

# **MODELLI ORGANIZZATIVI DI AGGRESSIONE DELL'ARRETRATO CIVILE INCENTRATI SULL'UFFICIO PER IL PROCESSO\***

\* Il documento è stato realizzato, sotto il coordinamento del Professore Ernesto Fabiani e con la collaborazione dei docenti:

Ennio Cavuoto, Katia Fiorenza, Guido Tortorella Esposito, Gilda Antonelli, Vincenza Esposito, dai seguenti assegnisti e borsisti coinvolti nel Progetto:

Federica Barbieri – Ilaria Cecere – Roberta Maio – Caterina Milo – Anna Micco – Laura Scialò –  
Marianna Violetto – Elisa Fiorenza – Miriam Gallo – Rita Mascolo – Annachiara Palmieri –  
Giovanna Pennacchio – Antonio Ruggiero – Fulvia Caserta – Marialaura Falde – Floriana Fusco –  
Irene Pescatore – Piera Zerillo

## Indice

Introduzione e premessa metodologica.....	6
PARTE 1 .....	7
Individuazione ed analisi analitica delle differenti possibili mansioni attribuibili ai modelli organizzativi di UPP per abbattere l’arretrato civile.....	7
SEZIONE I: Il quadro normativo di riferimento .....	8
1.1. La finalità degli uffici per il processo (art. 2, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022) .....	8
1.2. La costituzione, la direzione e il coordinamento degli uffici (art. 3, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022).....	8
1.3. La composizione degli uffici per il processo (art. 4, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022): 9	
1.4. I compiti dell’ufficio per il processo (art. 5, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022) .....	9
1.5. Ulteriori compiti dell’ufficio per il processo (art. 11, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022)10	
1.6. I compiti delle figure professionali dell’ufficio per il processo presso i tribunali ordinari previsti dalla normativa:.....	10
1.7. Le possibili mansioni degli addetti UPP.....	15
1.7.1. I compiti di supporto alla funzione giurisdizionale .....	15
1.7.2. I compiti di “raccordo e coordinamento fra l’attività del magistrato e quella delle cancellerie” .....	17
1.7.3. Gli ulteriori compiti .....	17
1.8. Compiti attribuibili agli UPP solo ove, in sede di costituzione degli stessi, sia prevista (anche) la figura professionale del GOP .....	18
SEZIONE II: L’UPP, il “cuore pulsante” dell’abbattimento dell’arretrato .....	18
1.9. L’UPP PER AGGREDIRE L’ARRETRATO ESISTENTE .....	19
1.9.1. Ricognizione e analisi dell’aggregato arretrato.....	19
1.9.1.2. Sulle attività di ricognizione e di analisi dell’aggregato arretrato: principali criticità. .....	20
1.9.2. Indagine “fascicolo per fascicolo”.....	22
1.9.3. Ulteriori mansioni individuabili in base allo stato in cui il procedimento si trova 23	
1.10. L’UPP PER IMPEDIRE LA FORMAZIONE DI ULTERIORE ARRETRATO: dal monitoraggio alla massimazione.....	23
1.10.1. L’instaurazione della causa .....	24
1.10.2. La trattazione e l’istruttoria della causa.....	25
1.10.3. La decisione della causa .....	26
1.10.4. Le attività degli AUPP successive alla decisione della causa.....	26

1.11.	AUPP e riforma del processo civile .....	27
1.11.1.	L'instaurazione della causa .....	28
1.11.2.	La trattazione della causa .....	29
1.11.3.	L'istruzione della causa .....	30
1.11.4.	La decisione della causa .....	30
1.11.5.	Ulteriori attività degli AUPP.....	31
1.12.	Upp e innovazione tecnologica: cenni.....	31
1.13.	Considerazioni conclusive .....	32
	Bibliografia.....	34
	SEZIONE III: Specificazioni e approfondimenti su talune delle mansioni attribuibili agli addetti all' UPP nel processo a cognizione piena .....	36
1.14.	Indici di mediabilità e leve conciliative: uno sguardo d'insieme .....	36
1.14.1.	Premessa introduttiva .....	36
1.14.2.	Panoramica sugli indici di mediabilità e sulle leve conciliative più ricorrenti ....	37
1.14.3.	Focus su alcuni indici di mediabilità .....	40
1.15.	Le banche dati di merito e la massimazione dei provvedimenti giurisdizionali .	41
	Premessa introduttiva .....	41
1.15.1.	Possibili forme di raccolte giurisprudenziali .....	42
1.15.2.	L'UPP e la massimazione dei provvedimenti giurisdizionali .....	43
1.15.3.	L'attività di annotazione all'interno dei documenti da massimare .....	44
1.15.4.	Possibile struttura di una massima .....	44
1.15.5.	Creazione di un archivio dei punti di motivazione.....	45
	Bibliografia.....	46
	SEZIONE IV: Specificazioni e approfondimenti sui criteri di abbattimento dell'arretrato civile diversi dal mero criterio di ordine cronologico.....	48
	Premessa.....	48
1.16.	La pesatura degli affari giudiziari: un criterio per catalogare il contenzioso in ingresso	49
	Premessa introduttiva .....	49
1.16.1.	I principali metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari .....	50
1.16.2.	L'esperienza del sistema giudiziario italiano in materia di pesatura dei procedimenti civili .....	51
1.16.3.	I compiti attribuibili agli AUPP correlati alla pesatura dei fascicoli.....	54
1.17.	I criteri offerti dalla Corte Edu per valutare la "ragionevolezza della durata del processo" .....	57

Premessa introduttiva.....	57
1.17.1. I criteri per la valutazione della “ragionevolezza” della durata.....	59
1.17.2. I casi riguardanti l’Italia.....	63
1.18. La previsione dell’impatto economico dei ritardi della giustizia civile.....	71
Introduzione.....	71
1.18.1. Analisi econometrica dell’impatto socioeconomico dei ritardi giudiziari in materia civile per la provincia di Benevento.....	75
1.18.2. Analisi econometrica dell’impatto socioeconomico dei ritardi giudiziari in materia civile per la provincia di Avellino.....	95
1.18.3. Conclusioni.....	112
Bibliografia.....	114
PARTE 2.....	117
Analisi comparatistica delle differenti mansioni attribuite agli assistenti giudiziari e alle figure riconducibili all’UPP nel contesto giuridico europeo.....	117
2.1. Quadro d’insieme.....	118
2.2. L’Impatto del PNRR Giustizia nei Singoli Ordinamenti.....	124
2.3. Esperienze Europee a confronto: luci e ombre.....	127
2.3.1. L’esperienza del Portogallo.....	128
2.3.2. L’esperienza della Spagna.....	130
2.3.3. L’esperienza dei Paesi Nordici.....	133
2.3.4. L’Esperienza della Germania.....	136
2.4. Riflessioni Conclusive.....	138
Bibliografia.....	142
PARTE 3.....	145
Rassegna dei modelli organizzativi di UPP attuati in ambito nazionale.....	145
Introduzione.....	146
3.1. Descrizione dei modelli di UPP sperimentati in ambito nazionale.....	146
Bibliografia.....	155
PARTE 4.....	156
Modelli proposti ai Tribunali di Avellino e Benevento.....	156
4.1 Introduzione e criteri di progettazione.....	157
4.2. Tipologie di modelli proposti.....	159
4. 2.1.a. UPP con unità di supporto al magistrato per attività unicamente giurisdizionali.....	162
4.2.2 UPP con funzioni assegnate per materia.....	163

4.2.3 UPP con funzioni assegnate per mansioni.....	165
4.2.3.a. Mansioni specializzate e attività routinarie.....	166
4.2.3.b. Mansioni complesse con attività varie e variabili.....	167
4.2.4. UPP con funzioni trasversali.....	168
4.2.5. Modelli proposti e riforma Cartabia.....	169

## Introduzione e premessa metodologica

Il presente lavoro si propone di elaborare dei modelli di aggressione dell'arretrato civile dei Tribunali, che mettano al centro l'Ufficio per il Processo (UPP), onde consentire al giudice di concentrare le sue energie sull'esercizio dello *ius dicere* e all'ufficio giudiziario di migliorare le *performance*.

Nella prima parte del documento, previo esame della disciplina introdotta dal legislatore nazionale con riferimento agli UPP (sezione I), vengono individuate, nel modo più analitico possibile, le mansioni attribuibili, nell'ambito di un processo ordinario a cognizione piena, agli addetti all'ufficio per il processo (AUPP), distinte per fasi processuali, oltre che, a monte, in relazione al distinguo di fondo fra: UPP avente la funzione di aggredire l'arretrato esistente e UPP avente la funzione di prevenire il formarsi di ulteriore arretrato (sezione II).

A corredo dell'indagine svolta, il lavoro prosegue con l'approfondimento di alcune delle mansioni degli AUPP previamente individuate (sezione III) e con l'analisi di taluni dei criteri, differenti da quello meramente cronologico, reputati prioritari per aggredire l'arretrato civile (sezione IV) e, segnatamente: quello attinente alla pesatura dei procedimenti giudiziari per catalogare il contenzioso in entrata; quelli offerti dalla giurisprudenza sovranazionale della Corte EDU; quelli di matrice socioeconomica.

A seguito di una accurata descrizione delle forme di supporto giudiziale adottate negli ordinamenti di altri Paesi (parte 2) e di una puntuale disamina delle sperimentazioni nazionali di UPP (parte 3), il documento si sofferma sui modelli di UPP proposti ai Tribunali di Avellino e Benevento (parte 4).

## **PARTE 1**

### **Individuazione ed analisi analitica delle differenti possibili mansioni attribuibili ai modelli organizzativi di UPP per abbattere l'arretrato civile**

## SEZIONE I: Il quadro normativo di riferimento\*

L'ufficio per il processo (UPP) è una compagine organizzativa che si innesta nel sistema giuridico italiano, sulla scia di precedenti esperienze straniere<sup>1</sup>, già operative da diversi anni, 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" (d.l. n. 179/2012, art. 16-*octies*, come modificato dall'art. 50 del d.l. n. 90/2014).

Nella presente sezione ci si soffermerà sul quadro normativo risultante dall'ultima riforma intervenuta con d.lgs. n. 151/2022, focalizzando l'attenzione, in particolare, sulle mansioni conferite dalla legge al personale che, a vario titolo, compone l'UPP.

### 1.1. La finalità degli uffici per il processo (art. 2, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022):

Gli uffici per il processo sono costituiti **al fine di garantire la ragionevole durata del processo** attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

### 1.2. La costituzione, la direzione e il coordinamento degli uffici (art. 3, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022):

1. Nella predisposizione del progetto organizzativo il capo dell'ufficio, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo e previa analisi dei flussi e individuazione delle eventuali criticità, definisce le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli e, conseguentemente, individua il personale da assegnare agli uffici, di concerto con il dirigente amministrativo.
2. Il capo dell'ufficio, anche avvalendosi dei magistrati da lui individuati, dirige e coordina l'attività degli uffici per il processo [...]; promuove e verifica la formazione del personale addetto nel rispetto della normativa relativa a ciascun profilo professionale.

---

\* La sezione I è stata realizzata da Federica Barbieri.

<sup>1</sup> Cfr. Parte 2.



### 1.3. La composizione degli uffici per il processo (art. 4, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022):

- **Giudici onorari di pace (GOP)** di cui agli artt. 10 e 30, co. 1, lett. a), d.lgs. n. 116 del 13 luglio 2017<sup>2</sup>;
- **tirocinanti** ex art. 73 d.l. n. 69 del 21 giugno 2013, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 98 del 9 agosto 2013; **coloro che svolgono la formazione professionale** ex art. 37, co. 5, d.l. n. 98 del 6 luglio 2011, convertito con modificazioni, dalla L. n. 111 del 15 luglio 2011<sup>3</sup>;
- **personale delle cancellerie o delle segreterie giudiziarie**;
- **addetti UPP (con posizione economica F1)**;
- **ogni altra figura professionale istituita dalla legge per lo svolgimento di una o più delle attività previste dal presente decreto. [...]**<sup>4</sup>.

### 1.4. I compiti dell'ufficio per il processo (art. 5, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022)

All'ufficio per il processo civile costituito presso i tribunali ordinari sono attribuiti uno o più fra i seguenti compiti:

a) **attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato**, quali: studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione

<sup>2</sup> L'art. 10 prevede la destinazione dei giudici onorari di pace nell'ufficio per il processo; più precisamente, ai sensi del co. 2 della disposizione normativa citata, il presidente del tribunale propone l'assegnazione d'ufficio a tale struttura organizzativa dei giudici onorari di pace che si trovano nelle condizioni di cui all'art. 9, co. 4 del d. lgs. n. 116/2017 (norma, che, a sua volta, prevede che nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico, i giudici onorari di pace – nominati dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni – devono essere assegnati all'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti). L'art. 30, co. 1, lett. a) stabilisce poi che il presidente del tribunale può assegnare all'ufficio per il processo del tribunale i giudici onorari di pace già in servizio alla data di entrata in vigore del decreto, come giudici onorari di tribunale e, a domanda, quelli già in servizio alla medesima data come giudici di pace.

<sup>3</sup> La norma citata prevede la possibilità per i capi degli uffici giudiziari della magistratura ordinaria, amministrativa e tributaria di stipulare convenzioni con le facoltà di giurisprudenza, le scuole di specializzazione per le professioni legali e con i consigli degli ordini degli avvocati per consentire lo svolgimento – presso i rispettivi uffici – del primo anno del corso di dottorato di ricerca, di specializzazione per le professioni legali o della pratica forense.

<sup>4</sup> Il co. 2 dell'art. 4 citato dispone che: "ciascun componente svolge i compiti attribuiti all'ufficio per il processo [...] secondo quanto previsto dalla normativa, anche regolamentare, e dalla contrattazione collettiva che regolano la figura professionale cui appartiene". Secondo il co. 3 "salvo che il giudice ritenga di non ammetterli, i componenti dell'ufficio per il processo che assistono il magistrato hanno accesso ai fascicoli processuali, partecipano alle udienze del processo, anche non pubbliche e dinanzi al collegio, e hanno accesso alla camera di consiglio, nei limiti in cui è necessario per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge. Possono altresì essere ammessi alle riunioni indette dai presidenti di sezione". Ai sensi del co. 4 "i tirocinanti e i magistrati onorari componenti dell'ufficio per il processo non possono accedere ai fascicoli, alle udienze e alla camera di consiglio relativi ai procedimenti rispetto ai quali sussistono le ipotesi previste dall'articolo 51, co. 1, n. 1), 2), 3), 4) in quanto applicabile, 5), del codice di procedura civile o dagli articoli 35 e 36, co. 1, lettere a), b), d), e), f), del codice di procedura penale. Infine, il co. 5 prevede che "i componenti dell'ufficio per il processo sono tenuti all'obbligo di riservatezza rispetto ai dati, alle informazioni e alle notizie acquisite nel corso dell'attività prestata presso l'ufficio stesso, con obbligo di mantenere il segreto su quanto appreso in ragione della loro attività e di astenersi dalla deposizione testimoniale".

dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione;

- b) **supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari** previste dall'art. 171 - bis c.p.c.<sup>5</sup>, nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'art. 348-bis del c.p.c.;
- c) **raccordo e coordinamento** fra l'attività del magistrato e quella **delle cancellerie** e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari;
- d) **raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio**, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale;
- e) **supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici**;
- f) **assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attività dell'ufficio**;
- g) **supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi** finalizzati ad incrementare la **capacità produttiva dell'ufficio**, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione.

#### 1.5. Ulteriori compiti dell'ufficio per il processo (art. 11, d.lgs. n. 151 del 10 ottobre 2022)

Fermo restando quanto previsto dall'art. 4, co. 2, gli uffici per il processo svolgono anche le ulteriori attività di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria e di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari, previste dai documenti organizzativi degli uffici giudiziari.

#### 1.6.I compiti delle figure professionali dell'ufficio per il processo presso i tribunali ordinari previsti dalla normativa:

- a) I giudici onorari di pace

**Le attività dei giudici onorari di pace (GOP)**, a seguito dell'intervento riformatore avvenuto con d.lgs. n.116 del 2017<sup>6</sup>, possono essere distinte in due grandi macroaree:

<sup>5</sup> L'art. 171 *bis* c.p.c., introdotto con la riforma della giustizia civile, dal d.lgs.149 del 10 ottobre 2022, disciplina le verifiche preliminari del giudice istruttore relative alla regolarità del contraddittorio e alla regolare costituzione delle parti.

<sup>6</sup> Come già anticipato sopra, l'art. 9, co. 4, del d. lgs. n. 116 del 2017 ha previsto che nel corso dei primi due anni dal conferimento dell'incarico, i giudici onorari di pace (nominati dopo l'entrata in vigore delle nuove disposizioni) devono essere assegnati all'ufficio per il processo e possono svolgere esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti. La disciplina legislativa menzionata corrisponde alla riforma organica della magistratura onoraria; prima dell'innovazione legislativa, la disciplina della magistratura organica era contenuta esclusivamente nella normazione secondaria del C.S.M.

- I. **Attività para-giurisdizionali (o preparatorie):** i GOP, ai sensi dell'art. 10, co. 10, d.lgs. n. 116/2017, coadiuvano il giudice professionale a supporto del quale la struttura organizzativa è assegnata e, sotto la direzione e il coordinamento del giudice professionale, compiono anche per i procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte del giudice professionale, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale ed alla predisposizione delle minute dei provvedimenti. Il giudice onorario può assistere alla camera di consiglio.
- II. **A) Attività giurisdizionali in senso stretto (attività delegate dai giudici professionali):** il legislatore attribuisce ai GOP delle mansioni istruttorie e definitorie, consentendo al giudice professionale, nell'ambito della sua autonomia organizzativa, di assegnare al giudice onorario compiti e attività non particolarmente complessi – ivi compresa l'assunzione dei testi (art. 10, co. 11, d.lgs. n. 116/2017). Più in particolare, è preferibile che vengano delegate al GOP le pronunce delle ordinanze di cui agli artt. 186 *bis* e 423 c.p.c.<sup>7</sup>, nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive.
- Con specifico riguardo ai compiti definitivi, al GOP non può essere delegata la pronuncia di provvedimenti definitivi, fatta eccezione (art. 10, co. 12, d.lgs. n. 116/2017):
- a) per i provvedimenti che definiscono procedimenti di volontaria giurisdizione, in materie diverse dalla famiglia, inclusi gli affari di competenza del giudice tutelare;
  - b) per i provvedimenti che definiscono procedimenti in materia di previdenza e assistenza obbligatoria;
  - c) per i provvedimenti che definiscono procedimenti di impugnazione o di opposizione avverso provvedimenti amministrativi;
  - d) per i provvedimenti che definiscono cause relative a beni mobili di valore non superiore ad euro 50.000, nonché relative al pagamento a qualsiasi titolo di somme di denaro non eccedenti il medesimo valore;
  - e) per i provvedimenti che definiscono cause di risarcimento del danno prodotto dalla circolazione dei veicoli e dei natanti, purché il valore della controversia non superi euro 100.000;

---

Le suddette previsioni normative vanno comunque integrate con le più recenti norme introdotte dall'intervento del 2021 e, più precisamente, con l'art. 1, co. 24, lettere h), i), d. l. n. 80 del 2021, secondo cui presso gli uffici per il processo già esistenti all'interno dei tribunali ordinari devono essere assegnati i magistrati onorari applicati ai tribunali per i minorenni al momento dell'istituzione del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, per le funzioni da svolgere nell'ambito delle sezioni circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

<sup>7</sup> Si tratta delle cd. ordinanze per il pagamento delle somme non contestate, provvedimenti di natura anticipatoria (= che le parti possono utilizzare prima che il processo sfoci nella pronuncia di una sentenza).

f) per i provvedimenti di assegnazione di crediti che definiscono procedimenti di espropriazione presso terzi, purché il valore del credito pignorato non superi euro 50.000.

**B) Ulteriori attività giurisdizionali in senso stretto (assegnazione di ruoli autonomi ai GOP):** ai sensi dell'art. 11 d.lgs. n. 116 /2017, ai giudici onorari di pace che sono inseriti nell'ufficio per il processo e che non rientrano nella categoria indicata all'art. 9, co.4<sup>8</sup>, può essere assegnata, la trattazione di procedimenti civili e penali di competenza del tribunale, quando ricorre almeno una delle seguenti condizioni e, per situazioni straordinarie e contingenti, non si possono adottare misure organizzative diverse:

a) il tribunale o una sua sezione presenta vacanze di posti in organico, assenze non temporanee di magistrati o esoneri parziali o totali dal servizio giudiziario tali da ridurre di oltre il trenta per cento l'attività dei giudici professionali assegnati al tribunale o alla sezione;

b) il numero dei procedimenti civili pendenti rispetto ai quali è stato superato il termine di ragionevole durata di cui alla legge 19 marzo 2001, n. 89, rilevato alla data di cui al co. 9, è superiore di almeno il cinquanta per cento rispetto al numero complessivo dei procedimenti civili pendenti innanzi al medesimo tribunale ovvero il numero dei procedimenti penali rispetto ai quali è stato superato il predetto termine, rilevato alla medesima data, è superiore di almeno il quaranta per cento rispetto al numero complessivo dei procedimenti penali pendenti dinanzi al medesimo ufficio, risultanti da apposite rilevazioni statistiche operate dal Ministero della giustizia sulla base dei criteri generali definiti di concerto con il Consiglio superiore della magistratura;

c) il numero medio dei procedimenti civili pendenti per ciascun giudice professionale in servizio presso il tribunale, rilevato alla data di cui al co. 9, supera di almeno il settanta per cento il numero medio nazionale dei procedimenti civili pendenti per ciascun giudice professionale di tribunale, risultanti da apposite rilevazioni statistiche operate dal Ministero della giustizia sulla base dei criteri generali definiti di concerto con il Consiglio superiore della magistratura, distinguendo, ove possibile, per materie, per rito e per dimensioni degli uffici;

d) il numero medio dei procedimenti civili sopravvenuti annuali per ciascun giudice professionale in servizio presso il tribunale, rilevato alla data di cui al co. 9, supera di almeno il settanta % il numero medio nazionale dei procedimenti civili sopravvenuti nello stesso periodo per ciascun giudice professionale di tribunale, risultanti da apposite rilevazioni statistiche operate dal Ministero della giustizia sulla base dei criteri generali definiti di concerto con il Consiglio superiore della magistratura, distinguendo, ove possibile, per materie, per rito e per dimensioni degli uffici.

---

<sup>8</sup> Si tratta dunque dei GOP che esercitano le loro funzioni da oltre un biennio dal conferimento dell'incarico.

2. Quando la condizione di cui al co. 1, lettera a), ricorre per una sezione del tribunale, ai giudici onorari di pace possono essere assegnati esclusivamente i procedimenti devoluti alla medesima sezione.

3. L'individuazione dei giudici onorari ai quali assegnare la trattazione di procedimenti a norma del co. 1 è effettuata con i criteri di cui all'art. 10, co. 4, ovvero, in mancanza di domande, previsti dal co. 5 del predetto art..

4. I criteri di assegnazione degli affari ai giudici onorari di pace a norma del presente art. sono determinati nella proposta tabellare di cui all'art. 7-bis del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12<sup>9</sup>.

5. In ogni caso, il numero dei procedimenti civili e penali assegnati a ciascun giudice onorario di pace a norma del presente art. non può essere superiore ad un terzo del numero medio nazionale, rilevato distintamente per il settore civile e per quello penale, dei procedimenti pendenti per ciascun giudice professionale del tribunale.

6. Non possono essere assegnati, a norma del co.1, ai giudici onorari di pace:

per il settore civile:

1) i procedimenti cautelari e possessori, fatta eccezione per le domande proposte nel corso della causa di merito e del giudizio petitorio nonché dei procedimenti di competenza del giudice dell'esecuzione nei casi previsti dal secondo co. dell'art. 615 c.p.c.<sup>10</sup> e dal secondo co. dell'art. 617 c.p.c.<sup>11</sup> nei limiti della fase cautelare;

2) i procedimenti di impugnazione avverso i provvedimenti del giudice di pace;

3) i procedimenti in materia di rapporti di lavoro e di previdenza ed assistenza obbligatorie;

4) i procedimenti in materia societaria e fallimentare;

5) i procedimenti in materia di famiglia.

\*\*\*

b) I tirocinanti

I tirocinanti assistono e coadiuvano il magistrato nelle ordinarie attività. Il magistrato affidatario non può rendersi affidatario di più di due tirocinanti.

**Le attività dei tirocinanti** – la cui disciplina è rinvenibile nell'art. 73, d.l. 21 giugno, n. 69 del 2013 (conv.in l. n. 98 del 2013), nonché nelle delibere del CSM sui tirocini formativi<sup>12</sup> – possono essere distinte in quattro categorie:

<sup>9</sup> L'art. 7 bis dell'Ordinamento giudiziario disciplina le modalità di formazione delle tabelle degli uffici giudicanti.

<sup>10</sup> La disposizione normativa citata si riferisce all'opposizione all'esecuzione.

<sup>11</sup> La disposizione normativa citata si riferisce all'opposizione agli atti esecutivi proposta ad esecuzione iniziata.

<sup>12</sup> In particolare, Delibera CSM del 24 luglio 2019, "Risoluzione sui tirocini formativi presso gli uffici giudiziari" e Delibera CSM del 13 ottobre 2021, "Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito,

- I. **Attività para-giurisdizionali (o preparatorie):** i tirocinanti coadiuvano il magistrato formatore, svolgendo gli atti preparatori all'udienza; verificano l'esatta trasmissione del fascicolo dalla cancelleria; verificano la completezza degli atti del fascicolo d'ufficio.
- II. **Attività d'udienza:** i tirocinanti redigono il verbale d'udienza, sotto la direzione del giudice per mezzo dell'ausilio della *consolle*.
- III. **Attività di studio:** i tirocinanti eseguono ricerche giurisprudenziali e dottrinali utili allo studio dei fascicoli e redigono le bozze dei relativi provvedimenti; preparano la 'scheda del procedimento' in cui sono sintetizzate le principali questioni di fatto e diritto in discussione; provvedono alla raccolta e alla selezione ragionata di massime giurisprudenziali e di posizioni dottrinali pertinenti alla fattispecie; collaborano nella creazione, gestione ed aggiornamento dell'archivio di dottrina e giurisprudenza del magistrato ed eventualmente della sezione di appartenenza; creano massime delle pronunce del magistrato su questioni di diritto particolarmente ricorrenti o complesse
- IV. **Attività tipicamente amministrative:** i tirocinanti collaborano in maniera costante con la cancelleria del giudice; verificano la regolarità delle notifiche e delle comunicazioni; monitorano i fascicoli più datati.

\*\*\*

- c) Il personale di cancelleria

**Il personale di cancelleria** svolge compiti di natura amministrativa individuati dal dirigente amministrativo, in sintonia con il capo dell'ufficio.

\*\*\*

- d) I nuovi funzionari

Il mansionario dei nuovi funzionari è indicato in modo puntuale nell'allegato II del d. l. n. 80 del 2021<sup>13</sup>, alla luce del quale i compiti degli addetti all'UPP possono essere suddivisi in tre categorie:

- I. **Attività para-giurisdizionali (o preparatorie):** essi provvedono all'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condividono, all'interno dell'ufficio per il processo, riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; selezionano i presupposti per la mediabilità

---

con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ed ex art. 11 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113)".

<sup>13</sup> La disciplina è altresì contenuta all'interno dell'art. 1, co. 18, lett. b), l. n. 206 del 2021.



della lite<sup>14</sup>; svolgono inoltre attività di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati, e, più precisamente, eseguono analisi sui flussi di lavoro<sup>15</sup>.

- II. **Attività di studio e attività d'udienza:** i nuovi funzionari provvedono allo studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento), supportano il giudice nel compimento delle attività pratico/materiali o di facile esecuzione (come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti, il controllo delle notifiche, del rispetto dei termini, l'individuazione dei difensori nominati ecc.), redigono bozze di provvedimenti semplici, controllano la pendenza di istanze o di richieste e provvedono alla loro gestione, svolgono ricerche giurisdizionali e dottrinali, ricostruiscono la fattispecie dal punto di vista normativo, supportano per l'individuazione di indirizzi giurisprudenziali sezionali<sup>16</sup>.
- III. **Attività di raccordo con la cancelleria:** gli addetti svolgono, sotto la supervisione del direttore di cancelleria o di altro incaricato o referente, quei compiti che legano la sfera giurisdizionale e l'esecuzione amministrativa di tutti gli atti ad essa preliminari e conseguenti, quali lo spoglio delle nuove iscrizioni, la verifica dei presupposti di priorità di trattazione, lo "scarico" dell'udienza, le attività di notifica e comunicazione alle parti, l'accertamento della definitività del provvedimento e la cura della fase esecutiva<sup>17</sup>.

## 1.7. Le possibili mansioni degli addetti UPP

Alla luce delle previsioni normative sopra illustrate e, in particolare, in relazione alle attività elencate genericamente dall'art. 5, d.lgs. n. 151/2022, citato sopra, è possibile individuare specifici compiti dei nuovi addetti UPP, distribuibili come segue.

### 1.7.1. I compiti di supporto alla funzione giurisdizionale

<sup>14</sup> Secondo quanto previsto dall' art. 1, co. 18, lett. b), n. 1, l. n. 206 del 2021.

<sup>15</sup> Previsione, quest'ultima, introdotta con l'art. 1, co. 18, lett. b), n. 5, l. n. 206 del 2021.

<sup>16</sup> Diversamente da quanto previsto dal PNRR, la normativa nazionale non ingloba, tra i compiti degli addetti, quello di collaborare alla raccolta della prova dichiarativa nel processo civile.

<sup>17</sup> Cfr. MINISTERO DELLA GIUSTIZIA, *Circolare 21 dicembre 2021 – Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, in [www.giustizia.it](http://www.giustizia.it).

Relativamente alle attività di supporto alla funzione giurisdizionale, le mansioni dei funzionari potrebbero essere così ripartite<sup>18</sup>:

a) **“attività preparatorie”**:

- 1) verifica della completezza del fascicolo d’ufficio;
- 2) verifica della regolarità delle notificazioni/ comunicazioni;
- 3) selezione dei presupposti per la mediabilità della lite;
- 4) individuazione del carattere seriale/ripetitivo delle cause (ovvero della maggiore o minore complessità della controversia, in ragione delle caratteristiche intrinseche della stessa – es. controversia di puro diritto - e/o della sussistenza di pregressi indirizzi giurisprudenziali consolidati dell’ufficio giudiziario tali da agevolarne la definizione in tempi più rapidi);

b) **“supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari”**:

- 1) verifica della completezza degli atti introduttivi;
- 2) verifica dell’integrità del contraddittorio;
- 3) accertamento della regolare costituzione delle parti processuali;
- 4) verifica dell’ammissibilità dell’appello *ex art. 348 bis c.p.c.*<sup>19</sup>;
- 5) verifica della sussistenza di eccezioni di rito di immediata soluzione;
- 6) verifica della possibilità di passaggio al rito sommario di cognizione;

c) **“supporto ai compiti del magistrato”**:

- 1) supporto alla verbalizzazione in udienza;
- 2) supporto all’utilizzo degli strumenti informatici (previa individuazione del tipo di supporto dal capo dell’ufficio);
- 3) sintesi del fatto e degli eventi rilevanti del procedimento (anche al fine di consentire al giudice di adottare il più rapido modello decisorio previsto dall’art. 281 *sexies c.p.c.*)
- 4) predisposizione di bozze di provvedimenti decisori;

<sup>18</sup> L’ordine delle attività proposto ai punti “a”, “b” e “c” tiene conto della sequenza delle fasi processuali.

<sup>19</sup> Quando il tribunale giudica in funzione di giudice di appello.



- 5) predisposizione di bozze di ordinanze istruttorie;
- 6) ricerche giurisprudenziali e dottrinali;
- 7) predisposizione di atti standardizzati.

### 1.7.2. I compiti di “raccordo e coordinamento fra l’attività del magistrato e quella delle cancellerie”

Relativamente alle attività di coordinamento tra l’attività del magistrato e quella delle cancellerie, in mancanza di una puntuale indicazione normativa esplicativa, i compiti dei nuovi funzionari, tenuto conto delle circolari ministeriali emanate prima dell’adozione del d.lgs. 151 del 2022, potrebbero riguardare, a titolo esemplificativo:

- 1) lo “scarico” dell’udienza;
- 2) le attività di notifica e comunicazione alle parti e ai c.t.u.

Da valutare, a tal proposito, anche la possibilità di individuare ulteriori attività in ragione delle peculiarità del singolo ufficio giudiziario.

### 1.7.3. Gli ulteriori compiti

- il monitoraggio del cd. *reversal rate*<sup>20</sup>;
- il monitoraggio statistico;
- la pesatura dei fascicoli (previa individuazione dei criteri individuati dal capo dell’ufficio)<sup>21</sup>;
- l’individuazione dei tempi di svolgimento dell’attività giudiziale;
- l’aggiornamento di albi ed elenchi dei c.t.u., con l’indicazione – ove possibile – della precisa specializzazione;
- la catalogazione del contenzioso in ingresso;
- la predisposizione di schede riassuntive dello stato del procedimento (da cui si possano evincere immediatamente le criticità del procedimento e la fase nella quale esso si è “fermato”);

<sup>20</sup> Ovvero del cd. tasso di riforma del provvedimento giurisdizionale. Gli addetti dovrebbero verificare, cioè, in primo luogo, se il provvedimento emesso in primo grado sia stato impugnato e, in secondo luogo, se la soluzione adottata dal giudice dell’impugnazione sia conforme a quella impugnata o, eventualmente, in che misura se ne discosti.

<sup>21</sup> V. sezione IV, par. 1.15.

- la raccolta, la catalogazione e l'archiviazione delle decisioni adottate (sentenze ed eventuali ulteriori provvedimenti decisorii per i quali si ritenga opportuno procedere in tal senso) anche attraverso l'eventuale creazione di banche dati di giurisprudenza locale;
- la selezione delle sentenze ritenute meritevoli di essere massimate (previa individuazione dei criteri da parte del capo dell'ufficio);
- la massimazione delle sentenze;
- la raccolta, la catalogazione e l'archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio in genere (ivi comprese circolari, protocolli e prassi);
- il supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio;
- gli eventuali ulteriori compiti "organizzativi" più specifici previsti dai documenti organizzativi dell'Ufficio giudiziario (v. art. 11 d.lgs. n. 151/2022).

#### 1.8. Compiti attribuibili agli UPP solo ove, in sede di costituzione degli stessi, sia prevista (anche) la figura professionale del GOP

Nel caso in cui, in sede di costituzione dell'UPP, sia prevista (anche) la figura professionale del GOP, i compiti degli UPP ricomprendono, oltre alle mansioni degli addetti – mansioni, che, in linea di massima, si sovrappongono a quelle di regola attribuibili ai tirocinanti<sup>22</sup> – le attività "para-giurisdizionali" e "giurisdizionali in senso stretto", che la normativa sopra richiamata consente di attribuire ai GOP (per esempio, assunzione della prova testimoniale)<sup>23</sup>.

## SEZIONE II: L'UPP, il "cuore pulsante" dell'abbattimento dell'arretrato\*

Nelle intenzioni del legislatore, l'ufficio per il processo è stato pensato come una struttura volta tanto ad abbattere l'arretrato esistente/vetusto (*rectius*, i procedimenti contenziosi di durata superiore a quella indicata nella normativa sulla *ragionevole durata*), quanto ad impedire la formazione di "nuovo" arretrato.

---

\* Hanno contribuito alla stesura della Sezione II:

Federica Barbieri, Ilaria Cecere, Roberta Maio, Caterina Milo, Anna Micco, Laura Scialò, Marianna Violetto.

<sup>22</sup> Cfr. par. 1.6, lett. b).

<sup>23</sup> Cfr. par. 1.6, lett. a).

Da qui, dunque, la duplice necessità di declinare in modo *parzialmente* diverso le mansioni attribuibili agli AUPP, a seconda che gli stessi debbano abbattere l'arretrato esistente/vetusto, ovvero debbano prevenire la formazione di nuovo arretrato, e di individuare specifici criteri funzionali ad assicurare l'obiettivo di abbattimento dell'arretrato, sopra menzionato.

Al primo aspetto saranno dedicati i paragrafi che seguono, ove si procederà a classificare le attività dei funzionari in due macrocategorie:

- Attività preordinate a combattere l'arretrato esistente (nel caso in cui gli addetti UPP siano assegnati alle cause ultratriennali);
- Attività preordinate a impedire la formazione di nuovo arretrato (nel caso in cui gli addetti UPP siano assegnati al contenzioso di più recente iscrizione, non qualificabile come "arretrato").

Al secondo aspetto, saranno invece riservati gli approfondimenti contenuti nella sezione IV del lavoro, ove l'indagine condotta si completerà con l'individuazione di specifici criteri di aggressione dell'arretrato civile differenti da quello meramente cronologico.

## 1.9. L'UPP PER AGGREDIRE L'ARRETRATO ESISTENTE

### 1.9.1. Ricognizione e analisi dell'aggregato arretrato.

Le mansioni che potrebbero essere attribuite agli AUPP al fine di effettuare un'analitica ricognizione ed analisi dell'aggregato arretrato sono le seguenti:

- spoglio e catalogazione dei procedimenti arretrati: consiste nell'individuazione dei procedimenti che costituiscono l'aggregato arretrato (procedimenti ultratriennali alla data della ricognizione) e nelle successive classificazioni per "anno di iscrizione", "sezione", "materia/oggetto", "data ultimo evento processuale", "rito", "stato attuale del procedimento";
- analisi dell'aggregato arretrato: consiste nel calcolo del *clearance rate* (D/S) dell'ultimo triennio, relativo alle categorie di materie/oggetti in cui si concentra l'arretrato. Questa analisi, valutando – com'è noto – la *performance* dell'ufficio giudiziario nella gestione di procedimenti arretrati selezionati, conduce all'individuazione delle aree di contenzioso che

presentano particolari criticità e su cui sarà necessario indirizzare le successive mansioni degli AUPP, indicate nel par. 1.9.3.

#### 1.9.1.2. Sulle attività di ricognizione e di analisi dell'aggregato arretrato: principali criticità.

La ricognizione e l'analisi dell'aggregato arretrato si realizzano mediante una pluralità di attività, eterogenee e tra loro conseguenti, che parte dall'estrazione dei procedimenti ultratriennali e termina con l'individuazione delle aree di contenzioso più sofferenti. Tuttavia, fin dalla fase iniziale vengono in rilievo significative difficoltà che si propagano, con un inevitabile "effetto domino", in tutte le altre fasi dell'indagine. Di seguito si illustreranno le criticità, che andrebbero auspicabilmente attenzionate nell'ottica di interventi migliorativi futuri, soprattutto in considerazione dell'importanza che l'attività *de qua* riveste, non solo per l'aggressione, ma anche per la prevenzione dell'arretrato (c.f.r. par. 1.10). *Prima facie*, deve rilevarsi l'assenza di uno strumento di ricerca creato *ad hoc* per la raccolta e la catalogazione dei procedimenti pendenti presso un Ufficio giudiziario. Tale lacuna impone il ricorso a strumenti informatici, che pur essendo già al servizio del Tribunale e dei magistrati, nascono per il conseguimento di altri scopi. In ambito civile, si pensi che lo strumento maggiormente utilizzato è il c.d. pacchetto ispettori, creato per consentire, in sede di ordinaria ispezione ministeriale, preventivamente e autonomamente, di estrapolare dai Registri degli Uffici i dati di interesse. Sebbene lo strumento in esame risulti utile ai fini dell'attività ricognitiva, grazie all'eterogeneità delle interrogazioni, consentendo, *inter alia*, anche agli Uffici Giudiziari, di rilevare non solo i dati relativi ai flussi ma anche il dettaglio dei procedimenti sopravvenuti, definiti e pendenti<sup>24</sup>, evidenti limiti emergono proprio a causa del suo utilizzo per finalità differenti rispetto a quelle per le quali è stato progettato.

Il primo limite riguarda la presenza di copiosi e disordinati "codici oggetto", contenuti, com'è noto, nella nota di iscrizione a ruolo e che compaiono in maniera pressoché simile tra le voci del c.d. pacchetto ispettori (a differenza, invece, delle materie rispetto alle quali non vi è la medesima corrispondenza).

Si aggiunga che per procedere all'analisi dei procedimenti arretrati raccolti, è necessario catalogare l'aggregato in base alla materia (macrocategoria) e all'oggetto (subcategoria della materia), i cui

---

<sup>24</sup> Si potrebbe ricorrere all'utilizzo di altri strumenti, come il SICID/SIECIC (da cui è possibile estrarre l'elenco dei fascicoli, inclusi i subprocedimenti, sentenze parziali), oppure ai dati messi a disposizione dal C.S.M. e dal Ministero della Giustizia, ovvero all'estrazione dalla Consolle del Magistrato (il controllo di gestione è a disposizione del Magistrato, del Presidente di sezione, del Presidente di Tribunale e di Corte d'Appello).

confini non risultano ben definiti né tra le due categorie, né (al loro interno) tra i singoli oggetti/materie. Può, infatti, accadere che un procedimento possa trovarsi alternativamente in una o in un'altra categoria<sup>25</sup>. Si pensi, ad esempio, che il contenzioso bancario è presente nella materia “contratti e obbligazioni varie” (con oggetti “Bancari - deposito bancario, cassetta di sicurezza, apertura di credito bancario”, “mutuo”, “titoli di credito”, “fideiussione- polizza assicurativa”) e, *similiter*, nella materia “contratti bancari”, (con oggetti “contratti bancari- deposito bancario, ecc-”, “altri contratti bancari e controversie tra banche, etc”, “intermediazione mobiliare - fondi di invest., gestione risparmio, etc-”, “pagamento somma di denaro, etc.”). Inoltre, non è da sottovalutare, anzi è di tutta evidenza, che una ricerca spinosa e complessa degli arretrati presuppone l'impiego di addetti all'Ufficio per il processo, per (provare a) colmare le carenze di un debole metodo di ricerca. Senza pretese di esaustività, comprendendo la singolarità della questione, per migliorare l'accuratezza e la qualità dell'indagine e ottimizzare l'impiego degli AUPP, potrebbe ipotizzarsi:

- la rivisitazione e la razionalizzazione dei “codici oggetto” presenti nella nota di iscrizione a ruolo, operando *a priori*, una più giusta e concisa catalogazione “per oggetto” dei procedimenti in ingresso, indirizzando, per tal via, la scelta del codice da parte dell'avvocato; la catalogazione degli stessi, poi, in macrocategorie (materie) equilibrate e ragionevoli, che non consentano la dispersione dei procedimenti da un insieme all'altro; l'adeguamento, infine, delle materie presenti nel c.d. pacchetto ispettori (e, se del caso, negli altri strumenti informatici) alle categorie tipizzate nella suddetta nota (o viceversa);
- la creazione di un sistema informatico di ricerca che raccolga e classifichi (in base all'anno di iscrizione, alla fase processuale, al rito, alla sezione, al giudice, alla materia e all'oggetto), autonomamente, i procedimenti pendenti presso l'Ufficio giudiziario;

---

<sup>25</sup> Sul punto v. SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *L'Ufficio per il processo. Il contributo della Scuola superiore della magistratura*, in [scuolamagistratura.it](http://scuolamagistratura.it), secondo cui gli altri vantaggi del c.d. pacchetto ispettori possono essere così riassunti: estrapolazione dei dati dai Registri da parte di Utenti qualificati e autorizzati, a mezzo dell'applicazione di interrogazioni predefinite informatiche senza necessità di assistenza informatica; flessibilità nella creazione, ove necessario, di nuove richieste standardizzate ovvero nella modifica di quelle esistenti, all'interno dell'amministrazione e slegata dalla componente applicativa (non è necessaria alcuna modifica del *software*); l'applicazione da remoto a cura dell'Ispettorato Generale e l'estrazione dei dati dai Registri informatici funzionale alla riduzione dei tempi della verifica ispettiva; uniformità dei criteri di estrazione dei risultati, sul territorio nazionale; esportazione dei dati estratti in formato *excel* testo o *XML* per successive elaborazioni con programmi di *office automation*; sicurezza e riservatezza dei dati (ciascun Utente è in grado di accedere soltanto alle sezioni e ai report cui è stato abilitato) con la gestione delle abilitazioni di accesso ai dati e di un LOG per la tracciabilità delle operazioni. Per conciliare i dati e verificarne la qualità è utile: il confronto sulle date di riferimento dei flussi e di estrazione; la verifica sulle misure statistiche di interesse (iscritti o sopravvenuti, definiti, pendenti? per ufficio, sezione, magistrato?); l'individuazione dei procedimenti inclusi o esclusi; una prima verifica sulla congruità dei dati complessivi; delle verifiche successive di dettaglio. Ad ogni modo, è necessario conoscere le regole che sottendono alle elaborazioni ed estrazioni dei dati, partire dalla verifica di congruità sui flussi totali per poi scendere a quelli di dettaglio e a quelli sezionali, utilizzare gli elenchi dei procedimenti (tramite pacchetto ispettori o richiesta a Ministero e CSM) per capire le diversità, interrogarsi su dati, materie e misure considerate nei report che si analizzano.

- la predisposizione di un sistema di monitoraggio (v. par. 1.10) che rilevi in tempo reale, su una base dati attuale, le criticità dei procedimenti, consentendo, non solo di prevenire la formazione di nuovo arretrato, ma anche di individuare le materie più problematiche.

In conclusione, i succitati interventi migliorativi consentirebbero:

- di ridurre le mansioni degli AUPP relative alla raccolta “artigianale” dei procedimenti e alle successive analisi dell’aggregato arretrato, valorizzandone la figura nell’ambito delle altre attività previste;
- di assumere tempestivamente decisioni organizzative (ad es. variazioni tabellari; ordini di servizio);
- di selezionare i parametri più adatti ai fini degli obiettivi perseguiti, permettendo di verificare costantemente il grado di raggiungimento degli stessi ed eventualmente rivedere le scelte organizzative;
- di attuare una costante «autovalutazione» ai fini di progetti di miglioramento, di una migliore allocazione delle risorse, monitorando sia l’attività giurisdizionale che quella delle cancellerie, alla prima funzionale.

### 1.9.2. Indagine “fascicolo per fascicolo”

Un’indagine di “secondo livello” dovrebbe essere incentrata sulle singole controversie/fascicoli processuali.

Più in dettaglio detta indagine potrebbe concretarsi nello svolgimento delle seguenti attività:

- Catalogazione dei fascicoli in base alle materie/oggetti;
- Indagine volta ad individuare le criticità riferibili a: materia/oggetto, tipologia di procedimento;
- Predisposizione di una “scheda fascicolo” (intesa quale sintesi del procedimento; individuazione dello stato; indicazione della criticità/motivo del “blocco”);

- Individuazione delle controversie meritevoli di essere smaltite in via prioritaria sulla base di criteri differenti da quello cronologico (es. criteri economici – impatto economico della materia<sup>26</sup>; criteri Corte EDU)<sup>27</sup>.

### 1.9.3. Ulteriori mansioni individuabili in base allo stato in cui il procedimento si trova

Una volta svolta l'attività preliminare di ricognizione dell'arretrato e dopo aver condotto un'indagine "fascicolo per fascicolo", sono attribuibili agli AUPP le medesime funzioni esercitabili dagli AUPP che operano per prevenire l'arretrato esistente, per l'approfondimento delle quali si rinvia ai paragrafi successivi.

## 1.10. L'UPP PER IMPEDIRE LA FORMAZIONE DI ULTERIORE ARRETRATO: dal monitoraggio alla massimazione

A livello di individuazione delle mansioni attribuibili agli AUPP che operano per prevenire la formazione di nuovo arretrato, una differenza preliminare marcatissima dipende dagli strumenti di cui dispongono gli UPP; più precisamente, dipende dal fatto che essi dispongano o meno di un efficace sistema di monitoraggio<sup>28</sup> che assicuri una rilevazione continua e "predittiva", ossia uno strumento informatico volto a raccogliere ed elaborare gli eventi che si verificano durante i procedimenti ed idoneo a ricostruire lo stato di ogni singolo procedimento, così da poter pianificare l'attività dei magistrati, prevenendo eventuali sovraccarichi.

<sup>26</sup> Alcune materie incidono, infatti, più di altre, su quelle variabili socioeconomiche che condizionano lo sviluppo del Paese. Per un approfondimento della tematica, anche con specifico riguardo all'individuazione puntuale delle materie che impattano significativamente sugli indicatori socioeconomici, nell'ambito dei Tribunali di Benevento e di Avellino, cfr. sezione IV, par. 1.17.

<sup>27</sup> La Corte EDU offre una serie di criteri nella valutazione della ragionevolezza della durata del processo (cfr. sezione IV, par. 1.16); taluni dei quali (e, segnatamente: complessità della causa; condotta delle parti; oggetto del procedimento) potrebbero coadiuvare nella preliminare individuazione delle controversie meritevoli di essere smaltite in via prioritaria.

<sup>28</sup> Da intendersi quale sistema basato sull'osservazione dei sistemi informativi a supporto dell'esecuzione dei processi (es. SICID, SIECIC, SICIP) e sulla raccolta degli eventi significativi dei processi, utile sia al giudice per la gestione del proprio ruolo, sia all'UPP per l'espletamento delle attività di propria competenza. Cfr. *Sistema di monitoraggio dei flussi giudiziari*, in <https://www.demmunisanno.it/index.php/ricerca/37-categoria-di-menu/1664-pon-governance-aggressione-arretrato>.



Il discrimine è assai significativo, in quanto, nel caso in cui gli addetti UPP siano carenti di un adeguato sistema di monitoraggio, dovranno anzitutto svolgere in prima persona proprio l'attività di monitoraggio; peraltro, senza un adeguato supporto non possono che limitarsi a verifiche periodiche, parziali e retrospettive.

Le attività esercitabili dagli AUPP (talvolta routinarie, talaltra più complesse) possono, a questo punto, meglio specificarsi all'interno delle fasi processuali in cui (generalmente) si snoda un processo a cognizione piena, al fine di garantire uno smaltimento dei procedimenti superiore alle sopravvenienze.

### 1.10.1. L'instaurazione della causa

- Analisi dei risultati derivanti dal monitoraggio dei flussi (un sistema che, collegato ai sistemi di gestione dei fascicoli, permette di identificare gli eventi che si verificano durante i procedimenti e, dunque, di ricostruire lo stato di ogni singolo procedimento, onde pianificare l'attività dei magistrati, prevenendo eventuali sovraccarichi).
- Catalogazione del contenzioso in entrata in base a:
  - 1) criteri di "pesatura dei fascicoli"<sup>29</sup>
  - 2) criteri economici – impatto economico della materia<sup>30</sup>;
  - 3) criteri Corte EDU – complessità (della causa o dell'istruttoria); materie sensibili<sup>31</sup>;
  - 4) individuazione del carattere seriale/ripetitivo delle cause e della maggiore o minore complessità della controversia (questioni di puro diritto; istruttoria meramente documentale; sussistenza di un orientamento consolidato dell'ufficio; etc.).
- Predisposizione di schede riepilogative dello stato del procedimento, da aggiornare periodicamente, nelle quali, previa verifica, vengano specificate, *in limine litis*, le seguenti informazioni:
  - completezza degli atti introduttivi (per l'atto di citazione verifica della completezza della *vocatio in ius* e della *editio actionis*; per la comparsa di risposta verifica della presenza di eventuali domande riconvenzionali e della chiamata in causa del terzo per differimento prima udienza);

---

<sup>29</sup>V. sezione IV, par. 1.15.

<sup>30</sup> V. sezione IV, par. 1.16.

<sup>31</sup> V. sezione IV, par. 1.16.



- integrità del contraddittorio (ipotesi di litisconsorzio necessario; difetto di rappresentanza, assistenza, autorizzazione);
- regolare costituzione delle parti processuali;
- regolarità delle notificazioni/ comunicazioni;
- sussistenza di eccezioni preliminari idonee a definire il procedimento;
- esperimento del tentativo obbligatorio di negoziazione assistita;
- esperimento del tentativo di mediazione obbligatoria
- sussistenza istanze di ricusazione;
- presupposti per la mediabilità della lite<sup>32</sup>;
- ammissibilità dell'appello *ex art. 348 bis c.p.c.*<sup>33</sup>.

#### 1.10.2. La trattazione e l'istruttoria della causa

- Possibilità di passaggio al rito sommario di cognizione *ex art. 702 bis ss. c.p.c.*;
- Verifica delle questioni di merito atte a definire il procedimento (es. all'esito del deposito delle note 183 co. 6 c.p.c. valutazione della fondatezza della eccezione di prescrizione senza che sia necessario procedere all'ammissione e all'espletamento della prova);
- Valutazione dell'ammissibilità delle prove richieste, lasciando al giudice la più complessa valutazione sulla rilevanza;
- Predisposizione delle ordinanze di ammissione delle prove;
- Assistenza alla verbalizzazione;
- Deposito telematico di verbali;
- Verifica, per le cause seriali, della effettiva necessità di nomina ctu (ad es. in materia di contenzioso bancario il ricorso alla ctu potrebbe risultare in determinati casi pleonastico, perché sostituibile dall'applicazione di mere formule aritmetiche la cui adozione è pacifica in giurisprudenza e determinare, pertanto, una ingiustificata dilatazione dei tempi processuali);
- Predisposizione, per le cause seriali, di bozze di provvedimenti di nomina ctu e predisposizione dei relativi quesiti;
- Verifica istanze di autorizzazione e/o proroga dei termini deposito CTU;
- Verifica istanze Liquidazione CTU (eventuale predisposizione decreto di liquidazione)

---

<sup>32</sup> V. approfondimento *sub* 1.12.

<sup>33</sup> Quando il tribunale giudica in funzione di giudice di appello.

- Verifica sussistenza istanze *ex artt.* 186 *bis* e ss. c.p.c.;
- Redazione di provvedimenti in riserva;
- Verifica istanze di riassunzione;
- Attività di cancelleria (scarico udienza).

### 1.10.3. La decisione della causa

- Sintesi del fatto e degli eventi rilevanti del procedimento (aumentare il patrimonio conoscitivo del giudice per consentirgli di decidere *ex art* 281 *sexies* cpc);
- Ricerche giurisprudenziali e dottrinali;
- Segnalazione di eventuali contrasti giurisprudenziali;
- Ricostruzione del contesto normativo in relazione alle fattispecie proposte;
- Predisposizione di bozze di provvedimenti;
- Verifica istanze liquidazione gratuito patrocinio e predisposizione del relativo decreto di liquidazione;
- Predisposizione, in caso di udienza collegiale, di una breve relazione e partecipazione alla camera di consiglio<sup>34</sup>.

### 1.10.4. Le attività degli AUPP successive alla decisione della causa

- Catalogazione dei provvedimenti sulla base della materia;
- Individuazione dei provvedimenti da massimare;
- Massimazione dei provvedimenti<sup>35</sup>;
- Creazione di un archivio dei punti di motivazione;
- Monitoraggio del *reversal rate* (verifica dei provvedimenti riformati in sede di gravame);
- Valutazione dell'efficienza del metodo di smaltimento adottato.

---

<sup>34</sup> Cfr. art. 4, co. 3, d.lgs. n. 151/2022 “Salvo che il giudice ritenga di non ammetterli, i componenti dell'ufficio per il processo che assistono il magistrato hanno accesso ai fascicoli processuali, partecipano alle udienze del processo, anche non pubbliche e dinanzi al collegio, e hanno accesso alla camera di consiglio, nei limiti in cui è necessario per l'adempimento dei compiti previsti dalla legge. Possono altresì essere ammessi alle riunioni indette dai presidenti di sezione”.

<sup>35</sup> V. approfondimento *sub* 3.3.

### 1.11. AUPP e riforma del processo civile

La recente riforma del processo civile (introdotta con d.lgs. n. 149/2022) non inficia la validità di quanto sinora evidenziato, pur imponendo talune precisazioni.

Al fine di meglio individuare possibili aree di azione degli AUPP nell'ambito del nuovo assetto processuale<sup>36</sup>, pare anzitutto opportuno soffermarsi sugli obiettivi del suddetto intervento riformatore<sup>37</sup>.

Ebbene, il legislatore, onde garantire un processo più rispondente al paradigma costituzionale della "ragionevole durata", da un lato, è intervenuto sulla disciplina della fase introduttiva, con lo scopo di perseguire una maggiore concentrazione e pervenire alla prima udienza con la già avvenuta completa definizione del *thema decidendum* e del *thema probandum*, dall'altro, ha semplificato la scansione dell'iter giudiziale, sopprimendo talune udienze, come quella di precisazione delle conclusioni, sostituita dallo scambio di note scritte, e cadenzando il procedimento giurisdizionale attraverso l'obbligo giudiziale di predisporre il calendario del processo alla prima udienza e di fissare un termine non superiore a novanta giorni dalla prima udienza per l'assunzione delle prove.

L'obiettivo di assicurare una maggiore contrazione dei tempi processuali viene altresì perseguito attraverso l'introduzione di provvedimenti estremamente semplificati di accoglimento o di rigetto, rispettivamente per i casi in cui i fatti costitutivi sono provati e le difese del convenuto appaiono manifestamente infondate, oppure quando la domanda è manifestamente infondata o è omessa o risulta assolutamente incerta la determinazione della cosa oggetto della domanda o l'esposizione dei fatti e degli elementi che costituiscono le ragioni della domanda *ex art. 163, co. 3, numero 3), c.p.c.*, nonché attraverso una rivisitazione della fase *stricto sensu* decisoria e dei modelli di decisione previsti dagli artt. 281 - *quinquies* e 281 - *sexies*, c.p.c. Nella medesima ottica acceleratoria, e al contempo valorizzando il consolidamento del processo civile telematico, da cui derivano modalità di consultazione dei documenti più agevoli, la riforma ha codificato il principio di chiarezza e sinteticità degli atti del giudice e delle parti, plasmando, in tal modo, la necessità che il testo di un atto (tanto delle parti, quanto del giudice) sia univocamente intelligibile e non presenti parti oscure, che non contenga inutili ripetizioni e che non sia ridondante e prolisso. Con il deliberato intento di realizzare la semplificazione dei procedimenti, il legislatore ha poi rafforzato un modello processuale già

---

<sup>36</sup> Il legislatore ha inserito nel capo II del titolo I del primo libro del codice di rito un nuovo art. 58-*bis*, rubricato "ufficio per il processo", secondo il quale "l'ufficio per il processo presso i tribunali ordinari, le corti d'appello e la Corte di cassazione e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione presso la Procura generale della Corte di cassazione operano secondo le disposizioni della legge speciale", consentendo, così, di inquadrare l'UPP tra gli "organi giudiziari".

<sup>37</sup> Come specificamente individuati nella Relazione illustrativa al d.lgs. n. 149/2022.

esistente, il procedimento sommario di cognizione, denominato ora procedimento semplificato di cognizione e reso obbligatorio per ogni controversia, anche di competenza del tribunale in composizione collegiale, quando i fatti di causa non siano controversi oppure quando la domanda sia fondata su prova documentale o di pronta soluzione o comunque richieda un'attività istruttoria non complessa.

Sulla scorta di tale impostazione, pare a questo punto più agevole comprendere quali potrebbero essere gli spazi di intervento da riservare agli AUPP nell'ambito del novello processo ordinario di cognizione.

### 1.11.1. L'instaurazione della causa

Al fine di garantire un processo più rispondente al paradigma costituzionale della “ragionevole durata”, il legislatore ha inteso, come si è anticipato, valorizzare la fase preparatoria della causa e, dunque, quella antecedente la celebrazione della prima udienza, per consentire al giudice di liberarsi dalle incombenze *lato sensu* giurisdizionali e di riconquistare la funzione dello *ius dicere* in senso stretto.

Si potrebbero ottimizzare, dunque, tutti quei compiti degli AUPP relativi alla fase dell'instaurazione della lite (cfr. 1.10.1), compiti che, a questo punto, assolverebbero a uno dei principali obiettivi della riforma, consentendo al giudice di arrivare alla prima udienza preparato sulle questioni di fatto e di diritto relative alla controversia e di fissare il calendario delle udienze successive.

I nuovi funzionari potrebbero<sup>38</sup>:

- a) svolgere le verifiche funzionali all'emanazione del decreto giudiziale di cui al novello art. 171 - *bis* c.p.c., quali:
  - la regolarità del contraddittorio nei confronti di tutti i litisconsorti necessari;
  - la *comunanza della lite* al fine di segnalare al giudice l'opportunità di ordinare la chiamata di un terzo;
  - la validità dell'atto di citazione e della domanda riconvenzionale;
  - la completezza dell'atto di citazione;
  - la sussistenza del mandato alle liti e la regolare costituzione delle parti;

---

<sup>38</sup> Sul punto v. 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](http://www.judicium.it), 5 giugno 2023, § 7.

- la sussistenza dei presupposti per procedere con rito semplificato (e, in particolare, verificare se i fatti di causa sono controversi, se la domanda è fondata su prova documentale o è di pronta soluzione, se la causa richiede una istruzione complessa);
  - la sussistenza delle condizioni di procedibilità della domanda;
  - l'eventuale chiamata in causa di un terzo;
  - la sussistenza di eccezioni di rito e/o di merito idonee alla immediata definizione della causa,
- b) vagliare il contenuto delle cd. memorie integrative di cui all'art. 171 - *ter* c.p.c. (e, in particolare, verificare: se sussistono domande riconvenzionali ed eccezioni proposte dall'attore, in conseguenza delle difese del convenuto, se è stato chiamato in causa un terzo; quali sono le richieste istruttorie delle parti; se sussistono questioni di merito atte a definire il procedimento).
- c) verificare, per consentire al giudicante di disporre un eventuale rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione (*ex art. 363 -bis* c.p.c.), se la questione di diritto è nuova (*i.e.* non è stata ancora risolta dai giudici di legittimità).

### 1.11.2. La trattazione della causa

La prima udienza di comparizione, sempre regolata dall'art. 183 c.p.c., il cui testo è stato integralmente riscritto, è dedicata, nel nuovo rito, alla trattazione vera e propria e alla ammissione dei mezzi di prova.

Gli AUPP potrebbero, dunque:

- verificare se sussistono, per tutte le domande proposte, i presupposti per convertire il rito ordinario in procedimento semplificato;
- verificare se la parte ha presentato un'istanza ai sensi degli artt. 183 - *ter* e 183 - *quater* c.p.c.;
- predisporre bozze di ordinanze *ex artt. 183 - ter* e 183 - *quater* c.p.c.
- valutare l'ammissibilità delle prove richieste, lasciando al giudice la più complessa valutazione sulla rilevanza;
- verificare se sussistono istanze *ex artt. 186 - bis* e *ter* c.p.c.
- predisporre le ordinanze di ammissione delle prove;
- assistere il giudice nella verbalizzazione;
- provvedere al deposito telematico di verbali.

### 1.11.3. L'istruzione della causa

La fase dedicata all'assunzione dei mezzi di prova ammessi non ha subito significativi mutamenti a seguito della riforma. Pertanto, le attività attribuibili agli AUPP potrebbero essere quelle già individuate sopra, con specifico riferimento al "vecchio" rito (cfr. 1.10.2.), e, più precisamente:

- verifica, per le cause seriali, della effettiva necessità di nomina ctu (ad es. in materia di contenzioso bancario il ricorso alla ctu potrebbe risultare in determinati casi pleonastico, perché sostituibile dall'applicazione di mere formule aritmetiche la cui adozione è pacifica in giurisprudenza e determinare, pertanto, una ingiustificata dilatazione dei tempi processuali);
- predisposizione, per le cause seriali, di bozze di provvedimenti di nomina ctu e predisposizione dei relativi quesiti;
- verifica tempestivo deposito del giuramento da parte del CTU<sup>39</sup>;
- verifica istanze di autorizzazione e/o proroga dei termini deposito CTU;
- verifica istanze Liquidazione CTU (eventuale predisposizione decreto di liquidazione)
- verifica della sussistenza di istanze *ex artt. 186 quater c.p.c.*;
- redazione di provvedimenti in riserva;
- verifica istanze di riassunzione;
- attività di cancelleria (scarico udienza).

### 1.11.4. La decisione della causa

Le mansioni degli AUPP in sede decisoria e i compiti ad essi attribuibili dopo la definizione della controversia sono sovrapponibili a quelli già elencati sopra: si rinvia, quindi, ai paragrafi 1.10.3. e 1.10.4.

---

<sup>39</sup> L'art. 193, co.2, c.p.c., come revisionato dal d. lgs. n. 149/2022, prevede che "in luogo della fissazione dell'udienza di comparizione per il giuramento del consulente tecnico d'ufficio il giudice può assegnare un termine per il deposito di una dichiarazione sottoscritta dal consulente con firma digitale, recante il giuramento previsto dal primo co."

### 1.11.5. Ulteriori attività degli AUPP

Nel corso del processo, gli AUPP potrebbero svolgere attività collegate, in particolar modo, ai nuovi istituti introdotti dalla riforma e, più precisamente:

- verificare se la questione di diritto controversa presenti il carattere della novità ai fini del rinvio pregiudiziale di cui all'art. 363 - *bis* c.p.c.;
- predisporre bozze di ordinanze di rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione;
- verificare la sussistenza di istanze *ex art.* 183 -*ter* c.p.c.;
- predisporre bozze di ordinanze di accoglimento della domanda *ex art.* 183 -*ter* c.p.c.

### 1.12. Upp e innovazione tecnologica: cenni

L'ultimo intervento riformatore della giustizia civile si propone, tra l'altro, di assicurare un processo più celere, anche attraverso uno svecchiamento delle strutture processuali esistenti, incrementando il ricorso agli strumenti digitali, idonei ad ampliare e a rinnovare il processo telematico già esistente.

La strategia di applicare la tecnologia al campo della giurisdizione in modo sicuramente più penetrante rispetto a quanto già sperimentato con il processo civile telematico induce a interrogarsi sul ruolo che le innovazioni tecnologiche e, in particolare, l'intelligenza artificiale – riconosciuta, negli ultimi anni, come uno dei più importanti sviluppi nel settore delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione – potranno di fatto rivestire all'interno del settore giustizia.

Con specifico riguardo al processo civile, il ricorso all'intelligenza artificiale presta il fianco, invero, a una questione di enorme portata: ci si domanda se sia ammissibile un robot che possa sostituire *in toto* il magistrato, finanche nella decisione della controversia, o se, al contrario, si possa richiedere all'automa solo un supporto integrativo, idoneo a coadiuvare il giudice, unico ed esclusivo detentore della *potestas iudicandi*.

L'utilizzo degli strumenti di intelligenza artificiale, infatti, non è destinato esclusivamente al calcolo predittivo per la decisione del giudizio, ma anche alla creazione di strumenti di intelligenza aumentata che possano facilitare la cooperazione uomo - macchina.

Più precisamente, l'obiettivo principale che si pone l'intelligenza aumentata è quello di creare una distribuzione sana ed equilibrata tra macchina e uomo, soprattutto nella divisione e condivisione dei compiti ad essi spettanti. In tal senso, essa viene considerata come un'occasione per integrare le capacità dell'essere umano con quelle della macchina rendendo possibile l'attuazione da parte della macchina di operazioni tipiche della cognizione umana senza mai escludere l'uomo da tale processo.



Senonché, proprio in considerazione dei vantaggi tipici della cd. intelligenza aumentata – la quale, come accennato, diversamente dall’intelligenza artificiale, non punta a sostituire totalmente l’essere umano nei processi giudiziari bensì a porsi come strumento di ausilio del giudice, chiamato ad emettere una decisione – potrebbe prospettarsi, anche all’interno dell’UPP, un impiego dell’innovazione tecnologica in chiave ausiliario-integrativa dell’operato dei funzionari, onde agevolare l’esecuzione di quelle mansioni ripetitive e routinarie che una macchina potrebbe svolgere più rapidamente di un essere umano<sup>40</sup>. L’intelligenza aumentata, dunque, potrebbe avere sicuramente un impatto positivo nell’intero settore giudiziario (sia civile che penale), basti pensare, ad esempio, all’aiuto che potrebbe apportare al giudice nella valutazione delle prove, nell’analisi dei documenti, nella ricerca di casi legali precedenti e nel supporto nelle decisioni.

Accanto al supporto al giudice, potrebbe inoltre prospettarsi un impiego dell’intelligenza aumentata anche per coadiuvare le mansioni degli AUPP.

Solo a titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di completezza, si segnalano, tra le mansioni degli AUPP analiticamente individuate sopra, quelle che si prestano più agevolmente a una automazione con gli strumenti tipici della intelligenza aumentata:

- l’esame delle eccezioni di rito, quali litispendenza, giudicato, continenza;
- la verifica della completezza degli atti introduttivi e della nota di iscrizione al ruolo,
- la catalogazione dei provvedimenti giurisdizionali sulla base della materia;
- l’anonimizzazione dei dati sensibili ai fini della pubblicazione delle decisioni in un archivio elettronico.

### 1.13. Considerazioni conclusive

Il d.lgs. n. 151/2022 ha inteso promuovere una concezione della giurisdizione del tutto moderna, superando il modello del giudice-artigiano e adeguando il nostro sistema a quelli adottati in altri ordinamenti occidentali, i quali, da tempo, conoscono l’impiego di varie figure di “assistenti giudiziari”, con il compito di sgravare il giudicante da quelle incombenze che non rientrano nello *ius dicere* in senso stretto<sup>41</sup>.

Ciononostante, il legislatore italiano, nel disciplinare l’UPP, si è comunque allontanato da altre esperienze straniere (che, come si vedrà, hanno optato per la via della delega al funzionario giudiziario

---

<sup>40</sup> Cfr. Heimdall, *Un tool prototipale di document enhancement per il magistrato e l’Ufficio Per il Processo*, consultabile in: <https://www.demmunisannio.it/index.php/ricerca/37-categoria-di-menu/1664-pon-governance-aggressione-arretrato>.

<sup>41</sup> S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo, Relazione tenuta in occasione del XXXIV Convegno nazionale dell’AISPC*, Napoli, 22-23 settembre 2023.



di compiti sostitutivi del giudice), prevedendo, da un lato, che all'interno dell'ufficio i compiti propriamente sostitutivi di quelli del giudice togato possono essere svolti *esclusivamente* dal giudice onorario e, dall'altro, che agli AUPP è riservato un mero supporto alla funzione giurisdizionale; supporto che, tuttavia, non priva il giudice dei poteri di decisione e di direzione del procedimento. L'organo giurisdizionale, infatti, assume la paternità di tutti i provvedimenti, tanto di carattere decisorio, quanto di natura meramente ordinatoria, ed è chiamato ad esercitare un costante controllo sull'operato dell'UPP, a verificare, cioè, anche mediante un diretto riscontro sugli atti di causa: l'esattezza delle informazioni riportate nelle schede di sintesi predisposte dagli AUPP; la sussistenza di eventuali impedimenti alla trattazione del merito o l'esistenza di questioni rilevabili d'ufficio che siano sfuggite all'attenzione del funzionario; l'esattezza e la completezza delle ricerche dottrinali e giurisprudenziali condotte; e a provvedere a revisionare le bozze dei provvedimenti, di cui rimane unico responsabile anche civilmente<sup>42</sup>.

---

<sup>42</sup> S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione*, cit.

## Bibliografia

### **Sulla ripartizione dei compiti tra il personale dell'UPP. v.**

E. AGHINA, M. G. CIVININI, A. MAGARAGGIA, F. MANNINO, P. PICARDI, *L'esordio operativo dell'ufficio per il processo nei tribunali – Esperienze organizzative: Tribunale di Pisa, Tribunale di Catania, Tribunale di Napoli Nord e Tribunale di Verona*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it), 2022.

E. AGHINA, *L'ufficio per il processo: la parola ai funzionari (il Tribunale civile)*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it), 2023.

F. BARBIERI, *Il “nuovo” ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it), 2022.

S. L. GENTILE, *Assunzione, inquadramento e mansioni degli addetti all'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2022, V, c. 229.

### **Sull'utilizzazione dei giudici onorari in Tribunale. v.**

E. AGHINA, *“L'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale dopo la riforma”*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it)., 2018.

E. AGHINA, *“L'utilizzazione dei giudici onorari in tribunale secondo la riforma”*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it)., 2017.

S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo, Relazione tenuta in occasione del XXXIV Convegno nazionale dell' AISPC*, Napoli, 22-23 settembre 2023.

G. REALI, *Il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, V, 2018, c. 12.

### **Sui compiti degli addetti UPP. v.**

F. BARBIERI, *Il “nuovo” ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in [www.giustizainsieme.it](http://www.giustizainsieme.it), 2022.

S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo, Relazione tenuta in occasione del XXXIV Convegno nazionale dell' AISPC*, Napoli, 22-23 settembre 2023.

M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021.

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](http://www.judicium.it), 2023.

R. L. LUONGO, *Le funzioni degli "addetti" agli uffici per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 2022.

SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *L'Ufficio per il processo. Il contributo della Scuola superiore della magistratura*, in [scuolamagistratura.it](http://scuolamagistratura.it).

### **Su AUPP e riforma del processo civile v.**

S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo, Relazione tenuta in occasione del XXXIV Convegno nazionale dell' AISPC*, Napoli, 22-23 settembre 2023.

## SEZIONE III: Specificazioni e approfondimenti su talune delle mansioni attribuibili agli addetti all' UPP nel processo a cognizione piena\*

### 1.14. Indici di mediabilità e leve conciliative: uno sguardo d'insieme<sup>43</sup>

#### 1.14.1. Premessa introduttiva

La conciliazione (soprattutto in determinati ambiti) è un validissimo strumento di risoluzione alternativa delle controversie, che, da un lato, favorisce in chiave acceleratoria la definizione del contenzioso e, dall'altro, assicura la soluzione del conflitto che sia più vicina e aderente agli interessi di entrambe le parti, agevolandone, in tal modo, anche la spontanea esecuzione<sup>44</sup>.

L'istituzione di un apposito UPP per la mediabilità dei procedimenti potrebbe, dunque, rivelarsi funzionale all'*intentio legis* di valorizzare la mediazione e gli altri strumenti alternativi per la risoluzione delle controversie, quali misure preordinate ad abbattere l'arretrato per mezzo di definizioni non contenziose che comportano una riduzione certamente non irrilevante della durata dei procedimenti giurisdizionali. E seppure le parti, una volta informate e stimolate a una riflessione conciliativa, non intendano opzionare la strada della composizione amichevole della lite, il lavoro destinato a motivare un'ordinanza *ex art.* 185 *bis* c.p.c. o di mediazione demandata non andrà perduto, potendo adattarsi rapidamente in fase decisoria alla struttura più asciutta di una pronuncia con motivazione contestuale ai sensi dell'art. 281 *sexies* c.p.c.

Va rammentato, inoltre, che se anche il percorso compositivo non servisse a definire la lite, potrebbe conseguire l'effetto di escludere la possibilità per le parti di richiedere l'indennizzo per irragionevole durata del processo. Infatti, in forza dell'art. 2, co. 2 *quinquies*, l. 24 marzo 2001, n. 89 (Legge Pinto), come sostituito dall'art. 55, d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv. in l. 7 agosto 2012, n. 134, non è riconosciuto alcun indennizzo nel caso in cui la domanda venga accolta in misura non superiore all'eventuale proposta conciliativa che sia stata rifiutata.

---

\* Hanno contribuito alla stesura della sezione III: Federica Barbieri, Ilaria Cecere, Roberta Maio.

<sup>43</sup> L'indagine è stata sviluppata sulla base dei risultati offerti dal CSM in materia di "Ufficio per il processo, ragionevole durata e buona prassi conciliativa" e, in particolare, della "Nota su indici di mediabilità" del 7 giugno 2022, consultabile in [www.csm.it](http://www.csm.it).

<sup>44</sup> Cfr., *inter alia*, I. VIRTUOSO, *L'esperimento del tentativo di mediazione ex officio iudicis nel sistema del nuovo processo civile*, in *CamminoDiritto.it*, 15 aprile 2022, p. 9. Su mediazione e conciliazione in generale, v. A. PROTO PISANI, *Appunti su mediazione e conciliazione*, in *Foro it.*, 2010, V, c. 142.

Le mansioni da attribuire all'uso agli addetti UPP potrebbero essere le seguenti: *screening* (per mezzo del PCT) dei procedimenti rientranti nelle materie permeabili alla conciliazione; individuazione di indici locali di mediabilità; elaborazione della scheda della causa con il corredo della ricerca giurisprudenziale e dottrinale; redazione di bozze di proposte conciliative, in ciò avvalendosi anche dei modelli conciliativi condivisi dagli Uffici giudiziari operanti in contesti territoriali diversi e diffusi tramite la BDDC; supporto all'ufficio giudiziario nel monitoraggio degli esiti del percorso conciliativo; implementazione di una banca dati conciliativa.

#### 1.14.2. Panoramica sugli indici di mediabilità e sulle leve conciliative più ricorrenti

Di seguito, verranno esaminati gli indici di mediabilità e le leve conciliative maggiormente ricorrenti nella prassi giudiziaria.

##### ● **Novità nel contraddittorio:**

1) le istanze di riassunzione o prosecuzione del giudizio, per l'avvicinarsi dei soggetti coinvolti nel contraddittorio e quindi l'introduzione di "elementi nuovi" fra le parti o i loro difensori, sono un'opportunità per una pausa conciliativa (si pensi all'impiego in udienza, con il consenso delle parti, del modello di ordinanza ex art. 185 *bis*, che ha il pregio di avviare un'interlocuzione sui reali interessi delle parti, con l'assistenza dei loro difensori, di lasciare una traccia scritta nel fascicolo d'ufficio, sì da neutralizzare il rischio Legge Pinto);

2) l'ampliamento o la delimitazione del *thema decidendum* dipendenti dalla condotta processuale delle parti, astrattamente idonei a "spostare" gli equilibri del processo: si pensi alla proposizione di domande riconvenzionali, eccezioni in rito o preliminari di merito (prescrizione, compensazione, ecc.); rinunce ad alcune delle domande inizialmente proposte; riconoscimento parziale delle avverse pretese, ecc.

##### ● **Novità in rito o in punto di diritto sostanziale:**

1) la sopravvenienza di preclusioni imposte da eventuali provvedimenti di mutamento del rito ovvero da non tempestive e/o non conformi articolazioni di domande e/o richieste di prova, semplificando il *thema probandum*, consentono prognosi definitive traducibili in forma conciliativa;

- 2) l'esistenza di questioni in diritto semplici e risolte con punti di motivazione ricorrenti o presidiate da orientamenti giurisprudenziali consolidati dell'Ufficio (ad. es. contenzioso seriale; liquidazione del danno con sistema tabellare);
- 3) questioni interessate, in corso di causa, da mutamenti di indirizzo giurisprudenziale di legittimità, da pronunce della Corte Costituzionale ovvero da novità legislative che prefigurino repentinamente come inevitabile uno sbocco definitorio altrimenti non pronosticabile.

● **Snodi istruttori e snodi processuali:**

**Snodi istruttori:**

- 1) esiti della ctu, quando viene acquisita, in corso di giudizio, una “diagnosi” tecnica che, intersecandone i punti cruciali, lasci intravedere il perno del conflitto, su ciò andrà sollecitato il dialogo fra le parti; o anche nelle diverse forme dell'a.t.p., dell'a.t.p. conciliativo;
- 2) la delibazione e delimitazione del *thema probandum* (nelle varie ipotesi di non ammissione dei mezzi istruttori, decadenza dall'espletamento degli stessi, revoca o modifica in corso di causa di provvedimenti istruttori. Es.: interrogatorio formale ingiustificatamente non reso dalla parte, testimoni che vengono a mancare oppure non riferiscono, in sede di audizione, ciò che si aspetti, documentazione sopravvenuta all'avvio del giudizio oppure non conosciuta prima);
- 3) questioni facilmente definibili in punto di fatto, ad es. cause documentali o ipotesi di mancata specifica contestazione della controparte sui fatti dedotti dall'attore.

**Snodi processuali:**

particolari snodi processuali caratterizzati da una delibazione anticipata del “fumus” o del *thema decidendum*, quali le pronunce giurisprudenziali sulle istanze ex artt. 648 e 649 c.p.c.; art. 789 c.p.c.; istanze ex art. 1137 c.c.; provvedimenti di mutamento di rito che implicino decadenze; ordinanze c.d. “filtro” in appello; le riserve istruttorie se dalla lettura degli atti emerga la natura documentale della causa ovvero l'estrema aleatorietà dei mezzi istruttori offerti dalle parti.

Ulteriori elementi di mediabilità della controversia sono quelli costituiti da un eventuale preliminare che porta la causa verso una soluzione processuale della lite: in questi casi spesso viene indicata alle parti la convenienza della soluzione conciliativa data dalla circostanza che il conflitto permarrà, a prescindere dall'estinzione del giudizio.

● **Esistenza di orientamenti giurisprudenziali consolidati:**

nel caso di controversie seriali, il Giudice sarebbe tenuto a formulare proposte conciliative proprio per evitare il protrarsi di un contenzioso praticamente inutile perché in tutto o in parte gravitante su questioni seriali su cui si è già pronunciato, magari con sentenze pilota. Sarebbe opportuno, pertanto, richiamare alle parti precedenti giurisprudenziali, consolidati nel tempo o sopravvenuti in corso di causa a dirimere contrasti in una specifica materia (precedenti propri dell'ufficio giudiziario di appartenenza ovvero delle Corti superiori), da cui attingere le regole applicabili alla controversia in esame, costituendo cioè possibile criterio di decisione della questione sottoposta in giudizio<sup>45</sup>.

### ● **Comparizione personale delle parti in udienza:**

il capitale emotivo portato dalle parti quando compaiono personalmente, può tradursi in un sorprendente “grimaldello” conciliativo. Liti tra parti legate da vincoli familiari o comunque aventi implicazioni affettive (prestiti personali tra *ex* conviventi *more uxorio*, tra amici, tra parenti), in cui il dato emotivo ed interpersonale gioca un ruolo spesso decisivo al fine di convincere le parti ad evitare un contenzioso avente implicazioni psicologiche spesso rilevanti. Si pensi, ad esempio, all'udienza fissata ex art. 789 c.p.c. per l'approvazione del progetto di divisione ovvero la comparizione dei coniugi innanzi al Presidente del Tribunale per i provvedimenti temporanei ed urgenti in materia di separazione e divorzio. Frequentemente vi è la trasformazione negoziale delle divisioni giudiziarie ovvero la conversione di procedure di separazione o divorzio sorte come giudiziarie in consensuali.

### ● **Antieconomicità del processo, spese del processo più onerose rispetto alla posta in gioco:**

si richiede agli avvocati di rendere edotto il proprio assistito sulle conseguenze complessive della lite, aggiornandolo non solo prima di avviare un giudizio, ma anche durante il suo corso e costantemente. Utili elementi da fornire al cliente durante la pausa conciliativa o di mediazione sono indubbiamente la quantificazione delle spese fino a quel momento maturate nel giudizio e di quelle cui andrebbe incontro nel caso fosse emessa la sentenza (imposta di registro, costi di un'eventuale procedura esecutiva etc.). Parallelamente indispensabile è illustrare all'utente di giustizia il vantaggio economico e fiscale a lui riservato se accedesse ad una soluzione conciliativa giudiziaria (si pensi che il verbale di conciliazione redatto nelle procedure ex art. 696 *bis*, 4° co., c.p.c. è esente da imposta di registro qualunque sia il valore della causa, mentre il verbale di conciliazione ex art. 88 disp. att. c.p.c. sottoscritto nel corso del giudizio, usufruisce dell'esenzione dall'imposta di registro se compreso nel

---

<sup>45</sup> Si pensi, ad esempio, allo stato della giurisprudenza in punto di liquidazione del danno non patrimoniale ed applicazione delle Tabelle sul danno biologico elaborate dall'Osservatorio sulla Giustizia civile di Milano, ovvero alle posizioni assunte dalla Suprema Corte da ultimo in materia di anatocismo bancario.



valore di € 50.000) ovvero ad un accordo in sede di mediazione (si vedano le agevolazioni fiscali previste dagli artt. 17 e 20 d.lgs. n. 28/2010 come modif. dal c.d. “decreto del fare”).

### 1.14.3. Focus su alcuni indici di mediabilità

L'analisi che segue si soffermerà sugli indici di mediabilità più ricorrente in determinate materie.

- Nelle cause in materia di separazione e divorzio: in esito alla comparizione presidenziale; nel corso delle attività istruttorie; nell'ambito delle istanze di modifica delle condizioni;
- Nelle impugnative di delibera condominiale: al momento dell'esame di eventuali istanze di sospensione (art. 1137 c.c.), laddove è necessario deliberare il *fumus*, a fronte di questioni spesso di natura documentale, risolvibili in diritto ed allo stato degli atti;
- Nel settore finanziario/bancario: ove l'apporto determinante, una volta consolidato l'orientamento ermeneutico assunto in Sezione sui vari punti di motivazione e tradotto in modelli riepilogativi, è nei conteggi del CTU, da offrirsi alle parti con meditata proposta conciliativa, con premiabile intento acceleratore di quei giudizi.
- Nelle cause di divisione o scioglimento della comunione: nell'udienza dedicata, ex art. 789 c.p.c. alla comparizione delle parti ed alla discussione del piano di riparto.
- Nelle controversie aventi ad oggetto una domanda di condanna al pagamento di una somma di denaro: dalla lettura degli atti si rinviene traccia di una pregressa trattativa tra le parti; oppure nella comparsa del convenuto c'è una parziale adesione alla domanda attrice.
- Nel settore della circolazione stradale (specie in ipotesi di concorso di colpa tra conducenti o di investimento stradale): quando il fatto, nella sua storicità, appare pacifico.

### **Ordinanze conciliative: pronuncia e contenuto**

Solitamente le ordinanze vengono precedute da una apposita discussione con le parti processuali, personalmente o tramite i rispettivi legali, al fine di conoscere elementi non risultanti dagli atti processuali (come le condizioni economiche, lavorative, sociali e familiari e gli eventuali rapporti pregressi) che possono influire sul buon esito della conciliazione.



Le proposte conciliative e l'invito alla mediazione vengono solitamente succintamente motivate dando atto degli indici di mediabilità della controversia che il giudice ha preso in considerazione ai fini di una proposta o invio in mediazione, selezionati e calibrati sul caso concreto al fine di fornire altresì alle parti (o al mediatore) elementi utili da valutare per il successo della mediazione. Si provvede inoltre alla regolamentazione non solo dei rapporti sostanziali in lite ma anche di quelli processuali che riguardano il carico delle spese di lite e di consulenza del processo.

### 1.15. Le banche dati di merito e la massimazione dei provvedimenti giurisdizionali

#### Premessa introduttiva

La costituzione delle banche dati di merito rappresenta una *milestone* del PNRR e, dunque, un obiettivo vincolato con cui gli uffici giudiziari dovranno misurarsi.

Non è certamente una novità, nel panorama giurisdizionale, l'idea di un archivio informatizzato di giurisprudenza; basti pensare, infatti, che il sistema di *Italggiure web*, creato negli anni '70 e progressivamente affinato, costituisce oggi, in Italia, la più grande banca dati telematica in materia di documentazione giuridica, in termini di completezza e accessibilità<sup>46</sup>.

Diversamente da *Italggiure web*, che serve fundamentalmente a supportare la funzione nomofilattica della Corte di cassazione<sup>47</sup>, gli archivi di merito, pensati per la valorizzazione del patrimonio dell'ufficio che li gestisce attraverso specifiche articolazioni (ovvero, per mezzo dell'UPP), sono, innanzitutto, uno strumento organizzativo dell'ufficio medesimo, assolvendo, al contempo, a una serie di funzioni che vanno comunque al di là della primaria esigenza organizzativa menzionata.

Le banche dati possono invero essere funzionali a obiettivi di maggiore produttività, di innalzamento della qualità, di trasparenza e di dialogo col territorio<sup>48</sup>. Più precisamente, la conoscenza della

---

<sup>46</sup> V. DI CERBO, *Banche dati di giurisprudenza, nomofilachia e trasparenza dell'attività giurisdizionale. L'esperienza del Ced della Corte di cassazione*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2017; E. VINCENTI, *Massimazione e conoscenza della giurisprudenza nell'era digitale*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2018; C. CASTELLI, D. PIANA, *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2018. A ciò si aggiunga pure che già il CSM, con delibera del 31 ottobre 2017, preso atto della rilevanza di una osmosi conoscitiva tra le statuizioni della Corte di legittimità e gli *arrets* dei giudici di merito, specialmente per i settori incisi da interventi legislativi innovativi, ha deciso di avviare un percorso finalizzato alla riapertura dell'archivio di merito nell'ambito di *Italggiure web*. Cfr. CSM, Ricostituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito, in [www.csm.it](http://www.csm.it). Ancor prima della delibera del CSM citata, la creazione di un archivio della giurisprudenza di merito è stata riproposta dal D.M. del 1° ottobre 2015 (*Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo*), all'art. 7.

<sup>47</sup> G. AMOROSO, *Nomofilachia e massimario*, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

<sup>48</sup> E. VINCENTI, *Massimazione e conoscenza della giurisprudenza nell'era digitale*, cit.

giurisprudenza locale all'interno dello stesso tribunale permette una circolazione di informazioni, favorendo momenti di confronto e sintesi nell'ambito delle singole sezioni dei tribunali, e consente agli "utenti della giustizia" di prevedere le decisioni giudiziali dell'ufficio attraverso la conoscenza degli orientamenti su una specifica materia, disincentivando la proposizione di domande non meritevoli di accoglimento (in quanto in contrasto con gli indirizzi dell'ufficio) e realizzando, così, uno specifico effetto deflattivo sul contenzioso.

Fermo restando che i criteri per definire i contenuti delle banche dati dovranno essere specificati in relazione alle esigenze/peculiarità del contesto giudiziario di riferimento, verranno di seguito elencati, sulla base della letteratura più recente, le forme che le raccolte giurisprudenziali potrebbero concretamente assumere.

#### 1.15.1. Possibili forme di raccolte giurisprudenziali

Le raccolte di giurisprudenza curate dagli UPP potranno assumere forme diverse. Potranno presentarsi come<sup>49</sup>:

- 1) una pluralità di documenti, ciascuno per una macro-materia (es. locazioni, condominio, appalti...), dotati di sommario ipertestuale, che raccolgono, per ciascuna voce e sottovoce, una sintesi o un estratto testuale dei provvedimenti emessi dall'ufficio, un richiamo ai precedenti conformi, la segnalazione di precedenti difformi, l'eventuale indicazione della riunione di sezione in cui la questione è stata discussa;
- 2) una raccolta di punti di motivazione organizzati secondo le modalità proposte dal modellatore di Consolle (tipologia di atto, gruppo/categoria);
- 3) una raccolta statistica di dati sui procedimenti trattati nell'ufficio, funzionali a mettere in evidenza elementi di interesse, quali la durata specifica (in relazione all'oggetto), l'istruttoria svolta, la percentuale di accoglimenti e definizioni (sempre relazionate all'oggetto);
- 4) una raccolta di provvedimenti in testo integrale; che tuttavia, per essere meglio fruibile, dovrà essere collegata (mediante ipertesto) al documento di sintesi di cui al punto 1;
- 5) una raccolta di massime giurisprudenziali, suddivise per materia, che contengono un richiamo ai precedenti conformi e la segnalazione di precedenti difformi;
- 6) un "percorso giurisprudenziale", ovvero una illustrazione degli indirizzi giurisprudenziali sulle questioni giuridiche ricorrenti nell'ambito di quei settori del contenzioso più in

---

<sup>49</sup> Il contenuto, racchiuso nei punti 1- 4, è stato estratto da E. VINCENTI, *Massimazione e conoscenza della giurisprudenza nell'era digitale*, cit., § 6.

sofferenza, onde, da un lato, contribuire a ridurre l'arretrato esistente e, dall'altro, provvedere ad incrementare la prevedibilità delle decisioni giurisdizionali<sup>50</sup>.

### 1.15.2. L'UPP e la massimazione dei provvedimenti giurisdizionali

L'attività di massimazione – che, come si è visto sopra, rientra tra i possibili compiti attribuibili agli addetti all'UPP – deve essere preceduta da una preventiva individuazione, da parte dei giudici, nell'ambito delle riunioni sezionali, dei provvedimenti da massimare e dei criteri con cui la massima deve essere redatta<sup>51</sup>.

Quanto al primo aspetto, la massimazione, a titolo esemplificativo e senza alcuna pretesa di completezza, potrebbe interessare i provvedimenti (decisori) che:

- decidono su specifici filoni di contenzioso (ovvero su quelle materie per le quali si registrano maggiori ritardi);
- decidono questioni di diritto (sia processuale, che sostanziale) nuove;
- decidono questioni di diritto (sia processuale, che sostanziale) su cui si registra un indirizzo giurisprudenziale consolidato;
- decidono questioni di diritto in modo difforme rispetto ai precedenti.

La massimazione potrebbe invece rivelarsi superflua se:

- il provvedimento si limita a ripetere una formulazione normativa;
- il provvedimento contiene un mero rinvio agli elementi fattuali contenuti all'interno della relazione peritale del c.t.u.;
- il provvedimento contiene solo questioni di fatto.

Una volta individuati i provvedimenti massimabili, gli addetti all'UPP dovranno realizzare le massime, trasformando in principio generale quello che è il *decisum* del caso concreto.

La massima, invero, non costituisce una sintesi del caso e non può tradursi nella mera riproduzione di passaggi argomentativi della decisione, ma dovrebbe comunque essere funzionale a colmare un *deficit di conoscenza* della giurisprudenza sezionale e a rispondere all'esigenza di *standardizzazione dei provvedimenti giurisdizionali*, accelerando, in tal modo, le definizioni dell'ufficio.

---

<sup>50</sup> Per una possibile struttura di "percorso giurisprudenziale" si rinvia al documento realizzato dall'Università del Sannio, consultabile in <https://www.demmunisannio.it/index.php/ricerca/37-categoria-di-menu/1665-pon-governance-modelli-formativi-e-progetti-stabili>.

<sup>51</sup> L'indagine è stata condotta sulla base dei criteri di massimazione offerti dalla Corte di cassazione; cfr. F. COSTANTINI, P. D'OVIDIO, *Sintesi dei criteri della massimazione civile e penale*, in [www.cortedicassazione.it](http://www.cortedicassazione.it).

### 1.15.3. L'attività di annotazione all'interno dei documenti da massimare

Un elemento propedeutico e particolarmente utile alla stesura della massima da parte degli addetti all'UPP sembra essere rappresentato dalla possibilità, per il magistrato impegnato nella stesura del provvedimento decisorio, di segnalare all'interno di quest'ultimo una serie di informazioni rilevanti e necessarie per la buona riuscita della stesura della massima. L'attività di massimazione, essendo pensata allo scopo di fornire notizie essenziali e sintetiche riguardanti gli elementi di fatto necessari a comprendere la portata del *decisum* ed il corretto ambito di applicazione del principio massimato<sup>52</sup>, potrebbe in tal modo risultare sicuramente più agevole per gli addetti all'UPP chiamati a svolgere tale mansione.

Attribuire proprio al magistrato il compito di individuare tali informazioni all'interno del provvedimento decisorio, infatti, sembrerebbe costituire una valida risposta all'esigenza di rendere il lavoro di massimazione svolto dagli addetti all'UPP da una parte più rapido, potendo questi ultimi reperire e considerare in modo più agevole elementi evidenziati già in una fase precedente alla stesura effettiva della massima e, dall'altra, più efficace dando la possibilità agli addetti di tener presente delle informazioni perfettamente rispondenti a quegli elementi che potrebbero essere contenuti all'interno della massima redatta.

Alcune delle informazioni evidenziabili dal magistrato potrebbero riguardare, ad esempio:

- l'argomento della sentenza;
- la tipologia di procedimento;
- la motivazione fornita dal giudice;
- i riferimenti giurisprudenziali e normativi richiamati a sostegno di tale motivazione<sup>53</sup>.

### 1.15.4. Possibile struttura di una massima

La redazione della massima deve avvenire nel rispetto di un complesso di parametri uniformi<sup>54</sup>.

La massima deve contenere:

---

<sup>52</sup> C. DI IASI *La fata ignorante (a proposito di Ufficio del Massimario e funzione di nomofilachia)*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2017.

<sup>53</sup> Per un approfondimento più dettagliato si rimanda a Heimdall, *Un tool prototipale di document enhancement per il magistrato e l'Ufficio Per il Processo*, par. 3.3, cit.

<sup>54</sup> L'indagine è stata condotta sulla base dei criteri di massimazione offerti dalla Corte di cassazione; cfr. F. COSTANTINI, P. D'OVIDIO, *Sintesi dei criteri della massimazione civile e penale*, cit.

- il sommario, nel quale vengono indicati i cd. *titoli fissi* (classificazione per materia: es. *contratti bancari*) e i cd. *titoli mobili* (descrizione, con parole chiave, del principio massimato: es. *Onere probatorio del correntista che agisce nei confronti della banca per la ripetizione delle somme addebitate su c/c ordinari - Nullità del contratto per mancata sottoscrizione della banca? - Esclusione- Fondamento*);
- l'intestazione, nella quale vengono indicati gli estremi del provvedimento massimato e l'esito (accoglimento/rigetto) del procedimento;
- l'*incipit*, nel quale va indicato l'istituto giuridico oggetto del *thema decidendum*;
- l'enunciazione, in forma sintetica, del principio di diritto;
- l'indicazione di precedenti (interni) conformi;
- l'indicazione di precedenti (interni) difformi;
- l'indicazione delle norme di riferimento.

#### 1.15.5. Creazione di un archivio dei punti di motivazione

L'attività di massimazione dei provvedimenti risulta preliminare ed indispensabile anche per favorire lo svolgimento di un'ulteriore mansione attribuibile agli addetti all'UPP: l'elaborazione, la catalogazione e la condivisione dei punti di motivazione (PDM).

In relazione alle casistiche più ricorrenti, il *team* dell'UPP potrebbe preparare specifici punti di motivazione, sia di accoglimento, che di rigetto, sulle questioni più frequenti, condivisi con tutti i giudici della sezione e caricati in maniera razionale in una cartella condivisa accessibile sia dai magistrati che dai diversi componenti dell'UPP, onde permettere a tutti coloro che, a vario titolo, lavorano all'interno della sezione, di avere un facile accesso agli specifici punti motivazionali relativi a casistiche frequenti, con potenziali benefici in termini di efficienza, non solo in relazione alla definizione dei casi pendenti, ma anche con riferimento ai casi che potrebbero presentarsi in futuro. Ogni sezione, previa discussione nell'ambito delle riunioni *ex art. 47 - quater* O.G., dei PDM, disporrebbe di una vera e propria "biblioteca di punti di motivazione" destinata a rimanere patrimonio dell'ufficio, da cui attingere anche per la predisposizione di provvedimenti standardizzati<sup>55</sup>.

---

<sup>55</sup> Le attività di massimazione dei provvedimenti giurisdizionali e quella consequenziale di creazione di un archivio dei punti di motivazione potrebbero rivelarsi funzionali alla predisposizione dei provvedimenti standardizzati, mansione, come si è accennato sopra (cfr. 1.7), attribuibile agli addetti all'UPP. La standardizzazione degli atti, coerentemente con l'*intentio legis* manifestata, nel d.lgs. n. 149/2022, attraverso la revisione dell'art. 121 c.p.c., di agevolare la realizzazione della sinteticità e della chiarezza (tanto negli atti di parte, quanto in quelli del giudice), anzitutto permetterebbe di facilitare l'attività giudiziaria (anche nei diversi gradi di giudizio), attraverso una puntuale raccolta di dati e di informazioni, tanto a scopi organizzativi, quanto per finalità predittive, al contempo favorendo l'attività di predisposizione di bozze di

Per quanto concerne le modalità di condivisione, la consolle prevede già la possibilità di archiviare e poi riutilizzare specifici punti di motivazione: il sistema, però, sconta l'inidoneità a gestire un notevole numero di punti di motivazione.

## Bibliografia

### **Sugli indici di mediabilità della lite, v.**

A. PROTO PISANI, *Appunti su mediazione e conciliazione*, in *Foro it.* 2010, V, c. 142.

I. VIRTUOSO, *L'esperimento del tentativo di mediazione ex officio iudicis nel sistema del nuovo processo civile*, in *CamminoDiritto.it*.

CSM, *Nota su indici di mediabilità*, in *www.csm.it*. 7 giugno 2022

### **Sulle banche dati di merito e sulla massimazione dei provvedimenti, v.**

G. AMOROSO, *Nomofilachia e massimario*, in *www.cortedicassazione.it*.

C. CASTELLI, D. PIANA, *Giustizia predittiva. La qualità della giustizia in due tempi*, in *www.questionegiustizia.it*, 2018.

F. COSTANTINI, P. D'OVIDIO, *Sintesi dei criteri della massimazione civile e penale*, in *www.cortedicassazione.it*.

V. DI CERBO, *Banche dati di giurisprudenza, nomofilachia e trasparenza dell'attività giurisdizionale. L'esperienza del Ced della Corte di cassazione*, in *www.questionegiustizia.it*, 2017.

C. DI IASI, *La fata ignorante (a proposito di Ufficio del Massimario e funzione di nomofilachia)*, in *www.questionegiustizia.it*, 2017.

E. VINCENTI, *Massimazione e conoscenza della giurisprudenza nell'era digitale*, in *www.questionegiustizia.it*, 2018.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Ricostituzione di una banca dati della giurisprudenza di merito*, in *www.csm.it*.

---

provvedimenti da parte degli addetti UPP; in secondo luogo, consentirebbe di aumentare la cd. nomofilachia orizzontale e la circolarità di informazioni, colmando, in tal modo, il *deficit* di conoscenza della giurisprudenza sezionale.

SCUOLA SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *L'Ufficio per il processo. Il contributo della Scuola superiore della magistratura, in [scuolamagistratura.it](http://scuolamagistratura.it).*



## Sezione IV: Specificazioni e approfondimenti sui criteri di abbattimento dell'arretrato civile diversi dal mero criterio di ordine cronologico\*

### Premessa

Il legislatore nazionale, con la L. 24 marzo 2001, n. 89 (L. Pinto), prevedendo che il termine della ragionevole durata (di cui all'art. 111, co.2, Cost.) si considera rispettato “se il processo non eccede la durata di tre anni in primo grado, di due anni in secondo e di un anno nel giudizio di legittimità”; “se il procedimento di esecuzione forzata si è concluso in tre anni e la procedura concorsuale in sei anni”, ha indirettamente avallato, quale criterio di abbattimento dei procedimenti vetusti, quello cronologico, in forza del quale gli uffici giudiziari trattano con priorità, tra le cause più vecchie, quelle che hanno oltrepassato il termine della “ragionevole durata”.

Al suddetto criterio, che potrebbe rivelarsi poco premiante, l'analisi che segue ne affianca altri, tarati su una pluralità di variabili, differenti dal dato temporale: il “peso del procedimento”; l'impatto dei ritardi giudiziari (e di specifiche materie del contenzioso) sugli indicatori socioeconomici; gli indicatori individuati dalla Corte EDU.

\* La sezione IV è stata realizzata da:

Federica Barbieri (Premessa)

Roberta Maio (La pesatura degli affari giudiziari: un criterio per catalogare il contenzioso in ingresso);

Caterina Milo (I criteri della Corte EDU per valutare la “ragionevolezza della durata del processo);

Guido Tortorella Esposito, Elisa Fiorenza, Miriam Gallo, Rita Mascolo, Annachiara Palmieri (La previsione dell'impatto economico dei ritardi della giustizia civile)

## 1.16. La pesatura degli affari giudiziari: un criterio per catalogare il contenzioso in ingresso

### Premessa introduttiva

Se si vuole disporre di un parametro certo, sicuro ed affidabile in base al quale distribuire in maniera bilanciata il carico di lavoro all'interno di un ufficio giudiziario, questo può essere sicuramente rintracciato attraverso la pesatura dei procedimenti giudiziari. La “pesatura” (*case weighting* o *weighted caseload*) rappresenta un metodo a cui sempre più frequentemente ricorrono i tribunali a livello internazionale per determinare in base a parametri chiari e oggettivi il numero di giudici, p.m., personale di cancelleria necessario per fronteggiare in tempi ragionevoli la domanda di giustizia e, conseguentemente, per allocare il personale giudiziario in maniera efficiente.

Le tecniche di pesatura dei procedimenti giudiziari muovono dal presupposto che i carichi di lavoro degli uffici giudiziari differiscono tra loro non solo in termini quantitativi, ma anche e soprattutto per le loro caratteristiche qualitative, cioè per la differente complessità che li contraddistingue. L'emissione di un decreto ingiuntivo, ad esempio, comporta, mediamente, per il giudice e per la cancelleria un impegno molto inferiore in termini di tempo rispetto ad un procedimento fallimentare. Si ritiene, però, che misurando il tempo medio che un giudice impiega per risolvere una determinata controversia, attraverso semplici calcoli, si possa verificare se il numero di giudici in servizio sia adeguato a rispondere in tempi ragionevoli al carico di lavoro degli uffici giudiziari, cioè alla domanda di giustizia. Mediante la “pesatura” si va, pertanto, ad attribuire a ciascun procedimento un determinato “peso”, ovvero un parametro indicativo del tempo necessario per la definizione di quello specifico giudizio<sup>56</sup>. Successivamente, moltiplicando questo “fattore di complessità” (peso) per il numero di procedimenti sopravvenuti si ottiene un'indicazione chiara del numero di ore necessarie per trattare in un arco temporale, che di solito si fa riferire all'anno, i procedimenti<sup>57</sup>. Attraverso ulteriori operazioni matematiche si arriva a stabilire il numero di giudici che sarebbero necessari per far fronte alla domanda di giustizia nell'arco di tempo considerato. Esiste, infatti, un “punto di saturazione”, un numero di procedimenti “pesati”, superato il quale, rispetto alle risorse umane disponibili, il tempo per la risoluzione delle controversie si dilata e può, come spesso purtroppo accade, diventare eccessivo. L'obiettivo ultimo della pesatura è, pertanto, quello di garantire la

---

<sup>56</sup> In un ampio studio condotto dalla CEPEJ nel giugno 2020, S. BENKIN e M. FABRI, *Case weighting in European Judicial Systems*, Strasburgo, 2020, è stata messa a punto una definizione di “peso dei procedimenti” quale «sistema di punteggi per valutare il grado di complessità di varie categorie di procedimenti, basato sull'assunto che ogni categoria di procedimenti differisce da un'altra per l'ammontare di tempo necessario per la sua trattazione (Scoring system to assess the degree of complexity of case types based on the understanding that one case type may differ from another case type in the amount of judicial time required for processing)».

<sup>57</sup> M. FABRI, *Metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2020.

ragionevole durata del processo, abbattere l'arretrato esistente, ridurre i tempi del giudizio e riportare il processo a un modello di efficienza e competitività<sup>58</sup>.

### 1.16.1. I principali metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari

La pesatura può essere effettuata con vari metodi già tutti sperimentati da diverse amministrazioni della giustizia europea e ormai da tempo molto consolidate negli uffici giudiziari degli Stati Uniti<sup>59</sup>. Le principali tecniche per calcolare i “pesi” relativi alle varie categorie di procedimenti sono riconducibili essenzialmente a due tipi: il metodo Delphi (*Delphi-based*) e il metodo cd. Studio dei tempi di lavoro (*Time study*)<sup>60</sup>.

- Il **metodo Delphi** è stato ideato negli anni '50 dalla RAND Corporation, un'organizzazione di ricerca e consulenza negli Stati Uniti, e viene tradizionalmente impiegato ogni qual volta, per risolvere un problema, non si hanno a disposizione dati, o questi ultimi sono poco attendibili, oppure quando essi risultano particolarmente difficoltosi ed onerosi da reperire. Nel *metodo Delphi* l'attribuzione del “peso” a ciascun procedimento viene effettuata da un *panel* di esperti, formato da giudici, i quali, attraverso una procedura più o meno strutturata, devono pervenire ad una *stima condivisa* del tempo necessario per l'esaurimento dei diversi procedimenti esaminati. Un ruolo fondamentale per la buona riuscita dell'indagine e per l'affidabilità e qualità del risultato finale risiede nella selezione degli esperti che andranno a formare il *panel*. Sarebbe preferibile che la composizione del gruppo di lavoro sia mista ma ben bilanciata, formata da giudici che abbiano maturato diverse esperienze professionali in vari uffici e su diverse materie e che, soprattutto, dispongano di buone capacità relazionali, fondamentali per lavorare in *team* e per raggiungere soluzioni condivise.
- L'altra tecnica utilizzata, il **metodo Studio dei tempi di lavoro**, consiste nella misurazione del tempo impiegato per esaurire il procedimento da parte di osservatori terzi (consulenti, esperti, ecc....) o degli stessi magistrati impegnati nel trattamento del caso. Se vi sono risorse sufficienti, la possibilità di raccogliere i dati coinvolgendo tutti i giudici è la scelta più

<sup>58</sup> Cfr. *Piano nazionale di ripresa e resilienza*, in [www.governo.it](http://www.governo.it), p. 51 ss.

<sup>59</sup> La Cepej sta sviluppando linee guida su questo argomento basate sulle esperienze già condotte in molti paesi Europei F. DE PASQUALE, *Case-weighting in European judicial systems. Strasbourg: Steering group of the Saturn Centre for judicial time management (Cepej-Saturn)*, Council of Europe, 2018: <https://rm.coe.int/cepej-Saturn-2017-7erev10e-case-weighting/16808ccb22>.

<sup>60</sup> Le informazioni contenute in questo paragrafo si basano sui dati raccolti da un articolato studio condotto dalla Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (CEPEJ) pubblicato nel giugno 2020: S. BENKIN and M. FABRI, *Case weighting in European Judicial Systems*, CEPEJ 2020(9), Strasbourg, Council of Europe, 2020. <https://rm.coe.int/study-28-case-weighting-report-en/16809ede97>; v. anche H. GRAMCKOW, *Estimating Staffing Needs in the Justice Sector*, World Bank, Washington DC.

indicata. Come già segnalato, l'analisi dei dati produrrà come risultato finale un valore medio relativo al tempo impiegato per la trattazione dei procedimenti; pertanto, più ampia sarà la raccolta dei dati, più è probabile che la media possa effettivamente rappresentare i tempi medi di trattazione dei procedimenti. Nel caso in cui non fosse possibile raccogliere i dati da tutti i giudici, occorrerà individuare un campione rappresentativo dell'intero corpo giudiziario, rispecchiando in un insieme più piccolo l'intera "popolazione giudiziaria", considerandone l'età, il genere, la specializzazione professionale, la sede di lavoro, il carico di lavoro, la dimensione dell'ufficio, ecc. Anche in questo caso il punto di partenza è costituito dalla selezione di un campione di corti da esaminare e si decide quali e quante categorie di procedimenti valutare, soppesando i vantaggi in termini di dettaglio e precisione nel disporre di numerose categorie di procedimenti e gli svantaggi in termini di costi e di tempo che questo comporta.

Nello *studio "per eventi"*, una sottocategoria di questo metodo, si individuano tutte le potenziali attività del giudice associate a ciascun tipo di procedimento e si classificano in una serie di "eventi principali" (ad esempio, l'udienza preliminare, il dibattimento dinanzi la giuria, l'udienza in cui è pronunciata la sentenza, ecc.). Per ciascun tipo di "evento" si misurano dunque il tempo che richiede e la frequenza con cui ricorre nel procedimento (espressa con un valore compreso fra zero e uno) e se ne calcola il prodotto, che viene chiamato *task weight*. La somma dei *task weights* di tutti gli "eventi" associati ad un procedimento rappresenta l'ammontare di tempo richiesto per il suo trattamento. Per questo tipo di studio, tuttavia è indispensabile che il sistema elettronico di gestione dei procedimenti (*electronic case management system*, ad esempio, in ambito civile in Italia SICID e SIECIC) sia in grado di estrarre automaticamente le frequenze dei singoli eventi.

#### 1.16.2. L'esperienza del sistema giudiziario italiano in materia di pesatura dei procedimenti civili

Anche nel nostro Paese, seppur non dotato di un sistema di pesatura a livello nazionale, sono stati compiuti alcuni tentativi riconducibili alla pesatura dei procedimenti<sup>61</sup>. A tal proposito, però, è necessario distinguere alcuni che rappresentano delle mere costruzioni teoriche, a carattere

---

<sup>61</sup> Esperienze interessanti, riconducibili alla pesatura dei procedimenti, sviluppate in Italia possono essere considerate: le analisi svolte per la determinazione delle piante organiche, l'applicativo Giada, lo studio del CSM sui cosiddetti "canestri", lo "Studio sul peso del processo" a cura di Giorgia Telloli e Claudio Nunziata (Corte di Appello di Bologna, 2004), le implicite analisi condotte sulla complessità dei procedimenti per la redazione degli art. 37.

programmatico, ma concretamente non attuate da altri che, invece, costituiscono dei veri e propri sistemi di pesatura ad oggi effettivamente in uso.

- Tra i primi si ricorda il progetto del Gruppo Misto CSM – Ministero (istituito agli inizi del 1999/2000 e integrato nel 2002), il quale rappresenta un esempio significativo conosciuto di analisi ponderale dei procedimenti penali e civili<sup>62</sup>. Il progetto si poneva l'obiettivo di definire un primo sistema di pesi in ingresso ovvero un sistema di pesi che consente di classificare il procedimento iscritto con un indice di onerosità. Per determinare i pesi dei procedimenti civili, si è utilizzato il seguente metodo, classificando gli stessi in base a tre parametri: **indice di difficoltà della materia trattata** (da 1 a 8) che tiene conto della complessità della questione giuridica e quindi dell'impegno temporale necessario per la sua soluzione; **indice di durata** (nr. udienze necessarie per la definizione del procedimento) individuato nel seguente modo: Da 0-4 udienze, peso 1; da 5-10 udienze, peso 2. Il numero delle udienze è stato calcolato in base ai tempi previsti dal codice di procedura civile. Per il numero da 4 a 10 udienze, si è tenuto conto di quanto previsto dagli artt. 180, 183, 184 co.1, 184 co.2 e 189. Il numero delle udienze (cinque udienze) è stato aumentato di ulteriori 5 udienze (2 per l'espletamento della prova, 1 per giuramento ctu, 1 per esame ctu ed 1 per chiarimenti ctu) per un totale di 10 udienze. Ultimo fattore considerato sono le **parti del processo**: fino a 2 parti, valore 1; da 3 a 5 parti, valore 2; oltre 5 parti, valore 3.

Correlando questi indici, si è ricavato il peso di ogni procedimento civile e la sua classificazione in classi di onerosità. Per ogni tipologia di procedimento si è definito un peso "organizzativo" in grado di qualificare la tipologia di lavoro eseguita dall'ufficio giudiziario e il tempo e le risorse impiegate per la definizione del procedimento stesso. È quindi evidente che un sistema di pesatura rappresenti un elemento fondamentale per potere gestire i tribunali e allocare le risorse sulla base delle effettive capacità ed esigenze.

Rimanendo sempre nell'ambito delle "costruzioni teoriche", più di recente, l'ANM, Associazione Nazionale Magistrati, ha elaborato un progetto di lavoro, pubblicato sul rispettivo sito ufficiale, che mira a determinare i **carichi massimi esigibili**, ricorrendo proprio alle tecniche di pesatura<sup>63</sup>. La determinazione dei carichi esigibili si rende necessaria, per l'ANM,

---

<sup>62</sup> Le informazioni contenute in questo paragrafo tengono conto della Relazione finale del "Gruppo di lavoro per la individuazione degli standard medi di definizione dei procedimenti" della quarta commissione del CSM":  
file:///C:/Users/robma/Documents/Gruppo%20di%20lavoro%20per%20la%20individuazione%20degli%20standard%20medi%20di%20definizione%20dei%20procedimenti%20-%20CSM.pdf.

<sup>63</sup> Cfr. Dettaglio proposta ANM sui "Carichi di lavoro" dei magistrati italiani e Documento sui carichi esigibili, Progetto di lavoro approvato dal Cdc, 2023, in <https://www.associazionemagistrati.it/>.

ancor di più a seguito della riforma Cartabia. Questa, di fatti, ha introdotto la nuova figura dei risultati attesi. Si è, cioè, prevista la necessità per ciascun ufficio giudiziario di fissare annualmente, «sulla base dell'accertamento dei dati relativi al quadriennio precedente e di quanto indicato nel programma di cui all'art. 4 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240», i risultati attesi nei limiti dei carichi esigibili individuati dal CSM. Il progetto dell'ANM si suddivide in una serie di fasi che ricalcano, in buona sostanza, un tradizionale metodo Delphi. Per calcolare il carico massimo esigibile, vale a dire la soglia di impegno lavorativo massima che si può pretendere da un magistrato (oltre la quale si corre il rischio che l'attenzione cali e il lavoro perda di qualità), si prevede una collaborazione attiva da parte dei magistrati stessi ai quali, dopo aver accuratamente selezionato le tipologie di provvedimenti da misurare, verrà somministrato un questionario con la specifica richiesta di quantificare il tempo di lavoro normalmente necessario per giungere alla redazione delle varie tipologie di provvedimenti individuati. Elaborando statisticamente e in forma aggregata i vari dati ottenuti, sarà possibile quantificare il carico massimo esigibile. Si fa comunque presente che per l'attuazione di questo progetto si rende necessaria la collaborazione di risorse esterne dotate di competenze specialistiche nel campo della statistica.

- Per quanto concerne, invece, alcune esperienze applicative concrete, attualmente in uso, delle tecniche di pesatura, occorre far riferimento, in primo luogo, senz'altro all'**applicativo Giada**, ampiamente sperimentato in ambito penale<sup>64</sup>. Giada-2<sup>65</sup> non è altro che un applicativo informatico che, dopo aver determinato automaticamente il peso dei fascicoli della prima udienza, li assegna in maniera equilibrata alle sezioni penali del Tribunale. I procedimenti sono, cioè, assegnati a rotazione a ciascun Giudice/Collegio, facendo in modo che lo stesso Giudice/Collegio non si veda assegnato un processo della stessa classe sino a quando anche tutti gli altri giudici/collegi competenti sulla materia non ne avranno a loro volta avuto uno assegnato. Si è detto che l'attribuzione di un certo peso al procedimento viene effettuata dal sistema stesso in maniera del tutto automatica, ma bisogna tenere presente che la configurazione delle specifiche classi di peso spetta comunque a ciascun Tribunale in autonomia (vale a dire la scelta di attribuire al procedimento *x* il peso di 4 piuttosto che 6 è una decisione valutata a monte dal tribunale stesso in sede di configurazione del sistema). Più nello specifico, è compito del Presidente di ciascun Tribunale e dell'ufficio del dibattimento

---

<sup>64</sup> Per approfondimenti, si consulti "Modulo Calendar e Giada" in <https://www.csm.it/web/csm-internet/il-processo-penale-telematico/sicp/modulo-giada>.

<sup>65</sup> Con l'acronimo G.I.A.D.A. si intende Gestione Informatica Automatizzata Assegnazioni Dibattimento.



determinare con assoluta autonomia e discrezionalità, il numero e la consistenza delle classi di peso. Potrà così essere attribuito, ad esempio, il punteggio 1 per ciascun imputato libero e 2 per ciascun imputato detenuto; un parametro di 1 per ogni capo di imputazione; potrà assegnarsi un punteggio standard per ciascun reato del processo ed un altro maggiore per determinati reati (ad esempio reati associativi). Quindi, per esempio, un fascicolo con 2 imputati, di cui uno detenuto, e 1 capo di imputazione avrà un peso complessivo di 4. Tutti i punteggi configurati andranno a formare dei panieri che rappresentano appunto le classi di peso<sup>66</sup>.

Un ulteriore riscontro pratico della pesatura è possibile rintracciarlo nei criteri di cui la Corte Suprema di Cassazione si avvale per la distribuzione degli affari (sia civili che penali) ai collegi<sup>67</sup>. Quanto al settore civile, presso ogni sezione civile ordinaria è costituito l'Ufficio spoglio, il quale si occupa, *inter alia*, di predisporre una scheda informatizzata di spoglio, ove inserire una serie di informazioni utili per la formazione di ruoli d'udienza omogenei tra cui, segnatamente, il **valore ponderale** del ricorso. Quest'ultimo varia in un *range* di 1-5 ed è correlato non alla specifica materia trattata ma ad alcuni elementi che consentono di presumere *ex ante* una maggiore o minore snellezza del procedimento. A titolo esemplificativo, se il ricorso ha ad oggetto questioni di diritto già decise, vizi di motivazione ed un numero di motivi di ricorso non superiore a 3, gli sarà attribuito un valore ponderale pari a 1; viceversa, il valore più alto, ovvero 5, viene di norma assegnato a tutti quei ricorsi di eccezionale difficoltà per la complessità della materia e/o del quadro normativo di riferimento. La determinazione e l'attribuzione del peso ai procedimenti risulta di fondamentale importanza anche per definire il carico massimo di lavoro che ogni magistrato può sostenere in occasione di ciascuna udienza.

### 1.16.3. I compiti attribuibili agli AUPP correlati alla pesatura dei fascicoli

Dopo aver sottoposto ad un'attenta disamina gli elementi distintivi, i metodi sperimentati e le finalità insite nella pesatura dei fascicoli, si rende necessario offrire una panoramica delle mansioni che,

---

<sup>66</sup> Ad esempio: I classe di peso da 0 a 2 (1 imputato libero e 1 imputazione); II classe di peso da 3 a 6; etc. Tutti i parametri per il calcolo del "peso" sono valorizzati in modo automatico da GIADA prelevando i dati direttamente da SICP.

<sup>67</sup> Cfr. tabelle di organizzazione Corte di Cassazione, triennio 2020-2022, pp. 27 e ss., [https://www.cortedicassazione.it/cassazione/resources/resources/cms/documents/Tabella\\_di\\_organizzazione\\_triennio\\_2020-2022.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione/resources/resources/cms/documents/Tabella_di_organizzazione_triennio_2020-2022.pdf); nonché tabelle di organizzazione Corte di Cassazione, triennio 2009-2011, [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Tabella\\_di\\_organizzazione.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Tabella_di_organizzazione.pdf).



sfruttando al massimo le potenzialità delle tecniche di pesatura, potrebbero essere attribuite ai funzionari UPP.

Si è già avuto modo di chiarire, in precedenza, che gli AUPP potrebbero svolgere un ruolo chiave nella fase antecedente alla vera e propria trattazione del procedimento. In questa fase, come si è ampiamente evidenziato sopra (cfr. par. 1.10), al fine di prevenire la formazione di nuovo arretrato, sarebbe di estrema utilità effettuare una valutazione analitica, una vera e propria sorta di “spoglio” dei procedimenti in ingresso. Avvalendosi dell’ausilio dei sistemi informativi di monitoraggio, gli AUPP dovrebbero svolgere un’attività di **catalogazione del contenzioso in entrata**. Catalogazione che dovrebbe avvenire nel rispetto di alcuni criteri specificamente individuati, tra cui criteri economici<sup>68</sup>, criteri Corte EDU<sup>69</sup>, nonché criteri di pesatura. Quanto, in particolare, a quest’ultimi, gli addetti potrebbero occuparsi della classificazione dei vari procedimenti sopravvenuti sulla base di criteri predeterminati (a livello di Ufficio giudiziario o a livello nazionale) attribuendo a ciascun procedimento un determinato coefficiente di complessità<sup>70</sup> onde assicurare un’assegnazione bilanciata degli stessi alle varie sezioni del tribunale e sulla cui base progettare interventi correttivi. In altri termini, per mettere in pratica un’operazione di pesatura è indispensabile che vengano stabiliti *ex ante* metodo da seguire e parametri specifici, cui gli addetti dovranno uniformarsi per l’assegnazione dei pesi. Conformemente ai diversi modelli sopradescritti, preme osservare che andrebbe compiuta, a monte, una scelta di fondo tra l’attribuzione del punteggio di complessità in base alla materia oggetto della controversia ovvero a seconda delle specifiche caratteristiche processuali/ sostanziali che il caso presenta.

Si riportano, di seguito, alcuni esempi per chiarire quanto detto.

Nel primo caso, il peso segue la materia. Si stabilisce, cioè, a priori, in base alle esperienze dei magistrati (dopo aver condotto un esame del tipo Delphi o uno Studio dei tempi), che la trattazione di una controversia in materia societaria, ad esempio, riveste una complessità superiore rispetto ad una causa di mutuo e così via<sup>71</sup>.

Nel secondo caso, la complessità del singolo fascicolo e, di conseguenza, il suo rispettivo peso in termini di difficoltà, andrà valutata solo dopo aver accuratamente esaminato tutte le possibili variabili

---

<sup>68</sup> Su cui cfr., *amplius*, sezione IV, par. 1.17.

<sup>69</sup> Su cui cfr., *amplius*, sezione IV, par. 1.6.

<sup>70</sup> Tale coefficiente (rappresentato da un parametro alfabetico o numerico) può essere espresso in vario modo: può corrispondere al tempo stimato per la trattazione del procedimento stesso (in questo caso, ad esempio, se il tempo medio di trattazione di un procedimento fallimentare è 20 ore gli verrà attribuito un punteggio pari a 20); viceversa, secondo una diversa impostazione, si utilizza un parametro che non corrisponde direttamente al tempo medio di trattazione ma che indica in maniera proporzionale quanto un procedimento è più complesso rispetto ad un altro.

<sup>71</sup> È chiaro un’attribuzione del peso di questo tipo sia ancorata ai risultati di uno studio accurato di pesatura, condotto *ex ante*, ispirato o al metodo Delphi o al metodo cd. Studio dei tempi di lavoro. La scelta sullo specifico metodo dipende, come evidenziato in precedenza, da una serie di variabili: tempo a disposizione, risorse disponibili, maggiore o minore coinvolgimento dei magistrati ecc.

che il singolo fascicolo presenti<sup>72</sup>. Questa seconda impostazione richiede di individuare tutti quei fattori (come ad es. il valore della causa, il numero di testimoni previsti, l'assunzione di prove particolarmente complesse, la necessità di un interprete, il numero di udienze previste ecc.) che incidono sulla complessità dell'*iter* processuale, aggravandolo. Più specificatamente, tra questi, si fanno rientrare<sup>73</sup>: l'alto numero di rapporti processuali coinvolti derivanti da un cumulo oggettivo di cause (creatosi *ab origine* o in corso di causa per effetto, ad esempio, della proposizione di domande riconvenzionali); la molteplicità di parti coinvolte<sup>74</sup>; l'alto numero delle questioni controverse; l'elevato ammontare delle prove da assumere<sup>75</sup>. Parallelamente, bisogna tener conto di ulteriori elementi come: la materia controversa; il valore economico della causa; la **presenza di indici di mediabilità della lite** (sul punto, cfr., *infra*, par. 1.12); l'effettiva costituzione delle parti o l'eventuale loro contumacia; la necessità di applicare una legge straniera o sovranazionale e, in generale, la presenza di un collegamento con ordinamenti stranieri; la sopravvenienza di un accordo transattivo; la natura delle questioni di fatto o di diritto; la **presenza di orientamenti giurisprudenziali consolidati o oscillanti**; la chiarezza o l'oscurità della normativa o della riflessione dottrinale e giurisprudenziale; il maggiore o minore tecnicismo di un istituto. È evidente che si tratta di elementi variabili, che potrebbero emergere anche in un momento successivo a quello dell'introduzione del giudizio, ne consegue la necessità di aggiornare, al verificarsi di talune circostanze, i valori attribuiti in un primo momento alla causa.

Dopo aver assegnato un determinato coefficiente al singolo procedimento, le informazioni sul peso del processo, congiuntamente ad altre (quali la regolare costituzione delle parti; la regolarità delle notificazioni/comunicazioni; la sussistenza di eccezioni preliminari; l'ammissibilità dell'appello *ex art. 348 bis c.p.c. ecc.*), potranno essere restituite al magistrato attraverso una **scheda riepilogativa del procedimento**, in modo tale da permettere al singolo magistrato di avere un quadro quanto più possibile chiaro e dettagliato della complessità dei procedimenti gravanti sul proprio ruolo e per permettergli, di conseguenza, di operare i più appropriati interventi migliorativi a livello organizzativo.

---

<sup>72</sup> Si tratta in questo caso sistema di pesatura che si fondi sugli "elementi di complessità" schiettamente processuali. Metodo abbracciato, di recente, da E. BORSELLI- L. DANI, *L'organizzazione del lavoro del giudice alla luce della riforma del processo civile. Pesatura dei fascicoli e gestione della complessità delle controversie*, in *Judicium*, 2023.

<sup>73</sup> Cfr. la classificazione proposta da E. BORSELLI- L. DANI, *L'organizzazione*, cit. Particolarmente interessante, nel citato studio, è, inoltre, l'individuazione delle specifiche finalità che potrebbe assolvere la pesatura in relazione a ciascuna fase processuale *post-riforma* Cartabia.

<sup>74</sup> Elemento che rende di per sé solo, a prescindere, cioè, dai legami di connessione fra i rapporti di cui esse sono titolari, il processo più difficile da gestire, stante la più consistente mole di atti redatti e di argomentazioni difensive svolte.

<sup>75</sup> Sotto questo profilo, è senz'altro da tenere in considerazione la presenza o meno di svariate prove costituenti, a maggior ragione quando è necessario l'ausilio di un interprete, ma anche la quantità di documenti depositati e il loro tecnicismo o la necessità di integrare le conoscenze del giudice tramite il sapere tecnico di un consulente.

Per concludere, si sottolinea ancora una volta la forte necessità di revisionare e tipizzare i codici oggetto presenti nella nota di iscrizione a ruolo (cfr. par. 1.9.).

La pulizia del dato in fase di immissione, elaborazione ed estrazione si ripercuote, di fatti, sull'attendibilità statistica dei registri e sull'aderenza degli stessi alla realtà concreta dell'Ufficio giudiziario, sulla coerenza dei dati in ingresso/in uscita, nonché sulla qualità del dato stesso. L'errata annotazione dei «codici oggetto» numerici che identificano gli affari ai fini dell'iscrizione nell'ambito dei registri determina, inoltre, una non conforme rappresentazione della composizione qualitativa di sopravvenienze e pendenze e spesso si ripercuote sulla corretta assegnazione delle cause al giudice tabellarmente competente. A ciò si aggiunga che l'attribuzione del peso ponderale è evidentemente legata al fascicolo e, quindi, al codice oggetto identificativo della specifica materia considerata. Di qui, la necessità di una corretta registrazione dei codici anche per consentire l'esatta individuazione del peso attribuito a una data materia/fascicolo.

È facile, dunque, intuire come un riordino ragionato dei codici oggetto (nel senso di cui sopra, v. par. 1.9.1.2., operando *a priori*, una più giusta e concisa catalogazione “per oggetto” dei procedimenti in ingresso, indirizzando la scelta del codice da parte dell'avvocato e catalogando gli stessi, in macrocategorie (materie) equilibrate e ragionevoli, che non consentano la dispersione dei procedimenti da un insieme all'altro) gioverebbe all'intero sistema giudiziario.

## 1.17. I criteri offerti dalla Corte Edu per valutare la “ragionevolezza della durata del processo”

### Premessa introduttiva

La ragionevole durata del processo è tutelata dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo (“CEDU”) come una delle garanzie fondamentali dell'equo processo. Questo diritto, protetto non solo dalla CEDU ma anche da altri strumenti di tutela dei diritti umani<sup>76</sup>, si applica a tutte le fasi del processo, comprese le modalità di accesso e svolgimento dello stesso sia nel contesto civile (c.d. ramo civile, che comprende sia il processo civile sia quello amministrativo) che penale (c.d. ramo penale).

---

<sup>76</sup> Articolo 14, Patto sui diritti civili e politici; Articolo 8, Convenzione americana dei diritti dell'uomo; Articolo 7, Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli; Articolo 13, Carta araba dei diritti dell'uomo; Articolo 47, Carta dei diritti fondamentali dell'UE.

Il giusto processo non è semplicemente un diritto, ma un complesso di garanzie che devono essere tutte rispettate per garantire il pieno rispetto di questo diritto umano. Tali garanzie, presenti in quasi tutti i trattati sui diritti umani, sono il requisito di un tribunale indipendente e imparziale, la pubblicità e la rapidità del processo, l'accesso alla giustizia e la parità delle armi.

Nell'ambito della CEDU, l'equo processo è protetto dall'Articolo 6, che al paragrafo 1 recita:

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.

Come si può notare dal testo dell'Articolo 6, il trattato non fornisce una definizione dettagliata del concetto di ragionevole durata del processo. L'Articolo 6 richiede, infatti, semplicemente che la causa sia esaminata "entro un termine ragionevole". Tuttavia, questa formulazione richiede ulteriori chiarimenti, soprattutto per quanto riguarda la sua operatività. In particolare, la data di inizio del processo in genere coincide con la data di deposito del ricorso o del primo atto necessario se ci si trova in processi amministrativi, oppure con la data di iscrizione nel registro degli indagati nel caso di processi penali (la regola generale può tuttavia essere applicata con flessibilità in circostanze eccezionali). La fine del processo, invece, viene individuata nella data dell'ultimo provvedimento emanato. Inoltre, per quanto riguarda l'onere della prova, se un procedimento sembra aver avuto una durata eccessiva o sproporzionata, è lo Stato convenuto a dover offrire motivazioni adeguate a giustificare tale durata.

La definizione di ragionevole durata ha quindi subito una progressiva definizione grazie alla prassi della Corte europea dei diritti dell'uomo ("Corte EDU"), che ha chiarito che tale elemento non riguarda solo i singoli casi, ma la struttura giudiziaria degli Stati stessi. La Corte ha sottolineato l'importanza di evitare ritardi che possano compromettere l'efficacia e la credibilità del sistema giudiziario<sup>77</sup>. In pratica, l'Articolo 6 impone agli Stati membri di organizzare il proprio sistema

---

<sup>77</sup> [H c. Francia, 1989](#) e [De la Grange c. Italia, 1994](#).

giudiziario in modo tale da rispettare questo requisito<sup>78</sup>. Se la Corte rileva che in uno Stato membro c'è una prassi incompatibile con la CEDU che porta ad un accumulo di violazioni del requisito della ragionevole durata, questa è una circostanza aggravante della violazione dell'Articolo 6(1)<sup>79</sup>.

### 1.17.1. I criteri per la valutazione della “ragionevolezza” della durata

La valutazione della “ragionevolezza” della durata del processo non può fare affidamento su valori prefissati, ma richiede una valutazione caso per caso<sup>80</sup>. Ad essere preso in considerazione è, quindi, il procedimento nel suo complesso, non specifiche fasi. Di conseguenza, più ritardi di per sé irrilevanti possono, cumulativamente, causare una durata “irragionevole” del processo. Tuttavia, un ritardo in una fase specifica del procedimento non costituisce necessariamente causa di violazione dell'Articolo 6. Inoltre, il ritardo può essere causato tanto da autorità giudiziarie inattive, quanto da difetti sistemici<sup>81</sup>. Il parametro della ragionevolezza lascia quindi spazio all'interpretazione ed è evidente che si possono individuare solo criteri molto ampi, che impediscono di prevedere con certezza quando un processo avrà durata “irragionevole”<sup>82</sup>.

La Corte ha nel tempo deciso sul tema guardando alle circostanze del caso e, in particolare, (a) alla complessità del caso, sia in termini di fatto che di diritto; (b) alla condotta delle parti e delle autorità competenti; (c) alla “posta in gioco” per le parti<sup>83</sup>. Questa valutazione è qualitativa oltre che quantitativa e tiene conto della necessità che il processo sia conforme a tutti i canoni dell'Articolo 6. Inoltre, sebbene la Corte non abbia chiarito il rapporto tra i vari criteri, è chiaro che essi vadano considerati simultaneamente. In altre parole, la complessità del caso non giustificherà da sola l'eccessiva durata di un procedimento riguardante questioni sensibili, così come la condotta di una delle parti non compenserà l'inerzia del tribunale. Sembra quindi che la Corte applichi un criterio di diligenza del tribunale, da articolare con maggiore o minore intensità a seconda delle materie coinvolte (criterio dell'oggetto della controversia), ma il cui contenuto può essere riassunto nel dovere del tribunale di fare tutto quanto è in suo potere (e utilizzando tutti i mezzi a sua disposizione, inclusi

<sup>78</sup> [Comingersoll S.A. c. Portogallo](#), § 24.

<sup>79</sup> Corte EDU, [Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights](#), § 474; [Bottazzi c. Italia, 1999](#).

<sup>80</sup> [Frydlender c. Francia](#), § 43.

<sup>81</sup> Corte EDU, [Guide on Article 6 of the European Convention on Human Rights](#), § 478.

<sup>82</sup> Ad esempio, nella sua giurisprudenza, la Corte EDU ha ritenuto non eccedente il limite della ragionevole durata un processo penale austriaco durato 7 anni e 4 mesi, alla luce della particolare complessità del caso ([Neumeister c. Austria](#), § 21), mentre ha condannato la Francia per un processo durato 5 anni e 11 mesi; nonostante la complessità del caso, la Corte ha ritenuto che la durata del processo e delle indagini, insieme a lunghi periodi di inattività delle autorità, non fossero giustificabili ([Rouille c. Francia](#), § 29).

<sup>83</sup> [Nicolae Virgiliu Tănase c. Romania](#), § 209.

eventuali uffici per il processo) per gestire la complessità del caso e a fronte di eventuali condotte “dannose” delle parti.

Tuttavia, è importante notare che i casi di violazioni ripetute del requisito della ragionevole durata del processo sono trattati in modo diverso. In tali casi, la Corte effettua un esame di massima, che non dipende dalle circostanze del caso e dai criteri enunciati. In queste situazioni, la diligenza del giudice non è sufficiente a sanare una violazione dell’Articolo 6 derivante da una insufficienza sistemica dell’apparato giudiziario di uno Stato.

#### a. Complessità del caso

Il primo criterio utilizzato dalla Corte EDU è quello delle “circostanze del caso”, valutate *in concreto*. Questa valutazione è intrinsecamente flessibile e non può essere definita ulteriormente, poiché la Corte EDU la utilizza per offrire la soluzione più adatta, “su misura”, al caso concreto. Tuttavia, la Corte ha nel tempo unito tale valutazione *in concreto* a una serie di criteri di valutazione, inseriti al fine di armonizzare la prassi negli Stati parti. Un elemento di valutazione discrezionale viene tuttavia mantenuto dalla Corte, che si riserva di valutare quale soluzione risponda all’esigenza di equilibrio tra la rapidità del processo e il principio della buona amministrazione della giustizia.

La complessità del caso viene valutata in relazione ai suoi aspetti di fatto o di diritto. La Corte EDU esamina se la complessità eventualmente invocata dallo Stato sia reale o se tale argomentazione serva invece a nascondere l’inerzia dei giudici o periodi ingiustificati di interruzione nei lavori. Riconoscendo che un caso è complesso o relativamente complesso, la Corte EDU presuppone che il procedimento possa durare più a lungo del normale senza violare l’Articolo 6 CEDU<sup>84</sup>. Tuttavia, anche nei casi qualificati come complessi, una eccessiva durata complessiva del procedimento può essere vista come una violazione dell’obbligo di esaminare il caso entro un termine ragionevole. Ne è esempio il caso *Cipolletta c. Italia*, in cui la Corte ha ritenuto che una durata pari a circa venticinque anni e sei mesi non fosse ragionevole<sup>85</sup>, pur riconoscendo la complessità della procedura.

Come già detto, la complessità del caso può riguardare diversi aspetti, tra cui fatti, diritto o procedura. Dalla giurisprudenza della Corte EDU, si possono individuare alcuni esempi, anche se non esaustivi, delle possibili cause di complessità:

---

<sup>84</sup> [Lemesle c. Francia](#).

<sup>85</sup> [Cipolletta c. Italia](#).



- Complessità dei fatti: può derivare da elementi quali il numero e la natura delle richieste<sup>86</sup>, la presenza di cittadini stranieri, nel caso in cui servano traduzioni<sup>87</sup>, la natura altamente delicata dei reati contestati, relativi alla sicurezza nazionale<sup>88</sup>, lo stato di salute di un imputato<sup>89</sup>, la necessità di perizie tecniche<sup>90</sup>, problemi in fase di acquisizione delle prove<sup>91</sup>, versioni contrastanti dei fatti<sup>92</sup> o la necessità di rintracciare testimoni<sup>93</sup>.
- Complessità in diritto: può derivare da una serie di elementi quali, ad esempio, l'applicazione di strumenti legislativi recenti o poco chiari<sup>94</sup>, questioni di giurisdizione<sup>95</sup>, questioni di costituzionalità<sup>96</sup> o casi che richiedono l'interpretazione di strumenti di diritto internazionale<sup>97</sup>.
- Complessità della procedura: può derivare da elementi come un numero elevato di parti<sup>98</sup>, un ampio numero di imputati e testimoni<sup>99</sup>[16], l'acquisizione di materiale da corti straniere<sup>100</sup> o un ampio numero di prove, con una complicata fase istruttoria<sup>101</sup>.

#### b. Condotta delle autorità competenti

La Corte EDU tiene in considerazione la condotta delle autorità competenti, sia giudiziarie che statali. Ai fini della valutazione della condotta dei giudici si analizzano tutte le fasi dell'elaborazione di un giudizio, compresa la fase istruttoria nel processo civile. La Corte ha infatti riconosciuto che anche quando un procedimento civile è disciplinato in maniera tale da conferire alle parti poteri di iniziativa e di impulso, spetta allo Stato organizzare il proprio ordinamento giudiziario in modo tale che sia rispettato il requisito della ragionevole durata del processo. Pertanto, il giudice deve vigilare sul buon andamento del procedimento, fissare i termini e disporre tutti i provvedimenti necessari. La

---

<sup>86</sup> [Arap Yalgin e altri c. Turchia.](#)

<sup>87</sup> [Petr Korolev c. Russia.](#)

<sup>88</sup> [Dobbertin c. Francia.](#)

<sup>89</sup> [Konashevskaya e altri c. Russia](#)

<sup>90</sup> [Billi c. Italia.](#)

<sup>91</sup> [Allenet de Ribemont c. Francia.](#)

<sup>92</sup> [Vladimir Romanov c. Russia.](#)

<sup>93</sup> [König c. Germania.](#)

<sup>94</sup> [Pretto e altri c. Italia.](#)

<sup>95</sup> [Allenet de Ribemont c. Francia](#)

<sup>96</sup> [Lorenzi, Bernardini e Gritti c. Italia.](#)

<sup>97</sup> [Beaumartin c. Francia.](#)

<sup>98</sup> [Manieri c. Italia.](#)

<sup>99</sup> [Milasi c. Italia.](#)

<sup>100</sup> [Manzoni c. Italia.](#)

<sup>101</sup> [H c. Regno Unito.](#)



valutazione della condotta riguarda anche altri soggetti coinvolti nei procedimenti giudiziari, come avvocati, membri della cancelleria, notai e altri professionisti.

La valutazione sulla condotta si estende anche a tutte le autorità statali responsabili dell'organizzazione del funzionamento della giustizia. Questa indagine include anche l'analisi dei mezzi messi a disposizione del tribunale, in termini di personale e attrezzature.

È importante sottolineare che un ritardo temporaneo causato da azioni delle autorità o periodi di inattività non comporta automaticamente la responsabilità dello Stato. Tuttavia, lo Stato deve adottare misure correttive in tempi brevi per affrontare la situazione<sup>102</sup>. Quando, invece, i problemi diventano strutturali, non sono più sufficienti soluzioni provvisorie come l'attribuzione di priorità a casi arretrati e lo Stato deve adottare misure strutturali efficaci. È da aggiungere, poi, che l'introduzione di una riforma finalizzata a velocizzare l'esame delle cause non giustifica ulteriori ritardi. I meccanismi adottati da uno Stato per fronteggiare problemi di arretrato devono quindi anch'essi essere valutati alla luce dei principi stabiliti dalla Corte<sup>103</sup>.

#### c. Oggetto della controversia ed eventuali materie “sensibili”

Il criterio finale fa riferimento a situazioni nelle quali una rapida risoluzione del caso sarebbe particolarmente opportuna. La Corte non offre un elenco dettagliato di “materie sensibili”, ma ha prodotto vasta giurisprudenza in merito.

Sono state individuate materie per le quali i tribunali devono esercitare una “particolare diligenza”. Queste sono: controversie in ambito familiare<sup>104</sup>, accertamento della filiazione<sup>105</sup>, accertamento dello stato civile e/o della capacità giuridica<sup>106</sup>, danni causati da incidenti stradali<sup>107</sup>, vittime di violenza criminale<sup>108</sup>, vittime di violenza ad opera delle forze di polizia<sup>109</sup>, impiego<sup>110</sup>, revoca della licenza ad esercitare la professione medica<sup>111</sup>, controversie in materia pensionistica<sup>112</sup>, soggetti in custodia

---

<sup>102</sup> [Buchholz c. Germania.](#)

<sup>103</sup> [Scordino c. Italia \(1\).](#)

<sup>104</sup> [Laino c. Italia.](#)

<sup>105</sup> [Ebru and Tayfun Engin Colak c. Turchia.](#)

<sup>106</sup> [Taiuti c. Italia; Maciariello c. Italia.](#)

<sup>107</sup> [Serrentino c. Italia.](#)

<sup>108</sup> [Caloc c. Francia.](#)

<sup>109</sup> [Krastanov c. Bulgaria.](#)

<sup>110</sup> [Doustaly c. Francia.](#)

<sup>111</sup> [König c. Germania.](#)

<sup>112</sup> [Nibbio c. Italia.](#)

cautelare<sup>113</sup>[12]. Ovviamente, nel processo penale, il principale fattore di urgenza è la detenzione dell'imputato in attesa della pronuncia della sentenza. Altre categorie poi richiedono una "eccezionale diligenza", come alcuni casi riguardanti minori o soggetti con un'aspettativa di vita ridotta<sup>114</sup>.

### 1.17.2. I casi riguardanti l'Italia

#### a. Le pronunce precedenti alla legge Pinto

L'Italia è stata più volte condannata dalla Corte EDU per l'eccessiva durata dei procedimenti, con un flusso continuo di ricorsi e condanne a partire dagli anni '80. Di seguito alcune delle pronunce principali sul tema, precedenti alla l. 89/2001, c.d. legge Pinto.

- 1987, [\*Capuano c. Italia\*](#): la Corte riteneva che, sebbene la ricorrente fosse responsabile per alcuni dei ritardi del processo che la riguardava, la colpa della durata eccessiva (11 anni) fosse da attribuire all'apparato giurisdizionale.
- 1998, [\*Fisanotti c. Italia\*](#): il ricorrente lamentava l'eccessiva durata di un processo causato, *inter alia*, da una riforma introdotta per velocizzare i casi dinanzi alla Corte dei conti. La Corte chiariva che l'introduzione di una riforma volta ad accelerare l'esame delle cause non potesse, da sola, giustificare ritardi poiché gli Stati hanno il dovere di organizzare l'entrata in vigore e l'attuazione di tali misure in modo da evitare di prolungare l'esame delle cause pendenti<sup>115</sup>.
- 1999, [\*Bottazzi c. Italia\*](#): la Corte rilevava che dalla decisione in *Capuano c. Italia* erano già intercorse 65 decisioni di condanna dell'Italia per eccessiva durata del processo e che tali numeri dimostravano l'esistenza di un accumulo di violazioni identiche, sufficientemente numerose da non poter costituire incidenti isolati.

---

<sup>113</sup> [\*Kalashnikov c. Russia\*](#).

<sup>114</sup> Ad esempio, in *X c. Francia*, la durata del processo è stata considerata "irragionevole" principalmente alla luce della particolare importanza dell'oggetto della controversia per il ricorrente. Infatti, il caso riguardava una richiesta di risarcimento del danno promosso, dinanzi alle corti francesi, da un soggetto affetto da AIDS a seguito di trasfusioni di sangue. Il ricorso alla Corte EDU veniva presentato dai genitori dell'individuo interessato, a seguito del suo decesso. La Corte EDU decideva che "ciò che era in gioco nel procedimento era di cruciale importanza per il ricorrente, tenuto conto della malattia incurabile di cui soffriva e della sua ridotta aspettativa di vita e richiedeva una diligenza eccezionale, nonostante il numero di cause pendenti - ma il tribunale amministrativo non ha utilizzato i suoi poteri di ordinare l'accelerazione del procedimento" (*X c. Francia*, § 47).

<sup>115</sup> [\*Fisanotti c. Italia\*](#), § 22.

Nel 2001 il ricorso in *Brusco c. Italia* veniva dichiarato inammissibile alla luce del nuovo rimedio offerto dalla legge Pinto. Infatti, constatando la permanenza del problema dell'eccessiva durata del processo anche dopo la riforma della Costituzione avvenuta con l. cost. 2/1999, il legislatore con la l. 89/2001 aveva introdotto un rimedio compensativo per le vittime di eccessiva durata del processo.

#### b. Le pronunce successive alla Legge Pinto

Dinanzi al fallimento dei rimedi Pinto, l'Italia si è ritrovata al centro di una nuova serie di ricorsi e relative sentenze di condanna della Corte EDU. Tra le più significative pronunce riguardanti gli stessi rimedi Pinto:

- 2006, *Scordino c. Italia (1)*: il caso, insieme ad altri 8 ricorsi simili, riguardava il risarcimento offerto dal rimedio Pinto, definito un importo irrisorio (*derisory amount*), e i lunghi tempi necessari per ottenere tale rimedio. La Corte (§ 233) sottolineava che il problema dell'eccessiva durata del processo in Italia persisteva e che la violazione era ancora presente. Di conseguenza, i ricorrenti non avevano nemmeno perso lo *status* di vittime rispetto al processo iniziale.
- 2010, *Gaglione e altri c. Italia*: la decisione riuniva 475 ricorsi ricevuti dalla Corte, c.d. ricorsi "Pinto su Pinto". La Corte rilevava un ritardo di almeno 19 mesi in 475 richieste di rimedio. La Corte EDU in questo caso sottolineava l'esistenza di un problema sistemico ex Articolo 46 CEDU.

#### c. Recenti casi riguardanti l'Italia e l'eccessiva durata del processo (2013-2023)

CASO	TRIBUNALI COINVOLTI	DURATA DEL PROCESSO	CRITERI APPLICATI DALLA CORTE EDU	PASSAGGI RILEVANTI DELLA DECISIONE	DECISIONE FINALE
Verrascina e altri c. Italia  28/07/2022	Tribunali di Modena, Napoli, S. Maria Capua Vetere, Benevento, Messina	Procedure varie, tra i 9 e i 24 anni	Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; "posta" in gioco.	/	Durata "irragionevole" e condanna dell'Italia

	(ramo civile)				
Petrella c. Italia 18/03/2021	Tribunale di Salerno  (ramo penale)	5 anni e 6 mesi solo per le indagini preliminari	Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.	Il periodo da considerare nell’ambito di un procedimento penale dal punto di vista della ragionevole durata del processo “inizia, per la persona che sostiene di essere stata lesa da un reato, nel momento in cui la stessa esercita uno dei diritti e delle facoltà che le sono espressamente riconosciuti dalla legge”	Durata “irragionevole” e condanna dell’Italia
Cipolletta c. Italia 11/01/2018	Tribunale di Macerata  (ramo civile)	25 anni e 6 mesi (procedura di liquidazione coatta amministrativa)	Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.  La Corte riconosce che il procedimento è stato particolarmente complesso.  Ciononostante, ritiene la durata ingiustificata.	“pur riconoscendo nella presente causa la complessità delle procedure in materia di fallimento, la Corte ritiene che la durata contestata sia eccessiva e non sia stata conforme all’esigenza del «termine ragionevole» ai sensi dell’articolo 6 § 1 della Convenzione” (par. 44)	Durata “irragionevole” e condanna dell’Italia

<p>Arnoldi Italia</p> <p>7/12/2017</p>	<p>c. Tribunale di Bergamo</p> <p>(ramo penale)</p>	<p>7 anni solo per le indagini preliminari</p>	<p>Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.</p> <p>La Corte riconosce che c’è stata inerzia da parte delle autorità.</p>	<p>“la Corte constata che, secondo i documenti forniti dalle parti, nel periodo sopra menzionato le autorità si sono limitate a interrogare gli imputati, i quali, per di più, hanno scelto di non rispondere. La ricorrente, da parte sua, ha richiesto tre volte la conclusione rapida del procedimento. Il Governo non ha fornito argomenti in grado di giustificare delle indagini preliminari di questa durata.” (parr. 51-52)</p>	<p>Durata “irragionevole” e condanna dell’Italia</p>
<p>Bozza Italia</p> <p>14/09/2017</p>	<p>c. Tribunale di Napoli</p> <p>(ramo civile)</p>	<p>Il procedimento si è svolto tra il 21 ottobre 1994 e il 27 marzo 1998 e poi, a partire dal 10 marzo 1999, per concludersi il 25 gennaio 2005.</p>	<p>Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.</p> <p>Trattandosi di valutazioni sul rimedio Pinto, la Corte richiama anche il principio in base al quale una amministrazione può avere bisogno di un certo lasso di tempo per procedere a un pagamento.</p>	<p>“ai fini del calcolo della durata del procedimento [...] quando un ricorrente è intervenuto nel procedimento nazionale unicamente in suo nome, il periodo da prendere in considerazione decorre a partire da tale data mentre, quando un ricorrente si costituisce parte alla controversia in qualità di erede, può lamentare tutta la durata del procedimento” (par. 32)</p>	<p>Durata “irragionevole” e condanna dell’Italia</p>

<p>Fasan e altri c. Italia</p> <p>13/03/2017</p>	<p>Commissione giurisdizional e per il personale della Camera dei deputati</p> <p>(ramo civile)</p>	<p>27 anni e 4 mesi</p>	<p>Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.</p> <p>La “posta” in gioco nella causa dinanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell’ipotesi in cui il suo valore sia modico o irrisorio.</p>	<p>“È evidente che un procedimento che si è protratto per circa ventisette anni e quattro mesi, per due gradi di giudizio, non può essere compatibile con il principio del termine ragionevole stabilito dall’articolo 6 § 1 della Convenzione. Nel valutare la gravità delle conseguenze di questo tipo di contestazione, la posta in gioco nella causa dinanzi ai giudici nazionali può essere determinante soltanto nell’ipotesi in cui il suo valore sia modico o irrisorio. La Corte ritiene che ciò non si verifichi nel caso di specie poiché la presente causa riguarda il diritto del lavoro e, in particolare, la contestazione da parte dei ricorrenti del loro inquadramento in una determinata categoria professionale” (par. 15)</p>	<p>Durata “irragionevole ” e condanna dell’Italia</p>
--	---	-----------------------------	---	--	---

<p>Olivieri e altri c. Italia</p> <p>22/02/2016</p>	<p>TAR Campania</p> <p>(ramo civile)</p>	<p>Più di 18 anni</p>	<p>Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.</p>	<p>“Quando un sistema giudiziario si rivela lacunoso rispetto all’esigenza derivante dall’articolo 6 § 1 della Convenzione per quanto riguarda il termine ragionevole, un ricorso che permetta di far accelerare il procedimento allo scopo di impedire che sopraggiunga una durata eccessiva costituisce la soluzione più efficace. Un tale ricorso presenta un vantaggio innegabile rispetto a un ricorso unicamente risarcitorio in quanto permette di accelerare la decisione del giudice interessato. Esso evita anche di dover constatare l’avvicinarsi di violazioni per lo stesso procedimento e non si limita ad agire a posteriori come nel caso del ricorso risarcitorio” (par. 45)</p>	<p>Durata “irragionevole ” e condanna dell’Italia</p>
<p>Panetta c. Italia</p> <p>15/07/2014</p>	<p>Corte d’appello di Reggio Calabria</p> <p>(ramo civile)</p>	<p>13 anni e 11 mesi</p>	<p>La Corte ritiene che il carattere ragionevole della durata di un procedimento si valuti in funzione delle circostanze particolari della causa.</p>	<p>/</p>	<p>Durata “irragionevole ” e condanna dell’Italia</p>



<p>Francesco Quattrone c. Italia</p> <p>26/11/2013</p>	<p>Tribunale di Reggio Calabria</p> <p>(ramo penale)</p>	<p>Durata dei procedimenti Pinto: 5 anni e 7 mesi e 2 anni e 6 mesi per due gradi di giudizio.</p> <p>I procedimenti principali, invece, erano durati più di 10 anni</p>	<p>Criterio in caso di disponibilità dei rimedi Pinto:</p> <p>“nulla indica che la legge Pinto non costituisca una via di ricorso da esaurire al fine di porre rimedio alla durata irragionevole del procedimento relativo all’ingiusta detenzione. D’altronde, il ricorrente non ha fornito elementi o citato circostanze particolari, che potessero condurre la Corte ad una diversa conclusione.”</p>	<p>“per due gradi di giudizio in linea di principio la durata di un procedimento «Pinto» non dovrebbe superare due anni, salvo circostanze eccezionali” (par. 33)</p> <p>“quando un ricorrente lamenta la durata eccessiva di un procedimento nazionale, è necessario che il medesimo abbia adito i giudici nazionali ai sensi della legge Pinto ai fini dell’articolo 35 § 1 della Convenzione” (par. 47)</p>	<p>Durata “irragionevole” e condanna dell’Italia solo per i rimedi Pinto</p>
<p>Giuseppe Romano c. Italia</p> <p>5/03/2013</p>	<p>Tribunale di Benevento</p> <p>(ramo civile)</p>	<p>16 anni e 1 mese</p>	<p>Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.</p>	<p>/</p>	<p>Durata “irragionevole” e condanna dell’Italia</p>
<p>Pacifico e altri c. Italia</p> <p>15/03/2013</p>	<p>Tribunale di Benevento</p> <p>(ramo civile)</p>	<p>Procedure varie, dai 7 ai 23 anni</p>	<p>Circostanze del caso; complessità, comportamento del richiedente e delle autorità competenti; “posta” in gioco.</p>	<p>/</p>	<p>Durata “irragionevole” e condanna dell’Italia</p>

<p>Armando Iannelli c. Italia</p> <p>12/02/2013</p>	<p>Tribunale di Benevento</p> <p>(ramo civile)</p>	<p>10 anni</p>	<p>La Corte usa sempre la stessa, breve, formulazione, astenendosi da un'analisi e una motivazione più complesse: "La Corte ha trattato più volte ricorsi aventi per oggetto questioni analoghe a quelle sollevate nel caso di specie, constatando una inosservanza dell'esigenza del «termine ragionevole», tenuto conto dei criteri stabiliti dalla sua giurisprudenza ben consolidata in materia (si veda, in primo luogo, Cocchiarella c. Italia, sopra citata). In assenza di elementi che possano condurre ad una conclusione diversa nella presente causa, la Corte ritiene di dovere constatare una violazione dell'articolo 6 § 1 della Convenzione" (par. 48)</p>	<p>/</p>	<p>Durata "irragionevole" e condanna dell'Italia</p>
---	--	----------------	---	----------	--

## 1.18. La previsione dell'impatto economico dei ritardi della giustizia civile

### Introduzione

In questa parte del lavoro, utilizzando i ritardi processuali registrati nei procedimenti civili<sup>116</sup> in essere presso i tribunali di Avellino e Benevento, interpretati come una funzione di costo collettivo che la comunità sostiene, si vuole fornire una metodologia quantitativa che miri a individuare un valore di ritardo sostenibile, inteso come il valore soglia che il ritardo non dovrà superare, così da evitare implicazioni negative sul sistema socioeconomico del territorio considerato.

La letteratura economica ha iniziato da alcuni anni a indagare sul nesso tra il funzionamento del sistema giudiziario e la crescita economica nel medio-lungo periodo, evidenziandone i possibili canali di trasmissione. Gli studi hanno riguardato principalmente i singoli paesi, mentre le analisi cross-countries sono meno numerose, anche per la relativa scarsità di dati comparabili, almeno fino al recente passato. Una serie di studi, tra cui anche alcuni condotti dalle principali istituzioni internazionali, quali la BM (ad es. durante la World Bank's annual Land and Poverty Conference del 2019), il FMI, l'OCSE, la BCE, hanno palesato come la difesa dei diritti di proprietà e il rispetto dei contratti incentivano il risparmio, gli investimenti, l'attività imprenditoriale e la sua capacità innovativa, gli investimenti diretti esteri (IDE). A tal riguardo, come è noto, North, premio Nobel per l'economia nel 1993, sostiene che a fondamento della prima rivoluzione industriale in Europa ci fu proprio il perfezionamento dei contratti di proprietà privata e la riduzione dei costi di transazione per la loro stipula, nonché un abbassamento delle spese bancarie, finanziarie, assicurative e accessorie in senso più ampio.

Recenti studi sul law enforcement, realizzati nell'ambito dell'economia del diritto, hanno messo in evidenza come elevati costi della giustizia e tempi lunghi di risoluzione delle controversie civili generino ogni anno alte perdite per l'economia, penalizzando la realtà produttive, sottraendo risorse e minando la competitività del sistema economico. Non a caso, infatti, nell'ambito dell'economia neoistituzionalista, De Soto ha individuato le cause del sottosviluppo di alcune aree geografiche proprio nell'arretratezza degli ordinamenti giuridici e nell'incertezza dei diritti di proprietà. Tra l'altro, il fatto che l'eccessiva durata dei procedimenti giudiziari civili comporti un danno economico per i soggetti interessati è implicito nel riconoscimento di un diritto al risarcimento per violazione del termine ragionevole delle cause civili (Legge Pinto).

---

<sup>116</sup> In base alla letteratura che ha studiato l'impatto della giustizia sull'economia, viene attenzionato soprattutto il ramo della giustizia civile, perché maggiormente impatta su competitività ed attrattività di un paese, in quanto in esso ricadono la maggior parte dei rapporti tra privati ed imprese.

Secondo Banca d'Italia (2011), il malfunzionamento della giustizia in Italia causa una perdita dell'1% del PIL; un più recente studio CER-EURES (2017) dal titolo "Giustizia civile, imprese e fornitori", le lentezze e inefficienze della giustizia costano all'Italia 2,5 punti percentuali di PIL. Inoltre, Confindustria ha stimato che tagliando del 10% la durata dei procedimenti giudiziari si avrebbe un aumento di circa lo 0,3% della dimensione media delle imprese.

Studi nazionali dimostrano come la durata eccessiva dei processi rappresenti un freno allo sviluppo economico e produca una riduzione della capacità attrattiva e competitiva del Paese. Le inefficienze legate al sistema giudiziario condizionano pesantemente l'economia del Paese, generando criticità che impattano negativamente sulle imprese e sui mercati e, di conseguenza, sulle possibilità di liberare il potenziale innovativo del Paese. Giusto per elencare alcune di queste negative conseguenze per il paese, gli eccessivi tempi e costi della giustizia italiana:

- scoraggiano gli investimenti nazionali ed esteri, sia relativi ad infrastrutture ed investimenti industriali che con riferimento agli investimenti in capitale umano;
- inibiscono la natalità delle imprese e ne rendono timorosa la crescita dimensionale, compromettendo la capacità degli imprenditori di operare in un clima di trasparenza e meritocrazia;
- contribuiscono al fallimento delle aziende a causa della mancanza di liquidità conseguente ai tempi troppo lunghi dell'enforcement dei contratti;
- danno adito alla "fuga di cervelli" e, al tempo stesso, frenano l'immigrazione di capitale umano qualificato.

A ciò si aggiunge l'ulteriore impatto mediatico negativo generato dalle classifiche internazionali che mettono a confronto l'efficienza della giustizia tra Paesi e nelle quali l'Italia registra, complessivamente, sempre performance considerate negative. Infatti, oltre ai costi quantificabili, si devono considerare anche altri effetti negativi non monetizzabili, legati all'instabilità ed all'incertezza che si genera a livello politico ed economico nel Paese. Ne costituiscono un esempio: la poca speranza nel futuro delle giovani generazioni, la diffusione della criminalità organizzata e una burocrazia sempre più opprimente e contorta.

L'inefficienza giudiziaria ha anche effetti "sociali" sulle famiglie, soprattutto per quanto riguarda l'accesso al mercato del credito, perché, nel momento in cui la lentezza nell'applicazione di sanzioni tempestive minaccia il rapporto tra debitore e creditore, favorendo l'assunzione di comportamenti opportunistici da parte del debitore, il creditore chiederà tassi di interesse più elevati o sarà propenso a concedere di meno.

Da un punto di vista funzionale, considereremo il benessere economico e sociale di un paese come variabile dipendente dagli indicatori di inefficienza della giustizia:

$$\text{Benessere socioeconomico} = f(\text{indicatori inefficienza giudiziaria})$$

dove il benessere socioeconomico verrà misurato in termini di valore aggiunto, ovvero attraverso alcuni indicatori sintetici che racchiudano gli specifici temi sui quali l'inefficienza genera negatività (come è il caso del tasso di disoccupazione, ad esempio).

Per quanto riguarda l'inefficienza giudiziaria, verrà considerato l'indicatore del *clearance rate*, definito prima a livello aggregato e, poi, per materia.

L'equazione, che ne consegue da un punto di vista statistico, verrà trattata con un modello di regressione lineare multiplo e consentirà di considerare l'effetto che il ritardo registrato per la singola materia produce sulle *performance* economiche e sociali del territorio.

La differenziazione per materia può permettere, così, l'individuazione di arretrato meritevole di essere smaltito prioritariamente, perché più "dannoso" per il sistema socio-economico.

L'obiettivo è, quindi, quello di fornire un'indicazione ai tribunali su come indirizzare in maniera efficiente le risorse da impiegare per l'ufficio per il processo, segnalando, nell'ambito del contenzioso civile, quelle materie che hanno un impatto significativamente negativo sui principali indicatori macroeconomici delle due province di Avellino e Benevento.

Questo obiettivo verrà raggiunto regredendo la seguente equazione:

$$Y = \beta_0 + \beta_1 X + U$$

partendo da dati campionari della Y e della X, laddove la Y è rappresentativo dei principali indicatori macroeconomici impiegati<sup>117</sup>, mentre la X è data dal CR, considerato prima nella sua afferenza delle controversie tra contenzioso ordinario, lavoro e volontaria giurisdizione, e, successivamente, analizzato secondo una classificazione per materia. Partendo da un'analisi ricognitiva dei principali lavori empirici che dimostrano le interconnessioni tra andamento della giustizia in un paese ed il proprio sistema economico e sociale, sono stati individuati i principali indicatori macroeconomici del territorio. specificando l'afferenza delle controversie tra contenzioso ordinario, materia di lavoro

Oltre a macroindicatori generali (valore aggiunto, reddito disponibile, import-export, occupazione e disoccupazione) si è pensato di utilizzare indicatori sulle dimensioni delle imprese in quanto uno studio pubblicato dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio sul "L'efficienza della giustizia civile la

---

<sup>117</sup> Nel caso relativo al Tribunale di Benevento, si specifica che per il calcolo degli indici di correlazione sono stati utilizzati i CR di detto Tribunale e i dati macroeconomici della medesima provincia, anche se la giurisdizione del Tribunale di Benevento coinvolge alcuni territori collocati nella provincia di Avellino, a seguito dell'incorporazione dell'ex Tribunale di Ariano Irpino. Sul piano metodologico, l'incidenza statistica dei dati macroeconomici dei comuni dell'avellinese sotto la giurisdizione del Tribunale di Benevento non è significativamente rilevante, in quanto trattasi di outliers; dunque, l'incidenza sul calcolo dell'indice di Pearson non è statisticamente significativo.

performance economica” (Focus n.5 del 22/07/2016) ha evidenziato che i sistemi giudiziari più efficienti sono associati a dimensioni maggiori delle imprese e che questo effetto è maggiore per le imprese a bassa intensità di capitale. Il fenomeno si spiega con il fatto che un sistema giudiziario più efficiente può contribuire a proteggere le attività patrimoniali immateriali, come la reputazione e il rapporto con la clientela. Secondo questo studio, “se la lunghezza media dei procedimenti si riducesse del 10 per cento, la dimensione media delle imprese italiane crescerebbe di circa il 2 per cento, ceteris paribus”. Inoltre, un tempestivo enforcement dei contratti favorisce la concorrenza, consentendo a nuove imprese, di entrare nei mercati e di avviare relazioni commerciali con nuovi clienti.

Ancora, uno studio italiano riguardante gli appalti pubblici (Coviello, D., L. Moretti, G. Spagnolo, e P. Vibonesi (2013), “Court Efficiency and Procurement Performance”, Marco Fanno Working Papers n. 163, Università di Padova), ha evidenziato che laddove l’inefficienza del sistema giudiziario è maggiore, gli appalti vengono concessi più frequentemente alle aziende più grandi (con servizi legali interni che limitano i costi da sostenere in caso di contenzioso) a discapito di quelle medie e piccole. Anche che i ritardi nell’esecuzione dei lavori pubblici, sono associati alla lunghezza dei procedimenti civili in quanto le imprese appaltatrici contano sulla lentezza dei processi per allungare i tempi di consegna (se ciò è per loro profittevole) prevedendo che le stazioni appaltanti siano meno incentivate a escutere la penale e a correre il rischio di intraprendere contenziosi, laddove i tribunali siano inefficienti. Anche il comportamento delle stazioni appaltanti si modifica in conseguenza dell’inefficienza dei tribunali. Infatti, la quota di compenso liquidata dopo la consegna è maggiore laddove la durata dei procedimenti è più elevata, al fine di aumentare il costo di inadempimento per l’impresa aggiudicatrice.

Infine, alcune analisi evidenziano che la qualità del sistema legale è un fattore determinante per attrarre investimenti dall’estero. In uno studio sui paesi appartenenti al Consiglio d’Europa (Lorenzani, D. e F. Lucidi (2014), “The Economic Impact of Civil Justice Reforms”, European economy, Economic Papers n. 530.) si valuta l’impatto dell’efficienza del sistema giudiziario su due variabili economiche: il tasso di natalità delle imprese e il flusso di investimenti esteri in entrata nel paese, giungendo alla conclusione che aumentando il grado di informatizzazione e introducendo incentivi alla riduzione del tasso di litigiosità, attraverso forme di Alternative Dispute Resolution (ADR) si hanno effetti positivi sugli investimenti esteri in entrata e sui tassi di natalità delle imprese. L’analisi di regressione verrà svolta sia a livello campionario, e quindi descrittivo, che a livello inferenziale, e quindi probabilistico, al fine di definire la linea di indirizzo da suggerire ai tribunali sulle criticità di impatto dei ritardi a livello economico.

Verrà utilizzato come valore soglia del costo sociale prodotto dai ritardi l’indice di Pearson [r]. Detto indice ha un valore che varia da -1 a +1. Se  $r=-1$  abbiamo una perfetta correlazione negativa tra Y e

X (aumenta X e si riduce Y); se  $r=+1$ , al contrario, esiste una perfetta correlazione positiva tra Y e X (aumenta X e aumenta Y). Ciò sta a significare che il valore soglia da noi impiegato, ragionando in valore assoluto è:

$$|R| > 0,5$$

Quanto più R in valore assoluto tende a 1, tanto più è forte la dipendenza di Y da X.

Il lavoro ad oggetto proseguirà come segue: il paragrafo 1.18.1. è dedicato all'analisi svolta rispetto alla Tribunale della provincia di Benevento; il paragrafo 1.18.2. sarà, invece, dedicato all'analisi svolta con riferimento alla provincia di Avellino; nel paragrafo 1.18.3., verranno presentate alcune considerazioni conclusive.

### 1.18.1. Analisi econometrica dell'impatto socioeconomico dei ritardi giudiziari in materia civile per la provincia di Benevento

Per l'analisi delle interrelazioni sono state considerati 2 blocchi di variabili:

- 1) il Clearance rate, che è stato calcolato con i dati provenienti dall'analisi quantitativa della ricognizione dell'arretrato civile per il Tribunale di Benevento (X);
- 2) Le variabili socioeconomiche territoriali, fornite in parte dalla CCIA di Benevento e per il resto dall'ultimo rapporto ISTAT pubblicato aggiornato a luglio 2023 (Y).

Il clearance rate restituisce la capacità degli uffici giudiziari di trattare i procedimenti giudiziari nel periodo di riferimento ed è il rapporto tra procedure definite e procedure iscritte nell'anno di riferimento ( $CR = \text{Definite} / \text{iscritte} * 100$ ). I valori superiori all'unità (oltre il 100%) indicano che i processi definiti sono superiori a quelli iscritti nel periodo e che, quindi, l'ufficio ha la capacità non solo di rimanere al passo con la domanda di servizi emersa nel periodo considerato, ma anche di ridurre l'arretrato. Al contrario, i valori inferiori ad uno indicano che il numero dei processi definiti è inferiore al numero dei processi iscritti, con conseguente aumento dei contenziosi pendenti. I dati provenienti dal Tribunale di Benevento sono stati esaminati quantitativamente e qualitativamente sia a livello aggregato specificando l'afferenza delle controversie tra contenzioso ordinario, lavoro e volontaria giurisdizione, e, successivamente, sia secondo una classificazione per materia. Nell'analisi delle correlazioni ciò ha significato un doppio livello di indagine che offre interessanti analisi sul peso che alcune specifiche materie assumono.

Per quanto concerne le variabili socioeconomiche territoriali, si è provveduto a raccogliere i dati relativi alle seguenti variabili:

- Valore aggiunto a prezzi base e correnti (in milioni di euro);
- Valore aggiunto procapite (in euro);



- Esportazioni (in milioni di euro);
- Importazioni (in milioni di euro);
- Saldo bilancia commerciale (in milioni di euro);
- Imprese iscritte al 31/12 dell'anno (in valore assoluto);
- Imprese cessate al 31/12 dell'anno (in valore assoluto);
- Imprese registrate al 31/12 dell'anno (in valore assoluto);
- Tasso di disoccupazione giovanile;
- Tasso di occupazione;
- Tasso di disoccupazione.

Le imprese della provincia di Benevento sono per il 59% ditte individuali e in ogni caso riconducibili alle dimensioni di Piccole e Medie Imprese, pertanto, si è ritenuto opportuno osservare la totalità di imprese in termini di natalità e mortalità per condurre l'analisi.

Da un punto di vista temporale sono stati recuperati i dati relativi alle annualità dal 2017 al 2022. Si sottolinea che con orizzonti temporali più brevi le correlazioni appaiono più significative e, invece, all'aumentare dei dati disponibili, il modello si rafforza su alcune variabili incrementandone il peso. Ciò potrebbe determinare valutazioni certamente più efficaci.

Nel presente studio sono state eseguite le correlazioni tra i succitati parametri ed è stato utilizzando come valore soglia del costo sociale prodotto dai ritardi l'indice di Pearson  $[r]$ , che ha un valore che varia da -1 a +1. Se  $r=-1$  abbiamo una perfetta correlazione negativa tra le variabili Y e X (aumenta X e si riduce Y); se  $r=+1$ , al contrario, esiste una perfetta correlazione positiva tra Y e X (aumenta X e aumenta Y). Abbiamo impiegato un valore soglia  $|R| > 0,5$  ed analizzato come la correlazione assume caratteri significativi. In generale, affermiamo che quanto più R in valore assoluto tende a 1, tanto più è forte la dipendenza di Y da X. Per un R inferiore a 0,5 assumiamo che manchi la correlazione e che, quindi, la scelta di incidere sui procedimenti che afferiscono a quelle specifiche materie non produce impatti socioeconomici rilevanti.

## RISULTATI

Dopo aver calcolato il CR totale del Tribunale di Benevento si è proceduto alla correlazione con gli indici socioeconomici precedentemente individuati.

Analizzando il clearance rate totale si evidenzia che al diminuire dell'arretrato (ossia, con valori del CR totale crescente) aumenti il valore aggiunto prodotto. La correlazione è talmente forte che se prendiamo in considerazione l'ultimo triennio (annualità 2020 - 2021 e 2022) l'r assume valori prossimi ad 1 ( $r=0,999416515$ ).

Parimenti è possibile affermare che, per le medesime annualità, le correlazioni con le esportazioni, le importazioni, il reddito disponibile, le imprese cessate e il tasso di disoccupazione sono altamente significative.

<b>Variabile socioeconomica</b>	<b>Correlazione tra la variabile socioeconomica e il clearance rate totale</b>
Valore aggiunto	0,999416515
Esportazioni	0,996014936
Importazioni	0,993354506
Reddito disponibile (val. assoluto)	0,886098732
Reddito disponibile (val. procapite)	0,980711
Imprese cessate al 31/12 dell'anno	0,961446971
Tasso di occupazione	0,990977016

Allungando a ritroso l'orizzonte temporale dal 2017 al 2022, appaiono "forti" le correlazioni relative a:

<b>Variabile socioeconomica</b>	<b>Correlazione tra la variabile socioeconomica e clearance rate totale</b>
Importazioni	0,886623496
Imprese registrate al 31/12 dell'anno	0,711452897
Tasso di occupazione	0,920576882

Riproducendo la stessa analisi per composizione del contenzioso civile, prendendo in considerazione le annualità dal 2017 al 2022, la correlazione è significativa per le seguenti variabili:

<b>Variabile socioeconomica</b>	<b>Contenzioso Ordinario</b>	<b>Contenzioso Lavoro</b>	<b>Volontaria Giurisdizione</b>
Valore aggiunto			
Valore aggiunto procapite	X		X
Esportazioni			
Importazioni	X		
Saldo Bilancia Commerciale			
Imprese iscritte al 31/12 dell'anno			
Imprese cessate al 31/12 dell'anno			
Imprese registrate al 31/12 dell'anno			

Tasso di disoccupazione giovanile	X
Tasso di occupazione	X
Tasso di disoccupazione	

Le variabili che non appaiono significative a livello aggregato spesso nascondono dei dati interessanti a livello di materia, pertanto, si è provveduto al calcolo delle correlazioni delle singole variabili socioeconomiche con il clearance rate per materia.

Il valore aggiunto, così come definito dall'ISTAT, rappresenta l'aggregato che consente di apprezzare la crescita del sistema economico in termini di nuovi beni e servizi messi a disposizione della comunità per impieghi finali. È la risultante della differenza tra il valore della produzione di beni e servizi conseguita dalle singole branche produttive ed il valore dei beni e servizi intermedi dalle stesse consumati. Il valore aggiunto è il **principale indicatore di salute di un sistema economico** ed rientra tra le variabili più importanti nelle decisioni di politica economica. Invero, tassi di crescita consistenti e costanti garantiscono elevati livelli di benessere e maggiori entrate fiscali.

Ad esempio, analizzando quali materie incidono maggiormente sul valore aggiunto, è possibile evidenziare una significativa correlazione all'interno del contenzioso ordinario nelle materie in "Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003" e in "Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)".

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto e clearance rate</b>
Agraria	0,595761
Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)	0,7874
Diritti reali - possesso - trascrizioni	0,6575
Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003	<u>0,9129</u>
Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda	0,5176
Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)	<u>0,8745</u>
Procedimento per convalida di sfratto	0,5386
Responsabilità extracontrattuale	0,7095

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto</b>
--------------------------------------	---

	<b>e clearance rate</b>
Assistenza obbligatoria	0,588515
Opposizione ordinanza ingiunzione	0,632605

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	0,738805
Giudice tutelare	0,612874
Successioni	0,663155

Il valore aggiunto procapite è l'indicatore generalmente utilizzato per esprimere il livello di ricchezza per abitante prodotto da un territorio in un determinato periodo. Nella presente analisi di correlazione con il clearance rate esso appare influenzato dalla gestione dei contenziosi in materia di "Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda" e di "Lavoro dipendente da privato".

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto procapite e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali in genere	0,513994
Cause in materia minorile	0,731033
Contratti e obbligazioni varie	0,605585
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	0,705423
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)	0,643876
Famiglia	0,719775
Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda	<u>0,765069</u>
Procedimenti cautelari ante causam (Istr. Preventiva)	0,709658

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto procapite e clearance rate</b>
Lavoro dipendente da privato	<u>0,823563</u>

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto procapite e clearance rate</b>
Successioni	0,608283

L'Istat definisce le esportazioni come tutti i beni (nazionali o nazionalizzati, nuovi o usati) che, a titolo oneroso o gratuito, escono dal territorio economico del Paese per essere destinati al resto del mondo. Rappresenta un dato molto importante per definire la capacità di un territorio a commercializzare le proprie produzioni all'estero.

Osservando i valori delle esportazioni in provincia di Benevento si evince che, rispetto all'anno precedente, nel 2022, il valore dell'export è cresciuto del 16% e i settori principali primariamente coinvolti sono legati ai prodotti alimentari, ai metalli e alle materie in gomma o plastiche.

Il risultato delle correlazioni citate ci sottolinea quanto il contenzioso giudiziario appare influente nelle materie di "Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso/Divisione)", "Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpretazione".

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra esportazioni e clearance rate</b>
Agraria	0,653076
Altri istituti e leggi speciali (Altri istituti cpc)	0,6754
Altri istituti e leggi speciali in genere	0,529062
Contratti e obbligazioni varie	0,517317
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso/Divisione)	<u>0,67202</u>
Procedimenti cautelari ante causam (Azioni a tutela della prop. e az. residuali)	0,625775

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra esportazione e clearance rate</b>
Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpret.	<u>0,771751</u>

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra esportazione e clearance rate</b>
Altri procedimenti camerale	0,584226

L'osservazione delle importazioni consente, invece, di evidenziare l'incapacità produttiva nella soddisfazione di alcuni bisogni e la conseguente necessità di ricorrere all'acquisto da altri territori. Si rilevano consistenti correlazioni tra importazioni e clearance rate nelle materie di "Altri istituti e leggi speciali in genere", "Contratti e obbligazioni varie" e "Altri procedimenti camerale". Non emerge alcuna correlazione significativa nel contenzioso sul Lavoro.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra importazioni e clearance rate</b>
Agraria	0,631428
Altri istituti e leggi speciali (Altri istituti cpc)	0,847818
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)	0,717526
Altri istituti e leggi speciali in genere	<u>0,900372</u>
Cause in materia minorile	0,750142
Contratti e obbligazioni varie	<u>0,890717</u>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)	0,729284
Contratti e obbligazioni varie (Contr. libro II)	0,620806
Famiglia	0,740397
Procedimenti cautelari ante causam (Azioni a tutela della prop. e az. residuali)	0,698184
Procedimenti cautelari ante causam (Sequestro)	0,868315
Procedimenti possessori	0,7217
Stato della persona e diritti della personalità	0,7958

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra importazione e clearance rate</b>
Altri procedimenti camerale	<u>0,878992</u>

Infine, sul saldo della bilancia commerciale si evidenziano correlazioni interessanti con il contenzioso in materia di “Procedimenti cautelari ante causam (Istr. Preventiva)” e “Rapporto di lavoro parasubordinato”.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra saldo bilancia commerciale e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)	0,79961
Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003	0,562518
Famiglia - Provvedimenti materia mantenimento (Famiglia)	0,740286
Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)	0,52917
Procedimenti cautelari ante causam (Istr. Preventiva)	<u>0,931287</u>
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	0,729882
Procedimento di ing. ante causam	0,898167

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra saldo bilancia commerciale e clearance rate</b>
Opposizione ordinanza ingiunzione	0,861188
Rapporto di lavoro parasubordinato	<u>0,984745</u>

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra saldo bilancia commerciale e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	0,692951
Diritto societario - ante riforma d.l.vo n. 5/2003	0,701018

Le imprese del Sannio rappresentano il 6,8% del totale regionale con un’incidenza maggiore delle ditte individuali pari al 59,3% del totale, mentre al pari dell’Irpinia è la quota di società di capitali pari al 29%, più bassa l’incidenza di società di persone pari al 7,7% e del 3,8% la percentuale di altre forme giuridiche. Quasi tutte le imprese presenti sono riconducibili alla categoria delle PMI, pertanto,



si è deciso di osservarle nella loro interezza per sottolineare l'impatto giudiziario sul criterio dimensionale.

Nella provincia di Benevento sono 6.553 unità locali, di queste il 66% sono riferite a società di capitali e il 9% a società di persone. Il 56% della totalità delle unità locali hanno sede nella stessa provincia e solo il 24% nella stessa regione. Il 37% delle unità locali si posizionano nel settore del commercio, seguito dal settore delle attività manifatturiere (16%).

Dall'analisi si denota che il numero di imprese iscritte alla Camera di Commercio al 31/12 è fortemente correlato alla gestione del contenzioso in materia di "Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)", "Assistenza Obbligatoria" e "Famiglia".

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra imprese iscritte e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado	0,760158
Diritti reali - possesso - trascrizioni	0,570841
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)	<u>0,808335</u>
Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)	0,672121
Procedimenti cautelari ante causam (Istr. Preventiva)	0,617651
Procedimenti cautelari davanti alla Corte di Appello	0,721389
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	0,671996
Procedimento di ing. ante causam	0,672235
Procedimento per convalida di sfratto	0,623707

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra imprese iscritte e clearance rate</b>
Assistenza obbligatoria	<u>0,764042</u>
Opposizione ordinanza ingiunzione	0,599419
Procedimenti cautelari ante causam	0,621568

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra imprese iscritte e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	0,675596
Famiglia	<u>0,812914</u>

Mentre il numero di imprese cessate è strettamente correlato al contenzioso in materia di “Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso/Divisione)”. Si evidenzia che non vi sono correlazioni significative tra il numero di imprese cessate e il clearance rate nella volontaria giurisdizione.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra imprese cessate e clearance rate</b>
Agraria	0,720513
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso/Divisione)	<u>0,876715</u>
Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003	0,577938
Famiglia - Provvedimenti materia mantenimento (Famiglia)	0,672609
Procedimenti cautelari ante causam (Azioni a tutela della prop. e az. residuali)	0,595188
Procedimento per convalida di sfratto	0,60831
Responsabilità extracontrattuale	0,731411

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra imprese cessate e clearance rate</b>
Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpret.	0,59955

Infine, il contenzioso in materia di “Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)” e “Cause in materia minorile” impatta in maniera significativa sul numero di imprese registrate.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra imprese registrate e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)	0,699219
Cause in materia minorile	<u>0,840995</u>

Contratti Bancari	0,6958
Contratti e obbligazioni varie	0,509446
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	<u>0,869139</u>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)	0,590634
Contratti e obbligazioni varie (Contr. libro II)	0,585604

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra imprese registrate e clearance rate</b>
Previdenza obbligatoria (Prestazione)	0,600959

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra imprese registrate e clearance rate</b>
Altri procedimenti camerale	0,50385

Spostando lo sguardo al mercato del lavoro, nel Sannio gli occupati sono circa 89 mila di cui 61% uomini e 39% donne. La struttura occupazionale delle imprese rivela una occupazione di natura dipendente per più del 70% degli addetti. L'unico comparto che registra una crescita del 9,5% è quello edile.

Il contenzioso in materia di "Procedimenti cautelari ante causam (Inibitoria)", quello in "Procedimenti speciali" e quello in "Famiglia" ha degli effetti significativi sul tasso di disoccupazione giovanile.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra tasso di disoccupazione giovanile e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado	0,667666
Procedimenti cautelari ante causam (Inibitoria)	<u>0,886369</u>
Procedimenti cautelari davanti alla Corte di Appello	0,525273
Procedimento di ing. ante causam	0,560305
Successioni	0,666624

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra tasso di disoccupazione giovanile e clearance rate</b>
Procedimenti speciali	<u>0,741362</u>
Pubblico impiego	0,534287

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tasso di disoccupazione giovanile e clearance rate</b>
Famiglia	<u>0,785020432</u>

Risultano molte le materie del contenzioso ordinario con una forte correlazione con il tasso di occupazione, ma particolarmente significativo è l'r delle materie: "Contratti e obbligazioni varie", "Procedimenti possessori", "Famiglia" e "Altri procedimenti camerati". Invece nessuna correlazione appare influente nelle materie del contezioso del lavoro.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra tasso di occupazione e clearance rate</b>
<b>Agraria</b>	0,615532
Altri istituti e leggi speciali (Altri istituti cpc)	0,686641
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)	0,744481
Altri istituti e leggi speciali in genere	0,871666
Cause in materia minorile	0,845113
Contratti e obbligazioni varie	<u>0,962996</u>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)	0,865969
Contratti e obbligazioni varie (Contr. libro II)	0,580474
Controversie di diritto amministrativo	0,683501
Famiglia	<u>0,940062</u>
Procedimenti cautelari ante causam (Azioni a tutela della prop. e az. residuali)	0,76447
Procedimenti cautelari ante causam (Sequestro)	0,84825
Procedimenti possessori	<u>0,947602</u>
Stato della persona e diritti della personalità	0,821119

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tasso di occupazione e clearance rate</b>
Altri procedimenti camerati	<u>0,845356</u>
Autorizzazioni processuali	0,754495

In provincia di Benevento nel 2022 si è verificato un netto calo della disoccupazione con un valore totale pari a 7,7% (nel 2021 era del 13,4%) addirittura inferiore a quello nazionale pari a l'8,2%.

Va aggiunto che non sempre il calo della disoccupazione indica un miglioramento assoluto del mercato del lavoro dal momento che sull'indicatore può incidere anche il fenomeno dello scoraggiamento che frena la ricerca attiva di lavoro, tenendo conto che il tasso di disoccupazione è dato dal rapporto tra chi cerca un lavoro ed il totale delle forze di lavoro.

Dall'analisi sul contenzioso giudiziario emerge che le materie "Procedimento di ing. ante causam", "Procedimenti cautelari in genere (Altri)", "Rapporto di lavoro parasubordinato" e "Famiglia" pesano in maniera significativa sul tasso di disoccupazione.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra Tasso di disoccupazione e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)	0,5617
Procedimenti cautelari ante causam (Istr. Preventiva)	0,859753
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	<u>0,910444</u>
Procedimento di ing. ante causam	<u>0,931543</u>

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra tasso di disoccupazione e clearance rate</b>
Opposizione ordinanza ingiunzione	0,580966
Procedimenti cautelari ante causam	0,657677
Pubblico impiego	0,592275
Rapporto di lavoro parasubordinato	<u>0,857447</u>

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tasso di disoccupazione e clearance rate</b>
--	--

Altri istituti e leggi speciali	0,588863
Famiglia	<u>0,798962</u>

Nelle tabelle di seguito si rappresenta la significatività della correlazione per singola variabile socioeconomica con le singole materie del contenzioso ordinario.

Materia Contenzioso Ordinario	Val aggiunto	V.A. Proc.	Export	Import	Saldo BC	Imprese iscritte	Imprese cessate	Imprese reg.	Tasso dis giov	Tasso di occup.	Tasso disoc.
Agraria	X		X	X			X			X	
Altri istituti e leggi speciali (Altri istituti cpc)			X	X						X	
Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)	X				X						X
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)				X				X		X	
Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado						X			X		
Altri istituti e leggi speciali in genere		X	X	X						X	
Cause in materia minorile		X		X				X		X	
Contratti Bancari								X			
Contratti e obbligazioni varie		X	X	X				X		X	
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)		X						X			
Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)				X				X		X	
Contratti e obbligazioni varie (Contr. libro II)				X				X		X	
Controversie di diritto amministrativo										X	
Diritti reali - possesso - trascrizioni	X					X					
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)						X					



Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso/Divisione)			X					X			
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)		X									
Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003	X					X					
Fallimento e procedure concorsuali											
Famiglia		X		X						X	

Materia Contenzioso Ordinario	Val aggiunto	V.A. Proc.	Export	Import	Saldo BC	Imprese iscritte	Imprese cessate	Imprese reg.	Tasso dis giov	Tasso di occup.	Tasso disoc.
	Famiglia - Provvedimenti materia mantenimento (Famiglia)					X		X			

Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda	X	X									
Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)	X				X	X					
Procedimenti cautelari ante causam (Azioni a tutela della prop. e az. residuali)			X	X			X			X	
Procedimenti cautelari ante causam (Inibitoria)								X			
Procedimenti cautelari ante causam (Istr. Preventiva)		X			X	X					X
Procedimenti cautelari ante causam (Sequestro)				X							
Procedimenti cautelari davanti alla Corte di Appello						X		X			
Procedimenti cautelari in genere (Altri)					X	X					X
Procedimenti possessori				X						X	
Procedimento di ing. ante causam					X	X					X
Procedimento per convalida di sfratto	X					X	X				
Responsabilità extracontrattuale	X						X				
Stato della persona e diritti della personalità				X						X	
Successioni								X			

Nella tabella di seguito si propone sinteticamente la significatività della correlazione per singola variabile socioeconomica con le singole materie del contenzioso lavoro:

<b>Materia Contenzioso Lavoro</b>	<b>Val aggiunto</b>	<b>V.A. Proc.</b>	<b>Export</b>	<b>Import</b>	<b>Saldo BC</b>	<b>Imprese iscritte</b>	<b>Imprese cessate</b>	<b>Imprese reg.</b>	<b>Tasso dis giov</b>	<b>Tasso di occup.</b>	<b>Tasso disoc.</b>
Assistenza obbligatoria	X					X					
Lavoro dipendente da privato		X									
Opposizione ordinanza ingiunzione	X				X	X					x
Previdenza obbligatoria (Prestazione)								X			

Procedimenti cautelari ante causam						X						x
Procedimenti speciali									X			
Pubblico impiego									X			x
Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpretazione			X				X					
Rapporto di lavoro parasubordinato					X							x

Nella tabella di seguito si propone sinteticamente la significatività della correlazione per singola variabile socioeconomica con le singole materie del contenzioso della volontaria giurisdizione:

<b>Materia Contenzioso Volontaria giurisdizione</b>	<b>Val. aggiunto</b>	<b>V.A. Proc.</b>	<b>Export</b>	<b>Import</b>	<b>Saldo BC</b>	<b>Imprese iscritte</b>	<b>Imprese cessate</b>	<b>Imprese reg.</b>	<b>Tasso dis giov</b>	<b>Tasso di occup.</b>	<b>Tasso disoc.</b>
Altri istituti e leggi speciali	X				X	X		X			X
Altri procedimenti camerali			X	X						X	
Autorizzazioni processuali										X	
Diritto societario - ante riforma d.l.vo n. 5/2003					X						
Famiglia						X			X		X
Giudice tutelare	X										
Successioni	X	X									

### 1.18.2. Analisi econometrica dell'impatto socioeconomico dei ritardi giudiziari in materia civile per la provincia di Avellino

La medesima analisi statistica condotta per i dati quantitativi del Tribunale di Benevento è stata replicata per il Tribunale di Avellino, dunque, i dati sono stati aggregati e trattati secondo l'afferenza delle controversie tra contenzioso ordinario, lavoro e volontaria giurisdizione, e, successivamente, attraverso una classificazione per materia.

Analogamente, e per rendere l'analisi facilmente confrontabile, è stato considerato il medesimo orizzonte temporale di osservazione e sono state esaminate le stesse variabili socioeconomiche territoriali.

Dall'analisi dei dati strutturali si evince che il numero delle imprese registrate al 31 dicembre 2022 in provincia di Avellino è pari a 42.935 ed esse rappresentano l'8,5% delle imprese campane. Per ciò che concerne la forma giuridica, si è osservato che il 57,5% circa delle imprese irpine sono ditte individuali, e in ogni caso quasi tutte riconducibili alle dimensioni di piccole e medie imprese. Anche in questo caso, nell'analisi si è ritenuto opportuno osservare la totalità di imprese in termini di natalità e mortalità.

### RISULTATI

Anche per Avellino, dopo aver calcolato il CR totale del Tribunale di si è proceduto alla correlazione con gli indici socioeconomici precedentemente individuati.

Analizzando il clearance rate totale si evidenzia che al diminuire dell'arretrato (ossia, con valori del CR totale crescente) aumenti il valore aggiunto prodotto. La correlazione è talmente forte che se prendiamo in considerazione l'ultimo triennio (annualità 2020- 2021 e 2022) l'r assume valori prossimi ad 1 ( $r = 0,984515886$ ).

Parimenti è possibile affermare che, per le medesime annualità, le correlazioni con le importazioni, le imprese cessate e il tasso di occupazione sono altamente significative.

<b>Variabile socioeconomica</b>	<b>Correlazione tra la variabile socioeconomica e il clearance rate totale</b>
Valore aggiunto	0,984515886
Esportazioni	0,898869694
Importazioni	0,979258606

Imprese cessate al 31/12 dell'anno	0,803269298
Tasso di occupazione	0,99888074

Allungando a ritroso l'orizzonte temporale dal 2017 al 2022, la correlazione con il tasso di occupazione resta quasi invariata ( $r=0,970618902$ ) e appaiono "forti" le correlazioni relative a:

<b>Variabile socioeconomica</b>	<b>Correlazione tra la variabile socioeconomica e il clearance rate totale</b>
Importazioni	0,719950353
Esportazioni	0,814642406
Imprese cessate al 31/12 dell'anno	0,806950549

Riproducendo la stessa analisi per composizione del contenzioso civile, prendendo in considerazione le annualità dal 2017 al 2022, la correlazione è significativa per le seguenti variabili:

<b>Variabile socioeconomica</b>	<b>Contenzioso Ordinario</b>	<b>Contenzioso Lavoro</b>	<b>Volontaria Giurisdizione</b>
Valore aggiunto	X		X
Valore aggiunto procapite			
Esportazioni			
Importazioni			
Saldo Bilancia Commerciale			
Imprese iscritte al 31/12 dell'anno			
Imprese cessate al 31/12 dell'anno			
Imprese registrate al 31/12 dell'anno			
Tasso di disoccupazione giovanile			X
Tasso di occupazione			
Tasso di disoccupazione	X		X

Anche per Avellino si è provveduto al calcolo delle correlazioni delle singole variabili socioeconomiche con il clearance rate per materia, al fine di indagare se ci siano correlazioni significative con specifiche materie nel contenzioso civile, individuando l'afferenza delle controversie tra contenzioso ordinario, lavoro e volontaria giurisdizione.

Il prodotto interno lordo in provincia di Avellino è pari a € 7.090,8 milioni e il PIL pro capite di € 17.670,65. Nella classificazione nazionale del valore aggiunto procapite la provincia di Avellino si colloca all'ottantaseiesimo posto.



Analizzando quali materie del contenzioso incidono maggiormente sul valore aggiunto, è stato possibile evidenziare una significativa correlazione tra i contenziosi nelle materie in “Altri istituti e leggi speciali” e “Procedimenti cautelari in genere”.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto e clearance rate</b>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	0,67284
Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)	0,598249
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	<u>0,7269</u>
Procedimenti possessori	0,5788

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto e clearance rate</b>
Lavoro dipendente da privato	0,657528
Procedimenti speciali	0,594395

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	<u>0,785016</u>
Famiglia	0,649695
Successioni	0,584164

il valore aggiunto procapite, invece, appare influenzato dalla gestione dei contenziosi in materia di “Procedimenti speciali” e “Lavoro dipendente da privato”.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto procapite e clearance rate</b>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	0,629599
Famiglia	0,51909
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	0,6885

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto procapite e clearance rate</b>
Lavoro dipendente da privato	<u>0,646942</u>

Procedimenti speciali	<u>0,9011783</u>
Pubblico impiego	0,569881

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra valore aggiunto procapite e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	0,637724
Famiglia	0,630296

Osservando i valori delle esportazioni in provincia di Avellino si evince che, rispetto all'anno precedente, nel 2022, il valore dell'export è cresciuto del 23,8% e i settori principali siano quelli dei metalli di base, prodotti alimentari e mezzi di trasporto.

Il risultato delle correlazioni citate sottolinea quanto le esportazioni siano correlate con il contenzioso giudiziario in molteplici materie e, in particolare, in "Procedimenti possessori", "Altri istituti e leggi speciali in genere" e "Fallimento e procedure concorsuali".

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra esportazioni e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)	0,741058
Altri istituti e leggi speciali in genere	<u>0,797888</u>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	0,587677
Cause in materia minorile	0,531531
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)	0,661449
Fallimento e procedure concorsuali	<u>0,771993</u>
Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)	0,604616
Procedimenti cautelari ante causam (Sequestro)	0,7695
Procedimenti possessori	<u>0,8289</u>

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra esportazione e clearance rate</b>
--------------------------------------	---

Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpret.	0,666576
Rapporto di lavoro parasubordinato	0,648982

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra esportazione e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	0,647041
Giudice tutelare	0,547914

Si rilevano consistenti correlazioni tra importazioni e clearance rate nelle materie di “Altri istituti e leggi speciali”, “Famiglia” e “Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)”.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra importazioni e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali in genere	0,653341
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	<u>0,775399</u>
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)	0,684629
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	0,6334
Procedimenti possessori	0,6123

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra esportazione e clearance rate</b>
Lavoro dipendente da privato	0,611085
Procedimenti speciali	0,726949
Pubblico impiego	0,629173
Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpret.	0,588223

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra importazione e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	<u>0,815722</u>
Famiglia	<u>0,810922</u>
Giudice tutelare	0,663301

Infine, sul saldo della bilancia commerciale si evidenziano correlazioni interessanti con il contenzioso in materia di “Successioni” e “Diritti reali - possesso – trascrizioni”. Non si riscontrano, invece, correlazioni con le materie del contenzioso lavoro e della volontaria giurisdizione.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra saldo bilancia commerciale e clearance rate</b>
Agraria	0,776826
Altri istituti e leggi speciali (Altri istituti cpc)	0,631888
Cause in materia minorile	0,62035
Diritti reali - possesso – trascrizioni	<u>0,840652</u>
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)	0,622892
Fallimento e procedure concorsuali	0,756076
Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)	0,717306
Responsabilità extracontrattuale	0,633577
Successioni	<u>0,944531</u>

Le imprese Iripine rappresentano l’8,5% del totale regionale con un’incidenza maggiore delle ditte individuali pari al 57,5% del totale, il 29% di società di capitali, il 10% di società di persone e il restante di altre forme giuridiche. Anche in questo caso, quasi tutte le imprese presenti sono riconducibili alla categoria delle PMI, pertanto si è deciso di osservarle nella loro interezza per sottolineare l’impatto giudiziario sul criterio dimensionale.

Se si analizzano i settori produttivi, il 38% delle unità locali si posizionano nel settore del commercio, seguito dal settore delle attività manifatturiere (19%).

Dall’analisi si denota che il numero di imprese iscritte alla Camera di Commercio al 31/12 è fortemente correlato alla gestione del contenzioso in “Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)” e “Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado”. Non si rileva, invece, alcuna correlazione significativa con le materie di Volontaria Giurisdizione.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra imprese iscritte e clearance rate</b>
---	---

Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)	<u>0,89596</u>
Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado	<u>0,882119</u>
Contratti e obbligazioni varie	0,716684
Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003	0,660876
Istituti di competenza esclusiva del giudice di pace	0,585829
Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda	0,751214

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra imprese iscritte e clearance rate</b>
Assistenza obbligatoria	0,71854

Il numero di imprese cessate è strettamente correlato al contenzioso in materia di “Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)” e “Giudice Tutelare”.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra imprese cessate e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)	0,776921
Altri istituti e leggi speciali in genere	<u>0,953891</u>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	0,592805
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)	<u>0,956662</u>

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra imprese cessate e clearance rate</b>
Pubblico impiego	0,877657
Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpret.	0,540568

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tra imprese cessate e clearance rate</b>
--	--

Altri istituti e leggi speciali	0,875524
Famiglia	0,886651
Giudice tutelare	0,942154

Infine, il contenzioso in materia di “Procedimento di ing. ante causam” e “Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)” impatta in maniera significativa sul numero di imprese registrate. Non si rileva, invece, alcuna correlazione significativa con le materie in ambito del contenzioso lavoro e della volontaria giurisdizione.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra imprese registrate e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)	<u>0,80611</u>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. libro II)	0,585376
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)	0,544785
Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda	0,6708
Procedimento di ing. ante causam	<u>0,904859</u>
Stato della persona e diritti della personalità	0,529452

Spostando lo sguardo al mercato del lavoro, in Provincia di Avellino gli occupati sono 143 mila, di cui 51,3% uomini e 31,6% donne, per un tasso di occupazione pari al 35,9 %.

La struttura occupazionale delle imprese rivela una occupazione di natura dipendente per circa il 73,5% degli addetti. La dinamica occupazionale riporta nel 2022 un saldo positivo rispetto all'anno precedente pari a +4,1%. Il settore del commercio che impiega il 21% degli addetti, registra una decrescita dell'1,2% rispetto all'anno precedente, mentre il comparto dei trasporti nel 2022 ha aumentato il proprio personale del 18,9%.

Il contenzioso in materia di “Contratti Bancari”, quello in “Successioni” e quello in “Famiglia” ha degli effetti significativi sul tasso di disoccupazione giovanile.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra tasso di disoccupazione giovanile e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado	0,5858
Contratti Bancari	0,725423

Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)	0,518285
--	----------

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra tasso di disoccupazione giovanile e clearance rate</b>
Pubblico impiego	0,690657

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tasso di disoccupazione giovanile e clearance rate</b>
Famiglia	<u>0,731016804</u>
Giudice tutelare	0,730645
Successioni	<u>0,77525</u>

Molte materie hanno una forte correlazione con il tasso di occupazione; in particolare, risulta significativo l'r delle seguenti materie:” Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)”, “Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)” e “Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpret”.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra tasso di occupazione e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)	<u>0,970191</u>
Altri istituti e leggi speciali in genere	0,713859
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	<u>0,939645</u>
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)	0,602282
Famiglia	0,676668
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	0,768187
Procedimento per convalida di sfratto	0,58737

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra tasso di occupazione e clearance rate</b>
Lavoro dipendente da privato	0,691855
Procedimenti cautelari ante causam	0,595742
Procedimenti speciali	0,761598



Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpret.	<u>0,959789</u>
Rapporto di lavoro parasubordinato	0,694656

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tasso di occupazione e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali	0,760263
Diritto societario - ante riforma d.l.vo n. 5/2003	0,663913

Con riferimento al tasso di disoccupazione, in Irpinia è pari nel 2022 al 14,0% senza particolari differenze tra maschi (14,1%) e femmine (13,9%). Resta ampio il divario tra i valori irpini e la media nazionale che registra un tasso pari a 8,2%.

Dall'analisi sul contenzioso giudiziario emerge che le materie "Controversie di diritto amministrativo", "Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado", Contratti Bancari" e "Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)" pesano in maniera significativa sul tasso di disoccupazione.

<b>Materia di Contenzioso Ordinario</b>	<b>Correlazione tra tasso di disoccupazione e clearance rate</b>
Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)	0,6748
Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado	<u>0,918068</u>
Contratti Bancari	<u>0,788582</u>
Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)	<u>0,752324</u>
Controversie di diritto amministrativo	<u>0,949751</u>
Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda	0,593388

<b>Materia di Contenzioso Lavoro</b>	<b>Correlazione tra tasso di disoccupazione e clearance rate</b>
Assistenza obbligatoria	0,547908604

<b>Materia di Contenzioso Volontaria Giurisdizione</b>	<b>Correlazione tasso di disoccupazione e clearance rate</b>
Successioni	0,724188

Nelle tabelle di seguito si rappresenta la significatività della correlazione per singola variabile socioeconomica con le singole materie del contenzioso ordinario.

Materia Contenzioso Ordinario	Val aggiunto	V.A. Proc.	Export	Import	Saldo BC	Imprese iscritte	Imprese cessate	Imprese reg.	Tasso dis giov	Tasso di occup.	Tasso disoc.
Agraria					X						
Altri istituti e leggi speciali (Altri istituti cpc)					X						
Altri istituti e leggi speciali (Libro III cpc)						X		X			X
Altri istituti e leggi speciali (Tutela dei diritti)			X				X			X	
Altri istituti e leggi speciali di competenza di CdA primo grado						X			X		X
Altri istituti e leggi speciali in genere			X	X			X			X	
Cause in materia minorile			X		X						
Contratti Bancari									X		X
Contratti e obbligazioni varie						X					
Contratti e obbligazioni varie (Contr. atipici)	X	X	X	X			X			X	
Contratti e obbligazioni varie (Contr. d'opera)	X										X
Contratti e obbligazioni varie (Contr. libro II)								X			
Controversie di diritto amministrativo											X
Diritti reali - possesso - trascrizioni					X						
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Altro)					X			X			

Diritti reali - possesso - trascrizioni (Possesso/Divisione)											
Diritti reali - possesso - trascrizioni (Tutela diritti)			X	X			X		X	X	
Diritto societario - procedimenti ante d.l.vo n. 5/2003						X					
Fallimento e procedure concorsuali			X		X						
Famiglia		X					X			X	

Materia Contenzioso Ordinario	Val aggiunto	V.A. Proc.	Export	Import	Saldo BC	Imprese iscritte	Imprese cessate	Imprese reg.	Tasso dis giov	Tasso di occup.	Tasso disoc.
Istituti di competenza esclusiva del giudice di pace						X					
Locazione e comodato di immobile urbano - affitto di azienda						X		X			X
Persone giuridiche e diritto societario (Persone giuridiche)			X		X						
Procedimenti cautelari ante causam (Azioni a tutela della prop. e az. residuali)											
Procedimenti cautelari ante causam (Inibitoria)											
Procedimenti cautelari ante causam (Istr. Preventiva)											
Procedimenti cautelari ante causam (Sequestro)			X								
Procedimenti cautelari davanti alla Corte di Appello											
Procedimenti cautelari in genere (Altri)	X	X		X						X	

Procedimenti possessori	X		X	X				X			
Procedimento di ing. ante causam									X		
Procedimento per convalida di sfratto										X	
Responsabilità extracontrattuale						X					
Stato della persona e diritti della personalità									X		
Successioni						X					

Nella tabella di seguito si propone sinteticamente la significatività della correlazione per singola variabile socioeconomica con le singole materie del contenzioso lavoro:

<b>Materia Contenzioso Lavoro</b>	<b>Val aggiunto</b>	<b>V.A. Proc.</b>	<b>Export</b>	<b>Import</b>	<b>Saldo BC</b>	<b>Imprese iscritte</b>	<b>Imprese cessate</b>	<b>Imprese reg.</b>	<b>Tasso dis giov</b>	<b>Tasso di occup.</b>	<b>Tasso disoc.</b>
Assistenza obbligatoria						X					X
Lavoro dipendente da privato	X	X		X						X	

Opposizione ordinanza ingiunzione											
Previdenza obbligatoria (Prestazione)											
Procedimenti cautelari ante causam										X	
Procedimenti speciali	X	X		X						X	
Pubblico impiego		X		X			X		X		
Pubblico impiego con pregiudiziale in materia di efficacia, validità o interpretazione			X	X			X			X	
Rapporto di lavoro parasubordinato			X							X	



Nella tabella di seguito si propone sinteticamente la significatività della correlazione per singola variabile socioeconomica con le singole materie della volontaria giurisdizione:

<b>Materia Contenzioso Volontaria giurisdizione</b>	<b>Val. aggiunto</b>	<b>V.A. Proc.</b>	<b>Export</b>	<b>Import</b>	<b>Saldo BC</b>	<b>Imprese iscritte</b>	<b>Imprese cessate</b>	<b>Imprese reg.</b>	<b>Tasso dis giov</b>	<b>Tasso di occup.</b>	<b>Tasso disoc.</b>
Altri istituti e leggi speciali	X	X	X	X			X			X	
Altri procedimenti camerali											
Autorizzazioni processuali											
Diritto societario - ante riforma d.l.vo n. 5/2003										X	
Famiglia	X	X		X			X		X		
Giudice tutelare			X	X			X		X		
Successioni	X								X		X

### 1.18.3. Conclusioni

L'obiettivo dell'analisi proposta è stato quello di fornire ai tribunali uno strumento di indirizzo utile per decidere l'attribuzione delle risorse inserenti agli uffici per il processo tra le diverse materie appartenenti alle controversie tra contenzioso ordinario, del lavoro e della volontaria giurisdizione, usando come parametro di riferimento quello dell'impatto negativo dei ritardi processuali, misurati attraverso il *clearance rate*, e i principali indicatori macroeconomici che definiscono lo stato di salute di un territorio. Nello specifico, tanto per il tribunale della provincia di Benevento (paragrafo 2) che per quello della provincia di Avellino (paragrafo 3), sono state eseguite le correlazioni tra il *clearance rate* (nel nostro modello la variabile X) totale e le variabili socioeconomiche (nel nostro modello la variabile dipendente Y), per poi passare, al calcolo delle correlazioni tra il *clearance rate* calcolato a livello di contenzioso ordinario, di contenzioso del lavoro e di volontaria giurisdizione, e le stesse variabili macroeconomiche, e, quindi, tra il *clearance rate* per materia afferenti al contenzioso ordinario, al contenzioso del lavoro e all'ordinaria giurisdizione, e ancora le stesse variabili socioeconomiche. L'uso di questo criterio che va dal generale al particolare è stato adottato perché, utilizzando come valore soglia del costo sociale prodotto dai ritardi l'indice di Pearson [R], il cui valore varia da -1 a +1, e impiegando quale valore soglia  $|R| > 0,5$ , è possibile affermare che quanto più R in valore assoluto tende a 1, tanto più è forte la dipendenza di Y da X; cosicché, per un R inferiore a 0,5 assumiamo che manchi la correlazione e che, quindi, la scelta di incidere sui procedimenti che afferiscono a quelle specifiche materie non produce impatti socioeconomici rilevanti. In questa maniera, per i tribunali di ambo le province di Benevento ed Avellino, è stato possibile definire i ritardi di quali materie impattino significativamente sugli indicatori socioeconomici, considerando queste materie quelle verso le quali investire al fine di ridurre i ritardi. Il criterio adottato è risultato importante, perché ha evidenziato l'esistenza di casi in cui potrebbe esistere un impatto debole o assente del *clearance rate* totale sulle variabili socioeconomiche, o del *clearance rate* per contenzioso ordinario, per contenzioso del lavoro e per volontaria giurisdizione, dovuto al fatto che l'effetto negativo del ritardo, pur esistendo, è spiazzato, e quindi non rilevato, dalle *performance* positive registrate dalle attività svolte dalla sezione considerata a livello generale, ovvero analizzata per contenzioso ordinario, del lavoro e della volontaria giurisdizione. Come mostrano le tabelle costruite per i tribunali delle due province di Benevento ed Avellino, anche a fronte di un risultato del genere, potrebbero emergere delle importanti criticità, passando al livello di dettaglio per materie, che i tribunali possono prendere in considerazione per meglio utilizzare le risorse investite negli uffici per il processo. Il criterio suggerito,

da adottare, è quello di definire una scala di priorità in termini di impatto negativo dei ritardi per materia sulle variabili socioeconomiche, considerando più urgenti quelle materie il cui  $|R|$  oltre ad essere 0,5 è anche prossimo all'unità e considerare, al contrario, meno urgenti quelle materie il cui  $|R|$  è prossimo allo 0,5. Va da sé che le materie rispetto alle quali il valore  $|R| < 0,5$  vanno al momento trascurate, ma, in ogni caso, sempre monitorate, perché potrebbero non incidere negativamente sulle *performance* socioeconomiche del territorio oggi, ma potrebbero farlo in futuro.

## Bibliografia

### **Sui criteri di pesatura dei procedimenti. v.**

S. BENKIN e M. FABRI, *Case weighting in European Judicial Systems*, CEPEJ 2020(9), Strasbourg, Council of Europe, <https://rm.coe.int/study-28-case-weighting-report-en/16809ede97>.

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

F. DEPASQUALE, *Case-weighting in European judicial systems. Strasbourg: Steering group of the Saturn Centre for judicial time management (Cepej-Saturn)*, Council of Europe, 2018, <https://rm.coe.int/cepej-Saturn-2017-7erev10e-case-weighting/16808ccb22>.

H. GRAMCKOW, *Estimating Staffing Needs in the Justice Sector*, World Bank, Washington DC.

M. FABRI, *Metodi per la pesatura dei procedimenti giudiziari in Europa*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it).

Dettaglio proposta ANM sui “Carichi di lavoro” dei magistrati italiani e Documento sui carichi esigibili, Progetto di lavoro approvato dal Cdc, 2023, in <https://www.associazionemagistrati.it/>.

Relazione finale del “Gruppo di lavoro per la individuazione degli standard medi di definizione dei procedimenti” della quarta commissione del CSM.

Tabelle di organizzazione Corte di Cassazione, triennio 2020-2022, pp. 27 e ss., [https://www.cortedicassazione.it/cassazioneresources/resources/cms/documents/Tabelle\\_di\\_organizzazione\\_triennio\\_2020-2022.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazioneresources/resources/cms/documents/Tabelle_di_organizzazione_triennio_2020-2022.pdf); tabelle di organizzazione Corte di Cassazione, triennio 2009-2011, [https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Tabella\\_di\\_organizzazione.pdf](https://www.cortedicassazione.it/cassazione-resources/resources/cms/documents/Tabella_di_organizzazione.pdf).

### **Sull'impatto economico dei ritardi della giustizia. v.**

M. ARSÌ, M.G. CORONAS e P. DE LUCA, *L'inefficienza della giustizia civile, conseguenze sull'economia. L'Italia da semplificare: III. Procedimenti amministrativi di interesse delle imprese*, Il Mulino, 1998.

K. H. BAE e V.K. GOYAL, *Creditor Rights, Enforcement, and Bank Loans*, in *Journal of Finance*, 64(2), 2009.

BANCA D'ITALIA (2011), *Considerazioni finali*, Roma, 31 maggio 2011.

CER-EURES, “*Giustizia civile, imprese e fornitori*, 2017.

D. COVIELLO, L. MORETTI, G. SPAGNOLO, E P. VIBONESI, Court Efficiency and Procurement Performance”, Marco Fanno Working Papers n. 163, Università di Padova, 2016.

G. D’ANNA, *Impatto delle disfunzioni del processo civile sul sistema finanziario ed economico*, FrancoAngeli, 2011.

H. DE SOTO, *The mystery of capital: why capitalism triumphs in the West and fails everywhere else*, New York, Basic Books, 2000.

D. FABBRI, Law Enforcement and Firm Financing: Theory and Evidence, in *Journal of the European Economic Association*, 8(4), 2010.

M. GARCÍA-POSADA E J.S. MORA-SANGUINETTI, Firm Size and Judicial Efficacy: Evidence for the new civil procedures in Spain, *Documentos de Trabajo* 1303, Banco de España, 2013.

S. GIACOMELLI e C. MENON (2013), Firm Size and Judicial Efficiency in Italy: Evidence from the Neighbour’s Tribunal, *Temi di discussione* n. 898, Banca d’Italia, 2013.

L. GUISO, P. SAPIENZA e L. ZINGALES (2004), The Role of Social Capital in Financial Development, in *The American Economic Review*, 94(3), 2003.

ISTAT, *Ritardi della giustizia civile e ricadute sul sistema economico Costi della giustizia civile rilevanti per il sistema delle attività produttive*, 2006.

ISTAT, *Rapporto BES 2022: il benessere equo e sostenibile in Italia*, 2023.

T. JAPPELLI, M. PAGANO e M. BIANCO, Courts and Banks: Effects of Judicial Enforcement on Credit Markets, in *Journal of Money Credit and Banking*, 37(2), 2005.

B. KUMAR, R. RAJAN e L. ZINGALES (2001), What Determines Firm’s Size, NBER Working Paper n. 7208, 2001.

L. LAEVEN e C. WOODRUFF, The Quality of the Legal System, Firm Ownership and Firm Size, in *The Review of Economics and Statistics*, 89, 2007.

D. LORENZANI e F. LUCIDI, The Economic Impact of Civil Justice Reforms, *European economy*, *Economic Papers* n. 530, 2014.

D. MASCIANDARO, *La giustizia civile è efficiente? Costi ed effetti per il mercato del credito, le famiglie e le imprese*, Bancaria Editrice, 2001.

MINISTERO DELL’ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Relazione sugli indicatori di benessere equo e sostenibile*, 2023.

D.C. NORTH, Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, 1990.

OCSE, *Giustizia civile: come promuoverne l'efficienza?*, OECD Economics Department Policy Note N. 18, 2013.

OCSE, *What Makes Civil Justice Effective?*, OECD Economics Department Policy Notes, N. 05.

OCSE, *The Economics of Civil Justice. New Cross-country Data and Empirics*”, OECD Economics Department Working Papers N. 1060, 2013.

F. PADRINI, D. GUERRERA, D. MALVOLTI, *La congestione della giustizia civile in Italia: cause ed implicazioni per il sistema economico*, Note Tematiche del MEF, n. 8, 2009.

J. QIAN e P. STRAHAN (2007), “How Law and Institutions Shape Financial Contracts: The Case of Bank Loans”, *Journal of Finance*, 62(6).

M. TARUFFO, *La giustizia civile*, in [www.treccani.it](http://www.treccani.it), 2012.

UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, (a cura di L. LANDI e C. POLLASTRI), Focus tematico n. 5, 22 luglio 2016.

## **PARTE 2**

### **Analisi comparatistica delle differenti mansioni attribuite agli assistenti giudiziari e alle figure riconducibili all'UPP nel contesto giuridico europeo\***

\* Hanno contribuito alla stesura della Parte 2: Giovanna Pennacchio – Antonio Ruggiero.



## 2.1. Quadro d'insieme

La ricerca di una figura di ausilio al magistrato, soprattutto nell'attività di ricerca giurisprudenziale e di adempimenti connessi alla fase decisoria, non è nuova al diritto europeo.

A tal riguardo, è ben noto che, nel periodo immediatamente precedente l'attuazione del programma *Next Generation EU* – dal 2020 si inseriscono i singoli PNRR –, è stato condotto, a livello europeo, uno studio finalizzato proprio a verificare lo stato dell'arte nell'ambito di diversi sistemi giudiziari e, conseguentemente, a stabilire la relazione tra efficienza del sistema e istituzione di uno staff a supporto del magistrato.

Detto studio, condotto nell'anno 2019 dal Consiglio Consultivo dei giudici europei attraverso la sottoposizione agli Stati membri di un questionario, è stato poi tradotto in un documento, il **Parere n. 22 del 7 novembre 2019** (dal titolo "*Il ruolo degli assistenti giudiziari*"), che ha consentito di "fotografare" la situazione antecedente l'adozione dei piani nazionali di ripresa e resilienza.

Il *focus* dell'indagine è stato indirizzato all'analisi non già delle diverse figure che, a vario titolo, collaborano con i magistrati, bensì a quella specifica figura che, all'epoca, poteva essere assimilata all'addetto all'ufficio del processo. I principali punti di attenzione: presenza della figura dell'assistente giudiziario, mansioni svolte, tipo di impiego e rapporto con i magistrati. Le risultanze del questionario testé citato sono di seguito riportate in uno schema riepilogativo<sup>118</sup>:

QUESITO / PAESE EUROPEO	IMPIEGO ASSISTENTI GIUDIZIARI	COMPETENZE E ATTIVITÀ	RAPPORTO CON I MAGISTRATI	POTERI DECISIONALI	RAPPORTO DI IMPIEGO
ANDORRA	Gli A.G. sono impiegati soltanto nelle corti amministrative	Attività di tipo prevalentemente amministrativo	<i>One to one</i> con il singolo magistrato o collegio	Nessuno	Funzionari - l'impiego non è propedeutico all'accesso alla magistratura, ma il 60% circa dei magistrati è stato in precedenza A.G.

<sup>118</sup> Il questionario ha restituito un quadro molto variegato dell'impiego delle figure assimilabili a quella dell'assistente giudiziario, sia sotto il profilo della tipologia e durata dell'impiego, sia dal punto di vista delle mansioni assegnate. Tuttavia, non può trascurarsi l'eterogeneità della metodologia applicata dai singoli Paesi nella compilazione del questionario stesso, che va tenuta in considerazione anche per la comprensione dello schema riepilogativo. La diversa metodologia adottata, infatti, ha inciso fortemente sulle risultanze del questionario, attesa la maggiore o minore specificità delle risposte fornite. Dallo studio delle risultanze emerge la crescente esigenza di individuare alcune figure in grado di fornire un supporto al giudice, soprattutto nella fase di ricerca giurisprudenziale e della razionalizzazione degli elementi di fatto concernenti il singolo caso da decidere, tale da consentire al magistrato di avere a disposizione tutti gli elementi, di fatto e di diritto, sulla base dei quali assumere la decisione. Difatti, salvo esperienze particolari, la fase decisionale è sempre attribuita, in un'ottica di terzietà e imparzialità, al magistrato.

AUSTRIA	Non è prevista la figura dell'A.G., ma è previsto un periodo di tirocinio per gli studenti che intendo-no accedere alla carriera di giudice, avvocato o notaio, per un periodo di 7 mesi	Attività di ricerca, redazione di relazioni nonché attività di tipo amministrativo	Gli stessi magistrati scelgono il modello da applicare	Nessuno	Tirocinanti
AZERBAIJAN	È prevista la partecipazione di "civil servants" all'amministrazione della giustizia in conformità con la legge sul "Civil Service"	Attività di ricerca, relazione, consultazione della banca dati nazionale, ricerca delle norme applicabili al singolo caso	Gli stessi magistrati scelgono il modello da applicare	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato il cui compenso varia a seconda del lavoro svolto.
BELGIO	Non è prevista la figura dell'A.G., ma soltanto quella del cancelliere ( <i>greffe</i> ). Una figura assimilabile all'A.G. è quella del <i>référéndaire</i> , istituita nel '97 per la corte suprema e nel '99 per le altre corti	I <i>référéndaires</i> aiutano il magistrato, secondo le sue indicazioni, non solo attraverso l'attività di ricerca ma anche formulando delle proposte di decisione e redigendo una bozza di provvedimento	Non è previsto un modello unico, ma ogni Tribunale organizza il proprio personale	Nessuno	Nel 2019 i <i>référéndaires</i> in Belgio erano 66, distribuiti tra le varie corti. Sono considerati funzionari e vengono nominati dal re. L'esercizio della funzione di <i>référéndaire</i> per 5 anni consente di accedere alla carriera di giudice, previo superamento di un esame di abilitazione.
BOSNIA	Gli A.G. sono impiegati solo nelle corti superiori	Attività di ricerca e di verbalizzazione nel corso della trattazione della causa	Pool per l'intera corte	Nessuno	Funzionari a tempo indeterminato L'esercizio della funzione è titolo di preferenza per accedere alla funzione di magistrato o PM.
BULGARIA	Gli A.G. sono impiegati solo nelle corti superiori e presso le corti di giustizia amministrativa	Attività di ricerca, relazione, redazione di bozze	Non è stata fornita alcuna indicazione	Nessuno	Funzionari (non è previsto un termine di durata dell'incarico)
CROAZIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di assistenza al magistrato in relazione al singolo caso assegnato, con possibilità di redigere le bozze dei provvedimenti	Organizzazione e demandata alle singole corti, ma in via generale viene applicato il modello <i>one to one</i>	Nessuno	Impiegati (non è previsto un termine di durata dell'impiego) Lo status degli A.G. è regolato dalle norme sull'ordinamento giudiziario.

CIPRO	Nelle corti superiori alcuni avvocati "fuori servizio" vengono applicati come <i>legal officers</i>	Attività di ricerca giurisprudenziale, massimizzazione delle sentenze, redazione relazioni	<i>One to one</i>	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato.
REPUBBLICA CECA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Redazione di bozze di provvedimenti	Non è stata fornita alcuna indicazione	Non è stata fornita alcuna indicazione	Non è stata fornita alcuna indicazione
SLOVENIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Gli A.G. svolgono tutta l'attività non decisionale, così da consentire al giudice di concentrarsi sulla decisione	<i>Panel</i>	Nessuno	Impiegati, ma solo per un breve periodo, poiché l'ufficio è considerato come un periodo di formazione.
SVEZIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti ma per un tempo breve	Attività di ricerca e redazione di bozze di provvedimenti	<i>Panel</i>	Possibilità di decidere in autonomia i casi più semplici	Impiegati
DANIMARCA	Gli A.G. sono impiegati solo innanzi la corte suprema per la durata di due o tre anni	Attività di ricerca, anche statistica, organizzazione di documenti	<i>Pool</i> per l'intera corte	Nessuno	Non è stata fornita alcuna indicazione
FINLANDIA	Gli A.G. sono impiegati nelle corti superiori per il periodo di un anno o sei mesi	Attività di ricerca e collaborazione con i giudici, con possibilità di manifestare la propria opinione sulla decisione	<i>Pool</i> per l'intera corte	Nessuno	Non è stata fornita alcuna indicazione
FRANCIA	In Francia gli A.G. si distinguono in due categorie: - <i>juristes assistants</i> - <i>assistants de justice</i> in senso stretto	I primi sono veri e propri ausiliari tecnici del giudice, mentre i secondi sono dei tirocinanti che svolgono lavoro preparatorio rispetto alle decisioni del giudice anche mediante predisposizione di una bozza di provvedimento	Non è previsto un modello specifico	Nessuno	Impiegati. La carriera di <i>juriste assistant</i> dura 3 anni, rinnovabili una volta, mentre il contratto degli <i>assistants de justice</i> è di 2 anni, rinnovabile 2 volte.

GEORGIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti e in tutti i gradi di giurisdizione	Attività di ricerca e redazione di bozze di provvedimenti e relazioni	One to one rispetto al singolo magistrato o collegio	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato. L'espletamento della funzione è canale preferenziale per la carriera di avvocato, PM o giudice
GERMANIA	Gli A.G. sono impiegati presso la corte costituzionale e le corti federali	Presso la corte costituzionale, gli A.G. sono avvocati o accademici che collaborano per un periodo compreso tra 2 e 5 anni. Presso le corti federali, il periodo è di 3-4 anni e gli A.G. svolgono funzioni di ricerca e redazione di parti del provvedimento	Panel	Svolgono alcune specifiche funzioni giurisdizionali	Impiegati a tempo determinato. Non è stata fornita, però, alcuna indicazione sulla durata del contratto
ISLANDA	Gli A.G. sono impiegati solo presso la corte suprema e presso le due principali corti di appello	Attività di ricerca, relazione, redazione di bozze, ricerca dei precedenti	Pool per l'intera corte	Nessuno	Impiegati. Non è previsto un termine di durata del contratto, ma solitamente la funzione viene esercitata per un breve periodo di formazione
IRLANDA	La figura dell'A.G. è stata istituita con il <i>Financial Measures in the Public Interest Amendment Act</i> del 2011	Attività di ricerca e relazione	Non è stata fornita alcuna indicazione	Nessuno	Impiegati a tempo determinato per un periodo di tre anni
ITALIA	L'Italia ha partecipato al questionario, ma le risposte ai quesiti posti sono state fornite con riferimento alle figure del Giudice di Pace e dei tirocinanti ex art. 73 D.L. 69/13, in ragione della struttura dell'ufficio per il processo ante PNRR				
LETTONIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di ricerca e redazione di bozze	One to one	Nessuno	Impiegati
ROMANIA	In Romania è prevista la figura del <i>court clerk</i> e quella dell'assistente-magistrato. Quest'ultima figura è quella assimilabile all'A.G. ed è prevista per le corti superiori	Gli assistenti magistrati partecipano attivamente alla fase della deliberazione e decisione	Panel	Partecipano alla decisione	Non è stata fornita alcuna indicazione
SVIZZERA	In Svizzera è prevista la figura degli A.G., ma ci sono molte differenze a seconda del cantone di riferimento	Gli A.G. hanno una elevata autonomia nella gestione dei casi e presso la corte	Non è stata fornita alcuna indicazione	Partecipano alla decisione	Impiegati che, di solito, lasciano l'incarico dopo circa 3/4 anni per intraprendere la carriera di giudice o avvocato

		suprema federale possono esprimere la loro opinione nella fase di decisione			
LITUANIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Gli A.G. non svolgono attività di ricerca ma attività di relazione e redazione delle bozze di provvedimento	One to one in via generale, mentre in corte di appello sono applicati 3 assistenti per ogni coppia di giudici	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato
LUSSEMBURGO	Solo nell'anno 2018 è stata prevista la figura del <i>référéndaire</i> presso le corti superiori e di appello	Attività di ricerca	Al momento del questionario sono in servizio solo due <i>référéndaires</i> per circa 40 magistrati della corte suprema	Nessuno	Impiegati. Non è stata fornita alcuna indicazione sulla tipologia e durata del contratto
MALTA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti e in tutti i gradi di giurisdizione	Attività di ricerca e redazione di note e relazioni, nonché bozze di provvedimento da sottoporre alla firma del giudice	One to one	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato. È richiesta una pregressa esperienza come avvocato pari a 4 anni
MOLDAVIA	La figura dell'A.G. è stata prevista nell'agosto del 2012	Attività di ricerca e redazione di bozze, studio dei documenti del fascicolo e partecipazione a gruppi di lavoro, nonché attività di preparazione dei file (anonimizzazione) prima della pubblicazione	One to one. Per la corte suprema sono previsti, invece, tre assistenti per ogni giudice	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato che vengono segnalati dal magistrato e con esperienza in ambito legale di almeno un anno. Sono previsti una prova scritta e un colloquio prima dell'assunzione.

PAESI BASSI	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di ricerca e relazione, confronto con il magistrato e redazione dei provvedimenti. La presenza degli A.G. è prevista anche nella fase di trattazione della causa, con possibilità di partecipare attivamente, anche formulando domande.	L'organizzazione è demandata alle singole corti	Nessuno	Impiegati a tempo indeterminato.
NORVEGIA	Impiegati nella corte suprema e nelle corti di appello, per un tempo pari a circa 2 anni (al massimo cinque anni)	Attività di ricerca e redazione di bozze di provvedimenti.	1/1 presso la corte suprema; 5/1 o 4/1 presso le corti di appello	Possibilità di decidere in autonomia i casi più semplici	Impiegati a tempo determinato.
POLONIA	Gli A.G. sono impiegati in tutte le corti	Attività di ricerca e redazione di relazioni, nonché veri e propri provvedimenti da discutere con il giudice	Ogni assistente opera individualmente e supporta due giudici	Nessuno	Impiegati. Non è previsto un termine, ma di solito il rapporto dura pochi anni, poiché gli A.G. assumono i ruoli di giudice o avvocato. L'esercizio della funzione di A.G. non dà alcun titolo di preferenza per accedere alla carriera

Benché il lavoro preparatorio al Parere n. 22 possa sembrare poco attuale, anche alla luce delle numerose riforme intraprese dagli Stati membri nell'ambito dei rispettivi piani di ripresa e resilienza, l'analisi dello stato dell'arte al 2019 risulta di estremo interesse e consente di svolgere alcune considerazioni a mo' di premessa all'analisi che seguirà:

1) l'**Italia** ha partecipato al questionario rilasciando informazioni in ordine alla sola posizione dei giudici onorari e dei tirocinanti;

2) la **Spagna** non ha fornito indicazioni in ordine alle figure che oggi possiamo inquadrare nell'ambito della *Oficina Judicial*, avendo fatto riferimento esclusivamente alla figura degli assistenti amministrativi;



3) i **Paesi nordici**, invece, seppure con le peculiarità legate anche ai diversi ordinamenti nazionali, ha rappresentato con grande favore l'attività espletata dai “*clerks*”, cui spesso viene anche affidata la possibilità di decidere in autonomia i casi di più semplici. Peraltro, tutti i Paesi nordici hanno confermato l'importanza della figura dell'assistente giudiziario in un'ottica di efficienza e qualità della giustizia. Solo in Norvegia, e soltanto per ciò che concerne la Corte Suprema, viene adottato il sistema *one to one*.

In definitiva, stando alle indicazioni fornite nell'ambito del questionario, l'esperienza dei Paesi nordici ben può essere comparata con quella del nuovo ufficio del processo, sia per ciò che concerne i sistemi adottati, sia per quanto riguarda le funzioni attribuite alla figura dell'addetto all'ufficio per il processo.

## 2.2. L'Impatto del PNRR Giustizia nei Singoli Ordinamenti

Come anticipato, il piano nazionale di ripresa e resilienza è stato adottato, in Italia, nell'ambito del progetto *Next Generation EU*, quale strumento temporaneo di ripresa e rilancio dell'economia europea, estremamente segnata dalle perdite causate dalla pandemia.

Il Next Generation EU è stato deliberato dal Consiglio europeo il 21 luglio 2020 sulla base dell'assunto per il quale “*La natura eccezionale della situazione economica e sociale dovuta alla crisi COVID-19 impone misure eccezionali a sostegno della ripresa e della resilienza delle economie degli Stati membri*”<sup>119</sup>.

Nell'ambito di tale progetto, viene data la possibilità agli Stati membri di presentare, entro il 31 dicembre 2023, i rispettivi piani nazionali per la ripresa e resilienza, onde beneficiare degli 800 miliardi di euro circa destinati a tal fine.

Il piano di ripresa e resilienza europeo si fonda su sei pilastri:

### **Transizione ecologica**

Gli obiettivi da conseguire: mobilità sostenibile, efficienza energetica e rinnovabili, adattamento ai cambiamenti climatici, economia circolare e biodiversità

### **Politiche per la prossima generazione**

Gli obiettivi da conseguire: migliorare l'accesso e la qualità dell'istruzione generale, professionale e superiore; rivolgere un'attenzione particolare all'istruzione digitale, all'educazione e cura della prima infanzia; sostenere l'occupazione giovanile

---

<sup>119</sup> Consiglio europeo, Conclusioni per la Riunione straordinaria del 17-21 luglio 2020, link: <https://www.consilium.europa.eu/media/45118/210720-euco-final-conclusions-it.pdf>



### **Crescita intelligente, sostenibile e inclusiva**

Gli obiettivi da conseguire: promuovere l'imprenditoria, la competitività e l'industrializzazione; migliorare il contesto imprenditoriale; promuovere la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione; sostenere le piccole e medie imprese

### **Transizione digitale**

Gli obiettivi da conseguire: promuovere la realizzazione di reti ad altissima capacità, la digitalizzazione dei servizi pubblici, dei processi governativi e delle imprese, specie le PMI; sviluppare competenze digitali essenziali e avanzate; sostenere la R&S nel campo del digitale e la diffusione delle tecnologie avanzate

### **Coesione sociale e territoriale**

Gli obiettivi da conseguire: migliorare le infrastrutture e i servizi sociali e territoriali, compresi i sistemi assistenziali e previdenziali, l'inclusione dei gruppi svantaggiati; sostenere l'occupazione e lo sviluppo delle competenze; creare posti di lavoro stabili e di qualità

### **Salute e resilienza economica, sociale e istituzionale**

Gli obiettivi da conseguire: migliorare la resilienza, l'accessibilità e la qualità della sanità e dell'assistenza a lungo termine, comprese le misure per promuoverne la digitalizzazione; accrescere l'efficacia dei sistemi della pubblica amministrazione

Ebbene, l'implementazione della struttura degli uffici giudiziari, anche al fine di ridurre la durata dei procedimenti e assicurare una giustizia indipendente ed efficiente, è stata ricompresa all'interno dell'ultimo pilastro (sottocategoria "*rule of law*").

A livello europeo, sono 13 i piani nazionali che hanno previsto ben 66 diverse misure volte a rafforzare e implementare l'efficienza, la qualità, e l'indipendenza dei rispettivi sistemi giudiziari<sup>120</sup>.

Un terzo di queste misure è stato destinato alla transizione digitale dei sistemi giudiziari; 10 misure sono state adottate per rafforzare la loro indipendenza; altre 10 per le infrastrutture giudiziarie; 5 sono state dirette a ridurre la durata dei processi e altre 5 a promuovere l'assunzione di nuove figure in ambito giudiziario; infine, tre misure sono state adottate per riorganizzare la mappa giudiziaria nazionale e rafforzare il rapporto tra corti e territorio.

I cinque Paesi che hanno previsto misure volte a ridurre la durata dei procedimenti sono stati: Italia, Spagna, Portogallo, Croazia e Cipro. Di questi, il Portogallo è stato il primo Paese a presentare il proprio piano. L'Italia, invece, è stato il Paese che ha esplicitamente fatto riferimento alla necessità di istituire e

---

<sup>120</sup> Commissione europea, *Recovery and resilience scoreboard. Thematic analysis. Rule of law*, aprile 2022.

implementare le strutture a supporto dei magistrati, onde combattere l'arretrato e garantire una migliore qualità della giustizia<sup>121</sup>.

Come, infatti, riconosciuto nella Relazione sullo stato del diritto in Europa del luglio 2023<sup>122</sup>, *“affinché l'intero sistema giudiziario europeo funzioni correttamente, sono indispensabili risorse adeguate, compresi i necessari investimenti in infrastrutture fisiche e tecniche, e personale qualificato, preparato e adeguatamente retribuito. Diversi Stati membri hanno riconosciuto quest'aspetto stanziando risorse aggiuntive per rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza”*. In particolare, a seguito delle raccomandazioni della Commissione europea, e grazie all'apporto economico fornito dai singoli piani di ripresa e resilienza, all'attualità diversi Stati membri sono stati in grado approntare misure positive ai rispettivi sistemi. In particolare:

- in **Spagna** il numero totale di giudici è aumentato e sono in fase di adozione misure per affrontare le difficoltà relative alla disponibilità di risorse per il sistema giudiziario;

- in **Francia** le risorse umane e finanziarie assegnate al sistema giudiziario sono nuovamente aumentate in modo significativo e sono in corso iniziative per rispondere ulteriormente alle esigenze attuali;

- in **Finlandia** le risorse per il sistema giudiziario sono aumentate, ma la relazione del governo sull'amministrazione della giustizia ha rilevato che permangono carenze;

- in **Portogallo** sono in corso iniziative per garantire risorse umane sufficienti al sistema giudiziario, sebbene persistano preoccupazioni in merito alla penuria di personale amministrativo;

- in numerosi Stati membri (v. Paesi dell'Est Europa, Germania, Austria e Italia) sono state assunte numerose iniziative volte a migliorare la digitalizzazione del sistema giustizia, soprattutto nell'ambito civile;

- diversi Paesi europei hanno riconosciuto l'esigenza di migliorare la qualità e l'efficienza della giustizia, investendo in infrastrutture fisiche e tecniche e adottando misure volte all'assunzione di personale qualificato, preparato e adeguatamente retribuito, anche attraverso lo stanziamento di risorse aggiuntive per rafforzare la resilienza dei sistemi giudiziari nei piani nazionali per la ripresa e la resilienza. Tuttavia, la Commissione europea ha ricordato che: *“A Malta, a Cipro e in Grecia l'aumento delle risorse per il sistema giudiziario e le altre misure adottate non hanno ancora portato a una*

---

<sup>121</sup> Le notizie riportate sono state estrapolate attraverso la consultazione delle periodiche Relazioni sullo stato del diritto in Europa, annualmente predisposte dai singoli Stati membri su indicazione della Commissione Europea, in ordine all'impatto che i fondi di Piani nazionali di ripresa e resilienza hanno avuto sul sistema giustizia e, in particolar modo, sul contrasto all'arretrato.

<sup>122</sup> Consultabile al seguente indirizzo: [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC\\_1&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:f3880d7f-1c13-11ee-806b-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF).

riduzione della durata dei procedimenti e l'arretrato giudiziario rimane un problema serio. In **Croazia** il sistema giudiziario ha ulteriormente ampliato gli strumenti di comunicazione elettronica e ridotto l'arretrato, ma permangono notevoli problemi di efficienza e qualità, dato l'aumento generale della durata dei processi. In **Italia** sono stati adottati due decreti legislativi in attuazione delle riforme della giustizia civile e penale al fine di migliorare la qualità e l'efficienza del sistema giudiziario, anche per quanto riguarda la durata dei procedimenti. Resta da vedere l'efficacia delle riforme”.

### 2.3. Esperienze Europee a confronto: luci e ombre

In quasi tutti gli Stati membri dell'Unione europea, i giudici sono supportati nelle loro funzioni giudicanti da un numero crescente di assistenti giudiziari, con caratteristiche tanto peculiari quanto i sistemi giuridici in cui sono impiegati. Tuttavia, un'analisi più approfondita consente di individuare taluni **profili comuni**.

Gli assistenti giudiziari possono essere assegnati a un giudice specifico (sistema di gabinetto) ovvero organizzati in *pool* per l'intero tribunale (sistema di *pool*, nell'ambito del quale tutti gli addetti operano a favore dell'intera corte, a prescindere dalla specifica materia o del singolo magistrato) o per una divisione o camera (sistema di *panel*, nell'ambito del quale il singolo assistente o il gruppo di assistenti ed operatori viene ad essere assegnato ad una specifica sezione). In base al grado di coinvolgimento nel processo giudiziario, si distinguono tra coloro che svolgono funzioni di mera ricerca, v. il Regno Unito, coloro che si occupano della stesura completa delle decisioni, v. Svizzera e Paesi Bassi, e quanti lavorano, in uno stato di (quasi) indipendenza, su casi a scarso impatto sociale ed economico, v. Slovenia.

Nella maggior parte degli Stati membri, gli assistenti giudiziari assistono i giudici presso tutti i tribunali e le istanze. In alcuni casi, gli assistenti giudiziari lavorano solo presso le più alte corti e/o corti costituzionali o presso Tribunali specializzati. In altri Paesi, invece, il sostegno dei giudici da assistenti giudiziari è un fenomeno che si è sviluppato di recente per far fronte agli arretrati (es. Norvegia, Regno Unito, Irlanda, Lussemburgo o Malta).

Di seguito verranno analizzati, per brevi cenni, alcuni Paesi europei che, a causa del proprio arretrato, sono vicini alle problematiche che affliggono il sistema italiano, così da individuarne, sotto un profilo comparatistico, divergenze e punti di contatto<sup>123</sup>.

---

<sup>123</sup> Una delle funzioni pratiche della comparazione giuridica è orientare il legislatore verso regole a lui in qualche modo non note, favorisce le decisioni dei giudici e la risoluzione delle controversie con l'ausilio dei materiali forniti da corti straniere (v. R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Wolters Kluwer Italia, 2016). Sotto il profilo della politica

### 2.3.1. L'esperienza del Portogallo

Uno dei Paesi più attenzionati a causa del proprio arretrato è stato il Portogallo. Infatti, nell'ambito del piano nazionale per la ripresa e la resilienza, il Portogallo ha presentato riforme e progetti di investimento volti ad aumentare l'efficienza del sistema giudiziario.

Nell'anno 2021, l'incipit della periodica relazione sullo Stato di diritto in Portogallo recitava: *“L'efficienza del sistema giudiziario portoghese rimane una criticità, in particolare per gli organi giurisdizionali amministrativi e fiscali. Il governo sta adottando misure per risolvere questo problema, in particolare rafforzando i centri di arbitrato amministrativo e creando squadre di intervento rapido. Sono inoltre in corso di attuazione misure per far fronte alla carenza di risorse umane e per investire nella digitalizzazione”*.

Il sistema giudiziario portoghese è composto da una struttura giurisdizionale comprendente i seguenti organi: la Corte costituzionale (*Tribunal Constitucional*), la Corte suprema di giustizia (*Supremo Tribunal de Justiça*), gli organi giurisdizionali di primo e secondo grado (*Tribunais Judiciais*), gli organi di giustizia amministrativa e fiscale (*Supremo Tribunal Administrativo* e *Tribunais Administrativos e Fiscais*) e la Corte dei conti (*Tribunal de Contas*).

I dati forniti dallo stesso Portogallo al portale *e-justice.europa.eu* della Commissione Europea mostrano, così come in Italia, che le cause civili dal valore modesto (in particolare, che non superino i 15.000,00) sono attribuite ai giudici di pace (*Julgados de Paz*).

Quanto alle principali problematiche afferenti l'organizzazione giudiziaria portoghese, come si ricava dalla lettura delle Relazioni sullo stato di diritto relative agli anni 2020, 2021 e 2022<sup>124</sup>, le stesse possono essere sovrapposte a quelle riscontrate nel sistema italiano: il reclutamento dei magistrati, la necessità di digitalizzazione dei processi e l'individuazione di “gabinetti consultivi” a sostegno dei magistrati per la gestione dell'arretrato (problematica, questa, evidenziata in modo specifico nella relazione dell'anno 2020<sup>125</sup>).

#### **- I Gabinetes de Apoio aos Magistrados Judiciais**

---

legislativa, infatti, l'uso della comparazione e, quindi, lo studio delle soluzioni adottate in altri ordinamenti, non soltanto favorisce le recezioni, scongiurando o, comunque, riducendo il rischio di un rigetto, ma consente anche di monitorare continuamente il funzionamento delle regole, analizzando i singoli contesti nell'ambito dei quali esse operano e quali problemi scaturiscono dalla loro applicazione.

<sup>124</sup> Consultabili al portale [eur-lex.europa.eu](http://eur-lex.europa.eu)

<sup>125</sup> <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020SC0321>

Già dal 2009, in Portogallo si era avvertita l'esigenza di creare un "ufficio di supporto tecnico" al magistrato, composto da professionisti esperti in ambito giuridico e psicologico<sup>126</sup>.

In origine, ebbe avvio con un progetto pilota in tre distretti, tra cui quello di Lisbona, ove si sarebbe dovuto creare uno staff a supporto dei magistrati del tribunale, composto da quattro consulenti, con il compito di consigliare i 200 giudici di primo grado della Corte giudiziaria del distretto di Lisbona e Ticaõ, assistendoli nella "ricerca di legislazione, giurisprudenza e dottrina necessaria per la preparazione delle decisioni, l'elaborazione e la pubblicazione di sintesi delle stesse e ancora nell'organizzazione della biblioteca giudiziaria, nonché nell'aggiornamento delle informazioni contenute nella pagina web della Comarca".

Benché fosse stato adottato anche un regolamento per procedere all'assunzione di tali risorse, il progetto non è mai decollato a causa della mancanza di fondi.

Da un punto di vista operativo, tali uffici, alla fine del 2021, erano già stati istituiti a supporto del presidente del Tribunale e dell'ufficio del Pubblico Ministero<sup>127</sup>.

I compiti ad essi assegnati, tuttavia, erano prossimi a quelli che, nel sistema italiano, sono attribuiti ai cancellieri e ai funzionari amministrativi.

Così, proprio come l'Italia, il Portogallo ha inserito l'obiettivo di potenziare questi "gabinetti consultivi" a supporto dei magistrati (*Assessores para os Gabinetes de Apoio aos Magistrados Judiciais*), nell'ambito del proprio piano di ripresa e resilienza.

In particolare, per far fronte ai potenziali arretrati e aumento dei contenziosi, è stato creato un regime provvisorio di riduzione delle spese di giustizia allo scopo di favorire gli accordi giudiziari. Come indicato nella relazione sullo Stato di diritto 2020, sono state create "squadre di intervento rapido" per far fronte all'arretrato negli organi giurisdizionali fiscali e amministrativi. Nel primo anno di attività, tali squadre hanno consentito la risoluzione di un terzo delle cause entrate nel sistema prima del 2013, superando gli obiettivi inizialmente fissati. Tuttavia, si richiama l'attenzione sull'opportunità di rafforzare le squadre anche in secondo e terzo grado, al fine di evitare un arretrato giudiziario lungo tutta la catena del sistema giudiziario.

Gli sforzi avviati si sono tradotti in un notevole miglioramento in termini di efficienza. Il Portogallo continua a registrare miglioramenti per quanto riguarda l'efficienza del sistema giudiziario, in particolare

---

<sup>126</sup> Ordinanza 598/2009 dei Ministri delle Finanze, della P.A. e della Giustizia, consultabile al seguente indirizzo: <https://dre.tretas.org/pdfs/2009/06/04/plain-253984.pdf>

<sup>127</sup> Dati forniti dal Tribunale di Lisbona, consultabili all'indirizzo: <https://comarcas.tribunais.org.pt/comarcas/instgestao.php?com=lisboa&cat=108>.

nelle cause civili e commerciali, per le quali i tempi di esaurimento in primo grado sono in costante diminuzione.

I Tribunali, tuttavia, presentano ancora un numero relativamente alto di cause arretrate e la durata dei procedimenti resta relativamente elevata. Infatti, nonostante il tasso di definizione sia salito al di sopra del 100%, il Portogallo continua a presentare uno dei tassi più elevati in termini di cause amministrative pendenti ed è ancora sottoposto alla vigilanza rafforzata da parte del Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa, proprio a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti nelle giurisdizioni sia civili sia amministrative.

### 2.3.2. L'esperienza della Spagna

Il sistema giudiziario spagnolo è articolato in due gradi di giudizio di merito e in un grado di legittimità.

Le norme fondamentali in materia sono dettate dalla Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial (LOPJ). La LOPJ afferma, all'articolo 3, l'unitarietà del sistema giudiziario – fissata quale principio generale dal Titolo VI, articolo 117, della Costituzione spagnola.

Nella giurisdizione ordinaria, in materia civile e commerciale, sono competenti in prima istanza le seguenti giurisdizioni:

a. **Juzgados de paz**: i giudici di pace sono organi giudiziari di prima istanza che operano nei municipi in cui non sono presenti i *juzgados de primera instancia e instrucción*. Si tratta di giudici onorari non togati la cui competenza in materia civile è limitata alle cause di modesta entità (di valore non superiore ai 90 euro). Essi rivestono un ruolo marginale nell'organizzazione giudiziaria spagnola, il numero non molto elevato dei procedimenti sottoposti al giudizio di tali organi rispecchia la limitatezza delle competenze giurisdizionali ad essi attribuite.

b. **Juzgados de primera instancia**, nonché *Juzgados de primera instancia e Instrucción*: sono organi posti alla base dell'ordine giudiziario civile. Insieme ai giudici di pace sono competenti in primo grado in materia civile. Quali giudici di diritto comune sono competenti su tutte le materie non attribuite per legge ad altro organo. All'interno dei *juzgados de primera instancia* operano i *juzgados de familia*, organi specializzati in materia familiare.

Ulteriori giurisdizioni sono specializzate in materia commerciale e nel lavoro (v. Senato della Repubblica, diciassettesima legislatura, dossier n. 171<sup>128</sup>).

---

<sup>128</sup> [https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/803980/index.html?part=dossier\\_dossier1-sezione\\_sezione11-h3\\_h310](https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/803980/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione11-h3_h310).



Secondo quanto stabilito in via generale dell'articolo 455 della LEC, in materia di giustizia civile ordinaria, la competenza in grado di appello spetta alle *audiencias provinciales*: organi giudiziari collegiali (formati da tre magistrati) competenti in grado di appello. La medesima disposizione stabilisce che il tribunale di prima istanza esamina in appello le pronunce del giudice di pace.

c. I *tribunales superiores de justicia* sono organi posti al vertice dell'organizzazione giudiziaria all'interno del territorio di ciascuna Comunità autonoma sopra il quale esercitano le proprie competenze con l'eccezione delle materie riservate al *Tribunal Supremo*. Si tratta di organi competenti in ultima istanza in materia di legge di autonomia o con riferimento alla legislazione della corrispondente comunità autonoma.

I *tribunales superiores de justicia* sono formati dalle seguenti camere: civile e penale, sociale e contenzioso amministrativo. L'attività in materia civile di tali organi continua ad essere di modesta entità.

d. Il *Tribunal Supremo*, competente quale "Corte di cassazione", è l'organo posto al vertice dell'ordinamento giudiziario spagnolo (per ciascuno dei quattro diversi segmenti della giurisdizione ordinaria: civile, penale, amministrativo e sociale), eccetto per ciò che concerne la materia costituzionale (di competenza, quest'ultima, della Corte costituzionale, non integrata nel sistema giudiziario). Il *Tribunal Supremo* ha sede a Madrid e competenza estesa a tutto il territorio nazionale, si compone delle seguenti camere: civile, penale, contenzioso amministrativo, materia sociale. Costituisce il vertice del sistema delle impugnazioni ed è quindi il massimo responsabile dell'unità e uniformità dell'interpretazione della giurisprudenza in Spagna. È presente, inoltre, una sezione competente in materia di giustizia militare.

#### ***La Oficina Judicial quale sostegno all'attività giudiziaria***

La Spagna è stata uno dei primi Paesi Europei a istituire un valido sostegno all'attività giudiziaria. L'*Oficina Judicial*, più vicina all'idea dell'istituto italiano dell'"ufficio del processo", è stata infatti istituita, per la prima volta, nel 1985 a supporto e a sostegno dell'attività giurisdizionale di giudici e Tribunali. Essa è stata oggetto di continue riforme, ma solo alla fine del 2008 si è avviato un processo di modernizzazione della giustizia spagnola, allo scopo di adeguare e migliorare l'ordinamento giudiziario. Ciò è stato possibile grazie al "Piano per la modernizzazione della giustizia", adottato dal Consiglio Generale del Potere Giudiziario il 12 novembre 2008, e il "Piano strategico per la modernizzazione della giustizia 2009-2011", approvato dal Consiglio dei ministri il 18 settembre 2009 su proposta del Ministero della Giustizia.

Il “Piano per la modernizzazione della giustizia” è stato una delle prime azioni intraprese dal Consiglio Generale del Potere Giudiziario nel suo quarto mandato. Tra i settori di attività individuati in detto piano si trova in primo luogo l’attuazione della nuova “*oficina judicial*, le cui linee sono state introdotte dalla riforma della legge organica del potere giudiziario (LOPJ) avvenuta attraverso la legge organica 23 dicembre 2003, n. 19. Tuttavia, già con la legge organica del potere giudiziario del 1985, benché fosse rimasto l’assetto organizzativo tradizionale della “*oficina judicial*”, si erano svolti alcuni progressi attinenti alla nuova organizzazione e struttura.

Tali riforme non sono state altro che una risposta chiara alle preoccupazioni raccolte nel nucleo del “Patto per la riforma della giustizia”, firmato dai principali partiti politici il 28 maggio 2001, con il quale si cercava di smantellare la vecchia struttura della “*oficina judicial*” fondata sulla segretaria di ogni ufficio giudiziario come organizzazione autonoma, e di costruire sistemi di gestione moderna, efficace, efficiente e agile che distribuissero le risorse umane e materiali al fine di garantire un’amministrazione della giustizia più efficace e soddisfacente per gli operatori del diritto, allo scopo di trasformare l’ordinamento giudiziario spagnolo e di raggiungere il miglioramento e la modernizzazione dell’amministrazione della giustizia.

### ***La nuova oficina judicial***

La nuova “*oficina judicial*” si configura come una struttura strumentale che cerca di aiutare i giudici e magistrati nello svolgimento dei loro poteri giurisdizionali. La disciplina contenuta nella *Ley Orgánica* n. 19/2003 è flessibile e consente di adeguare ogni “*oficina judicial*” alle esigenze dell’amministrazione della giustizia, con il duplice obiettivo di rafforzare l’indipendenza giudiziaria ed ottimizzare le risorse.

Al fine di dare maggiore rilievo a tale organo, la *oficina judicial* venne richiamata anche negli artt. 435-438 della *Ley Orgánica Peder Judicial* (LOPJ). In particolare, l’art. 435 LOPJ definisce la *oficina judicial* come l’organizzazione di natura strumentale che da supporto e sostegno all’attività giurisdizionale dei giudici e tribunali. La sua struttura è omogenea in tutto il Paese e si fonda sui criteri di gerarchia, divisione delle funzioni e coordinamento.

L’Ufficio Giudiziario supera il modello tradizionale dei vecchi Tribunali, composto da un giudice, un avvocato dell’Amministrazione della Giustizia e un certo numero di funzionari che operano in autonomia, per costituire una nuova organizzazione che istituisca sistemi di lavoro razionali e omogenei, affinché l’attività giudiziaria sia svolta con la massima efficienza e responsabilità.

La nuova organizzazione dell’Ufficio Giudiziario si compone di due diverse tipologie di unità processuali, in base alla loro funzionalità:

1. Le Unità Procedimentali di Sostegno Diretto, che coadiuvano giudici e magistrati nell’esercizio delle loro funzioni, svolgendo gli atti necessari per l’esatto ed effettivo rispetto di tante delibere da essi



dettate. Tali unità, secondo le loro funzioni, possono essere unità processuali di supporto diretto (UPAD – art. 437 LOPJ) e servizi comuni processuali (SCP – art. 438 LOPJ).

I Servizi Processuali Comuni che, sotto la direzione di un avvocato dell'Amministrazione di Giustizia, assumono compiti centralizzati di gestione e supporto nelle azioni derivanti dall'applicazione delle leggi processuali.

2. Insieme a queste unità processuali, vi sono le Unità Amministrative che, senza essere integrate nell'Ufficio Giudiziario, dirigono, ordinano e gestiscono risorse umane, risorse informatiche e risorse materiali.

### *Il Sistema di Ispezione*

È stato, altresì, previsto un sistema di ispezione. In questo modo, la qualità del servizio fornito dagli uffici giudiziari viene valutata in un continuo processo di ottimizzazione. Per tale motivo è stato istituito un Sistema Ispettivo volto a valutare il funzionamento, l'efficienza e la qualità dell'attività delle Segreterie di Governo e dei servizi di competenza degli avvocati dell'Amministrazione della Giustizia, attraverso la misurazione, l'analisi e il controllo delle loro prestazioni, l'individuazione di aree di miglioramento, e la proposta di raccomandazioni sull'organizzazione, le procedure e le risorse personali e materiali. Nell'ambito degli ordinamenti giuridici contemporanei, l'ordinamento spagnolo presenta le caratteristiche del cosiddetto modello continentale.

Le caratteristiche fondamentali di tale modello sono:

- la separazione del settore pubblico e del settore privato nell'ordinamento giuridico, il quale è suddiviso in diverse sezioni che comprendono le materie costituzionali, penali, amministrative, fiscali, civili, commerciali, sociali e procedurali;
- il primato della legge e del diritto scritto, nel sistema di fonti definito dal Codice civile, cioè la legge, la consuetudine e principi generali del diritto;
- l'organizzazione gerarchica del potere giudiziario mediante un sistema di ricorsi giurisdizionali.

### 2.3.3. L'esperienza dei Paesi Nordici

Il c.d. “modello nordico” non può essere facilmente incasellato in una specifica famiglia giuridica, attese le numerose similitudini, sotto il profilo della rilevanza del case law a livello locale, con il sistema

di common law da una parte, e il tradizionale inquadramento tra i sistemi di civil law (di cultura romano-germanica).

Un aspetto da considerare nell'analisi dell'ordinamento giuridico dei sistemi nordici riguarda ciò che è stato definito il “problema” del diritto dei paesi nordici, ovverosia la coesistenza, all'interno di tale macrosistema, di sistemi nazionali caratterizzati da una propria cultura storico-giuridica e accomunati, principalmente, dal fattore linguistico.

Se è vero che occorre tenere sempre presente il faro della eterogeneità degli ordinamenti ricompresi all'interno del sistema nordico (Danimarca, Finlandia, Islanda, Norvegia, Svezia), è altresì indubbio che – oltre al fattore linguistico – l'analisi comparatistica di detti ordinamenti consente di ricostruire alcuni tratti comuni<sup>129</sup>: primo fra tutti, il riconoscimento costituzionale dell'indipendenza del potere giudiziario, la centralità delle corti superiori e la **non centralità del processo ordinario** (e quindi della giurisprudenza), nei settori principali del diritto. La ragione di tale peculiarità consiste nell'ampio ricorso, per la risoluzione delle controversie, al sistema delle ADR.

Bypassando l'analisi della struttura degli ordinamenti giudiziari del nord Europa, per ciò che concerne principalmente l'analisi delle figure assimilabili a quella dell'addetto all'ufficio per il processo<sup>130</sup>, è emerso quanto segue: in Norvegia, in particolare, i “clerks” sono stati impiegati nelle corti c.d. superiori per fronteggiare, in un primo momento, il fenomeno dell'arretrato conseguente all'ingolfamento delle corti per effetto dei numerosi ricorsi di impugnazione in materia penale.

Un aspetto molto peculiare, in controtendenza rispetto a quanto si auspica nel sistema italiano, afferisce all'inquadramento dei *clerks*, in costante crescita a partire già dalla fine degli anni '90: a partire dall'anno 2010, il loro contratto a tempo indeterminato è divenuto solo quinquennale (dati aggiornati all'anno 2020<sup>131</sup>). La scelta, secondo alcuni autori, ha consentito di passare dalla quantità alla qualità e a mutare il ruolo di tali figure dal mero contrasto all'arretrato alla “giustizia di qualità”, puntando sui giovani laureati e, comunque, su di una fascia di popolazione di età compresa tra i 30 ed i 40 anni.

Recentemente, in Norvegia i *clerks* sono stati impiegati anche nelle Corti di Appello (sempre con l'obiettivo di contrastare e impedire la formazione di arretrato). Qui, gli addetti sono organizzati in gruppi e svolgono essenzialmente tre attività:

---

<sup>129</sup> F. DURANTI, Governo autonomo della magistratura: il modello nordico, in DPCE Online, vol. 4/2022, p. 5096 ss.

<sup>130</sup> A. SANDERS, Judicial Assistants in Europe – A comparative Analysis, già indicato in bibliografia; G. GRENDSTAD, W.R. SHAFFER, J. OYREAGEN SUNDE, E.N. WALENBURG, *From Backlogs to Quality Assurance. The Development of Law Clerk Units at Norwegian Courts*, in *International Journal for Court Administration*, 15.10.2020, fanno riferimento al principale documento pubblicato a livello europeo sul tema (Parere n. 22)

<sup>131</sup> G. GRENDSTAD, W.R. SHAFFER, J. OYREAGEN SUNDE, E.N. WALENBURG, *From Backlogs to Quality Assurance. The Development of Law Clerk Units at Norwegian Courts*, in *International Journal for Court Administration*, 15.10.2020

1. **redazione di brevi relazioni** da sottoporre al collegio penale d'appello, con indicazione dei motivi di appello, annotazione di eventuali casistiche peculiari, proposizione di motivi di accoglimento o rigetto dell'impugnazione (una sorta di bozza di motivazione) e ricerca dei precedenti giurisprudenziali;

2. **redazione di promemoria o bozze di provvedimenti** da sottoporre al collegio civile. Di regola, ad ogni addetto sono assegnati circa dieci fascicoli di appello;

3. **assistenza ai privati** che hanno deciso di rivolgersi personalmente alle Corti Superiori. In alcuni sistemi dei paesi nordici è prevista la possibilità, per i privati, di agire in giudizio senza l'intervento di un difensore. In ipotesi di siffatta specie, è lo stesso sistema giudiziario a mettere a disposizione dei ricorrenti una sorta di "guida".

Quanto agli altri Paesi nordici, l'inquadramento degli assistenti giudiziari all'interno del sistema giustizia può essere analizzato alla luce delle risposte fornite dagli stessi Paesi Membri in occasione dell'adozione del già citato Parere n. 22.

Ebbene, sorprendentemente positiva è stata la risposta fornita dalla **Svezia** alla domanda circa l'impiego di tali figure: "*In the Swedish system the involvement of assistants is considered a substantial contribution to the efficiency and quality of the judicial process*".<sup>132</sup>

Lo stesso documento rappresenta anche le concrete modalità di impiego dei "law clerks" in Svezia:

- non è previsto un sistema di affiancamento *one to one*, ma **gli assistenti collaborano con l'intera sezione**;

- non sono considerati impiegati, né funzionari, ma esercenti una sorta di tirocinio (con una paga da 27200 a 29400 corone all'anno, corrispondenti alla metà circa dello stipendio di un giudice);

- statisticamente, i giovani *law clerks* non permangono a tempo indeterminato presso le corti, ma sfruttano il periodo di servizio presso le stesse come un **periodo formativo** per accedere alla carriera di giudice;

- lo status dei *law clerks* è regolato dalla Notarienämndens föreskrifter för notariatjänstgöring vid domstol (DVFS 2013:11).

L'entusiasmo manifestato dalla Svezia in ordine all'apporto dei *law clerks* (*underrättsnotarier*) in un'ottica di efficienza del sistema giustizia è condiviso anche dagli altri Paesi Nordici, che detengono un vero e proprio primato in tema di efficienza del sistema giudiziario.

Tuttavia, diversamente dalla Svezia, la Norvegia si avvale dell'ausilio degli assistenti soltanto presso le corti superiori e di appello, ove agli stessi sono attribuite funzioni anche di tipo misto (si pensi alla

---

<sup>132</sup> [https://rm.coe.int/compilation-all-replies-/16809463ff#\\_Toc3483675](https://rm.coe.int/compilation-all-replies-/16809463ff#_Toc3483675).

liquidazione degli onorari degli ausiliari, all'organizzazione dei documenti afferenti il fascicolo loro assegnato).

Quanto all'aspetto organizzativo, il modello maggiormente utilizzato è quello dei panel, che da un lato sacrifica il legame "fiduciario" che si instaura tra magistrato ed assistente, ma dall'altro favorisce la propensione al costante miglioramento di quest'ultimo, animato dalla prospettiva di carriera e consente, altresì, una valutazione più completa del suo operato da parte di magistrati diversi.

Dall'analisi delle esperienze dei Paesi Nordici, ivi incluse quelle di Danimarca e Finlandia, non sono però emersi dati attendibili in ordine all'espletamento, da parte degli assistenti, di attività di tipo puramente amministrativo, che risulta affidato esclusivamente alle cancellerie.

#### 2.3.4. L'Esperienza della Germania

La Germania è lo Stato europeo che, per eccellenza, viene ammirato per l'efficienza e celerità del proprio sistema giudiziario. Tanto risulta anche dalla Relazione sullo stato di diritto 2023, pubblicata di recente nella relativa area tematica del sito web della Commissione Europea, in cui si fa riferimento a **livelli molto alti di efficienza**.

Per ciò che attiene all'analisi delle figure assimilabili all'AUPP o, comunque, di tutte le figure che, a vario titolo, possono contribuire a migliorare l'efficienza del sistema e, conseguentemente, ad impedire l'arretrato giudiziario, la Germania costituisce un modello peculiare, in quanto è l'unico Stato membro a prevedere una figura atipica, estranea all'ordinaria organizzazione delle corti ed alla magistratura, cui sono demandate talune specifiche materie: i *Rechtspleger*.

La peculiarità di tale figura emerge con chiarezza nel raffronto con i vicini austriaci, in cui, a dispetto della nomenclatura simile, a questi funzionari non è attribuita una vera e propria autonomia. Al contrario, in Austria, questi funzionari hanno sì un potere paragiurisdizionale nelle specifiche materie assegnate loro, ma nell'esercizio delle proprie funzioni, sono vincolati alle istruzioni del giudice competente (art. 87 della Legge costituzionale federale austriaca).

Ebbene, prima di analizzare nello specifico l'ordinamento giudiziario tedesco, onde verificare se possano individuarsi figure assimilabili a quelle dell'addetto all'ufficio del processo, occorre specificare che, in Germania, l'organizzazione e l'efficienza del sistema muta fortemente di *Land* in *Land*. Infatti, all'interno del sistema federale tedesco, la giurisdizione è esercitata dalle 5 corti federali e dalle corti dei 16 *Länder*.

Più nello specifico, in Germania la giustizia è amministrata, in primo grado, da un *Amtsgericht*, sempre togato nell'ambito del diritto civile, e da un *Landgericht* in seconda istanza rispetto alle decisioni dell'*Amstgericht* e come corte di primo grado per le cause più rilevanti. Di tal guisa, il sistema appare fin da subito più efficiente, in quanto è costruito in modo da filtrare il contenzioso davanti a un magistrato molto specializzato e lasciare le restanti controversie a un ufficio che può meglio concentrare le proprie risorse solo sulla loro soluzione.

Più volte, discorrendo di sistema tedesco, ci si è soffermati sulla questione della indipendenza dei giudici, atteso che, in Germania, l'influenza del potere esecutivo sugli altri poteri dello stato è molto forte, come si evince, dalla presenza di una delle figure più peculiari del sistema: i ***Rechtspfleger***.

I *Rechtspfleger* sono funzionari giudiziari, dipendenti del Ministero della Giustizia, che esercitano funzioni propriamente giurisdizionali nell'ambito del settore volontaria giurisdizione (tutela, curatela, adozioni, successioni, ecc.) e nella materia dei decreti ingiuntivi, iscrizioni di ipoteche, tenuta dei pubblici registri, patrocinio a spese dello Stato, fallimenti, esecuzione forzata, vendita forzata e amministrazione giudiziaria. In detti ambiti, i *Rechtspfleger*, pur non essendo magistrati, sono completamente paragonati ad essi, con le stesse garanzie e gli stessi obblighi. Avverso le loro decisioni, è ammessa impugnazione sotto forma di reclamo (*Beschwerde*).

Una figura molto simile, ma che si sarebbe occupata soltanto della volontaria giurisdizione, era stata già prevista con la riforma del Codice civile tedesco del 1909.

La sua incidenza in ordine all'efficienza dell'intero sistema giudiziario è stata, poi, storicamente riconosciuta e analizzata a livello europeo, anche nell'ottica di istituire il "*Rechtspfleger europeo*" (v. Libro Verde per un cancellerie europea proposto dalla Associazione Europea *Rechtspfleger* del 2008).

Diversa è, invece, la figura dell'assistente giudiziario, pure presente nell'ambito dell'ordinamento tedesco, come rappresentato anche nell'ambito delle risposte fornite dalla Germania al questionario europeo del 2019 (v. Parere n. 22, cit.).

L'assistente giudiziario è un vero e proprio tirocinante (difatti, viene chiamato "*Rechtspflegereusbildung*"), il cui percorso formativo presso l'ufficio giudiziario dura in media tre anni, durante i quali i suoi compiti consistono in: eseguire ricerche e redigere delle relazioni confrontandosi con i giudici, predisporre report sui fatti di causa, stilare bozze di provvedimenti da sottoporre al magistrato e, in alcuni casi, proporre i principi di diritto sulla base dei quali decidere la causa.

Occorre specificare, inoltre, che, sempre sulla base delle risposte fornite dalla Germania nell'ambito dell'indagine europea del 2019, gli assistenti giudiziari prestano il loro servizio soltanto presso la Corte costituzionale e le Corti Federali.

In definitiva, dall'indagine eseguita sui compiti della figura del *Rechtspfleger* in Germania, emerge chiaramente che:

1. nel sistema tedesco, la figura del *Rechtspfleger* **non sostituisce** quella dell'**assistente giudiziario**;
2. quest'ultima figura, benché sembrerebbe afferire a un periodo di formazione del giurista, come avviene in Italia con riferimento ai tirocini ex art 73 L. 69/2013, svolge sostanzialmente le funzioni che oggi vengono ad essere attribuita all'UPP;
3. il *Rechtspfleger*, invece, svolge una vera e propria **funzione giurisdizionale** in determinate materie;
4. ne può tale figura essere assimilata alla figura del Giudice di pace, in ragione dell'autonomia della sua giurisdizione e del diverso regime di impugnazione, che dimostra come essa non si ponga in posizione inferiore rispetto alla giustizia dell'*Amstgericht*, bensì a latere dello stesso.

## 2.4. Riflessioni Conclusive

Sulla scorta dell'analisi dei singoli ordinamenti presi a riferimento, è possibile giungere ad alcune osservazioni di natura comparatistica, individuando di tal guisa, gli aspetti che potrebbero essere di maggior approfondimento o revisione da parte del legislatore italiano.

Si impone, tuttavia, una riflessione di carattere metodologico: i diversi sistemi ordinamentali analizzati, benché appartenenti alla medesima tradizione giuridica, differiscono notevolmente tra loro sia per ciò che concerne l'organizzazione del sistema giudiziario, sia per quanto riguarda le principali materie del contenzioso. Si rammenta, sul punto, l'esperienza dei Paesi Nordici, ove il ricorso al giudizio ordinario nella risoluzione delle controversie di natura civile è assai ridotto rispetto all'esperienza italiana, nella quale il sistema delle ADR, benché costantemente stimolato dalle riforme, non ha mai pienamente trovato effettiva applicazione.

Un simile aspetto non può sfuggire al giurista comparatista, chiamato sì a ricercare e analizzare gli spunti offerti dagli ordinamenti stranieri, ma anche a scongiurare il pericolo di un rigetto delle soluzioni individuate nell'ordinamento interno.

D'altro canto, la disamina delle “luci ed ombre” delle altre esperienze europee in punto di impiego di figure assimilabili a quella dell'addetto all'ufficio per il processo consente quantomeno di elaborare alcune “proposte”, ovviamente suscettibili di revisione anche alla luce delle numerose riforme che, sulla spinta dei piani nazionali di ripresa e resilienza, inevitabilmente sono destinate a incidere sull'organizzazione dei diversi uffici.



L'analisi comparatistica ha restituito un quadro molto eterogeneo di esperienze, tuttavia accomunate da un elemento centrale: la previsione di una o più figure di supporto al magistrato, svolgenti funzioni di tipo amministrativo o prettamente “giurisdizionale”, intendendo, con tale espressione, sia la prevalente funzione di ricerca giurisprudenziale e sia quella, molto meno diffusa, strettamente decisionale.

In tutti i casi, l'obiettivo dell'operato delle suddette figure è duplice: incremento dell'efficienza, con conseguente abbattimento dell'arretrato, da un lato, e formazione dei giovani giuristi dall'altro (è evidente che, stante l'oggetto dello studio, l'analisi è stata concentrata sul primo aspetto).

Diversi sono i modelli prescelti e le mansioni assegnate agli “assistenti giudiziari”, che brevemente possono essere così sintetizzate:

- attività di ricerca e analisi (attraverso la redazione di relazioni, proposte di provvedimenti, ricerca dei precedenti);
- attività di verifica della sussistenza dei presupposti di ammissibilità delle impugnazioni o dei ricorsi costituzionali;
- partecipazione alle udienze, con possibilità di esprimere la propria opinione e, in taluni casi, di assumere le decisioni nei casi più semplici (v. Svezia) ovvero in determinate materie (v. Germania);
- attività amministrativa, consistente nell'organizzazione dei documenti, corrispondenza con le parti, redazione di verbali di udienza e attività di “anonimizzazione” delle decisioni e inserimento nelle banche dati.

I modelli utilizzati, invece, sono prevalentemente tre<sup>133</sup> e spesso non sono preordinati dalla legge, ma la scelta del modello da utilizzare viene demandata alla singola corte (v. Austria e Paesi Bassi):

- 1) sistema *one to one*, in cui ad ogni magistrato o gruppo di magistrati è attribuito un assistente;
- 2) sistema *panel*, in cui l'assistente o il gruppo di assistenti collabora con una specifica sezione;
- 3) sistema *pool*, in cui il gruppo degli assistenti espleta la propria attività in favore dell'intera corte.

L'aspetto della formazione è assai frequente nell'analisi delle ragioni per le quali gli aspiranti assistenti giudiziari europei accedono all'ufficio. Difatti, è emerso che, benché in pochissimi casi l'espletamento dell'ufficio non costituisca alcun titolo preferenziale per l'accesso alla carriera di avvocato o magistrato, in molti Paesi europei lo stesso viene considerato quale vero e proprio periodo di formazione, avallato anche dalla centralità attribuita alla ricerca giurisprudenziale.

Questo incide fortemente sull'aspetto della durata dell'incarico: invero, anche se non sempre è previsto un tempo determinato per l'incarico, difficilmente lo stesso viene a essere espletato per un lungo

---

<sup>133</sup> Per un approfondimento dei modelli, v. Parte 4.



periodo. In tal senso, facendo anche espresso riferimento al sistema italiano, la scelta di individuare un termine all'incarico potrebbe inficiare le prestazioni dell'ufficio, attesa l'impossibilità di godere appieno di profili che abbiano acquisito, oltre alle competenze giuridiche, anche una matura esperienza.

Se da un lato la previsione di un incarico a tempo indeterminato potrebbe influire positivamente sulla performance degli addetti all'ufficio per il processo, dall'altro emerge il rischio di scongiurare un appiattimento professionale di tali figure attraverso l'attribuzione di una funzione di mero ausilio del magistrato, con conseguente deresponsabilizzazione dell'operatore. Sul punto, l'esperienza tedesca offre alcuni spunti interessanti, stante l'attribuzione ai *Rechtspfleger* di talune funzioni giurisdizionali – confinate entro specifiche materie caratterizzate da una maggiore standardizzazione delle procedure e della casistica. Una soluzione di siffatta specie, oltre a garantire una elevata specializzazione dell'operatore, comporterebbe l'auspicato alleggerimento del contenzioso attribuito al magistrato, compatibilmente con il rispetto di tutte le garanzie di terzietà e imparzialità sancite dalla carta costituzionale.

Ad ogni modo, l'esperienza tedesca non può essere agevolmente adottata a riferimento per l'adozione di uno specifico modello in Italia, stante la peculiarità della figura del *Rechtspfleger* e la sostanziale sovrapposizione tra la figura dell'assistente giudiziario in senso stretto ed il tirocinante.

Con riferimento a questi ultimi, tuttavia, può rinvenirsi per grandi linee un modello prevalentemente applicato, ovverosia quello del *panel* (supporto alla sezione). In Germania, l'unica ipotesi in cui sembra applicarsi un modello *one to one* è quello della Corte Costituzionale Federale (qui gli assistenti prendono il nome di *wissenschaftliche mitarbeiter*). Quanto alle funzioni espletate, queste sono di supporto giurisdizionale (v. par. 4.2.1) e consistono prevalentemente nella ricerca dei precedenti.

La disamina delle esperienze di Spagna e Portogallo, molto più vicine a quella italiana per la mole di arretrato giudiziario, ha permesso invece di focalizzare le principali problematiche legate alla concreta organizzazione degli staff di supporto al magistrato sotto i profili delle mansioni assegnate agli addetti e alla competenza attribuita ai singoli uffici giudiziari nella determinazione delle stesse. Difatti, soprattutto per quanto concerne il sistema spagnolo, il principale deficit può rinvenirsi nella natura meramente programmatica delle norme della LOPJ. Discende, dunque, la necessità di individuare in modo specifico le attribuzioni delle figure addette all'attività consultiva a supporto dei magistrati, onde scongiurare il rischio di duplicazione di funzioni già assegnate ad altro personale.

In continuità con quanto illustrato, con riferimento al sistema italiano risulta lapalissiana l'esigenza di differenziare le attribuzioni degli addetti all'ufficio per il processo rispetto a quelle già svolte dai tirocinanti in servizio presso tutti gli uffici giudiziari. Non è un caso se, anche nell'ambito delle risposte fornite dall'Italia, al questionario sottoposto nell'anno 2019 dal Consiglio consultivo dei giudici europei,

nell'elencazione delle mansioni affidate agli "assistenti giudiziari" si è fatto riferimento proprio alle attribuzioni dei tirocinanti.

In conclusione, sulla scorta dell'analisi comparatistica espletata, il modello, tra quelli descritti sopra, che più si presta a un raffronto con il sistema italiano sembrerebbe essere quello svedese, ove il ruolo dei *law clerks*, i quali operano secondo il modello dei *panel* e svolgono attività di supporto al magistrato sotto il profilo giurisdizionale (attività di ricerca e redazione di relazioni), non solo contribuisce a mantenere un elevato standard qualitativo ed un minor "appiattimento" professionale dell'addetto (v. par. 4.2.1), ma favorisce pure una elevata specializzazione per materia.

## Bibliografia

- E. AGHINA, L. MARZULLO, M. PETRINI, M. V. D'APRILE, M. FRASCA, G. MELIADÒ, I. RUSSO, *L'esordio operativo dell'Ufficio per il processo nelle Corti di appello*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2022.
- E. AGHINA, M. G. CIVININI, A. MAGARAGGIA, F. MANNINO, P. PICARDI, *L'esordio operativo dell'ufficio per il processo nei tribunali – Esperienze organizzative: Tribunale di Pisa, Tribunale di Catania, Tribunale di Napoli Nord e Tribunale di Verona*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2022.
- P. BIAVATI, *La riforma del processo civile: motivazioni e limiti*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc.1, 1° marzo 2022, pag. 45 ss.
- R. BRACCIALINI, *Gli uffici per i processi: quattro nodi politici, un'incognita*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 13.09.2021.
- R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 01.06.2020.
- R. CAPONI, *Un orizzonte aperto su una nuova forma di vita giudiziaria: l'ufficio per il processo*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 28.10.2021.
- C. CASTELLI, *Le sfide da affrontare nella giustizia: PNRR, Ufficio per il processo, digitalizzazione*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2022.
- C. CASTELLI, *Giustizia predittiva*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2022.
- C. CASTELLI, *I luoghi comuni da sfatare della giustizia civile*, in [questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021.
- R. CAPONI, *Le regole modello europee Eli-Unidroit sullo sfondo della riforma italiana del processo civile*, in *Rivista Trimestrale di Diritto e Procedura Civile*, fasc. 3, 2022, pag. 717 ss.
- D. CVALLARI, *Brevi osservazioni sull'efficienza del sistema giudiziario penale e civile in Germania ed Italia: un confronto*, in [unicost.eu](http://unicost.eu), 22 maggio 2019.
- A. CEREJO SOTO, *El rechtspfleger aleman como una manifestacion de la justicia de proximidad*, Universidad de Girona, 2015.
- M. CICCARELLI, *I mobili confini di un possibile Ufficio per il processo*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2020.
- M.G. CIVININI, *Il nuovo ufficio per il processo tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia volta buona!*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021.
- CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE), *Parere n. 22 (2019). Il ruolo degli assistenti giudiziari*, 07.11.2019.

CONSULTATIVE COUNCIL OF EUROPEAN JUDGES (CCJE), *Compilation of replies to the questionnaire for the preparation of the CCJE Opinion No. 22 (2019) entitled “The role of court clerks and legal assistants within the courts and their relationships with judges”*, 14 marzo 2019.

COMMISSIONE EUROPEA, *Relazione sullo stato di diritto in Germania 2023*.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Prat. Num. 55/VV/2016 - 81/VV/2016 - Linee guida per l’Ufficio del Processo ex art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 – MODALITA’ OPERATIVE*, 15.05.2019.

CONSIGLIO SUPERIORE DELLA MAGISTRATURA, *Linee guida per l’Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ed ex art. 11 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113) – Modalità operative*, 13.10.2021.

A. DI FLORIO, *Magistratura onoraria e processo civile. Introduzione: il rilievo della magistratura onoraria in Italia ed in Europa*, in [www.milanosservatorio.it](http://www.milanosservatorio.it)

DG Stat, *Monitoraggio ufficio per il processo. Monitoraggio 2020* ([webstat.giustizia.it](http://webstat.giustizia.it)).

EUROPEAN COMMISSION, *Recovery and resilience scoreboard. Thematic analysis. Rule of law*, Aprile 2022.

EUROPEAN UNION OF RECHTSPFLEGER, *Libro verde per un cancelliere europeo*, Monaco, 2008.

B. FABBRINI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e risorse degli uffici giudiziari: il “nuovo” Ufficio per il processo. Intervista di Ernesto Aghina a Barbara Fabbrini*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2021.

G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l’attuazione dell’ufficio per il processo*, in [www.lamagistratura.it](http://www.lamagistratura.it), 2022.

G. GRENDSTAD, W.R. SHAFFER, J. OYREAGEN SUNDE, E.N. WALENBURG, *From Backlogs to Quality Assurance. The Development of Law Clerk Units at Norwegian Courts*, in *International Journal for Court Administration*, 15 ottobre 2020.

M.L. GUARNIERI, *La morfologia dell’Ufficio per il processo e il ruolo dell’addetto Upp nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, in *Judicium*, 2023.

N.L. HOLVAST, *In the shadow of the judge: The involvement of judicial assistants in Dutch district courts*, in Eleven International Publishing, 2017.

N.L. HOLVAST, *The Power Of The Judicial Assistant/Law Clerk: Looking Behind The Scenes At Courts In The United States, England And Wales, And The Netherlands*, in *International Journal for Court Administration*, 2016.

- I.C. IGLESIAS CANLE, *La disciplina legale della nuova “oficina judicial” spagnola*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 23.07.2010.
- F. LA CHIOMA, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e l’ufficio per il processo*, in [www.rivistaildirittovivente.it](http://www.rivistaildirittovivente.it), 16.01.2022.
- S. LEO, *Ufficio per il Processo. Criticità costituzionali*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2021.
- G. LEOPIZZI, *Gli addetti all’ufficio per il processo e gli altri nuovi profili professionali previsti dal Progetto Capitale Umano – PNRR. Riflessioni e prospettive*, in [www.unicost.eu](http://www.unicost.eu), 07.12.2021
- G. MANNOZZI, *Riforma Cartabia: profili di diritto penale sostanziale – gli effetti trasformativi della disciplina organica in materia di giustizia riparativa*, in *Giu. it.*, 2023, 4, pag. 955 ss.
- MARINARI-RUEGGE, *L’ufficio per il processo nelle esperienze dei diversi Stati*, in [www.movimentoperlagiustizia.it](http://www.movimentoperlagiustizia.it), 29.10.2004.
- S. MORGIA, *Ufficio per il processo, una opportunità o un rischio per la Giustizia?*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2021.
- M. G. ORTOLANI, *La giustizia predittiva nell’ordinamento giuridico italiano e nei principali ordinamenti di common law*, in [afg.unicam.it](http://afg.unicam.it)
- I.PAGNI, *L’Ufficio per il processo: l’occasione per una (ulteriore) osmosi virtuosa tra teoria e pratica, con uno sguardo alle riforme processuali in cantiere*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021.
- A. PEROLIO, *Ufficio per il processo e magistratura onoraria. Un nuovo caso di anomalia nel panorama europeo*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2021.
- C. SABATINI, *Magistratura onoraria e ufficio per il processo: spunti per un sistema*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2021.
- A.SANDERS, *Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis*, in *International Journal for Court Administration*, 15.10.2020.
- A.SCARPA, *L’attuazione dell’Ufficio per il processo (di cassazione): panacea o utopia?*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2021.
- R. SCARCIGLIA, *Metodi e comparazione giuridica*, Wolters Kluwer Italia, 2016
- G. SCARSELLI, *La nostra giustizia, in marcia verso la common law*, in [www.judicium.it](http://www.judicium.it), 2022.
- M. SCIACCA, *Pnrr e prime ipotesi di modellizzazione dell’ufficio per il processo*, in *Il Foro it.*, 1, 2022, V, c. 49 ss.
- M. SCIACCA, *Ipotesi di modelli per progettare l’Ufficio per il Processo. Narrazione di un percorso condiviso ed elaborazione di una prima check list sperimentale*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 29.11.2021.
- A. SIMONI, F. VALGUARNERA, *La tradizione giuridica dei Paesi nordici*, Giappichelli Editore, 2008.

## **PARTE 3**

### **Rassegna dei modelli organizzativi di UPP attuati in ambito nazionale\***

\* Hanno realizzato la Parte 3:  
Gilda Antonelli, Vincenza Esposito, Fulvia Caserta, Marialaura  
Falde, Floriana Fusco, Irene Pescatore, Piera Zerillo

## Introduzione

La seconda parte del presente documento è dedicata alla descrizione di alcuni casi di attuazione di modelli organizzativi degli Uffici per il Processo (UPP) in ambito nazionale; si tratta di casi di studio sperimentati in diversi Tribunali Italiani che sono già stati presentati nella letteratura divulgativa. I casi indagati riguardano la Corte di Appello di Milano, il Tribunale di Pisa, il Tribunale di Catania, il Tribunale di Brescia, il Tribunale di Verona e il Tribunale di Ragusa. La varietà delle esperienze attesta la complessità delle iniziative di progettazione che, a partire dal dettato normativo, seguono naturalmente e legittimamente percorsi di adattamento dei modelli concreti rispetto alle specificità dei contesti organizzativi in cui essi si innestano (dimensioni, grado di maturità organizzativa, approccio manageriale dei presidenti, competenze professionali e relazionali diffuse).

### 3.1. Descrizione dei modelli di UPP sperimentati in ambito nazionale

La fase dell'istituzione degli UPP sul piano normativo è stata seguita da una stagione in cui il tema della velocità dei servizi della giustizia è stato posto al centro di processi programmatici importanti (come il varo del PNRR), che hanno consentito di stanziare risorse aggiuntive per il loro effettivo funzionamento, e hanno delineato per l'Amministrazione giudiziaria nel suo complesso set di obiettivi istituzionalmente rilevanti e sfidanti. Parallelamente ai percorsi normativi e programmatici, presso gli uffici giudiziari in ambito nazionale, sono state avviate iniziative di applicazione sperimentale di diversi modelli organizzativi, con l'obiettivo di migliorare l'organizzazione degli UPP e di fornire metodi e strumenti di supporto per la riduzione dell'arretrato e dei tempi dei procedimenti. La ricognizione nella letteratura scientifica e divulgativa delle esperienze nazionali fa emergere, in particolare, alcuni casi di uffici



giudiziari, tra cui la Corte di Appello di Milano<sup>134</sup>, il Tribunale di Pisa<sup>135</sup>, il Tribunale di Brescia<sup>136</sup>, il Tribunale di Verona<sup>137</sup>, il Tribunale di Ragusa<sup>138</sup> e il Tribunale di Catania<sup>139</sup>.

L'analisi delle caratteristiche dei modelli sperimentati in queste sedi, e delle tassonomie prodotte dai ricercatori per identificarli, costituisce la premessa per lo studio dei criteri di progettazione e delle configurazioni più generali, che si ritiene debbano essere impiegati per pervenire ad una proposta di modelli di UPP coerenti con le precipue caratteristiche dimensionali ed operative degli uffici giudiziari di Avellino e Benevento, partner dell'Università degli studi del Sannio nel progetto PON *Governance* 2014-2020.

Le diverse caratteristiche dimensionali degli uffici e i variegati approcci manageriali dei loro presidenti hanno determinato in parallelo la sperimentazione dei diversi modelli di UPP indicati nel seguito, ciascuno dei quali presenta punti di forza, ma anche punti di forte criticità:

1. Modello *One to One*;
2. Modello AUPP/Fascicolo;
3. Modello mini-Pool;
4. Modello collegiale;
5. Modello con rotazione delle mansioni;
6. Modello cancelleria;
7. Modello ibrido;
8. Modello sezionale;
9. Modello trasversale;
10. Modello Intersezionale;
11. Modello misto per attività differenziate;
12. Modello in *team*.

---

<sup>134</sup> 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*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2022; M. G. CIVININI, *Il nuovo ufficio per il processo tra riforma della giustizia e PNRR*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021.

<sup>135</sup> A. DE DURANTE, "Un esempio pratico di ufficio per il processo. L'esperienza pisana", in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021; E. AGHINA, M. G. CIVININI, A. MAGARAGGIA, F. MANNINO, P. PICARDI, *L'esordio operativo dell'ufficio per il processo nei tribunali – Esperienze organizzative: Tribunale di Pisa, Tribunale di Catania, Tribunale di Napoli Nord e Tribunale di Verona*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2022.

<sup>136</sup> V. MASIA, *Tribunale Ordinario Di Brescia - Progetto Ufficio Per Il Processo - Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza. Schema sintetico contenente elementi essenziali per la redazione del Progetto organizzativo PNRR*, in [www.commercialisti.brescia.it](http://www.commercialisti.brescia.it), 2022.

<sup>137</sup> E. AGHINA, M. G. CIVININI, A. MAGARAGGIA, F. MANNINO, P. PICARDI, *L'esordio*, cit.

<sup>138</sup> V. PANEBIANCO, *Progetto organizzativo per l'ufficio del processo - Tribunale di Ragusa*, in [www.tribunale.ragusa.it](http://www.tribunale.ragusa.it), 2022.

<sup>139</sup> E. AGHINA, M. G. CIVININI, A. MAGARAGGIA, F. MANNINO, P. PICARDI, *L'esordio*, cit.

## L'esperienza della Corte di appello di Milano

Date le ampie dimensioni organizzative e l'avanzato grado di maturità del modello organizzativo vigente, all'interno delle singole sezioni della Corte di Appello di Milano sono emerse nel tempo numerose configurazioni di UPP:

1. Modello One to One
2. Modello AUPP/Fascicolo
3. Modello Mini-Pool
4. Modello collegiale
5. Modello con rotazione delle mansioni
6. Modello cancelleria
7. Modello ibrido

Nel seguito si descrivono le caratteristiche dei diversi modelli, corredate dalle valutazioni sui relativi punti di forza e di criticità.

### **Modello *One to One***

In questo modello di UPP un addetto è associato in modo esclusivo e continuativo ad un magistrato, per svolgere funzioni di assistenza all'attività giurisdizionale o, in alcuni casi, attività di tipo amministrativo. Questo *modus operandi* accorcia i tempi della formazione e della specializzazione dell'AUPP rispetto alle materie affidate al magistrato. Infatti, la costante supervisione dell'operato dell'AUPP, insieme al coinvolgimento diretto in esperienze operative significative (ad esempio nella stesura delle bozze di sentenza) possono consentire l'acquisizione rapida delle competenze di base, oltre che lo sviluppo di un tessuto relazionale tra addetto e magistrato più consolidato che facilita il coordinamento sul piano operativo.

A questo modello sono da associare alcune criticità specifiche. In primo luogo, il processo formativo curato in particolare dal giudice, secondo un approccio soggettivo ed emergente, genera profili di competenze differenziati negli addetti agli UPP, ostacolando in tal modo eventuali manovre di rotazione degli addetti nei diversi UPP.

Inoltre, la formazione ad opera prevalentemente del magistrato non facilita l'acquisizione per l'AUPP di conoscenze e prassi tipiche del funzionamento concreto della cancelleria che supporta lo stesso. Infine, la creazione di un elevato grado di interdipendenza tra singolo magistrato e singolo addetto comporta costi e rischi di inefficienza sul piano dell'organizzazione del lavoro: in caso di assenza prolungata dell'AUPP (ferie, malattie, ecc.) o di un suo trasferimento, dati i normali limiti di disponibilità di AUPP, si determinerebbe una forte ed improvvisa riduzione del supporto operativo fornito ad un singolo magistrato, con il rischio di ricadute sulle sue performance in termini di produttività ed efficienza.

### **Modello AUPP/Fascicolo**

In questo modello gli addetti all'UPP sono assegnati di volta in volta alla cura di un fascicolo di prima udienza. La caratteristica fondamentale di questo modello è che l'assegnazione del fascicolo può avvenire sulla base di un'analisi preventiva e della valutazione delle competenze del singolo AUPP rispetto alla complessità e specificità della causa. Inoltre, questo modello consente al singolo AUPP di collaborare con diversi magistrati e di seguire l'intero iter del fascicolo, dalla sua istruzione alla sua definizione. Dunque, da un lato, l'AUPP sviluppa una visione completa di ogni singolo flusso procedurale, con impatti positivi sullo sviluppo delle sue competenze. La diversificazione del suo impegno su diversi fascicoli, infatti, espone l'AUPP a situazioni lavorative differenti e ciò amplia il bagaglio di esperienze e competenze maturate sul campo, oltre che determinare un maggior grado di varietà e variabilità nei compiti assegnati. La varietà dei compiti e la responsabilità rispetto all'esito di uno specifico procedimento consentono, dall'altro, di beneficiare di una logica di organizzazione del lavoro "per evento" o "per progetto" che stimola la responsabilizzazione dell'AUPP rispetto ai risultati e la sua motivazione. L'elemento critico di questo modello si ravvisa nel fatto che la suddivisione dei compiti degli AUPP per ambiti di competenza differenti e autonomi (i singoli fascicoli) non supporta naturalmente lo sviluppo di un approccio orientato alla standardizzazione di alcuni dei compiti comuni e, dunque, al possibile recupero di efficienza nel loro lavoro di supporto.

### **Modello Mini-Pool**

Si tratta di un modello che si distingue dal modello "One to One" per il fatto che gli AUPP non sono assegnati a un singolo magistrato, ma collaborano per supportare a una triade di giudici (mini-pool), uno dei quali svolge la funzione di meccanismo di coordinamento e di referente principale per l'UPP. Il

grado di varietà dei compiti affidati ai singoli AUPP è maggiore perché dipende dalla composizione delle materie e dei fascicoli trattati dalla triade di magistrati. Il ruolo di coordinamento e di supervisione di un singolo magistrato riduce il rischio di “personalizzazione” dell’operato dell’AUPP e può avere effetti positivi sull’organizzazione interna all’UPP, ad esempio in termini di bilanciamento del carico di lavoro degli addetti. L’aspetto critico nell’attuazione di questo modello rimanda essenzialmente, alla delicatezza del ruolo di giudice referente che somma al suo carico di lavoro anche le attività di programmazione e controllo del lavoro dell’UPP e alle difficoltà di coordinamento tra i magistrati, per la quale risultano essenziali fattori quali le competenze relazionali dei singoli e la storicità dei rapporti di collaborazione tra essi.

### **Modello collegiale**

Si tratta di un modello simile a quello definito “mini-pool” e prevede l’assegnazione a turno degli UPP ai collegi. Questo modello sperimentato nella Corte di Appello di Milano consente agli addetti di lavorare di volta in volta con tutti i Consiglieri della Sezione e di seguire l’intero percorso dei fascicoli assegnati ai collegi. Ciò amplia e arricchisce le esperienze che gli AUPP realizzano di volta in volta, consentendo lo sviluppo di una maggiore consapevolezza dell’importanza del proprio ruolo e lo sviluppo di una più forte identità professionale e coesione di gruppo. Tuttavia, la maggiore variabilità dei problemi operativi cui sono esposti gli AUPP tende ad annullare quasi del tutto l’effetto positivo di eventuali prassi e consuetudini sul piano delle attività, ma anche delle relazioni sociali. In questo tipo di modelli si enfatizza, quindi, il problema del coordinamento sia tra i giudici dei collegi che all’interno dell’UPP. Sul piano del comportamento organizzativo, le dinamiche di funzionamento del pool di AUPP possono condurre a manifestazioni di leadership di diversa natura all’interno dell’Ufficio che richiederanno fasi di assestamento nelle relazioni tra i colleghi dell’UPP e nei rapporti con il referente del collegio cui esso è assegnato.

### **Modello con rotazione delle mansioni**

È un modello di UPP sezionale/collegiale che si differenzia dal modello “a fascicolo” poiché, i singoli AUPP non seguono singolarmente un procedimento, ma a turno svolgono tutte le attività necessarie alla sua risoluzione. Il gruppo che identifica l’UPP si configura, dunque, come “una squadra” cui sono

affidati ruoli e mansioni differenti che saranno svolte a turno dai diversi addetti. Perché il modello funzioni è necessario che ogni AUPP acquisisca una visione meno specializzata del proprio lavoro e sviluppi una maggiore sensibilità rispetto al risultato finale collettivo.

Le forti interdipendenze di flusso che legano le diverse attività del procedimento richiedono più potenti meccanismi di coordinamento interni all'UPP. Particolarmente efficaci sono tutte le forme di standardizzazione degli output e delle procedure che potranno essere promosse all'interno dell'UPP, ma importanti sono anche le competenze e i metodi di comunicazione interna per affrontare eventuali variabilità e criticità operative.

Lo sforzo di coordinamento da assicurare all'interno dell'UPP si somma a quello di coordinamento con i gruppi di magistrati con cui l'UPP collabora. Il coordinamento dovrà essere assicurato dal Presidente di Sezione o da suo delegato e sarà sostenuto dalla capacità dei singoli magistrati di interagire efficacemente con tutti gli AUPP coinvolti. L'intercambiabilità degli addetti rispetto alle singole mansioni e attività di un procedimento richiede adeguati livelli di maturità organizzativa nella gestione dei propri compiti e nelle relazioni tra colleghi e con i magistrati. In questo tipo di modello i tempi e i costi di formazione aumentano e una variabile di progettazione importante per garantire effetti di maggiore produttività è il grado di decentramento o di autonomia organizzativa interna riconosciuta all'UPP.

### **Modello cancelleria**

In questo modello agli AUPP sono assegnati esclusivamente mansioni di natura amministrativa e di supporto alla cancelleria. La specializzazione delle mansioni in ambito amministrativo produce recuperi di produttività in alcune fasi della gestione di un procedimento, ma inevitabilmente riduce il supporto all'attività giurisdizionale dei magistrati.

Tale sbilanciamento a favore delle attività amministrative spiega probabilmente la circostanza per cui, oltre alla Corte di appello di Milano, solo il Tribunale di Catania e quello di Verona hanno sperimentato un modello di UPP di cancelleria. La natura delle attività assegnate all'UPP rende questo modello particolarmente coerente con iniziative, anche temporanee, finalizzate a rimuovere criticità di tipo amministrativo che si riflettono in modo grave sulla produzione dell'arretrato o ne ostacolano in qualche modo lo smaltimento. In tal caso il modello UPP di cancelleria assume i connotati di una task force e, in quanto tale, di un gruppo temporaneo e molto focalizzato o su processi di innovazione o sulla rimozione di un fattore di criticità e di stress organizzativo.

## Modello ibrido “One to one” e “Mini pool”

È un modello che fonde due delle logiche organizzative già illustrate in precedenza, poiché assegna al Presidente di Sezione un singolo AUPP (secondo la logica del modello “One to One”), mentre i restanti AUPP operano adottando il meccanismo di funzionamento di un “Mini pool” assegnato ad un collegio o a una triade di magistrati, dei quali uno svolge la funzione di referente principale per l’UPP.

Le forme organizzative ibride generalmente sono la risposta a particolari condizioni organizzative che richiedono di non effettuare una scelta netta tra logiche organizzative alternative (orientate all’efficacia o all’efficienza) ma di farle convivere alla ricerca di continui punti di equilibrio. In generale, comunque, i modelli ibridi non consentono il raggiungimento dei massimi livelli di produttività, rischiano di generare maggiori costi e tempi di coordinamento e non producono effetti di rafforzamento delle identità professionali degli attori coinvolti (gli addetti all’UPP).

### Altre esperienze nazionali

Alcune caratteristiche organizzative sembrano accomunare le esperienze realizzate nella Corte di appello di Milano con quelle realizzate negli altri tribunali selezionati. In particolare, le similitudini riguardano la collocazione degli UPP sotto il profilo strutturale e la funzione principale affidata loro. Nei casi analizzati gli UPP, infatti, sono collocati su base **sezionale** e svolgono funzioni di supporto prevalente alle attività svolte dai giudici delle singole sezioni. Nella quasi totalità dei casi, infatti, le sezioni hanno ambiti di attività specifici, definiti dalle materie attribuite e sono contraddistinte da un proprio spazio discrezionale in relazione agli orientamenti giurisprudenziali le modalità gestionali generali e in particolare i criteri di organizzazione del lavoro.

Sotto il profilo della collocazione gerarchica, si discostano da questa prassi, le esperienze delle amministrazioni che hanno istituito un UPP **trasversale** per tutte le attività di natura amministrativa dell’intero Ufficio Giudiziario, talvolta a supporto della segreteria della Presidenza (modello Catania), talvolta impegnate nella gestione dei processi di analisi statistica e monitoraggio, di valutazione di situazioni patologiche e di attività di raccolte giurisprudenziali (modello di Milano e di Verona).

Sempre sotto il profilo della collocazione gerarchica e del ruolo prevalente, alcuni tribunali, come quello di Brescia e la stessa Corte di Appello di Milano hanno creato UPP di tipo **intersezionali** focalizzati su temi generali di sviluppo organizzativo quali la digitalizzazione dei processi di lavoro dell’Ufficio e la creazione e condivisione di banche dati. In particolare, la Corte di Appello di Milano ha previsto un ufficio trasversale composto da un addetto UPP per ogni sezione civile e penale, con il compito di creare



banche dati, massimando sentenze e segnalando eventuali modifiche di orientamenti giurisprudenziali delle Corti di Appello.

Nel Tribunale di Catania viene sperimentato un modello organizzativo **misto per attività differenziate** in cui la costituzione degli uffici è stata operata sia su base trasversale che su base sezionale.

Gli UPP trasversali gestiscono le attività di natura amministrativa dell'intero Ufficio Giudiziario, collocato a supporto della Segreteria della Presidenza. Data la caratteristica organizzativa del Tribunale di Catania, il lavoro degli AUPP è organizzato in base ai progetti presentati dai Presidenti di Sezione secondo due differenti impostazioni:

- UPP per *attività complementari e sussidiarie*, a basso impegno decisionale e decisorio (es. istanze per la nomina dei consulenti tecnici d'ufficio);
- UPP per *attività strettamente connesse alla decisione del giudice* (es. predisposizione bozze di provvedimenti). In tal caso, si implementa un modello organizzativo "One to One" oppure un modello organizzativo a gruppi assegnando agli AUPP un insieme di fascicoli, distinti per materia, oggetti e anzianità.

Il Tribunale di Pisa, si contraddistingue per un modello organizzativo in cui gli UPP sono solo sezionali o per specifici affari. Gli AUPP svolgono sia servizi trasversali, che di supporto diretto del giudice, mentre la suddivisione dei tirocinanti avviene in relazione alle attività giurisdizionali. È un modello organizzativo che include diverse opzioni per lo svolgimento di:

- *attività routinarie* completamente delegabili agli AUPP nella loro predisposizione (fino alla firma da parte del Giudice/ Presidente) sulla base di indicazioni semplici e chiare.
- *attività preparatorie*: dalla verifica delle notificazioni all'indice del fascicolo, alla completezza degli atti, alla verifica della catena di conservazione delle prove, alla redazione di schede riassuntive e di liste di questioni da affrontare.
- *attività complesse* molto prossime a quelle riservate al giudice (analisi delle prove, individuazione delle questioni di fatto e di diritto da risolvere, soluzione del caso, studio di questioni - in particolare, questioni di diritto nel loro profilo teorico e non applicativo - e, sulla base delle indicazioni del giudice in vista della decisione finale, predisposizione di parti di motivazioni).

Infine, nelle sezioni del Tribunale di Ragusa viene implementato un modello organizzativo che viene definito UPP **in team**, più aderente al disegno legislativo del Legislatore, in cui il gruppo di lavoro essendo a sostegno della produttività dell'intera sezione è a supporto di tutti i magistrati. Gli UPP



lavorano congiuntamente svolgendo attività di ricerca giurisprudenziale e alla individuazione di motivazioni comuni, determinando la creazione di banche dati e contribuendo così alla formazione e alla diffusione di un unico indirizzo giurisprudenziale sezionale. Il limite di questo modello organizzativo si sostanzia nel debole apporto degli UPP alla gestione amministrativa dei fascicoli.

## Bibliografia

E. AGHINA, M. G. CIVININI, A. MAGARAGGIA, F. MANNINO, P. PICARDI, *L'esordio operativo dell'ufficio per il processo nei tribunali – Esperienze organizzative: Tribunale di Pisa, Tribunale di Catania, Tribunale di Napoli Nord e Tribunale di Verona*, in [www.giustiziainsieme.it](http://www.giustiziainsieme.it), 2022.

M.G. CIVININI, *Il nuovo ufficio per il processo tra riforma della giustizia e PNRR*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021.

A. DE DURANTE, “*Un esempio pratico di ufficio per il processo. L'esperienza pisana*”, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2021.

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*, in [www.questionegiustizia.it](http://www.questionegiustizia.it), 2022.

V. MASIA, *Tribunale Ordinario Di Brescia - Progetto Ufficio Per Il Processo - Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza. Schema sintetico contenente elementi essenziali per la redazione del Progetto organizzativo PNRR*, in [www.commercialisti.brescia.it](http://www.commercialisti.brescia.it)

V. PANEBIANCO, *Progetto organizzativo per l'ufficio del processo - Tribunale di Ragusa*, in [www.tribunale.ragusa.it](http://www.tribunale.ragusa.it).

## **PARTE 4**

### **Modelli proposti ai Tribunali di Avellino e Benevento\***

\* Hanno realizzato la Parte 4:  
Gilda Antonelli, Vincenza Esposito, Fulvia Caserta, Marialaura  
Falde, Floriana Fusco, Irene Pescatore, Piera Zerillo



**UNIONE EUROPEA**  
Fondo Sociale Europeo  
Fondo Europeo di Sviluppo Regionale



*Agencia per la Coesione Territoriale*



*Ministero della Giustizia*  
Direzione Generale per il Coordinamento  
delle Politiche di Coesione



**GOVERNANCE  
E CAPACITA  
ISTITUZIONALE  
2014-2020**

#### 4.1 Introduzione e criteri di progettazione

Come descritto nella parte 3, le applicazioni sperimentali dei modelli organizzativi di UPP nei Tribunali sono state molteplici e legittimamente differenziate, per meglio rispondere a requisiti dimensionali dell'ufficio giudiziario in cui essi sono stati incardinati e delle risorse umane (funzionari AUPP) assegnate agli stessi. La rassegna dei casi in ambito nazionale ha evidenziato un criterio diffuso di progettazione che riguarda l'allocazione gerarchica dell'UPP su base sezionale. Gli UPP con diverse modalità di micro-organizzazione del lavoro interne, sono stati spesso collocati in termini di macrostruttura in corrispondenza delle sezioni in cui si articolava l'ufficio giudiziario.

Nella selezione dei modelli, ispirati alle altre esperienze nazionali, ritenuti più idonei per soddisfare le esigenze di miglioramento dei modelli già in uso presso i Tribunali di Avellino e di Benevento, gli aspetti dimensionali relativi all'ufficio giudiziario nel suo complesso e al numero di neo-funzionari AUPP hanno un ruolo centrale. Altrettanto importanti sono state le considerazioni sulle scelte già compiute sulla configurazione interna dei due tribunali e sull'organizzazione delle sezioni e degli uffici amministrativi.

Le dimensioni ridotte degli Uffici analizzati e la loro storia organizzativa inducono, infatti, ad escludere a priori alcuni modelli organizzativi utilizzati altrove, come ad esempio il modello che prevede di abbinare gli AUPP ai singoli fascicoli. Tale soluzione appare, difatti, dispersiva e poco efficace in Tribunali che hanno, sia per il civile che per il penale, sezioni multidisciplinari.

Dall'analisi dei casi sperimentati di modelli di UPP negli ultimi anni dagli Uffici giudiziari in ambito nazionale e dalla ricognizione effettuata nei tribunali di Avellino e di Benevento è possibile ricavare le variabili di progettazione più significative. Tali variabili, opportunamente calibrate rispetto alle condizioni strategiche ed operative e di un singolo tribunale, consentono di pervenire a configurazioni di UPP efficaci nella loro capacità di aggredire l'arretrato, ma allo stesso tempo sostenibili, perché rispondenti ad un insieme di fattori contingenti interni ed esterni che caratterizzano la specifica organizzazione in cui essi vengono istituiti.

I parametri di progettazione individuati e proposti per supportare le decisioni di cambiamento dei modelli di UPP all'interno dei tribunali partner del progetto sono i seguenti:

1. Collocazione gerarchica;
2. Forma organizzativa interna;
3. Ruolo prevalente (ambiti di competenza organizzativa e di responsabilità);
4. Natura delle attività assegnate;

5. Grado di complessità delle attività assegnate;
6. Base di raggruppamento delle attività.

L'insieme delle variabili e delle alternative praticabili è riassunta nella tabella 1.

**Tabella 1. Le variabili di progettazione per configurare un UPP**

Variabile di progettazione	Opzioni di scelta		
	Sezionale	Settoriale	Apicale
<b>Collocazione gerarchica dell'UPP</b>	Sezionale	Settoriale	Apicale
<b>Forma organizzativa interna dell'UPP</b>	Con supporto individuale al magistrato	Con supporto collettivo al magistrato	
<b>Ruolo prevalente</b>	Supporto giurisdizionale	Supporto amministrativo	Supporto per servizi trasversali
<b>Natura delle attività rispetto al lavoro del giudice</b>	Complementari e sussidiarie alla decisione	Strettamente connesse alla decisione	Supporto per servizi trasversali
<b>Grado di complessità dei compiti</b>	Bassa	Alta	
<b>Base di raggruppamento dei compiti</b>	Per fascicolo	Per materia o oggetto	Per mansione specializzata

Per ognuno dei parametri o variabili di progettazione è possibile indicare diverse opzioni, che in alcuni casi identificano soluzioni alternative, e in altri casi sono da considerare come estremi relativi ad un continuum di soluzioni che possono essere calibrate, in modo dinamico rispetto a specifiche caratteristiche relative alle condizioni operative vigenti e alle competenze e attitudini delle risorse umane chiamate a realizzarle.

## 4.2. Tipologie di modelli proposti

Utilizzando le variabili di progettazione illustrate in precedenza è possibile configurare i 4 modelli generali, discussi nel seguito, che si ritiene possano essere i più coerenti rispetto alle condizioni organizzative vigenti nei tribunali di Avellino e di Benevento rilevate nella fase di ricognizione.

I modelli proposti sono:

1. UPP con unità di supporto al magistrato;
2. UPP con funzioni assegnate per materia;
3. UPP con funzioni assegnate per mansioni;
4. UPP con funzioni trasversali.

Alcune caratteristiche organizzative accomunano i modelli proposti.

In particolare, in tutti i modelli il coordinamento e la supervisione delle risorse umane inserite negli UPP è di titolarità del Presidente del Tribunale o del Presidente di Sezione presso cui l'UPP è collocato.

Per tutti i modelli, dopo la fase di progettazione della macrostruttura e della microstruttura, occorre procedere alla definizione dei modelli dei sistemi gestionali (programmazione, monitoraggio, valutazione delle performance individuali) che fungono da strumento di governo, ma anche di raccordo tra tutte e parti dell'organizzazione.

Nella progettazione di tali sistemi saranno definite le attività, le procedure, gli strumenti dedicati e le responsabilità degli attori coinvolti (Presidente del Tribunale, Presidente della Sezione, Delegato o Pool di delegati, Direttori di settore, Funzionari).



#### 4.2.1 UPP con unità di supporto al magistrato

L'UPP è concepito sotto il profilo normativo come un gruppo di lavoro multifunzionale con una composizione variabile e orientato a specifici obiettivi di recupero di efficienza; in sostanza una task force, in quanto tale temporanea, responsabilizzata insieme ai magistrati con cui interagisce, rispetto all'obiettivo generale di aggressione dell'arretrato in specifici ambiti operativi (il PNRR esclude espressamente alcune materie come la volontaria giurisdizione, le esecuzioni e la materia fallimentare – materie, queste che, proprio in ragione della peculiarità dei relativi procedimenti, in alcuni Paesi europei vengono affidate in via esclusiva a figure assimilabili a quella dell'addetto all'UPP, mentre in Germania costituiscono ambito specifico dell'attività del *Rechtspleger*, v. par. 2.3.4).

L'espressione normativa non vincolante, tuttavia, ha consentito l'instaurarsi della prassi più diffusa al momento dello svolgimento del progetto, anche negli Uffici giudiziari partner, di concepire l'UPP come un'unità individuale, che opera in stretta connessione con un magistrato (modello “one to one”), che assume i connotati del modello, presente anche in altri ordinamenti giudiziari esteri, dell’”Assistente del giudice”<sup>140</sup>

Questo modello può essere utilmente interpretato nei tribunali di Avellino e Benevento come un UPP sezionale, i cui componenti sono assegnati a ciascun giudice secondo il criterio “individuale”: in questo modello ad ogni magistrato è affidata un'unità di supporto per lo svolgimento di tutte le attività connesse ai propri fascicoli di sua competenza o alla parte di essi che il magistrato ritiene di selezionare.

Tale configurazione ha sopperito, e sopperisce ancora in molti casi, alla legittima esigenza di rafforzare il contributo lavorativo soprattutto nelle attività di tipo giurisprudenziale e può determinare, e ha determinato, diversi effetti sulle performance effettive conseguite sul piano della produttività e dei tempi di attraversamento dei procedimenti affidati ai giudici.

Il modello dell'UPP con unità di supporto al magistrato mostra vantaggi sotto diversi profili; in primo luogo, rappresenta un modello di organizzazione del lavoro che consente di sanare interdipendenze di tipo sociale tra magistrato e AUPP. Il lavoro costante “in coppia” facilita lo sviluppo di linguaggi, orientamenti professionali e valoriali comuni, e la creazione di una base di fiducia tra i due attori. La

---

<sup>140</sup> In relazione a tale aspetto, tuttavia, si osserva che, dall'analisi comparatistica eseguita, il modello “one to one” viene applicato in via prevalente nei paesi c.d. dell'Est-Europa, v. Croazia, Lettonia, e Lituania, ove, tuttavia i notevoli risultati in materia di aggressione dell'arretrato sono stati raggiunti prevalentemente attraverso una strategia di degiurisdizionalizzazione di taluni procedimenti, come quelli esecutivi, interamente affidati alla figura dell'ufficiale giudiziario, v. Relazione sullo stato di diritto 2023 in Lituania.

produttività della coppia può aumentare per lo svilupparsi di prassi informali, di consuetudini, di espressioni verbali e di opzioni di metodo professionale propri del magistrato, oltre che per l'apprendimento in itinere degli orientamenti giurisprudenziali del singolo giudice. La spinta motivazionale cresce al maturare di una percezione comune tra i due protagonisti di far parte di “una squadra” in competizione con altre squadre, innescando così in un circolo virtuoso e innalzando il livello di responsabilizzazione dell’AUPP rispetto agli specifici obiettivi assegnati al magistrato.

Tuttavia, proprio la consistenza e la stabilità del rapporto di coppia possono determinare problemi organizzativi a livello di singolo UPP o di organizzazione più generale. Il rapporto tra unità di supporto dell’UPP e magistrato può assumere connotati meno positivi e generare nella micro-organizzazione dell’UPP un clima “da gabbia” che rischia di deprimere i livelli di motivazione dell’“assistente” del giudice l’UPP e creare tensioni e problematiche relazionali di cui dovrà occuparsi il giudice. Inoltre, nel caso in cui l’allocazione di un componente dell’UPP ad un certo magistrato non coincida con le aspirazioni professionali di quest’ultimo, ciò può comportare anche la demotivazione per l’ansia correlata alle prospettive di carriera dello stesso addetto. In termini più generali, la “personalizzazione” del percorso di apprendimento che il magistrato attua in modo spontaneo ed emergente (non strutturato) a beneficio della risorsa di supporto dell’UPP, determina risultati variabili in termini di esperienze e di competenze acquisite sul campo, rendendo isolata la risorsa di supporto dell’UPP dai suoi colleghi, ostacolando la strutturazione di un’identità professionale autonoma e rendendo più complesse iniziative di rotazione degli addetti all’interno dell’UPP o dei diversi UPP.

Le condizioni organizzative (i requisiti) per far funzionare al meglio il modello di UPP con supporto individuale al magistrato, quindi, rimandano alle competenze relazionali dei singoli componenti della coppia e alla capacità dell’organizzazione di effettuare con cura il processo di analisi delle competenze e delle motivazioni dei componenti dell’UPP nella fase di assegnazione delle risorse umane.

L’implementazione di tale modello presuppone, infine, che il numero degli addetti assegnati all’Ufficio Giudiziario sia sufficiente a coprire almeno il numero dei magistrati assegnati alle sezioni interessate dal raggiungimento degli obiettivi del PNRR, tenendo presente la necessità di costituire anche altri UPP come, ad esempio, quelli con funzioni trasversali su cui ci soffermeremo nel seguito.

All’interno del modello di UPP con supporto individuale al magistrato è possibile distinguere due diverse configurazioni a seconda del tipo di attività attribuite all’unità di supporto:

- a. attività unicamente giurisdizionali;
- b. attività miste (anche amministrative).

#### 4.2.1.a. UPP con unità di supporto al magistrato per attività unicamente giurisdizionali

Nella prima ipotesi le attività condivise con la risorsa di supporto dell'UPP sarebbero circoscritte a quelle squisitamente giurisdizionali (in questo caso il ruolo potrebbe essere assegnato ad un tirocinante o a un GOP) strettamente connesse alla decisione del giudice. In tale caso le mansioni da attribuire all'UPP sarebbero, nell'area civile, quelle indicate nel paragrafo 1.7.1 ovvero "attività preparatorie" di "supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari" e "supporto ai compiti del magistrato", come meglio elencate nei paragrafi 1.10.1, 1.10.2 e 1.10.3 con esclusione delle attività di cancelleria<sup>141</sup>. Le funzioni amministrative di gestione delle udienze e dei fascicoli, infatti, resterebbero di competenza della cancelleria, per la quale l'unità di supporto dell'UPP dovrebbe avere funzione di potenziamento del raccordo con l'ambito giurisdizionale.

Tale modello sarebbe applicabile anche all'organo collegiale. In tale caso si potrebbe ipotizzare che le funzioni vengano svolte solo dall'unità di supporto al magistrato relatore, onde evitare dispersione di risorse.

#### 4.2.1.b. UPP con unità di supporto al magistrato per attività miste

In alternativa alla configurazione appena descritta, il modello di UPP unità di supporto al magistrato potrebbe svolgere anche attività complementari e sussidiarie alla decisione del giudice, anche di natura amministrativa seguendo l'intero iter del fascicolo. In tal caso, ad esempio in area civile, vi sarebbe un più ampio supporto all'attività di udienza di partecipazione e scarico della stessa (attività indicate al punto 1.7.2 unitamente a quelle elencate al paragrafo 1.7.1.) scarico udienze e comunicazioni, di controllo formale del ruolo, controllo del singolo fascicolo (notifiche e costituzioni), aggiornamento con i depositi telematici, redazione scheda riassuntiva del fascicolo, verifica in ordine ad eventuali ipotesi di inammissibilità e/o improcedibilità dell'appello al fine di fissare udienza ex art. 281-sexies c.p.c.<sup>142</sup>, controllo liquidazioni C.T.U. e gratuito patrocinio, con redazione di bozza del relativo provvedimento e successivi adempimenti, redazione di bozze di sentenze nei procedimenti più semplici.

---

<sup>141</sup> Tale modello è quello applicato dalla maggioranza dei Paesi europei, ove la funzione principale degli assistenti giudiziari consiste prevalentemente nell'analisi e studio dei fascicoli assegnati al magistrato, redazione di brevi relazioni sul caso, ricerca dei precedenti giurisprudenziali.

<sup>142</sup> V. ad esempio, l'esperienza del Principato di Andorra, ove nelle corti superiori è demandato agli assistenti giudiziari il controllo in ordine alla verifica preliminare dei requisiti di ammissibilità dell'appello.

#### 4.2.2 UPP con funzioni assegnate per materia

Il modello di UPP con funzioni assegnate per materia prevede l'individuazione all'interno dell'UPP di gruppi di funzionari ai quali assegnare lo studio di insiemi di fascicoli all'interno di macroaree, in esclusiva su specifiche materie o proporzionalmente in più ambiti normativi, in modo da costituire un supporto per tutti i magistrati della sezione su quel determinato oggetto o gruppo di materie<sup>143</sup>

Anche l'adozione di tale modello non può prescindere da una suddivisione degli uffici su base sezionale. La suddivisione del lavoro dei componenti dell'UPP identifica una scelta di micro-organizzazione del lavoro di tipo specialistico. La specializzazione delle attività e delle mansioni dei componenti dell'UPP per aree consente di acquisire competenze specifiche a seconda della materia di riferimento e fa crescere i livelli di efficienza e di qualità delle loro performance. Ciò perché la stabilità e la prevedibilità dei problemi lavorativi genera abilità e competenze distintive, approfondimento dei processi di apprendimento e riduzione dei tempi di passaggio da un processo di lavoro ad un altro.

L'opzione di microstruttura del lavoro su cui fonda il modello di UPP con funzioni assegnate per materia rispecchia l'archetipo organizzativo della forma meccanica composta da parti specializzate e isolate. Nell'opzione proposta ai tribunali di Avellino e Benevento, tuttavia, i vantaggi della specializzazione convivono con i pregi del lavoro in gruppo perché, nei casi in cui la dimensione dell'organico lo consente per specifiche macroaree il lavoro è svolto da team di funzionari che rispecchiano i canoni della microstruttura di tipo collettivo in cui le mansioni sono assegnate a gruppi di individui.

Il lavoro in team, se al gruppo viene concesso anche un sufficiente grado di autonomia organizzativa interna, consente di potenziare la qualità delle decisioni assunte su specifici problemi perché facilita il confronto di esperienze e conoscenze tra gli attori. Il lavoro di team con obiettivi formalizzati, raggiungibili ma sfidanti, crea una condizione psicologica e sociale favorevole per gli individui che prediligono il lavoro di squadra. A seconda delle diverse modalità di lavoro interne al gruppo, rispetto ad ogni singolo procedimento o obiettivo, il team ha chiara la visione complessiva dell'output e ciò facilita la gestione delle interdipendenze tra le attività assegnate all'interno del gruppo e la comunicazione diretta e tiene alta la tensione verso il risultato. Tipici aspetti di complessità associati alla forma di micro-organizzazione del lavoro collettiva sono quelli relativi proprio agli elementi strutturali che la caratterizzano. Le relazioni sociali sono una componente molto rilevante nel lavoro quotidiano, la comunicazione interna al gruppo per organizzare il lavoro e assumere decisioni assorbe tempo ed

---

<sup>143</sup> Numerose sono, in ambito europeo, le esperienze in cui le figure assimilabili all'AUPP operano in gruppo, secondo un sistema che può essere definito "di gabinetto", v. Austria, Paesi Nordici, così come tale modello viene adottato presso la Corte europea dei diritti dell'uomo).

energie, la gestione dei rapporti interni e verso l'esterno è influenzata da eventuali leadership emergenti rispetto alle figure individuate come capo-gruppi o referenti gerarchici.

Il modello di UPP collettivo richiede quindi sul piano operativo, per rilasciare i suoi benefici potenziali, competenze nel *team working* da parte degli AUPP, capacità dell'organizzazione di assegnare e monitorare puntualmente e in maniera legittimata dal contesto gli obiettivi e le performance dei gruppi. Il lavoro in team rappresenta anche la premessa per un miglior bilanciamento nella distribuzione dei carichi di lavoro e una maggiore omogeneizzazione delle decisioni; si pensi ad esempio ciò che concerne le ricerche giurisprudenziali che possono costituire bagaglio comune e condizione necessaria per individuare le questioni più significative e ricorrenti, ricavare dei punti di motivazione condivisi, e, quindi, predisporre una banca dati della sezione.

La separazione per materie può favorire la formazione stessa degli addetti, ma, allo stesso tempo, entro certi limiti, riduce l'impatto nel caso di trasferimenti dei magistrati che compongono la sezione, potendo il team continuare a svolgere il medesimo servizio, che diversamente verrebbe interrotto nel caso di un rapporto biunivoco tra un magistrato e uno o più addetti.

Inoltre, la composizione di micro-gruppi di addetti all'UPP impegnati in specifiche macroaree può fare maturare anche esperienze e competenze tipiche dei gruppi multifunzionali temporanei. Lo schema di collaborazione per piccoli gruppi, infatti, è l'opzione di organizzazione del lavoro più ricorrente per la realizzazione di progetti di cambiamento.

La suddivisione del lavoro per materia, infine, potrebbe realizzarsi anche attraverso l'assegnazione ai GOP di provvedimenti decisori in ambiti specifici come, nel caso dell'area civile:

- volontaria giurisdizione (in materie diverse dalla famiglia);
- previdenza e assistenza obbligatoria;
- opposizione o impugnazione di provvedimenti amministrativi;
- cause relative a beni mobili e pagamento somme di denaro, entro il limite di € 50.000;
- risarcimento danni da circolazione di veicoli e natanti, entro il limite di € 100.000;
- espropriazione presso terzi, purché il valore del credito pignorato non ecceda € 50.000.

Nell'area penale certamente il lavoro per materia potrebbe muoversi o per competenza distinguendo quella assegnata al tribunale in composizione monocratica o collegiale o per competenza della Corte d'Appello o Corte di assise. Si potrebbe, altrimenti, agire per natura dei reati: bagattellari (abusi edilizi; immissioni sonore lievi) contro la persona, contro il patrimonio o contro le fasce deboli.

#### 4.2.3 UPP con funzioni assegnate per mansioni

Il modello di UPP con funzioni assegnate per mansioni è caratterizzato dalla individuazione di insiemi di attività da assegnare a singoli componenti dell'UPP.

Il processo di definizione e assegnazione delle mansioni riguarda tutte le tipologie di componenti dell'UPP: neo-funzionari AUPP, tirocinanti, GOP, personale amministrativo.

Sotto il profilo della collocazione gerarchica il modello di UPP con funzioni assegnate per mansioni è da configurare su base sezionale.

Il processo di progettazione delle mansioni si sviluppa utilizzando alcune specifiche variabili di progettazione:

- il numero e la natura dei compiti inseriti nella mansione (specializzazione orizzontale);
- il grado di autonomia concesso all'addetto nello svolgimento dei compiti (specializzazione verticale);
- il grado di standardizzazione delle attività;
- il grado di formalizzazione delle attività.

I risultati di tale processo generano diverse configurazioni definite in letteratura "Non qualificate", "Professionali", "Manageriali intermedie" e "Manageriali di alto livello" come si evince dalla figura 1. L'attributo manageriale può essere associato alle mansioni assegnate a tutte le posizioni organizzative, anche non direttive, che hanno responsabilità di coordinamento e di organizzazione del lavoro.



Fig. 1 Classificazione delle mansioni



L'attribuzione delle mansioni ai singoli addetti all'UPP deve avvenire considerando la quantità di risorse umane disponibili e le competenze tecnico-professionali e comportamentali delle stesse.

Il modello di UPP con funzioni assegnate per mansioni può essere diversamente interpretato scegliendo due diverse tipologie di mansioni da assegnare:

- a. mansioni specializzate e attività routinarie:
- b. mansioni complesse con attività varie e variabili.

#### 4.2.3.a. Mansioni specializzate e attività routinarie

In questa prima versione del modello di UPP con funzioni assegnate per mansioni, un UPP o gruppo si occuperebbe di contributi lavorativi "a basso valore aggiunto" a supporto dello svolgimento dei processi di lavoro operativi dell'organizzazione (scarico della posta e acquisizione di tutti gli atti telematici sezionali, preparazione ruoli di udienza, comunicazioni alle parti – per tutti i fascicoli della sezione - *front office*, etc.). È possibile configurare tale modello di UPP anche coinvolgendo solo personale amministrativo. Le abilità richieste per svolgere le mansioni in questo caso sono circoscritte alle competenze amministrative e a esperienze di base, anche non necessariamente di tipo giuridico. La definizione di mansioni estremamente specializzate e routinarie faciliterebbe la standardizzazione dei processi anche se potrebbe incidere negativamente sulla motivazione. In altri termini come noto la formalizzazione dei processi di lavoro degli AUPP potrebbe determinare, da un lato, un significativo aumento della produttività e dell'efficienza, dall'altro potrebbe essere prodromico di scarsa soddisfazione sul lavoro e alienazione. Per contrastare tali fenomeni degenerativi la progettazione delle mansioni dovrebbe prevedere essere accompagnata da iniziative di sviluppo organizzativo che rafforzino l'engagement del lavoratore come ad esempio il rafforzamento dei feedback che possano restituire all'AUPP dati e informazioni relative alla efficacia e alla qualità delle sue performance e delle performance organizzative cui lui contribuisce direttamente, in un'ottica dunque di coinvolgimento nei processi di monitoraggio e di arricchimento della comunicazione interna. L'arricchimento delle mansioni molto specializzate con l'introduzione in esse di compiti connessi ai processi di monitoraggio continuo si ritiene possa produrre effetti di maggiore qualità nella gestione dello stesso sistema di controllo che effetti di responsabilizzazione e soddisfazione per i componenti dell'UPP.



#### 4.2.3.b. Mansioni complesse con attività varie e variabili

La seconda versione possibile di UPP con funzioni assegnate per mansioni è quella in cui ai componenti dell'UPP sono affidate mansioni complesse, perché le attività, prettamente di tipo giurisdizionale, che le compongono sono variabili e richiedono autonomia decisionale e capacità di autoorganizzazione<sup>144</sup>. Questo tipo di mansioni possono essere assegnate ai GOP (nei limiti delle competenze indicate nel d.lgs. n.116/2017), dotati di potere di firma, procedure maggiormente routinarie come, nel caso dell'area civile:

- decreti ingiuntivi e altri procedimenti sommari;
- assunzione di testimoni;
- compimento di tentativi di conciliazione;
- emissione di ordinanze per somme non contestate;
- formule esecutive *ex art. 647 cpc*;
- liquidazione Consulenti tecnici di ufficio (CTU);
- liquidazione dei compensi per professionisti per il patrocinio a spese dello Stato (PSS);
- anticipazioni/posticipazioni udienze;
- provvedimenti seriali specifici (es. 492-*bis*, 482, 519, etc);
- tutte attività coerenti con le competenze professionali degli stessi.

Nell'area penale le mansioni assegnate possono essere

- verifica delle attività di notificazione degli atti nel corso delle indagini (avviso conclusione delle indagini; di fissazione dell'udienza preliminare)
- emissione di provvedimenti seriali (archiviazioni; decreti penali di condanna; concessioni possibili della messa alla prova)
- verifica della completezza del fascicolo per il dibattimento
- verifica delle questioni preliminari (regolarità degli atti di costituzione; della competenza; di eventuali invalidità)
- predisposizione delle questioni processuali e di merito;

---

<sup>144</sup> V., sebbene con le peculiarità già esposte, l'esperienza tedesca.

- redazione di una bozza di sentenza

Tra le attività complesse attribuibili ai GOP si possono annoverare tutte le attività relative ai procedimenti per una specifica materia.

#### 4.2.4. UPP con funzioni trasversali

In molte sperimentazioni e attuazioni più stabili di modelli di UPP gli uffici giudiziari hanno istituito UPP con funzioni trasversali.

Si tratta di modelli in cui i componenti dell'UPP si occupano della produzione di servizi comuni, generati da processi di lavoro che attraversano le diverse parti dell'organizzazione e generano valore soprattutto per gli organi apicali che governano la macchina amministrativa.

Esempi tipici di questi modelli di UPP sono quelli istituiti per la gestione dei sistemi di monitoraggio dei flussi statistici dell'ufficio e dei flussi organizzativi, gli UPP di servizio di staff alla Presidenza dei tribunali o delle Sezioni in cui essi si articolano, gli UPP che si occupano del coordinamento organizzativo e della gestione delle risorse umane o di UPP costituiti con l'obiettivo, anche temporaneo, di supportare la digitalizzazione delle attività lavorative.

Questo tipo di UPP può avere diversa collocazione gerarchica a seconda delle esigenze contingenti: Presidenza, Area, Sezioni.

In realtà di dimensioni più ridotte come quelle dei tribunali di Avellino e Benevento questo tipo di modello di UPP appare coerentemente allocabile presso la Presidenza con funzioni di supporto all'intera struttura dell'ufficio giudiziario o a parti di essa per la gestione di importanti processi e sistemi gestionali interni:

- gestione del personale e turni di lavoro;
- gestione delle spese di giustizia;
- gestione dell'innovazione;
- sviluppo dei sistemi informatici e digitalizzazione.

In particolare, a questo Ufficio sarebbe delegato uno specifico servizio di monitoraggio dei flussi statistici dell'ufficio e dei flussi organizzativi che in collaborazione con gli uffici delle singole sezioni avrebbe il compito di elaborare le statistiche sulle performance delle stesse, il monitoraggio dei procedimenti e dell'abbattimento delle pendenze, nonché quello relativo alle situazioni patologiche di lavorazione dei fascicoli (ad es. false pendenze, adempimenti non scaricati etc.)

Le figure assegnate a tale UPP dovrebbero avere competenze professionali avanzate, di matrice giuridica, ma anche di tipo gestionale-amministrativo, nonché competenze comportamentali e relazionali quali autonomia, capacità di auto motivazione, competenze di *problem solving* e di *team working*.

A supporto dell'UPP apicale allocato sotto la supervisione diretta del Presidente del tribunale, potrebbe essere prevista la costituzione di UPP intersezionali (o anche sezionali) con compiti trasversali.

In un'ottica di rete interna l'UPP di Presidenza potrebbe svolgere compiti che rientrano nei processi manageriali assolti dall'UPP apicale con particolare attenzione alle dinamiche che accadono nelle unità più periferiche (Sezioni e Cancellerie). In questo modello, sia in area civile che in quella penale, le mansioni che potrebbero essere attribuite all'UPP intersezionale sono talune di quelle descritte nei paragrafi 1.7.3, 1.9.1 e 1.9.2.

Uno specifico ufficio UPP sezionale con funzioni trasversali ovvero, una parte di esso, nel caso di un numero più contenuto di risorse umane disponibili, potrebbe essere previsto per la raccolta, la catalogazione e l'archiviazione delle decisioni adottate (sentenze ed eventuali ulteriori provvedimenti decisorii per i quali si ritenga opportuno procedere in tal senso) anche attraverso l'eventuale creazione di banche dati di giurisprudenza locale, massimazione delle decisioni (mansioni indicate nel paragrafo 1.7.3), che svolga altresì le attività successive all'emanazione della sentenza indicate nel paragrafo 1.10.4).

In termini di requisiti organizzativi, per l'efficace funzionamento di questo modello di UPP accanto a competenze di tipo giuridico è necessario disporre di competenze manageriali ed informatiche<sup>145</sup>.

#### 4.2.5. Modelli proposti e riforma Cartabia

Sulle competenze dell'AUPP e sul ruolo assegnato ai nuovi funzionari nei procedimenti civili ha influito, come già anticipato, il d.lgs. n. 151/2022 recante "Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della l. 26 novembre 2021, n. 206, e della l. 27 settembre 2021, n. 134".

Il provvedimento, da un lato, modifica l'organizzazione e la composizione dell'Ufficio, istituendolo presso la Corte di Cassazione e la Procura generale, dall'altro, declina i compiti degli addetti che entrano

---

<sup>145</sup> È quanto accade, anche alla luce delle riforme introdotte nell'ambito dei piani nazionali di ripresa e resilienza, in alcuni Stati europei, sull'esperienza già maturata da altri Paesi caratterizzati da un alto livello di efficienza, come la Danimarca, dove, tra le funzioni assegnate agli AUPP si annovera l'attività di anonimizzazione delle pronunce delle Corti, successivamente caricate sulla banca dati nazionale.

a pieno titolo nell'UPP, puntualizzando e arricchendo il mansionario di cui all'allegato II del d.l. n. 80/2021, con evidenti ricadute sulle dinamiche processuali.

Come più ampiamente illustrato nel paragrafo 1.11, il legislatore ha inteso accelerare i tempi per la risoluzione delle controversie, ponendo al centro della nuova disciplina una fase introduttiva molto lunga, volta ad individuare e risolvere eventuali vizi genetici del processo e a determinare precocemente il *thema decidendum* e il *thema probandum*. Ciò consente al giudice, già il giorno dell'udienza ex art. 183 c.p.c. di avere a disposizione tutti gli elementi per impartire al processo l'andamento più opportuno in vista di una più celere definizione della controversia.

In tale nuovo assetto la figura dell'addetto all'UPP potrebbe assumere un ruolo determinante all'interno del modello organizzativo cosiddetto **"One to one"**. Il magistrato, infatti, come espressamente previsto dal legislatore, è supportato dal funzionario in tutti i controlli preliminari previsti dall'art. 171- *bis* c.p.c.:

- il controllo della regolarità del contraddittorio nei confronti di tutti i litisconsorti necessari, al fine di ordinarne l'integrazione qualora uno di essi sia stato pretermesso;
- la verifica della comunanza della lite, al fine di segnalare al giudice l'opportunità di ordinare la chiamata di un terzo;
- l'esame sulla validità dell'atto di citazione, al fine di individuare eventuali vizi della *editio actionis* o della *vocatio in ius*;
- l'esame della domanda riconvenzionale, al fine di evidenziare eventuali omissioni che ne rendono incerto l'oggetto o il titolo;
- il controllo sulla tempestiva costituzione del convenuto, al fine di valutare l'ammissibilità della chiamata del terzo;
- la verifica della notificazione dell'atto introduttivo, al fine di ordinarne la rinnovazione in caso di nullità o di dichiarare la contumacia del convenuto che non si sia costituito nonostante sia stato ritualmente citato;
- la verifica del mandato alle liti e della regolare costituzione delle parti, al fine di segnalare al giudice la mancanza della procura o un difetto di rappresentanza, di assistenza o di autorizzazione a stare in giudizio;
- l'individuazione degli atti da notificare al convenuto contumace, al fine di garantire il contraddittorio;
- la segnalazione al giudice delle questioni di rito che non sono sanabili e che sono suscettibili di provocare la chiusura del giudizio, come il difetto di giurisdizione, l'incompetenza, la

litispendenza, l'impedimento di un precedente giudicato e, più in generale, la carenza di presupposti processuali positivi o la presenza di presupposti processuali negativi che condizionano il dovere del giudice di decidere nel merito.

L'art. 171- *bis*, co. 1 prevede che il giudice istruttore abbia a disposizione solo 15 giorni dalla scadenza del termine per la costituzione del convenuto per completare le verifiche preliminari, in mancanza dovrà fissare una nuova udienza, con vanificazione dell'intento acceleratorio del legislatore. È facilmente intuibile, quindi, l'enorme rilievo che ha il supporto al controllo sugli atti introduttivi, dalla cui accuratezza e speditezza dipende la sorte del processo.

Anche in mancanza di una espressa previsione legislativa, l'addetto UPP potrebbe avere altresì il compito di:

- vagliare il contenuto delle memorie integrative di cui all'art. 171- *ter* c.p.c.;
- verificare eventuali possibilità di rinvii pregiudiziali o conversione del rito da ordinario a semplificato;
- redigere di bozze di provvedimenti di ammissione delle prove, ovvero di ordinanze *ex* art. 183 *ter* e *quater* c.p.c.;
- esaminare le istanze *ex* art 186 *bis*, *ter* e *quater*, valutare la sussistenza dei presupposti previsti dall'art. 281-*decies* c.p.c.

A ben guardare, le novità introdotte dal d.lgs. n. 151/2022 si muovono non solo sul piano endo-processuale ma anche sul piano organizzativo: la scelta del legislatore di valorizzare il ruolo del funzionario addetto all'UPP nelle dinamiche processuali, demandandogli il compimento di attività che, se svolte in maniera efficace, favoriscono la scelta delle forme di trattazione e di decisione più opportune, in linea con gli obiettivi di speditezza e di concentrazione che la riforma si prefigge, sembra far propendere per l'applicazione del modello “*One to one*”, o comunque per un modello a supporto del magistrato<sup>146</sup>

Nell'ipotesi di applicazione del modello “*One to one*” con funzioni non solo giurisdizionali ma anche di cancelleria, a questi compiti si aggiungerebbero quelli della calendarizzazione delle udienze, introdotta

---

<sup>146</sup> Tale modello, invece, viene molto raramente applicato nelle corti dei Paesi Nordici, ove, invece, le formule maggiormente utilizzate sono quella del pool, con il vantaggio per il magistrato o per la sezione di poter contare sull'operato di assistenti giudiziari in possesso di differenti qualità, ovvero del panel, con il vantaggio di contare sulla maggiore specializzazione degli operatori.

dalla riforma; dello scarico dei verbali telematici (le udienze si svolgeranno prevalentemente in modalità telematica), del supporto alla verbalizzazione, etc.

Anche nel modello di “UPP con funzioni assegnate per mansioni” (descritto nel paragrafo 4.2.3.), la riforma consente di ottimizzare l’utilizzo degli UPP, ampliando le mansioni complesse di tipo prettamente giurisdizionale. Potrebbe ipotizzarsi, infatti, un modello che preveda lo svolgimento da parte degli UPP di tutte le verifiche preliminari di cui al nuovo art. 171 *bis* per i fascicoli di uno o più magistrati, lasciando agli addetti il compito di esaminare tutte le questioni e al magistrato la cognizione del merito della controversia. Ciò, come già detto, richiederebbe però che tali mansioni siano affidate ai GOT che hanno potere di firma, giacché ai funzionari non possono essere delegate tali attività per le quali è previsto solo che forniscano un supporto al magistrato.

Viceversa, poco incide la riforma nell’ipotesi di utilizzazione del modello “UPP per singole materie”, individuato (nel paragrafo 4.2.2). In questo caso, infatti, gli addetti svolgono funzioni di natura strettamente giurisdizionale connessa allo studio di una determinata materia a supporto di tutti i magistrati di una sezione, mentre unicamente al singolo magistrato competono le questioni attinenti al merito della controversia.

Ed ancora nulla cambia per i modelli di “UPP con funzioni trasversali” sulle cui mansioni la riforma non incide.