

L'ufficio per il processo ai tempi del PNRR: una panacea per la giustizia civile?

di ROBERTO MARTINO

SOMMARIO: 1. L'istituzione dell'ufficio per il processo (UPP) nella prospettiva legislativa dell'efficienza e dell'efficacia del sistema giudiziario. — 2. Un chiarimento preliminare: il possibile conflitto tra le istanze di efficienza del sistema giudiziario e il diritto dei singoli ad una tutela giurisdizionale effettiva. — 3. Le rilevazioni quantitative sul funzionamento degli UPP negli uffici giudiziari di merito, il recupero dell'efficienza del sistema e il problema del "preariato" dei nuovi addetti. — 4. Le attività a «supporto» della giurisdizione di competenza dell'UPP e i diversi modelli organizzativi utilizzati nella prassi: criticità e prospettive. — 5. La «formazione progressiva» della decisione e la motivazione «condivisa» dei provvedimenti: profili di illegittimità costituzionale. — 6. (Segue:) La «formazione condivisa» della decisione, i dubbi sulla qualità della risposta giurisdizionale e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

1. L'istituzione dell'ufficio per il processo (UPP) nella prospettiva legislativa dell'efficienza e dell'efficacia del sistema giudiziario.

La chiave di lettura delle riforme del processo civile degli ultimi trent'anni va individuata soprattutto nella ricerca dell'efficienza del sistema giudiziario per fare fronte all'eccessiva durata dei processi. Quasi tutti gli interventi legislativi del periodo sono stati effettuati, molto spesso con la decretazione d'urgenza, al fine precipuo di assicurare «l'efficienza del processo civile», perseguendo gli obiettivi di semplificazione, speditezza e razionalizzazione del processo medesimo ⁽¹⁾.

Le riforme degli ultimi anni — sino alla recente riforma Car-

⁽¹⁾ Così, la l. 26 novembre 2021, n. 206, in attuazione della quale è stato adottato il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149.

tabia (d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149) e al suo correttivo (d.lgs. 31 ottobre 2024, n. 164) — si sono poste, soprattutto, l’obiettivo di “accelerare” la tutela giurisdizionale, in particolare attraverso l’introduzione di tecniche di tutela in deroga a quelle ordinarie, caratterizzate dalla riduzione e semplificazione delle attività processuali. Basti pensare alla riforma del giudizio di cassazione (d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito nella l. 25 ottobre 2016, n. 197) che — nel dichiarato intento di soddisfare l’aspirazione «urgentissima» di abbreviare i tempi del processo davanti alla Suprema Corte — ha elevato il procedimento camerale, ulteriormente semplificato rispetto al passato, a procedimento ordinario per la decisione dei ricorsi. Tale scelta è stata, peraltro, confermata dalla riforma Cartabia, anzi direi ancor più rafforzata, ove si pensi al nuovo procedimento «per la decisione accelerata» dei ricorsi inammissibili, improcedibili o manifestamente infondati (art. 380-*bis* c.p.c., modificato dal d.lgs. n. 149/2022). Alla medesima politica legislativa, volta ad un recupero dell’efficienza del processo attraverso la riduzione e semplificazione delle attività processuali, possono essere ricondotti molti altri interventi, più o meno recenti, del nostro legislatore ⁽²⁾.

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

Nel quadro appena abbozzato, in cui l'obiettivo di conseguire una maggiore efficienza della giustizia è stato perseguito soprattutto attraverso la semplificazione ed accelerazione dei riti, la previsione dell'ufficio per il processo (UPP)⁽³⁾, la nuova struttu-

semplificata, con sentenza motivata in maniera sintetica, anche mediante esclusivo riferimento al punto di fatto o alla questione di diritto ritenuti risolutivi o mediante rinvio a precedenti conformi (v. il nuovo art. 350-bis c.p.c.). Senza dimenticare l'introduzione, qui e là, di riti stravaganti a cognizione piena, pur dopo che il legislatore, con il c.d. decreto sulla semplificazione dei riti (d.lgs. 1° settembre 2011, n. 150), aveva individuato per la cognizione piena (soltanto) tre modelli di riferimento (il rito ordinario di cognizione; il procedimento sommario di cognizione; il rito del lavoro): si pensi al processo per l'equa riparazione dei danni derivati dall'eccessiva durata dei processi, che, dopo la riforma del 2012, si articola in una prima fase di tipo monitorio ed in una seconda fase regolata dalle norme sui procedimenti in camera di consiglio ex artt. 737 ss. c.p.c. [v. art. 3 l. 24 marzo 2001, n. 89, come sostituito dall'art. 55, comma 1, lett. c), d.l. 22 giugno 2012, n. 83, conv., con modif., nella l. 7 agosto 2012, n. 134].

(3) Sull'ufficio per il processo, cfr., per tutti, F. AULETTA, *L'Ufficio del Processo*, in *DPCIEC*, 2021, 3, 942 ss.; S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCIEC*, 2021, 3, 263 ss.; D. CAVALLINI, *L'Ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 4, 983 ss.; F. BARBIERI, *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *Giustizia insieme.it*, 14 giugno 2022; A. DI FLORIO, *Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151: norme di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206 e della legge 27 settembre 2021, n. 134. Prime valutazioni sull'Ufficio per il Processo alla prova dei fatti nella Corte di cassazione*, in *Quest giust.*, 1/2023, 240 ss., 242 s.; M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 177 ss.; M.L. GUARNIERI, *La morfologia dell'Ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto Upp nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, in *Judicium*, Aggiornamenti, 05.06.2023, 1 ss.; L.R. LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium*, Aggiornamenti, 15.03.2022, 1 ss. Con riferimento alla riforma della magistratura onoraria e al ruolo dei nuovi giudici onorari nell'UPP, cfr. D. DALFINO, *L'ultima riforma della magistratura onoraria, tra aspirazioni insoddisfatte e velleità di sistema*, in *Foro It.*, 2018, V, 1 s.; M. CICCARELLI, *I nuovi giudici onorari e l'organizzazione degli uffici per il processo*, in *Quest. giust.*, 3/2016, 160 ss.; G. REALI, *Il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2018, V, 12 ss.; Id., *Il nuovo giudice onorario di pace*, in *Giusto proc. civ.*, 2018, 417 ss.; G. GRASSO, *L'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2019, III, 409 ss. V., anche, se vuoi, R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità, criteri decisori e accertamento del fatto*, in AA.VV., *Lo statuto del giudice e l'accertamento dei fatti*. Atti del XXXII Convegno Nazionale dell'Associazione italiana fra gli studiosi del processo civile (Messina 27-28 settembre 2019), Bologna, 2020, 89 ss., 171 ss. Per un quadro di tipo comparativo sui diversi modelli organizzativi a supporto degli uffici giudiziari e per un'approfondita disamina sul ruolo del giudice onorario all'interno dell'UPP, cfr. S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 2023, 1341 ss., spec. 1363 ss. Cfr., anche, C. CASTELLI (a cura di), *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024. Da ultimo, vanno segnalate diverse pubblicazioni di carattere teorico-pratico

ra che ha il compito precipuo di migliorare l'organizzazione del lavoro del giudice, rappresenta — unitamente al reclutamento di nuovo personale delle cancellerie ⁽⁴⁾ — un segnale forte, nel senso dell'affermazione del valore primario, nel complessivo disegno riformatore della giustizia, degli interventi sull'organizzazione, piuttosto che sul rito, e dei conseguenti investimenti sul capitale umano.

Sulla scorta dell'esperienza dei tirocini e praticantati alimentata dall'iniziativa di singoli tribunali ⁽⁵⁾, l'ufficio per il processo è stato regolamentato per la prima volta, a livello legislativo, nel 2014, come struttura di supporto delle attività dei tribunali e delle corti di appello, con l'obiettivo di ridurre l'arretrato e contenere i tempi della giustizia (v. l'art. 16-*octies* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, come modificato dall'art. 50, comma 1, d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. nella l. 11 agosto 2014, n. 114). Si trattava, peraltro, di un intervento “a

nelle quali sono riportati alcuni dei risultati prodotti dalle attività di ricerca svolte, nel periodo aprile 2022 – settembre 2023, dalle università italiane in collaborazione con gli uffici giudiziari, nell'ambito del progetto PON GOV del Ministero della Giustizia: cfr., senza pretesa di completezza, F. AULETTA - S. RUSCIANO (a cura di), *Ufficio per il processo*, in *Commentario del codice di procedura civile*, diretto da Sergio Chiarloni, Bologna, 2023; D. DALFINO - A. NISIO - B. CARAPPELLA - G. VITA (a cura di), *L'ufficio per il processo nel prisma della giustizia sostenibile. Organizzazione, economia, digitalizzazione*, Bari, 2023; E. FABIANI (a cura di), *Per un nuovo modello di aggressione dell'arretrato civile incentrato sull'ufficio per il processo*, Napoli, 2023; R. MARTINO (a cura di), *Efficienza del processo e innovazione digitale. Tra riforma Cartabia e nuovi modelli organizzativi*, Bari, 2023; E. MELLONI - G. VECCHI (a cura di), *PNRR, Giustizia e Ufficio per il processo*, Milano, 2024.

⁽⁴⁾ Va qui ricordato, ad es., il reclutamento nel 2016 di 800 assistenti giudiziari, cui è seguito, nel 2020, il concorso per il reclutamento di 2700 cancellieri esperti.

⁽⁵⁾ Sulle prime sperimentazioni del modello organizzativo di supporto al giudice, cfr., M.G. CIVININI, *La storia: dai tirocini formativi all'ufficio per il processo*, in C. CASTELLI (a cura di), *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 1 ss., spec. 2 s., nota 5, 6 s., 9 ss., 12 ss. L'A. ricostruisce in maniera dettagliata il dibattito relativo alla possibilità di realizzare un ufficio di supporto al giudice, che affonda le sue radici soprattutto nelle discussioni che hanno caratterizzato numerosi eventi, seminari, convegni e studi dell'Associazione nazionale magistrati e di alcune delle sue correnti, evidenziando come tale dibattito abbia condotto, su iniziativa di singoli tribunali o enti finanziatori locali, alle successive sperimentazioni attraverso convenzioni per stages, tirocini e praticantati all'interno degli uffici.

costo zero”, senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica (v. l’art. 16-*octies* d.l. 18 ottobre 2012, n. 179).

Successivamente, i compiti della nuova struttura organizzativa sono stati disciplinati in maniera più dettagliata ed articolata con il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, di riforma della magistratura onoraria.

A sua volta il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM), con la delibera del 18 luglio 2018, ne ha reso obbligatoria la costituzione nei tribunali, in conseguenza di quanto previsto dall’art. 9, commi 2 e 4, d.lgs. n. 116 del 2017. Secondo tali disposizioni, i giudici onorari di pace (gop), durante l’espletamento dell’incarico, possono essere assegnati all’ufficio per il processo presso il tribunale del circondario nel cui territorio ha sede l’ufficio del giudice di pace al quale sono addetti, e tale assegnazione è obbligatoria nel corso dei primi due anni dal conferimento dell’incarico ⁽⁶⁾. Anche con riguardo alle disposizioni sull’ufficio per il processo di cui al citato d.lgs. n. 116/2017 va, tuttavia, segnalato che si è trattato di un intervento “a costo zero”, senza alcun nuovo investimento sulle risorse umane e materiali ⁽⁷⁾.

Sotto quest’ultimo profilo, la vera svolta, che ha determinato un’evidente inversione di tendenza con forti investimenti sul piano organizzativo, è stata impressa, come è noto, dal Piano Nazionale per la Ripresa e la Resilienza (PNRR). Con riferimento al settore giustizia, la principale misura di investimento del piano è costituita proprio dal rafforzamento dell’ufficio per il processo e dalla sua effettiva messa a regime, al fine di superare le disparità tra gli uffici giudiziari, migliorarne la *performance* sia in primo che in secondo grado e accompagnare, completandolo, il proces-

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

⁽⁷⁾ L’art. 35 d.lgs. n. 116/2017 dispone espressamente che per l’attuazione di quanto previsto nel decreto medesimo si provvede «nel limite delle risorse finanziarie, umane e strumentali disponibili a legislazione vigente, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica».

so di transizione digitale del sistema giudiziario ⁽⁸⁾. Più precisamente, con il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 (conv. con modif. nella l. 6 agosto 2021, n. 113) è stato avviato il reclutamento di un cospicuo numero di nuovi addetti all'UPP, poi attuato con l'assunzione a tempo determinato di un importante contingente di personale amministrativo e la predisposizione, alla fine del 2021, di appositi progetti organizzativi da parte dei tribunali e delle corti di appello.

Il reclutamento del nuovo personale da destinare all'UPP (v. l'art. 11 d.l. n. 80/2021) ha rappresentato l'occasione per ridefinire compiti e funzioni dell'ufficio medesimo e per efficientarlo al fine di consentire alle nuove strutture organizzative di conseguire le «potenzialità di recupero dell'*efficienza* e dell'*efficacia* del sistema giudiziario [...]» ⁽⁹⁾ incrementando le risorse professionali e strumentali disponibili presso tali strutture, in modo tale da consentirne il funzionamento a regime.

Il quadro normativo di riferimento è stato, da ultimo, completato dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 che ha razionalizzato le attività e i compiti da attribuire alle strutture già esistenti presso i tribunali e le corti di appello, e ha disposto la costituzione di analoghe strutture, indicandone pure i relativi compiti, presso la Corte di cassazione, la Procura generale presso la Corte di cassazione e le Sezioni distrettuali e circondariali del Tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie. Il d.lgs. n. 151/2022 ha, in particolare, introdotto — con specifico riguardo agli uffici giudiziari di merito — alcune novità dirette a meglio delineare la

⁽⁸⁾ Sul PNRRR e le misure di investimento per il sistema giudiziario, sulle ragioni della scelta governativa e sull'avvio dell'ufficio per il processo nell'ambito del finanziamento del PNRR, cfr., da ultimo, B. FABBRINI, *PNRR e Ufficio per il Processo: le ragioni di una scelta*, in C. CASTELLI (a cura di), *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 21 ss., spec. 25 ss., 32 ss., 40 ss.

⁽⁹⁾ Così si legge nei "Considerato" del D.M. 26 luglio 2021 - *Determinazione dei contingenti distrettuali del personale amministrativo a tempo determinato addetto all'ufficio per il processo ai sensi degli articoli 11 e 12 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*, pubblicato nel *Bollettino del Ministero della Giustizia*, 31 luglio 2021, n. 14.

fisionomia dell'UPP, che era stata, peraltro, già formalizzata dal d.l. n. 80/2021 ⁽¹⁰⁾.

⁽¹⁰⁾ In effetti, prima che il d.lgs. n. 151/2022 vedesse la luce, l'Allegato II al d.l. n. 80/2021 già prevedeva che agli uffici per il processo presenti presso i tribunali e le corti d'appello potessero essere affidate le seguenti mansioni: a) attività para-giurisdizionali o preparatorie e di supporto, tra cui organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, segnalazione dei fascicoli con caratteri di priorità di trattazione, condivisione di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento, analisi sui flussi di lavoro; b) attività di studio e attività d'udienza, tra cui studio dei fascicoli e predisposizione (ove prevista dall'ufficio di appartenenza) di schede riassuntive dei singoli procedimenti, supporto al giudice nel compimento delle attività pratico/materiali o di facile esecuzione, verifica di completezza del fascicolo e della regolare costituzione delle parti, controllo delle notifiche e del rispetto dei termini, della pendenza di istanze (e relativa gestione), supporto per bozze di provvedimenti semplici, ricerche di dottrina, normativa e giurisprudenza, supporto nell'individuazione di indirizzi giurisprudenziali sezionali; c) attività di raccordo con la cancelleria, quali spoglio delle nuove iscrizioni, verifica dei presupposti di priorità di trattazione, "scarico" dell'udienza, assistenza alla verbalizzazione in udienza, attività di notifica e comunicazione alle parti, gestione dei fascicoli informatici.

Successivamente, sempre con riferimento agli uffici giudiziari di merito, l'art. 5 d.lgs. n. 151/2022 ha disposto che: «All'ufficio per il processo civile costituito presso i tribunali ordinari e le corti di appello sono attribuiti uno o più fra i seguenti compiti: a) attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, quali: studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione; b) supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-*bis* del codice di procedura civile nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-*bis* del codice di procedura civile; c) raccordo e coordinamento fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari; d) raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale; e) supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici; f) assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attività dell'ufficio; g) supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione».

Da un lato, la disposizione *de qua* riepiloga (ma non integralmente) funzioni già attribuite all'ufficio per il processo dai precedenti testi di legge, ed effettivamente praticate negli uffici giudiziari secondo le previsioni dei diversi progetti organizzativi avviati all'inizio dell'anno 2022 con la presa di servizio da parte dei nuovi addetti UPP, nel frattempo reclutati in base all'art. 11 d.l. n. 80/2021. Dall'altro lato, la disposizione in esame menziona ulteriori compiti direttamente connessi all'introduzione di nuove norme e istituti nel codice di rito civile: le verifiche preliminari di cui all'art. 171-*bis* c.p.c. e gli incombenti di cui al nuovo art. 348-*bis* c.p.c. (che regola le ipotesi di definizione accelerata dei giudizi in caso di inammissibilità o manifesta infondatezza dell'appello); la funzione di selezione

Con particolare riferimento all'ufficio per il processo costituito presso i tribunali ordinari e le corti di appello — che sarà oggetto di specifica attenzione nel presente saggio —, l'art. 5 d. lgs. n. 151/2022 prevede l'attribuzione dei seguenti compiti: a) attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, quali: studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione; b) supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-*bis* del codice di procedura civile nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-*bis* del codice di procedura civile; c) raccordo e coordinamento fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli uffici giudiziari; d) raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale; e) supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici; f) assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attività dell'ufficio; g) supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione ⁽¹¹⁾.

Al fine di delineare le caratteristiche essenziali del nuovo UPP, così come desumibili dallo spettro delle mansioni appe-

dei presupposti di mediabilità della lite; l'assistenza per l'analisi dei flussi statistici; il supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici e per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione. Va, infine, notato che l'arricchimento delle funzioni più spiccatamente giurisdizionali, già prima evidenziato, trova eco nella eliminazione della condizione della «semplicità» del contenuto in relazione alle bozze di provvedimenti, la cui redazione può essere affidata agli addetti UPP. Nella stessa direzione, inoltre, sembra collocarsi l'attribuzione agli addetti medesimi di compiti di catalogazione, archiviazione e messa a disposizione di precedenti giurisprudenziali, che amplia, quanto meno nel tenore letterale, la funzione già prevista di supporto per indirizzi giurisprudenziali (soltanto «sezionali».

⁽¹¹⁾ Per maggiori dettagli sulle funzioni e i compiti dell'ufficio per il processo costituito presso gli uffici giudiziari di merito v. la nota 10.

na richiamate, si è correttamente rilevato che si tratta di « una struttura evidentemente collaborativa, di coordinamento con le articolazioni interne dell'ufficio giudiziario e di comunicazione tra il momento giurisdizionale stretto e quello amministrativo» e che tale modulo organizzativo «affianca i giudici e le cancellerie dall'instaurazione di ciascun procedimento sino alla sua definizione», collocandosi «appunto, in una terra di mezzo in cui le due funzioni si incontrano, e delinea[ndo], pertanto, uno schema non più dualistico di rapporto tra il singolo magistrato e il proprio addetto, ma uno schema di lavoro in team il cui successo è rimesso al sinergico funzionamento di ciascuna unità operativa» (12).

Il legislatore della riforma sembra, dunque, essersi orientato verso una struttura flessibile, in cui dovrebbero convivere funzioni tratte da modelli, anche diversi tra loro, praticati a livello europeo ed internazionale (13). Tale peculiarità dell'UPP, che si presta

(12) Così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P. al sistema della giustizia civile nel perseguimento dell'obiettivo della ragionevole durata dei processi, tra aspettative e realtà: primi risultati di uno studio teorico-pratico*, in R. MARTINO (a cura di), *Efficienza del processo e innovazione digitale. Tra riforma Cartabia e nuovi modelli organizzativi*, Bari, 2023, 273 ss., 288. A riguardo, va sottolineato che la duplice natura delle mansioni degli addetti all'ufficio per il processo (da un lato di supporto all'attività decisoria dei magistrati, dall'altro connessa alle attività amministrative delle cancellerie) rappresenta l'angolo visuale adottato per l'analisi delle mansioni da parte dello stesso Ministero della Giustizia. Cfr., sul punto, Ministero della Giustizia, *Circolare 21 dicembre 2021, Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, § 7: «Appare di manifesta chiarezza la duplice competenza attribuita a questa nuova qualifica, da un lato, inserita in una struttura, guidata dai magistrati giudicanti, preposta alla corale attività che segue l'iter procedimentale di una controversia, sino alla sua decisione e alla motivazione di tale decisione e, dall'altro, inserita a pieno titolo tra i ranghi del personale amministrativo».

(13) Per un'approfondita analisi dei modelli stranieri di riferimento, cfr. F. AULETTA, *L'Ufficio del Processo*, cit., 942 ss.; S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo*, cit., 263 ss.; ID., *La nuova organizzazione del processo*, cit., 1363 ss.; F. DE SANTIS DI NICOLA, *Addetti al nuovo "ufficio del processo" (artt. 11 ss. D.L. n. 80 del 2021) vs. assistant-lawyers presso la Cancelleria della Corte europea dei diritti dell'uomo: due modelli a confronto*, in *Dir. proc. civ. it. e comp.*, 3/2021, 265 ss., con particolare riferimento all'esperienza della Cancelleria della Corte EDU; V. ANSANELLI, *Uno sguardo comparato*, in C. CASTELLI (a cura di), *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 179 ss.; F. CIRILLO, *Best Practices in Spagna: tra Oficina Judicial e Leyes de Enjuiciamiento Civil*, in D. DALFINO - A. NISIO - B. CARAPPELLA - G. VITA (a cura di), *L'ufficio per il processo nel prisma della giustizia sostenibile. Organizzazione, economia, digitalizzazione*, Bari, 2023, 279 ss.; A. MILELLA,

ad essere concretamente attuata attraverso una pluralità di modelli organizzativi, è, del resto, confermata anche dai monitoraggi periodici effettuati dal Ministero della Giustizia con riferimento alle esperienze maturate nei singoli uffici giudiziari dai nuovi addetti UPP. Dai monitoraggi, emerge, infatti che, in concreto, la nuova struttura è stata utilizzata nei diversi uffici giudiziari secondo una pluralità di modelli organizzativi ⁽¹⁴⁾.

L'obiettivo principale della nuova struttura organizzativa resta quello di ridurre l'arretrato e contenere i tempi della giustizia. L'ufficio per il processo deve, infatti, essere strutturato in maniera tale da operare proprio in funzione della realizzazione dell'obiettivo appena richiamato.

Gli stessi organi di governo ne evidenziano le «potenzialità di recupero dell'efficienza e dell'efficacia del sistema giudiziario» ⁽¹⁵⁾. In tal modo si ribadisce l'intenzione di perseguire una maggiore efficienza del sistema, di pari passo con la sua efficacia — da intendersi come qualità della risposta giurisdizionale in termini di effettività della tutela —, non soltanto attraverso la semplificazione ed accelerazione dei riti, ma anche attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro del giudice.

Se così è, il presente lavoro si propone di verificare — sia pure a distanza di pochi anni dalla messa a regime della nuova struttura — se l'ufficio per il processo possa effettivamente con-

Ordinamento francese: tra dati CEPEJ e best practices, in D. DALFINO - A. NISIO - B. CARAPELLA - G. VITA (a cura di), *L'ufficio per il processo*, cit., 289 ss.; G. PELLICCIARI, *Efficienza e best practices del sistema giudiziario civile tedesco: Italia e Germania a confronto*, in D. DALFINO - A. NISIO - B. CARAPELLA - G. VITA (a cura di), *L'ufficio per il processo*, cit., 299 ss.

⁽¹⁴⁾ Cfr. Ministero della Giustizia, *Circolare 28 dicembre 2022, Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR sul funzionamento degli Uffici giudiziari: Report*, § 4, ove, nell'analisi dei risultati relativi ai processi chiave di funzionamento degli uffici giudiziari, viene, di volta in volta, evidenziata la varietà dei modelli organizzativi adottati nei diversi uffici di merito. Sui risultati dei successivi monitoraggi e sulla pluralità dei modelli organizzativi v., *amplius*, quanto si dirà nel § 4, testo e note 51, 52, 53 e 54.

⁽¹⁵⁾ V., *supra*, testo e nota 9.

seguire gli obiettivi individuati dalle riforme. In particolare, se esso possa concretamente contribuire ad abbattere l'arretrato e prevenirne la formazione, riducendo i tempi del processo, e, allo stesso tempo, possa garantire anche la qualità della risposta giurisdizionale, assicurando a tutti gli utenti della giustizia una tutela giurisdizionale effettiva, nella prospettiva del “giusto processo” (artt. 24 e 111, comma 1, Cost.).

2. Un chiarimento preliminare: il possibile conflitto tra le istanze di efficienza del sistema giudiziario e il diritto dei singoli ad una tutela giurisdizionale effettiva.

In via preliminare si impone un chiarimento in ordine ai rapporti tra efficienza del sistema ed effettività della tutela giurisdizionale.

Si può dire che, in termini generali, l'efficienza — riferita ad una determinata organizzazione — misura la capacità costante di rendimento e di rispondenza alle *funzioni* o ai *fini* dell'organizzazione medesima.

Inteso in questi termini, il principio di efficienza, applicato al processo, dovrebbe essere indissolubilmente connesso con l'altro principio dell'effettività della tutela giurisdizionale. Mi pare, infatti, che, in conseguenza della garanzia costituzionale del “giusto processo” (artt. 24 e 111, comma 1, Cost.), la *funzione* essenziale dell'organizzazione giudiziaria sia quella di assicurare, attraverso il processo, l'effettività della tutela, attribuendo ad “ogni” utente della giustizia tutto quello che gli è garantito dall'ordinamento, cioè dal diritto sostanziale ⁽¹⁶⁾.

⁽¹⁶⁾ In effetti, il processo può definirsi “*giusto*” solo in quanto conduca alla pronuncia di una decisione “*giusta*”, tale cioè da dare concreta e fedele attuazione a quell'assetto di interessi astrattamente delineato dal diritto sostanziale: così, G. BALENA, *Istituzioni di diritto processuale civile*, 6° ed., I, Bari, 2023, 68. Sembra corretto ritenere che, secondo il diritto positivo (artt. 2907 c.c., 24 Cost., 6 CEDU), lo scopo del giusto processo concerne la tutela effettiva dei diritti. Sul punto cfr., ad es., P. BIAVATI, *Argomenti di diritto processuale civile*, 3ª ed., Bologna, 2016, 30 s.; F.P. LUISO, *Diritto processuale civile. Principi generali*, 15ª ed., I, Milano, 2024, 25 ss., 31 s. Da ultimo, quanto alla necessità che il processo consegua una tutela giurisdizionale effettiva dei diritti secondo quanto disposto dall'art. 13 CEDU, B. SASSANI, *Lineamenti del processo civile italiano*, 10ª ed.,

In effetti, nella considerazione del legislatore i due principi sono connessi, nel senso che l'aumento dell'efficienza del sistema giustizia giova alla ragionevole durata dei processi e, di conseguenza, assicura (o, forse meglio, dovrebbe assicurare) anche che la tutela giurisdizionale venga efficacemente erogata, sia, cioè, effettiva. Ad esempio, la legge 26 novembre 2021, n. 206, recante delega al Governo per “*l'efficienza*” del processo civile, prevede espressamente tra i principi e criteri direttivi quello di «*assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo*» (17), con ciò saldando in un connubio indissolubile l'efficienza del processo con la sua ragionevole durata e l'effettività della tutela.

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

Sempre più si fa strada, anche nella dimensione del processo, un approccio economicistico, di tipo utilitaristico e “quantitativo”, alle problematiche processuali, che pretende di dedurre il giusto dall'utile e che, ad esempio, applica il principio di proporzionalità anche al processo civile, nel quadro di una visione utilitaristica *à la Bentham* (18). Ne consegue che, in analogia con

Milano, 2025, 30 s., il quale sottolinea, altresì, che il principio è oggi solennemente affermato anche dall'art. 1 del codice del processo amministrativo.

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

(18) Sul punto, cfr., in particolare, A. PANZAROLA, *Principi e regole in tema di utilitarismo processuale*, Bari, 2022, 42 ss., 49 s., ove, ad esempio, con riferimento al c.d. abuso

quanto accade per i sistemi produttivi, anche per il sistema giustizia l'efficienza viene vista essenzialmente in termini di produttività, intesa come capacità di adottare i provvedimenti che definiscono i diversi procedimenti. In altri termini, l'organizzazione giudiziaria viene riguardata alla stessa stregua di un sistema produttivo, che viene considerato efficiente quando minimizza i costi a parità di risultati o massimizza i risultati a parità di costi. Ciò che conta è perseguire l'interesse generale a che il sistema giustizia, nel suo insieme, funzioni. Data una certa quantità di risorse destinate alla giustizia, l'efficienza — così intesa — misura la celerità dell'esame delle domande di giustizia e la capacità degli uffici giudiziari di smaltire il carico del contenzioso su di essi gravante. In altri termini, il principio di efficienza riguarda direttamente la gestione delle risorse (scarse) destinate al servizio giustizia e attiene propriamente alla dimensione (quantitativa) della realizzazione dell'interesse generale al funzionamento, nel suo complesso, della macchina della giustizia.

Discorso diverso va fatto per il principio di effettività della tutela, che affonda le sue radici nel rapporto tra diritto sostanziale e processo. L'art. 24 Cost. garantisce a "tutti" l'azione, cioè l'agire in giudizio per la tutela dei propri diritti soggettivi ed interessi legittimi. A sua volta, l'art. 111, comma 1, Cost. prevede che la giurisdizione si attui mediante il giusto processo regolato dalla legge: è "giusto" quel processo che riesce a dare concreta e fedele attuazione all'assetto di interessi astrattamente delineato dal diritto sostanziale ⁽¹⁹⁾. I principi appena richiamati risultano pienamente garantiti anche sul piano del diritto internazionale e del diritto eurounitario (art. 6 CEDU; art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea). In definitiva, il diritto alla

del processo si mette in evidenza che nella fondazione giurisprudenziale della controversa nozione in esame «ha un posto di rilievo il riferimento alla attuazione di un programma con finalità collettive di gestione di una risorsa scarsa (come quella giudiziaria)», programma — aggiungerei io — che fa perno sul principio della ragionevole durata del processo, (malamente) inteso in senso oggettivo ed efficientista, piuttosto che come diritto di ogni utente della giustizia ad una tutela effettiva.

⁽¹⁹⁾ V., *retro*, nota 16.

tutela giurisdizionale va annoverato tra i diritti inviolabili della persona, in quanto funzionale alla attuazione delle situazioni soggettive previste e tutelate dall'ordinamento sostanziale ⁽²⁰⁾, ed è indubbio che, proprio in ragione di tale funzione, la tutela debba essere effettiva: il singolo utente della giustizia deve ottenere, attraverso il processo, tutto quello che gli è assicurato dall'ordinamento, cioè dal diritto sostanziale.

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

In un contesto contrassegnato da scarsità di risorse — come quello italiano — le istanze di efficienza complessiva del sistema e di effettività della tutela giurisdizionale possono entrare in conflitto tra di loro, tutte le volte in cui gli strumenti apprestati dal legislatore per perseguire — a costo invariato — l'obiettivo dell'efficienza del processo vanno ad incidere sul contraddittorio e le altre garanzie del giusto processo, al punto da minare l'effettività della tutela ⁽²¹⁾.

⁽²⁰⁾ Secondo la Corte costituzionale, «il principio di assolutezza, inviolabilità e universalità della tutela giurisdizionale dei diritti esclude [...] che possano esservi posizioni giuridiche di diritto sostanziale senza che vi sia una giurisdizione innanzi alla quale esse possano essere fatte valere. L'azione in giudizio per la difesa dei propri diritti, d'altronde, è essa stessa il contenuto di un diritto, protetto dagli articoli 24 e 113 della Costituzione e da annoverarsi tra quelli inviolabili, riconducibili all'art. 2 della Costituzione e caratterizzanti lo stato democratico di diritto: un diritto che non si lascia ridurre alla mera possibilità di proporre istanze o sollecitazioni, foss'anche ad autorità appartenenti all'ordine giudiziario, destinate a una trattazione fuori delle garanzie procedurali minime costituzionalmente dovute, quali la possibilità del contraddittorio, la stabilità della decisione e l'impugnabilità con ricorso per cassazione» (così, Corte Cost. 11 febbraio 1999, n. 26, in *Giust. Pen.* 1999, I, 161, punto 3.1. della motivazione in diritto; v. anche Corte Cost. 3 luglio 1997, n. 212, in *Giur. cost.*, 1997, 2141 ss.; Corte Cost. 27 dicembre 1965, n. 98, punto 2 della motivazione in diritto, secondo cui l'invio alla tutela giurisdizionale discende anche dalla considerazione che di tale diritto è stata fatta nell'art. 6 della CEDU; Corte Cost. 2 febbraio 1982, n. 18, in *Giur. cost.* 1982, I, 138 ss.).

⁽²¹⁾ Sul punto, mi sia consentito rinviare a R. MARTINO, *Il processo civile di fronte all'emergenza: "accelerazione" del rito e tramonto del principio di oralità*, in que-

Per dirla con parole di Andrea Panzarola, che esprime, a tale riguardo, serie e condivisibili preoccupazioni, quando si maneggia un concetto come quello di utilità collettiva, facilmente gli altri valori o aspirazioni recedono: «la dimensione *quantitativa* dell'interesse generale può fagocitare, per sua natura, i profili *qualitativi* della tutela giudiziaria individuale»; e così, «il contenuto *soggettivo* dei diritti alla giustizia si indebolisce (sino a dissolversi) sotto il fardello costituito dal categorico contenuto *oggettivo* (economicistico) di un principio 'sfrenato' (ma meglio si direbbe di un '*valore*' tirannico)» (22).

3. Le rilevazioni quantitative sul funzionamento degli UPP negli uffici giudiziari di merito, il recupero dell'efficienza del sistema giudiziario e il problema del "precariato" dei nuovi addetti.

Alla luce delle considerazioni appena fatte si comprende perché una valutazione della nuova struttura organizzativa non possa essere fatta nella sola prospettiva (quantitativa) del recupero dell'efficienza del sistema giudiziario, ma debba necessariamente essere condotta anche nella prospettiva (qualitativa) della capaci-

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

(22) Così, A. PANZAROLA, *Principi e regole in tema di utilitarismo processuale*, cit., 55. V. anche ID., *Alla ricerca dei substantialia processus*, in *Riv. dir. proc.*, 2015, 680 ss.

tà dell'UPP di assicurare a “tutti” (come recita l'art. 24, comma 1, Cost.) una tutela effettiva.

Con riferimento, peraltro, alla prospettiva (quantitativa) del recupero dell'efficienza della giustizia nel settore civile e agli obiettivi posti, a tal fine, dal PNRR ⁽²³⁾, l'avvio a pieno regime della struttura dell'UPP in tutti gli uffici giudiziari di merito ha prodotto risultati certamente positivi per quanto riguarda i tempi della giustizia, peraltro più con riferimento all'abbattimento dell'arretrato che alla riduzione della durata media dei procedimenti ⁽²⁴⁾.

Manca più di un anno al 30 giugno 2026 e non è possibile dire oggi se gli obiettivi definitivi, fissati per quella data, saranno conseguiti. Tuttavia, quanto all'abbattimento dell'arretrato nel settore civile al 31 dicembre 2024 (termine per cui è prevista nel Piano una riduzione del 95% rispetto al 2019 dei procedimenti pendenti nel registro SICID con data di iscrizione fino al 2016 nei tribunali e fino al 2017 nelle corti di appello), dall'ultimo monitoraggio statistico pubblicato dal Ministero della Giustizia (anno 2024) risulta che, a livello nazionale «lo smaltimento delle pendenze rilevanti ai fini del raggiungimento del target 2024 risulta più che completato per le corti di appello e nei limiti di accoglimento per

⁽²³⁾ Con particolare riferimento al processo civile è stato previsto, d'accordo con la Commissione europea, un obiettivo di diminuzione del 40% del *disposition time* al 30 giugno 2026, calcolato a livello nazionale (tutti gli uffici e tutti e tre i gradi). Per quanto riguarda, invece, l'abbattimento dell'arretrato presso gli uffici di merito di primo e secondo grado, gli obiettivi sono stati in parte rivisti nel 2023, prevedendo una riduzione dell'arretrato pendente al 31 dicembre 2019 pari al 95% per il 2024 e al 90% per il 2026, ed una riduzione dei procedimenti pendenti al 31 dicembre 2022, iscritti dal 2017 per i tribunali e dal 2018 per le corti di appello, pari al 90% per il 30 giugno 2026: cfr. B. FABBRINI, *PNRR e Ufficio per il Processo*, cit., 31.

⁽²⁴⁾ Per una valutazione provvisoria dei dati disponibili al 31 dicembre 2023, cfr. M. CANNELLA - M. CUGNO - S. MOCETTI - G. PALUMBO - G. VOLPE, *Gli effetti dell'ufficio per il processo sul funzionamento della giustizia civile*, in Banca d'Italia, *Questioni di economia e finanza*, n. 876, ottobre 2024 (www.bancaditalia.it); C. CASTELLI, *Il futuro*, in C. CASTELLI, *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 195 ss., spec. 198 s.; L. PERILLI, *I risultati (provvisori) raggiunti nelle performance*, in C. CASTELLI, *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 125 ss., spec. 142 ss.

i tribunali»⁽²⁵⁾. Con riferimento, poi, al target 2026 (riduzione del 90% dei procedimenti iscritti tra il 2017 e il 2022 nei tribunali, e il 2018 e il 2022 nelle corti di appello), nel già citato monitoraggio si evidenzia che, laddove la capacità di definizione dei procedimenti per anno di iscrizione mantenesse, fino alla scadenza del Piano, lo stesso andamento osservato nel 2024, l'obiettivo appare raggiungibile sia per le corti di appello sia per i tribunali⁽²⁶⁾.

Dati meno positivi sono, invece, riscontrabili in relazione all'altro obiettivo relativo al *Disposition time*, indicatore di durata media dei processi calcolato come rapporto tra il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento e il flusso dei definiti nel periodo. Per tale indicatore, rispetto alla *baseline* del 2019, è previsto, per il settore civile, un obiettivo di diminuzione del 40% al 30 giugno 2026, calcolato a livello nazionale, per tutti gli uffici e per i due gradi di merito e quello di cassazione. Nell'ultimo monitoraggio disponibile il Ministero della Giustizia evidenzia che i dati relativi al 2024 segnalano una riduzione, rispetto al 2019, del - 20,1% del *Disposition time* totale⁽²⁷⁾. Si tratta di una riduzione certamente significativa — peraltro, maggiormente rilevante per i giudizi davanti alla Corte di cassazione⁽²⁸⁾ —, che, tuttavia, fa ritenere che l'obiettivo fissato per il 30 giugno 2026 non sarà raggiunto. Difatti, la riduzione del 40% del *Disposition time* totale richiederebbe un ulteriore decremento del 19,9% da conseguirsi in un anno e mezzo, quando nei precedenti tre anni (2022 - 2024) la riduzione è stata soltanto del - 20,1%.

⁽²⁵⁾ Così, Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR - Anno 2024*, 28 marzo 2025, 3 s. (www.giustizia.it), ove si precisa che le percentuali di riduzione dell'arretrato rispetto alla *baseline* del 2019 sono pari al - 93,2% nei tribunali e al - 99,4% nelle corti di appello.

⁽²⁶⁾ Cfr., ancora, Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR - Anno 2024*, cit., 5.

⁽²⁷⁾ Cfr., ancora, Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR - Anno 2024*, cit., 8.

⁽²⁸⁾ Cfr., ancora, Ministero della Giustizia, *Monitoraggio statistico degli indicatori PNRR - Anno 2024*, cit., 8 s., in cui si evidenzia che, rispetto alla diminuzione complessiva, il contributo dei tribunali è del -12,2%, delle corti di appello del -11,8% e della Corte di cassazione del -27,5%.

Sul piano quantitativo i risultati già raggiunti e quelli che potranno essere conseguiti nell'immediato futuro sono, comunque, sicuramente assai rilevanti.

Certamente, pende sul futuro della giustizia la "spada di Damocle" del precariato. Non si può tacere che la nuova struttura organizzativa sconta un vero e proprio «difetto di origine»⁽²⁹⁾, rappresentato dal carattere precario del rapporto di lavoro dei nuovi funzionari addetti all'UPP⁽³⁰⁾, reclutati con le risorse derivanti dal PNRR (acquisibili ed utilizzabili in un orizzonte temporale circoscritto). Ne deriva che, in tutti i tribunali e le corti d'appello, gli uffici per il processo sono composti, per lo più, da funzionari assunti a tempo determinato a cui non sono state date chiare prospettive professionali, nonché dai giudici onorari, anch'essi precari⁽³¹⁾, e dai tirocinanti, e solo in parte (minoritaria) dal personale amministrativo in servizio presso gli uffici giudiziari⁽³²⁾.

⁽²⁹⁾ Così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 284.

⁽³⁰⁾ Sul rapporto di lavoro dei nuovi funzionari addetti all'UPP e sulle sue peculiarità, cfr. O. GENOVESI, *L'Ufficio per il Processo: criticità di medio-lungo periodo di una struttura nata per efficientare il sistema giustizia*, in R. MARTINO (a cura di), *Efficienza del processo e innovazione digitale. Tra riforma Cartabia e nuovi modelli organizzativi*, Bari, 2023, 247 ss., 258 ss., spec. 266; A. CIOFFI, *Il ruolo del dirigente amministrativo nell'ufficio per il processo*, in A. CASTELLI (a cura di), *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 79 ss., spec. 83 ss.; D. DALFINO - A. NISIO - B. CARAPPELLA - G. VITA (a cura di), *L'ufficio per il processo nel prisma della giustizia sostenibile. Organizzazione, economia, digitalizzazione*, Bari, 2023, 75 ss., id *ivi*, in particolare i contributi di: R. DI MEO, *Lo statuto professionale dell'addetto UPP tra mansioni poliformi e temporaneità dell'incarico*; F. BENEDETTO, *La stabilizzazione dei funzionari addetti all'ufficio per il processo: tra aspettative e prospettive di riforma*; M. CERRI - S. MINAFRA, *Le differenze e le analogie tra i tirocinanti ex art. 73 d.l. 69/2013 e gli addetti all'ufficio per il processo: esordi operativi e relative criticità*; G. MARRULLI, *L'addetto all'ufficio per il processo, tra rito del lavoro e sezione specializzata agraria*.

⁽³¹⁾ A regime, i giudici onorari di pace restano in carica complessivamente otto anni (art. 18, comma 2, d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116), il loro incarico è compatibile con lo svolgimento di attività lavorative o professionali, non determina in nessun caso un rapporto di pubblico impiego e a ciascuno di essi non può essere richiesto un impegno complessivamente superiore a due giorni a settimana (art. 1, comma 3, d.lgs. n. 116/2017).

⁽³²⁾ Alla data del 30 giugno 2024, gli uffici per il processo presso i tribunali erano composti per il 52% da personale PNRR (soprattutto addetti e, in minima misura, operatori *data entry* e tecnici di amministrazione), per il 10% da giudici onorari, per il 4% da tirocinanti e per il 34% da personale amministrativo: cfr. Ministero della Giustizia, *Circolare 20 dicembre 2024 - Quarto monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo al 30 giugno 2024. Restituzione dell'analisi nazionale dei risultati*, ed *ivi*,

Già nel corso del 2023 è apparso evidente il dato negativo di un eccessivo *turn over* del personale assunto nell'ambito del PNRR, con conseguente dispersione delle professionalità acquisite. Prima delle nuove assunzioni attuate nel 2024, il quadro era piuttosto desolante. Per quanto riguarda i tribunali, dal 30 giugno 2022 al 31 dicembre 2023 è stata registrata una diminuzione dei funzionari addetti all'UPP pari al 20%, mentre per quanto riguarda le corti di appello, nello stesso periodo la diminuzione è stata pari al 26% ⁽³³⁾. A distanza di meno di due anni dall'assunzione, circa un quarto dei nuovi funzionari addetti all'UPP ha lasciato l'incarico, probabilmente attratto da altri concorsi pubblici a tempo indeterminato. Nel frattempo, però, gli stessi funzionari, prima di iniziare la propria attività, avevano ricevuto la formazione prevista da apposite circolari ministeriali ⁽³⁴⁾, e successivamente avevano beneficiato di una specifica formazione all'interno degli uffici, in taluni casi erogata anche dalle università ⁽³⁵⁾.

in allegato, la presentazione dell'analisi riferita ai tribunali, Sezione 1. Per quanto riguarda invece le corti di appello, sempre alla data del 30 giugno 2024, gli uffici per il processo erano composti per il 73% da personale PNRR (soprattutto addetti e, in minima misura, operatori *data entry* e tecnici di amministrazione), per il 5% da giudici onorari, per il 4% da tirocinanti e per il 18% da personale amministrativo: cfr. Ministero della Giustizia, *Circolare 20 dicembre 2024 - Quarto monitoraggio integrato*, cit., ed *ivi*, in allegato, la presentazione dell'analisi riferita alle corti di appello, Sezione 1.

⁽³³⁾ Cfr. Ministero della Giustizia, *Circolare 24 luglio 2024 - Terzo monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo al 31 dicembre 2023. Restituzione dell'analisi nazionale dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, la presentazione dell'analisi riferita, rispettivamente, alle corti di appello e ai tribunali, Sezione 1.

⁽³⁴⁾ Cfr. Ministero della Giustizia, *Circolare 21 dicembre 2021, Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*; *Id.*, *Circolare 11 febbraio 2022, Formazione del personale con la qualifica di addetto all'ufficio per il processo*.

⁽³⁵⁾ Ad esempio, nel quadro delle attività di ricerca svolte, nel periodo aprile 2022 – settembre 2023, dalle università italiane in collaborazione con gli uffici giudiziari nell'ambito del progetto PON GOV del Ministero della Giustizia, con riferimento alla macroarea 4 l'Università d'Annunzio di Chieti - Pescara ha svolto un'intensa attività formativa degli addetti UPP del Tribunale di Lagonero, sia nel settore civile che nel settore penale. Ha, altresì, svolto diversi incontri formativi degli addetti UPP e del personale delle cancellerie della Corte d'Appello di L'Aquila e dei Tribunali di Chieti e Pescara. Maggiori informazioni sulle richiamate attività formative sono riportate nel *Report analitico dell'attività di formazione teorico-pratica*, redatto in relazione agli output previsti

È appena il caso di sottolineare che l'eccessivo *turn over* degli addetti UPP pone, non solo, la questione dello spreco di risorse e di dispersione di professionalità, ma anche il problema di una vera e propria carenza dei nuovi organici dei funzionari addetti UPP. In una lettera indirizzata al Ministro della Giustizia in data 23 novembre 2023, 16 presidenti di corte d'appello (su 26) hanno evidenziato che «per i funzionari addetti all'ufficio per il processo vi è un continuo stillicidio di abbandoni determinato dalla partecipazione a concorsi per posti a tempo indeterminato più appetibili, con una scopertura che a breve arriverà al 50%»⁽³⁶⁾. Nella stessa lettera si segnala, contestualmente, la grave scopertura dell'organico del personale giudiziario con contratto a tempo indeterminato, evidenziando che «oggi molti uffici sopravvivono solo grazie all'apporto dei funzionari dell'ufficio per il processo, che però in tal modo vengono assegnati ad attività di cancelleria e vengono distolti dal loro principale scopo istituzionale di supporto alla giurisdizione»⁽³⁷⁾.

L'eccessivo turnover dei funzionari addetti all'UPP è segnalato anche dal Consiglio Superiore della Magistratura che, nella delibera del 14 giugno 2024, osserva che «tra le criticità maggiormente segnalate dagli Uffici vi è inoltre il continuo esodo degli AUPP che solo la prospettiva di una stabilizzazione potrebbe risolvere in modo definitivo»⁽³⁸⁾.

A tale ultimo riguardo, tuttavia, ad oggi risulta assai concreta

dal Progetto nell'ambito della Linea di intervento 3, Azione 3.2. Sulla specifica ed assai ampia attività formativa erogata a favore degli addetti UPP del Tribunale di Lagonegro, cfr. anche A. ROMANO, *L'Ufficio per il Processo e la "scheda del processo"*, in R. MARTINO (a cura di), *Efficienza del processo e innovazione digitale. Tra riforma Cartabia e nuovi modelli organizzativi*, Bari, 2023, 313 ss., spec. 324 ss.

⁽³⁶⁾ Cfr. V. BISBIGLIA - A. MASCALI, *Corti d'Appello contro Nordio: "manca la metà del personale"*, in *Il Fatto quotidiano*, sabato 2 dicembre 2023, 4, da cui è tratto anche il virgolettato riferito alla lettera inviata dai Presidenti di Corti d'Appello al Ministro della Giustizia. Dalla stessa fonte giornalistica si apprende che tra i firmatari vi sono i Presidenti delle Corti d'Appello più grandi: Roma, Milano, Napoli, Palermo, Bari, Catania, Torino, Genova, Bologna e Firenze.

⁽³⁷⁾ Vedi la nota precedente.

⁽³⁸⁾ Così, Consiglio Superiore della Magistratura, *Delibera 13 giugno 2024, Linee guida per l'Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 - Monitoraggio delle esperienze, modelli organizzativi e buone prassi*, § 8.

la circostanza che gli addetti all'UPP reclutati con il PNRR (che rappresentano una parte numericamente rilevante dei soggetti che fanno parte della nuova struttura), saranno "stabilizzati" soltanto in minima parte⁽³⁹⁾; con la conseguenza che, anche se, come è auspicabile, gli obiettivi fossero raggiunti «la situazione che si presenterebbe al 30 giugno 2026 sarebbe comunque drammatica»⁽⁴⁰⁾.

A ciò si aggiunga che gli uffici per il processo presso i tribunali e le corti di appello registrano una diminuzione anche degli altri soggetti che li compongono e che svolgono funzioni di supporto alla giurisdizione. In particolare, quanto agli UPP dei tribunali, dal 30 giugno 2023 al 20 giugno 2024 il numero dei giudici onorari è diminuito del 19%, mentre quello dei tirocinanti è sceso del 36%. Nello stesso periodo, negli UPP istituiti presso le corti di appello il numero dei giudici onorari è diminuito del 18%, mentre per i tirocinanti la contrazione è stata pari al 48%⁽⁴¹⁾.

4. Le attività a «supporto» della giurisdizione di competenza dell'UPP e i diversi modelli organizzativi utilizzati nella prassi: criticità e prospettive.

In questa sede, come premesso, vorrei però svolgere alcune riflessioni che vanno al di là del dato quantitativo (che misura l'efficienza del sistema) e che si pongono, invece, nella prospetti-

⁽³⁹⁾ C. CASTELLI, *Il futuro*, cit., 195 s., il quale mette in rilievo che, nelle leggi delega per il processo civile e quello penale (rispettivamente, l. 26 novembre 2021, n. 206, art. 1, comma 19, e l. 27 settembre 2021, n. 134, art. 1, comma 27) è stata prevista l'assunzione di 550 e 1000 unità di personale da inquadrare come funzionari a tempo indeterminato, mentre l'art. 16-bis d.l. 2 marzo 2024, n. 19, conv. dalla l. 29 aprile 2024, n. 56, ha previsto la stabilizzazione a tempo indeterminato per i soli funzionari addetti all'ufficio per il processo che abbiano il duplice requisito di avere lavorato per almeno ventiquattro mesi continuativi in tale qualifica e che risultino in servizio al 30 giugno 2026; con la conseguenza che «in sostanza, i 1500 nuovi funzionari, questa volta a tempo indeterminato, deriveranno da una selezione degli addetti UPP».

⁽⁴⁰⁾ Così, ancora, C. CASTELLI, *Il futuro*, cit., 198.

⁽⁴¹⁾ Cfr. Ministero della Giustizia, *Circolare 20 dicembre 2024 - Quarto monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo al 30 giugno 2024. Restituzione dell'analisi nazionale dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, la presentazione dell'analisi riferita, rispettivamente, alle corti di appello e ai tribunali, Sezione 1.

va qualitativa del diritto dei singoli all'effettività della tutela giurisdizionale, cercando di individuare il ruolo svolto dall'UPP nel perseguire i miglioramenti quantitativi sopra evidenziati e — in stretta correlazione a tale ruolo — la qualità della risposta giurisdizionale frutto dei nuovi assetti organizzativi.

A tale riguardo, sono assai utili i risultati dei monitoraggi integrati quali-quantitativi effettuati periodicamente dal Ministero della Giustizia ⁽⁴²⁾. Nel Report del Ministero della Giustizia relativo al 2022 è stata individuata una specifica area di impatto, denominata “tempi della giurisdizione”, alla quale sono stati ricondotti quattro processi chiave di funzionamento degli uffici giudiziari, considerati strettamente funzionali agli obiettivi dell'abbattimento dell'arretrato e della riduzione della durata media dei procedimenti: studio dei fascicoli; organizzazione delle udienze e del ruolo; supporto all'attività istruttoria; supporto all'attività decisoria.

Con riferimento al primo dei processi chiave, lo studio dei fascicoli, l'esito del monitoraggio ha evidenziato che gli uffici giudiziari hanno destinato a tale attività la maggior parte delle risorse umane ricevute ⁽⁴³⁾.

Con riguardo, invece, all'organizzazione delle udienze e del ruolo emerge una certa discontinuità tra i diversi uffici giudiziari nel fare ricorso alla nuova struttura organizzativa, e soltanto in

⁽⁴²⁾ Mi riferisco, qui, innanzitutto all'esito del primo monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'UPP relativamente all'anno 2022, effettuato dal Ministero della Giustizia per valutare gli impatti del PNRR sul funzionamento degli uffici giudiziari: cfr. Ministero della Giustizia, *Circolare 28 dicembre 2022, Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR sul funzionamento degli Uffici giudiziari - Report*. Per i monitoraggi successivi v., *infra*, testo e note 47 e 50.

⁽⁴³⁾ Così, A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 291 s., la quale evidenzia che, in molte corti d'appello, gli addetti UPP vengono regolarmente impiegati nella fase di cd. spoglio e ad essi viene demandata la redazione di schede preparatorie finalizzate ad individuare eventuali esigenze di priorità nella trattazione o i giudizi immediatamente definibili; mentre in diversi tribunali ai funzionari *de quibus* sono affidate attività di verifica della completezza dei fascicoli, di redazione di schede riassuntive dei processi, di controllo della regolare costituzione delle parti e di predisposizione di proposte conciliative.

alcuni uffici è stata affidata agli addetti all'UPP, in sinergia con i magistrati, l'intera organizzazione delle udienze e del ruolo.

Con riferimento, poi, al supporto all'attività istruttoria, si è registrato un diffuso coinvolgimento degli addetti UPP nell'assistenza al giudice istruttore presso i tribunali ⁽⁴⁴⁾. In particolare, gli uffici giudiziari interpellati hanno rilevato — seppur i dati in loro possesso non siano ancora stabili e attendibili — un importante incremento del numero dei provvedimenti resi in udienza, con conseguente velocizzazione dei tempi di trattazione e, in alcuni casi, dei rinvii ⁽⁴⁵⁾.

Infine, proprio con riferimento alle azioni di supporto all'attività decisoria (determinazione del contenuto del provvedimento finale, sua formazione e successiva adozione) il Report di monitoraggio ha evidenziato che la maggior parte degli uffici giudiziari, sia di primo che di secondo grado, ha indicato, in relazione alle mansioni in concreto affidate agli addetti, che l'attività “preponderante” riguarda la predisposizione di bozze di provvedimenti, talvolta trattandosi di provvedimenti seriali o di complessità medio-bassa, talaltra di bozze di provvedimenti complessi ⁽⁴⁶⁾. I risultati del primo monitoraggio sono stati sostanzialmente confermati anche dagli altri monitoraggi ⁽⁴⁷⁾.

⁽⁴⁴⁾ Cfr., ancora A. D'ADDAZIO, *L'apporto dell'U.P.P.*, cit., 292, che richiama, più nello specifico, il coinvolgimento degli addetti nella gestione delle istanze, nella fase di valutazione delle prove da ammettere e della regolarità delle notifiche, nella verbalizzazione delle escussioni testimoniali e nella predisposizione di provvedimenti da adottare in udienza.

⁽⁴⁵⁾ Così, Ministero della Giustizia, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR - Report*, cit., § 4.

⁽⁴⁶⁾ Così, Ministero della Giustizia, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR - Report*, cit., § 4, in cui si evidenzia che, proprio in relazione alle azioni di supporto all'attività decisoria, molti uffici giudiziari interpellati hanno evidenziato la velocizzazione dei tempi di redazione dei provvedimenti, la riduzione dell'arretrato, la maggiore speditezza dei procedimenti e l'aumento della produzione di provvedimenti giurisdizionali (specialmente quelli seriali o più semplici).

⁽⁴⁷⁾ Al momento, abbiamo a disposizione i dati di ulteriori tre monitoraggi: il secondo è riferito al primo semestre 2023 (Ministero della Giustizia, *Circolare 21 dicembre 2023 - Secondo monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo al 30 giugno 2023. Restituzione dell'analisi nazionale dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, la presentazione dell'analisi riferita, rispettivamente, alle corti di appello e ai tribunali); il terzo monitoraggio

L'ampio coinvolgimento degli addetti nella "preparazione" della decisione — che si spinge, in molti casi, alla determinazione del suo stesso contenuto, quanto meno in bozza, anche nel caso di provvedimenti complessi — trova una sua oggettiva giustificazione nella circostanza che la rimessione della causa in decisione rappresenta, da sempre (si potrebbe dire), il «collo di bottiglia» del nostro processo di cognizione, essendo evidente che la decisione richiede al giudice un impegno non indifferente nella lettura del fascicolo (48). Considerato che gli obiettivi di abbattimento dell'arretrato e di riduzione della durata media dei processi, ritenuti prioritari nel PNRR, richiedono, di necessità, di abbreviare *in primis* i tempi della decisione, non stupisce affatto che, sin dall'inizio, sia stato fatto ampio ricorso al «supporto» degli addetti nello studio del fascicolo e nella predisposizione delle bozze di provvedimenti (49), e che, tutt'ora, si continui a ricorrere, in larga misura, al loro «supporto» per lo svolgimento delle medesime attività (50).

è riferito al secondo semestre 2023 (v. Ministero della Giustizia, *Circolare 24 luglio 2024 - Terzo monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo al 31 dicembre 2023. Restituzione dell'analisi nazionale dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, la presentazione dell'analisi riferita, rispettivamente, alle corti di appello e ai tribunali); infine, il quarto monitoraggio è riferito al primo semestre 2024 (v. Ministero della Giustizia, *Circolare 20 dicembre 2024 - Quarto monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo al 30 giugno 2024. Restituzione dell'analisi nazionale dei risultati*, ed *ivi*, in allegato, la presentazione dell'analisi riferita, rispettivamente, alle corti di appello e ai tribunali). Sui dati che emergono dai monitoraggi appena richiamati con riguardo alle attività di supporto allo studio del fascicolo e alla decisione della causa, vedi quanto si dirà, *infra*, nella nota 50. In ordine, poi, al "supporto" degli addetti all'attività istruttoria, se si fa riferimento, ad esempio, al quarto monitoraggio relativo ai tribunali (30.06.2024), si può rilevare che quasi il 60% dei tribunali ha messo in atto, grazie agli uffici per il processo, azioni tali da incrementare il numero dei provvedimenti resi in udienza.

(48) Su quest'ultimo aspetto, che discende dalle caratteristiche del nostro processo di cognizione, riconducibile al modello del processo "fascicolo", v. quanto si dirà, *infra*, nel paragrafo 6.

(49) Vedi, *retro*, testo e note 43 e 46.

(50) Secondo i dati relativi ai tribunali riportati nei monitoraggi richiamati, *supra*, nella nota 47, per quanto riguarda, in particolare, lo studio del fascicolo nel settore civile, resta altamente significativo, anche se in diminuzione, il numero dei tribunali in cui l'ufficio per il processo provvede alla predisposizione e condivisione digitale di schede di sintesi del fascicolo: si va, infatti, dal 65% degli uffici (primo semestre 2023) al 55% (primo semestre 2024).

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

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

In primo luogo, dato che l'esito finale dell'attività giurisdizionale resta pur sempre imputabile al giudice che ha pronunciato la sentenza, l'impiego dell'addetto a supporto di funzioni prettamente giurisdizionali implica inevitabilmente che egli operi — quanto meno in questa fase — a stretto contatto del giudice cui è imputata la responsabilità del provvedimento finale, come una sorta di assistente personale del magistrato. In altri termini, gli addetti operano sostanzialmente secondo il modello *One-to-One*, che ricalca il modello operativo dei tirocinanti *ex art. 73 d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (conv., con modif., nella l. 9 agosto 2013,*

Per quanto riguarda, invece, la predisposizione di bozze dei provvedimenti, nei monitoraggi successivi al primo il quesito non è stato più riproposto in maniera diretta. Tuttavia, dai dati relativi all'attività decisoria si evince come il contributo dell'UPP alla predisposizione di bozze dei provvedimenti resti elevato. In particolare, nel secondo monitoraggio (primo semestre 2023) emerge che: il 36% degli uffici interpellati stabilisce un numero minimo di bozze di provvedimenti che ciascun addetto all'UPP deve predisporre; il 48% degli uffici prevede, per i procedimenti in obiettivo PNRR, la rilevazione periodica del numero di bozze di provvedimenti definitivi predisposti dagli addetti; infine, il 23% degli uffici provvede alla rilevazione periodica del numero di bozze che sono diventate provvedimenti definitivi.

Nel terzo e quarto monitoraggio (rispettivamente, secondo semestre 2023 e primo semestre 2024) i quesiti relativi al supporto dell'attività decisoria sono stati ulteriormente modificati. Va, a riguardo, segnalato che l'azione più selezionata dagli uffici interpellati riguarda la previsione di schemi decisori per cause ricorrenti, cioè un'attività prodromica alla predisposizione delle bozze di provvedimenti (86% dei tribunali nel secondo semestre 2023 e 84% dei tribunali nel primo semestre 2024). La seconda azione più selezionata riguarda anch'essa attività prodromica alla predisposizione delle bozze, e cioè l'elaborazione di modelli di provvedimenti anche telematici (85% dei tribunali nel secondo semestre 2023; 71% dei tribunali nel primo semestre 2024). In ogni caso, poi, più del 50% dei tribunali predispone modelli di motivazione sintetica e modelli contenenti punti di motivazione in diritto dello schema decisorio.

n. 98): essi svolgono, in prevalenza, la propria attività come una sorta di assistenti personali dei magistrati, a cui sono associati in modo esclusivo e continuativo, e dai quali vengono formati.

A tale riguardo, va rilevato che la legge disciplina in dettaglio le mansioni e il numero degli addetti all'ufficio per il processo e la loro allocazione nei diversi tribunali e nelle diverse corti di appello, mentre le modalità organizzative non sono state compiutamente definite e sono state lasciate, in parte, alle scelte effettuate dai diversi uffici giudiziari, attraverso l'elaborazione di singoli progetti organizzativi.

Ciò posto, dalle rilevazioni “sul campo” si ricava che, nella prassi dei diversi uffici giudiziari, vengono utilizzati in prevalenza cinque diversi modelli organizzativi ⁽⁵¹⁾.

Il primo di essi è proprio il modello “one to one” (uno-a-uno: un addetto – un magistrato), che replica, nella sostanza, la logica dell'ufficio del giudice, in cui ogni addetto è associato in modo continuativo ed esclusivo ad un magistrato, per svolgere funzioni di assistenza all'attività giurisdizionale.

Il secondo modello è rappresentato dal c.d. “Mini pool”, che si caratterizza per l'assegnazione degli addetti ad un numero ristretto di magistrati (in molti casi, una triade), tra i quali uno svolge la funzione di referente principale ⁽⁵²⁾.

⁽⁵¹⁾ L'esistenza di cinque modelli organizzativi prevalenti nei tribunali risulta confermata dai monitoraggi integrati sull'UPP citati alla nota 47, in particolare dai dati riportati nella Sezione 2 (Attività e modelli organizzativi) delle presentazioni allegate alle citate circolari ministeriali di restituzione dei risultati dei monitoraggi medesimi. Sui diversi modelli organizzativi cfr. G. VECCHI, *L'ufficio per il processo: i modelli organizzativi*, in C. CASTELLI (a cura di), *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 47 ss., spec. 54 ss.; G. ANTONELLI - F. CASERTA - V. ESPOSITO - M. FALDE - F. FUSCO - I. PESCATORE - P. ZERILLO, *Rassegna dei modelli organizzativi di UPP attuati in ambito nazionale*, in E. FABIANI (a cura di), *Per un nuovo modello di aggressione dell'arretrato civile incentrato sull'ufficio per il processo*, Napoli, 2023, 453 ss. Per alcune indicazioni sui modelli organizzativi proposti dall'Università del Sannio ai Tribunali di Avellino e Benevento, nell'ambito del progetto PON (Macroarea 4), cfr., anche, G. ANTONELLI - F. CASERTA - V. ESPOSITO - M. FALDE - F. FUSCO - I. PESCATORE - P. ZERILLO, *Modelli proposti ai tribunali di Avellino e Benevento*, in E. FABIANI (a cura di), *Per un nuovo modello*, cit., 463 ss.

⁽⁵²⁾ Cfr. G. VECCHI, *L'ufficio per il processo*, cit., 57, il quale precisa che uno o più addetti possono stabilmente operare nell'ambito di un unico team, oppure essere attribuiti a rotazione a diversi pool di magistrati.

Il terzo modello organizzativo consiste nella c.d. “rotazione sulle mansioni”: gli addetti svolgono diverse mansioni puntuali e verticali, ad esempio a sostegno del lavoro di tutti i magistrati addetti ad una determinata sezione.

Il quarto modello è rappresentato dall’“assegnazione ai collegi di udienza”: gli addetti sono assegnati a turno ai collegi. Si tratta di un modello non dissimile dal “Mini pool” (53).

L’ultimo modello organizzativo di una certa rilevanza è quello c.d. di “assegnazione al fascicolo”: gli addetti sono assegnati, di volta in volta, alla gestione di un fascicolo di prima udienza, seguendone poi l’intero percorso, e lavorano con diversi magistrati, titolari dei diversi fascicoli assegnati, i quali, in base alle competenze del singolo addetto e alla complessità della causa, stabiliscono, di volta in volta, il tipo di compiti da attribuire ai diversi addetti.

Dai diversi monitoraggi ministeriali risulta che il modello organizzativo prevalente è il c.d. “One to one”, ovvero l’assegnazione dell’addetto UPP in modo esclusivo e continuativo ad un singolo magistrato in funzione di supporto all’attività giurisdizionale. Tale modello risulta prevalente sia in ambito civile che penale ed è utilizzato anche nelle sezioni promiscue. In particolare, dall’ultimo monitoraggio disponibile in ordine di tempo (primo semestre 2024) risulta che, a livello nazionale, nell’area civile il modello “one to one” è utilizzato dal 52% dei tribunali. Il modello “Mini pool” è presente nel 30% degli uffici. Assai inferiore è l’utilizzazione del modello della “rotazione sulle mansioni” (11%); e, ancor più, del modello dell’“assegnazione al fascicolo” (4%) e del modello dell’“assegnazione ai collegi” (2%) (54).

(53) Osserva, a tale riguardo, G. VECCHI, *L’ufficio per il processo*, cit., 57: «visto che i collegi possono essere considerati dei pool “a geometria variabile”, in quanto la loro composizione cambia secondo un meccanismo di turnazione, questo modello permette agli addetti di lavorare di volta in volta con tutti i consiglieri della sezione e di seguire l’intero percorso dei fascicoli definiti dai consiglieri». Il modello in esame è utilizzato non solo nelle corti di appello, ma anche nei tribunali.

(54) V. Ministero della Giustizia, *Circolare 20 dicembre 2024 - Quarto monitoraggio integrato*, cit., ed, *ivi*, la presentazione delle analisi riferite ai tribunali, sezione 2. È

Sta di fatto, però, che l'organizzazione del lavoro prefigurata dalla varietà di mansioni affidate all'ufficio per il processo — e comunque proposta e suggerita nei diversi provvedimenti di natura secondaria e negli atti adottati nella materia in esame dal Ministero della Giustizia⁽⁵⁵⁾ e dal Consiglio Superiore della Magistratura⁽⁵⁶⁾ — è quella del *team working*, che permette una più agevole condivisione delle conoscenze e diffusione delle buone pratiche tra magistrati ed addetti.

Come si è appena accennato, quest'ultimo modello trova però resistenza nella sua applicazione da parte di molti uffici, in cui gli addetti operano sostanzialmente secondo il modello *One-to-One*.

Tale modello, benché molto semplice da adottare e comodo per svolgere la necessaria formazione iniziale, presenta, tuttavia,

appena il caso di rilevare che – sempre alla data del 30 giugno 2024 – il modello dell'assegnazione ai collegi è maggiormente utilizzato nelle corti di appello, e precisamente nella misura del 13%. Tuttavia, il modello “one to one” resta di gran lunga quello più utilizzato anche nelle corti (47%), mentre il modello del Mini pool è molto meno utilizzato che nei tribunali (10%). Per il resto, le corti utilizzano più dei tribunali sia il modello dell'assegnazione al fascicolo (18%) che quello della rotazione nelle mansioni (12%) (v. Ministero della Giustizia, *Circolare 20 dicembre 2024 - Quarto monitoraggio integrato*, cit., ed. *ivi*, la presentazione delle analisi riferite alle corti di appello, sezione 2).

⁽⁵⁵⁾ V., in particolare, Ministero della Giustizia, *Circolare 3 novembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Avvio progetto Ufficio per il processo – Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione*, § 5, che, pur evidenziando la flessibilità del modulo organizzativo e la possibilità che alcune risorse seguano prioritariamente il lavoro di uno o più magistrati, sottolinea l'opportunità di introdurre UPP impiegati per servizi trasversali nell'ambito degli uffici giudiziari (ad es., monitoraggio dei flussi statistici, digitalizzazione, ecc.), richiamando la necessità di ricondurre le modalità di lavoro a quelle per *team*, al fine di sviluppare uno staff in grado di supportare le diverse esigenze che caratterizzano i processi di lavoro di un ufficio giudiziario.

⁽⁵⁶⁾ Cfr., in particolare, Consiglio Superiore della Magistratura, *Delibera 13 giugno 2024, Linee guida per l'Ufficio per il Processo ex art. 50 del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 – Monitoraggio delle esperienze, modelli organizzativi e buone prassi*, spec. § 8, ove si sottolinea «l'efficacia delle scelte organizzative in grado di impiegare proficuamente le risorse degli UPP, come innanzi evidenziato, anche in contesti connotati da un numero di addetti inferiore a quelli previsti in organico; si sono infatti rivelati proficui i moduli organizzativi che hanno messo in atto un approccio trasversale, sinergico e strutturato sulla base di una puntuale e costante disamina dei flussi, di una valorizzazione delle competenze specifiche degli addetti e della formazione da questi progressivamente maturata».

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

Per mitigare questo rischio e per promuovere la diffusione di buone pratiche ed uniformare la gestione dei procedimenti e la redazione dei provvedimenti, può essere utile il ricorso a "turnazioni" degli addetti tra le varie sezioni ed i vari giudici, permettendo loro di confrontarsi con diversi approcci, su materie diverse, evitando in questo modo anche l'eccessiva personalizzazione del rapporto tra giudice ed addetto. Sempre nella prospettiva di un modello organizzativo volto a superare quello *One-to-One*, l'attività degli addetti dovrebbe, ad esempio, includere la compilazione delle schede riassuntive del processo (sia nel settore civile che in quello penale) — non secondo le peculiari indicazioni del singolo magistrato, ma — secondo format condivisi da tutti i magistrati che operano in quel determinato settore, o quanto meno da tutti i magistrati che appartengono ad una medesima sezione. Ancora, l'attività degli addetti dovrebbe indirizzarsi anche verso l'utilizzo, all'interno del medesimo ufficio giudiziario, di modelli e tecniche redazionali condivisi per garantire maggiore sintesi e chiarezza espositiva. Nella medesima prospettiva, il lavoro in *team*, all'interno della nuova struttura organizzativa, dovrebbe anche comportare il trasferimento delle buone pratiche e delle conoscenze avanzate di utilizzo degli strumenti informatici e degli applicativi a favore del personale meno preparato in tal senso. Né si possono trascurare ulteriori attività che orientano l'UPP verso

il diverso modello del *team working*, quali il supporto alla anonimizzazione dei provvedimenti tramite la diffusione dell'utilizzo di modelli apposti e condivisi da tutti magistrati, secondo prototipi software appositamente sviluppati, e la collaborazione degli addetti, con i magistrati dell'ufficio, alla raccolta, massimazione e classificazione dei provvedimenti dell'ufficio medesimo, da inserire nelle banche dati locali di giurisprudenza civile e penale.

Nella elaborazione di un diverso modello organizzativo, un altro aspetto importante riguarda la necessità di non assegnare agli addetti mansioni meramente amministrative, cosa che invece viene fatta nei casi in cui le cancellerie soffrono di carenza di personale. A tale riguardo, lo stesso C.S.M. ha rilevato che l'osservazione degli uffici giudiziari di primo e secondo grado ha dimostrato che le *performances* negative presentano come elemento comune, oltre all'inserimento di un numero di addetti inferiore a quello previsto, la destinazione degli addetti prevalentemente, se non addirittura esclusivamente, a compiti di ausilio delle cancellerie anziché di supporto prioritario e diretto alla giurisdizione⁽⁵⁷⁾. Contestualmente, è necessario, anche, definire con chiarezza la ripartizione del tempo tra i compiti di supporto alla giurisdizione ed i compiti di raccordo con le cancellerie.

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

(57) Cfr., ancora, Consiglio Superiore della Magistratura, *Delibera 13 giugno 2024, Linee guida per l'Ufficio per il Processo*, cit., § 8, ove si sottolinea che l'innesto di nuove risorse AUPP, a fronte delle carenze d'organico non solo di magistrati ma anche di personale amministrativo, finisce con il mortificare la possibilità di un utilizzo virtuoso di dette risorse dovendole destinare, il più delle volte, ad attività funzionali a colmare detti vuoti.

Resta, tuttavia, inteso che l'adozione di un modello diverso rispetto a quello *One-to-One* potrà apportare in futuro maggiori benefici, soltanto a patto di evitare — tramite l'offerta di chiare prospettive concorsuali — che si disperdano le professionalità acquisite (rendendo, così, sostanzialmente inutile l'investimento effettuato per la formazione degli addetti UPP) e di investire fortemente sulle dotazioni infrastrutturali, specialmente informatiche, e sulla formazione del personale. Non sembra, tuttavia, che le scelte fatte finora dal governo e dal legislatore vadano in questa direzione ⁽⁵⁸⁾.

5. La «formazione progressiva» della decisione e la motivazione «condivisa» dei provvedimenti: profili di illegittimità costituzionale.

Al di là della individuazione del modello organizzativo più adeguato a conseguire gli obiettivi di efficienza ed efficacia del processo, residuano comunque forti perplessità in relazione ai compiti assegnati all'UPP dalla normativa di riferimento e alle attività che, in maniera più ricorrente, vengono svolte dagli addetti e dagli altri componenti (in specie, tirocinanti e giudici onorari di pace) presso la maggioranza degli uffici giudiziari di merito.

L'ampia utilizzazione degli addetti all'UPP, specialmente, nello studio del fascicolo e nella predisposizione di bozze di provvedimenti ⁽⁵⁹⁾, si inquadra, secondo alcuni studiosi della materia, in una «più ambiziosa finalità» che l'UPP deve perseguire, e cioè nel «diverso capitolo della partecipazione dei funzionari UPP alla preparazione del contenuto proprio dell'attività giurisdizionale, identificabile nelle decisioni giudiziarie» ⁽⁶⁰⁾. A tale riguardo si osserva che — ferma restando la esclusiva responsabilità individuale del giudice in ordine alla decisione e alla relativa motivazione —, con l'ufficio per il processo, «la formazione

⁽⁵⁸⁾ V., *retro*, § 3, testo e note 38, 39 e 40.

⁽⁵⁹⁾ V., *retro*, § 4, testo e note 43, 46, 47 e 50.

⁽⁶⁰⁾ Così, L. MINNITI, *Come cambia il lavoro del giudice*, in C. CASTELLI (a cura di), *L'ufficio per il processo*, Pisa, 2024, 111 ss., spec. 117 ss.

progressiva della decisione e la costruzione incrementale della sua motivazione [...] stanno subendo entrambe [...] una vera e propria rivoluzione copernicana», al punto che la «motivazione condivisa» dei provvedimenti ha, oggi, soppiantato la solitaria attività del giudice diretta alla elaborazione della decisione ⁽⁶¹⁾.

In primo luogo, si mette in evidenza che la decisione del giudice deve essere il frutto di un ragionamento selettivo che muove da diverse ipotesi solutorie e si materializza in un atto che, all'esito di quel ragionamento, adotta, tra le diverse possibili, una determinata soluzione secondo un itinerario logico conseguente e auspicabilmente nitido.

Tale atto finale, tuttavia, non è più il risultato di un'attività solitaria ma di un itinerario alimentato dai funzionari addetti all'UPP (e, allo stesso modo, dai tirocinanti e dai giudici onorari di pace) che conduce alla costruzione progressiva della decisione e della sua motivazione. Diversamente che nel passato, giunto alla fase decisoria il giudice ha tra le mani «un corpo grezzo», predisposto dall'ufficio per il processo secondo modelli di decisione preconfezionati sulla base delle sue indicazioni. Rispetto a tale materiale grezzo — rappresentato soprattutto dalla bozza di motivazione, cui si aggiunge anche il risultato della ricerca dei materiali di studio — il giudice compie, poi, un'opera di «ripulitura», «correzione» e «perfezionamento». Da qui il provvedimento che decide la controversia ⁽⁶²⁾.

Queste conclusioni sollevano forti perplessità e inducono a ritenere fondato il dubbio di illegittimità costituzionale sollevato da alcuni commentatori con riferimento all'intera disciplina dell'UPP introdotta dalla riforma Cartabia. I profili di incostituzionalità, pur riguardando direttamente l'attribuzione all'UPP

⁽⁶¹⁾ Così, ancora, L. MINNITI, *Come cambia il lavoro del giudice*, cit., 119 s.

⁽⁶²⁾ Così, ancora, L. MINNITI, *Come cambia il lavoro del giudice*, cit., 120 s., il quale sottolinea che, da un lato, il giudice si trasforma da manovale ad architetto, nella costruzione dei modelli di decisione; e, dall'altro, nella realizzazione dell'oggetto finale, si trasforma da pittore a scultore, chiamato a modellare per sottrazione, più che per aggiunta, gli atti predisposti dai componenti dell'ufficio per il processo.

dei compiti previsti dall'art. 5, lett. a) e b), d.lgs. n. 151/2022, investirebbero, tuttavia, l'intero impianto dell'ufficio per il processo, per contrasto con l'art. 102, comma 1, Cost., secondo cui «la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario»⁽⁶³⁾. Nei processi dichiarativi, infatti, la giurisdizione viene esercitata dal giudice, «senza possibilità di immaginare fasi che, solo perché artificialmente bollate come “preparatorie ai compiti del magistrato”, non siano del tutto gestite o verificate da quest'ultimo in prima persona»⁽⁶⁴⁾.

⁽⁶³⁾ Mi riferisco alle incisive considerazioni, sul punto, di C. DELLE DONNE, *La fase introduttiva, la prima udienza e i provvedimenti del giudice istruttore (artt. 163, 163-bis, 164, 165, 166, 167, 168-bis, 171, 171-bis, 171-ter, 182, 183, 184, 185, 187 c.p.c.)*, in R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023, 268 ss., 309 ss., spec. 311, secondo cui bisogna distinguere bene tra le attività non giurisdizionali, che dovrebbero essere sottratte al magistrato ed affidate alla nuova struttura, e le attività di “supporto” «in segmenti che, come molti di quelli individuati dalle lett. a) e b) dell'art. 5 del d.lgs. n. 151/2022, sono la “funzione giurisdizionale”». L'A. precisa che il vero banco di prova della riforma sarà rappresentato proprio dalla capacità di distinguere: «Il “supporto” dell'ufficio per il processo deve, cioè, preservare lo zoccolo duro della funzione giurisdizionale non cooperando/partecipando al suo svolgimento ma alleggerendo il magistrato da incumbenti “altri” affinché le sue energie siano incanalate nella gestione globale (il tanto decantato *case management*) del processo. In caso contrario la cura sarebbe di gran lunga peggiore del male e aprirebbe una grave questione di legittimità costituzionale dell'intero impianto dell'ufficio per il processo per contrasto con l'art. 102 Cost.».

⁽⁶⁴⁾ Cfr., C. DELLE DONNE, *La fase introduttiva*, cit., 310, testo e nota 40. A parere dell'A., quasi tutte le attività previste dall'art. 5, lett. a) e b), d.lgs. n. 151/2022, (studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione, supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-bis del codice di procedura civile nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-bis del codice di procedura civile) non sono attività “preparatorie ai compiti del magistrato”, come la lettera della disposizione in esame vorrebbe far intendere, ma sono, esse stesse, la funzione giurisdizionale. Esse rappresentano «il *proprium* del giudizio e devono restare appannaggio esclusivo del magistrato». D'altra parte, sempre secondo Clarice Delle Donne, non si può pensare di ovviare al problema rimarcando che comunque spetta al magistrato la verifica sull'attività svolta dall'UPP: «[Il magistrato], è appena il caso di notare, dovrebbe comunque studiare *ex novo* ed in prima persona il fascicolo e non certo basarsi, ad esempio, sulle schede riassuntive o su schemi di provvedimento, su filtri provenienti, cioè, *a non iudice*. Sicché delle due l'una. O il magistrato, a fronte dello schema di provvedimento o della scheda riassuntiva predisposti

Orbene, se queste attività c.d. «preparatorie» si traducono — come più sopra teorizzato — nella «formazione progressiva», in maniera «condivisa», della decisione e della sua motivazione, sembra evidente che tali attività si caratterizzano per l'esercizio di funzioni giurisdizionali, «condivise», appunto, dal giudice con i funzionari addetti all'UPP, i tirocinanti e i giudici onorari. Da qui la violazione dell'art. 102, comma 1, Cost.

In senso contrario si è, peraltro, rilevato che le attività in parola — pur quando molto vicine e direttamente connesse con l'adozione della decisione (come, ad es., la predisposizione di bozze di provvedimenti) — sono espressamente qualificate dalla legge in termini di strumentalità rispetto all'azione del giudice e sono, quindi, rimesse alla sua verifica finale, in quanto il magistrato rimane unico responsabile dei provvedimenti decisori, sotto il profilo tanto formale quanto sostanziale ⁽⁶⁵⁾.

Non sono del tutto convinto che lo schermo della responsabilità del giudice per i provvedimenti decisori da lui emessi — per quanto “preparati” o “supportati” dagli addetti UPP (o dai tirocinanti o dai giudici onorari di pace) — consenta di superare il dubbio di incostituzionalità in parola.

In primo luogo, con riferimento alla questione della responsabilità per l'attività giurisdizionale esercitata dall'organo decidente si pongono non pochi problemi, che coinvolgono la stessa garanzia costituzionale del giudice naturale precostituito per

dal personale dell'ufficio per il processo, studia comunque *ex novo* il fascicolo, ed allora è inutile quella attività “di supporto” ed anzi il lavoro del giudice finisce per duplicarsi. O, al contrario, il magistrato tende ad “affidarsi” al lavoro compiuto dall'ufficio, caso nel quale si pongono seri problemi di costituzionalità perché la funzione giurisdizionale è esercitata dai magistrati *ex art.* 102 Cost. e non può essere in alcun modo integrata/partecipata con apporti esterni. Il che è vero anche se il personale dell'ufficio è formato e particolarmente qualificato perché resta il fatto che è altro rispetto a quei “magistrati istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario” cui soli compete, per Costituzione, la funzione giurisdizionale in ogni suo segmento».

⁽⁶⁵⁾ Sul punto, cfr. G. IOANNIDES, *L'efficientamento della giustizia attraverso la dimensione organizzativa*, in R. MARTINO (a cura di), *Efficienza del processo e innovazione digitale. Tra riforma Cartabia e nuovi modelli organizzativi*, Bari, 2023, 5 ss., 28 s., ed *ivi* i necessari riferimenti di dottrina.

legge (art. 25 Cost.), specialmente nei casi in cui ai giudici di pace onorari che operano nell'UPP siano state affidate attività "preparatorie" o di "supporto" unitamente alla delega di funzioni giurisdizionali. Almeno in questi casi, l'individuazione della responsabilità dell'organo giurisdizionale, coinvolge, infatti, il problema della responsabilità personale tanto del magistrato togato, cui è formalmente riferibile la decisione, che del giudice onorario di pace che opera nell'UPP. La questione è complessa e meriterebbe una specifica trattazione che tenga conto della disciplina della responsabilità civile dei magistrati e delle regole in tema di responsabilità disciplinare, diverse, come è noto, per i giudici onorari e i magistrati togati. L'economia del presente lavoro non consente, tuttavia, una tale digressione di studio che richiede, appunto, una specifica attenzione ⁽⁶⁶⁾.

In secondo luogo, pur volendo valorizzare lo schermo della responsabilità del giudice "professionale", sotto il profilo formale e sostanziale, per i provvedimenti decisori da lui emessi, restano comunque forti perplessità in ordine alla circostanza che, nella costruzione della motivazione «condivisa» della decisione, il giudice possa (e voglia) esercitare quel controllo selettivo ed analitico sull'operato dell'UPP che, a rigore, richiederebbe, invece, uno studio in prima persona del fascicolo, con conseguente duplicazione del proprio lavoro.

Che tali perplessità siano pienamente fondate e giustificate è confermato proprio dagli ulteriori sviluppi della tesi della motivazione «condivisa» e dall'approdo finale cui essa conduce. Si afferma, infatti, che, per coltivare le nuove potenzialità offerte dall'ufficio per il processo, è necessaria una crescita dell'impegno formativo e tecnologico, non solo dei giudici — «che devono imparare a lavorare sul materiale preparato da altri» — ma anche dei funzionari addetti all'UPP (e, aggiungerei, dei tirocinanti e dei giudici onorari che operano al suo interno), i quali

⁽⁶⁶⁾ Sulla complessa questione, mi sia consentito rinviare, per maggiori approfondimenti, a R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità*, cit., 183 ss.

«devono imparare a predisporre un atto completo e chiaro» (67). Per quest'ultimi si individua un articolato percorso formativo circolare, che, di provvedimento in provvedimento, dovrebbe sedimentare conoscenze e competenze nei diversi funzionari, con specifico riguardo alla conoscenza dei precedenti e alla capacità di utilizzarli nel nuovo caso in esame, «rendendo trasparente il ragionamento, il percorso logico del giudice» quando poi viene formalizzata la decisione. Contestualmente, si precisa, tuttavia, che, al fine di evitare il rischio dell'appiattimento sul precedente, magari per la difficoltà di ricercare soluzioni nuove che il caso in esame potrebbe giustificare, la formazione dei funzionari addetti all'UPP (nonché dei tirocinanti e dei giudici onorari che operano al suo interno) «dovrebbe esser rivolta, non solo alla ricerca del precedente cui supinamente conformarsi, ma soprattutto all'apprendimento della capacità di individuazione della peculiarità del caso ed alla ricerca di nuovi itinerari interpretativi» (68).

L'obiettivo appare chiaro: l'addetto deve acquisire le capacità e le competenze tipiche del giudice "professionale", in maniera tale che questi, nella rilettura della bozza del provvedimento, possa fare un ragionevole affidamento sul buon uso di tali competenze da parte dell'addetto medesimo, addirittura anche quando la peculiarità e novità del caso richiede la «ricerca di nuovi itinerari interpretativi».

A questo punto, però, la domanda è d'obbligo: come può un semplice funzionario amministrativo (o, addirittura, un tirocinante) acquisire quelle competenze che il giudice consegue attraverso una rigorosa preparazione al concorso in magistratura e il cui conseguimento è attestato proprio dal superamento del concorso medesimo?

Certo, se l'addetto acquisisce tali competenze e, utilizzandole al meglio, predisporre un atto chiaro e completo, si atteggia egli stesso a giudice e lo schermo della responsabilità individuale

(67) Così, ancora, L. MINNITI, *Come cambia il lavoro del giudice*, cit., 121.

(68) Così, ancora, L. MINNITI, *Come cambia il lavoro del giudice*, cit., 122.

del magistrato professionale diventa soltanto formale, con buona pace di quanto disposto dal comma 1 dell'art. 102 Cost. Difatti, se la funzione giurisdizionale deve essere esercitata da «magistrati istituiti e regolati dalle norme sull'ordinamento giudiziario», detta funzione non può essere svolta, nella sostanza, da funzionari amministrativi, per quanto particolarmente qualificati e forniti delle competenze dei giudici professionali. Se, poi, di fatto, l'addetto all'UPP non acquisisce nemmeno le competenze in parola, ma il giudice è convinto che le possieda e si fida di lui, peggio ancora.

6. (Segue:) La «formazione condivisa» della decisione, i dubbi sulla qualità della risposta giurisdizionale e il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Se quanto appena rilevato è corretto, mi sembra che invocare lo schermo formale della responsabilità del giudice professionale sia come nascondersi dietro un dito. Tuttavia, pur volendo dare prevalenza alla forma sulla sostanza e valorizzare tale schermo formale per superare il dubbio di incostituzionalità sollevato nel precedente paragrafo, credo che sia legittimo chiedersi se la nuova organizzazione del lavoro all'interno degli uffici giudiziari — incentrata prevalentemente, nella pratica, sull'affidamento al personale dell'ufficio per il processo di compiti strettamente inerenti al *proprium* del giudizio (in specie, studio del fascicolo e predisposizione di bozze di provvedimenti) — assicuri un risultato che sia in qualche modo qualitativamente comparabile a quello che può essere garantito quando tali compiti vengano svolti, in prima persona, dal giudice professionale ⁽⁶⁹⁾.

Quanto già rilevato alla fine del paragrafo precedente indu-

⁽⁶⁹⁾ A proposito dei possibili rischi che si potrebbero correre nell'uso che si farà del nuovo strumento organizzativo, S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo*, cit., 1386 osserva: «Il principale tra questi rischi mi sembra quello che l'UPP venga visto esclusivamente come una misura congiunturale finalizzata allo smaltimento dell'arretrato. Se dovesse prevalere questa logica (che sembra, per la verità, avere a tratti ispirato lo stesso legislatore, almeno quello "emergenziale" del d.l. 80/21), risulterebbe giustificato il timore che il raggiungimento degli obiettivi del PNRR possa avvenire a scapito della qualità della risposta giurisdizionale».

ce a formulare una risposta negativa. Che la qualità della risposta giurisdizionale, frutto dell'attività «condivisa» del giudice e dell'UPP, non sia paragonabile a quella fornita dal magistrato togato che operi in prima persona, senza il «supporto» degli addetti, risulta, peraltro, confermato anche dalle seguenti considerazioni relative all'accertamento dei fatti e all'istruzione probatoria nei diversi tipi di processo.

A tale riguardo, sembra opportuno richiamare la distinzione — autorevolmente prospettata da Bruno Cavallone ⁽⁷⁰⁾ — tra due modelli di processo, identificabili sul piano empirico: il modello del processo come “udienza” e il modello del processo come “fascicolo” ⁽⁷¹⁾.

Tale distinzione corrisponde, peraltro, in buona sostanza, a quella tra processo “orale” e processo “scritto”, di chiovendiana memoria ⁽⁷²⁾. Il tema, in generale, è stato trattato da studiosi autorevoli. Ciò mi consente di rinviare all'analisi di Bruno Cavallone in ordine alla strutturazione e alle implicazioni ricollegate ai due diversi modelli. Qui mi limiterò, semplicemente, a richiamarne

⁽⁷⁰⁾ Cfr. B. CAVALLONE, *Riflessioni sulla cultura della prova*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 2008, 947 ss., spec. § 8.

⁽⁷¹⁾ Sui modelli di formazione del giudizio di fatto e sulla ricerca della verità nel processo, di particolare interesse sono le contrapposte opinioni di Michele Taruffo e Bruno Cavallone: cfr. M. TARUFFO, *La semplice verità. Il giudice e la costruzione dei fatti*, Roma-Bari, 2009; B. CAVALLONE, *In difesa della veriphobia*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 1; M. TARUFFO, *Contro la veriphobia. Osservazioni sparse in risposta a B. Cavallone*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 995. Cfr., altresì, S. CHIARLONI, *La verità presa sul serio*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2011, 695; ID., *Riflessioni microcomparative su ideologie processuali e accertamento della verità*, in *Scritti in onore di Nicola Picardi*, a cura di A. BRIGUGLIO - R. MARTINO - A. PANZAROLA - B. SASSANI, vol. I, Pisa, 2016, 583; L. DITTRICH, *La ricerca della verità nel processo civile: profili evolutivi in tema di prova testimoniale, CTU e fatto notorio*, in *Riv. dir. proc.*, 2011, 108; M. TARUFFO, *Verità e prova nel processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 1305.

⁽⁷²⁾ È sufficiente qui richiamare il famoso saggio che tenne a battesimo la nascente Rivista di diritto processuale: G. CHIOVENDA, *Sul rapporto tra le forme del procedimento e la funzione della prova*, in *Riv. dir. proc.*, 1924, 1 ss. Il modello del processo “udienza” corrisponde nella sostanza al processo “orale”, mentre il modello del processo “fascicolo” corrisponde al processo “scritto”. Da ultimo, sulla oralità cfr. le sintetiche ma efficaci riflessioni di S. CHIARLONI, *Riflessioni minime sui paradossi della giustizia civile*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2019, 131 ss., spec. § 2.

gli elementi di differenziazione e le peculiari caratteristiche.

Da un lato, ci sono i processi (essenzialmente) “orali” o processi “udienza”. Si tratta di procedimenti costruiti in funzione di una “udienza” conclusiva, dedicata alla discussione della causa e prima ancora alla acquisizione delle prove, che possono essere formate contestualmente ovvero tratte dagli atti di una precedente fase istruttoria da svolgersi in poche udienze ravvicinate. Nel processo “orale” (o processo “udienza”) il materiale per il giudizio di fatto sarà molto ridotto, sia per i limiti temporali dell’udienza (o delle poche udienze ravvicinate di chiovendiana memoria), sia per la necessità degli avvocati di focalizzare l’attenzione su pochi e vistosi elementi, così da evitare che il giudice del fatto si distragga o si confonda. Di conseguenza risulteranno correlativamente selezionate anche le prove, in quanto destinate alla valutazione “immediata” del giudice ⁽⁷³⁾.

Dall’altro lato, ci sono i processi (essenzialmente) “scritti” o processi “fascicolo”. Si tratta di procedimenti che si caratterizzano per il progressivo accumulo di “carte” in un fascicolo (atti difensivi e memorie depositate dalle parti; documenti prodotti dalle parti; verbali delle udienze; eventuali provvedimenti del giudice relativi alla trattazione ed istruzione; ecc.) ⁽⁷⁴⁾. Ciò in vista di una decisione che sarà deliberata nei tempi dovuti, quando il giudice “leggerà” le “carte” e, sulla base di questa lettura (attenta, si spera), assumerà tutte le informazioni per emettere una decisione razionale (e ponderata, si spera). In altri termini, il processo scritto o processo fascicolo si caratterizza per il fatto che il fascicolo non ha limiti di capienza e per la circostanza che può restare a disposizione del giudice e delle parti, senza particolare fretta. Di conseguenza, le parti — sgravate della necessità della preparazione di un’udienza (o poche udienze) concentrate — sono indotte a de-

⁽⁷³⁾ B. CAVALLONE, *Riflessioni sulla cultura della prova*, cit., § 8.

⁽⁷⁴⁾ Oggi, in realtà, quanto al processo civile si tratta di atti in formato digitale (pdf nativi o scansioni) che si accumulano nel fascicolo informatico, cioè in un fascicolo virtuale. Ai fini del nostro discorso, peraltro, nessuna differenza può essere fatta tra il fascicolo cartaceo e quello informatico.

durre a prova o produrre tutto ciò che potrebbe loro tornare utile, anche in via eventuale. Il materiale risulterà, quindi, scarsamente selezionato dalle parti e di converso, dal punto di vista del giudice, il limite generale della rilevanza per l'ammissione delle prove risulterà sostanzialmente superato per le prove documentali in senso lato, o comunque indebolito per le prove costituenti. Il giudizio di rilevanza (e di ammissibilità) potrà essere anche attivato *ex post* al momento della decisione; con ciò evitando il dispendio di energie e di tempo che richiederebbe una analisi della *quaestio facti* anticipata al momento dell'ammissione delle prove ⁽⁷⁵⁾. E di ciò rappresentano, del resto, una riprova le ordinanze di ammissione delle prove — talvolta pronunciate nella prassi — con cui vengono accolte tutte le richieste probatorie avanzate dalle parti.

Al di là di ogni questione sui pregi e difetti dei due modelli — in ordine, ad esempio alla libertà del convincimento del giudice, ovvero alla selezione del materiale per il giudizio di fatto — preme, qui, rilevare che l'apporto che l'ufficio per il processo può fornire “a supporto” della decisione, sembra trovare terreno adatto nella strutturazione del procedimento come processo “fascicolo”, e non invece nei diversi procedimenti strutturati sul modello del processo “udienza”. E tuttavia, come si vedrà tra un momento, anche in relazione ai procedimenti del primo tipo la struttura organizzativa in esame presenta, a mio avviso, degli elementi di criticità che si riflettono (negativamente) sulla qualità dell'accertamento dei fatti ⁽⁷⁶⁾.

Le criticità riguardano, in primo luogo, i compiti di “supporto”, che possono essere affidati agli addetti UPP, ai tirocinanti e ai giudici onorari all'interno dell'ufficio per il processo nell'ambito di procedimenti strutturati sul modello del processo “fascicolo”, tra i

⁽⁷⁵⁾ B. CAVALLONE, *Riflessioni sulla cultura della prova*, cit., § 8.

⁽⁷⁶⁾ Le criticità aumentano, poi, là dove il lavoro in *team* venga utilizzato anche nei procedimenti strutturati sul modello del processo “udienza” (ad esempio, nel procedimento semplificato di cognizione, che dopo la riforma Cartabia ha sostituito il procedimento sommario di cognizione): con riferimento a quest'ultimo procedimento e alle criticità derivanti dall'utilizzazione dell'UPP anche in tale tipo di processo mi sia consentito rinviare a R. MARTINO, *Il giudice onorario*, cit., 204 ss.

quali si può ricondurre anche il processo di cognizione ordinario, ancor più dopo l'entrata in vigore del d.lgs. n. 149/2022. Mi riferisco, qui, soprattutto a tutte quelle attività dirette a consentire al giudice professionale una più rapida lettura e comprensione degli atti del fascicolo. Si pensi, in particolare, alla predisposizione e alla elaborazione della scheda del processo, con tutte le informazioni essenziali per la lettura del fascicolo, e alla successiva predisposizione della bozza del provvedimento finale, che — secondo le rilevazioni effettuate sul campo ⁽⁷⁷⁾ — rappresentano le attività svolte con maggiore frequenza dagli addetti all'ufficio per il processo.

Analoghe criticità si profilano anche con riferimento alle attività giurisdizionali che possono essere delegate, sempre all'interno dell'ufficio per il processo, ai soli giudici onorari di pace. In particolare, la stessa possibilità che la delega venga limitata soltanto ad alcuni atti istruttori (ad es., l'assunzione dei testimoni) ⁽⁷⁸⁾, restando riservate al giudice professionale le altre attività processuali, trova la sua razionale spiegazione nella circostanza che le prove assunte dal giudice onorario delegato vengono conservate nel fascicolo assieme agli altri atti e documenti. Al momento della decisione, il giudice professionale potrà, poi, estrarre dal fascicolo medesimo gli atti di parte, per individuare le rispettive domande, eccezioni ed allegazioni, in fatto ed in diritto, e tutto il materiale probatorio ivi conservato (incluse le prove assunte dal giudice onorario) per pronunciare la decisione della causa.

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

⁽⁷⁷⁾ V., *retro*, § 4, testo e note 43, 46, 47 e 50.

⁽⁷⁸⁾ V. l'art. 10, comma 11, d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116. Sui compiti del giudice onorario di pace all'interno dell'ufficio per il processo e sulla delega delle funzioni giurisdizionali cfr., se vuoi, R. MARTINO, *Il giudice onorario*, cit., 171 ss.

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

Con riguardo alla bozza del provvedimento finale predisposta dall’UPP si profila il rischio concreto che il giudice possa essere talvolta indotto ad adottare la bozza medesima senza adeguato controllo e ponderazione. Egli, sulla scorta del lavoro già fatto dal suo staff, potrebbe ritenere sufficiente una lettura degli atti di causa più superficiale di quella che solitamente fa quando opera da solo: *in primis*, perché tende naturalmente a fidarsi del lavoro compiuto da personale che, in molti casi, lui stesso ha formato; o, ancora, perché una lettura approfondita del fascicolo rappresenterebbe una inutile duplicazione delle attività “decisorie” (i.e.: necessarie per la decisione della causa); o, magari, semplicemente perché disattento o disinteressato alla causa (specialmente nel caso di controversie non particolarmente complesse); ovvero, perché spinto dall’urgenza di provvedere in tempi brevi al fine di smaltire l’arretrato ed evitare possibili azioni *ex lege* Pinto ed eventuali, conseguenti, strascichi di carattere disciplinare; o, infine, perché mal guidato dalla scheda del processo che lo staff ha via via predisposto ed aggiornato.

D’altra parte, se, facendo propria la bozza predisposta dall’UPP, il giudice professionale ne assume per intero la responsabilità, adottando il relativo provvedimento e assumendone la paternità, si profila il pericolo rappresentato dalla deresponsabilizzazione del giudice onorario e degli altri collaboratori inseriti nell’UPP (in specie, addetti e tirocinanti), i quali, nel predisporre la bozza del provvedimento, potrebbero — proprio perché deresponsabilizzati — essere più facilmente indotti in errori conseguenti, ad esempio, ad una disamina superficiale del fascicolo, o ad un esame non sufficientemente approfondito della dottrina e della giurisprudenza ri-

levanti per la decisione della causa. Questi errori, poi, potrebbero non essere rilevati dal giudice togato al momento del varo della sentenza, per i motivi più sopra richiamati.

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

Il rischio è ancora maggiore, ovviamente, nei casi in cui l'istruttoria sia stata delegata, in tutto o in parte, al giudice onorario inserito nell'ufficio per il processo ⁽⁷⁹⁾ e questi abbia anche predisposto la bozza del provvedimento finale ⁽⁸⁰⁾.

In conclusione, sull'attività della nuova struttura organizzativa sembra allungarsi l'ombra di un accertamento qualitativamente non comparabile a quello compiuto, in prima persona, dal giudice professionale. Sembra, cioè, più che concreto il rischio che l'aumentata efficienza, assicurata ai giudizi di merito attraverso la

⁽⁷⁹⁾ Sul punto, mi sia consentito rinviare, ancora, a R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità*, cit., 175 ss., in ordine alla possibilità che il giudice onorario di pace, assegnato all'ufficio per il processo, eserciti (anche durante il primo biennio dalla nomina) *funzioni giurisdizionali delegate*, sotto le direttive e il controllo dello stesso giudice professionale: sia con riferimento a compiti e attività «non di particolare complessità», anche di natura istruttoria (art. 10, comma 11, d.lgs. n. 116/2017); sia con riferimento alla «pronuncia di provvedimenti definitivi» in relazione ad alcuni procedimenti espressamente indicati dalla legge (art. 10, comma 12, d.lgs. n. 116/2017). Allo stesso scritto (loc. cit.) si rinvia per maggiori approfondimenti sulle diverse questioni che possono porsi in relazione a molteplici profili: dall'individuazione delle attività che possono essere oggetto della delega alla compatibilità della disciplina con la garanzia del giudice naturale (art. 25 cost.); dai poteri di direzione e controllo del giudice professionale alla eventuale nullità degli atti delegati.

⁽⁸⁰⁾ Problemi particolarmente delicati — sempre con riferimento alle attività del giudice onorario all'interno dell'ufficio per il processo — si pongono, poi, in caso di delega alla pronuncia di provvedimenti definitivi (spesso preceduta dalla delega di attività istruttorie). Qui ci si trova di fronte ad un'attività che rappresenta espressione di una combinazione organizzativa di cui fanno parte più magistrati (il giudice professionale delegante e il giudice onorario delegato) e che pone, pertanto, questioni complesse in tema di responsabilità degli organi giurisdizionali: sul punto, rinvio ancora a R. MARTINO, *Il giudice onorario: statuto, responsabilità*, cit., 191 ss.

nuova struttura organizzativa, vada a discapito della qualità della risposta giurisdizionale e, in ultima analisi, del diritto degli utenti della giustizia ad una tutela giurisdizionale effettiva.

Giustamente, Salvatore Boccagna rileva che, se «tutto dovesse risolversi nel reclutamento di un esercito di precari da impiegare nella redazione di (bozze di) sentenze-fotocopia, ebbene allora non soltanto avremmo sprecato un'importante occasione di modernizzazione del sistema giustizia, ma avremmo anche compiuto un gigantesco passo indietro nel modo di concepire la giurisdizione nel nostro paese» ⁽⁸¹⁾.

ABSTRACT: L'A. ripercorre sinteticamente le tappe che hanno caratterizzato l'introduzione, a livello legislativo, dell'ufficio per il processo (UPP) e il successivo potenziamento dovuto al fatto che la principale misura di investimento del PNRR è rappresentata proprio dal rafforzamento di tale struttura organizzativa in vista del conseguimento degli obiettivi di abbattimento dell'arretrato e della durata dei processi. Chiarisce, quindi, che le istanze (quantitative) di efficienza del sistema giudiziario possono entrare in conflitto con le istanze di efficacia del sistema medesimo, che si sostanziano nella effettività della tutela giurisdizionale e nella realizzazione del correlativo diritto dei singoli utenti della giustizia, tutte le volte in cui gli strumenti apprestati dal legislatore per perseguire — a costi invariati — l'obiettivo dell'efficienza del processo vanno ad incidere sul contraddittorio e sulle altre garanzie del giusto processo, al punto da minare l'effettività della tutela. Dopo aver evidenziato che, sul piano quantitativo, l'UPP ha conseguito risultati assai rilevanti in ordine all'abbattimento dell'arretrato e — in misura minore — in ordine alla riduzione della durata dei processi, il saggio cerca di operare una valutazione della nuova struttura nella prospettiva (qualitativa) della capacità dell'UPP di assicurare a "tutti" una tutela effettiva. Sotto questo profilo, l'A. cerca di evidenziare attraverso un'analisi dettagliata, che il contributo dell'UPP viene utilizzato, nella prassi di molti uffici giudiziari di merito, soprattutto nello studio del fascicolo e nella redazione di bozza del provvedimento, tanto che alcuni studiosi descrivono tale contributo in termini di "formazione progressiva" della decisione e motivazione "condivisa" dei provvedimenti. A tale ultimo riguardo si evidenzia, infine, che si può profilare un dubbio di illegittimità costituzionale — per contrasto della nuova disciplina con l'art. 102, comma 1, Cost. — e che, al di là di tale dubbio, l'aumentata efficienza assicurata dalla nuova struttura organizzativa sembra andare a discapito della qualità della risposta giurisdizionale e, in ultima analisi, del diritto degli utenti della giustizia ad una tutela giurisdizionale effettiva.

ABSTRACT: *The Author briefly retraces the key legislative steps that led to the introduction of the Ufficio per il Processo (UPP – Office for the Trial) and its subsequent*

⁽⁸¹⁾ Così, S. BOCCAGNA, *La nuova organizzazione del processo*, cit., 1387.

reinforcement, particularly due to the fact that the primary investment measure under the Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR – National Recovery and Resilience Plan) consists precisely in strengthening this organizational structure to achieve the objectives of reducing case backlogs and shortening trial duration. The Author then clarifies that the (quantitative) demands for judicial system efficiency may conflict with the demands for its effectiveness, which are embodied in the actual enforceability of judicial protection and the realization of the corresponding rights of individual users of the justice system. Such a conflict arises whenever the legislative instruments introduced to pursue procedural efficiency – under unchanged cost constraints – end up affecting adversarial proceedings and other guarantees of a fair trial to such an extent that they undermine the effectiveness of judicial protection. After highlighting that, in quantitative terms, the UPP has achieved highly significant results in reducing case backlogs – and, to a lesser extent, in shortening trial duration—the paper seeks to evaluate this new structure from a (qualitative) perspective, assessing the UPP’s ability to ensure effective protection for all individuals. In this regard, through a detailed analysis, the Author demonstrates that, in the practice of many lower courts, the UPP’s contribution is primarily utilized in case file review and the drafting of judicial decisions, to the point that some scholars describe this role in terms of the “progressive formation” of rulings and the “shared reasoning” behind judicial acts. Finally, the Author raises a potential constitutional legitimacy concern – stemming from a possible conflict between the new regulatory framework and Article 102(1) of the Italian Constitution – and argues that, regardless of this concern, the increased efficiency brought about by the new organizational structure appears to come at the expense of the quality of judicial decision-making and, ultimately, of the right of justice users to effective judicial protection.