scelto fra soggetti i titolari di apposita qualifica ottenuta termine di un corso specializzato della durata di tre anni⁴⁵.

In ultimo, particolarmente interessante è la figura degli *assistant-lawyer* presso la CEDU, reclutati mediante concorso pubblico e parti di un contratto a tempo determinato, che sono incardinati all'interno delle varie Sezioni della Corte. Gli *assistant-lawyer* svolgono attività che spaziano dalla redazione di progetti di decisione all'esame dell'ammissibilità dei ricorsi pro-

⁴¹ M.L. GUARNIERI, *La morfologia dell'Ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto Upp nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, in www.Judicium.it, 6/2023.

⁴² F. AULETTA, *L'Ufficio per il processo*, in *DPCleC*, 2021, 3.

⁴³ M.L. GUARNIERI, F. BARBIERI, *Il nuovo ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *Giustizia insieme*, 6/2022.

⁴⁴ In particolare, la sostituzione del giudice avviene nei settori della giurisdizione volontaria, procedure esecutive, monitorie e concorsuali.

⁴⁵ S. BOCCAGNA, *op. cit.*

mossi presso la Corte, passando per la produzione di report di comunicazione⁴⁶.

Oltre al caso tedesco, nei casi citati il funzionario-assistente svolge ruoli di natura preparatoria⁴⁷ all'espletamento dell'attività giudiziaria decisoria, che è affidata in esclusiva al giudice.

In questo contesto, il sistema giudiziario italiano si è dotato di un "ufficio", analogo alle citate esperienze straniere, solo attraverso l'art. 50 del decreto-legge n. 90 del 2014, che ha istituito presso le corti d'appello e i tribunali ordinari strutture organizzative – denominate ufficio per il processo – al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed un più efficiente impiego di moderne tecnologie.

L'ufficio per il processo, inizialmente, era composto da giudici ausiliari (presso le corti d'appello), giudici onorari (presso i tribunali) personale di cancelleria e tirocinanti che svolgevano presso i corrispondenti uffici giudiziari il tirocinio formativo.

Dal punto di vista organizzativo, l'ufficio per il processo si inserisce all'interno del già strutturato sistema giudiziario, organizzato secondo sezioni giudicanti al vertice della quali si pone il presidente di sezione, concepito come «co-garante dell'esistenza e del funzionamento dei mezzi a supporto dell'attività dei colleghi magistrati»⁴⁸.

Per diminuire i tempi della giustizia, il legislatore aveva immaginato di affidare un ruolo centrale nell'ufficio per il processo ai magistrati onorari, i quali venivano integralmente inseriti all'interno della struttura dell'ufficio per il processo, prevedendo che ogni ricorso al supporto della magistratura onoraria dovesse avvenire mediante percorsi «normati, strutturati e tabellari»⁴⁹ dentro l'ufficio per il processo»⁴⁹.

Tale ruolo della magistratura onoraria è stato poi confermato dal decreto legislativo n. 116 del 2017⁵⁰, in base al quale le funzioni dei giudici onorari avrebbero dovuto essere principalmente concentrate sulla riduzione dei tempi della giustizia tramite la struttura dell'ufficio, potendo gli stessi essere affidatari di procedimenti civili e penali soltanto in casi limitati⁵¹.

⁴⁶ F. DE SANTIS DI NICOLA, *Addetti al nuovo ufficio per il processo (artt. 11 ss D.L. n. 80 del 2021) vs assistant lawyers presso la Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo: due modelli a confronto*, in www.ildirittoprocessualecivile.it, 3/2021, pp. 1 ss.

⁴⁷ Fra le varie attività si possono annoverare ricerca giuridica, predisposizione di schede con sintesi del caso etc.

⁴⁸ R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Questione giustizia*, 2020.

⁴⁹ R. BRACCIALINI, *op. cit.*

⁵⁰ Previsione che mirava ad una riforma organica della magistratura onoraria.

⁵¹ Art. 9 decreto legislativo n. 116 del 2017.

Ruolo certamente rilevante era stato immaginato all'interno dell'ufficio per il processo anche per i tirocinanti – figura introdotta dall'art. 37 della legge 111 del 2011 e dalla successiva modificazione previste dal decreto-legge 69 del 2013⁵² –, i quali però allo stesso tempo rimanevano assegnati a un singolo magistrato affidatario all'interno di un rapporto di scambio formazione-lavoro.

Pertanto, è possibile notare che l'intento del legislatore era quello di creare una «struttura organizzativa»⁵³ interna del tribunale, a supporto di uno o più giudici, composta da soggetti con funzioni giurisdizionali (magistrati onorari) e soggetti con funzioni co-giurisdizionali (tirocinanti)⁵⁴.

Tale struttura organizzativa, per dirla con le parole del CSM, avrebbe dovuto introdurre «definitivamente la modalità di lavoro in squadra nel mondo della giustizia, con unità organizzative non individuali ma composte da più soggetti che condividono obiettivi comuni nell'espletamento delle rispettive funzioni, sia a supporto del giudice sia al fine di migliorare, tutti insieme, i tempi e la qualità del servizio giustizia»⁵⁵.

L'articolazione interna in parola avrebbe dovuto perseguire lo scopo, attraverso il supporto alle attività del magistrato, di potenziare l'efficienza dei processi e migliorare l'organizzazione degli uffici giudiziari⁵⁶ mediante la forma di leale cooperazione fra l'ufficio e il magistrato⁵⁷, potenziando complessivamente le *performance* della macchina giustizia sul piano qualitativo e quantitativo (durata) in applicazione del dettato costituzionale in tema di ragionevole durata del processo. Obiettivi che si sarebbero dovuti ottenere attraverso "l'isolamento" dell'attività del giudice alle sole funzioni propriamente *decidendi*⁵⁸.

A ben vedere, seppur ispirate da intenti pregevoli, le iniziative sin qui riepilogate hanno condotto ad esiti ben al di sotto delle aspettative. L'organizzazione degli uffici per il processo nei singoli uffici giudiziari è rimasta essen-

⁵² Art. 73 del decreto-legge n. 69 del 2013.

⁵³ G. FINOCCHIARO, *Dei tirocini formativi e dell'«ufficio per il processo»*, *Rivista di diritto processuale*, 2013.

⁵⁴ M.L. GUARNIERI, *op. cit.*

⁵⁵ CSM che, con risoluzione del 18 giugno 2018, ha pubblicato l'esito del monitoraggio sulla istituzione e sul funzionamento dell'Ufficio per il processo negli Uffici giudiziari, con l'obiettivo di verificare le potenzialità dell'utilizzo della magistratura onoraria, alla luce dell'entrata in vigore del d.lgs. 116/2017.

⁵⁶ F. BARBIERI, *op. cit.*

⁵⁷ R. BRACCIALINI, *op. cit.*

⁵⁸ M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in *Rivista di diritto processuale*, 2022, pag. 182.

zialmente sulla carta, mancando di «adeguatezza operativa»⁵⁹. L'esperienza di questi anni ha dimostrato che i componenti dell'ufficio per il processo (in particolare tirocinanti e giudici onorari) hanno continuato a svolgere le medesime funzioni che ricoprivano precedente all'entrata in vigore della legge istitutiva dell'ufficio per il processo, che pertanto è restata lettera morta.

A conferma di ciò, i diversi membri dell'ufficio per il processo hanno continuato ad operare nella propria precedente sfera di competenza; particolarmente emblematico è il caso dei magistrati onorari, i quali, *more solito*, hanno continuato ad operare principalmente quali diretti affidatari di singoli procedimenti. A questo deve aggiungersi che l'istituzione dell'ufficio non ha comportato alcun incremento delle risorse a disposizione degli uffici giudiziari, che hanno quindi continuato a disporre delle medesime risorse. L'ufficio per il processo è rimasto, quindi, per lungo tempo una struttura interna agli uffici giudiziari inidonea a migliorare le *performance* degli stessi.

In tale contesto, è intervenuto il PNRR e le relative riforme finalizzate all'ottenimento dell'erogazione dei fondi destinati dal piano *Next Generation EU*.

In tema di giustizia e ordinamento giudiziario, il PNRR italiano persegue obiettivi c.d. *orizzontali*, in quanto ritenuti potenzialmente idonei, se raggiunti, a beneficiare diversi settori. Pietra angolare dell'intervento del legislatore post-pandemico è proprio la finalità di intervenire drasticamente sul tempo del processo (nell'accezione di cui *supra*), cui risponde la fissazione dei seguenti *target* da conseguirsi entro il 2026:

- l'abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio;
- l'abbattimento dell'arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio;
- la riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili e del 25% della durata dei procedimenti penali.

Tali obiettivi si inseriscono nel quadro di un programma di *performance* quantitativo e qualitativo sul quale vigilerà la Commissione europea⁶⁰. In aggiunta, per tutto il periodo di attuazione del PNRR, i singoli uffici giudiziari, proprio attraverso i singoli uffici per il processo (di cui si dirà a breve), sono chiamati a realizzare un monitoraggio sull'eventuale creazione di nuovo arretrato. Il monitoraggio dell'arretrato sarà svolto attraverso l'utilizzo delle

⁵⁹ L. GENTILE, *Assunzione, inquadramento, e mansione degli addetti all'ufficio per il processo*, in *www.ilforo.it*, V, 2022, pag. 1.

⁶⁰ Circolare ministeriale Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Avvio progetto Ufficio per il processo – Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione.

statistiche del ministero della giustizia che si baseranno sui criteri indicati dalla CEPEJ, European Commission for the Efficiency of Justice⁶¹.

Mirando, come si è visto, *in primis* alla riduzione della durata dei procedimenti giudiziari, il PNRR interviene in direzione del rafforzamento dell'ufficio per il processo mediante l'assunzione di nuove risorse professionali, considerando tale misura fra quelle in assoluto più idonee a diminuire i tempi della giustizia⁶².

Con decreto-legge n. 80 del 2021, il Governo ha quindi predisposto l'assunzione di circa 13.000 funzionari per l'ufficio per il processo, reclutati con contratti a tempo determinato della durata di tre anni⁶³. Tali funzionari, aventi perlopiù formazione giuridica (non mancando, tuttavia, anche professionalità con formazione informatica, economica e statistica), si sono aggiunti ai tirocinanti, al personale di cancelleria, ai giudici onorari e ausiliari già componenti l'ufficio per il processo.

Le mansioni attribuite ai funzionari addetti all'ufficio per il processo, riportate nell'allegato II al d.l. n. 80/2021⁶⁴, consistono, in estrema sintesi, in attività di:

- studio dei fascicoli;
- supporto al giudice nel compimento di attività pratico/materiali di facile esecuzione⁶⁵;
- predisposizione di bozze di provvedimenti giudiziari di minore complessità;
- tracciamento della documentazione prodotto dalle parti;
- organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo;
- ricerca di carattere giurisprudenziale e dottrinale su questioni segnalate dal giudice.

A queste mansioni tipicamente co-giurisdizionali, dirette in maniera esclusiva alla riduzione dell'arretrato⁶⁶, si affiancano anche funzioni di carattere trasversale come la predisposizione e l'aggiornamento di banche dati

⁶¹ Commissione per l'efficienza della giustizia (*European Commission for the Efficiency of Justice – CEPEJ*), istituita nel 2002, è un organo volto al miglioramento della qualità e dell'efficienza dei sistemi giudiziari degli Stati membri.

⁶² M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Questione Giustizia*, 2021, pag. 6.

⁶³ G. REALI, *L'ufficio per il processo*, in *Lavoro, Diritti, Europa. Rivista nuova del diritto del lavoro*, 3/2021, pag. 10.

⁶⁴ Contenente misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni, funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza per l'efficienza della giustizia.

⁶⁵ Come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti, mediante il controllo delle notifiche e il rispetto dei termini.

⁶⁶ G. REALI, *op. cit.* pag. 11.

inerenti alla giurisprudenza dell'ufficio giudiziario, nonché nel compimento di rilevazioni di natura statistica necessarie al monitoraggio delle prestazioni del tribunale.

Dal seppur sintetico elenco di mansioni attribuite ai funzionari, si può in ogni caso comprendere che la nuova figura svolga tutte quelle attività poste prima e dopo il momento decisorio, che continua a competere in via esclusiva al magistrato⁶⁷.

La lettura della circolare ministeriale rubricata “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” consente di apprezzare la natura camaleontica di tali figure, “abilitate”, come si è accennato, a svolgere numerose e diversificate mansioni. La previsione punta proprio a permettere al funzionario di calarsi al meglio nelle specificità della realtà dell'ufficio giudiziario presso cui viene reclutato.

Per come descritto, l'ufficio per il processo italiano si delinea, pertanto, come una struttura potenzialmente destinata ad incidere sensibilmente sulle tempistiche della giustizia italiana, sulla falsariga degli omologhi uffici presenti nei diversi ordinamenti cui si è accennato sopra. L'elevato numero di funzionari e le mansioni ad essi attribuite sembrerebbero in grado di superare l'intrinseca debolezza dell'ufficio per il processo per come era originariamente strutturato; il “nuovo” ufficio – qualora i funzionari fossero confermati anche nei prossimi anni – potrebbe effettivamente sgravare il giudice da un gran numero di incombenze giuridico-amministrative, consentendogli di concentrare il proprio lavoro sulla fase decisoria, con esiti potenzialmente molto positivi in termini e di qualità dei provvedimenti e di rapidità nella conclusione dei procedimenti.

1.4. Conclusioni

L'abnorme durata dei procedimenti giudiziari nell'ordinamento italiano appare questione tutt'altro che marginale. Come rilevato dalla relazione finale sullo stato della giustizia adottata dalla Cassazione a conclusione dell'anno 2022⁶⁸, nonostante qualche timido miglioramento, la strada da percorrere per ridurre in misura drastica i tempi della giustizia appare ancora decisamente in salita.

⁶⁷ M.L. GUARNIERI, *op. cit.* pp. 8 e ss.

⁶⁸ https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Cassazione_Relazione_2023.pdf.

Dall'analisi, oggetto del presente contributo, è apparso come la questione della lungaggine della giustizia italiana sia un problema storico dell'ordinamento italiano. L'introduzione nell'art. 111, comma 2, Cost. di una specifica locuzione riferita alla ragionevole durata del processo risulta di indubbia importanza. Previsione costituzionale che dovrebbe orientare l'azione del legislatore ordinario, imponendogli di bilanciare i principi del giusto processo con l'efficienza processuale.

Il principio, però, pare in una posizione di sussidiarietà rispetto agli altri principi costituzionali che regolano il procedimento giudiziario. Infatti, la ragionevole durata del processo deve considerarsi rispetto al modello costituzionale di riferimento. In questo senso, potrà ragionarsi di eccessiva durata del processo solo quando tutti i principi costituzionali legati al giusto processo siano stati già applicati e garantiti.

In considerazione di quanto detto, si ritiene che il miglioramento delle *performance* del sistema giustizia italiano e l'attuazione del principio della ragionevole durata del processo trovino come strumenti privilegiati, non tanto la modifica sostanziale delle norme che regolano il processo, quanto il reclutamento di personale e l'ammodernamento degli uffici giudiziari.

In questo senso, il "nuovo" ufficio del processo appare uno strumento davvero interessante: a chi scrive sembra, infatti, che le risorse reclutate, ancor di più se stabilizzate, potrebbero contribuire notevolmente a oliare gli ingranaggi della macchina giustizia, consentendo ai magistrati di dedicare maggior tempo alla fase strettamente decisoria e esonerandoli dalla svolgimento di attività co-giurisdizionali agevolmente delegabili.

Da qui, si ritiene che, oltre a ottimizzare i tempi della decisione, il reclutamento di tali funzionari potrebbe indirettamente comportare anche un miglioramento sul versante della qualità delle decisioni.

La ragionevole durata del processo – sia come configurata nella Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali sia come prevista dall'art. 111, comma 2, Cost. – orienta, infatti, il legislatore e l'esecutivo, incaricandoli in primo luogo di investire risorse economiche sulla giustizia; risorse investibili non soltanto nel reclutamento di nuovi magistrati, ma anche nella stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo.

2. LE SFIDE DEL SISTEMA GIUDIZIARIO ITALIANO: IL NUOVO UFFICIO PER IL PROCESSO E LA DIGITALIZZAZIONE

di *Ignazio Ciniglio*^{*}, *Serena Concilio*^{**}, *Rita Mazzeo*^{***},
Maria Giovanna Napoli^{****}, *Raffaele Clemente Petrella*^{*****},
Rosa Staiano^{*****}, *Giuseppe della Pietra*^{*****}, *Luigi Lepore*^{*****},
Paolo Mazzocchi^{*****}, *Antonella Rocca*^{*****}

^{*} Ignazio Ciniglio è dottore in Economia del Mare e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali e Quantitativi dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: ignazio.ciniglio@gmail.com).

^{**} Serena Concilio è dottoressa in Scienze Statistiche e Attuariali e, nell'ambito del progetto, titolare di un assegno di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali e Quantitativi e dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: serena.concilio@gmail.com).

^{***} Rita Mazzeo è dottoressa in Giurisprudenza e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: ritamazzeo1997@gmail.com).

^{****} Maria Giovanna Napoli è dottoressa in Giurisprudenza e, nell'ambito del progetto, titolare di un assegno di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: napolimariagiovanna@gmail.com).

^{*****} Raffaele Clemente Petrella è dottore in Scienze Statistiche e Attuariali e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali e Quantitativi dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: raffaeleclemente.petrella@gmail.com).

^{*****} Rosa Staiano è dottoressa in Giurisprudenza e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: rossella.staiano96@gmail.com).

^{*****} Giuseppe della Pietra è Professore ordinario di Procedura civile, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Parthenope (e-mail: giuseppe.della.pietra@uniparthenope.it).

^{*****} Luigi Lepore è Professore ordinario di Economia aziendale, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Parthenope (e-mail: luigi.lepore@uniparthenope.it).

^{*****} Paolo Mazzocchi è Professore associato di Statistica economica, Dipartimento di Studi Aziendali e Quantitativi, Università degli Studi di Napoli Parthenope (e-mail: paolo.mazzocchi@uniparthenope.it)

^{*****} Antonella Rocca è Professore associato di Statistica economica, Dipartimento di Studi Aziendali e Quantitativi, Università degli Studi di Napoli Parthenope (e-mail: antonella.rocca@uniparthenope.it)

2.1. Introduzione

Alla crisi pandemica e alla conseguente recessione economica l'Unione Europea ha risposto con il “*Next generation EU*” (d'ora in poi, NGEU), lo strumento di erogazione di fondi per il rilancio dell'economia a cui gli Stati membri possono attingere previa pianificazione controllata di riforme e azioni idonee al perseguimento di precisi obiettivi.

Per l'Italia il NGEU rappresenta un'importante opportunità di sviluppo e di modernizzazione, specialmente per la sua Pubblica Amministrazione e per il suo sistema produttivo.

Con il suo Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), l'Italia è divenuta prima beneficiaria, in valore assoluto, dei due principali strumenti del NGEU: il Dispositivo per la Ripresa e Resilienza (RRF) e il Pacchetto di Assistenza alla Ripresa per la Coesione e i Territori d'Europa (REACT-EU). Il solo RRF garantisce risorse per 191,5 miliardi di euro, da impiegare nel periodo 2021-2026, delle quali 68,9 miliardi sono sovvenzioni a fondo perduto. L'Italia intende utilizzare appieno la propria capacità di finanziamento tramite i prestiti della RRF, che è stimata in 122,6 miliardi.¹

All'interno del Piano, che racchiude un ambizioso progetto di interventi ed obiettivi assunti in nome del recupero e del rilancio economico, si colloca anche una riforma della giustizia incentrata sulla risoluzione dei nodi strutturali del processo civile e penale e sulla riorganizzazione degli uffici giudiziari: una giustizia efficiente è condizione indispensabile per garantire lo sviluppo economico e il corretto funzionamento del mercato. Il raggiungimento di un migliore livello di efficienza delle performance del sistema giudiziario italiano è oggetto di interesse anche nell'ambito delle politiche strutturali volte a sostenere la competitività del sistema economico e a migliorare il contesto in cui si svolge l'attività di impresa. Infatti, sono molteplici le analisi economiche del sistema giudiziario, con forte impegno nella costruzione di fonti statistiche omogenee più complete per la valutazione comparata della performance delle varie giurisdizioni.

¹ Per approfondire si veda la “Circolare 2 dicembre 2021 - PNRR – Approfondimenti: adozione dei progetti organizzativi ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 – linee guida e schema relativo” al seguente link: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC357877&previousPage=mg_2_9_2_3#:~:text=Home%20%2F-,Circolare%202%20dicembre%202021%20%2D%20Piano%20Nazionale%20di%20ri-presa%20e%20resilienza,linee%20guida%20e%20schema%20relativo.

In tale contesto, il PNRR, come un catalizzatore, ha portato allo scoperto ed accelerato alcune tendenze già poste in essere nell'ordinamento nazionale per effetto dell'integrazione europea².

Il rispetto dei target che sono stati negoziati con la Commissione Europea da conseguire nei tempi prestabiliti è la condizione necessaria all'accesso alle successive *tranche* del PNRR: non basta, dunque, che le riforme siano state delineate ma è necessario che siano portate a compimento e sia previsto un monitoraggio ciclico dei risultati al fine di ottenere le ulteriori risorse destinate all'Italia.

L'intento del presente lavoro è indagare – dal punto di vista giuridico e statistico – lo stato e le circostanze in cui si inserisce il PNRR ed il quadro evolutivo del sistema giustizia italiano.

All'analisi di portata nazionale – oggetto di trattazione del primo paragrafo – si affianca un parallelo riscontro empirico rappresentato dalle sedi giudiziarie di riferimento (i Tribunali di Nola e di Potenza) del gruppo di lavoro costituito dall'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" nell'ambito del Progetto "Modelli organizzativi e innovazione digitale. Il nuovo Ufficio per il Processo per l'efficienza del sistema-giustizia"³. Le tematiche portanti delle analisi condotte sono due e sono tra loro perfettamente concentriche: l'Ufficio per il Processo (d'ora in poi, UpP) e la digitalizzazione del sistema giudiziario italiano.

Secondo l'intuizione da cui muove la Riforma, l'adozione da parte degli Uffici giudiziari di modelli organizzativi innovativi che elevino gli UpP a centri di supporto al lavoro giudiziario attraverso le potenzialità offerte dall'innovazione tecnologica rappresenta un passaggio fondamentale verso gli obiettivi di modernizzazione e di efficientamento del sistema giustizia. Difatti, da un lato, l'UpP rappresenterebbe un espediente per la definizione di un *modus operandi* innovativo per i giudici - chiamati ad abbandonare la loro veste di solitari giudicanti - e per tutti gli operatori giuridici ed economici; dall'altro, la transizione digitale consentirebbe una migliore nonché sostenibile gestione dei processi.

L'approccio trasversale dato al presente scritto, ha lo scopo di fornire un punto di vista più ampio e concreto sulla riforma del sistema giustizia italiano.

² A. CONZUTTI, *Il PNRR al crocevia tra forma di governo e tendenze in atto nel sistema euro-nazionale*, in Quaderni costituzionali, 4/2022; p. 725 ss.

³ Il progetto si inserisce all'interno del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 Progetto unitario per la diffusione dell'UpP e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato: https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/UPPTF_Avviso_030821.pdf#page=18.

2.2. L'evoluzione della dimensione organizzativa del sistema giudiziario

Il sistema giudiziario italiano attraversa da tempo una fase caratterizzata da bruschi rallentamenti processuali che rappresentano una seria minaccia per la garanzia dei diritti e la competitività economica del Paese. L'emergenza pandemica del 2020 ha acuito il torpore congenito alla macchina processuale, provocando una stasi dei processi senza precedenti.

In tale contesto emergenziale è stata ideata e attuata in tempi brevi la riforma del processo civile, la c.d. Riforma Cartabia, che ha promesso di rivitalizzare il sistema processuale italiano puntando, in particolare, sulla digitalizzazione e sull'incremento delle risorse umane.

Tuttavia, tale novella rappresenta soltanto l'ennesimo esperimento che ambisce al miglioramento del sistema giustizia⁴, la cui proposta di sradicare il giudice dalla sua solitudine⁵, rendendolo parte di un *team* di cui è a capo, aleggia da tempo nella letteratura giuridica ma anche in quella economica-aziendalistica. Infatti, il costo di accesso alla giustizia e il tempo di attesa per la risoluzione delle controversie incide nel paradigma di efficienza del funzionamento del mercato⁶.

A conferma di tale legame tra la giustizia e l'economia, l'Istituto di studi e analisi economica – I.S.A.E. – osserva come i Paesi in cui sono più bassi i costi di accesso al servizio e i tempi di risoluzione delle controversie, sono anche quelli con un più alto grado di concorrenza del mercato.

Con riguardo all'Italia, gli studi di analisi economica – relativi ai processi di allocazione e di risoluzione delle controversie nonché alle cause che influiscono sui comportamenti degli agenti nella scelta di ricorrere al giudice ordinario – hanno individuato e valutato le singole variabili (come la durata dei procedimenti, il costo degli avvocati, le condizioni macroeconomiche, ecc.) che incidono sulla dinamica del flusso dei procedimenti giudiziari⁷.

⁴ Per approfondire M. F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in Riv. Dir. Proc., n. 1/2022, p. 177; cfr. A. PROTO PISANI, *I modelli di fase preparatoria dei processi a cognizione piena in Italia dal 1940 al 2006*, il Foro Italiano, 5/2006, p. 374 ss; cfr. M. SCIACCA, *Gli strumenti di efficienza del sistema giudiziario e l'incidenza della capacità organizzativa del giudice*, in Riv. Dir. Proc., n. 1/ 2022, p.649ss.

⁵ Il solipsismo del giudice veniva visto come un problema già da P. CALAMANDREI, in: *Elogio dei giudici scritto da un avvocato*, 4 edizione, Firenze 1959, pg. 347: “Il dramma del giudice è la solitudine”.

⁶ D. MARCHESI, *Giustizia: tempi e interazioni con il sistema economico*, in Collana “I Temi dei Rapporti trimestrali ISAE”, 5/2001, pg. 1 ss.

⁷ Per approfondire M. SCIACCA, op. cit., pg.649 ss, ove osserva che: “L'inefficienza del sistema giudiziario nazionale è tanto più evidente se si considera che nel 2000 occorrevano in

Per tali ragioni già tra la fine del XX secolo e l'inizio del XXI, è emersa l'esigenza di migliorare l'organizzazione della giustizia al fine di aumentare la competitività dell'Italia sul mercato Europeo e internazionale⁸.

In tale contesto si inserisce l'UpP, inteso quale strumento di gestione delle risorse umane degli uffici giudiziari più che come modello organizzativo vero e proprio. Il PNRR individua negli UpP lo strumento per aumentare l'efficienza negli uffici giudiziari e diminuire i tempi di definizione dei procedimenti civili.

L'UpP nasce con l'art. 16-octies del d.l. 179 del 2012⁹ allo scopo di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi, e di assicurare un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Esso è costituito presso le Corti di Appello e i Tribunali ordinari ed è strutturato mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69¹⁰; fanno altresì parte dell'UpP costituito presso le corti di appello i giudici ausiliari e dell'UpP costituito presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale.

La costruzione di questa struttura organizzativa, da tempo immaginata¹¹, è stata affidata ai Presidenti delle Corti di Appello e dei Tribunali dal decreto

Italia in media più di 800 giorni per giungere alla definizione di una controversia per i procedimenti civili di primo grado”.

⁸ M. SCIACCA, op. cit., pg.649 ss, osserva che: “La gestione del ruolo da parte del singolo giudice civile nell’ambito di una previa e puntuale pianificazione del lavoro costituisce oggi un obiettivo irrinunciabile che la letteratura giuridica di oltreoceano ben conosce con il nome di case management; termine con il quale ci si riferisce ad gestione attiva e diretta da parte del giudice dell’intera dinamica processuale, anche e soprattutto tramite il coinvolgimento delle parti e degli avvocati, in modo da addivenire ad un controllo della evoluzione dei tempi iniziali, intermedi e complessive del processo”; cfr. M. DE CECCO, *Case management: la riforma del processo civile in California*, in C.M. VERARDI, Articolo 111 della Costituzione e tempi del processo civile, p. 225 ss., in *Il nuovo articolo 111 della Costituzione e il giusto processo civile*, a cura di M.G. CIVININI; C.M. VERARDI, Milano, 2001; C. MIRABELLI; L. PAGNETTO; G. TRIA, *Economia della giustizia: domanda, offerta, organizzazione delle cause civili*, Roma, 2005;

⁹ Articolo modificato dall’art. 50 del d.l. n. 90 del 2014 e ora abrogato dal d.lgs. n. 151 del 2022. Per approfondire consultare: <https://www.normattiva.it/atto/caricaDettaglioAtto?atto.dataPubblicazioneGazzetta=2014-06-24&atto.codiceRedazionale=14G00103&atto.articolo.numero=50&atto.articolo.sottoArticolo=1&atto.articolo.tipoArticolo=0>.

¹⁰ Consultabile in: <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legge:2013;69-art73>.

¹¹ Per approfondire: R. BRACCIALINI, *L’Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Questione Giustizia*, 2020, in: https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php; M. CIC-CARELLI, *I mobili confini di un possibile Ufficio per il processo*, *Questione Giustizia*, 2020,

del 1° ottobre 2015 con cui il Ministero della giustizia ha stabilito le misure organizzative necessarie per il suo funzionamento. L'UpP, nei Tribunali presso cui era istituito¹², si componeva principalmente di due diverse figure: i tirocinanti e i Giudici onorari di Pace (GOP). Tutt'ora, i primi sono figure di supporto del giudice nello svolgimento delle sue attività; i GOP, invece, sono magistrati onorari di natura giudicante con duplice funzione preparatoria e delegata.

Nello specifico, i tirocinanti sono giovani laureati in giurisprudenza che entrano nel mondo delle professioni legali e che, mediante questo stage di formazione teorico-pratica di diciotto mesi, hanno l'opportunità di conoscere il lavoro svolto quotidianamente dai giudici¹³. Le attività previste per i tirocinanti dalla disciplina normativa sono: assistenza al magistrato nello svolgimento delle attività ordinarie; studio dei fascicoli processuali; partecipazione alle udienze e alle camere di consiglio; partecipazione ai corsi di formazione organizzati per i magistrati e ai corsi di formazione a loro dedicati secondo i programmi indicati dalla Scuola superiore della magistratura¹⁴.

I GOP, invece, sono professionisti aventi una comprovata esperienza nel settore giuridico (es. avvocati o notai) ai quali possono essere delegate¹⁵:

1. attività meramente preparatorie dell'esercizio della giurisdizione da parte dei giudici togati, come ad es. compiti di affiancamento e di collaborazione;

in: <https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-mobili-confini-di-un-possibile-ufficio-per-il-processo>.

¹² L'istituzione dell'UpP presso gli Uffici Giudiziari è divenuta obbligatoria in seguito alla delibera CSM del 18 luglio 2018 consultabile in <https://www.csm.it/documents/21768/87316/modifica+circolare+tabelle+%28ufficio+per+il+processo%29+%28delibera+18+luglio+2018%29/ce4c35e6-09c0-3ddc-e258-ba27049f8920>.

¹³ In https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_3_10_3.page, vengono elencati i requisiti per presentare la domanda di accesso al periodo di formazione: laurea in giurisprudenza all'esito di un corso di durata almeno quadriennale; media di almeno 27/30 negli esami di diritto costituzionale, diritto privato, diritto processuale civile, diritto commerciale, diritto penale, diritto processuale penale, diritto del lavoro e diritto amministrativo ovvero punteggio di laurea non inferiore a 105/110; non aver compiuto i trenta anni di età; requisiti di onorabilità, ovvero non aver riportato condanne per delitti non colposi o a pena detentiva per contravvenzioni e non essere stato sottoposto a misure di prevenzione o sicurezza.

¹⁴ Per approfondire: G. FINOCCHIARO, *Dei tirocini formativi e dell'Ufficio per il processo*, in Riv. Dir. Proc., 4-5/2015, p. 961 ss.

¹⁵ Per approfondire vedi G. REALI, *Il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in Il Foro Italiano, fasc.1/2018, p.12 ss.; cfr. M.F. GHIRGA, op.cit., p. 177; M. CICCARELLI, *I nuovi giudici onorari e l'organizzazione degli uffici per il processo*, in *Questione giustizia*, 3/2016, p. 161 ss.; R. GAMBINI, *Dal Got al Gop: cosa cambia con la Legge delega n. 57/2016*, in *Questione giustizia* 3/2016. p.128 ss.

2. attività strettamente giurisdizionali delegabili dal giudice togato titolare del procedimento secondo quanto disposto dalla legge.

Accanto alla creazione dell'Ufficio sono state apportate ulteriori modifiche volte a incentivare l'utilizzo di nuove tecnologie per accelerare alcune fasi processuali. Infatti, un ruolo fondamentale nel processo di modernizzazione dell'amministrazione della giustizia italiana è rappresentato dall'*Information and Communication Technology (ICT)*¹⁶. La tecnologia ha assunto un ruolo sempre più forte nell'organizzazione delle Pubbliche Amministrazioni, travolgendo, di conseguenza, anche il Sistema Giudiziario. Inizialmente, sono stati ammodernate le attività più standardizzabili, come ad esempio l'archiviazione e la gestione dei dati; in una seconda fase, l'informatizzazione, ha investito attività più rilevanti, come la rilevazione, la programmazione e il controllo¹⁷.

Tuttavia, le amministrazioni giudiziarie hanno seguito un orientamento manageriale diverso rispetto alle altre Amministrazioni Pubbliche. La rivoluzione tecnologica, infatti, ha investito sia le amministrazioni centrali che quelle periferiche, comportando la digitalizzazione dei flussi comunicazionali nonché l'informatizzazione dei sistemi di gestione delle informazioni e dei sistemi operativi¹⁸.

Uno degli interventi più incisivi, infine, è rappresentato dal Processo Civile Telematico (PCT), avviato dal DPR 123/01.

Il PCT rappresenta il frutto di un grande progetto organizzativo, promosso dal ministero della Giustizia a partire dagli anni '90 del secolo scorso, nel solco della generale informatizzazione della pubblica amministrazione, avviata con la legge delega n. 421/92, per migliorare la qualità dei servizi giudiziari nell'area del processo civile.

Scopo del PCT è quello del progressivo passaggio del processo civile dal sistema cartaceo (o analogico) a quello digitale in cui gli atti del processo, sia quelli di parte sia quelli dell'ufficio, sono redatti, sottoscritti, conservati ed archiviati, per la loro estrazione e consultazione, in formato digitale. Essi sono altresì trasmessi dalle parti del processo all'ufficio giudiziario, e

¹⁶ Ex multis: L. LEPORE, *Il Sistema Giudiziario italiano nella prospettiva economico-aziendale: governance e controllo*, Collana di Studi e Ricerche Economico-Aziendali, 17/2011; cfr. G. DI FEDERICO, M. FABRI, D. CARNEVALI, F. CONTINI, *Organizzazione e gestione degli uffici giudiziari*, Bologna, 1994, Editrice Lo Scarabeo.

¹⁷ G. VITO, *innovazione tecnologica e governo d'impresa: la funzione tecnico produttiva*, Torino, 2000, Giappichelli.

¹⁸ Sul punto, L. LEPORE, op. cit., p. 131 nota 63.

dall'ufficio giudiziario alle altre amministrazioni e viceversa, in via telematica¹⁹.

In particolare, il PCT consente ai c.d. “operatori interni” (giudici e cancellieri) ed “esterni” (avvocati, consulenti tecnici, altri ausiliari del giudice, curatori, commissari giudiziari, etc.) di porre in essere esclusivamente in via telematica una serie di atti e operazioni nell'ambito del processo civile, quali il deposito di atti, la trasmissione di comunicazioni e notifiche, la consultazione dello stato dei procedimenti risultante dai registri di cancelleria, nonché dell'intero contenuto dei fascicoli informatici, il pagamento del contributo unificato e degli altri oneri fiscali²⁰.

Il progetto di digitalizzazione del processo si è affinato nel corso del tempo, culminando con il d.lgs. 149/2022, il quale, tra le tante modifiche²¹, ha previsto l'obbligatorietà del deposito telematico nei procedimenti dinanzi il Tribunale, la Corte di appello e la Corte di Cassazione, nonché quelli che si svolgono dinanzi il Giudice di Pace, al Tribunale per i minorenni, al Commissario per la liquidazione degli usi civici, al tribunale superiore delle acque pubbliche.

2.3. Lo stato dell'arte del sistema giudiziario italiano: la sfida della “Riforma Cartabia”

Gli interventi contemplati dal PNRR per la Giustizia italiana sono molteplici e sono tutti accomunati dal medesimo scopo: ridurre i tempi dei procedimenti dinanzi alle autorità giudiziarie. Gli impegni assunti dall'Italia si traducono sia in riforme del sistema normativo che in investimenti.

La riforma della Giustizia è inserita dal PNRR tra le c.d. “riforme orizzontali”, vale a dire gli interventi trasversali che interessano tutte le missioni assunte e che mirano al miglioramento dell'equità, dell'efficienza, della competitività e dello stato economico dell'Italia.

Gli ambiti travolti dal vortice riformatore sono la giustizia civile, la giustizia penale, l'insolvenza e la giustizia tributaria. È importante sottolineare che le novità intervenute in queste diverse e disparate aree gravitano tutte

¹⁹ Per approfondire <https://www.csm.it/web/csm-internet/il-processo-civile-telematico>.

²⁰ Per approfondire G. FICHERA, *Gli istituti del processo telematico nella gerarchia delle fonti anche sovranazionali*, in: <https://www.giustiziainsieme.it/it/processo-civile/1681-gli-istituti-del-processo-telematico-nella-gerarchia-delle-fonti-anche-sovrnazionali>.

²¹ Per approfondire M. REALE, *PCT e Riforma del processo civile: come cambiano i depositi telematici dal 28 febbraio*, in: <https://www.altalex.com/documents/2023/02/16/pct-riforma-processo-civile-cambiano-depositi-telematici-28-febbraio>.

attorno all'obiettivo di efficienza del processo e della giustizia che si intende conseguire introducendo azioni di semplificazione della disciplina codicistica (mediante interventi sul rito e introduzione di nuovi istituti) e di digitalizzazione del sistema giudiziario.

Alle riforme della normativa si affiancano, inoltre, piani di investimento riguardanti le risorse umane e l'edilizia giudiziaria. A tal proposito si concentrerà l'attenzione sulle sole novità che investono il capitale umano e, nello specifico, l'UpP.

Come chiarito nel precedente paragrafo, l'UpP è stato inquadrato sin dalle origini come la struttura organizzativa pensata per "garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione"²².

Nel 2021 si è voluto nuovamente scommettere su questa struttura prevedendone l'istituzione laddove assente ovvero il potenziamento degli Uffici per il Processo già avviati.

La vera novità che ha travolto tale sistema è stato l'inserimento di una nuova figura all'interno degli UpP dei Tribunali, delle Corti d'Appello e della Suprema Corte di Cassazione: gli addetti dell'UpP. Si tratta di laureati in materie giuridiche, economiche, in scienze politiche o ambiti equipollenti inquadrati tra il personale del Ministero della giustizia con assunzioni a tempo determinato (in quanto finanziati con i fondi europei). E' una figura "ibrida" previamente formata per lo svolgimento di mansioni di natura sia giurisdizionale che amministrativa e, in linea generale, di tutte le attività a supporto dell'esercizio della funzione giudicante. Come chiarito dal Ministero della giustizia nella Circolare del 3 novembre 2021²³, il fine è quello di "rafforzare l'UpP, creando da un lato un vero e proprio staff di supporto al magistrato e alla giurisdizione, con compiti di studio, ricerca, redazione di bozze di provvedimenti, ecc. e, dall'altro, avviando contemporaneamente la costruzione di una struttura che sia a servizio dell'intero ufficio come raccordo con il sistema delle cancellerie e segreterie, di assistenza al capo dell'ufficio e ai Presidenti di sezione per le attività di innovazione, di monitoraggio statistico e organizzativo, di supporto alla creazione di indirizzi giurisprudenziali e di banca dati".

²² Vd. Art.16-octies, d.l. n. 179/2012 (conv. in l. n. 221/2012), come modificato dal d.l. n. 90/2014 (conv. in l. 114/2014) e poi abrogato dal d.lgs. n. 151/2022.

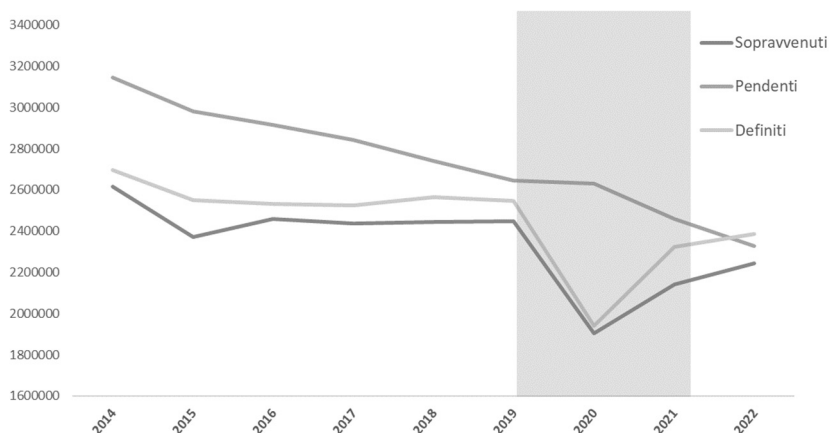
²³ Circolare del Ministero della giustizia del 3.11.2021. Per approfondire: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=1_1%282021%29&facetNode_2=1_1%28202111%29&contentId=SDC353191&previousPage=mg_1_8.

L'immissione di queste nuove risorse è esclusivamente connessa agli ambiziosi "target" di abbattimento dell'arretrato a livello nazionale e di riduzione dell'arretrato Pinto²⁴ da conseguire in due fasi. Nello specifico:

- entro la fine del 2024 l'abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello;
- entro la metà del 2026: abbattimento dell'arretrato civile del 90%; riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili; riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali.

Tali obiettivi sono stati calcolati adottando come "baseline" i dati registrati per il 2019, ossia l'anno precedente allo scoppio della pandemia. Il loro raggiungimento è la condizione necessaria all'erogazione dei finanziamenti programmati.

Grafico 1 – Serie storica per l'andamento del contenzioso - sopravvenuti, definiti, pendenti - dal 2014 al 2022, a livello nazionale. La fascia grigia evidenzia il periodo della pandemia



Fonte: elaborazione degli autori su dati webstat.giustizia.it

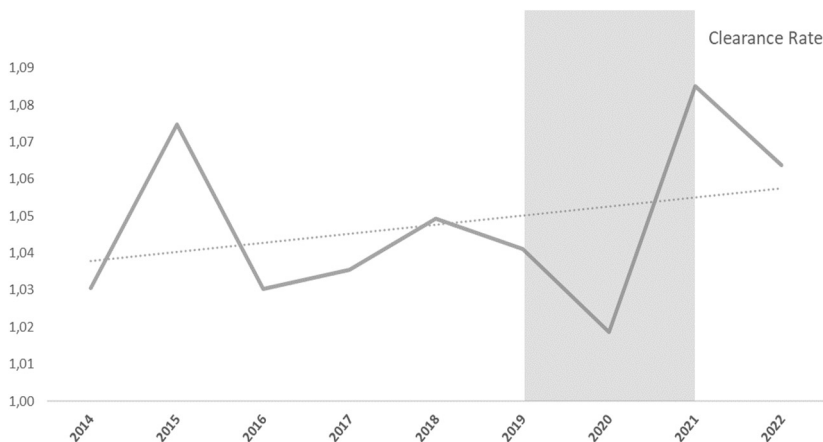
Il Grafico 1 rappresenta l'andamento quantitativo del contenzioso nazionale degli ultimi 8 anni²⁵. La figura evidenzia come, ad esclusione dei valori

²⁴ La legge n. 89 del 24 marzo 2001, denominata legge "Pinto", ha previsto il diritto all'equa riparazione per il mancato rispetto del "termine ragionevole" di durata del processo. Il termine di ragionevole durata del processo si considera rispettato se il processo non eccede la durata di: 3 anni in primo grado, 2 anni in secondo grado, 1 anno nel giudizio di legittimità.

²⁵ Nello specifico, i sopravvenuti sono i procedimenti iscritti a ruolo nell'anno di riferimento; i pendenti sono i procedimenti per i quali le attività processuali risultano in corso rispetto alla fine del periodo di riferimento; infine, i definiti sono i procedimenti "conclusi" in un determinato anno, con o senza sentenza. Sono escluse dal conteggio le Corti d'Appello

rientranti nella fascia grigia verticale che subiscono una forte oscillazione a causa della pandemia, si sia registrata una notevole e costante riduzione dei pendenti nel corso degli anni e, al contempo, un conseguente aumento dei procedimenti definiti. In particolare, tra il 2021 ed il 2022, il numero dei definiti ha – per la prima volta – superato il valore dei pendenti. Inoltre, in tutti gli anni analizzati, la curva dei procedimenti sopravvenuti è sempre al di sotto di quelli definiti durante il medesimo periodo. Tale progresso è confermato anche dall'andamento del Clearance rate²⁶. Infatti, analizzando l'andamento di tale indicatore (Grafico 2), si registrano valori sempre maggiori di 1 e che, pertanto, gli uffici giudiziari hanno definito un numero di procedimenti maggiore di quelli iscritti.

Grafico 2 – Serie storica per l'andamento del clearance rate dal 2014 al 2022, a livello nazionale. La fascia grigia evidenzia il periodo della pandemia.



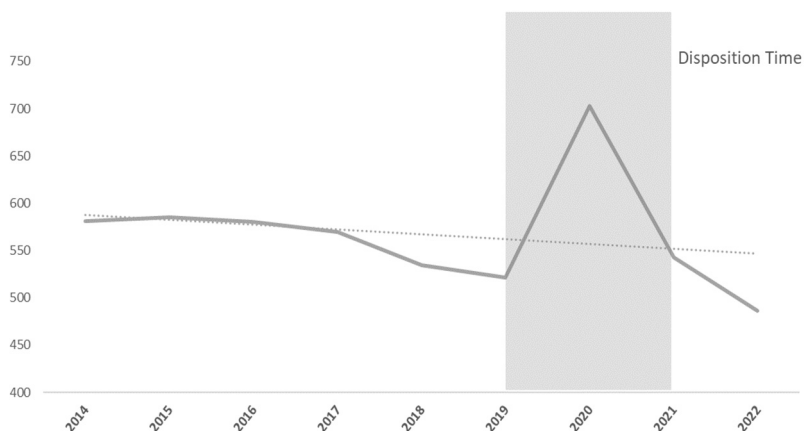
Fonte: elaborazione degli autori su dati webstat.giustizia.it

Dall'osservazione della linea di tendenza, si rileva che l'indicatore ha, negli anni, un andamento crescente (sempre fatta esclusione dei valori registrati nel periodo di diffusione del Covid-19). Tale miglioramento implica che, a livello nazionale, si è riuscito a smaltire parte del carico pendente.

²⁶ Il clearance rate è l'indicatore della capacità dell'ufficio di smaltire i flussi in entrata. È calcolato come rapporto tra il numero dei procedimenti definiti e quello dei procedimenti iscritti in un dato anno. Valori pari ad 1 indicano che l'ufficio, nell'anno, ha definito un numero di procedimenti pari a quelli iscritti, valori superiori (inferiori) ad 1 indicano che l'ufficio ha definito un numero di procedimenti maggiore (minore) di quelli iscritti e, pertanto, sta smaltendo (accumulando) pendenza. Per approfondire: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

Altro indicatore di performance analizzato è il Disposition Time (DT)²⁷. Il DT è calcolato come il rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento e il flusso dei definiti nel periodo.

Grafico 3 – Serie storica per l'andamento del disposition time dal 2014 al 2022, a livello nazionale. La fascia grigia evidenzia il periodo della pandemia



Fonte: elaborazione degli autori su dati webstat.giustizia.it

Analogamente al Clearance Rate, fatta eccezione per gli anni della pandemia rispetto ai quali si è registrato un picco dei valori, anche per il DT si è assistito ad un miglioramento: dunque, si rileva che il tempo medio previsto per la risoluzione dei procedimenti pendenti è diminuito.

L'altro versante su cui il PNRR investe per il risanamento del sistema giudiziario italiano è quello della digitalizzazione. Dal 2021, nel quadro di valutazione della giustizia adottato dall'Unione Europea, la digitalizzazione si conferma un parametro-chiave nella promozione del miglioramento della qualità della giustizia. L'importanza di accelerare sull'utilizzo della tecnologia nei processi e le potenzialità connesse alla trasformazione digitale dei sistemi giudiziari sono divenute ancor più lampanti durante il periodo pandemico.

Nel 2022, l'Italia si è collocata al diciottesimo posto tra i 27 Stati membri nel Report della Commissione europea sull'Indice di digitalizzazione dell'eco-

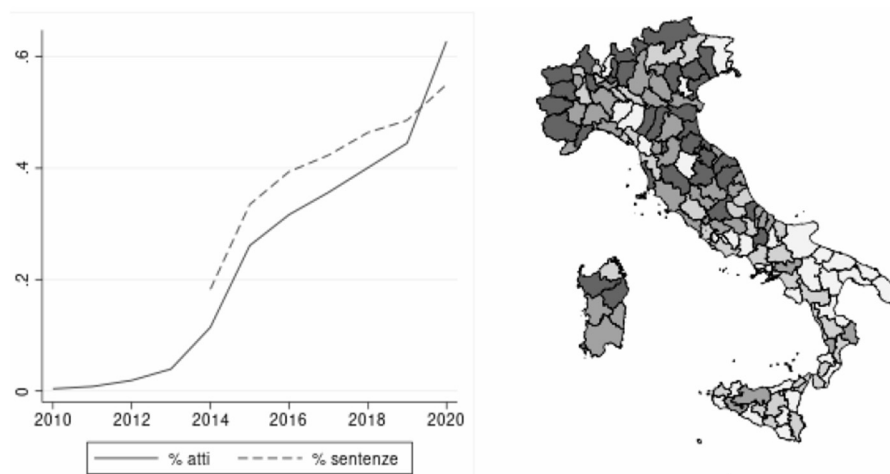
²⁷ Non sono conteggiati i ruoli degli Affari di volontaria giurisdizione e dei Procedimenti speciali e sommari, nonché le separazioni e i divorzi consensuali e le procedure esecutive e concorsuali. Per approfondire: <https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058>.

nomia e della società (DESI)²⁸. Pur essendosi registrati miglioramenti nell'ultimo quinquennio, il processo di trasformazione digitale dell'Italia presenta rilevanti lacune a cui l'Unione Europea chiede di porre rimedio in ragione del ruolo che l'Italia ha nel quadro economico europeo. Tra i settori in cui si registrano tali carenze si annovera anche quello della giustizia. Per tali ragioni, la Riforma Cartabia ha puntato sia all'incremento del ricorso al digitale nella gestione dei processi civili (attraverso nuove misure come l'obbligo di deposito telematico degli atti e la loro redazione in formato elettronico) sia alla svolta informatica del processo penale. Rispetto al settore civile, le nuove disposizioni relative al potenziamento del PCT sono giustificate dalla resistenza (fortunatamente indebolita nel tempo) al suo utilizzo da parte degli attori del sistema giudiziario italiano. Come dimostra lo studio condotto dalla Banca d'Italia nel 2022 (Grafico 4, a sinistra), l'utilizzo del PCT, stimato con due diversi indicatori²⁹, è aumentato costantemente e in modo particolare nel 2020, in conseguenza della crisi pandemica e della necessità di lavorare da remoto. Nel grafico a destra (Grafico 4) si rappresenta l'eterogeneità dell'uso del PCT nelle province italiane: il processo telematico è utilizzato principalmente al centro nord e poco nel Mezzogiorno. Considerato che la gestione delle infrastrutture informatiche è centralizzata a livello ministeriale e che non vi sono differenze a livello di dotazioni, tale disparità è da ricondurre alla scarsa attitudine alla digitalizzazione da parte di alcuni Uffici Giudiziari.

²⁸ Si tratta dell'indice adottato dalla Commissione europea dal 2014 per monitorare i progressi compiuti dagli Stati membri in tema di digitalizzazione. Per approfondire: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/it/policies/desi>.

²⁹ Il primo indicatore misura il rapporto tra il numero di atti (verbali e provvedimenti, ivi incluse le sentenze) depositati dai magistrati in via telematica e una stima del numero totale di atti depositati. Un secondo indicatore misura, invece, il rapporto tra il numero delle sole sentenze depositate in via telematica e il numero totale delle sentenze pubblicate e si riferisce al registro SICID. Per approfondire, https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2022-0715/QEF_715.pdf.

Grafico 4 – Grado di utilizzo del PCT. Colori più scuri (chiari) indicano un maggiore (minore) grado di utilizzo del PCT



Fonte: Banca d'Italia, elaborazioni su dati del Ministero della Giustizia

Con il PNRR, l'Italia dichiara di voler invertire questa tendenza e assume l'impegno di adeguarsi alle recenti *Country Specific Recommendations* della Commissione europea riservando parte dei fondi per la digitalizzazione dei fascicoli giudiziari e per l'adozione di strumenti avanzati di analisi dei dati.

Anche rispetto a tale traguardo, si prevede il coinvolgimento degli addetti dell'UpP mediante l'istituzione dei "servizi trasversali": alle nuove risorse possono affidarsi "peculiarità attività, collegate certamente alla giurisdizione ma non strettamente connessi ad essa"³⁰. E tra questi, si menziona il supporto alla digitalizzazione e all'innovazione degli uffici giudiziari. L'urgenza di tale conversione per l'Italia e la portata di tale obiettivo richiedono uno sforzo ed un lavoro tale da aver previsto anche l'impiego di ulteriori risorse tecniche (i "data entry"), anch'esse assunte a tempo determinato con i fondi del PNRR, per potenziare il passaggio dall'analogico al digitale.

³⁰ Circolare del Ministero della giustizia del 2.12.2021. Per approfondire: https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC357877&previousPage=mg_2_9_2_3#:~:text=Home%20%2F-,Circolare%20%20dicembre%202021%20%2D%20Piano%20Nazionale%20di%20ripresa%20e%20resilienza,linee%20guida%20e%20schema%20relativo.

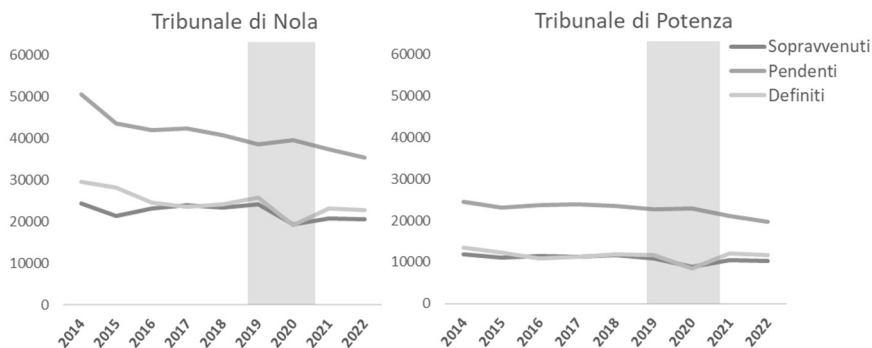
2.4. I tribunali di Nola e di Potenza: due casi studio

Al fine di fornire una parziale evidenza pratica rispetto all’obiettivo di ricerca, si riporta di seguito una breve esposizione delle indagini svolte nell’ambito del Progetto di ricerca dell’Università Parthenope presso i Tribunali di Nola e di Potenza.

L’analisi a cui sono stati sottoposti entrambi i Tribunali ha offerto al gruppo di ricerca la possibilità di tracciare un quadro generale del loro stato di efficienza e di effettuare un confronto tra due sedi della medesima dimensione in quanto inquadrabili come Tribunali “medio-piccoli”: secondo la classificazione del Consiglio Superiore della Magistratura che adotta come parametro il “numero di magistrati”, i Tribunali di Nola e di Potenza sono identificati come Uffici medio-piccoli³¹.

In continuità con le rilevazioni mostrate nel precedente paragrafo, si parte dall’individuazione degli andamenti quantitativi del contenzioso dei Tribunali di Nola e di Potenza dal 2014 al 2022 (Grafico 5).

Grafico 5 – Serie storica per l’andamento del contenzioso - sopravvenuti, definiti, pendenti - dal 2014 al 2022, per i Tribunali di Nola e Potenza. La fascia grigia evidenzia il periodo della pandemia



Fonte: elaborazione degli autori su dati [webstat.giustizia.it](https://www.webstat.giustizia.it)

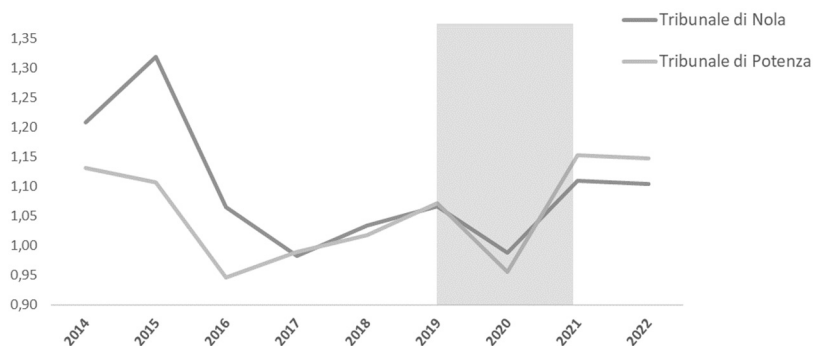
A differenza di quanto rilevato a livello nazionale (Grafico 1), i grafici mostrano che, nelle sedi giudiziarie di Nola e di Potenza, non si è ancora raggiunta l’inversione tra la curva dei procedimenti pendenti e quella dei procedimenti definiti. Inoltre, sempre in comparazione con le curve registrate

³¹ Per approfondire: https://www.giustizia.it/resources/cms/documents/organico_magistrati_dm1dic2016_relazione.pdf.

a livello nazionale, la curva dei procedimenti sopravvenuti non è sempre al di sotto di quelli definiti.

Analizzando l'andamento del Clearance Rate (Grafico 6), infatti, risulta che il valore di tale indicatore, nel corso degli anni, raggiunge valori inferiori a 1: gli uffici giudiziari di Nola e di Potenza non hanno smaltito carico pendente a sufficienza. Tuttavia, netti miglioramenti si sono registrati negli anni di ripresa post-pandemica.

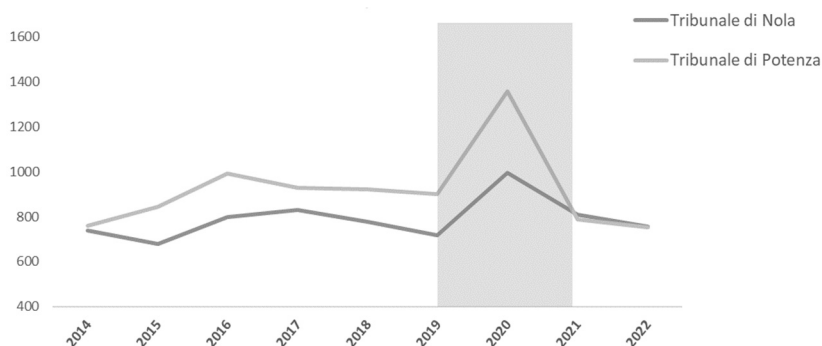
Grafico 6 – Serie storica per l'andamento del clearance rate dal 2014 al 2022, per i Tribunali di Nola e Potenza. La fascia grigia evidenzia il periodo della pandemia



Fonte: elaborazione degli autori elaborazione su dati webstat.giustizia.it

Quanto al DT per gli anni 2014-2022 (Grafico 7), sia per il Tribunale di Nola (789 giorni) che per il Tribunale di Potenza (916 giorni), il valore dell'indicatore è al di sopra della media nazionale (568 giorni).

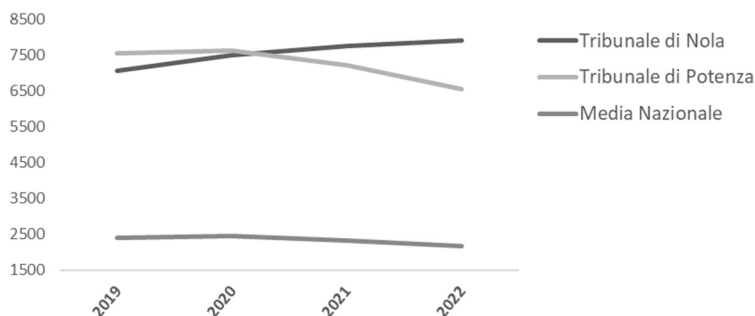
Grafico 7 – Serie storica per l'andamento del disposition time dal 2014 al 2022, per i Tribunali di Nola e Potenza. La fascia grigia evidenzia il periodo della pandemia



Fonte: elaborazione degli autori su dati webstat.giustizia.it

Come prevedibile, anche la quantità dei casi arretrati nei due tribunali è nettamente superiore alla media nazionale (Grafico 8).

Grafico 8 – Serie storica per l'andamento dell'arretrato dal 2019 al 2022, per i Tribunali di Nola e Potenza rispetto all'andamento della media nazionale. La fascia grigia evidenzia il periodo della pandemia



Fonte: elaborazione degli autori su dati webstat.giustizia.it

L'andamento registrato per il Tribunale di Nola peggiora notevolmente sfiorando nel 2022 il valore di 8000 casi; diversamente il Tribunale di Potenza che, nonostante abbia valori elevati, presenta un trend in discesa. Le cause che sono alla base di tali valori sono molteplici e per la maggior parte riconducibili allo scarso livello di digitalizzazione (a conferma di quanto riportato nel Grafico 4 in tema di utilizzo del PCT) e alle carenze di personale. Una delle cause concerne l'utilizzo degli applicativi informatici messi a disposizione dal Ministero della giustizia, come il SICID (Sistema Informativo Contenzioso Civile Distrettuale)³² ed il SIECIC (Sistema Informativo per le Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali)³³. Ciò che contraddistingue i sistemi informatici utilizzati dai Tribunali è che questi sono centralizzati: gli applicativi sono collegati ad un server centrale (di cui è a capo il Ministero della giustizia) a cui sono affidati tutti i compiti di gestione, interfacciamento

³² È il sistema informatico utilizzato per gestire la fase pre-processuale e processuale dei casi civili e quindi dei procedimenti di contenzioso civile, della volontaria giurisdizione e del contenzioso del lavoro. Il SICID consente di gestire la documentazione relativa ai procedimenti civili, tra cui i documenti depositati dalle parti e dalle autorità giudiziarie, le decisioni e le sentenze emesse dai giudici, le notifiche, le comunicazioni e i termini di scadenza. Inoltre, il sistema permette di monitorare lo stato di avanzamento dei procedimenti, fornendo informazioni in tempo reale sulla posizione dei fascicoli e sulle udienze programmate.

³³ È il sistema informatico utilizzato per gestire le procedure di esecuzione civile e concorsuale e quindi i registri dei procedimenti di esecuzioni mobiliari, esecuzioni immobiliari e procedure concorsuali a supporto delle esigenze del processo telematico.

e comunicazione con i dispositivi. La conseguenza di tale impostazione è l'impossibilità per il singolo Tribunale di intervenire sui sistemi per operare azioni di risoluzione dei frequenti disservizi, talvolta causati dalla centralizzazione.

Altra causa che accomuna i due Tribunali è individuata nella carenza di personale rispetto alle piante organiche previste. Dalle ispezioni a cui periodicamente sono sottoposte tutte le sedi giudiziarie, è emerso che le scoperture del personale rappresentano un problema comune a vari distretti sul territorio nazionale. In ragione di ciò, nella legge di bilancio per l'anno 2020 è stata prevista la costituzione, a livello distrettuale, di un contingente di pianta organica flessibile da destinare alle singole sedi giudiziarie³⁴. In proposito, sono stati identificati specifici indicatori cui fare riferimento nei criteri distributivi dei magistrati. In particolare, è stata disposta una distinzione tra indicatori "portanti", connessi all'assetto dimensionale dei singoli distretti, e indicatori "integrativi", che qualificano con maggiore puntualità aspetti specifici delle realtà territoriali. Il dato dimensionale è stato valutato sulla base del numero degli uffici presenti nel distretto, del numero dei magistrati in organico e delle vacanze medie. Quanto agli indicatori "integrativi", sono stati considerati il turnover, le pendenze (civili e penali) e l'incidenza dell'arretrato civile.

Nell'analisi ministeriale, sia il distretto di Napoli – in cui rientra il Tribunale di Nola³⁵ – che il distretto di Potenza superano le soglie critiche previste sia per i tre indicatori integrativi che per quelli portanti.

Al 31 dicembre 2021, lo stato del personale magistratuale dei due Tribunali si presenta come riportato in Tabella 1.

³⁴ La pianta organica flessibile risponde all'esigenza di assicurare a ciascun distretto la disponibilità di risorse da utilizzare in modo dinamico e di far fronte ad assenze o situazioni tipizzate di criticità di rendimento che nel concreto condizionano pesantemente la capacità funzionale degli uffici giudiziari. I Criteri di funzionamento sono dettati dal decreto ministeriale del 27 dicembre 2021. Per approfondire, si veda la Relazione tecnica sul progetto di determinazione delle piante organiche flessibili distrettuali del personale di magistratura: https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/relazione_tecnica_integrativa_dm23marzo2022.pdf.

³⁵ In particolare, per il distretto di Napoli, il Tribunale di Nola risulta una delle sedi giudiziarie che presentano un tasso di turnover superiore alla soglia critica rispetto agli indicatori integrativi.

Tabella 1 – Numero dei magistrati togati previsti in pianta organica rispetto al numero dei magistrati effettivamente operativi e il relativo tasso di scopertura al 31/12/2021

Tribunale	Magistrati togati	Presenze effettive	% di scopertura
Nola	51	47	7.8%
Potenza	35	32	8.6%

Fonte: Ministero della Giustizia

2.5. Conclusioni

In Italia l'organizzazione e la produttività degli uffici giudiziari ruotano attorno ai temi dell' UpP e della digitalizzazione.

Al fine di migliorare l'efficienza dei Tribunali, si è approdati nel corso dei decenni all'idea di favorire il passaggio da una gestione tipicamente individualistica (del magistrato) ad una modalità di lavoro condiviso e supportato da idonei sistemi informativi.

L'inserimento di nuove unità all'interno degli UpP rappresenta l'opportunità per rispondere alle esigenze di cambiamento della giustizia, per ridefinire il lavoro degli uffici e per formare sul campo le nuove generazioni di giuristi.

In questa occasione, ciascun Tribunale, alla luce dei propri fabbisogni e delle esigenze processuali, ha predisposto un Progetto Organizzativo con il quale ha adottato un modello di gestione degli UpP . La possibilità di ciascun tribunale di definire in autonomia le modalità di inserimento degli addetti è stata la conseguenza di una precisa scelta del legislatore che ha optato per la flessibilità della disciplina normativa al fine di consentire l'adattamento della nuova struttura alle proprie esigenze.

Uno dei modelli adottati dai Tribunali di Nola e di Potenza è quello di assegnazione individuale di uno o più addetti al singolo magistrato togato per supportare le attività giurisdizionali e interlocutorie con le Cancellerie. Tale impostazione permette al giudice di essere affiancato quotidianamente e di delegare attività e adempimenti che sottraggono tempo alla sua funzione giudicante. Tuttavia, a tale modello si ricollega fisiologicamente la criticità del forte turnover degli addetti causato dalla temporaneità della loro assunzione. La conseguenza che ne deriva è la forte precarietà degli equilibri che il singolo giudice instaura con i propri addetti. Anche a seguito di scorri-

mento e, dunque, di ingresso di ulteriori unità sostitutive, la nuova risorsa necessita di tempo dedicato alla formazione e all'acquisizione di competenze specifiche per potersi inserire nell'Ufficio.

Il secondo tema chiave dell'opera di *restyling* della giustizia italiana è la trasformazione digitale da attuare attraverso l'incentivazione dell'utilizzo degli applicativi ministeriali (come il TCP), la digitalizzazione degli atti giudiziari in formato cartaceo e la redazione di atti giudiziari informatici. Nonostante la riforma Cartabia abbia reso obbligatorio il passaggio dal cartaceo al digitale, anche in questo campo si registrano forti criticità dovute, da un lato, all'arretratezza dei sistemi ministeriali e, dall'altro, all'insufficiente livello di digitalizzazione dei fascicoli datati.

È indubbio che, sulla spinta degli impegni assunti con il PNRR, la giustizia italiana sta attraversando un momento di importante trasformazione.

Come appreso dalle attività di indagine svolte dal gruppo di ricerca dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope, il vero cambiamento per l'Italia sarebbe abbandonare l'idea di attuazione di complessi piani di riforma del codice di rito e, al contrario, fare spazio a riflessioni di natura puramente organizzativa³⁶.

³⁶ L. VERZELLONI, *Dietro alla cattedra del giudice*, 2009, Pendragon; cfr. L. LEPORE, *Il Sistema Giudiziario italiano nella prospettiva economico-aziendale: governance e controllo* (Vol. 17), Na, 2011, Enzo Albano Editore; R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Questione Giustizia*, consultabile su: https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php, 2020; C. CONSOLO, *Pro futuro. Considerazioni sui problemi della riforma del processo civile* (titolava Franz Klein, 1891). Un mero flash qui e ora ad instar sulla tormentata fase introduttiva. *Politica del diritto*, 4/2021, p.548 ss.; M. FABRI, *La giustizia civile nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr)*. *Riv. Trim. dir. proc. civ.*, 3/2022 p. 927 ss.

3. ANALISI STATISTICA DEL TASSO DI OPPOSIZIONE AI DECRETI PENALI DI CONDANNA PER I TRIBUNALI DI NOLA E DI POTENZA

di *Ignazio Ciniglio*^{*}, *Serena Concilio*^{**}, *Maria Giovanna Napoli*^{***},
Raffaele Clemente Petrella^{****}, *Mariagiovanna Ruotolo*^{*****},
Rosa Staiano^{*****}

3.1. Origine ed evoluzione della disciplina del procedimento per decreto

Il procedimento speciale del decreto penale di condanna, oggi disciplinato ex art. 459-464 c.p.p., vede la sua comparsa nei codici di procedura penale già a partire dall'inizio del diciannovesimo secolo, dapprima disciplinato in leggi speciali e poi collocato nel codice del 1913 (il c.d. codice Finocchiaro-Aprile¹).

Era identificato come procedimento monitorio da esperire – senza previa celebrazione del processo – in sede di rito pretorile per l'inflizione di pene

* Ignazio Ciniglio è dottore in Economia del Mare e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali e Quantitativi dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: ignazio.ciniglio@gmail.com).

** Serena Concilio è dottoressa in Scienze Statistiche e Attuariali e, nell'ambito del progetto, titolare di un assegno di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali e Quantitativi e dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: serena.concilio@gmail.com).

*** Maria Giovanna Napoli è dottoressa in Giurisprudenza e, nell'ambito del progetto, titolare di un assegno di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: napolimariagiovanna@gmail.com).

**** Raffaele Clemente Petrella è dottore in Scienze Statistiche e Attuariali e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali e Quantitativi dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: raffaeleclemente.petrella@gmail.com).

***** Mariagiovanna Ruotolo è dottoressa in Giurisprudenza e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: mariagiovannaruotolo@gmail.com).

***** Rosa Staiano è dottoressa in Giurisprudenza e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: rossella.staiano96@gmail.com).

¹ Regio decreto del 27 febbraio 1913, n. 127, Titolo V "Del decreto penale", artt. 298-302.

pecuniarie²: si affidava al pretore il potere di emettere condanna con decreto in ipotesi particolari, quali la commissione di reati contravvenzionali o allorquando non riteneva di dover infliggere un'ammenda superiore a cento lire³.

Il rito era caratterizzato da un procedimento esperibile per l'accertamento della commissione di reati aventi un basso grado di offensività, a conclusione del quale emettere una decisione *inaudita altera parte* nei confronti dell'imputato, che si riconosceva come titolare del diritto all'opposizione.

La celerità con cui veniva emessa la decisione, determinata dalla specialità del procedimento per decreto, nonché l'ambito circoscritto di illeciti su cui operava, hanno determinato il suo accoglimento anche da parte del legislatore del codice di procedura penale del 1930.

Qualche anno più tardi, infatti, venne approvata – con il regio decreto del 19 ottobre 1930, n. 1399 – la raccolta sistematica delle norme disciplinante le modalità di svolgimento del processo penale, il c.d. codice Rocco, in vigore in Italia dal 1930 al 1988.

Anche all'interno della nuova legislazione il procedimento per decreto mirava ad ottemperare l'esigenza di speditezza del sistema giustizia ma, a differenza del codice precedente, fu esteso il raggio di applicazione di tale mezzo: infatti, il rito non era operativo unicamente per i reati minori bensì anche per alcuni delitti (es. art. 231, artt. 506-510 c.p.p. del 1930). Inoltre, il pretore, nei reati di propria competenza, poteva rinunciare alla celebrazione del dibattimento pronunciandosi direttamente con decreto a seguito dell'esame degli atti e delle investigazioni. Con il codice Rocco, dunque, il modello ideato nel codice del 1913 evolve passando da decreto privo di istruzione a procedimento in cui il pretore ha il potere di compiere tutti gli atti di polizia giudiziaria ritenuti necessari ai fini decisori⁴.

Sebbene nel sistema processuale penale del 1930, il procedimento per decreto sembra assumere un ruolo marginale, un'analisi maggiormente approfondita permette di apprezzare come, in realtà, esso presentasse già un impianto originale destinato a un impiego nel tempo sempre crescente: il codice del 1988 (il c.d. codice Pisapia-Vassalli) e i successivi interventi legislativi conservano questo procedimento speciale tentando di potenziarne la natura deflattiva e di economicità processuale. In tale prospettiva, infatti, sono state

² M.L. DI BITONTO, *Il procedimento per decreto e il giudizio abbreviato fra passato e presente – Proceeding by decree and summary trial between past and present*, in Cassazione Penale, Giuffrè, Milano, n. 5/2023, p. 1812 ss.

³ F. LUCARIELLO, M.H. SCHETTINO, *I procedimenti speciali dopo la riforma Orlando (1.23 giugno 2017, n. 103)*, in *Officina del diritto – Il Penalista*, Giuffrè, Milano, 2017.

⁴ M. PIFFERI, D. NEGRI, *Diritti individuali e processo penale nell'Italia Repubblicana*, collana "Per la storia del pensiero giuridico moderno", Giuffrè, Milano, 2011.

collezionate modifiche di duplice entità: il progressivo incremento dell'ambito applicativo e la previsione di incentivi per gli imputati (per dissuadere dall'esercizio dell'azione di opposizione).

Con l'art. 53, co. 3, della Legge del 24 novembre 1981, n. 689, l'adozione del procedimento per decreto è stata consentita anche in presenza di reati perseguibili d'ufficio nell'ambito dei quali il pretore riteneva di dover infliggere la multa o l'ammenda in sostituzione di una pena detentiva.

Nel 1999, la Legge n. 479 apporta modifiche al testo degli artt. 459 e 460 del codice di rito attraverso l'estensione del novero degli illeciti penali – ricomprendendo anche i reati perseguibili a querela della parte offesa – e l'attribuzione di agevolazioni per l'imputato che accetti il decreto penale di condanna:

- il giudice applica la pena nella misura richiesta dal pubblico ministero indicando l'entità dell'eventuale diminuzione della pena stessa al di sotto del minimo edittale;
- l'esenzione dal pagamento delle spese processuali;
- la non applicazione nei confronti dell'imputato di pene accessorie;
- l'inefficacia di giudicato del decreto penale nei giudizi civili ed amministrativi;
- l'estinzione del reato nel termine di cinque anni (se delitto) o di due anni (se contravvenzione) se il condannato non commette un delitto o una contravvenzione della stessa indole.

Nella scia delle azioni di potenziamento del rito si posiziona anche la Legge del 23 giugno 2017, n. 103 (la nota Riforma Orlando), per l'inserimento nell'art. 459 del comma 1-bis che, nella originaria formulazione, così recitava: “Nel caso di irrogazione di una pena pecuniaria in sostituzione di una pena detentiva, il giudice, per determinare l'ammontare della pena pecuniaria, individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Nella determinazione dell'ammontare di cui al periodo precedente il giudice tiene conto della condizione economica complessiva dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero non può essere inferiore alla somma di euro 75 di pena pecuniaria per un giorno di pena detentiva e non può superare di tre volte tale ammontare [...]». Tale disposizione, di indubbia finalità dissuasiva rispetto al ricorso all'opposizione, affida al giudice il compito di stabilire l'ammontare della pena pecuniaria in sostituzione di quella detentiva – entro il range di 75,00-225,00 euro – alla luce della condizione economica e familiare dell'imputato.

Com'è noto, anche la recentissima riforma Cartabia è intervenuta sulla disciplina degli istituti della tradizione giuridica in risposta alla sfida assunta

con il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza di ridurre la durata dei giudizi penali del 25% entro il 2026. Il d.lgs.10 ottobre 2022, n. 150 ha introdotto importanti novità anche in tema di decreto penale di condanna e del connesso regime di opposizione.

Il primo degli articoli modificati è il 459 c.p.p., rubricato “Casi di procedimento per decreto”. Al suo comma 1 è stato disposto l’ampliamento del termine di durata delle indagini che precedono la presentazione della richiesta di emissione del decreto ad opera del p.m.: il termine di sei mesi è stato esteso ad un anno a decorrere dalla data di iscrizione nel registro delle notizie di reato del nome della persona alla quale si attribuisce il reato. La ratio di tale sostituzione è da connettersi al nuovo termine di durata (annuale) delle indagini preliminari per i reati diversi dalle contravvenzioni e dai delitti di cui all’art. 407, comma 2 del codice di procedura penale.

Due le novità concernenti il comma 1-bis dell’art. 459: il valore giornaliero per il ragguglio della pena pecuniaria sostitutiva della pena detentiva deve essere compreso entro l’intervallo di 5,00-250,00 euro, valore da stabilire in considerazione delle “complessive condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell’imputato e del suo nucleo familiare”; la pena detentiva, inoltre, può essere sostituita anche – ecco la seconda novità – dal lavoro di pubblica utilità “se l’indagato, ne fa richiesta al pubblico ministero, presentando il programma di trattamento elaborato dall’ufficio esecuzione penale esterna con la relativa disponibilità dell’ente”. Quest’ultimo meccanismo di sostituzione della pena detentiva, di dubbia utilità pratica poiché azionabile su istanza dell’imputato in via preventiva sorretta dalla necessaria intermediazione con l’Ufficio esecuzione penale esterne (UEPE)⁵, è scortato dal nuovo comma 1-ter che estende la possibilità di richiedere l’accesso al lavoro di pubblica utilità anche in seguito all’emissione del decreto penale di condanna a pena pecuniaria sostitutiva: “[...] l’imputato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, nel termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto, può chiedere la sostituzione della pena detentiva con il lavoro di pubblica utilità di cui all’articolo 56-bis della legge 24 novembre 1981 n. 689, senza formulare l’atto di opposizione”.

⁵ S. DE MARTINO, *Riflessioni sulla riforma Cartabia – L’impatto sui riti speciali*, in <https://www.unicost.eu/riflessioni-sulla-riforma-cartabia-limpatto-sui-riti-speciali/>, 2022.

3.2. L'impianto del procedimento per decreto post riforma Cartabia

Il procedimento per decreto è stato, sin dalle sue origini, pensato per la celere risoluzione di questioni aventi ad oggetto reati meno gravi attraverso un modello d'istruttoria semplificata in una prospettiva di economia delle risorse umane e finanziarie necessarie allo svolgimento delle attività di udienza. Nell'attuale impianto codicistico, tale procedimento può essere azionato, ai sensi dell'art. 459, co. 1 c.p.p., su iniziativa del P.M. e questa, di fatto, costituisce una modalità di esercizio dell'azione penale: nella richiesta avanzata dal requirente devono essere chiaramente specificate le generalità dell'imputato, l'imputazione e la pena⁶.

Salva l'ipotesi di restituzione degli atti al P.M. per mancato accoglimento della richiesta di adozione del decreto penale di condanna da parte del giudice (il quale, in aggiunta, non deve pronunciare sentenza di proscioglimento), il GIP adotterà il provvedimento nel rispetto dei requisiti elencati dall'art. 460 c.p.p., anch'esso novellato dalla recente riforma. Importante in tale sede rimarcare la natura del provvedimento conclusivo del procedimento speciale in esame: il decreto penale di condanna condivide con la sentenza di condanna la produzione dei medesimi effetti ma con esso possono combinarsi soltanto sanzioni di tipo pecuniario e, a seguito della riforma Cartabia, condanne a prestazioni di lavoro di pubblica utilità.

Gli elementi di novità che hanno investito l'art. 460 c.p.p. sono due. Il primo concerne l'obbligo di indicare nel decreto il duplice avviso all'imputato della facoltà di accedere ai programmi di giustizia riparativa e della possibilità di ottenere la riduzione di un quinto dell'ammontare della pena pecuniaria se il relativo pagamento avviene nel termine di quindici giorni dalla notificazione del decreto, con connessa rinuncia all'opposizione. Tale vantaggio "vale come incentivo a non opporsi e si spiega con l'intento di realizzare una sorta di *'economia di scala'* sui tempi di definizione del procedimento"⁷. E concatenato a questo c'è il secondo elemento di novità: l'agevolazione del taglio di un quinto della sanzione diviene, al comma 5, ipotesi di estinzione del reato.

Tuttavia, gli effetti benefici auspicati dalla normativa sono da sempre fortemente condizionati dall'attitudine del sistema di disincentivare e ridurre i

⁶ G. CREPALDI, *Il procedimento per decreto dopo la riforma: tra vuoti normativi e questioni di diritto intertemporale*, in *Giurisprudenza Penale Web*, 12/2018.

⁷ Op. cit., M.L. DI BITONTO, *Il procedimento per decreto e il giudizio abbreviato fra passato e presente – Proceeding by decree and summary trial between past and present*, p. 4.

casi di opposizione⁸: all'imputato (o alla persona civilmente obbligata per la pena pecuniaria), infatti, è riconosciuta la possibilità di presentare opposizione entro quindici giorni dalla notificazione del decreto mediante deposito telematico (art. 582 c.p.p.) nella cancelleria del G.I.P. che ha emesso il decreto oggetto di opposizione, ovvero nella cancelleria del tribunale o del giudice di pace del luogo in cui si trova l'opponente. Ai sensi dei commi 2 e 3 dell'art. 461 del codice di rito, l'atto di opposizione "deve indicare, a pena di inammissibilità, gli estremi del decreto di condanna, la data del medesimo e il giudice che lo ha emesso" e può racchiudere la richiesta di applicazione di un rito premiale, quali il giudizio immediato, il giudizio abbreviato ovvero l'applicazione della pena a norma dell'articolo 444. Inoltre, a tali alternative, si affiancano due ulteriori possibilità: è attribuita all'imputato la facoltà di chiedere la sospensione del procedimento con messa alla prova nonché di avanzare domanda di oblazione. In ogni caso, vagliata l'ammissibilità dell'opposizione, il decreto penale di condanna è revocato.

Avvalendosi del diritto di opposizione, l'imputato esprime duplice dissenso: l'uno rispetto la celebrazione del procedimento per decreto e l'altro rispetto alla condanna disposta con il decreto impugnato⁹; al contempo, l'imputato, non solo rifiuta di beneficiare dei vantaggi conseguenti all'accettazione del decreto penale di condanna, ma assume anche il rischio di poter essere esposto ad un trattamento sanzionatorio *in peius*.

3.3. La verifica empirica del tasso di opposizione presso i Tribunali di Nola e di Potenza

Nell'ambito del Progetto "Modelli Organizzativi e Innovazione Digitale. Il Nuovo Ufficio per il Processo per l'Efficienza del Sistema-Giustizia" è stato costituito un gruppo di lavoro per l'analisi del tasso di opposizione ai decreti penali di condanna attraverso lo studio di dati e di informazioni fornite dalle due sedi giudiziarie.

La scelta di avviare tale studio è giustificata da un bisogno concreto manifestato dagli operatori presso i due Tribunali in ragione della rilevazione – su base nazionale – della progressiva crisi del procedimento per decreto. Infatti, nell'ultimo decennio, pochi sono stati i procedimenti definiti attraverso

⁸ Op. cit., M.L. DI BITONTO, *Il procedimento per decreto e il giudizio abbreviato fra passato e presente – Proceeding by decree and summary trial between past and present*.

⁹ Op. cit. G. CREPALDI, *Il procedimento per decreto dopo la riforma: tra vuoti normativi e questioni di diritto intertemporale*; cfr. R. ORLANDI, *Procedimenti speciali*, in G. CONSO, V. GREVI, M. BARGIS (a cura di), *Compendio di procedura penale*, Cedam, Padova, 2014, p. 729.

il rito speciale in esame; al contrario le opposizioni hanno prevalso rispetto al numero di decreti penali esecutivi contraddicendo così lo spirito del rito medesimo¹⁰.

L'analisi è stata incentrata su specifici dati e, in particolare, sono stati considerati:

- a) il tasso di impugnazione dei decreti penali di condanna;
- b) l'importo della pena pecuniaria opposta;
- c) i riti instaurati a seguito di opposizione;
- d) gli esiti delle opposizioni;
- e) i reati per i quali l'opposizione è più frequente.

a) Il Tasso di impugnazione dei decreti penali di condanna

I dati forniti dalle Cancellerie, coadiuvate dagli Addetti all'Ufficio per il Processo delle sezioni penali dei tribunali di Nola e di Potenza, hanno consentito l'elaborazione dello studio del tasso di impugnazione. È stato conteggiato il numero dei decreti penali di condanna emessi dal 2018 al 2022 e i relativi atti di opposizione.

Di seguito la Tabella 1, ove sono riportati gli esiti di tale elaborazione.

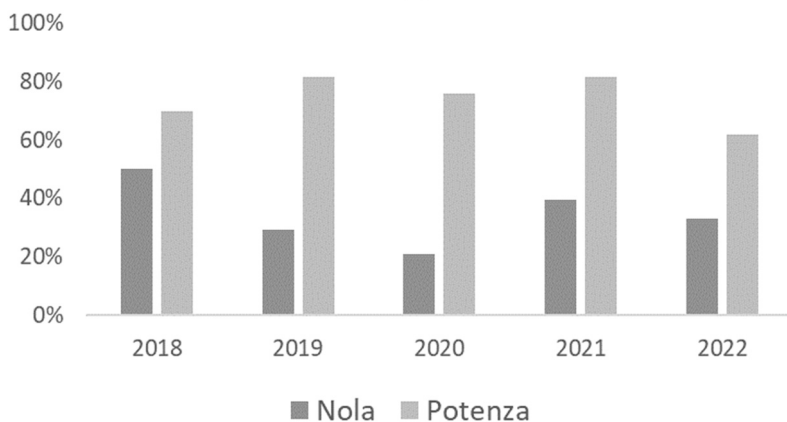
Tabella 1 – Decreti penali di condanna emessi, decreti opposti e tasso di opposizione dei settori penali dei Tribunali di Nola e di Potenza per gli anni 2018-2022.

Nola	Emessi	Opposti	Tasso Opposizione	Potenza	Emessi	Opposti	Tasso Opposizione
2018	363	182	50%	2018	337	235	70%
2019	361	105	29%	2019	145	118	81%
2020	507	105	21%	2020	99	75	76%
2021	521	205	39%	2021	82	67	82%
2022	744	244	33%	2022	154	95	62%

Fonte: propria elaborazione su dati forniti dai Tribunali di Nola e Potenza

¹⁰ Op. cit., M.L. DI BITONTO, *Il procedimento per decreto e il giudizio abbreviato fra passato e presente – Proceeding by decree and summary trial between past and present*, p. 5; cfr. M. GIALUZ, J. DELLA TORRE, *Giustizia per nessuno. L'inefficienza del sistema penale italiano tra crisi cronica e riforma Cartabia*, Giappichelli, Torino, 2022, cap. V, § 4.3.

Grafico 1 – Tasso di opposizione per i Tribunali di Nola e di Potenza dal 2018 al 2022



Fonte: propria elaborazione su dati forniti dai Tribunali di Nola e Potenza

La Tabella 1 e il Grafico 1 consentono qualche riflessione. Anzitutto, appare evidente che, per tutti gli anni, il tasso di impugnazione per il Tribunale di Potenza è più elevato rispetto a quello per il Tribunale di Nola: per il primo le percentuali sono sempre maggiori del 60% a differenza del secondo per il quale solo l'anno 2018 presenta un tasso di impugnazione maggiore del 50%. Tuttavia, le due serie storiche presentano un andamento simile. Per entrambe, infatti, il calo registrato dal 2019 al 2020 e del 2022 è interrotto dalla crescita nel 2021. È intuitivo che le ragioni del calo per gli anni 2019 e 2020 sono da attribuire all'impatto della pandemia causata dal Covid-19. Può osservarsi anche che, rispetto al numero di decreti penali di condanna emessi, la sede giudiziaria di Nola ha un ordine di grandezza nettamente superiore a quella di Potenza, nonostante entrambi siano classificati, secondo i parametri del Consiglio Superiore della Magistratura, come tribunali di dimensioni "medio-piccole".

b) L'importo della pena pecuniaria opposta

Mediante l'implementazione di un codice di programma *ad hoc*, è stato possibile estrapolare gli importi relativi alle ammende dei decreti penali di condanna. Tale codice ha operato attraverso due fasi: la prima è consistita nell'apertura e nella successiva lettura dei file pdf tramite un programma di OCR; la seconda fase è consistita, invece, nella ricerca e nell'esportazione del dato richiesto in un file Excel. Di seguito, si riportano le tabelle realizzate sulla base del lavoro svolto tramite l'impiego del codice di programma ope-

rante sui decreti penali di condanna del Tribunale di Nola per gli anni 2021/2022.

Tabella 2 – Statistiche descrittive dei decreti penali di condanna opposti/non opposti del Tribunale di Nola per gli anni 2021 e 2022

NOLA	2021		2022	
	DPC OPPOSTI	DPC NON OPPOSTI	DPC OPPOSTI	DPC NON OPPOSTI
Media	2.622 €	1.844 €	3.074 €	2.254 €
Mediana	1.700 €	1.650 €	1.656 €	1.650 €
Moda	1.650 €	1.650 €	2.250 €	1.650 €
Deviazione standard	2.869 €	1.623 €	3.749 €	2.870 €
Intervallo	24.913 €	9.075 €	45.725 €	28.940 €
Minimo	87 €	30 €	50 €	60 €
Massimo	25.000 €	9.105 €	45.775 €	29.000 €
Somma	309.443 €	278.409 €	1.072.968 €	694.245 €
Conteggio	118	151	349	308

Fonte: propria elaborazione su dati forniti dal Tribunale di Nola

La Tabella 2 riporta le principali statistiche descrittive per il 2021 e per il 2022 per i decreti penali di condanna opposti (DPC opposti) e per i decreti penali di condanna emanati nello stesso anno per i quali non è stata presentata opposizione (DPC non opposti). È importante premettere che il conteggio, ossia il valore che rappresenta il numero di decreti penali di condanna che hanno formato le statistiche per le due categorie, è leggermente inferiore rispetto al numero reale poiché non tutti i file sono risultati idonei alla lettura del programma di OCR, motivo per cui alcuni di essi sono stati automaticamente scartati.

Per l'anno 2021, è possibile osservare che per i decreti opposti si registra una media più elevata rispetto ai DPC non opposti. Poiché la mediana tra le due categorie risulta essere simile ma con una deviazione standard maggiore per i decreti opposti, la rilevazione di una media maggiore per i decreti opposti potrebbe esser giustificata dalla constatazione che i dati sono più variabili (e dunque meno concentrati) e che si abbracciano valori che si discostano di più dalla media rispetto al gruppo dei DPC non opposti. Se si osservano i valori dell'intervallo (ossia la differenza tra il valore massimo e il valore minimo) tra le due categorie, si nota, infatti, come il range del primo gruppo sia molto più grande del secondo, risultando quasi il doppio. Il valore minimo e

massimo rappresenta la conferma di quanto precedentemente ipotizzato. Il valore minimo dei DPC opposti risulta essere pari a 87,00 euro. Non può, dunque, concludersi che per il 2021 si è avanzata opposizione solo rispetto a decreti penali di condanna con un'ammenda di importo elevato.

Analoga analisi è stata svolta anche per l'anno 2022. Nella Tabella 2 può osservarsi che il numero di decreti penali di condanna, opposti e non, è notevolmente maggiore rispetto al precedente anno: la ragione potrebbe essere riconcollegata al fatto che il 2021 è stato fortemente condizionato dalla pandemia.

Inoltre, dal confronto tra i due anni, si registra un aumento della media dei DPC opposti, a differenza dei valori delle mediane che, invece, risultano abbastanza simili. Emerge che anche la media dei DPC non opposti è aumentata rispetto all'anno precedente, insieme alla deviazione standard, al valore minimo e al valore massimo.

Al di là di tali rilevazioni, le statistiche descrittive per il 2022 confermano le considerazioni fatte per l'anno 2021.

c) I riti instaurati a seguito di opposizione

L'elenco presente nella Tabella 3 riporta i riti alternativi più frequentemente richiesti mediante l'atto di opposizione¹¹.

Tabella 3 – Tipologie dei riti con cui prosegue il giudizio di opposizione per il Tribunale di Nola per gli anni 2020-2023

Tipologia di Processo	2020	2021	2022	2023
Giudizio Immediato	158	164	281	56
Messa alla prova	34	31	38	7
Oblazione	26	18	26	5
Patteggiamento	11	2	15	2
Giudizio abbreviato	7	14	12	2
Giudizio ordinario	5	0	0	0
decr. Disp. Giud.	2	0	0	0
Altro	1	0	1	3

Fonte: propria elaborazione su dati forniti dal Tribunale di Nola

Dall'osservazione di tale tabella, risulta evidente che il rito più frequente è il giudizio immediato. Tale dato potrebbe essere giustificato dalla constatazione che l'applicazione di questo rito premia prescindendo dalla formulazione della richiesta della forma di rito avanzata dall'opponente nell'atto di opposizione.

¹¹ I dati registrati per il 2023 si riferiscono al primo pentamestre.

d) Gli esiti delle opposizioni

Al fine di rendere più agevole la comprensione degli esiti del giudizio di opposizione, si è ritenuto opportuno classificare le decisioni del Tribunale (si veda Tabella 4). Infatti, allo scopo di condurre un'analisi statistica finalizzata alla rilevazione di un possibile vantaggio per l'opponente, si è operata una divisione dei possibili esiti in base all'effetto che producono per l'imputato.

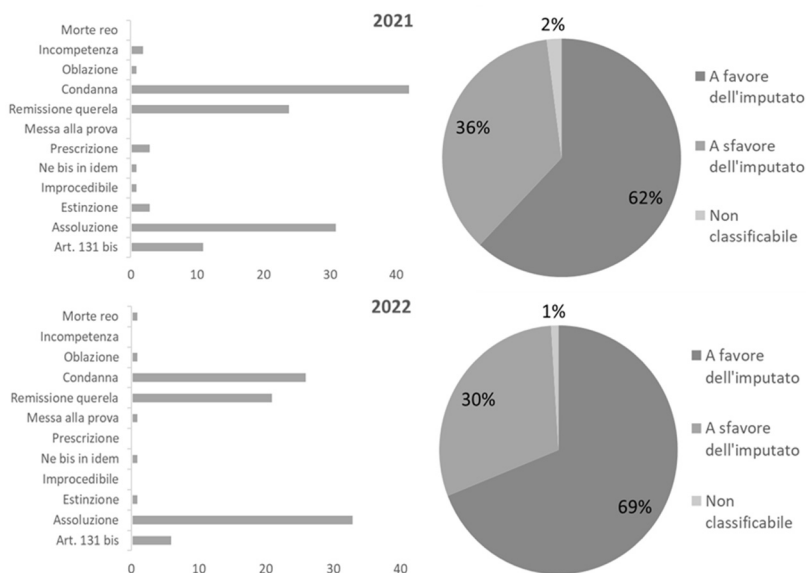
Tabella 4 – Classificazione degli esiti delle opposizioni

A favore dell'imputato	A sfavore dell'imputato	Non classificabile
Art. 131 bis	Condanna	Incompetenza
Assoluzione	Oblazione	Morte reo
Estinzione		
Improcedibile		
Ne bis in idem		
Prescrizione		
Messa alla prova		
Remissione querela		

Fonte: propria elaborazione su dati forniti dal Tribunale di Nola

Sulla base di tale classificazione, si è provveduto al conteggio degli esiti a favore/sfavore dell'imputato.

Grafico 2 – Frequenza degli esiti dei giudizi di opposizione per il Tribunale di Nola per gli anni 2021-2022



Fonte: propria elaborazione su dati forniti dal Tribunale di Nola

Come si evince dal Grafico 2, sia per l'anno 2021 che per l'anno 2022, le opposizioni ai decreti penali di condanna hanno un esito a favore dell'imputato per più del 60% dei casi per entrambe le sedi giudiziarie. Da tale risultato, si potrebbe concludere che, nonostante per il 2021 si sia registrata una percentuale di conferma della condanna pari al 36%, l'elevato numero di opposizioni andate a buon fine incoraggia l'imputato all'impugnazione del provvedimento di condanna emesso nei suoi confronti.

e) I reati per i quali l'opposizione è più frequente

Nella Tabella 5, si rappresentano i reati per i quali frequentemente si sono registrate opposizioni nonché i relativi esiti.

Tabella 5 – Tabella a doppia entrata dei reati più frequentemente oggetto di opposizione ed esiti della sezione penale del Tribunale di Nola per gli anni 2021 e 2022

2021						
Decisione / Reato	Art. 131 bis	Assoluzione	Condanna	Estinzione	Remissione querela	Totale complessivo
art. 116 cds		2	3			5
art. 612 c.p.		2	3	1	4	10
art. 640 c.p.	1		1		9	11
Totale complessivo	1	4	7	1	13	26
2022						
Decisione / Reato	Art. 131 bis	Assoluzione	Condanna	Estinzione	Remissione querela	Totale complessivo
art. 116 cds			7			7
art. 612 c.p.		2		1	6	9
art. 640 c.p.	1	1			6	8
Totale complessivo	1	3	7	1	12	24

Fonte: propria elaborazione su dati forniti dal Tribunale di Nola

I reati per i quali si è proposta opposizione con maggiore frequenza sono:

- guida senza patente (art. 116 cds);
- minaccia (art. 612 c.p.);
- truffa (640 c.p.).

Per il primo dei reati sopra citati, il giudizio di opposizione si conclude nella maggior parte dei casi con una conferma della condanna dell'imputato. Diversamente, per i reati di minaccia e truffa, il procedimento di opposizione termina frequentemente con remissione di querela.

3.4. Conclusioni

Gli esiti delle analisi svolte dal gruppo di lavoro confermano la preponderanza delle opposizioni sui casi di accettazione e di applicazione dei decreti penali di condanna. Le ragioni che giustificano tale *trend* possono essere molteplici.

Dalla verifica degli importi dei decreti impugnati, si constata la tendenza dei più alla presentazione dell'atto di opposizione anche per cifre esigue: trattasi certamente di strategia processuale di carattere dilatorio finalizzato all'ottenimento del proscioglimento. Dunque, l'*escamotage* delle opposizioni ai decreti penali impedisce di soddisfare la prospettiva deflattiva ma, contrariamente a tale obiettivo, viene frequentemente strumentalizzato dall'imputato in quanto idoneo a rallentare il procedimento. A dare manforte all'impugnazione del decreto di condanna vi è, poi, la mancata previsione dell'esposizione della motivazione sia nel provvedimento decisorio quanto nel conseguente atto di opposizione.

Altro considerevole rilievo emerso dallo studio condotto riguarda i risultati dei procedimenti oppositivi, i quali risultano concludersi – nella maggior parte dei casi – a favore dell'imputato. Il sistema legislativo in cui si inserisce il decreto penale induce il giudice ad un vaglio superficiale delle questioni in fatto e in diritto che gli sono sottoposte, ingolfando così la macchina processuale e sottraendo tempo allo studio di questioni più rilevanti.

Lo studio che qui si presenta ha provato a dimostrare l'incoerenza – consolidatasi nel tempo – tra il lodevole scopo per il quale è stato creato e disciplinato il rito e la sua applicazione ai casi concreti. Infatti, il fine deflattivo e di economia processuale appaiono smentiti da una molteplicità di procedimenti inconcludenti che aggrava l'efficienza del sistema giudiziario penale.

4. VERIFICHE PRELIMINARI EX ART 171 BIS C.P.C. ED UFFICIO PER IL PROCESSO: STRUMENTI DI GIUSTIZIA EFFICIENTE

di Antonio Capasso e Giuseppe Restaino**

Il presente lavoro vuole offrire una panoramica sulle novità introdotte dalla Riforma Cartabia in materia di giustizia civile. In particolare, sono state analizzate le nuove verifiche preliminari ex art 171 bis c.p.c. che il giudice è chiamato a compiere prima dell'udienza di trattazione al fine di valutare al meglio quale direzione imprimere al processo, si tratta di un nuovo filtro predisposto nell'ottica di smaltimento dei processi civili.

Inoltre, sono state analizzate le recenti modifiche dell'istituto dell'Ufficio del processo e le nuove mansioni assegnate al funzionario addetto, figura sempre più centrale ed indispensabile per il funzionamento della Giustizia.

4.1. Ufficio per il processo e PNRR

A seguito della pandemia da Covid-19, è stato istituito dal Consiglio europeo, nel luglio 2020, il cd Recovery Fund, un vero e proprio pacchetto di aiuti da 750 miliardi di euro per sostenere le riprese economiche e la transizione digitale e verde di tutti gli stati membri dell'Unione Europea.

L'Italia ha ricevuto come budget la cifra di 191 miliardi di euro (in base agli obiettivi raggiunti e da raggiungere fino al 2026) per l'attuazione del cd. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

* Antonio Capasso è avvocato ed assegnista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: antonio.capasso@collaboratore.uniparthenope.it).

** Giuseppe Restaino è avvocato e borsista di ricerca presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: giuseppe.restaino@collaboratore.uniparthenope.it).

Il Piano, si colloca all'interno del programma europeo denominato Next Generation EU¹, che ha richiesto agli Stati membri di presentare un programma di investimenti e riforme.

In questo contesto, come anticipato, lo stato italiano ha presentato il c.d. PNRR, articolato in sei Missioni (ovvero macroaree di intervento) e sedici Componenti (specifici output all'interno di ogni singola area di intervento).

Essendo un piano di riforme, prima che di investimenti, sono tre le tipologie previste:

- riforme settoriali, cioè misure per innovazioni normative relative a specifici ambiti e/o attività economiche;
- riforme cc.dd. di contesto, cioè d'interesse generale, che comprendono riforme necessarie a garantire l'attuazione del Piano ed in generale a rimuovere ed evitare gli ostacoli;
- amministrativi e procedurali che possano condizionare la qualità dei servizi d'interesse generale;
- riforme cc. dd. orizzontali, trasversali a tutte le missioni: in quest'ambito si collocano gli interventi del Piano in materia di Giustizia.

Così, nel contesto di una riforma del settore giustizia ed in particolare del processo civile, attuatrice del PNRR per gli obiettivi di efficientamento e snellimento di tale comparto, ruolo chiave è assunto dall'Ufficio per il processo.

Istituito dall'art 1 bis, D.L. 179/2012 convertito in legge 221/2012, lo stesso si compone di una struttura organizzativa di supporto nata con l'obiettivo di *“garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione”*².

Tale struttura è stata istituita presso le Corti d'Appello ed i Tribunali ordinari con gli scopi sopra indicati e soprattutto per affiancare il giudice nei suoi compiti ed attività, tramite uno staff di supporto al servizio del magistrato e dell'Ufficio giudiziario.

Il legislatore italiano non ha scelto quindi, di introdurre una figura dedicata esclusivamente al giudice singolo (ad esempio un assistente o un segretario), bensì ha immaginato la creazione di uno staff (a supporto di uno o più giudici o più sezioni) composto da operatori versatili, alcuni con compiti di

¹ Next Generation EU è uno strumento di rilancio dell'economia dell'Unione Europea nato a seguito della crisi pandemica, incorporato in un bilancio settennale 2021-2027, dal valore complessivo di circa 1.800 miliardi di euro. Si tratta di un piano proiettato sulle nuove generazioni Ue, strutturato per avviare e/o completare la transizione verde, tecnologica, amministrativa degli Stati membri dell'Unione.

² D.L. 179/2012 art 16-octies come modificato dall'art. 50 del D.L n.90/2014.

carattere prevalentemente amministrativo (cancelleria), altri con funzioni giurisdizionali (i giudici onorari e ausiliari) e quasi-giurisdizionali (i tirocinanti).

In particolare, all'Ufficio per il processo sono devolute tutte le attività di ausilio allo svolgimento del lavoro giudiziario, compresi compiti di preparazione e ricerca necessari alla soluzione degli affari ed alla stesura dei provvedimenti.

Altre mansioni di particolare importanza riguardano i compiti di supporto all'efficiente utilizzo dei sistemi informatici, quali ad esempio il monitoraggio dei depositi telematici, nonché la tempestiva rilevazione delle problematiche derivanti dall'adozione di nuove tecnologie.

Nel disegno originario del legislatore solo alcuni profili facevano parte della struttura, in particolare:

- il personale di cancelleria;
- coloro che svolgono il tirocinio formativo ex art 73 D.L. 69/2013, ovvero la formazione professionale dei laureati ex art 37 del D.L 98/2011, conv. in legge 111/2011;
- i giudici ausiliari con riferimento all'UPP costituito presso le corti d'appello;
- i giudici onorari di pace, quanto all'UPP costituito presso i tribunali.

Sull'istituto è intervenuto nel 2019 anche il Consiglio Superiore della Magistratura con proprie linee guida, prevedendo che la struttura possa *“essere assegnata a supporto di uno o più giudici professionali o di una o più sezioni, valutati, a tal fine e in via prioritaria, il numero delle sopravvenienze e delle pendenze a carico di ciascuna sezione o di ciascun magistrato, e tenuti in considerazione gli obiettivi perseguiti con i programmi di gestione”*.

Proprio il PNRR delinea due direttrici fondamentali per lo sviluppo della Giustizia post pandemica ed il ruolo di questa struttura di supporto:

- per un verso, quello di portare a piena attuazione il c.d. Ufficio per il processo;
- per altro verso, quello di aumentare il grado di digitalizzazione della Giustizia.

Per il primo obiettivo, con il D.L. 9 giugno 2021, n. 80, è stata autorizzata l'assunzione e previsto il reclutamento, seppure a tempo determinato, di ben 16.500 unità di personale, con profili professionali diversificati, da destinare all'Ufficio per il processo, in una prospettiva tendente alla possibile stabilizzazione della struttura di supporto all'attività dei magistrati.

Un primo bando si è avuto nel settembre 2021 per ben 8.171 unità, il secondo con più di 11.000 unità è previsto entro la fine del 2023.

L'assunzione di un numero così elevato di addetti trova spiegazione negli obiettivi di abbattimento dell'arretrato del 90 % ed una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili per la metà del 2026, come richiesto dalle Autorità europee.

Infine, con la circolare ministeriale del 21 dicembre 2021³ sono stati forniti chiarimenti in ordine alle mansioni dell'addetto che si pongono nell'azione collettiva del personale dell'ufficio posto a supporto organizzativo, amministrativo e tecnico-giuridico del magistrato, al quale è rimessa l'attività giurisdizionale in senso proprio.

Nel provvedimento ministeriale si delinea la duplice competenza attribuita alla nuova qualifica dell'addetto.

Da un lato si tratta di una figura inserita tra le fila del personale amministrativo, dall'altro è un soggetto facente parte di un'unità che coopera all'esercizio della funzione giurisdizionale propria del giudicante. Si sperimenta così un profilo duttile che si presta ad essere impiegato in modo diverso a seconda delle specifiche esigenze del lavoro giudiziario.

Infine, sul ruolo e competenze dell'Aupp è intervenuto il d.lgs. n. 151/2022⁴.

Il provvedimento dà attuazione alla legge delega sulla riforma del processo civile intervenendo su due aspetti, in particolare la modifica dell'organizzazione e la composizione dell'Ufficio per il processo e le mansioni dell'Ufficio istituito presso i tribunali e le corti d'appello.

Sotto il primo profilo il decreto istituisce l'ufficio per il processo presso la corte di cassazione e la procura generale.

Presso i tribunali e nelle corti d'appello il coordinamento è affidato 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).

³ Circolare ministeriale “*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*”, in www.giustizia.it.

⁴ Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 13492.

4.2. La riforma Cartabia e le novità attinenti alle verifiche preliminari ex art 171 bis c.p.c.

Con il D. lgs. n. 149/2022, di riforma del Codice di procedura civile (cd. Riforma Cartabia), il legislatore è intervenuto in modo incisivo sulla disciplina del processo con lo scopo di semplificarne la struttura e renderlo più rapido ed efficiente.

La parte più importante della nuova normativa sul processo di cognizione ordinaria doveva entrare in vigore il 30 giugno 2023, al fine di un'organizzazione e preparazione del lavoro per tutti gli operatori giuridici coinvolti (quali avvocati, magistrati, cancellerie).

La data è stata tuttavia anticipata al 28 febbraio 2023 dalla legge di bilancio 2022, per accelerare il raggiungimento degli obiettivi di smaltimento dell'arretrato e dei tempi di definizione dei processi civili negoziati con le autorità europee, al fine di ottenere le ulteriori tranche dei finanziamenti P.N.R.R.

La struttura della nuova normativa sancisce il passaggio da uno schema nel quale la centralità del modello della cognizione ordinaria definito dagli artt. 163 ss. c.p.c. era stata poco smaltita dal processo sommario di cognizione (vecchio art. 702 bis e ss. c.p.c.), per attestarsi, ad oggi, su un sistema binario nel quale, un rito più pesante e formale ex artt. 163 ss. c.p.c. si alterna ad un nuovo procedimento semplificato (art. 281 decies e ss c.p.c.), sul quale il legislatore punta per l'obiettivo di deflazione dei processi civili.

In particolare, la fase introduttiva della domanda giudiziale viene complessivamente rivista per consentire una preventiva e migliore definizione delle domande e delle richieste istruttorie delle parti, in ossequio al canone nazionale ed europeo⁵ della concentrazione e della ragionevole durata del processo⁶.

⁵ Art. 6, par. 1, Cedu in base al quale «Ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un Tribunale indipendente e imparziale costituito per legge»

⁶ L'ordinamento giuridico italiano all'art. 111 della Costituzione prevede il principio del giusto processo; l'articolo, modificato con la legge costituzionale 1/1999, al secondo comma dispone: «*Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a un giudice terzo e imparziale*», e «*la legge ne assicura la ragionevole durata*». Per concretizzare il principio costituzionale, è intervenuta la legge Pinto (l. 89/2012), la quale ha previsto il diritto di ciascun cittadino di ottenere un risarcimento del danno, di natura patrimoniale e non, nel caso in cui si accerti l'eccessivo protrarsi del processo. L'art. 1 bis co. 2 della legge in questione, come modificato dalla legge di stabilità 2016, (l.208/2015), stabilisce che chi ha subito un danno a causa dell'irragionevole durata del processo, ha diritto ad un'equa riparazione, pur avendo esperito i rimedi preventivi di cui all'art. 1 ter. Al fine di evitare un esorbitante ricorso di massa al rimedio della riparazione, l'art. 2 bis (introdotto dall'art. 55, co.1, lett.a, d.l.

Così nel nuovo procedimento di primo grado, le memorie di trattazione ed istruttorie – che sino all’entrata in vigore della riforma erano successive alla prima udienza – dovranno essere depositate anteriormente alla stessa, con l’obiettivo di far sì che il Giudice, avendo già chiaro e compiutamente definito l’oggetto del procedimento, possa regolarne l’andamento nel modo più rapido ed efficace possibile, in relazione alla complessità della causa e dell’eventuale fase di assunzione dei mezzi di prova richiesti dalle parti.

Norma centrale del nuovo rito così delineato, è l’articolo 171 bis c.p.c., il quale disciplina le verifiche preliminari che il giudice è chiamato a fare prima dell’udienza al fine di valutare al meglio quale direzione imprimere al processo.

“Scaduto il termine di cui all’articolo 166” (e quindi quello per la costituzione del convenuto – settanta giorni prima dell’udienza di comparizione fissata nell’atto di citazione), “il giudice istruttore, entro i successivi quindici giorni, verificata d’ufficio la regolarità del contraddittorio, pronuncia quando occorre, i provvedimenti previsti dagli artt. 102 secondo comma, 107, 164, secondo, terzo quinto e sesto comma, 167 secondo e terzo comma, 171, terzo comma, 182, 269, secondo comma, 291 e 292, e indica alle parti le questioni rilevabili d’ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione, anche con riguardo alle condizioni di procedibilità della domanda ed alla sussistenza dei presupposti per procedere con rito semplificato. Tali questioni sono trattate dalle parti nelle memorie integrative di cui all’art 171 ter.

Quando pronuncia i provvedimenti di cui al primo comma, il giudice, se necessario, fissa la nuova udienza per la comparizione delle parti, rispetto alla quale decorrono i termini indicati dall’art 171 ter.

Se non provvede ai sensi del secondo comma, conferma o differisce, fino ad un massimo di quarantacinque giorni, la data della prima udienza rispetto alla quale decorrono i termini indicati dall’articolo 171 ter.

Il decreto è comunicato alle parti costituite a cura della cancelleria”.

Di conseguenza, il giudice provvederà d’ufficio ad assumere all’esito delle verifiche preliminari, tutti i provvedimenti necessari per il prosieguo del procedimento.

Ora è che, con i nuovi termini introdotti con la riforma Cartabia, decorso il termine *ex art. 166 c.p.c.*, il giudice deve procedere entro 15 giorni a tutte

83/2012) provvede a fissare i termini la cui violazione giustifica l’azione da parte del privato leso. In particolare, si stabilisce la durata massima del giudizio di primo grado in 3 anni, in 2 anni nel secondo grado e infine, in un anno nel giudizio di legittimità. Tali termini, in ogni caso, si ritengono rispettati anche se in concreto sfiorano il limite stabilito, qualora il processo si sia comunque concluso in sei anni con sentenza passata in giudicato (art. 2 ter).

le verifiche d'ufficio che, nel loro insieme, sono funzionali ad assicurare la regolarità del contraddittorio (ad esempio chiamata del terzo; nullità degli atti introduttivi; contumacia delle parti; difetto di rappresentanza ed in generale tutte le questioni rilevabili d'ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione, anche con riguardo alle condizioni di procedibilità della domanda).

Nell'ipotesi in cui il giudice debba assumere provvedimenti, gli stessi, a sua esclusiva discrezione potranno essere trattati o in una nuova udienza per la comparizione delle parti, rispetto alla quale decorrono i termini indicati all'art. 171-ter c.p.c. per le memorie integrative ovvero direttamente nelle memorie integrative ex art. 171-ter c.p.c. che le parti possono depositare rispettando i termini di decadenza di seguito indicati:

- 40 giorni prima dell'udienza ex art. 183 c.p.c., per proporre le domande e le eccezioni conseguenza della domanda riconvenzionale o delle eccezioni proposte dal convenuto o dal terzo, nonché per precisare o modificare le domande, eccezioni e conclusioni già proposte. Con la stessa memoria l'attore può chiedere di essere autorizzato a chiamare in causa un terzo, se l'esigenza è sorta a seguito delle difese svolte dal convenuto nella comparsa di risposta;
- 20 giorni prima, per replicare alle domande e alle eccezioni nuove o modificate dalle altre parti, proporre le eccezioni che sono conseguenza delle domande nuove da queste formulate nella prima memoria, nonché indicare i mezzi di prova ed effettuare le produzioni documentali.
- 10 giorni prima, per replicare alle eccezioni nuove e indicare la prova contraria.

Da una prima analisi si può dedurre che, la nuova disciplina opera un'anticipazione delle attività preparatorie della trattazione, che con il "vecchio" rito caratterizzavano l'udienza di prima comparizione, demandando al giudice un compito complesso da svolgere prima e fuori dall'udienza.

Tra i primi commentatori⁷, è stato sottolineato come le verifiche preliminari in senso stretto, poiché funzionali alla corretta instaurazione della lite, non possono avere la loro sede esclusiva nel provvedimento reso fuori udienza dal giudice, per cui lo stesso potrà esercitare i medesimi poteri anche all'udienza di prima comparizione, come previsto dal rito previgente.

Si tratta di prime considerazioni a valle di una riforma avente pochi mesi di vita e sulla quale dottrina e giurisprudenza potranno evidenziare criticità e fattori innovativi rispetto al rito precedente.

⁷ A. CARRATTA, *Le riforme del processo civile*, Giappichelli, Torino 2023, cit., p. 42 s.

Altra dottrina, ha evidenziato come fuori dai casi di doverosità di fissazione della nuova udienza per l'esame della riconvenzionale del convenuto o la chiamata del terzo, nella maggior dei casi il giudice preferirà posticipare all'udienza di prima comparizione le verifiche preliminari, giovandosi anche della definitiva fissazione delle rispettive posizioni delle parti⁸.

È evidente che, se tale meccanismo dovesse operare, l'intera nuova architettura della fase introduttiva, con definizione anticipata dell'oggetto del giudizio e dei temi istruttori, sarebbe svuotata di significato e si risolverebbe in una compressione del diritto di difesa delle parti senza alcun giovamento per lo smaltimento dei tempi processuali.

4.3. Rapporti tra l'art. 171 bis c.p.c. e l'Ufficio per il processo alla luce della riforma Cartabia

Una considerazione a parte deve essere dedicata all'introduzione dell'art. 171 bis c.p.c. ed alle funzioni che assolve il funzionario dell'Ufficio del Processo rispetto alle attività di supporto degli uffici giudiziari

Ebbene, gli addetti all'ufficio per il processo prima che essere membri dello staff al servizio del magistrato e dell'ufficio, con l'introduzione dell'art. 171 bis c.p.c., di fatto, ricoprono un ruolo ancora più importante tra coloro i quali coadiuvano le attività di ausilio del giudice.

Con l'entrata in vigore del nuovo art. 171 bis c.p.c., come già anticipato, si è discusso circa lo spostamento in avanti delle verifiche sull'ammissibilità e ammissione dei mezzi istruttori indicati dalle parti, quindi, della trattazione della causa.

Di fatti, l'art. 171 bis c.p.c. nella sua previsione normativa stabilisce che il Giudice fissi una nuova udienza per la comparizione delle parti tutte le volte che ciò risulti necessario dalle verifiche preliminari, relativamente all'integrità del contraddittorio, regolarità delle notifiche, ovvero eventuali questioni preliminari.

Quindi, tenuto conto di questa breve premessa, può essere analizzata la figura dell'Aupp e la funzione che nel merito delle verifiche preliminari può ricoprire.

Tenuto conto che i compiti previsti per gli addetti all'ufficio del processo sono già espressamente previsti all'art. 5 d.lgs. 151/2022, nello specifico:

⁸ B. CAPPONI, *Note sulla fase introduttiva del nuovo rito di ordinaria cognizione*, in www.giustiziacivile.com n. 10/22.

- attività preparatoria e supporto ai compiti del magistrato (studio fascicolo, preparazione udienze ecc.);
- coordinamento tra l'attività del magistrato e quella di cancellerie e servizi amministrativi degli Uffici Giudiziari;
- raccolta e catalogazione dei provvedimenti dell'Ufficio del magistrato per il tramite di banche dati della giurisprudenza locale;
- assistenza per l'utilizzo degli strumenti informatici;
- supporto di analisi di flussi statistici e per il monitoraggio delle attività dell'Ufficio.

Ora è che, uno dei compiti specifici demandato e dovuto ad ogni Aupp è certamente il supporto reso al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dal art. 171 bis c.p.c.

Nello specifico, l'art. 171 bis c.p.c., di fatto, nell'anticipare qualsivoglia attività di verifica preliminare rispetto alla prima udienza e tenuto conto anche della norma di cui all'art. 171 ter, con la previsione di uno scambio di note integrative aventi ad oggetto modifiche di domande ovvero precisazione delle stesse, rispetto alla prima udienza di comparizione, il ruolo degli addetti all'ufficio del processo assume una connotazione importante nell'opera di supporto del magistrato.

Evidentemente, nell'ottica di diminuire quanto più possibile la durata del processo e di snellire l'operato del giudice, il legislatore ha dovuto adeguare la funzione prevista e ricoperta dall'addetto all'Ufficio del processo.

Nello specifico, per le due tipologie di controllo che ogni giudice realizza rispetto alla regolarità del contraddittorio ed alla verifica delle questioni preliminari rilevabili d'ufficio, la funzione ulteriore di un addetto del processo implica tra le altre, sicuramente:

- un controllo preliminare sulla regolarità del contraddittorio, verificando la necessità di un'integrazione obbligatoria dello stesso;
- verificare o meno una eventuale chiamata in causa di un terzo;
- verificare eventuali domande riconvenzionali presentate dalle parti;
- verificare la validità dell'atto di citazione, rilevando eventuali vizi nella chiamata in giudizio;
- attuare tutte le verifiche relativamente alla regolare costituzione del convenuto;
- realizzare un controllo sulla regolarità delle notifiche, procura alle liti ovvero necessità di dichiarare o meno la contumacia di una delle parti.

Pertanto, l'addetto che venga erudito dal giudice e che maturi esperienza nella verifica degli atti preliminari alla decisione dello stesso, favorisce *in toto* l'operato della cancelleria, del tribunale e può ridurre notevolmente i tempi della giustizia.

Ed ancora, nella stessa ottica, è possibile determinare anche ulteriori funzioni che un Aupp ricopre nella fase preliminare e di ausilio del giudice relativamente alle questioni di merito e di rito, quali verifica della condizione di procedibilità e, quindi, la funzione di controllo circa l'esperimento o meno tentativo di mediazione o negoziazione.

Nello specifico, nella materia delle ADR, il funzionario dovrebbe verificare se l'oggetto di cui si discute rientri fra quelle sottoposte a mediazione obbligatoria a norma dell'art. 5, comma 1-bis, d.lgs. n. 28/2010 o fra quelle per le quali la negoziazione assistita è obbligatoria a norma dell'art. 3, d.l. n. 132/2014.

Si tratterà, più nel dettaglio, di accertare l'avveramento della condizione di procedibilità.

Così nelle cause di cui all'art. 5, comma 1-bis, d.lgs. n. 28/2010, dovrà verificare ad esempio, che l'attore abbia depositato nel fascicolo telematico il verbale di mancato accordo.

Nelle cause di cui all'art. 3, d.l. n. 132/2014 dovrà verificare il deposito nel fascicolo telematico dell'invito a negoziare, (nei casi in cui non sia seguito da adesione), il deposito del rifiuto a negoziare o che sia decorso il termine di cui all'art. 2, comma 2, lett. a), *“in ogni caso non inferiore a un mese e non superiore a tre mesi, prorogabile per ulteriori trenta giorni su accordo tra le parti”*.

Ulteriori dubbi vi sono per la possibilità di demandare all'Aupp (sempre nei 15 giorni successivi alla scadenza del termine di cui all'art. 166 c.p.c.) anche la verifica dei presupposti per l'applicazione del procedimento semplificato.

Come osservato da attenta dottrina⁹, si tratta di un controllo che dovrebbe avvenire dopo lo scambio delle memorie integrative ex art. 171-ter c.p.c.

Una interpretazione estensiva dell'art. 5 d.lgs. n. 151/2022, segnala come il funzionario potrebbe fornire un supporto al giudice nelle verifiche successive al deposito delle note integrative, proprio al fine di consentire all'addetto di svolgere una congrua valutazione dei presupposti indicati dall'art. 281-decies c.p.c.

In quest'ottica la collaborazione del funzionario sarà diretta alla individuazione delle domande fondate su prova documentale, di pronta soluzione e che non richiedono un'istruzione complessa, così da consentire al giudice la disposizione del mutamento nel rito semplificato di cognizione.

⁹ A. CARRATTA, *Le riforme del processo civile*, Giappichelli, Torino, 2023, cit., pag. 45.

Ad oggi, in ogni Tribunale è possibile verificare che con l'arrivo degli addetti all'ufficio del processo le *performance* degli Uffici sono di gran lunga migliorate.

Nelle cancellarie ove vi è la presenza costante e continua del personale addetto all'ufficio del processo e quest'ultimi abbiano trovato una loro precisa collocazione, i numeri relativi ai provvedimenti emessi, pubblicazione delle sentenze e lo smaltimento dell'arretrato, sono stati sicuramente molto più positivi rispetto al passato.

Da quanto emerge rispetto ai primi controlli eseguiti a distanza di qualche mese rispetto all'istituzione dell'ufficio del processo, il lavoro dei magistrati in parte è stato sicuramente incentivato.

Gli addetti preposti allo screening degli atti preliminari ed alla preparazione delle bozze degli atti, di fatto ha prodotto un miglioramento in termini di tempo e lavoro per ogni singola cancelleria.

Vi sono anche altri aspetti che spesso collidono con quanto di buono è stato fatto con l'introduzione dell'Ufficio per il processo.

Nello specifico, i Tribunali italiani non sono forniti di computer o strumenti informatici adatti agli standard di lavoro previsti dalle riforme.

Vi è una mancanza di programmi ministeriali e programmi di gestione interna che di fatto non permettono di migliorare ulteriormente le *performance* degli Uffici giudiziari.

In molti casi si rileva e si palesa che l'operato delle cancellerie muta a seconda del Tribunale ovvero anche a seconda del *modus operandi* del giudice che gestisce ed organizza il proprio comparto di lavoro.

Spesso può verificarsi che gli effetti di un programma di lavoro ben gestito, organizzato e già collaudato siano quanto mai rallentati e non fruibili per lacune strumentali ovvero sistemi di lavoro obsoleti.

Di certo, l'introduzione dell'Ufficio del processo erroneamente è stata vista come un espediente definitivo e generale di risoluzione alla carenza di personale nel comparto giustizia.

Certamente, però, anche se non ha avuto un rapido impatto sul sistema giudiziario, ad oggi, sembrerebbe aver raggiunto primi e incoraggianti obiettivi sul piano dello smaltimento dell'arretrato e la carenza di organico negli uffici giudiziari.

4.4. Ufficio del processo: primi riscontri sul campo

Nell'ambito del progetto “Modelli organizzativi e Innovazione Digitale. Il Nuovo Ufficio per il Processo per l'efficienza del Sistema – Giustizia” –

MOD. UPP, la task force attivata, ha innanzitutto instaurato un dialogo con le sedi giudiziarie di Nola e Potenza, al fine di monitorare sul campo i flussi di attività di supporto ai processi di riorganizzazione nonché la gestione dei carichi di lavoro e dell'arretrato.

Sono stati organizzati due gruppi di lavoro: il primo si è occupato dell'analisi e dell'identificazione degli eventi che favoriscono la dilatazione dei tempi processuali delle cause ultradecennali in materia successoria, mentre, un secondo gruppo di lavoro attivato per il settore penale, ha analizzato l'andamento dei procedimenti per decreto, soffermandosi sull'individuazione delle materie delittuose più comuni nonché sul tasso di opponibilità dei decreti penali di condanna e sulle relative decisioni.

Lo scopo di tale analisi è consistito nella identificazione delle criticità che hanno determinato significativi ritardi nella definizione dei giudizi indicati, all'attualità ancora in corso di causa.

Ebbene, aldilà degli aspetti numerici che hanno evidentemente condizionato e strutturato lo studio della task force, nell'ambito dello stesso studio è possibile verificare ulteriori aspetti con riferimento agli addetti dell'ufficio del processo.

In ambito civile, innanzitutto, molto spesso la maggioranza dei rinvii delle cause è stata determinata dalla organizzazione interna e dal carico di lavoro dei Tribunali come, ad esempio, la sostituzione del giudice istruttore del fascicolo che ha comportato la perdita di numerose mensilità ed il procrastinarsi delle attività.

Non di meno sono stati i rinvii determinati dalla volontà delle parti che in più di una occasione non hanno portato alcun esito positivo per la definizione del contenzioso.

Nei casi di specie, evidentemente, l'operato di eventuali addetti Aupp, non può avere alcuna rilevanza.

In ambito penale, invece, è emerso un dato decisamente diverso.

Lo studio sui decreti penali di condanna e le relative opposizioni presso il Tribunale di Nola, nel merito dell'organizzazione interna delle funzioni degli Aupp, ha evidenziato la creazione di team di lavoro *ad hoc* per lo smaltimento degli arretrati.

E proprio sotto tale profilo il lavoro dell'ufficio del processo è stato assolutamente positivo.

Infatti, presso il Tribunale di Nola con l'intervento degli addetti all'Ufficio del processo nella sezione penale, in poco più di 14 mesi a far data da marzo del 2022 e sino al mese di maggio del 2023 tutto l'arretrato è stato assolutamente azzerato.

Tale assunto, permette di determinare alcune positive considerazioni.

In primis, pur non ricoprendo alcuna funzione amministrativa di vertice rispetto ad un cancellerie, l'operato degli Aupp se bene organizzato può essere visto come un ottimo incentivo per avere uffici giudiziari sempre più in linea con gli standard europei.

Non di meno, nella quasi totalità dei casi, gli addetti all'ufficio del processo sono soggetti che hanno già maturato una importante esperienza professionale, come ad esempio avvocati e, quindi, soggetti che riescono in poco tempo ad avere una propria autonomia lavorativa.

Ed ancora, gruppi di lavoro divisi per funzioni e compiti ricoprendo sempre lo stesso incarico, riescono sempre di più ad attuare modi di lavoro meglio organizzati e volti ad accelerare i tempi della giustizia.

Ciononostante, un aspetto che deve essere sottolineato è la stabilità professionale che ogni addetto deve avere nei vari tribunali.

Spesso capita che nel corso dell'anno, gli addetti possano essere spostati da una cancelleria all'altra, oppure, vadano a ricoprire ruoli diversi per brevi periodi.

È necessario avere una continuità lavorativa in un ambito ove la costanza e l'esperienza giocano un ruolo fondamentale per l'efficientamento del sistema giustizia.

5. A MULTI-PURPOSE LARGE LANGUAGE MODEL FOR ITALIAN LEGAL DOCUMENTS

di Angelo Ciaramella*, Antonio Junior Spoleto**
e Maria Concetta Vitale***

5.1. Overview of the use of Artificial Intelligence in justice systems

In recent years, there has been a remarkable surge in advancements within the field of Natural Language Processing (NLP), a branch of artificial intelligence that focuses on enabling computers to understand, interpret, and generate human language. This revolutionary advancement has not solely reinvented our technology interactions – think of ChatGPT¹ – but it has also opened up a multitude of opportunities across a range of sectors like healthcare (i.e. in medical diagnosis and personalized treatment plans), finance (i.e. in fraud detection and risk assessment), entertainment (i.e. in recommendation systems and content creation) and so on. The developments in the field of artificial intelligence have started impacting the justice system as well. Prompted by these advancements, the CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) took the proactive step in 2018 to issue the “European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence (AI) in judicial systems and their environment”², the first charter in Europe that acknowledges AI driven technologies in the judicial systems and regulates their use

* Angelo Ciaramella is full professor at the University of Naples “Parthenope” (email: angelo.ciaramella@uniparthenope.it).

** Antonio Junior Spoleto received his BSc. in Computer Science from University of Naples “Parthenope” and, within the project, is a research fellow (email: spoletantoniojr@gmail.com).

*** Maria Concetta Vitale received her BSc. in Computer Science from University of Naples “Parthenope” and, within the project, is a research fellow (email: mariaconcetta.vitale001@studenti.uniparthenope.it).

¹ OpenAI, *ChatGPT*, for further information visit: chat.openai.com, 2023.

² European Commission for the Efficiency of Justice (CEPEJ), *European ethical Charter on the use of Artificial Intelligence in judicial systems and their environment*, Strasbourg, 2018, available at: <https://rm.coe.int/ethical-charter-en-for-publication-4-december-2018/16808f699c>.

through fundamental principles, including respect for human rights, non-discrimination, fairness, security and transparency.

Currently, judges within the Council of Europe member States are not extensively utilizing predictive or AI-driven software in their daily operations. Indeed, although some localized tests and academic studies have explored the potential of these applications, broad-scale implementation has yet to occur. Instead, private tech startups, specializing in redefining legal services, are introducing novel applications, tailored primarily for legal practitioners, including lawyers, legal services providers, and insurers. These innovations provide a profound level of access to judicial information and case law. Interestingly, these private entities are ambitiously venturing into the realm of “predictive justice,” aiming to forecast judges’ decisions through the integration of advanced tools and technologies. Instead, as for the use of these tools by public entities, a few worth noting AI justice applications experimented throughout the countries are reported below. Latvia is actively exploring machine learning for justice administration, particularly in processing court statistics to estimate human and financial resource allocation³. In the United States, the presence of “robot lawyers” is already evident, seamlessly conversing with humans in natural language⁴. In the UK, by examining judges’ decisions and the corresponding information from police archives over a span of 5 years, an AI algorithm would be capable of assessing the risk – low, medium, or high – associated with individuals subjected to police detention⁵. In Estonia, a judicial procedure has reportedly been introduced wherein artificial intelligence would make a decision without human intervention for cases up to a value of 7,000 euros⁶. In France, the “Predictice” public available platform “predicts” judicial outcomes as well as providing tools for optimizing lawyers’ procedural strategies⁷. In Finland, the Ministry of Justice is developing an automatic AI-based tool for anonymization and content description of court decisions and other official deci-

³ Conference of *Artificial intelligence at the service of the judiciary*, Latvia, 2018, available at: <https://www.coe.int/en/web/artificial-intelligence/-/conference-artificial-intelligence-at-the-service-of-the-judiciary->.

⁴ KEITH PORCARO, *Robot Lawyers Are About to Flood the Courts*, Wired, Duke, 2023, available at: <https://www.wired.com/story/generative-ai-courts-law-justice/>.

⁵ University of Cambridge, *Helping police make custody decisions using artificial intelligence*, UK, 2018, available at: <https://www.cam.ac.uk/research/features/helping-police-make-custody-decisions-using-artificial-intelligence>.

⁶ ERIC NIILER, *Can AI be a fair judge in Court? Estonia thinks so*, Wired, 2019, available at: <https://www.wired.com/story/can-ai-be-fair-judge-court-estonia-thinks-so/>.

⁷ Predictice, for further information visit: <https://predictice.com/>.

sions issued by authorities⁸. In Austria, Artificial Intelligence is used in courts for quick reading, classification, and allocation of deeds, appeals, and documents to the relevant clerical sections⁹. In Poland, the use of artificial intelligence for the automatic classification of judgments by subject matter is under experimentation¹⁰.

Italy, within the scope of the National Recovery and Resilience Plan (PNRR), has also recently invested in AI research applied to the judicial system. In this regard, the Italian ex-minister of justice Cartabia has expressed that «artificial intelligence can be a valuable tool to support the judge's activities, but it must never become a substitute. In judicial proceedings, we can distinguish between the phases of understanding and those of decision-making», continued the Minister in her statement; «in the former, which involves studying the facts, norms, and applicable jurisprudence of the dispute, artificial intelligence can provide significant added value due to its immense ability to gather and process data, with a power that surpasses human capabilities. Conversely, the moment of decision-making must always remain in the hands of a human judge, capable of grasping all nuances, peculiarities, and unique specifics of each individual case»¹¹. Such vision is largely aligned with the goal of this study, which is to build a general multipurpose AI model supporting different documental activities related to information retrieval and analysis, as opposed to more polarizing approaches like predictive justice. Indeed, we can group the primary, ethically correct, service categories that AI solutions encompass within justice system as follows:

- Analysis: AI systems that engage in predictive analysis, assessing potential legal outcomes and providing success probabilities based on historical data and case patterns. Moreover, AI based analysis provides advanced statistical insights and quantitative and qualitative evaluations for internal monitoring within the courts.
- Chatbots: AI-powered chatbots play a role in informing litigants or providing guidance throughout their legal proceedings, enhancing accessibility and offering basic legal information.
- Case-law search engines: these platforms leverage AI to deliver in-depth searches within legal case histories, facilitating quicker access

⁸ Finland Ministry of justice, *Anoppi project*, 2018, available at: <https://oikeusministerio.fi/en/project?tunnus=OM042:00/2018>.

⁹ Austrian Ministry of justice, *How is Austria approaching AI integration into judicial policies*, 2018, available at: <https://rm.coe.int/how-is-austria-approaching-ai-integration-into-judicial-policies-/16808e4d81>.

¹⁰ ŁUKASZ KOSTRZEWA, ROBERT NOWAK, *Polish Court Ruling Classification Using Deep Neural Networks*, Sensors, 2022.

¹¹ MARTA CARTABIA, speech held at the conference: *Digital Justice Ministerial Forum*, 2021.

to relevant precedents and insights and complementing current keyword-based search.

- Documents drafting: AI-enabled assistance aids in the creation of legal documents, ensuring precision and compliance with legal standards.
- Document classification: AI categorizes documents based on diverse criteria, also identifying, whenever needed, any divergent or incompatible attribute in the data.

The question arises of how these AI software's (or "models" in the jargon) are even built. Building an AI model is like training a digital brain. We start by building a basic mathematical structure with tiny parts that act like brain cells and interact with each other. Then, we show this "brain" (this mathematical function), commonly defined Neural Network, a lot of examples from the task entrusted to it, so that it can learn from them and tune its own parameters accordingly and automatically. It's also worth noting that all these models are fundamentally based on one strict requirement: the availability of task-specific data. Indeed, at its core, AI itself is fuelled by data. The greater the data volume at disposal, the higher the AI model proficiency when learning from it. Just like a puzzle gaining clarity with more pieces, AI models improve as they assimilate and "study" more data. Nonetheless, acquiring such enormous quantity of data can be challenging and often involves facing domain specific obstacles like, in the justice system context, potential shifts in case-law dynamics and the safeguarding of personal data, for example with regards to parties and witnesses. That is why a substantial portion of this work (section 1.2) was devoted to data collection from the national jurisprudential archive, and its processing, which includes tasks like data cleaning and anonymization, in expectation of training an AI language model (a Neural Network focused on understanding human language) on the legal context. A more in depth explanation of AI language models will be indeed the focus of section 1.3, while in section 1.4 the main research contribution in terms of development of a multipurpose judicial context specific model will be addressed. Finally results will be shown in section 1.5, as well as the main downstream applications and services arising from the presented AI model.

5.2. Dataset

As previously discussed, one of the primary objectives of this work is to curate an extensive dataset for the training of a versatile AI model in the jurisprudential domain. Indeed, the public data already available in the literature are not suitable for use, both because of the few numbers of samples

and because of their nature not concerning the legal context, which can be enigmatic and characterized by unique linguistic patterns like Latin and meticulous or exact idiomatic expressions. To face this problem, data was collected from the national jurisprudence archives^{12 13}. Unfortunately, the data in the portals are not provided in a manner that allows for their easy and simultaneous retrieval. As a result, it was necessary to use a web scraping methodology in order to automate the continuous data fetching process. Thus, approximately 20,000 judgments were collected from the public platform “*PST Giustizia*” for the construction of the training set. Furthermore, additional data was collected from the public platform “*De Jure*”, consisting of around ~100 maxims that were instead used as a test set. The former set of data is composed of documents innately longer and richer, useful as language examples for the AI model, while the latter consists of shorter and more synthetic texts, useful for testing the model learned knowledge and summarizing skills. From the downloaded PDFs, text was extracted in a plain format and pre-processed in order to achieve a consistent and clean format while preserving the semantic content. For example, regular expressions were used to remove recurrent patterns that could lead the AI model to confusion, like the digital signs on the side of the pages, insubstantial headers and footers, and outlier characters generated by the PDF to text conversion. On the other hand, a second pre-processing step involved the use of a transformer-based neural model to perform a Named Entity Recognition task with the aim of extracting recurring entities that concern sensitive data, so that they could be replaced with generic and opaque placeholders. This step allowed, for example, to find all occurrences of the entity “NAME” and replace the textual occurrence (i.e., Mario Rossi) with its corresponding entity name. This provided both the anonymization step, which by the way is required by European privacy regulations, and a boost to the language model confidence on detecting and recognizing such entity categories. Finally, the last processing step was the subdivision of the documents into consecutive sentences (in order to preserve the semantic content and logical flow of documents), with a maximum length of 256 words. This choice was made to comply with the operating parameters of the BERT model architecture which has the capability to analyse and understand up to 512 tokens at a time (2 sentences of 256 words each).

¹² Portale dei Servizi Telematici del Ministero della Giustizia - Archivio Giurisprudenziale Nazionale, for further information visit: https://servizipst.giustizia.it/PST/it/pst_2_13.wp.

¹³ De Jure - Banche Dati Editoriali GFL, for further information visit: <https://dejure.it/#/home>.

5.3. What is a language model?

As highlighted in the introductory paragraph, the rapid advancements of AI have given rise to powerful AI language models such as the aforementioned *ChatGPT*. These models hold the capacity to completely transform language and communication dynamics by learning the intricate patterns, syntactic structures, and semantic nuances inherent in language, thereby enabling them to anticipate the subsequent words or phrases that are likely to unfold within a given context. Their potential extends to achieving cutting-edge outcomes across diverse domains, including the legal sphere where AI language models are poised to revolutionize aspects like information retrieval, anticipatory legal decision-making, analysis of legal documents, and even the composition of legal texts.

A language model, at the heart of modern natural language processing, is a model that captures the patterns and probabilities of word sequences¹⁴. These models have significantly evolved over time, reflecting the dynamic progression of language modeling techniques. This evolution has led to the development of three primary categories of language models: the initial rule-based models, followed by statistical models, and ultimately, the advanced neural language models.

Rule-Based language models:

Among the earliest methods employed in NLP is the rule-based approach, wherein established linguistic rules are utilized for the analysis and manipulation of textual data. This technique entails the application of specific sets of rules or patterns to capture distinct structures, extract information, and execute tasks like text classification, among others. Some commonly used rule-based methodologies encompass regular expressions and pattern matches. Nonetheless, this approach's drawback rested in its demand for extensive coding and ongoing maintenance, coupled with its incapability to effectively address intricate or unforeseen situations. These rule-based models operated by employing conditional statements and decision trees. For instance, when a user asks to classify legal documents into two groups: "Criminal Law" and "Commercial Law," the steps would be as follows:

- Define two lists of words associated with each group. A list with words associated with criminal law (crime, penalty, imputation, investiga-

¹⁴ DAN JURAFSKY, JAMES H. MARTIN, *Speech and Language Processing*, 2023

tion, etc.) and a list related to commercial law (contract, sale, statutes, transaction, etc.).

- When a new legal document is introduced, the system will count the number of words associated with each list. If it counts more words related to criminal law, the document is classified as “Criminal Law,” and vice versa.

A notable strength of rule-based systems lies in their capacity to exhibit high precision within particular contexts, given that users are restricted to asking questions within predefined parameters. However, these limitations render them unsuitable for more domain-specific languages demanding response adaptability and contextual sensitivity like the legal jargon.

Statistical/Probabilistic language models:

The statistical/probabilistic language models used probabilistic techniques to estimate the likelihood of encountering a particular sequence of words or phrases in a given text corpus. A basic approach to building a probabilistic language model is to calculate n-gram probabilities, where the basic intuition is that instead of computing the probability of a word given its entire history, we can approximate the history by just the latest few words (Markov assumption). In a 3-gram (trigram) model, the probability of a word relies on the two preceding words. This assumption simplifies the modeling process by reducing the complexity of capturing long-range dependencies in language. N-gram models have been used extensively in various applications due to their simplicity and effectiveness in modeling language patterns. However, since the model performance is directly related to the n-gram occurrences and their frequency calculation, a balanced large training set illustrative of every possible n-gram combination must be considered, which is hard to gather due to the richness of peculiar terms in the jurisprudential language. Moreover n-grams do not consider long-term contexts but generally stop at using at most 4 to 5 words for interpreting the meaning. This is clearly inappropriate for the convoluted legal jargon for which sentence meaning spans many more words and as such requires a hugely broader context. This last aspect is specifically addressed by neural networks based models.

Neural Network-based language models:

Neural Network-Based Language Models have revolutionized the field of NLP by enabling computers to understand and generate human language in a more sophisticated and context-aware manner. These models utilize neural

networks, which are computational frameworks inspired by the structure of the human brain, to process and generate text (as mentioned in the section 1.1). One of the pivotal advancements within neural network-based language models is the concept of “word embedding”. Word embedding is a technique that represents words as dense vectors in a continuous multi-dimensional space, where words with similar meanings are located closer to each other. This representation captures semantic relationships between words, allowing the model to understand the contextual nuances and relationships between words in a text. Building upon the foundation of word embedding, researchers and engineers have developed more sophisticated neural network-based language models that can capture intricate patterns and long-range dependencies in text. One such milestone is the development of recurrent neural networks (RNNs) and later, their more advanced variant, long short-term memory (LSTM) networks. However, RNNs and LSTMs had still limitations in modeling very long sequences and capturing complex contextual relationships. This led to the emergence of transformer-based models¹⁵. The latter extract features for each word using a self-attention mechanism to figure out how important all the other words in the sentence are compared to themselves. More precisely, the encoder takes in a sequence of input data and converts it into vectors representing the semantics and position of a word in a sentence. The encoder’s inputs first flow through a self-attention layer – a layer that helps the encoder look at other words in the input sentence as it encodes a specific word. The outputs of the self-attention layer are fed to a feed-forward neural network. The decoder receives the outputs of the encoder and uses them to generate context and produce the final output. Over the years, researchers have built upon the original encoder-decoder transformer architecture and developed several decoder-only and encoder-only models that have proven to be highly effective in various natural language processing tasks. The encoder-only architecture is used when only encoding the input sequence is required. Here the model processes input data to create a high-dimensional representation that captures the essential features of the input. This representation can then be used as input for other tasks, such as classification or clustering. While decoder-only architectures excel in generating creative and coherent text, encoder-only architectures excel in capturing the underlying semantics and patterns in data.

Indeed in our work, we explore encoder-only architectures that have been optimized through fine-tuning using our specified corpus (outlined in section

¹⁵ VASWANI ET AL., *Attention Is All You Need*, 2017.

1.2). Specifically, the forthcoming paragraph will furnish explanations of the two models we opted for: BERT¹⁶ and SBERT¹⁷.

5.4. Exploring word-level and sentence-level characteristics: a multipurpose large language model

As just mentioned, BERT and S-BERT are the core encoder-only architectures used for extracting, respectively, word-level and sentence-level features, from text. In particular, the latter builds on top of the former, to expand learned context knowledge from a local representation of terms to a global representation of the entire document. Indeed, the goal is to capture documents meaning and hidden relationships within the data and embed them into consistent vector representations which can then be used to tackle the aforementioned downstream tasks. In this regard, one of our main contributions was to develop a versatile model based on the “BERT” architecture and fine-tune on our training set (described in section 1.2). BERT, which stands for “Bidirectional Encoder Representations from Transformers” uses the following two training strategies.

- **Masked Language Modelling (MLM):**
before feeding word sequences into BERT, 15% of the words in each sequence are replaced with a [MASK] token. The model then attempts to predict the original value of the masked words, based on the context provided by the other, non-masked, words in the sequence. This process helps BERT to learn word relationships and improve its ability to predict the missing words.
- **Next Sentence Prediction (NSP):**
the model receives pairs of sentences as input and learns to predict if the second sentence in the pair is the subsequent sentence in the original document. This second phase of training helps BERT develop the ability to understand the relationships between the sentences.

Starting from the base BERT *dbmdz/bert-base-italian-xxl-cased* model trained on the Italian language, we performed domain adaptation by fine-tuning the Large Language Model (LLM) on our legal corpus on the above men-

¹⁶ JACOB DEVLIN, MING-WEI CHANG, KENTON LEE, KRISTINA TOUTANOVA, *BERT: Pre-training of Deep Bidirectional Transformers for Language Understanding*, 2019.

¹⁷ NILS REIMERS, IRYNA GUREVYCH, *Sentence-BERT: Sentence Embeddings using Siamese BERT-Networks*, 2019.

tioned two tasks. Moreover, we also trained it on the Named Entity Recognition (NER) task using the *wikiner*¹⁸ dataset for the associated downstream task described in section 1.5. As good as it sounds, BERT is still not a solution for every kind of document related problem. Indeed, although it is a superb way to encode the meanings of words, it fails to capture sentence level meanings, necessary to implement multiple downstream tasks. To overcome this issue, once obtained a BERT italian legal model which has learned word-level characteristics of the jurisprudential jargon, we moved on to sentence BERT (S-BERT) architecture.

S-BERT is an extension of the original BERT model, which was initially designed for creating contextualized word embeddings. Indeed, it takes this idea a step further by considering whole sentences as inputs and producing fixed-sized sentence embeddings that capture the semantic meaning of the entire sentence. To achieve this, a pooling layer is needed in order to encode every word representation from the sentence into one embedding only. A standard pooling layer is the mean-pooling which averages all contextualized word embeddings. This produces a fixed 768 dimensional output vector independent of how long the input text was. Finally, the loss function also plays a crucial role, by encouraging the model to map similar sentences closer together in the embedding space and push dissimilar sentences farther apart.

The resulting sentence embeddings can then be used for various downstream tasks. We then trained our S-BERT model on the italian *stsb_multi_mt* dataset¹⁹, labeled with the cosine distances, ranging between 0 and 1, between pairs of sentences.

An example of labeled pair of sentences within the legal context could be:

1. *“Le disposizioni qui contenute delineano chiaramente gli obblighi e i diritti delle parti coinvolte.”*
2. *“I termini e le condizioni di questo accordo sono definiti in modo inequivocabile attraverso le clausole ivi riportate.”*

with a similarity score equal to 0.9. This last step led us to obtain the core AI model needed to grasp jurisprudential language and implement legal document understanding capabilities.

¹⁸ JOEL NOTHMAN, NICKY RINGLAND, WILL RADFORD, TARA MURPH, R. CURRAN, *Learning multilingual named entity recognition from Wikipedia*, 2013.

¹⁹ DANIEL CER, MONA DIAB, ENEKO AGIRRE, IÑIGO LOPEZ-GAZPIO, LUCIA SPECIA, *SemEval-2017 Task 1: Semantic Textual Similarity Multilingual and Crosslingual Focused Evaluation*, 2017.

5.5. Results and downstream tasks

Once the model has been trained, extensive tests were conducted on it in order to assess both its intrinsic language modelling capability and its versatility across a range of different tasks including document classification, semantic search and entities retrieval.

First of all, we evaluated our BERT language model based on jurisprudential jargon against the standard italian based BERT on the perplexity (PPL) metric. Perplexity is a fundamental metric used to evaluate the effectiveness of language models in gauging their predictive capabilities and overall language comprehension. A lower perplexity indicates that the model is better at predicting the next word, suggesting a higher level of coherence and understanding of the language.

The standard perplexity metric defined as the sum of log-likelihood of the j -th token conditioned on the preceding tokens is not well defined for masked language models like BERT. For this reason, pseudo-perplexity²⁰ was used, which is computed by masking tokens, one by one, and summing over their log-likelihood.

Once defined the test set composed of ~ 100 jurisprudential maxims as W , where w_{ij} is the token in position j of sentence w_i , the pseudo-perplexity is:

$$PLL(W) = \sum_{i=1}^{|W|} \sum_{w_{ij}=1}^{|w_i|} \log P_{MLM}(w_{ij} | w_i ; \Theta)$$

In our tests, the standard italian based BERT model achieved 2.73 as perplexity score, while our legal model achieved a lower perplexity of 2.04 indicating a better comprehension of the jurisprudential jargon.

Subsequently, we assessed the multipurpose capability of our large language model on different domain specific downstream tasks. Firstly, semantic search task was evaluated; specifically, the model was used to produce sentence embeddings of the test set of maxims bodies and their titles. The cosine similarity between these embeddings was then computed to obtain semantic similarity scores and assess the model ability to evaluate text similarity. The results in table 1 show stable performances as the maxim title length changes.

²⁰ JULIAN SALAZAR, DAVIS LIANG, TOAN Q. NGUYEN, KATRIN KIRCHHOFF, *Masked Language Model Scoring*, 2021

Table 1 – Semantic similarity scores calculated on standard Italian SBERT model versus our legal SBERT model over maxims and their respective title (used as query). Results show that our model, most of the time, assigns a higher similarity score to the pairs indicating a better comprehension of the texts in the legal domain

	Maxim body	Maxim title	Our SBERT score	Italian SBERT score
1	A fronte della cancellazione volontaria in corso di causa della società convenuta in giudizio quale promittente alienante per l'esecuzione in forma Preeliminare di vendita sottospecifica del contratto preliminare di vendita immobiliare da essa con-toscritto da società poi cluso, i soci verso cui tale giudizio sia riassunto succedono nell'obbligo di estirpata, i soci succedono stipulazione del definitivo e sono potenziali destinatari degli effetti della nell'obbligo di stipulazione corrispondente sentenza costitutiva, anche se di tale obbligo di facere non del definitivo si sia fatta menzione nel bilancio finale di liquidazione.		0.837	0.814
2	Gli istituti di credito rispondono dei danni arrecati a terzi dai propri incaricati nello svolgimento delle incombenze loro affidate quando il fatto illecito La responsabilità dell'intercommesso sia connesso per occasionalità necessaria all'esercizio delle mediario per danni arrecati mansioni, ma la responsabilità dell'intermediario per i danni arrecati dai dai promotori finanziari è propri promotori finanziari è esclusa ove il danneggiato ponga in essere esclusa se il danneggiato una condotta agevolatrice che presenti connotati di anomalia, vale a dire, ha una condotta anomale se non di collusione, quantomeno di consapevole acquiescenza alla vio- agevolatrice lazione delle regole gravanti sul promotore.		0.890	0.809
3	La disciplina dettata dagli artt. 1592 e 1593 c.c., in tema di miglioramenti ed addizioni all'immobile apportate dal conduttore, non trova applicazione nell'affitto di azienda, per il quale non è previsto uno "ius tollendi" in capo all'affittuario al termine del rapporto. Infatti, dal combinato disposto degli artt. 2561, quarto comma, e 2562 c.c., emerge che la differenza tra le consistenze di inventario all'inizio e al termine dell'affitto è regolata in danaro, sulla base dei valori correnti al termine dell'affitto, sia essa derivata da mutamenti quantitativi o soltanto qualitativi delle componenti aziendali.	Nell'affitto di azienda la differenza tra le consistenze di inventario all'inizio e al termine dell'affitto è regolata in danaro	0.708	0.675
4	L'obbligo di mantenimento dei figli minori ex art. 148 c.c. spetta primariamente e integralmente ai loro genitori sicché, se uno dei due non possa o non voglia adempiere al proprio dovere, l'altro, nel preminente interesse dei figli, deve far fronte per intero alle loro esigenze con tutte le sue sostanze patrimoniali e sfruttando tutta la propria capacità di lavoro, salva la possibilità di convenire in giudizio l'inadempiente per ottenere un contributo proporzionale alle condizioni economiche globali di costui. Pertanto, l'obbligo degli ascendenti di fornire ai genitori i mezzi necessari affinché possano adempiere i loro doveri nei confronti dei figli - che investe contemporaneamente tutti gli ascendenti di pari grado di entrambi i genitori - va inteso non solo nel senso che l'obbligazione degli ascendenti è subordinata e, quindi, sussidiaria rispetto a quella, primaria, dei genitori, ma anche nel senso che agli ascendenti non ci si possa rivolgere per un aiuto economico per il solo fatto che uno dei due genitori non dia il proprio contributo al mantenimento dei figli, se l'altro genitore è in grado di mantenerli.	Mantenimento dei figli, l'obbligazione dei nonni è subordinata e sussidiaria rispetto a quella dei genitori	0.730	0.649
5	La sentenza, che abbia dichiarato l'inesistenza del contratto, se in negativo esclude che l'avente diritto possa nuovamente esercitare l'azione contrattuale, in positivo accerta la sussistenza del presupposto della sussidia- Sentenza che dichiara rietà (cioè dell'indisponibilità di un rimedio alternativo a quello contrat- l'inesistenza del contratto tuale), che deve ricorrere per l'esperibilità dell'azione di ingiustificato arric- ed azione di ingiustificato chimento: in tal caso, l'azione ex art. 2041 c.c. è proponibile proprio in arricchimento proponibile quanto il danneggiato, non esistendo il contratto, ha a disposizione sol- dal danneggiato tanto detta azione per far valere il suo diritto all'indennizzo per il pregiudizio subito.		0.777	0.861

6	In tema di addebito della separazione, la presenza di comportamenti am-bivalenti e non trasparenti da parte di ciascun coniuge verso l'altro non ad un singolo coniuge se la rendono verosimile un'univoca responsabilità dell'uno o dell'altro coniuge, separazione è generata da ma consentono di dedurre il sopravvento di una situazione di reciproco un clima di generale sfiduenir meno delle aspettative riposte l'uno nell'altro, cosa che ha finito per cia reciproca che ha portaminare la fiducia di coppia e l'unione matrimoniale.	0.852	0.782
7	Premesso che l'accordo tra i coniugi costituisce l'elemento fondante della condizione di coniugi separati e del regolamento dei loro rapporti e che il provvedimento di omologazione è unicamente diretto ad attribuire efficacia dall'esterno all'accordo di separazione, assumendo la funzione di condizione sospensiva della produzione degli effetti delle pattuizioni stipulate L'accordo di separazione tra i coniugi, il suddetto accordo omologato deve farsi rientrare tra i titoli omologato riveste natura di esecutivi di cui all'art. 474, comma 2, n. 3, c.p.c.. Per essere legittimamente posto a base dell'atto di precetto è necessario che il titolo azionato (decreto di omologa dell'accordo di separazione intervenuto tra i coniugi) consenta la determinazione della somma dovuta e, dunque, indichi un credito determinato o determinabile.	0.721	0.783
8	Ai sensi dell'art. 2434-bis c.c., le impugnazioni previste dagli artt. 2377 e Impugnazioni delle dell'2379 c.c. nei confronti delle delibere di approvazione del bilancio non ri-bere di approvazione del chiedono, dopo l'impugnazione giudiziale del primo bilancio, anche quella bilancio, non è richiesta, dei bilanci medio tempore chiusi nel corso del giudizio, posto che, ai sensi dopo l'impugnazione giudi-del terzo comma dell'art. 2434-bis c.c., l'amministratore deve tener conto ziale del primo bilancio, andelle ragioni dell'intervenuta dichiarazione giudiziale di invalidità dell'impu- che quella dei bilanci sucgnata delibera di approvazione del bilancio solo nel bilancio dell'esercizio cessivi chiusi nel corso del nel corso del quale viene dichiarata l'invalidità stessa.	0.952	0.868
9	In tema di pubblico impiego privatizzato, la segnalazione ex art. 54-bis del La segnalazione cd. whist-d.lgs. n. 165 del 2001 (cd. "whistleblowing") sottrae alla reazione discipli- leblowing sottrae alla reanare del soggetto datore tutte quelle condotte che, per quanto rilevanti zione disciplinare del da- persino sotto il profilo penale, siano funzionalmente correlate alla denun- tore tutte quelle condotte zia dell'illecito, risultando riconducibili alla causa di esonero da responsa- funzionalmente correlate bilità disciplinare di cui alla norma invocata.	0.894	0.852
10	In tema di contratto di locazione, il mancato versamento di alcune annua- Il mancato versamento di lità dell'imposta di registro, successive a quella iniziale, è sì sanzionato alcune annualità dell'impo- dalla normativa fiscale, ma non rileva al fine della validità negoziale del sta di registro non rileva al contratto cui si riferisce la previsione di nullità di cui all'art. 1, comma 346, fine della validità negoziale della l. n. 311 del 2004, atteso che essa si riferisce alla registrazione origi- del contratto di locazione naria del contratto.	0.895	0.823

Source: 10 random sampled maxims and their relative title from our test set

Based on such promising results we also built an information retrieval module which, given a user query, computes a ranked retrieval of maxims in the test set by efficiently calculating cosine similarity score on pre-calculated document embeddings, resulting in a fast and accurate prototype of document search within the jurisprudential field (figure 1).

Figure 1 – prototype of information retrieval module built on the test set of maxims

Ricerca all'interno dell'insieme di massime di esempio

Domanda

L'accordo di separazione omologato riveste natura di titolo esecutivo

Clear Submit

Risultato più pertinente

L'accordo di separazione omologato riveste natura di titolo esecutivo
Premesso che l'accordo tra i coniugi costituisce l'elemento fondante della condizione di coniugi separati e del regolamento dei loro rapporti e che il provvedimento di omologazione è unicamente diretto ad attribuire efficacia dall'esterno all'accordo di separazione, assumendo la funzione di condizione sospensiva della produzione degli effetti delle pattuizioni stipulate tra i coniugi, il suddetto accordo omologato deve farsi rientrare tra i titoli esecutivi di cui all'art. 474, comma 2, n. 3, c.p.c.. Per essere legittimamente posto a base dell'atto di precetto è necessario che il titolo azionato (decreto di omologa dell'accordo di separazione intervenuto tra i coniugi) consenta la determinazione della somma dovuta e, dunque, indichi un credito determinato o determinabile.

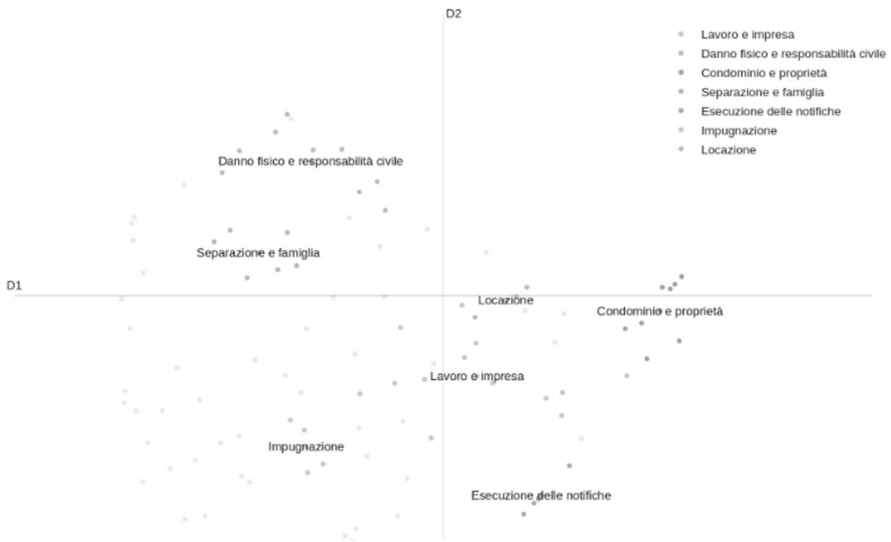
Similarità di contenuto pari al 76%

Source: interface of the prototype, available for testing at <https://mingi-usdgp.github.io/UniParthenope/Dimostratori.html>

Afterwards, the document classification task was evaluated. The task aims to cluster legal documents based on their semantic content and identify recurring topics and latent relationships among the data within the maxims test set. Specifically, the documents, represented by their legal S-BERT sentence embeddings, were first projected with the UMAP algorithm into a lower dimensionality space and then clustered with HDBSCAN. This let common themes or topics shared by documents within each cluster to be readily observable as depicted in figure 2.

As a result, our sentence embeddings are found to be suitable for data mining and clustering. In particular, it is possible to map sentence embeddings as points within a two-dimensional space, where the spatial distance corresponds to an appropriate semantic distance between the documents. This technique can be particularly useful for analysing large collections of legal documents in which the manual categorization of the latter can be too laborious and costly.

Figure 2 – 2D plot generated clusters on the test set of maxims. Axis represent latent features. Cluster titles, obtained from category tags associated to the maxims reflect their position in the space (i.e. maxims associated to the “Condominio e proprietà” tag, are generally closer to each other with respect to other clusters)



Source: interface of the prototype, available for testing at <https://mingiusdgcg.github.io/UniParthenope/Dimostratori.html>

Finally, we also used our legal BERT model for the Named Entity Recognition (NER) task which involves identifying and classifying named entities in the text. Named entities are real-world objects that have specific names, such as people, organizations, locations, dates and quantities. The goal of NER is to extract and classify these entities into predefined categories without requiring time-consuming human analysis. Indeed, within the “PON Governance e Capacità istituzionale 2014-2020: Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo ufficio per il processo per l’efficienza del sistema-giustizia” project, the legal NER module was used for automatic extraction of named entities from “decreti penali di condanna”, in particular of monetary values (indicating the value of the lawsuit) and referenced laws. Moreover, the task is useful for identifying and replacing names and other sensitive data from documents with the tag “omissis”; in this regard it was used to purge sensitive information from documents retrieved on the PST giustizia platform (as illustrated in figure 3).

Figure 3 – Prototype of NER and anonymization module tested on an input judgement

Oggetto della domanda è la comunione ereditaria instauratasi, tra l'attore e il fratello convenuto **persona Tiberio Gracco**, sui beni caduti in successione in forza del decesso dei comuni genitori: i due fratelli sono stati chiamati, a titolo di successione legittima, all'erede padre **persona Caio Gracco**, deceduto **data** il 01.01.2000. In particolare, nell'asse ereditario sono ricompresi due immobili: il locale commerciale sito in **entità geopolitica Andria** alla **indirizzo via Rossa n. 123** e l'edificio adibito all'uso di civile abitazione sito in **entità geopolitica Andria** alla **indirizzo via Bianca n. 456**. L'attore ha, inoltre, chiesto l'accertamento dell'obbligo di rendiconto gravante sulla sorella **persona Maria Esposito**, occupatasi dei beni ereditari dopo la morte dei genitori e, per l'effetto, ha chiesto la condanna della convenuta alla corresponsione della quota, spettantegli, degli utili prodotti dalla massa ereditaria e percepiti dalla sorella. In conclusione, **persona Tiberio Gracco** ha formulato una pluralità di domande, cumulate, nella prospettiva unitaria della formazione dell'asse ereditario, dell'individuazione delle rispettive quote e, infine, della divisione dei beni ereditari. Costituitasi in giudizio, **persona Maria Esposito** non si è opposta alla divisione dei beni ereditari e ha domandato, anch'ella, lo scioglimento della comunione ereditaria. Al riguardo, la convenuta ha spiegato domanda riconvenzionale affinché, nella formazione dell'asse, venissero considerati i crediti e i debiti ereditari: in specie, ha indicato, da un lato, il credito della massa di **cifra € 65.000.000**, concernente un prestito effettuato in vita dal padre **persona Sempronio Gracco** a favore del figlio **persona Tiberio Gracco** e, dall'altro lato, il debito gravante sulla massa di **cifra € 22.779,50** nei confronti della medesima **persona Maria Esposito**, riguardante le somme anticipate da lei stessa per l'assistenza prestata al padre. Costituitasi in giudizio in **data data 01.03.2000**, l'appellata ha dedotto, in via pregiudiziale, la tardività dell'appello per intervenuta decadenza dall'impugnazione a norma dell'**art art. 327 c.p.c.**; nel merito, si è limitata a contestare genericamente la fondatezza del gravame. Il fatto che rileva ai fini della decisione richiesta alla corte è che l'appellata ha percepito i canoni dell'immobile di **indirizzo via San Verde**. Pertanto, anche a voler limitare il periodo di locazione al termine di scadenza contrattuale, senza alcun aggiornamento **ente ISTAT**, i canoni locatizi incassati dal convenuto sig. **persona Caio Gracco** ammontano ad **cifra € 16.750,00**, così calcolati: **cifra € 250,00** x **data 67 mesi** = **cifra € 16.750,00**.

Testo anonimizzato:

Oggetto della domanda è la comunione ereditaria instauratasi, tra l'attore e il fratello convenuto **omissis**, sui beni caduti in successione in forza del decesso dei comuni genitori: i due fratelli sono stati chiamati, a titolo di successione legittima, all'erede padre **omissis**, deceduto **omissis**. In particolare, nell'asse ereditario sono ricompresi due immobili: il locale commerciale sito in **omissis** alla **omissis** e l'edificio adibito all'uso di civile abitazione sito in **omissis** alla **omissis**. L'attore ha, inoltre, chiesto l'accertamento dell'obbligo di rendiconto gravante sulla sorella **omissis**, occupatasi dei beni ereditari dopo la morte dei genitori e, per l'effetto, ha chiesto la condanna della convenuta alla corresponsione della quota, spettantegli, degli utili prodotti dalla massa ereditaria e percepiti dalla sorella. In conclusione, **omissis** ha formulato una pluralità di domande, cumulate, nella prospettiva unitaria della formazione dell'asse ereditario, dell'individuazione delle rispettive quote e, infine, della divisione dei beni ereditari. Costituitasi in giudizio, **omissis** non si è opposta alla divisione dei beni ereditari e ha domandato, anch'ella, lo scioglimento della comunione ereditaria. Al riguardo, la convenuta ha spiegato domanda riconvenzionale affinché, nella formazione dell'asse, venissero considerati i crediti e i debiti ereditari: in specie, ha indicato, da un lato, il credito della massa di € 65.000.000, concernente un prestito effettuato in vita dal padre **omissis** a favore del figlio **omissis** e, dall'altro lato, il debito gravante sulla massa di € 22.779,50 nei confronti della medesima **omissis**, riguardante le somme anticipate da lei stessa per l'assistenza prestata al padre. Costituitasi in giudizio in **omissis**, l'appellata ha dedotto, in via pregiudiziale, la tardività dell'appello per intervenuta decadenza dall'impugnazione a norma dell'**art. 327 c.p.c.**; nel merito, si è limitata a contestare genericamente la fondatezza del gravame. Il fatto che rileva ai fini della decisione richiesta alla corte è che l'appellata ha percepito i canoni dell'immobile di **omissis**. Pertanto, anche a voler limitare il periodo di locazione al termine di scadenza contrattuale, senza alcun aggiornamento **ente ISTAT**, i canoni locatizi incassati dal convenuto sig. **omissis** ammontano ad € 16.750,00, così calcolati: € 250,00 x **omissis** = € 16.750,00.

Source: interface of the prototype, available for testing at <https://mingiusdgcgp.github.io/UniParthenope/Dimostratori.html>

6. L'UFFICIO PER IL PROCESSO COME OPPORTUNITÀ DI CHANGE MANAGEMENT PER GLI UFFICI GIUDIZIARI

di *Teresa Izzo**, *Mariarosaria Lombardo***
e *Riccardo Staffa****

6.1. Introduzione

Il lavoro di seguito brevemente presentato, costituisce parte del contributo fornito nell'ambito del progetto dall'area di organizzazione aziendale.¹

Nel perseguimento dell'obiettivo di accelerare i tempi dei procedimenti giudiziari e di ridurre progressivamente il peso dei procedimenti arretrati, la definizione di modelli organizzativi e modalità operative possibilmente più efficaci, può rappresentare un passaggio di grande rilevanza.

In tal senso il gruppo di organizzazione, come verrà di seguito descritto, partendo da un'analisi delle strutture organizzative esistenti negli UGGG di competenza (nello specifico le Sedi Giudiziarie di Nola e Potenza), dei profili degli Addetti agli Uffici per il Processo, delle scelte operate all'interno degli UUGG in termini di allocazione degli stessi e dalla valutazione delle attività a questi assegnate, ha inteso definire dei possibili modelli organizzativi per l'efficace implementazione del nuovo Ufficio per il Processo, da spe-

* Teresa Izzo è dottoressa di ricerca in *Management e Accounting* e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: teresa.izzo@collaboratore.uni-parthenope.it).

** Mariarosaria Lombardo è dottoressa in Amministrazione e consulenza aziendale *Accounting* e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: mariarosaria.lombardo001@studenti.uniparthenope.it).

*** Riccardo Staffa è consulente aziendale e, nell'ambito del progetto, titolare di un'assegno ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: riccardo.staffa@assegnista.uniparthenope.it).

¹ Il gruppo di lavoro ha svolto la sua attività sotto la supervisione scientifica del prof. Luigi Moschera, professore Ordinario di Organizzazione aziendale presso il Dipartimento di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

rimentare ed, eventualmente, modificare, al fine di accrescerne la capacità di impatto e, quindi, di perseguimento di quel generale obiettivo prima citato.

Il lavoro, ispirato alle logiche del *process management*, ha in tal senso posto le basi per l'avvio di un processo di cambiamento organizzativo che, nel breve-medio periodo dovrebbe contribuire ad accrescere il livello di efficacia delle strutture organizzative degli UUGG, dei flussi di processo da queste gestiti e, di conseguenza, ottimizzare i tempi dei procedimenti.

Ispirata alle buone prassi maturate in diversi Paesi stranieri – quali USA, Regno Unito e Spagna – il formale riconoscimento di questa nuova struttura organizzativa² si è avuto con il 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*», che ha introdotto, a completamento di un lungo *iter* normativo, la figura dei c.d. addetti all'Ufficio per il Processo, quale misura temporanea di supporto alla magistratura³.

La struttura in esame – nella quale convergono, con diversi ruoli e funzioni, figure professionali di provenienza, formazione e livelli differenziati (giudici professionali, giudici onorari, tirocinanti, personale di cancelleria, nonché addetti all'ufficio per il processo) – è frutto di una scelta operata dal legislatore al fine di promuovere l'azione riorganizzativa della macchina giudiziaria e amministrativa “*attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*”⁴.

L'Ufficio per il Processo appare, dunque, finalizzato a mettere in campo “*relazioni interprofessionali ed una macchina organizzativa che opera in funzione di obiettivi condivisi e si compone di contributi molteplici convergenti verso l'unico obiettivo*”⁵ della ragionevole durata dei procedimenti giudiziari, nel rispetto del dettato dell'art. 111 della Costituzione.

In quest'ottica, l'istituto in esame si pone quale punto di partenza per una più ampia valorizzazione della cultura dell'organizzazione nel servizio giustizia e per l'attuazione di una decisa azione di cambiamento organizzativo

² Per una definizione del nuovo Ufficio per il Processo si veda G. GRASSO, Il PNRR e l'attuazione dell'ufficio per il processo, 2021, <https://lamagistratura.it/organizzazione-giudiziaria-e-deontologia/il-pnrr-elattua-zione-dellufficio-per-il-processo/>.

³ A. BARBAZZA, *Riflessioni e nodi problematici dell'ufficio per il processo*, in Diritto Pubblico Europeo - Rassegna Online, 2022, 18 (2).

⁴ D.L. 179/2012 art 16-octies come modificato dall'art. 50 del D.L n.90/2014.

⁵ Per la ricostruzione dell'*iter* normativo che ha accompagnato l'istituzione dell'Ufficio per il processo si veda R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Questione Giustizia Rivista online*, 2020, www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php.

della funzione giurisdizionale, richiamando la necessità di sviluppare competenze specifiche in materia di *change management*, al fine di guidare e supportare efficacemente il personale durante il processo di trasformazione organizzativa⁶. Un'accurata pianificazione e gestione dei processi di cambiamento organizzativo risulta, di fatto, essenziale per ottimizzare l'allocazione e l'impiego delle risorse umane e materiali disponibili presso le sedi giudiziarie e conseguire gli auspicati miglioramenti qualitativi e quantitativi nell'attività giurisdizionale.

6.2. Finalità, oggetto di analisi e metodologia

Alla luce degli obiettivi di carattere generale precedentemente descritti, nelle due Sedi Giudiziarie di riferimento (segnatamente il Tribunale di Nola e il Tribunale di Potenza) il presente studio ha adottato la metodologia dei casi di studio⁷, con l'obiettivo di investigare con quali criteri e modalità le strutture UPP sono state implementate nelle due sedi indicate e pervenire alla definizione di un possibile modello organizzativo per l'efficientamento della gestione delle attività degli UPP e dei loro addetti.

La ricostruzione di un processo di cambiamento richiede sempre un'analisi approfondita, trattandosi di un fenomeno empirico, frutto di fattori variabili, eterogenei e potenzialmente in conflitto tra loro⁸. Tale aspetto, nel caso specifico, ha assunto particolare rilevanza in considerazione del fatto che l'organizzazione delle realtà oggetto d'indagine è, per sua stessa natura, in continuo *feri*. Lo studio dei casi, pertanto, è stato condotto attraverso l'utilizzo di una serie di strumenti di indagine e di raccolta dei dati che ha inte-

⁶ G. REBORA, *Chi gestirà il cambiamento?* In *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, 2009, 4-5: 137-142.

⁷ Lo studio dei casi è un metodo di ricerca sociale particolarmente adatto per analizzare sistemi di relazioni ed esplorare processi complessi, nonché osservare fenomeni empirici che evolvono nel tempo. Per questi motivi, è convinzione diffusa che il *case study* rappresenti una metodologia di ricerca valida nello studio ed analisi del cambiamento organizzativo. Per approfondimenti sulla metodologia si vedano: K.M. EISENHARDT, *Building Theories from Case Study Research*, in *The Academy of Management Review*, 1989, 14(4): 532-550. ; M. JOHNSON-CRAMER, R. CROSS e A. YAN, *Sources of fidelity in purposive organizational change: Lessons from a re-engineering case*, in *Journal of Management Studies*, 2003, 40(7): 1837-1869; M. MURATBEKOVA-TOURON, *Permanence and change: Case study of changes in organizational culture at a multinational company*, in *Journal of Change Management*, 2005, 5(2): 207-219; A. H. VAN DE VEN e M. S. POOLE, *Alternative approaches for studying organizational change*, in *Organization Studies*, 2005, 26(9): 1377-1404.

⁸ H. TSOUKAS e R. CHIA, *On organizational becoming: Rethinking organizational change*, in *Organization Science*, 2002, 13(5): 567-582.

grato le tecniche di analisi tipiche della *desk research* con quelle della *field research*⁹.

Al fine di acquisire un quadro informativo esaustivo, la raccolta dei dati è stata realizzata in due step successivi, seguendo un approccio misto - sia deduttivo-induttivo, che induttivo-deduttivo - nella valutazione delle rilevazioni effettuate. La prima fase della ricerca si è sostanziata in un'analisi¹⁰ delle fonti documentali più rilevanti, da un lato, per ricostruire il quadro organizzativo attuale delle Sedi Giudiziarie nel loro complesso e, dall'altro lato, per verificare lo stato di attuazione delle strutture UPP e il relativo posizionamento organizzativo. Nello specifico, le fonti analizzate sono state sia di carattere strettamente normativo, o anche atti formali di programmazione previsti nel meccanismo di monitoraggio a livello nazionale, sia atti di indirizzo e programmazione interni alle singole sedi giudiziarie oggetto dell'indagine.

Nella seconda fase della ricerca, sono stati, invece, definiti ed impiegati strumenti per la raccolta dei dati primari, finalizzati a verificare ed integrare le informazioni desunte attraverso l'analisi documentale.

Nello specifico, la strategia di ricerca sul campo si è sostanziata nelle seguenti attività di rilevazione:

- realizzazione di survey attraverso lo strumento di *Google Forms*;
- conduzione di interviste con alcune figure chiave all'interno della singole Sedi Giudiziarie, afferenti sia all'ambito giurisdizionale, che a quello amministrativo.

La rilevazione diretta ha consentito di riscontrare lo stato di funzionamento effettivo delle strutture UPP, le modalità organizzative adottate per la loro integrazione nel contesto procedurale esistente, nonché le attività che si sono rese indispensabili per garantire una corretta operatività alle risorse umane a questi afferenti (AUPP) e, infine, le criticità riscontrate nella fase iniziale di avviamento ed *in itinere*.

I questionari impiegati per la survey, come indicato, sono stati somministrati online – con l'impiego di *Google Forms*, applicativo per la creazione di sondaggi inclusa nella suite per ufficio di *Google Drive* – e diretti a tutti gli addetti degli UPP (in servizio alla data di rilevazione), che li hanno potuti compilare in forma assolutamente anonima. I quesiti hanno riguardato informazioni relative a:

- il profilo professionale degli intervistati;

⁹ R.K. YIN, *Case Study Research Design and Methods*. Applied Social Research and Methods Series. Second edn. Thousand Oaks, CA: Sage Publications Inc, 1994.

¹⁰ G.A. BOWEN, *Document analysis as a qualitative research method*, in *Qualitative Research Journal*, 2009, 9(2), 27-40.

- l'adeguatezza della formazione ricevuta;
- la struttura organizzativa e il sistema di relazioni;
- la disponibilità e l'utilizzo dei sistemi informatici.

Successivamente alla somministrazione dei questionari, gli addetti sono stati invitati a partecipare, in forma volontaria, a focus group, realizzati in più incontri e della durata media di 45 minuti. Per la realizzazione degli incontri si è preliminarmente provveduto alla predisposizione di una linea guida di discussione¹¹, in modo da poter raccogliere spunti di riflessione e opinioni su tematiche mirate, sia di carattere generale che specifico, lasciando comunque un ampio grado di libertà agli intervistati nella discussione di ulteriori elementi e/o questioni inizialmente non considerate.

Infine, il processo di cambiamento organizzativo è stato investigato attraverso la conduzione di interviste semi strutturate con i responsabili dei diversi ambiti funzionali¹² dei Tribunali di Nola e di Potenza (Presidente del Tribunale, Presidenti di sezione, Dirigenti amministrativi e Magistrati). Nel loro complesso, le attività di rilevazione condotte hanno consentito di esplorare molteplici punti di vista¹³, rafforzando l'affidabilità e la validità dell'analisi critica condotta¹⁴.

In linea con le dichiarate finalità e con l'approccio metodologico adottato, il presente capitolo, nella sua prima parte, analizza brevemente i limiti ed i vincoli che caratterizzano gli interventi di cambiamento organizzativo nella Pubblica Amministrazione (nel caso specifico acuiti dalla particolarità dell'ambito giudiziario) ed i principi che informano la progettazione organizzativa. Di seguito, si fornisce un quadro di carattere generale sui modelli attuativi della struttura UPP fino ad ora tendenzialmente implementati e le relative problematiche, per poi verificare le scelte organizzative adottate dalle Sedi giudiziarie oggetto del presente lavoro di ricerca. La parte conclusiva, infine, descrive brevemente una proposta di modello organizzativo funzionale all'accrescimento del livello di efficienza e qualità delle strutture UPP, la cui applicazione è da considerarsi flessibile in funzione delle carat-

¹¹ R.K. MERTON, *The focussed interview and focus groups: continuities and discontinuities*, in *Public Opinion Quarterly*, LI, 1987, 550-566.

¹² Le opinioni dei dirigenti sono essenziali per comprendere le linee di sviluppo di un'organizzazione e, dunque, le dinamiche di un cambiamento organizzativo, per ragioni connesse alla posizione formale, al potere loro affidato, all'accesso alle informazioni e alle risorse. Si veda: P. JARZABKOWSKI, *Strategic practices: An activity theory perspective on continuity and change*, in *Journal of Management Studies*, 2003, 40(1): 23-55.

¹³ I soggetti coinvolti, anche a causa della diversa posizione organizzativa, hanno fornito interpretazioni diverse del cambiamento organizzativo, evidenziando come la tematica sia in sé complessa e multidimensionale.

¹⁴ D. BAMFORD, *The use of grounded theory in change management research*, in *Journal of Change Management*, 2008, 8(2), 111-121.

teristiche specifiche (dimensionali, operative ed in termini di flussi dei procedimenti da gestire, pregressi ed emergenti) della singola Sede Giudiziaria.

6.3. Il Change management nel settore pubblico

Prima di approcciare alla descrizione dei modelli organizzativi adottati dalle diverse Sedi Giudiziarie e di descrivere brevemente la proposta di “modello organizzativo” emersa a seguito delle analisi condotte, si intende fornire un breve inquadramento dei principi del *change management* (o cambiamento organizzativo) e dei fattori che ne favoriscono, o ne limitano, l’efficace realizzazione.

Il tema della ricerca dell’efficacia, dell’efficienza e del contenimento dei costi è ormai ricorrente nella gestione delle esperienze di cambiamento delle pubbliche amministrazioni¹⁵.

Per rispondere ai costanti e progressivi mutamenti del contesto di riferimento, è apparsa sempre più chiara l’opportunità che l’agire pubblico si accosti a principi di stampo privatistico, atti a garantire l’erogazione di servizi innovativi e di qualità a vasti ed articolati gruppi di utenti, portatori di istanze fortemente diversificate e sempre più sofisticate.

Il tema del *Change Management* risulta particolarmente critico per le Pubbliche Amministrazioni, soprattutto per le incertezze che spesso caratterizzano i progetti di cambiamento e per il rischio di incorrere in episodi di resistenza di varia natura, che possono condurre al fallimento, o comunque ad una ridotta efficacia, dei progetti di cambiamento.

Gli approcci e le metodologie di change management più rilevanti applicabili in ambito pubblico sono essenzialmente due¹⁶.

Uno, che risponde alla tradizionale impostazione delle teorie sul *change management*, si focalizza sulla rimozione delle resistenze al cambiamento, all’abilitazione, al riorientamento, al convincimento e alla riconversione professionale del personale, con l’obiettivo di garantire l’accettazione di un cambiamento deciso e realizzato dal vertice della struttura organizzativa e la conseguente modifica di competenze e comportamenti. Questo viene de-

¹⁵ Nella letteratura economico-aziendale così come in quella di public management, l’adozione di approcci manageriali e di sistemi di misurazione delle performance a supporto il processo decisionale viene valutata come una condizione essenziale per incrementare la produttività del settore pubblico.

¹⁶ F. BUTERA, *Il change management strutturale: approccio, metodi e casi*, in Studi Organizzativi, 2016, 2:15, 135-163.

finito *change management* psico-sociale ed ha per oggetto lo sviluppo manageriale, la formazione, le pratiche di comunicazione a cascata, ecc..

L'altro assume le caratteristiche di un processo partecipato, focalizzandosi, ai diversi livelli dell'organizzazione, sul coinvolgimento delle persone¹⁷, in prima istanza per superare le resistenze, ma anche, e soprattutto, per contribuire attivamente a progettare ed accompagnare la transizione del sistema o di una parte di esso, facendo convergere le energie verso la sopravvivenza del sistema e generando miglioramenti di performance non marginali. Questo approccio viene definito *change management* strutturale e si sviluppa lungo due linee di intervento, tra loro strettamente complementari, intervenendo, in modo integrato, sia sul sistema tecnico-organizzativo, che su quello sociale e professionale.

In generale, il cambiamento organizzativo può essere definito come un processo strutturato di transizione - complesso e multidimensionale - tra due modelli organizzativi, quello corrente ed uno futuro desiderato, finalizzato al perseguimento di una maggiore efficienza ed efficacia dell'azione di un'organizzazione.¹⁸ La spinta al cambiamento può derivare sia fattori endogeni che esogeni; prevalentemente costituisce una forma di adattamento al variare delle condizioni esterne all'organizzazione (economiche, politiche, regolamentari, sociali, ecc.), al fine di sfruttare opportunità emergenti e/o di adeguare la capacità di una struttura di restituire al contesto in cui opera e con il quale interagisce, anch'esso dinamico, prodotti e servizi adeguati.

Non si tratta, di un processo di tipo lineare, ma di una attività di gestione e governo delle organizzazioni caratterizzata da un approccio di natura circolare, reiterato, secondo un principio generale di ricerca continuativa di possibili soluzioni volte ad accrescere la capacità e la qualità dell'organizzazione in tutte le sue aree.

Questo processo non va interpretato come corrispondente ad modifica della struttura dell'organizzazione – che costituisce una sorta di rappresentazione “statica” delle posizioni organizzative e delle relazioni gerarchiche – ma va invece calato nella logica dell'analisi delle funzioni, dei processi e

¹⁷ Per approfondire la dimensione umana del cambiamento organizzativo si veda F. MAIMONE, *Change management: Gestire il cambiamento organizzativo con un approccio “human centered”*, FrancoAngeli, Milano, 2018.

¹⁸ Per una prima disamina generale dei principi e dei processi del cambiamento organizzativo si vedano: C. HOOD (1991). *A public management for all seasons?*, in *Public Administration*, 69(1): 3-19; D. OSBORNE e T. GAEBLER, *Reinventing Government: How the Entrepreneurial Spirit is Transforming the Public Sector*, New York: Addison-Wesley Publishing Company, 1992; J.P. KOTTER, *Leading Change*, Harvard Business School Press, Brighton – Massachusetts, USA, 1996.

delle interazioni esistenti¹⁹ ed in questa ottica il fattore umano risulta essenziale per guidare ed accompagnare la trasformazione, fin dalle prime fasi di analisi, ed è determinante per il successo del nuovo “modello” o assetto. Include, comunque, nella maggior parte dei casi, dei cambiamenti della struttura o modifiche che incidono sui processi o sulle tecnologie adottate (con l’introduzione di nuove soluzioni o con l’implementazione di quelle esistenti) e, molto frequentemente, modifiche nella cultura dell’organizzazione e negli stili di leadership.

Gli interventi di cambiamento organizzativo possono essere categorizzati in diversi modi, una delle distinzioni principali è tra interventi di cambiamento incrementale e quelli in cui, invece, il cambiamento è di tipo radicale. Il primo avviene con modifiche minori, talvolta graduali, ai processi ed alle strutture esistenti. Il cambiamento radicale, invece, si sostanzia in interventi che apportano modifiche sostanziali ai processi ed alle strutture, generando un modello organizzativo nuovo e completamente diverso dal precedente.

È evidente che nel caso di specie, riferito all’organizzazione degli UUGG, è inimmaginabile ipotizzare interventi di natura radicale. I vincoli normativi esistenti, la regolamentazione dei procedimenti definita dai Codici di Procedura, l’esistenza di una struttura organizzativa e di una cultura consolidata, non possono che indirizzare verso modifiche di natura incrementale, volte a dotare la struttura ed i suoi processi operativi di soluzioni maggiormente efficienti rispetto a quelle attualmente impiegate.

Nella fase di analisi preliminare, al fine di individuare il modello organizzativo più adatto a soddisfare gli obiettivi dell’UPP, è stato utilizzato un approccio di analisi per strutture organizzative e compiti piuttosto che per processi, in quanto nelle attività dei tribunali e in generale nella PA esiste una difficoltà oggettiva nella individuazione delle effettive linee operative che portano al risultato/servizio erogato ai destinatari finali²⁰.

Considerati gli obiettivi generali e superata la fase dell’analisi – si è successivamente inteso porre le basi di un possibile cambiamento, con la definizione di un ipotetico “modello”, quale base di confronto e condivisione con gli UUGG, per poi procedere alla sua implementazione (anche in ambiti parziali), alla sperimentazione, alla verifica dei risultati conseguiti ed all’applicazione di eventuali correttivi, secondo quell’approccio di miglioramento continuo che ha ispirato la metodologia di intervento.

¹⁹ G. REBORA e E. MINELLI, *Il change management. Un modello di lettura e interpretazione*, in *Studi Organizzativi*, 2007, 1: 27-50.

²⁰ G. VECCHI, *La valutazione nel settore pubblico e nel sistema giudiziario italiano*, in *Questione giustizia*, 2013, 2/3: 66-79.

Identificare con chiarezza le condizioni di contesto nelle quali ci si trova ad operare rappresenta un passaggio imprescindibile per definire le possibili modalità operative per l’attuazione del cambiamento e produrre i risultati attesi. Mentre, infatti, nel settore privato il ricorso al *change management* – come metodologia di mantenimento/accrescimento della capacità competitiva – si è rilevata una scelta efficace, l’utilizzo dei suoi principi e delle sue logiche per gli UUGG non può trascurare vicoli ed ostacoli. Per loro stessa natura, le attività della PA sono condizionate da una serie di vincoli, ineliminabili, che rendono più complesso il ricorso a strategie e strumenti per il cambiamento organizzativo²¹.

Il primo è rappresentato dall’assenza di logiche di mercato e quindi dall’assenza di condizioni di concorrenza, di obiettivi economici e di rischio di “sopravvivenza”. Questi fattori – che aiutano a mantenere sotto pressione le imprese per difendere e migliorare il proprio livello di competitività, ricercando in via continuativa nuove strategie per migliorare il proprio grado di efficacia e di efficienza – sono di fatto assenti nel contesto della PA²², chiamata a soddisfare bisogni di carattere collettivo (nel caso specifico della Giustizia la garanzia del rispetto delle norme, la tutela dei diritti e la risoluzione delle controversie). La mancanza di questi fattori di “pressione” rende meno naturale la spinta al miglioramento. Anzi il cambiamento dello status quo viene spesso percepito dai diversi componenti dell’organizzazione, non solo come inutile, ma anche pericoloso, sebbene, proprio in questi contesti, in cui lo stimolo al cambiamento è occasionale e debole, i gradi di efficacia e di efficienza raggiungibili possono essere significativi rispetto al punto di partenza.

Un ulteriore fattore di rilevante portata è la sussistenza nel contesto dell’Amministrazione Giudiziaria di una serie di vincoli normativi estremamente stringenti ed articolati. Gli UUGG sono organizzazioni pubbliche, e pur nella loro autonomia gestionale (e pur considerando sempre il generale criterio di indipendenza della Magistratura) sono comunque sottoposti a vincoli e norme di gestione e controllo da parte di alcuni soggetti sovraordinati (in particolare, il Ministero della Giustizia ed il Consiglio Superiore della Magistratura), che non consentono una libera trasformazione delle attività e

²¹ F. BUTERA e B. DENTE, *Change management nelle pubbliche amministrazioni: una proposta*, FrancoAngeli, Milano, 2009.

²² G. DONNA, *La gestione del cambiamento nella Pubblica amministrazione*, in *Electronic Journal of Management*, 2011, 1:1-19.

dei processi svolti dalle strutture organizzative e dal loro personale²³. A ciò si aggiungono i vincoli derivanti dalle norme civili e penali e dai relativi Codici di Procedura, che indicano con chiarezza e rigidità, fasi, tempi e modalità per la conduzione dei procedimenti giudiziari.

La centralità della normativa nel settore pubblico rappresenta certamente un vincolo, ma anche un campo di intervento in cui valide proposte di cambiamento (così come iniziative di accrescimento delle tecnologie impiegate) possono, entro certi limiti, determinare spinte alla modifica normativa per consentire il raggiungimento degli obiettivi. In tal senso, la legislazione può essere vista contemporaneamente come vincolo, oggetto e motore del cambiamento organizzativo²⁴.

In un quadro di proposta di modifica delle modalità operative di gestione dei procedimenti, non è escludibile la possibilità di avanzare ipotesi di eventuali cambiamenti normativi che possano dare indicazioni specifiche e approcci da seguire in ambiti puntuali (es. spunti di natura funzionale per il riordino di tipologie contrattuali, ruoli e competenze degli AUPP).

Ulteriore fattore da tenere in debita considerazione, quale limite e fonte di resistenza al cambiamento, è rappresentato dalla cultura organizzativa esistente.

Gli UUGG ed i loro addetti (sia afferenti alla componente amministrativa che a quella magistratuale) sono permeati da un approccio culturale di natura prevalentemente giuridico/burocratica, in cui le logiche di efficienza organizzativa sono frenate da un approccio basato su ruoli, aspetti tecnici e formali. La cultura burocratica tende a neutralizzare gli effetti degli strumenti di management, trasformandoli spesso in mere procedure formali, non consentendo di cogliere pienamente i benefici derivanti dall'evoluzione dei processi di gestione. La sfida del cambiamento organizzativo negli UUGG include, quindi, anche un obiettivo di modifica della cultura organizzativa e non solo di introduzione di nuove modalità di gestione.

Per sostenere il processo di cambiamento e provare a superare gli ostacoli derivanti dalla cultura organizzativa esistente, le azioni da attuare possono essere di diversa natura²⁵. Tra queste, si rileva essenziale l'instaurazione di un dialogo costruttivo tra i soggetti che sostengono e possono indirizzare gli

²³ Per approfondire il tema dello sviluppo delle competenze nella PA si veda P. ROTONDI E A. SAGGIN, *L'utilizzo dei modelli di competenze nella pubblica amministrazione italiana: analisi di un successo*, in *Risorse Umane nella pubblica amministrazione*, 2006, 1: 17-46.

²⁴ G. LAZZI, *Reingegnerizzazione dei Processi*, in *Sistemi Informativi per la P.A.: tecnologie, metodologie, studi di caso*, Ed. Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione, 1999.

²⁵ G. DONNA, *La gestione del cambiamento nella Pubblica amministrazione*, in *Electronic Journal of Management*, 2011, 1:1-19.

interventi di cambiamento (in questo caso gli Atenei) e gli UUGG coinvolti nel progetto, che permette un fruttuoso confronto sulle esperienze e pratiche di gestione. Altrettanto rilevante è la diffusione delle informazioni e lo stimolo alla motivazione, attraverso un coinvolgimento diffuso e positivo a tutti i livelli dell'organizzazione, che tuttavia richiede un forte impegno da parte delle figure apicali che, all'interno dei singoli UUGG, guidano il processo di innovazione.

Come messo in luce da un interessante studio sugli interventi di cambiamento organizzativo realizzati in alcune realtà della PA del Mezzogiorno²⁶, i fattori di resistenza rilevabili, oltre alla cultura radicata all'interno di queste organizzazioni, sono numerosi ed i principali sono:

- il potere preponderante del “modello *as is*” e l'isomorfismo dei modelli organizzativi;
- l'instabilità delle condizioni di contesto;
- la motivazione dei dipendenti pubblici²⁷;
- possibile conflittualità tra figure apicali e commitment politico;
- la mancanza di un approccio strategico al cambiamento;
- la sfiducia di fondo dell'opinione pubblica.

Gli aspetti problematici rilevati nelle esperienze di cambiamento delle pubbliche amministrazioni possono essere efficacemente gestiti stimolando un coinvolgimento attivo ai diversi livelli dell'organizzazione, in modo da pervenire a soluzioni condivise e, di conseguenza, superare le resistenze al cambiamento organizzativo. Un'ampia diffusione delle informazioni in relazione alle modalità di realizzazione degli interventi ed ai loro concreti obiettivi, una capillare attività di formazione e supporto nella fase di implementazione e sperimentazione e, infine, un forte coinvolgimento delle figure leader dell'organizzazione, sono fattori imprescindibili per l'efficace realizzazione dell'azione di cambiamento.

²⁶ V. ESPOSITO, R. MERCURIO, M. PEZZILLO LACONO, M. MARTINEZ E E. FLORA, *Approcci al Change management nel settore delle pubbliche amministrazioni italiane*, in WOA 2015 – Back to Basics: Searching for New Forms of Organizing, Università di Padova.

²⁷ Su questo aspetto insiste il movimento culturale della *Public Service Motivation* (PSM). Si veda J.L. PERRY, *Measuring public service motivation: An assessment of construct reliability and validity*, in *Journal of Public Administration Research and Theory*, 1996, 6(1), 5-22; J.L. PERRY, E L.R., WISE, *The motivational bases of public service*, in *Public Administration Review*, 1990, 367-373.

6.4. I modelli adottati per l'implementazione dell'Ufficio per il processo

Per giungere alla definizione di una proposta per un possibile modello organizzativo funzionale all'accrescimento del livello di efficienza e qualità delle strutture UPP, in primo luogo, sono stati analizzati i modelli organizzativi adottati nell'implementazione dell'Ufficio nelle diverse Sedi Giudiziarie sul territorio nazionale e le relative criticità.

Ciascuna Sede Giudiziaria – a seguito delle valutazioni dei propri fabbisogni e delle oggettive necessità di supporto nelle diverse fasi/aree dei procedimenti – alla fine del 2021 ha predisposto un Progetto Organizzativo con il quale ha adottato uno o più modelli propri di implementazione degli UPP (o anche, piuttosto, di modifica/integrazione, di quelli già attivi).

In linea generale, è apparsa abbastanza diffusa, ma non esclusiva, la logica dell'assegnazione individuale degli AUPP al singolo magistrato professionale, piuttosto che la definizione di uffici articolati, caratterizzati dalla focalizzazione su specifiche funzioni/attività. A ciò si aggiunge una certa tendenza alla copertura delle carenze di organico, soprattutto in relazione alla componente amministrativa.

Volendo fornire una visione di sintesi - riprendendo una interessante analisi condotta in un altro cluster di analisi²⁸, che evidenzia una significativa variabilità di opzioni riscontrabili in diverse sedi giudiziarie, tra cui quelle oggetto di intervento - è possibile identificare alcuni modelli tipicamente utilizzati.

Per quanto riguarda gli aspetti di natura più amministrativa, sono numerosi i casi in cui è stato istituito (o rafforzato, laddove già esistente) un UPP a supporto pressoché esclusivo delle cancellerie di Sezione, con mansioni tipicamente di assistenza e tali da non entrare in alcun modo a contatto con gli aspetti giurisdizionali in senso proprio. Questa opzione si è rilevata in diversi UUGG in cui sussisteva l'esigenza, in alcuni casi molto sentita, di sopperire a croniche carenze di organico. Sebbene non strettamente coerente con la cornice delle funzioni e degli ambiti di responsabilità delineati dal legislatore con l'insistituzione del nuovo Ufficio per il Processo, tale scelta non va in contrasto con gli obiettivi generali di riduzione dei tempi dei procedimenti, laddove tra i fattori incidenti vanno ad assumere una certa rile-

²⁸ G. VECCHI, *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*, dicembre 2022.

vanza quelli connessi alla gestione delle procedure amministrative propedeutiche e di accompagnamento ai procedimenti giudiziari.

Per quanto concerne, invece, l'ambito più specificamente riferibile alle attività giurisdizionali, è possibile identificare diverse modalità di implementazione degli UPP istituiti – in taluni casi anche sovrapposte nella medesima Sede – che vengono di seguito brevemente descritte.

L'assegnazione di uno o più AUPP – in via diretta, esclusiva e continuativa – al singolo magistrato, con funzioni di assistenza alle attività giurisdizionali; opzione che, in un certo modo, ha riprodotto le logiche di assegnazione dei tirocinanti ex art. 73. Sebbene questa scelta risponda ad una esigenza oggettiva dei singoli magistrati e consenta una rapida acquisizione da parte degli addetti delle competenze di base per l'espletamento della funzione giurisdizionale, non permette loro di intervenire sul flusso complessivo dei fascicoli, di avere una visione delle attività di sezione e di interagire in modo efficace con la cancelleria. Un altro fattore di possibile parziale inefficienza di questa opzione, data la forte personalizzazione del rapporto magistrato/addetto, è che in caso di assenza o turnover dell'addetto, il magistrato, laddove vi siano addetti disponibili per il rimpiazzo, deve riavviare le attività di formazione on the job, circostanza che si determina anche nel caso dell'eventuale turnover del magistrato.

Il modello “*mini-pool*”, in cui l'Ufficio ed i relativi addetti sono assegnati a più magistrati afferenti alla medesima Sezione, uno dei quali assume funzioni di coordinamento e raccordo con l'UPP. Questa ipotesi, pur superando l'approccio individualistico prima descritto, richiede un maggiore coordinamento e non supera, se non parzialmente, la ridotta visione delle attività di sezione e di rapporto con la cancelleria, tuttavia permette una maggiore flessibilità anche in caso di turnover ed accresce le potenzialità di intervento dei singoli AUPP, che acquisiscono modalità operative diversificate, affiancando diversi magistrati.

L'assegnazione degli AUPP alla “gestione” di un fascicolo di prima udienza, che successivamente seguono in base alle indicazioni fornite, di volta in volta, dal magistrato relatore. Se da un lato questa opzione, come nel caso del “*mini-pool*” consente di lavorare con diversi magistrati e presenta un certo livello di flessibilità operativa, dall'altro le differenziate competenze (almeno nelle fasi iniziali) degli addetti immessi in servizio rende loro abbastanza complesso eseguire le diverse attività previste per la gestione del fascicolo e la ricerca di una possibile standardizzazione.

L'assegnazione degli AUPP ai Collegi d'udienza, con una turnazione degli AUPP nei diversi collegi, consentendo loro, nel tempo, di interagire pra-

ticamente con tutti i magistrati della sezione e di seguire i fascicoli; soluzione che presenta le medesime problematiche del modello precedente.

L'assegnazione degli AUPP con un criterio di rotazione delle mansioni (molto specifiche e verticali), opzione che si sgancia dalla logica della gestione dell'intero percorso del singolo fascicolo e prevede attività a supporto di tutti i magistrati. Questa opzione risulta, nel medio periodo, abbastanza interessante per la sua potenzialità di sviluppo delle competenze degli AUPP, via via coinvolti in tutte le possibili mansioni, ma sconta, almeno nelle fasi iniziali, quella prima richiamata ridotta capacità operativa che, tranne in alcuni casi, è stato possibile riscontrare nei profili dei nuovi addetti e in ogni caso per la sua efficace attuazione richiede un elevato livello di coordinamento.

L'assegnazione diretta al singolo magistrato, ma con logiche di turnazione, opzione che consente agli addetti di poter affiancare, nel tempo, un ampio numero di magistrati. Questa ipotesi, riduce l'impatto della personalizzazione del rapporto con il singolo magistrato e presenta interessanti riflessi dal punto di vista della possibilità di utilizzare con continuità l'intero gruppo degli AUPP, adattandone l'impiego alle mutevoli esigenze delle sede (anche in termini di carenze di organico o di modifiche dei carichi di lavoro), tuttavia richiede una diffusa capacità degli AUPP di operare su materie differenti, con ovvie complessità in termini di sviluppo delle competenze e impattando negativamente sullo sviluppo di una progressiva "economia di esperienza" derivante dalla specializzazione.

Per quanto concerne le sedi giudiziarie oggetto delle attività di analisi e proposta affidate all'Università degli Studi di Napoli Parthenope, le scelte in relazione ai modelli di implementazione sono state diversificate.

La scelta prevalente operata dal Tribunale di Nola è stata quella di optare per l'assegnazione degli AUPP - in via diretta, esclusiva e continuativa - al singolo magistrato, con funzioni di assistenza alle attività giurisdizionali; opzione che riproduce, come accennato, le logiche di impiego dei tirocinanti ex art. 73. Accanto a questa modalità di assegnazione è stata prevista, comunque, la costituzione di piccole unità (composte da almeno due AUPP) per lo svolgimento delle attività di affiancamento all'area amministrativa, prevedendo quindi una ipotesi di supporto trasversale alle attività più propriamente giurisdizionali.

Come prima evidenziato, questo modello presenta dei limiti connessi, in primo luogo, alla difficoltà di definire attività standardizzate (e quindi più facilmente replicabili), ma anche alla costruzione di un rapporto magistrato/AUPP fortemente personalizzato, che può generare problemi in caso di assenze prolungate, trasferimento (per i magistrati) o, piuttosto, turnover

degli AUPP ed inoltre tende a ridurre, se non adottando specifiche modalità di collegamento, l'interazione con la componente amministrativa. D'altro canto, per sua natura, richiede un minore sforzo di coordinamento e di definizione di modalità formali di interazione e comunicazione tra le diverse componenti dell'organizzazione.

Per quanto concerne il Tribunale di Potenza, in previsione del reclutamento degli AUPP sono state inizialmente predisposte le assegnazioni di seguito descritte.

A supporto degli uffici di presidenza delle sezioni e della segreteria del presidente della SG sono stati assegnati degli AUPP, con funzioni prevalentemente dirette al monitoraggio dei flussi statistici in entrata e di quelli di lavorazione delle procedure pendenti.

Si tratta, in realtà, di un'assegnazione di staff che, in una logica di perseguimento di economie di scala si sarebbe potuta immaginare a supporto di tutti gli uffici indicati, piuttosto che, come avvenuto, con la logica dell'affidamento esclusivo e continuativo al singolo presidente o all'ufficio di segreteria.

Un altro criterio di implementazione è stato rappresentato dalla costituzione di due unità di staff (una delle quali, quella penale, composta da un solo AUPP) a supporto della sezione penale e di quella civile per lo svolgimento di attività di natura trasversale, tra cui, ancora, il monitoraggio dei flussi, ma anche attività di accompagnamento alla digitalizzazione, all'innovazione organizzativa, nonché a funzioni di supporto più legate alla parte giurisprudenziale, quali la raccolta di indirizzi giurisprudenziali dell'ufficio e di accompagnamento alla costruzione di una banca dati di merito.

È stato poi previsto un ulteriore modello di implementazione, connesso ai collegi (in questo caso penali), in cui gli AUPP operano con logiche di turnazione rispetto ai magistrati, opzione che consente, nel tempo di affiancare tutti i Consiglieri della Sezione. Le attività, con assegnazioni specifiche, si svolgono sull'intero iter dei fascicoli definiti dai Collegi. Questa opzione, che richiede un forte coordinamento e l'individuazione di un magistrato a questo delegato, seppur risponda, in via di principio, alla logica dell'assegnazione diretta al singolo magistrato (in questo caso "individuato" attraverso il fascicolo), in qualche modo va a mitigare un rilevante problema di turnover dei magistrati che caratterizza la SG di Potenza.

Ancora, con un approccio, stavolta, di natura funzionale, incentrato sull'identificazione di specifiche attività, in alcuni uffici della sezione penale sono stati istituiti team d'ufficio composti da 6 unità per l'Ufficio GIP-GUP e 3 unità per gli Uffici Post-dibattimento, Liquidazioni e Corpi di reato, con funzioni di supporto trasversali agli uffici indicati.

Infine, in particolare nella sezione civile, sono stati costituiti dei gruppi di lavoro deputati a fornire supporto sia ai giudici della sezione (attraverso la predisposizione della scheda del processo, la verifica del contraddittorio nei procedimenti chiamati in prima udienza, l'assistenza all'udienza, le ricerche giurisprudenziali, la predisposizione di bozze dei provvedimenti più semplici), sia agli uffici di Cancelleria (con la preparazione dell'udienza, il controllo delle comunicazioni alle parti, lo scarico dei fascicoli definiti), unitamente ad un più generale ausilio al servizio di coordinamento e di supporto alla digitalizzazione.

A causa della riduzione del numero di risorse per rinuncia all'incarico (problematica che ha riguardato anche la Sede di Nola, così come numerosissimi UUGG in tutto il territorio nazionale), molti degli AUPP inizialmente assegnati alle attività ed agli UPP prima indicati hanno rinunciato all'incarico, circostanza che ha imposto, di fatto, di dirottare nuovamente verso il modello di *assegnazione di uno o più AUPP - in via diretta, esclusiva e continuativa - al singolo magistrato*.

6.5. La proposta di modello organizzativo

Le attività di analisi descritte nei precedenti paragrafi sono state propedeutiche allo studio, alla definizione ed alla proposta un modello organizzativo che ha inteso porre l'UPP quale fulcro di supporto al lavoro degli uffici giudiziari, per poter sfruttare pienamente le sue potenzialità.

Valutato attentamente il contesto, alla base della progettazione del nuovo modello organizzativo è stata posta una valutazione obiettiva: gli ambiti (gli UUGG) in cui vengono implementati gli UPP, pur potendo variare in termini di dimensioni e funzionalità, perseguono gli stessi scopi, svolgono identiche attività e sono soggetti agli stessi requisiti procedurali.

Di conseguenza, in un'ottica di natura funzionale, per quanto riguarda i flussi di attività, tutte le sedi giudiziarie possono essere considerate uniformi. Questa considerazione di fondo ha spinto verso la definizione di un possibile modello organizzativo che, con opportuni adattamenti, può essere generalmente applicabile (o quanto meno sperimentabile) in qualsiasi Ufficio Giudiziario, indipendentemente dalla sua dimensione, localizzazione o articolazione per sezioni e materie.

Gli uffici in esame sono stati infatti costituiti allo scopo di migliorare la qualità dei servizi relativi alla giustizia e di conseguire un significativo recupero di efficienza, attraverso l'abbattimento dell'arretrato, per assicurare la soddisfazione delle esigenze degli utenti e il perseguimento degli obiettivi

istituzionali. In questo senso l'innovazione organizzativa proposta presenta un modello che è possibile definire come “generico”, nel senso che non parte dall'individuazione di posizioni, quanto invece dall'analisi di una serie di mansioni che, rilevabili a diversi livelli ed in diversi ambiti dei procedimenti gestiti dagli UUGG, si ripetono in modalità largamente similari (seppur non necessariamente, e sempre, standardizzabili).

Tuttavia, nello studio dei casi di competenza del gruppo di lavoro, nonché di altre realtà oggetto di studio in altri cluster, l'analisi svolta ha evidenziato come, sebbene gli UUGG presentino caratteristiche dimensionali diverse e siano specializzati su tematiche seppur parzialmente eterogenee, i rispettivi progetti di implementazione degli UPP presentino alcuni elementi di ricorsività, che fanno intravedere una logica di possibile omogeneità di approccio all'integrazione dell'UPP.

Partendo dalla necessità di individuare possibili percorsi per guidare un efficace funzionamento degli uffici in esame, si è quindi inteso delineare un possibile modello organizzativo che individua le componenti che rendono la struttura dell'UPP idealmente scalabile e replicabile da un punto di vista dimensionale, temporale e territoriale.

È bene precisare che la proposta avanzata non mira a definire un modello “unico” di Ufficio per il processo, piuttosto intende fornire uno schema flessibile che potrà, e dovrà, essere adattato in modo razionale alle esigenze e ai fabbisogni dei diversi UUGG.

La proposta organizzativa presentata ha assunto come base di partenza le mansioni dell'UPP e dei singoli addetti, differenziandole per livelli di specializzazione sia in verticale che in orizzontale.

Da questa scomposizione è emersa la possibilità di raggruppare le mansioni in diverse unità, sulla base delle funzioni svolte e dei processi di lavoro, unitamente alle competenze e alle abilità richieste per svolgerle e, infine, orientate al conseguimento di specifici obiettivi.

A questi criteri si è aggiunto un ulteriore possibile metodo di aggregazione delle posizioni, legato all'ambito tematico in cui le unità organizzative devono eseguire le loro attività.

L'ipotesi del nuovo modello organizzativo è stata ispirata dall'approccio tipico del *process management*, ovvero l'assegnazione delle risorse “lungo il processo” (inteso quale processo operativo e non come procedimento giudiziario) - quindi non riconducibile, in via univoca e prevalente, al magistrato, quanto invece al procedimento - e da un generale principio di rotazione nell'attribuzione e svolgimento delle mansioni (anche in diverse e successive unità organizzative, ma nell'ambito del medesimo livello di mansioni) volto a garantire la flessibilità nell'impiego delle risorse.

Date le premesse, sono state ipotizzate quattro tipologie di UPP (unità organizzative):

- *Unità con compiti di tipo trasversale, a supporto dell'UUGG nel suo complesso.* Questa unità organizzativa è caratterizzata dallo svolgimento di attività che richiedono profili professionali specializzati (in ambito informatico, ingegneristico, economico o statistico), che comunque vanno adeguatamente accompagnati nel processo di inserimento (in particolare i nuovi AUPP ed i tirocinanti) attraverso percorsi di formazione preliminare costruiti ad hoc.

In quest'ottica, si ipotizza che le funzioni siano svolte a supporto all'intero UUGG e siano riconducibili ad attività di natura amministrativa e gestionale, in particolare ad attività di monitoraggio statistico e di supporto continuativo all'innovazione digitale.

- *Unità di staff (alla Sezione o al Settore), per lo svolgimento di attività amministrative.* Le responsabilità assegnate a questa unità consistono principalmente nel “potenziamento” degli uffici amministrativi e nell'offrire un supporto costante e diretto al procedimento (e quindi al magistrato) durante le diverse fasi dell'attività amministrativa, sia nella fase iniziale, durante l'esecuzione e alla conclusione. Si tratta, a ben vedere, di attività, seppure essenziali, tipicamente a basso valore aggiunto, routinarie e largamente standardizzabili, che non prevedono alcun margine decisionale né, tanto meno, una necessità di intervento da parte del magistrato. Le competenze richieste per le attività assegnate a questa unità sono altamente specializzate e si collocano a cavallo tra quelle strettamente amministrative e quelle legate all'ambito giuridico. In linea generale, si ritiene che i professionisti adatti per queste unità potrebbero provenire tipicamente da un background giuridico, sebbene non sia esclusa la possibilità di un background economico
- *Unità di staff (alla Sezione o al Settore) per lo svolgimento di attività paragiurisdizionali di “primo livello.* In questa unità si collocano le attività di supporto e preliminari all'effettiva funzione giurisdizionale, che permettono la verifica di una serie di requisiti legali e delle condizioni necessarie per avviare il procedimento giudiziario. Non comportano alcun potere decisionale, ma si concentrano esclusivamente sulla semplificazione e sintesi del processo in corso e della sua documentazione. L'obiettivo prevalente è quello di ridurre il tempo che il magistrato - che comunque ha sempre il potere e l'obbligo di esaminare in dettaglio e verificare, se ritenuto necessario o opportuno, il lavoro svolto dall'UPP - deve dedicare, ad esempio, alla lettura dei documenti o alla verifica della

conformità alle procedure.²⁹ Le competenze professionali richieste sono principalmente di natura giuridica, preferibilmente accompagnate da esperienze pregresse. Per questi addetti, ancor più che per quelli afferenti alle possibili unità prima descritte, è indispensabile un programma di formazione specializzato e focalizzato sugli aspetti giurisdizionali (Settori) nei quali sono chiamati a lavorare. Questo programma deve mirare non solo all'acquisizione di conoscenze e competenze, ma anche a ridurre il tempo necessario per raggiungere adeguati livelli di indipendenza. Inoltre, mira a ridurre la necessità di assistenza diretta da parte dei membri interni (sia dell'area amministrativa che di quella giuridica) tramite l'affiancamento on the job.

- *Unità di staff ai magistrati (di Sezione o di Settore) per lo svolgimento di attività paragiurisdizionali di "secondo livello"*. Questa unità organizzativa è certamente quella più complessa dal punto di vista dei livelli di professionalità necessari. Ha il compito di supportare in via diretta il magistrato (affidente alla Sezione, ma più ragionevolmente al Settore) con lo svolgimento di compiti paragiurisdizionali di maggiore complessità che solo in via residuale possono considerarsi routinari e/o standardizzabili.

Nell'approccio ipotizzato, in cui è il procedimento che determina l'assegnazione delle attività alle singole unità ed ai singoli addetti, per questa unità, superando la logica dell'assegnazione diretta al magistrato, si ipotizza la costituzione di team per sezione/settore, anche, se possibile, costituiti da un numero di addetti pari a quello dei magistrati.

Questa prospettiva non esclude l'assegnazione di un addetto al supporto individuale di un magistrato, con il quale deve comunque essere sviluppato un rapporto di fiducia. Tuttavia, propone che questa assegnazione debba essere basata sul procedimento. In altre parole, l'addetto viene inizialmente assegnato al processo e, di conseguenza, al magistrato responsabile dello stesso.

Questo approccio si basa su una rotazione costante e pianificata, che risponde alle esigenze precedentemente identificate: sviluppare competenze più approfondite tra gli AUPP, aumentare la flessibilità nel loro impiego (ad esempio assegnando più addetti allo stesso procedimento e quindi al magistrato responsabile, in base alla complessità del caso) e ridurre gli impatti negativi causati dal turnover.

²⁹ Interessanti, in tal senso, sono le considerazioni presenti in M. G. CIVININI, 2021, Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!, in www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/il-nuovo-ufficio-per-il-processo-tra-riforma-della-giustizia-e-pnrr-che-sia-la-volta-buona.

I profili professionali sono ovviamente di tipo giuridico e caratterizzati dal possesso di precedenti esperienze, di livello superiore a quello ipotizzabile per gli addetti della precedente unità. Anche per questi addetti, tuttavia, è necessario prevedere percorsi formativi specialistici e focalizzati sugli ambiti giurisdizionali (Settori) nei quali sono chiamati ad operare, anche se, in questo caso l'affiancamento on the job da parte del magistrato riveste un ruolo molto rilevante.

La proposta ha inteso, inoltre, delineare un possibile modello organizzativo che individua le componenti che rendono la struttura dell'UPP idealmente scalabile e replicabile da un punto di vista organizzativo, temporale e territoriale, dato che il problema della replicabilità di un modello organizzativo può riguardare non solo la dimensione spaziale, ma anche quella temporale, in quanto le specificità contestuali non è detto che si mantengano inalterate nel corso del tempo. In via esemplificativa, le proprietà chiave che le entità organizzative devono possedere, o sviluppare, per poter diventare "adattive" sono:³⁰

- la capacità di interconnettersi e diventare parte di un network dinamico;
- la capacità di osservare i fenomeni dell'organizzazione per creare astrazioni sul funzionamento e sulle strutture gerarchiche;
- la capacità di creare relazioni reciprocamente vantaggiose nel lungo termine e modelli organizzativi emergenti che sarebbero imprevedibili guardando singolarmente le entità del contesto di riferimento;
- la capacità di apprendere dall'esperienza passata creando e codificando nuovi comportamenti;
- la capacità di creare circuiti di feedback positivi e negativi di miglioramento che promuovano una crescita sana controllata con equilibrio tra ordine (regole) e libertà (innovazione).

Nel contesto in esame, è possibile sistematizzare le variabili chiave per l'adattabilità del modello a diversi UUGG, nelle seguenti:

- caratteristiche dimensionali dell'UG;
- assetto organizzativo della funzione amministrativa;
- suddivisione per competenze (settori) della funzione giurisdizionale;
- valutazione dei carichi di lavoro (sia per le pendenze che per i nuovi procedimenti);
- competenze dei funzionari e loro pregresse esperienze (criterio residuale).

³⁰ M. MANINI, *Costruire un'organizzazione adattiva e pronta a superare le turbolenze: un modello di riferimento*, Digital4.biz, 2021, in <https://www.digital4.biz/hr/organizzazione-adattiva-un-modello/>.

Una volta acquisita come valida e sperimentabile l'ipotesi di modello proposta è necessario definire i termini di implementazione dello stesso, che naturalmente devono considerare le reali e concrete caratteristiche ed esigenze dell'UG; costituendo, ad esempio, unità nell'ambito di specifici settori della sezione civile e non in altri, in cui potrebbero non riscontrarsi particolari problemi o, piuttosto, i cui carichi (in particolare, in questa fase, in termini di pendenze) non rappresentano una criticità sulla quale focalizzare l'azione degli UPP. Un approccio flessibile nella progettazione dell'UPP, come quello suggerito, non solo ottimizzerebbe l'utilizzo delle risorse, ma permetterebbe anche una maggiore capacità di adattamento della struttura in questione in base alle esigenze contingenti, sia di natura amministrativa che paragiurisdizionale. Infine, una maggiore flessibilità nell'organizzazione degli uffici consentirebbe di affrontare le sfide connesse alla prevista "elevata volatilità" del personale neoassunto.

7. FONTI DI INERZIA/RESISTENZA ORGANIZZATIVA NELL'ATTUAZIONE DELL'UPP. LA PROSPETTIVA DEGLI STAKEHOLDER

di *Teresa Izzo**, *Mariarosaria Lombardo*** e *Riccardo Staffa****

7.1. Introduzione

Il presente capitolo espone una ulteriore attività di analisi e valutazione svolta nell'ambito del progetto dall'area di organizzazione aziendale.¹

Nello specifico, si propone un'analisi volta a valutare gli impatti del previsto processo di cambiamento organizzativo collegato all'introduzione ed all'implementazione del nuovo Ufficio per il Processo, focalizzandosi, in particolar modo, sul fenomeno della resistenza organizzativa, con l'obiettivo di comprendere quali possano essere gli elementi in grado di supportare (leve) il successo dell'avviata trasformazione organizzativa conseguente all'istituzione degli UPP e quali, invece, i fattori che lo possono ostacolare (barriere).

L'analisi condotta si inserisce nel più generale obiettivo di avvio di quel processo di *change management* descritto nel precedente capitolo e rappresenta la base conoscitiva per affrontare le resistenze al cambiamento ed

* Teresa Izzo è dottoressa di ricerca in *Management e Accounting* e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: teresa.izzo@collaboratore.uniparthenope.it).

** Mariarosaria Lombardo è dottoressa in Amministrazione e consulenza aziendale e, nell'ambito del progetto, titolare di una borsa di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: mariarosaria.lombardo001@studenti.uniparthenope.it).

*** Riccardo Staffa è consulente aziendale e, nell'ambito del progetto, titolare di un assegno di ricerca presso i Dipartimenti di Giurisprudenza e di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope" (e-mail: riccardo.staffa@assegnista.uniparthenope.it).

¹ Il gruppo di lavoro ha svolto la sua attività sotto la supervisione scientifica del prof. Luigi Moschera, professore Ordinario di Organizzazione aziendale presso il Dipartimento di Studi Aziendali ed Economici dell'Università degli Studi di Napoli "Parthenope".

accompagnare il processo di transizione dell'organizzazione dallo stato attuale a quello futuro, presumibilmente più efficiente ed efficace per il perseguimento degli obiettivi di riduzione dei tempi dei procedimenti giudiziari.

L'approccio adottato, in coerenza con quello impiegato nella definizione delle proposte di strutturazione ed operatività del nuovo UPP, si è ispirato a quel generale modello di intervento di ricerca/azione sviluppato da Kurt Lewin, antesignano del filone di studi sullo sviluppo organizzativo.

Lewin, nella definizione della sua "Teoria del Campo"² affermava che il comportamento di un individuo (ed anche dei gruppi) dipende da due fattori tra loro interdipendenti: la personalità (alla quale nel contesto lavorativo si aggiungono l'esperienza, le competenze, la cultura organizzativa del contesto, le posizioni occupate, ecc.) e l'ambiente in cui opera.

Partendo da tale assunto, sosteneva che per analizzare un possibile cambiamento all'interno di un gruppo articolato e complesso (come, ad esempio, quello in esame) vanno prese in considerazione almeno le seguenti componenti chiave:

- le condizioni di partenza (*as is*) e quelle di arrivo desiderate;
- il possibile sviluppo della situazione di partenza in assenza di intervento;
- i fattori e le forze che spingono o che frenano il cambiamento.

Solo comprendendo chiaramente queste componenti è possibile ipotizzare l'avvio e l'accompagnamento di un efficace processo di cambiamento che, dopo una prima fase di "sblocco" o "scongelo" (ossia quella che introduce nuove visioni e prospettive che determinano la rottura del modello di equilibrio raggiunto) possa avviare il processo di trasformazione (da accompagnare attraverso interventi che prendano in considerazione i fattori di spinta o resistenza e li affrontino adeguatamente, valorizzando i primi e mitigando i secondi) verso il nuovo assetto desiderato, che determina un nuovo e mutato equilibrio, dal quale è sempre possibile ripartire per apportare ulteriori innovazioni, volte all'efficienza ed all'efficacia della struttura organizzativa, nonché degli individui e dei gruppi che la compongono.

In linea con questo modello di intervento, quindi, dopo una prima disamina della letteratura manageriale sviluppata in relazione ai principi generali dell'inerzia (se non addirittura della resistenza attiva) al cambiamento organizzativo, si è ritenuto indispensabile acquisire, comprendere e valutare l'approccio degli *stakeholder* interni agli UUGG, nella loro qualità di soggetti

² K. LEWIN, *Resolving social conflicts. Selected papers on group dynamics*, Harper International edition, New York, 1948.

che, di volta in volta, spingono e/o, in taluni casi, subiscono il processo di cambiamento.

La comprensione della visione e dell'approccio dei diversi attori coinvolti e l'adeguata considerazione delle loro prospettive, senza dubbio, rappresenta una delle condizioni per integrare efficacemente l'Ufficio per il Processo nelle strutture organizzative esistenti e per attuare un percorso di trasformazione condiviso ed orientato al perseguimento dell'efficienza.

7.2. Gli ostacoli al cambiamento organizzativo

Una delle fasi più delicate nella progettazione ed attuazione di un cambiamento organizzativo è certamente la gestione del coinvolgimento delle risorse umane – ai diversi livelli della struttura – e delle resistenze che possono opporre.

Un'organizzazione non cambia facilmente, tuttavia, la lentezza del processo di cambiamento, in alcuni casi (soprattutto quelli in cui la rottura dell'equilibrio è più difficile) può rappresentare un fattore in grado di favorire le dinamiche di apprendimento³, che va quindi affrontato e gestito in modo costruttivo⁴.

In qualsiasi processo di cambiamento, incontrare ostacoli e resistenze non costituisce un'anomalia, ma un fattore ordinario. La propensione verso la stabilità e la continuità caratterizza, infatti, ogni genere di sistema organizzato e tende a contrastare i processi di cambiamento, per mantenere abitudini e linee di azione confacenti allo *status quo*⁵.

Nella letteratura organizzativa, la nozione di resistenza è stata variamente interpretata e assume tendenzialmente un'accezione negativa⁶. In termini generali, la resistenza è la reazione al cambiamento, che viene spesso percepito come pericoloso, soprattutto quando la spinta al cambiamento proviene

³ Sul punto si vedano J.M. THOMAS e W.G. BENNIS, *The management of change and conflict: selected readings*, Penguin Education, 1972; K.E. HULTMAN, *The Path of Least Resistance. Preparing Employees for Change*, 1979.

⁴ G. ZALTMAN e R. DUNCAN, *Strategies for planned change*, Wiley, 1977.

⁵ Per approfondimenti si vedano H. I. ANSOFF, *The New Corporate Strategy*, John Wiley & Sons, New York, 1988; E. MINELLI e G. REBORA, *L'inerzia organizzativa: comprenderne le ragioni per gestire il cambiamento*, in VIII Workshop dei docenti e ricercatori di Organizzazione aziendale, Università Carlo Cattaneo, 2007.

⁶ Sul concetto di resistenza organizzativa si rinvia, tra gli altri ai contributi di L.A. ROWE e W.B. BOISE, *Organizational innovation: Current research and evolving concepts*, in *Public Administration Review*, 1974, 34(3): 284-293; C. MILTON, L. ENTREKIN e B. STENING, *Organisational Behaviour in Australia*, Prentice Hall, Sydney, 1984.

dall'esterno (dal contesto ambientale, dal mercato o, ancora, da soggetti sovraordinati).

Mentre le pressioni al cambiamento possono provenire da ambienti esterni⁷ e interni all'organizzazione, le cause dei fallimenti organizzativi sono quasi sempre da ricercare all'interno dell'organizzazione stessa⁸ ed è quindi all'interno dell'organizzazione che vanno ricercate le cause possibili di resistenza e le modalità con le quali affrontarle.

L'inerzia rappresenta la tendenza delle forme e funzioni organizzative esistenti a permanere, anche quando inefficienti e non funzionali rispetto agli scopi ufficiali⁹.

L'inerzia è un carattere fisiologico di ogni contesto organizzativo, che può essere alimentato sia da fattori di natura comportamentale, riconducibili ai singoli individui o ai gruppi, ma anche da fattori sistemici, che sono il frutto di complesse relazioni di interdipendenza tra individui, ruoli organizzativi, risorse, ecc.

L'inerzia di tipo comportamentale è riconducibile al modo in cui individui e gruppi orientano le loro azioni all'interno di un'organizzazione. Nella dimensione individuale, l'inerzia può essere di tipo:

- *cognitivo*: derivante dagli schemi e dagli orientamenti cognitivi connessi alla formazione (scolastica e/o *on the job* sul campo) dei soggetti ed alla loro socializzazione organizzativa di tali schemi ed orientamenti¹⁰. In questo caso, l'opposizione al cambiamento avviene perché si teme l'incertezza, la perdita di controllo o di competenze, o altri fattori di preoccupazione, generati dalla scarsa conoscenza del processo di cambiamento e dei suoi reali obiettivi;

⁷ Le spinte esterne, derivanti da grandi correnti di trasformazione culturale, sociale ed economica, non sono in grado di per sé di alimentare un percorso evolutivo, ma spesso costituiscono i principali vettori che danno la spinta al cambiamento. Sul punto si vedano K. PAVITT, *Sectoral Patterns of Technical Change: Towards a Taxonomy and a Theory*, in *Research Policy*, 1984, 13: 343-73; G. DOSI, *Technological paradigms and technological trajectories: A suggested interpretation of the determinants and directions of technical change*, in *Research Policy*, 1993, 22(2): 102-103; E.P. BORODZICZ, *Risk, Crisis & Security Management*, John Wiley & Sons, Chichester, 2005; O. GIARINI E P. LIEDKE, *Abstracts from the Employment Dilemma and the Future of Work*, in *Quaderni Europei sul nuovo Welfare – Ageing and counter-ageing*, 2006, 6: 98-124.

⁸ M. GIANNINI, *La gestione delle resistenze nei processi di cambiamento organizzativo*, in *Dinamiche nelle strutture organizzative: riflessioni sullo sviluppo e sulla tecnologia a supporto*, (Saggi e studi) Pisa, Pisa University Press, 2020, 129-149.

⁹ R.P. RUMELT, *Inertia and Transformation*, in Montgomery, C.A. (eds) *Resource-Based and Evolutionary Theories of the Firm: Towards a Synthesis*. Springer, Boston, MA, 1995.

¹⁰ U. NEISSER, *Cognition and Reality. Principles and Implications of Cognitive Psychology*, Freeman and Co., S. Francisco, 1976.

- *organizzativa*: scaturente dalle scelte che si determinano in relazione alle soluzioni organizzative, che possono comprendere modifiche delle linee gerarchiche e di responsabilità, diversi criteri di divisione dei compiti o meccanismi operativi¹¹. Ad esempio, una forte interdipendenza gerarchica può determinare forte avversione al rischio di accettare le incertezze derivanti dal cambiamento, poiché il processo decisionale potrebbe essere troppo lento o burocratico;
- *relazionale*: risultato delle logiche e modalità di relazione interpersonale predominanti all'interno dell'organizzazione¹². Ciascuna organizzazione sviluppa proprie routine e questi schemi consolidati possono diventare difficili da cambiare, poiché le persone sono abituate a seguirli e potrebbero resistere al cambiamento;
- *politica*: emergente dagli interessi in gioco e dal perseguimento da parte dei vari soggetti di propri obiettivi, condizionati anche dall'interazione "politica" fra forze e gruppi organizzati all'interno e all'esterno della struttura organizzativa¹³;
- *valoriale*: attinente al complesso di valori, consuetudini, norme individuali e collettive che caratterizzano la cultura di un'organizzazione, che riflettono il diverso significato di fondo che i vari attori attribuiscono a determinati fenomeni della vita organizzativa¹⁴. Se l'organizzazione ha una cultura che enfatizza la stabilità, la conformità e la tradizione, può essere difficile introdurre cambiamenti significativi senza trovare resistenze.

A differenza delle forme di inerzia derivanti dai comportamenti individuali e/o di gruppo, l'inerzia di tipo sistemico (o strutturale) si manifesta quando l'organizzazione non è capace di adattarsi alle nuove logiche per ragioni strutturali, come tali non riconducibili esclusivamente alla resistenza dei vari attori coinvolti.

L'inerzia sistemica generalmente deriva da un'errata o superficiale pianificazione del processo di cambiamento¹⁵ che può portare a:

¹¹ M. CROZIER e E. FRIEDBERG, *L'acteur et le système*, Editions du Seuil, Parigi, 1977.

¹² P.R. LAWRENCE, How to deal with resistance to change, *Harvard Business Review*, 1969, 47(1), 4-6; A. S. JUDSON, *A Manager's Guide to Making Changes*, John Wiley and Sons, Ltd., New York, 1966; D. GOLEMAN, *Emotional Intelligence*, Bantam Books, New York, 1995.

¹³ P.M. BLAU, *A formal theory of differentiation in organizations*, American sociological review, 1970, 201-218; E. FRIEDBERG, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Edition Du Deuil, Parigi, 1993.

¹⁴ E.H. SCHEIN, *Organizational culture*, in American Psychologist, 1990, 45(2): 109-119.

¹⁵ H.I. ANSOFF, *Implanting Strategic Management*, Prentice-Hall, Englewood Cliffs, 1984.

- *sovraccarico strategico*: quando il processo di cambiamento organizzativo sfocia in ritardi, crescita incontrollata dei costi, parziali fallimenti e altre disfunzioni;
- *soffocamento della strategia da parte della routine operativa*: fenomeno che si presenta quando, dando priorità alla continuità della gestione operativa, non vengono attivati gli strumenti corretti per dare reale priorità all'approccio strategico; provocando, così, fallimenti operativi.
- *divario tra risorse e capacità richieste dal cambiamento e quelle effettivamente disponibili*: quando si implementano strategie di cambiamento può insorgere un divario tra le competenze tecniche e manageriali abilitate e le competenze richieste per il cambiamento. Questo gap può avere dimensioni sia qualitative che quantitative.

La gestione dell'inerzia sistemica richiede una comprensione approfondita del sistema, delle sue dinamiche e delle sue relazioni interne. Può essere necessario applicare approcci strategici per superare le resistenze, coinvolgere gli attori chiave, generare consenso e creare incentivi per il cambiamento. Spesso, è importante considerare il cambiamento come un processo graduale e guidato che tiene conto delle complessità del sistema coinvolto.

Per affrontare l'inerzia organizzativa, è necessario adottare un approccio olistico, che coinvolga la leadership, i dipendenti e le diverse parti coinvolte nel processo di cambiamento.

Affinché quest'ultimo sia accettato come parte naturale dell'evoluzione dell'organizzazione, è importante coinvolgere le persone sin dall'inizio, creare una visione condivisa, fornire spiegazioni convincenti sui motivi del cambiamento e i benefici attesi, offrire opportunità di formazione e supporto, e considerare le preoccupazioni e le prospettive dei diversi membri dell'organizzazione.

7.3. La prospettiva degli stakeholder sul funzionamento della struttura UPP

L'analisi degli *stakeholder* (*stakeholder analysis*) è un processo utilizzato per identificare, comprendere e valutare quali siano le persone, i gruppi o le organizzazioni che possono influenzare o essere influenzati (ed in che misura) da un progetto, un'iniziativa o un cambiamento.

Questa analisi è fondamentale per sviluppare strategie di coinvolgimento, gestione delle relazioni e comunicazione efficaci con tutte le parti interessate e coinvolte¹⁶.

La gestione degli *stakeholder* ha acquisito un'importanza crescente nell'ottica del project management¹⁷. I progetti, infatti, si basano sulla collaborazione di più persone ed il loro successo è in gran parte legato alle modalità di gestione delle relazioni¹⁸. Inoltre, possono essere valutati da una molteplicità di persone, che possono avere aspettative e percezioni estremamente diversificate.

Gli *stakeholder*, dunque, includono sia coloro che esercitano una influenza sul processo in corso sia tutti i soggetti che possono avere, a vario titolo, interessi legati alla sua esecuzione o andamento.

Questi soggetti possono avere un ruolo positivo, operando in modo costruttivo e propositivo per il successo dell'iniziativa, oppure agire in direzione contraria, adottando comportamenti che ostacolano la conduzione delle attività. È evidente che gli *stakeholder* "negativi" sono quelli da valutare ed affrontare con maggiore attenzione, in quanto, se non adeguatamente coinvolti/convinti a collaborare, possono determinare il fallimento del processo/progetto¹⁹.

Ai fini del presente contributo, la *stakeholder analysis*, alla luce del fatto che l'implementazione del nuovo Ufficio per il Processo può, di fatto, essere considerato un vero e proprio progetto di cambiamento organizzativo, è stata utilizzata in un'ottica di *project management*, al fine di identificare le fonti di inerzia/resistenza organizzativa che incidono sul funzionamento delle strutture UPP nei due UUGG di riferimento.

¹⁶ Sul punto si vedano R. E. FREEMAN, *Strategic Management: A Stakeholder Approach*, Boston, Pitman, 1984; I.M. JAWAHAR E G. L. MCLAUGHLIN, *Toward a Descriptive Stakeholder Theory: An Organizational Life Cycle Approach*, in *Academy of Management Review*, 2001, 26(3): 397-414.

¹⁷ Sul ruolo degli stakeholder nella gestione dei progetti si vedano E. COBOS E C. RAFFALE, *Il project management. Un approccio sistemico alla gestione dei progetti*, Isedi, Torino, 2007; R. ARCHIBALD, *Project Management: la gestione di progetti e programmi complessi*, Franco Angeli, Milano, 2008; M. CANTAMESSA, L. HORTON E A. PILKINGTON, *Un nuovo approccio per il coinvolgimento degli stakeholder di progetto basato sul ruolo*, in *Project Manager*, 2015, 22, 5-6; M. PIROZZI, *Gli stakeholder di progetto e la loro identificazione efficace*, in *Project Manager*, 2022, 51 (3): 9-14; M. SAMPIETRO, *Project Management: Un approccio integrato a metodologie e comportamenti*, EGEA, Milano, 2021.

¹⁸ M. PIROZZI, *La prospettiva degli stakeholder*, Franco Angeli, Milano, 2015.

¹⁹ Per approfondimenti M.B.E. CLARKSON, *A Risk Based Model of Stakeholder Theory*, University of Toronto, Toronto, 1994; M.E. JOHNSON-CRAMER, S. L. BERMAN E J.E. POST, *Re-examining the Concept of Stakeholder Management*, in J. ANDRIOF ET AL. (eds.), *Unfolding Stakeholder Thinking 2: Relationships, Communication, Reporting and Performance*, Greenleaf Publishing, Sheffield, 2003, 145-161.

L'analisi è stata realizzata secondo gli step di seguito brevemente descritti:

- identificazione degli *stakeholder*: in una prima fase, si è proceduto ad elencare tutti i gruppi, le parti e le persone interessate, coinvolte, direttamente o indirettamente, nelle attività di definizione ed implementazione dell'Ufficio per il Processo;
- classificazione degli *stakeholder*: si è proceduto a classificare gli *stakeholder* individuati nella fase precedente, in base al loro livello di coinvolgimento nell'UPP e alla loro capacità di influenzare il cambiamento attraverso azioni e/o comportamenti di resistenza o inerzia organizzativa.
- raccolta di informazioni: sono state realizzate delle interviste ai soggetti individuati come più rilevanti in termini di influenza sul processo, per recepire la loro visione, le loro aspettative, interessi, preoccupazioni e punti di vista personali sulle attività dell'UPP, ma anche sulla capacità di questa nuova unità organizzativa di incidere sulle attività operative;
- valutazione dell'influenza e dell'interesse: sulla base delle informazioni raccolte attraverso le interviste, si è valutato il livello di influenza di ciascun *stakeholder* (o gruppo) sull'UPP, il loro coinvolgimento ed il loro effettivo interesse nei confronti delle attività e dei cambiamenti in atto;
- analisi delle fonti di inerzia organizzativa: le informazioni raccolte sono state infine sistematizzate per identificare le fonti di inerzia organizzativa.

Nello specifico, l'analisi ha interessato i seguenti soggetti:

- *Stakeholder* interni: Presidenza del Tribunale, magistrati, cancellieri, addetti UPP;
- *Stakeholder* esterni: Presidenti degli Ordini degli avvocati e commercialisti, competenti per il territorio di riferimento.

La matrice degli *stakeholder*, di seguito riportata, fornisce un quadro di sintesi dei soggetti coinvolti, in funzione del rispettivo impatto in termini di interesse ed influenza al processo di cambiamento in corso.

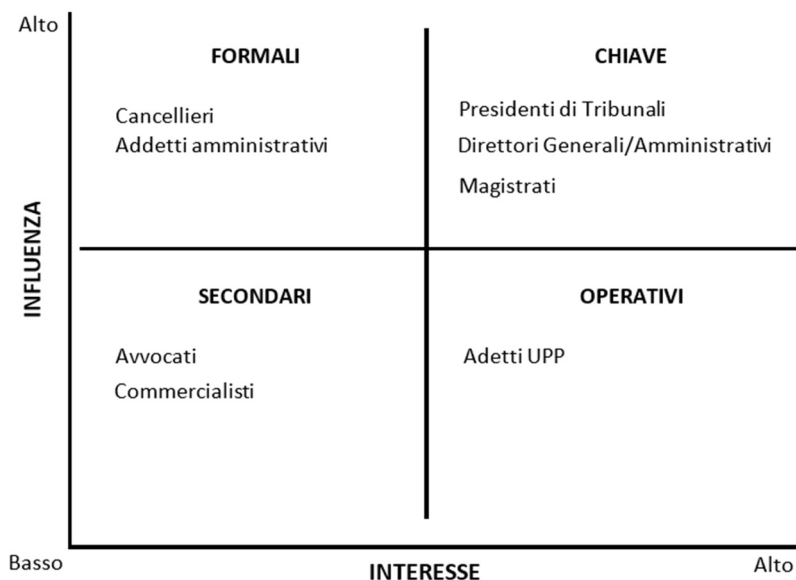
Nel quadrante degli "*stakeholder* chiave" si ritrovano i soggetti che hanno la diretta responsabilità della struttura organizzativa dell'Ufficio Giudiziario e del personale a questo afferente, inclusi gli addetti all'UPP.

Quali organi di governo, i Presidenti dei Tribunali e i Direttori Generali e/o Amministrativi presiedono al processo di monitoraggio e valutazione della performance delle strutture UPP, svolgendo più marcatamente funzioni di indirizzo e programmazione.

I Magistrati, invece, sono direttamente coinvolti nel funzionamento delle strutture UPP, occupandosi dell'assegnazione delle mansioni agli addetti UPP e svolgendo un'attività di supervisione diretta.

È evidente che questi soggetti non solo sono fortemente interessati al processo di cambiamento in atto, ma sono anche in grado di esercitare una rilevante influenza sullo stesso, potendolo favorire o potendone decretare, se non il fallimento, una ridotta efficacia.

Figura 1 – La matrice degli stakeholder



Fonte: elaborazione originale

Nel quadrante, degli “stakeholder formali” rientrano gli addetti di cancelleria (e più in generale gli addetti amministrativi), soggetti che, pur dimostrando un livello di interesse basso al cambiamento in corso (approccio che in realtà già potrebbe essere inteso quale comportamento di inerzia organizzativa), sono potenzialmente in grado di esercitare una significativa influenza sul funzionamento della struttura UPP. Si tratta, infatti, di personale che opera in posizioni organizzative e svolge funzioni con l’UPP ed i suoi addetti hanno spesso forti interdipendenze.

Dall’operato di tali figure può dipendere l’efficacia del lavoro degli addetti UPP (e di conseguenza dell’UPP), essendo parte di un flusso di attività

che deve rispettare tempistiche e regole burocratiche precise e stringenti, che incidono in maniera significativa sui tempi dei procedimenti giudiziari.

Gli addetti all'UPP sono stati considerati “*stakeholder* operativi”. Pur avendo un forte interesse al processo di implementazione dell'Ufficio per il Processo, come logica conseguenza della loro posizione lavorativa, possono esercitare una bassa influenza sulle scelte effettive. Tuttavia, attraverso la loro azione possono generare significative resistenze (di natura prevalentemente “passiva”, data la loro posizione di subordinazione gerarchica), in grado di incidere sull'efficacia delle scelte organizzative e procedurali che potrebbero essere adottate per l'implementazione dell'UPP.

Va sottolineato che nei due UUGG analizzati (Nola e Potenza) il grado di coinvolgimento degli addetti all'UPP nel funzionamento delle procedure alle quali partecipano è apparso molto eterogeneo. Alcuni (sia in ragione del possesso di consolidate esperienze pregresse, ma anche, in certi casi, grazie alle logiche organizzative adottate dal singolo magistrato) sono considerati dai magistrati affidatari un ingranaggio indispensabile per le fasi del processo organizzativo in cui sono stati coinvolti. Altri, all'estremo opposto (anche in virtù di scelte di posizionamento nella struttura organizzativa della Sede Giudiziaria) appaiono avere un ruolo assolutamente marginale.

Infine, gli “*stakeholder* secondari” sono soggetti esterni al Tribunale, che, in virtù del ruolo svolto all'interno dei procedimenti, interagiscono con i magistrati ed anche, come emerso nel corso delle interviste, con gli addetti assegnati all'UPP, a seconda delle mansioni a questi affidate. Sebbene risulti difficile immaginare che questa categoria di *stakeholder* possa nel tempo modificare il proprio livello di interesse per il progetto, è evidente che, laddove ve ne fossero le condizioni, tali soggetti potrebbero esercitare una maggiore influenza sul funzionamento dell'UPP, collaborando con gli addetti UPP e con gli UUGG per la definizione di procedure e modalità operative più efficienti.

7.4. Analisi delle fonti di inerzia e/o di resistenza organizzativa nell'implementazione della struttura UPP

Nel corso delle attività di analisi condotte si è ritenuto opportuno non estendere la *stakeholder analysis* anche a soggetti che, seppur in grado di incidere in modo significativo sul processo generale di istituzione ed attuazione dell'UPP, non sono in grado di generare all'interno della singola Sede Giudiziaria inerzie e/o resistenze organizzative. Si pensi, ad esempio, agli organi a cui è affidato il potere legislativo, al Ministero della Giustizia o,

piuttosto, al Consiglio Superiore della Magistratura, che certamente hanno poteri di indirizzo e/o controllo e determinano scelte di natura rilevante e strategica, che tuttavia costituiscono la cornice all'interno della quale poi si muovono le scelte di implementazione degli UPP effettuate dalle singole Sedi Giudiziarie.

In tal senso l'attenzione, nell'ottica di un intervento che avesse una forte valenza operativa, si è concentrata nell'ambito delle strutture organizzative dei due UUGG e sui relativi *stakeholder* interni, ossia coloro che sono in grado di influenzare maggiormente il processo di cambiamento organizzativo, sia sostenendolo, che contrastandolo.

La rilevazione, come accennato, è stata condotta attraverso interviste semi-strutturate con gli *stakeholder* individuati che, grazie alla maggiore libertà "tematica", hanno permesso di rilevare e cogliere anche spunti ed indicazioni che molto probabilmente interviste più "chiuse" non avrebbero permesso di registrare.

Di seguito, in forma aggregata, si riportano le principali considerazioni emergenti dai confronti effettuati, che evidenziano fattori che, di volta in volta, possono rappresentare leve per il sostegno al processo di cambiamento o, piuttosto, cause di possibili inerzie e resistenze.

Una prima considerazione va fatta sulla valutazione che il personale magistratuale ed amministrativo, ha espresso in relazione all'impatto dell'UPP sugli obiettivi di smaltimento dell'arretrato. La percezione degli intervistati è che gli effetti dell'introduzione del nuovo UPP, alla data, siano più tangibili dal punto di vista qualitativo che quantitativo, manifestandosi più nel miglioramento nella qualità dei provvedimenti, piuttosto che sullo smaltimento degli stessi.

A questo proposito, va comunque evidenziato che la piena operatività degli UPP si può considerare sia avvenuta solo all'inizio del 2023 e si è dovuta confrontare con la fuoriuscita di un numero significativo di addetti che hanno optato per altre opportunità lavorative, circostanza che ha richiesto rapide ricollocazioni e, in molti casi, il riavvio della formazione su campo, a causa della modifica di posizione e/o di affidamento a magistrati diversi da quelli iniziali.

In ogni caso, gli UPP, secondo gli intervistati, hanno innescato un processo di progressiva normalizzazione nell'operato dei giudici, permettendo loro di lavorare in modo più efficace grazie a carichi di lavoro più ridotti.

Questa considerazione sull'impatto, in un'ottica di valutazione delle possibili leve di supporto o resistenze organizzative al processo di cambiamento, delinea un quadro in chiaro/scuro.

Ossia, se da un lato la percezione dell'utilità degli UPP quale fattore di ottimizzazione del tempo di lavoro dei magistrati, e della loro concentrazione sulle fasi più rilevanti dei procedimenti, può rappresentare una leva di supporto al cambiamento, dall'altro lato, la valutazione di ridotto impatto quantitativo (almeno in questa fase ed auspicando l'avvio di un processo di accelerazione) può determinare una valutazione di scarsa utilità della nuova unità organizzativa che, in qualche modo, non le attribuisce la capacità di produrre valore nel perseguimento degli obiettivi primari e quindi può renderne più difficile la piena implementazione.

Diversa, in questo ambito specifico, la visione degli addetti agli UPP, che ritengono, superata la fase di avvio, di aver contribuito ad aumentare almeno del 50% il numero delle sentenze prodotte dal singolo magistrato di riferimento.

Un altro tema rilevante è stato quello delle modalità e dei criteri di reclutamento degli addetti all'Ufficio per il Processo, sui quali sono stati evidenziati alcune indicazioni fattori rilevanti. I criteri di selezione sono stati valutati come troppo "generalisti" ed è stata suggerita la necessità di introdurre nelle prove scritte quesiti sul diritto procedurale civile e penale, oltre a prove pratiche, che possano consentire di valutare la capacità di approccio operativo dei soggetti selezionati. Un ulteriore spunto ha riguardato l'opportunità di differenziare le candidature, e quindi anche il processo selettivo, in base a profili specifici ed aree di competenza, nonché di definire criteri di valutazione che possano valorizzare maggiormente le esperienze pregresse dei candidati.

In riferimento alla fase di entrata in servizio degli addetti, quasi tutti gli intervistati hanno sottolineato la necessità di definire un percorso formativo propedeutico maggiormente strutturato ed in grado di ridurre l'impegno diretto del personale degli UUGG per la formazione su campo. In questo percorso dovrebbe, inoltre, avere ampio spazio l'addestramento all'uso delle piattaforme ministeriali, che rappresentano strumenti di lavoro quotidiano.

Lo stesso vale per gli aspetti legati alle attività marcatamente operative, legate alla gestione dei procedimenti.

Tutti fattori che, almeno in questa prima fase, che può essere definita sperimentale, hanno messo in luce la limitata capacità dei nuovi addetti (fatti salvi alcuni casi) di soddisfare le reali necessità della struttura e dei magistrati affidatari.

Queste fasi propedeutiche (selezione e formazione preliminare, anche di natura operativa) se adeguatamente affrontate possono rappresentare una importante leva per sostenere il cambiamento. Una fase selettiva più stringente e mirata a specifiche posizioni (che tuttavia presuppone una più chiara

visione preventiva delle singole Sedi Giudiziarie in relazione ai fabbisogni di nuovi addetti agli UPP), nonché un percorso formativo più strutturato, permettendo l'ingresso nelle singole posizioni di figure professionali più idonee allo svolgimento dei compiti che sono chiamate a svolgere, può certamente contribuire all'efficacia degli UPP ed una più rapida operatività, contribuendo a favorire una valutazione più positiva dell'istituto che non può che sostenere l'intero processo.

Una criticità più volte rimarcata è stata anche quella relativa alle questioni logistiche e strumentali, evidenziando carenze di spazi adeguati, materiali e dispositivi. Anche questo fattore da gestire preliminarmente, o da migliorare rispetto al quadro attuale, per sostenere il cambiamento.

Nel processo di cambiamento si rileva una differente visione tra la componente amministrativa e quella magistratuale in merito all'impiegabilità degli addetti nelle attività di carattere amministrativo, piuttosto che esclusivamente giurisdizionale. Se da un lato la componente amministrativa sarebbe propensa ad un affiancamento, anche per oggettive carenze di organico, la componente magistratuale ritiene che per la riduzione dell'arretrato si debba porre maggiore impegno diretto sui fascicoli procedurali, piuttosto che al supporto amministrativo. Contestualmente, si rileva una certa ritrosia da parte degli addetti all'UPP allo svolgimento di compiti che non siano di natura giurisdizionale, in parte perché già sovraccaricati dai compiti loro affidati dai magistrati, in parte perché, oggettivamente, le mansioni definite dalla norma di istituzione del nuovo UPP non prevedono compiti amministrativi.

Da queste considerazioni sembrerebbe emergere un classico esempio di conflitto tra gruppi, ciascuno orientato a valutare le proprie funzioni come prevalenti o piuttosto a limitare l'ambito di intervento a quello strettamente definito dalla cornice di un mansionario, piuttosto che orientarsi alla ricerca di una soluzione di sintesi che, nel rispetto delle esigenze e delle visioni dei diversi soggetti coinvolti, possa contribuire meglio agli obiettivi di carattere generale.

In tal senso, un maggiore approfondimento sui fabbisogni delle strutture organizzative esistenti, unitamente ad una parziale modifica del mansionario (se ritenuto realizzabile) ed alla conseguente selezione di figure professionali differenziate, potrebbe rappresentare un ulteriore fattore di supporto, se gestito in quell'ottica di coinvolgimento, confronto e condivisione degli obiettivi e delle scelte conseguenti tra tutti i soggetti coinvolti.

Altro spunto interessante, in linea con le considerazioni appena esposte, è quello dell'opportunità – espressa sia dalla componente amministrativa che da quella magistratuale – di costituire una o più unità trasversali specializzate in attività informatiche e statistiche (sempre con l'esigenza di definire

processi selettivi ad hoc per la valutazione delle competenze necessarie) attività di cui si lamenta la mancanza, ma che, al tempo stesso, vengono considerate marginali rispetto all'obiettivo principale dell'abbattimento dell'arretrato.

Per quanto riguarda i possibili modelli organizzativi degli UPP a supporto diretto dei magistrati, è interessante mettere in evidenza le opinioni divergenti espresse dagli stessi in merito all'alternativa tra il modello "mini-pool" e quello "one-to-one".

Alcuni intervistati sostengono che la costituzione di gruppi di lavoro focalizzati su specifiche materie e a supporto di più magistrati, potrebbe aumentare la qualità e la quantità delle decisioni; altri vedono la frammentazione degli addetti come controproducente. Altri, ancora, considerano più efficiente l'assegnazione di più addetti ad un singolo magistrato, che permetterebbe (sulla base di logiche correlate agli effettivi carichi di lavoro, per magistrato, tematica o sezione) un approccio più efficace.

Altrettanto divergenti sono le opinioni espresse in merito dal parte degli addetti all'UPP. Molti hanno dichiarato di preferire il modello "one-to-one", ritenendolo il più vantaggioso per la specializzazione e il confronto diretto con il giudice. Alcuni, invece, ritengono che il modello "mini-pool" potrebbe effettivamente contribuire ad accrescere la capacità di smaltimento dei procedimenti.

Ulteriori proposte di impatto sulla riduzione dell'arretrato e di incremento di efficienza degli UPP, da parte dei magistrati intervistati, sono state sia l'aumento del numero complessivo dei magistrati (con ovvi riflessi sul numero di procedimenti gestibili a parità di tempo), sia, nuovamente, processi formativi per gli addetti specifici sullo studio dei fascicoli e nella redazione di bozze.

Anche sulla costituzione di un'unità composta da più addetti per attività "paragiurisdizionali" di primo livello, le opinioni sono discordanti.

Gli addetti all'UPP ritengono, in larga parte, che la suddivisione delle fasi processuali tra più addetti può essere poco efficiente, affermando che deve essere un'unica persona a dover seguire l'intero iter per poterne valutarne l'insieme ed avere il pieno controllo su tutte le fasi. Questa visione è probabilmente da attribuire alla mancata percezione della previsione, nel modello, di una figura di coordinamento tra l'UPP "paragiurisdizionale" ed il magistrato, che pur non seguendo nel dettaglio tutte le singole fasi ne avrebbe comunque la visione di insieme, per poterla poi riportare al magistrato affidatario.

Diversa la visione dei magistrati, che invece vedono in questa possibile opzione di attuazione dell'UPP un'ipotesi sperimentabile e sulla quale si è

avviato un percorso di approfondimento, volto a definire con puntualità le funzioni assegnabili. Ipotesi la cui sperimentazione, tuttavia, al momento si scontra con la ridotta disponibilità di addetti, ma che potrebbe essere efficacemente verificata nella prossima fase di ingresso dei nuovi addetti, a seguito del nuovo reclutamento già in atto.

Da quanto rilevato appare evidente che l'eventuale implementazione del nuovo modello organizzativo si trova di fronte a sfide significative, che si trovano però di fronte a visioni e posizioni, in taluni casi, anche assolutamente conflittuali sulle scelte da operare.

Uno dei principali fattori di resistenza è certamente rappresentato dalla difficoltà (o, se vogliamo da quella naturale tendenza al mantenimento dello status quo, anche operativo) all'adozione di nuovi modelli di lavoro.

A ciò si affianca una ridotta cultura e propensione al cambiamento, in un contesto in cui le procedure operative ed il coordinamento sono determinati dalle posizioni organizzative e dalle stringenti norme dei codici di procedura.

Si percepisce, inoltre, la sussistenza di una visione poco chiara e l'assenza di una strategia ben definita per il cambiamento; circostanze che possono facilmente determinare una mancanza di allineamento e guida per il personale coinvolto, attivando un processo di transizione complesso e poco incisivo.

Superare queste sfide richiederà un impegno concertato e un piano di azione ben strutturato, per garantire che il processo di cambiamento possa essere gestito in modo efficace e che i benefici attesi possano essere raggiunti.

L'avvio della sperimentazione, anche parziale, di uno o più dei modelli prospettati, può costituire la chiave di volta per avviare e rafforzare il processo di cambiamento.

L'attuazione dei possibili nuovi modelli di UPP, la verifica del loro funzionamento e la definizione di possibili interventi correttivi potrebbero infatti determinare il conseguimento di risultati positivi, che contribuirebbero a far valutare, a tutti i livelli organizzativi coinvolti, la validità del processo di cambiamento e a favorirne la progressiva implementazione.

Abstract

La ragionevole durata del processo e l'ufficio per processo

L'introduzione nell'art. 111, comma 2, Cost. di una specifica locuzione riferita alla ragionevole durata del processo risulta di indubbia importanza. La previsione costituzionale orienta l'azione del legislatore ordinario, imponendogli di bilanciare i principi del giusto processo con l'efficienza processuale. Il miglioramento delle *performances* del sistema giustizia italiano e l'attuazione del principio della ragionevole durata del processo trovano, come strumenti privilegiati di implementazione, non tanto la modifica sostanziale delle norme che regolano il processo, quanto il reclutamento di personale e l'ammodernamento degli uffici giudiziari.

In questo senso, il “nuovo” ufficio del processo, per come articolato nei singoli uffici giudiziari, appare uno strumento centrale. Infatti attraverso le numerose risorse reclutate, potrebbe contribuire notevolmente a migliorare i tempi della giustizia italiana.

Le sfide del sistema giudiziario italiano: il nuovo ufficio per il processo e la Digitalizzazione

Il sistema giudiziario italiano è caratterizzato da tempi processuali particolarmente lunghi. A tal proposito, l'Italia ha assunto l'impegno di raggiungere obiettivi di riduzione dei tempi di smaltimento e di abbattimento dell'arretrato civile e penale. La riorganizzazione dell'Ufficio per il Processo e la digitalizzazione dei sistemi di gestione del contenzioso sono le principali misure su cui si è inteso investire per la riorganizzazione della giustizia. In questo contesto, la presente ricerca propone una duplice analisi: lo studio degli indicatori di *performance* attraverso l'osservazione del loro andamento negli ultimi anni sia a livello nazionale che rispetto alle sedi giudiziarie presso cui ha operato il gruppo di lavoro del Progetto di ricerca e la disamina dello stato di digitalizzazione del sistema giudiziario italiano.

Analisi statistica del tasso di opposizione ai decreti penali di condanna per i tribunali di Nola e di Potenza

Il contributo esamina le opposizioni ai decreti penali di condanna attraverso un approccio trasversale volto a parametrare gli obiettivi giuridici perseguiti dal legislatore con la realtà processuale emersa dalle analisi statistiche effettuate sui tribunali di Nola e di Potenza. Lo studio prende avvio con la delineazione del contesto normativo e della sua evoluzione storica e prosegue con l'interpretazione dei risultati ottenuti dall'analisi di specifici parametri statistici.

Verifiche preliminari ex art 171 bis c.p.c. ed ufficio per il processo: Strumenti di giustizia efficiente

Il presente lavoro offre una panoramica sulle novità introdotte dalla Riforma Cartabia in materia di giustizia civile. In particolare, sono state analizzate le nuove verifiche preliminari ex art 171 bis c.p.c. che il giudice è chiamato a compiere prima dell'udienza di trattazione al fine di valutare al meglio quale direzione imprimere al processo, si tratta di un nuovo filtro predisposto nell'ottica di smaltimento dei processi civili.

Inoltre, sono state analizzate le recenti modifiche dell'istituto dell'Ufficio del processo e le nuove mansioni assegnate al funzionario addetto, figura sempre più centrale ed indispensabile per il funzionamento della Giustizia.

A Multi-Purpose Large Language Model for Italian Legal Documents

This work explores the use of artificial intelligence techniques within the judicial system, with the aim of improving digitization and automating procedures related to legal documents. Indeed, recent advantages in AI models have made it possible to achieve state of the art results in many tasks such as text classification, generative language modeling and information retrieval. However, the language utilized in generic open source corpora on which such models are trained, differs significantly from domain-specific languages like the legal jargon, which can be enigmatic and characterized by unique linguistic patterns like latin and meticulous or exact idiomatic expressions. As a result, when operating within these specific and sectoral domains, AI models experience a notable decline in performance. This led us to gather a conspicuous context specific dataset, composed of 20.000 documents taken

from italian law archives. On such data we trained a legal deep language model and tested its performance across different tasks such as semantic search, document clustering and classification.

L'ufficio per il processo come opportunità di *change management* per gli uffici giudiziari

Il presente contributo approfondisce il tema del *Change management* nel settore pubblico, ricostruendo il processo di cambiamento legato all'implementazione delle nuove strutture UPP presso le due Sedi Giudiziarie di riferimento, il Tribunale di Nola e il Tribunale di Potenza. Il lavoro, ispirato alle logiche del *process management*, ha prodotto una proposta di modello organizzativo funzionale all'accrescimento del livello di efficienza ed efficacia delle strutture UPP e dei loro addetti, la cui applicazione è da considerarsi flessibile in funzione delle caratteristiche specifiche (dimensionali, operative ed in termini di flussi procedurali da gestire, pregressi ed emergenti) della singola Sede Giudiziaria.

Fonti di inerzia/resistenza organizzativa nell'attuazione dell'upp. la prospettiva degli stakeholder

Il presente contributo approfondisce il fenomeno dell'inerzia organizzativa, quale elemento fisiologico di ogni processo di cambiamento. Adottando il paradigma della ricerca/azione, lo studio ha analizzato i principali fattori che possono sostenere o ostacolare il funzionamento delle strutture UPP nelle due Sedi Giudiziarie di riferimento, coinvolgendo a tal fine gli *stakeholder* a vario titolo interessati dal processo di trasformazione organizzativa. La comprensione della visione dei diversi attori coinvolti e l'adeguata considerazione delle loro prospettive rappresenta il punto di partenza per poter integrare efficacemente le nuove strutture organizzative nelle realtà operative preesistenti ed attuare un percorso di cambiamento orientato al perseguimento dell'efficienza.

CURATORI DEL VOLUME

Paolo Mazzocchi è Professore associato di Statistica economica presso il Dipartimento di Studi Aziendali e Quantitativi, Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Giuseppe della Pietra è Professore ordinario di Diritto processuale civile presso il Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Prefazione

Claudio Quintano è Professore Emerito di Statistica economica presso il Dipartimento di Studi Aziendali e Quantitativi, Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Il volume si colloca nell'ambito di un progetto realizzato nel corso del biennio 2022-2023 sull'efficienza del sistema giustizia e finalizzato al miglioramento delle performance del settore, noto che nel nostro Paese sia l'arretrato sia i tempi medi di svolgimento dei processi sono di molto superiori alla media europea. I diversi contributi di ricerca presenti nel volume propongono un'analisi che valorizza molteplici prospettive, economico-organizzativa, statistico-informatica e giuridica, che assumono la connotazione di spunti di riflessione utili a fornire riscontri ai solleciti della CEPEJ (European Commission for the Efficiency of Justice) al nostro Paese affinché vengano attuati interventi strutturali in grado di lenire gli effetti delle debolezze del sistema giustizia sull'intero sistema economico.

Paolo Mazzocchi è Professore associato di Statistica economica presso il Dipartimento di Studi Aziendali e Quantitativi dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.

Giuseppe della Pietra è Professore ordinario di Diritto processuale civile presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università degli Studi di Napoli Parthenope.