

Elè BeLè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

Comitato Scientifico

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

Segreteria di redazione

Mirko Abbamonte – Raffaella Dagostino

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

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

Elè Belè

Dialoghi su democrazia, diritto e processo

Collana diretta da: Roberto Martino e Antonio Barone

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

Commenti e Materiali

a cura di

ROBERTO MARTINO

CACUCCI  EDITORE
BARI

L'opera è stata finanziata con i fondi della ricerca MOD-UPP
dell'Università d'Annunzio di Chieti-Pescara.

Si prega di fornire l'esatta dizione

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

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2023 Cacucci Editore – Bari

Via Nicolai, 39 – 70122 Bari – Tel. 080/5214220

<http://www.cacuccieditore.it> e-mail: info@cacucci.it

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

INDICE

ROBERTO MARTINO, Prefazione

XVII

PARTE PRIMA – COMMENTI

SEZIONE PRIMA – Efficienza e digitalizzazione del processo

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

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

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

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

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

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

1. DECRETO LEGGE 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, nella Legge 11 agosto 2014, n. 114 - *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

2. LEGGE 28 aprile 2016, n. 57 - *Delega al Governo per la riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

3. DECRETO LEGGE 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, nella Legge 25 ottobre 2016, n. 197 - *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

4. DECRETO LEGISLATIVO 13 luglio 2017, n. 116 - *Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

5. DECRETO LEGGE 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, nella Legge 6 agosto 2021, n. 113 - *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

8. DECRETO LEGISLATIVO 10 ottobre 2022, n. 151 - *Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

Sotto-Sezione settima. Tirocini e Ufficio per il processo

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

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

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

Scheda di sintesi

Testo del provvedimento (Estratto)

Al seguente link è possibile consultare la *Parte seconda – Materiali*:

<https://www.cacuccibiblioteca.it/index.php/ce/catalog/book/xx>

Prefazione

di *Roberto Martino*

PARTE PRIMA

COMMENTI

SEZIONE PRIMA

Efficienza e digitalizzazione del processo

L'efficientamento della giustizia attraverso la dimensione organizzativa

di *Gianlorenzo Ioannides*

Sommario: 1. L'efficienza della giustizia: inquadramento del tema. – 2. I parametri per misurare l'efficienza della giustizia, cenni. – 3. Il giusto processo e la ragionevole durata. – 4. L'organizzazione funzionale al giusto processo. – 5. (segue) l'ufficio per il processo. – 6. La digitalizzazione della giustizia. – 7. Alcune considerazioni conclusive.

1. L'efficienza della giustizia: inquadramento del tema

L'efficiente funzionamento del sistema giudiziario rappresenta un elemento fondamentale per garantire l'effettività dell'ordinamento e il corretto funzionamento delle regole che lo stesso pone¹; ciò, non solo perché è attraverso l'apparato della giustizia che si garantisce, in ultima analisi, il rispetto delle regole, ma anche, ancor prima, perché la sua stessa esistenza rafforza la fiducia dei cittadini nell'ordinamento, e quindi il grado di accettazione dello stesso².

Sotto altro profilo, l'efficienza del sistema giustizia è connessa allo sviluppo economico, nella consapevolezza che la funzione giurisdizionale serve non solo a dare certezza ed effettività al diritto ma anche, in termini particolari, a consentire il pieno e corretto esplicarsi della concorrenza, e a sviluppare un'economia del benessere collettivo³. Diventa

¹ Per una ricostruzione dei rapporti tra efficienza, efficacia, effettività, garanzie della tutela giudiziaria, cfr. M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela*, in *Dir. soc.*, 3, 2014, 433 s.

² T. GRECO, *La legge della fiducia*, Bari, 2021, 101 ss.

³ Il tema è trattato da un'amplissima letteratura, sia di stampo giuridico che economico, ed è stato oggetto di numerose ricerche. Cfr., ad esempio, V. BOVE - L. ELIA, *The judicial system and economic development across EU Member States*, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2017, nonché i numerosi e autorevoli studi menzionati dalla Commissione europea nella Comunicazione “*Quadro di valutazione*

così essenziale garantire un equilibrato rapporto tra tempo e giustizia⁴, nel quale la miglior soddisfazione degli obiettivi connessi a entrambi i fattori da bilanciare costituisce obiettivo essenziale dell'ordinamento⁵.

Se queste sono le ragioni per le quali l'efficienza della giustizia è riconosciuta come un elemento di primaria importanza per l'ordinamento⁶, è a partire da esse che deve essere ricostruito il concetto stesso di efficienza: deve ritenersi efficiente il sistema giudiziario che persegua quegli obiettivi. In termini di prima approssimazione, può quindi affermarsi che un sistema giudiziario efficiente è quello che è in grado di offrire decisioni giuste e celeri. E, a ben vedere, così possono essere riassunti – sempre, ovviamente, in via approssimativa – i precetti del “giusto processo”, posti dall'art. 6 Cedu e dall'art. 111 Cost., sia nella loro dimensione “processuale”, legata alle regole di funzionamento del giudizio, sia nella loro dimensione “sostanziale”, legata alla prevedibilità delle decisioni e alla certezza del diritto⁷.

UE della giustizia 2021”, COM(2021) 389 final, 5; nella dottrina nazionale, vi sono stati numerosi approfondimenti soprattutto con riferimento alla giustizia amministrativa: v. M. CLARICH, *Giustizia amministrativa e processi economici*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1, 2020, 19 ss.; A. PAJNO, *Giustizia amministrativa ed economia*, in *Astrid rassegna*, 2014, n. 16.

⁴ Per una ricostruzione generale sui rapporti tra tempo e diritto, e in particolare sul rapporto tra tempo e processo, v. M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, in *Federalismi*, 18, 2014, 2 s. L'A. evidenzia, peraltro, che l'eccessiva durata dei processi non è l'unica ragione di ostacolo dei processi economici, ad essa affiancandosi plurimi altri fattori, quali l'incertezza del quadro normativo, il cattivo funzionamento di molti apparati amministrativi etc.

⁵ È stato osservato, a tal proposito, che «il rapporto tra giudice ed economia [finisce] con il tramutarsi nella relazione tra tempo e processo, laddove, da una parte, in tempo si caratterizza per essere un autentico bene della vita e, dall'altra, il processo implica comunque una pausa nel divenire virtuoso dei fatti»: così A. PAJNO, *Giustizia amministrativa ed economia: un rapporto necessario*, in UFFICIO STUDI DELLA GIUSTIZIA AMMINISTRATIVA (a cura di), *Giustizia amministrativa ed economia*, Milano, 2017, XII.

⁶ Del che, peraltro, è consapevole la stessa giurisprudenza: cfr. Cass. civ., ss.uu., 16 luglio 2008, n. 19499, in cui si legge che «Ed è qui appena il caso di ricordare come, senza eccezione alcuna, tutte le istituzioni del Paese da tempo annoverino la inappagante funzionalità della giustizia civile (la quale dipende soprattutto dai lunghi tempi di definizione, a sua volta correlati alla variabile niente affatto indipendente del numero delle cause promosse) fra le ragioni di uno sviluppo economico inferiore a quello possibile, segnatamente sotto il profilo dell'abbassamento della propensione agli investimenti».

⁷ Così M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, cit., 27.

In tal senso, l'efficienza della giustizia si affianca, necessariamente, all'effettività della stessa⁸. La tutela giudiziaria può offrire rimedi effettivi solo se il relativo apparato opera in modo efficiente⁹. Allo stesso tempo, però, l'efficienza del sistema non può essere perseguita al punto tale da pregiudicarne l'effettività, introducendo limiti o condizioni che, non rispettando il principio di proporzionalità, rendano “impossibile o estremamente difficile l'esercizio del diritto di difesa”¹⁰.

L'Unione europea da tempo risalente monitora l'efficacia dei diversi sistemi di giustizia degli Stati membri¹¹, nella consapevolezza dell'estrema rilevanza dell'efficiente funzionamento degli stessi sia rispetto ai propri obiettivi originari, di natura economica, sia – nella prospettiva della transizione dell'ordinamento europeo da particolare a generale – nell'ottica di “preservare lo stato di diritto e i valori su cui si fonda l'UE”¹².

E proprio dall'Unione europea è giunta, da ultimo, una nuova e decisa spinta verso l'efficientamento della giustizia, attraverso le misure adottate per fronteggiare la crisi economica e sociale che è conseguita alla pandemia da Covid-19. Con il piano *Next Generation EU* (NGEU), infatti, l'Unione europea ha stanziato ingenti risorse in favore di tutti gli Stati membri, finalizzate a promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione¹³, e da destinare, nell'ambito di un elenco di priorità definite dal legislatore europeo¹⁴, a fronteggiare le specifiche problematiche di ogni Paese, anche tenendo conto delle indicazioni con-

⁸ Per utili spunti sul rapporto tra effettività ed efficienza della funzione giurisdizionale v. I. PAGNI, *La giurisdizione tra effettività ed efficienza*, in *Dir. proc. amm.*, 2, 2016, 401 ss., laddove sono evidenziati tanto i momenti di complementarità quanto quelli di contrapposizione dei due concetti.

⁹ M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela*, in *Dir. soc.*, 3, 2014, spec. 483 ss.

¹⁰ Così, *ex multis*, Corte cost., sentenze n. 230 del 2021; n. 58 del 2020; n. 271 del 2019.

¹¹ La Commissione europea annualmente, a partire dal 2012, pubblica un quadro di valutazione della giustizia (“*EU Justice Scoreboard*”), nel quale monitora l'andamento di alcuni parametri, ritenuti indici di efficienza dei sistemi giudiziari (efficienza; qualità; indipendenza).

¹² Così, l'incipit della Comunicazione della Commissione “*Quadro di valutazione UE della giustizia 2021*”.

¹³ V. l'art. 4, par. 1, del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021.

¹⁴ Si fa riferimento, in particolare, alle sei aree di intervento, definite “pilastri”, fissate dall'art. 3 del Regolamento.

tenute nelle raccomandazioni annualmente formulate dalla Commissione europea ai sensi dell'art. 6, reg. UE 2011/1176, nell'ambito del c.d. semestre europeo¹⁵. Al fine di accedere alle risorse europee l'Italia ha adottato il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Il PNRR ripartisce le risorse provenienti dall'Unione europea in sei missioni, e in due riforme orizzontali, o di contesto: la riforma della pubblica amministrazione e la riforma del sistema giudiziario. Quest'ultima, in particolare, è finalizzata proprio a risolvere le criticità che la Commissione europea ha segnalato all'Italia nelle raccomandazioni specifiche formulate nel 2019 e nel 2020 ("*Country specific recommendations*")¹⁶. Ciò, nella consapevolezza che il corretto funzionamento del sistema giudiziario è un presupposto necessario e condizionante ogni tentativo di rilancio del sistema economico e sociale del Paese e, quindi, in definitiva, della stessa buona riuscita del PNRR¹⁷.

2. I parametri per misurare l'efficienza della giustizia, cenni

Al fine di verificare l'efficienza di un sistema giudiziario, possono assumere rilevanza plurimi parametri, e possono essere adottati diversi lassi temporali.

Tra i parametri più diffusi, e di più immediato e diretto collegamento con la percezione comune di "efficienza" vanno richiamati, innanzitutto, il *clearance rate* e il *disposition time*¹⁸.

¹⁵ Su cui v. D. BOLOGNINO, *Manuale di Contabilità di Stato*, Bari, 2019, 23 ss.

¹⁶ V., rispettivamente, la *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, COM(2019) 512 final, che raccomanda all'Italia, tra le altre cose, di «ridurre la durata dei processi civili in tutti i gradi di giudizio razionalizzando e facendo rispettare le norme di disciplina procedurale, incluse quelle già all'esame del legislatore; migliorare l'efficacia della lotta contro la corruzione riformando le norme procedurali al fine di ridurre la durata dei processi penali» e la *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, COM(2020) 512 final, che raccomanda all'Italia, tra le altre cose, di «migliorare l'efficienza del sistema giudiziario e il funzionamento della pubblica amministrazione», entrambe disponibili in www.commission.europa.eu.

¹⁷ PNRR, 52.

¹⁸ Tali parametri sono quelli adottati dalla Commissione europea per l'efficacia della giustizia (CEPEJ) del Consiglio d'Europa nel rapporto biennale su *Efficacia e qualità della giustizia in Europa*, al fine di monitorare l'efficienza dei sistemi giudiziari analizzati. L'ultimo rapporto, pubblicato nel 2022 e relativo a dati del 2020,

Il *clearance rate* è il rapporto percentuale tra il numero dei giudizi definiti e il numero dei giudizi introdotti in un determinato periodo, tendenzialmente annuale.

Il *disposition time*, invece, è il tempo stimato necessario per la definizione di un giudizio pendente, considerando l'attuale ritmo di lavoro. Si ottiene dividendo il numero di giudizi pendenti alla fine di un determinato periodo per il numero di giudizi definiti nel medesimo periodo, moltiplicato per 365.

Un numero maggiore di giudizi pendenti rispetto a quelli definiti porterà a un *disposition time* superiore a 365 giorni (un anno) e viceversa.

Tali parametri si ritrovano anche tra quelli, più articolati, adottati dall'Unione europea nel monitoraggio annuale dei sistemi di giustizia degli Stati membri. Nell'*EU Justice Scoreboard*, pubblicato annualmente dalla Commissione europea, sono infatti oggetto di analisi plurimi parametri, suddivisi in tre macro categorie: l'efficienza in senso stretto, la qualità e l'indipendenza¹⁹.

L'efficienza in senso stretto viene verificata monitorando la durata dei processi, il tasso di ricambio e il numero di giudizi pendenti. La durata dei processi indica il periodo di tempo stimato medio per giungere alla definizione del contenzioso. Il tasso di ricambio è il già citato *clearance rate*; un tasso di ricambio inferiore al 100% indica la creazione di arretrato, in quanto le cause definite sono inferiori a quelle introitate. Il numero di giudizi pendenti indica l'arretrato, ossia i giudizi ancora da trattare al termine del periodo di tempo considerato.

La qualità dei sistemi giudiziari, nel sistema di monitoraggio europeo, viene appurata analizzando l'accessibilità della giustizia per cittadini e imprese, l'adeguatezza delle risorse finanziarie e umane dedicate, la messa in atto di strumenti di valutazione e la digitalizzazione. Con riferimento all'accessibilità, sono oggetto di analisi i costi della giustizia, la possibilità di acquisire informazioni sul come avviare un'azione e sul relativo stato di avanzamento, nonché la possibilità di consultare le sentenze *online*. Con riferimento all'adeguatezza delle risorse umane e finanziarie, sono oggetto di analisi, tra le altre cose, la spesa pubblica destinata all'amministrazione della giustizia, in termini assoluti

è disponibile in <https://www.coe.int/it/web/portal/-/efficiency-and-quality-of-justice-in-europe-2020-report>.

¹⁹ Tutti disponibili in https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/policies/justice-and-fundamental-rights/upholding-rule-law/eu-justice-scoreboard_it.

e in percentuale rispetto al PIL, il numero di giudici, le possibilità di formazione offerte agli stessi. È poi oggetto di analisi, con riferimento all'esistenza di strumenti di valutazione, il ricorso a sondaggi tra gli utenti del sistema giudiziario e tra i professionisti del diritto. Infine, sono oggetto di analisi numerosi aspetti relativi alla digitalizzazione del sistema giudiziario, quali, ad esempio, la presenza di informazioni e documenti *online*, ivi inclusi i provvedimenti resi dagli organi giurisdizionali, la previsione di norme processuali idonee alla digitalizzazione dei processi, l'esistenza di fascicoli processuali digitali, l'utilizzo di mezzi di comunicazione elettronici, etc.

L'indipendenza della magistratura, infine, viene monitorata indagando la percezione che ne hanno cittadini e imprese, nonché le modalità di nomina dei giudici delle corti supreme, le modalità di funzionamento interno e di riesame delle attività delle procure e le garanzie di indipendenza degli avvocati e degli ordini forensi.

L'analisi di tali parametri deve essere condotta in termini di relazione tra gli stessi²⁰, in quanto l'implementazione di uno di essi può produrre effetti positivi anche sugli altri (ad esempio, l'introduzione del c.d. processo telematico può avere effetti positivi sulla durata dei procedimenti).

3. Il giusto processo e la ragionevole durata

Uno dei principali elementi di valutazione dell'efficienza di un sistema giudiziario è relativo al tempo di celebrazione dei processi. Esso è direttamente oggetto dei parametri di valutazione del *clearance rate* e del *disposition time*. Ma, a ben vedere, è anche una delle ragioni che conducono a monitorare anche elementi quali il grado di digitalizzazione e l'adeguatezza delle risorse umane e finanziarie. Se, infatti, tali elementi sono analizzati nell'ambito di una valutazione qualitativa dei sistemi giudiziari, è tuttavia innegabile che essi hanno effetti indiretti anche sulla durata dei processi.

D'altra parte, il principio della ragionevole durata del processo è compreso tra quelli la cui garanzia è necessaria al fine di rispettare il "giusto processo", e in tali termini è sancito da varie disposizioni di

²⁰ Tale indicazione metodologica è peraltro contenuta nella Comunicazione della Commissione "Quadro di valutazione UE della giustizia 2021", cit., 3.

rango superprimario²¹. Innanzitutto, l'art. 6, par. 1, Cedu, statuisce che «ogni persona ha diritto ad un'equa e pubblica udienza entro un termine ragionevole, davanti ad un Tribunale indipendente e imparziale costituito per legge». Ad esso si affianca l'art. 47, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, il quale prevede che «Ogni individuo ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un giudice indipendente e imparziale, precostituito per legge [...]». I principi del “giusto processo” sono contenuti anche nella Costituzione, ove sono stati introdotti ad opera della l. cost. 23 novembre 1999, n. 2²². In particolare, l'art. 111 Cost., prevede oggi, al comma 1, che «La giurisdizione si attua mediante il giusto processo regolato dalla legge» e, al comma 2, che «Ogni processo si svolge nel contraddittorio tra le parti, in condizioni di parità, davanti a giudice terzo e imparziale. La legge ne assicura la ragionevole durata.».

La ragionevole durata del processo, anche nella formulazione dei precetti sopra riportati, si manifesta come un principio che presenta una sua collocazione peculiare all'interno di quelli che fondano il giusto processo, in quanto la stessa è stata vista come funzionale non solo a garantire un'utilità al cittadino direttamente interessato, in quanto coinvolto nel processo, ma anche rispetto alla sua funzione di garanzia dell'efficienza del sistema giudiziario nel suo complesso. Per dirla diversamente, tra i principi del giusto processo connessi al diritto di difesa e il principio di ragionevole durata è stato rilevato un possibile conflitto, analogo a quello potenzialmente esistente tra efficienza ed effettività, sopra richiamato. Ed è stato osservato, in proposito, che, mentre la Cedu riconosce un diritto soggettivo alla ragionevole durata del processo, la Costituzione pone un precetto al legislatore²³, vietando la previsione di formalità superflue o adempimenti eccessivamente lunghi

²¹ In termini generali, sul “giusto processo”, cfr. M. CECCHETTI, *Giusto processo (dir. cost.), ad vocem*, in *Enc. Dir.*, agg. V, 2001, 595 ss.; sul tema della ragionevole durata del processo, si v., invece, F. DI LORENZO, *Giusto processo e ragionevole durata*, Milano, 2018.

²² Peraltro, osserva F. DI LORENZO, *Giusto processo e ragionevole durata*, cit., 5 ss. e 19, che anche prima della l. cost. n. 2/1999 i principi del giusto processo erano ricavati in via interpretativa dagli artt. 2 e 24 Cost..

²³ Il “diritto” alla ragionevole durata del processo torna poi ad assumere valenza direttamente e principalmente soggettiva anche nell'ordinamento interno con la previsione dell'indennizzo per l'eccessiva durata dei processi, introdotto dalla l. 24 marzo 2001, n. 89. Sul tema cfr. ANT. DIDONE - AND. DIDONE, *La ragionevole durata*

e non giustificati dal fine perseguito²⁴. Il fattore temporale, infatti, non può essere considerato in termini assoluti, di riduzione massima della durata del procedimento²⁵. Il riferimento alla durata “ragionevole” del processo reca un parametro ontologicamente variabile, che deve tenere in adeguata motivazione le peculiarità del caso concreto²⁶ e, soprattutto, non deve pregiudicare la qualità della decisione²⁷. Riprendendo la definizione di “efficienza della giustizia” che si è data *supra*, quindi, la stessa dovrebbe essere modificata nel senso che un sistema giudiziario efficiente è quello che è in grado di offrire decisioni giuste *nel tempo più celere possibile*²⁸.

del processo e la legge Pinto, in A. DI STASI, *CEDU e ordinamento italiano*, Milano, 2020, 267 ss.

²⁴ P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, in *Questione giustizia*, 1, 2017, 109 ss.

²⁵ P. FERRUA, *La ragionevole durata del processo tra Costituzione e Convenzione europea*, cit., 112-113, parla anzi di “valore sussidiario” della ragionevole durata rispetto ad altri principi, “primari”, quali il diritto di difesa, l'imparzialità dei giudici. L'A. osserva, in particolare, che per ognuno dei principi “primari” debba individuarsi il nucleo essenziale di correlate garanzie, e «ponderare attentamente le ripercussioni che il surplus di garanzie comporta sui tempi processuali».

²⁶ Sui “margin di elasticità” nella verifica della ragionevole durata del processo ai fini del riconoscimento dell'equa riparazione di cui alla l. n. 89/2001 v. Cass. civ., sez. I, 27 settembre 2006, n. 21020. La necessità di valutare il caso specifico al fine di determinare la ragionevole durata di un processo è riconosciuta anche dalla giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo: cfr. la *Guida all'articolo 6 della Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, elaborata dalla Cancelleria della Corte, disponibile in <https://www.echr.coe.int>, §§ 422 e 427, e la giurisprudenza ivi citata.

²⁷ Per ampi spunti sui rischi di un'eccessiva semplificazione dei modelli processuali v. E. M. MARENGHI, *Processo senza modello e giustizia semplificata*, in *Dir. proc. amm.*, 3, 2012, 885 ss.

²⁸ Il principio è stato più volte espresso anche dalla Corte costituzionale. Da ultimo, nella sentenza n. 116 del 2023, è stato affermato che «La nozione di “ragionevole” durata del processo (in particolare penale) è sempre il frutto di un bilanciamento particolarmente delicato tra i molteplici – e tra loro confliggenti – interessi pubblici e privati coinvolti». La Corte ha anche più volte negato che possa esservi contraddizione tra ragionevole durata e diritto di difesa, in quanto «I principi dettati sia dall'art. 111, secondo comma, Cost., sia dall'art. 6 della Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU), firmata a Roma il 4 novembre 1950, ratificata e resa esecutiva con legge 4 agosto 1955, n. 848, delineano, così, la ragionevole durata come canone oggettivo di efficienza dell'amministrazione della giustizia e come diritto delle parti, comunque correlati ad un processo che si svolge in contraddittorio davanti ad un giudice imparziale» (cfr., *ex multis*, la sentenza n. 111 del 2022). Da ciò deriva che «il principio di ragionevole durata del processo [...] se è diretto a di-

Anche declinata in tali termini, tuttavia, la durata media dei processi in Italia risulta eccessiva²⁹. Frequente è il rischio che il trascorrere del tempo privi di utilità concreta la decisione, vuoi perché le parti perdano interesse rispetto al bene della vita, vuoi perché mutamenti legislativi o di contesto rendano la decisione diversa da quella che ci si sarebbe ragionevolmente potuti attendere al momento dell'introduzione del giudizio³⁰. Ciò che, come detto, riduce la fiducia nell'ordinamento da parte di cittadini e imprese, e limita le possibilità di crescita economica del Paese. Le ragioni di tale endemico problema sono varie e non necessariamente uniformi nei diversi Uffici giudiziari. A titolo esemplificativo, sono state considerate tra le possibili cause della cronica lentezza della giustizia la complessità dei riti processuali; l'elevato tasso di litigiosità di cittadini e imprese; l'inadeguatezza del numero di magistrati e/o l'inadeguato tasso di produttività degli stessi; la scarsa digitalizzazione delle procedure; l'inadeguata organizzazione degli Uffici giudiziari e/o l'inadeguata programmazione dei carichi di lavoro; l'assenza di un adeguato programma di formazione dei magistrati; l'assenza, o l'inadeguatezza, del personale di supporto ai magistrati; la scarsa prevedibilità delle decisioni (giacché la prevedibilità potrebbe costituire un disincentivo all'introduzione di alcune azioni)³¹.

sporre che il processo stesso non si protragga oltre certi limiti temporali, assicura anche che esso duri per il tempo necessario a consentire un adeguato spiegamento del contraddittorio e l'esercizio del diritto di difesa» (Corte cost., sentenza n. 281 del 2010).

²⁹ Cfr. i dati riportati dal Primo Presidente della Corte di Cassazione nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022*, pronunciata in occasione della cerimonia di inaugurazione dell'anno giudiziario 2023, disponibili in www.cortedicassazione.it. Sono invece in linea, e in taluni casi addirittura inferiori, rispetto alla media europea le tempistiche medie di durata del processo amministrativo, come emerge dalla *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa nell'anno 2022*, pronunciata dal Presidente del Consiglio di Stato in occasione della cerimonia di apertura dell'anno giudiziario 2023, disponibile in www.giustizia-amministrativa.it. Per una efficace sintesi delle due relazioni di inaugurazione dell'anno giudiziario appena citate v. M. CLARICH, *Corte di cassazione e Consiglio di Stato, per le sfide future serve determinazione*, in *Guida al diritto*, 5, 11 febbraio 2023. Per un'analisi comparata dei dati sull'efficienza dei sistemi giudiziari nei paesi OCSE, oltre che per utili considerazioni sul rilievo dell'efficienza dei sistemi giudiziari per l'economia, cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, Focus tematico n. 5, 22 luglio 2016, in www.upbilancio.it, 6 ss.

³⁰ Sul punto cfr. M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita*, cit., spec. 18 ss.

³¹ Cfr. UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, cit., 8-9.

4. L'organizzazione funzionale al giusto processo

Per arginare il problema dell'eccessiva durata dei processi il legislatore, nell'esercizio della propria discrezionalità, e al fine di perseguire l'obiettivo programmatico posto dall'art. 111, comma 2, Cost., e di garantire il diritto alla ragionevole durata di cui all'art. 6 Cedu, ha operato plurime modifiche alle diverse discipline processuali³². Una tale linea di azione, oltre a risolvere una delle cause di rallentamento del sistema, ha certamente il pregio di poter essere realizzata senza oneri per le finanze pubbliche, o, comunque, con oneri minori rispetto a quelli necessari a fronteggiare le altre cause sopra menzionate³³. Minore attenzione è stata invece riservata all'aspetto organizzativo, nonostante pure rispetto ad esso fosse ben nota la presenza di criticità³⁴, e da tempo risalente veniva suggerita una riorganizzazione del sistema giudiziario che comprendesse, tra le altre cose, l'istituzione di un "ufficio del giudice", che si affiancasse al magistrato per lo svolgimento non già di attività meramente amministrative, ma di tipo paragiurisdizionale, quali la ricerca di precedenti, l'organizzazione dell'agenzia del processo, l'analisi dei fascicoli³⁵. D'altra parte, era anche chiara la necessità che ogni ipotesi di intervento sull'organizzazione avrebbe richiesto un potenziamento

³² V. le numerose novelle alla disciplina del processo civile rammentate da F. DI LORENZO, *Giusto processo e ragionevole durata*, cit., 28 ss.

³³ Rileva M. LUCIANI, *Garanzie ed efficienza nella tutela*, cit., 497, che il potere politico da tempo risalente manifesta una certa ritrosia a destinare risorse al potere giudiziario, non considerando che «le macchine, anche giuridiche, costano e se non si spende non funzionano».

³⁴ Con particolare riferimento alla giustizia amministrativa cfr. M. CLARICH, *Giustizia amministrativa e processi economici*, cit., 23, laddove osserva che «anche la gestione degli uffici giudiziari a supporto della giustizia amministrativa soffre delle stesse difficoltà e rigidità delle quali sono afflitte, in misura maggiore o minore, le pubbliche amministrazioni».

³⁵ V. il suggerimento di costituire un "ufficio del giudice", in A. PROTO PISANI, *Attualità e prospettive per il processo civile*, in *Foro it.*, 2002 0001 01 05, poi ribadito varie volte, in scritti successivi, come, ID., *I modelli di fase preparatoria dei processi a cognizione piena in Italia dal 1940 al 2006*, in *Foro it.*, 2006 0374 11 05, e ID., *La riforma del processo civile: ancora una legge a costo zero (note a prima lettura)*, in *Foro It.* 2009, VI, 221 s. Per una ricostruzione dei tentativi di costituire tale struttura v. M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in *Riv. dir. proc.*, 1, 2022, 180 ss.. Per utili spunti sulle attività che strutture del genere potrebbero e dovrebbero svolgere per efficientare lo svolgimento dell'attività giurisdizionale v. M. SCIACCA, *Gli strumenti di efficienza del sistema giudiziario e l'incidenza dell'ufficio della capacità organizzativa del giudice*, in *Riv. dir. proc.*, 3, 2007, 649 s.

delle risorse umane, strumentali e tecnologiche; potenziamento senza il quale, però, ogni tentativo di efficientamento del sistema giudiziario sarebbe risultato vano³⁶.

Il PNRR, come anticipato, se da un lato riconosce che il sistema giudiziario italiano è caratterizzato da solide garanzie di indipendenza e da un alto profilo di professionalità dei magistrati, dall'altro lato – sulla scia delle menzionate *Country specific recommendations* – evidenzia che esso è caratterizzato dall'endemico problema dell'eccessiva durata dei processi. Al fine di risolvere tale problema, il Piano, nella componente dedicata alla riforma della giustizia, articola un'azione riformatrice suddivisa in tre direttrici, definite “imprescindibili e complementari”: il piano organizzativo, la dimensione extraprocessuale e la dimensione endoprocessuale³⁷. Sono quindi previsti vuoi una riforma delle discipline processuali³⁸, vuoi importanti interventi sull'organizzazione, e la destinazione di una rilevante parte delle risorse messe a disposizione per l'assunzione di personale nelle pubbliche amministrazioni proprio al comparto giustizia³⁹. Più in particolare, tra gli interventi prioritari che si affiancano alla riforma delle discipline processuali, e che, quindi, più interessano in questa sede, sono indicati il rafforzamento dell'istituto dell'ufficio per il processo e una riforma dell'ordinamento giudiziario.

Sempre sul piano latamente organizzativo, a tali strumenti di efficientamento, più tradizionali, si sono aggiunti, da ultimo, quello della digitalizzazione e, più in generale, dell'uso di forme di intelligenza artificiale come ausilio all'esercizio della funzione giurisdizionale.

³⁶ P. CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022, Considerazioni finali*, in www.cortedicassazione.it, 8.

³⁷ PNRR, 54.

³⁸ Cfr. la riforma del processo civile prevista dalla legge delega 26 novembre 2021, n. 206 – il cui primo criterio direttivo, posto dall'art. 1, comma 5, lett. a), prevede «assicurare la semplicità, la concentrazione e l'effettività della tutela e la ragionevole durata del processo» – e successivamente attuata con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 149. Per il processo penale, v. la legge delega 27 settembre 2021, n. 134, attuata con il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150.

³⁹ V. L. CARBONARA - C. CATALDI - C. CICCODICOLA - C. LACAVA - L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 1, 2022, 34 ss., ove emerge che una parte rilevante della spesa prevista per assunzioni nelle Amministrazioni centrali, pari a € 1.487.308.134, è destinata ad assunzioni nel Ministero della giustizia; di questi, € 1.135.555.134 sono destinati all'assunzione di addetti all'Ufficio per il processo.

5. (segue) l'ufficio per il processo

La prima linea d'intervento che il PNRR percorre per implementare l'efficienza del sistema giudiziario interviene quindi direttamente sul piano dell'organizzazione, con il rafforzamento di un istituto preesistente, ancorché – almeno nella giustizia ordinaria – mai adeguatamente valorizzato: l'ufficio per il processo (UPP). Esso è una «struttura organizzativa», costituita presso i tribunali ordinari, le corti di appello, la Corte di cassazione, oltre che presso gli uffici della Giustizia amministrativa di primo e secondo grado, «al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi, e un più efficace impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione». Così l'UPP è definito dal decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151, che ha dato attuazione alle leggi 26 novembre 2021, n. 206 e 27 settembre 2021, n. 134, nella parte in cui delegavano il governo, oltre che ad adottare le riforme delle discipline del processo civile e penale, ad adottare una nuova disciplina dell'ufficio del processo. Le leggi delega, in particolare, hanno individuato i compiti da attribuire alle strutture già costituite nei tribunali e nelle corti di appello, e hanno disposto la costituzione di analoghe strutture, indicando pure i relativi compiti, presso la Corte di cassazione e presso la Procura generale presso la Corte di cassazione⁴⁰.

Si tratta, in altre parole, di una struttura che si affianca al giudice per lo svolgimento di attività paragiurisdizionali e che costituisce l'espressione di un cambio di paradigma dello svolgimento della funzione giurisdizionale. Con l'ufficio per il processo, infatti, sembra darsi avvio a un passaggio da un sistema che si imperniava sulla decisione adottata dal giudice persona singola, a una decisione sempre adottata dal giudice, sul quale ricade la relativa responsabilità, che è frutto del lavoro di questi e del suo staff⁴¹. Ciò, anche sulla base del rilievo che negli ordi-

⁴⁰ V. in particolare, l'art. 1, comma 18 e l'art. 1, comma 24, lett. h) e i), l. n. 206/2021, nonché l'art. 1, comma 26, l. n. 134/2021. V. anche la relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151, in G.U., serie generale, n. 245, s.p. n. 5, del 19 ottobre 2022.

⁴¹ M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, cit., 178 s. Parla di «tramonto della figura autoreferenziale del giudice/monade, centro del mondo giudiziario, rivolto esclusivamente alla solitaria creazione del suo prodotto unico e perfetto, cioè la sentenza». V. anche, in termini analoghi, M. SCIACCA, *Gli strumenti di efficienza del sistema giudiziario e l'incidenza dell'ufficio della capacità organizzativa del giudice*, cit., 650.

namenti in cui al giudice è affiancato uno staff si riscontrano livelli di efficienza maggiori⁴².

La sua introduzione nell'ordinamento degli uffici giudiziari, dopo vari tentativi non andati a buon fine⁴³, era in realtà avvenuta ad opera del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, che lo aveva previsto per i tribunali e le corti di appello. In particolare, l'art. 50 del d.l. n. 90/2014, analogamente a quanto oggi disposto dal d.lgs. n. 151/2022, aveva individuato tale nuova struttura organizzativa come mezzo di garanzia della ragionevole durata del processo, unitamente a un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Il decreto-legge aveva quindi individuato le figure professionali che possono farne parte e demandato al Consiglio Superiore della Magistratura e al Ministro della giustizia il compito di adottare i provvedimenti attuativi necessari⁴⁴.

La collocazione della disciplina del nuovo istituto nel corpo normativo che recava, tra le altre cose, le regole di funzionamento del processo telematico evidenzia come già nell'intento del legislatore del 2014 fosse chiara la connessione tra riforma organizzativa, anche sotto l'aspetto della digitalizzazione, ed efficientamento del sistema giudiziario⁴⁵. Tuttavia, l'istituto, negli anni successivi alla sua creazione normativa, ha

⁴² UFFICIO PARLAMENTARE DI BILANCIO, *L'efficienza della giustizia civile e la performance economica*, cit., p. 9.

⁴³ Cfr. ad esempio, i disegni di legge di riforma della disciplina del processo civile proposti dal ministro della giustizia Clemente Mastella nel 2007, che prevedevano l'istituzione dell'ufficio per il processo, su cui M.F. GHIRGA, *La riforma della giustizia civile nei disegni di legge Mastella*, in *Riv. dir. proc.*, 2008, 2, 441 s., nonché B. CAPPONI, *Trattazione della causa e ruolo del giudice nel d.d.l. Mastella sulle «Disposizioni per la razionalizzazione e l'accelerazione del processo civile»*, in *Corr. giur.*, 1, 2007, 729 s.

⁴⁴ Cfr. il decreto del Ministero della giustizia 1° ottobre 2015, con il quale sono state adottate le prime "Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo", demandandone la costituzione degli uffici del processo nei singoli uffici giudiziari ai rispettivi presidenti.

⁴⁵ G.F. LICATA, *La dimensione organizzativa nello "smaltimento dell'arretrato" della giustizia amministrativa*, in *Il diritto amministrativo*, 2023, 6. Pare significativo sottolineare, anche rispetto alle riflessioni che si svolgeranno *infra*, che l'art. 50 del d.l. n. 90/2014 è inserito nel capo II, rubricato "Disposizioni per garantire l'effettività del processo telematico", e prevede che la disciplina dell'ufficio del processo sia recata da un articolo, il 16-octies, introdotto nel decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, nella sezione IV, rubricato "Giustizia digitale".

trovato un'applicazione frammentata e disorganica⁴⁶, in ragione della scarsità di risorse e della non obbligatorietà della sua costituzione⁴⁷.

Un primo tentativo di rivitalizzazione dell'UPP nella giustizia ordinaria è stato fatto con il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, di riforma della magistratura onoraria. Vi era prevista, infatti, la destinazione – in termini di possibilità e, in taluni casi, anche di obbligatorietà⁴⁸ – dei giudici onorari all'ufficio per il processo nei tribunali e nelle corti di appello⁴⁹. Ulteriore tentativo di rafforzamento dell'istituto è stato compiuto, in via regolatoria, dal CSM, che con la delibera del 18 luglio 2018 ne ha reso obbligatoria la costituzione nei tribunali⁵⁰.

Parallelamente, solo con il successivo decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168 la medesima struttura organizzativa è stata introdotta negli organi della Giustizia amministrativa, ove, sin da subito, ha dato buona prova di successo⁵¹.

⁴⁶ V. i dati riportati nel monitoraggio del CSM sulla istituzione e sul funzionamento dell'Ufficio per il processo negli uffici giudiziari, di cui alla delibera CSM 18 giugno 2018. V. anche MAGLIONE, *Università al fianco dei tribunali per migliorare giustizia e didattica*, in *Scuola24*, 19 dicembre 2022, 11.

⁴⁷ Cfr. la delibera del CSM 25 gennaio 2017, recante Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017/2019, il cui art. 10, comma 1, prima delle modifiche apportate con successiva delibera 18 luglio 2018, recitava «Il Capo dell'ufficio giudiziario, sentiti i presidenti di sezione e il Dirigente amministrativo, può istituire la struttura organizzativa denominata Ufficio del processo, valutando a tal fine il numero e l'effettiva disponibilità delle risorse ivi destinabili».

⁴⁸ V. gli artt. 9 e 10.

⁴⁹ M. CICCARELLI, *I nuovi giudici onorari e l'organizzazione degli uffici per il processo*, in *Quest. Giust.*, 2016, 3, 161.

⁵⁰ Il termine, originariamente fissato al 31 dicembre 2018, è stato però rinviato prima al 30 giugno 2019, e poi, con delibera CSM del 16 ottobre 2019, alla predisposizione del progetto tabellare per il triennio 2020/2022.

⁵¹ Nella *Relazione sull'attività della Giustizia amministrativa nel 2019*, pronunciata dal Presidente del Consiglio di Stato in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario 2019, disponibile in www.giustizia-amministrativa.it, si da atto che al 1° gennaio 2019 l'ufficio per il processo era stato costituito presso tutti gli uffici giudiziari della Giustizia amministrativa. Nella *Relazione sull'attività della giustizia amministrativa nell'anno 2022*, cit., si da invece atto del fondamentale ruolo avuto dall'ufficio per il processo nell'attività di abbattimento dell'arretrato. Vi si legge, infatti, che «Il preliminare studio dei fascicoli pendenti da parte dei funzionari dell'Ufficio per il processo, con la guida dei Magistrati coordinatori, ha permesso l'individuazione di una serie di cause aventi ad oggetto questioni controverse simili e quelle di più agevole definizione».

L'ufficio per il processo è stato da ultimo rafforzato con il PNRR. In particolare, il Piano ha previsto l'assunzione a tempo determinato di un importante contingente di personale amministrativo da destinare all'Ufficio per il processo, pari a circa 16.500 addetti, con l'obiettivo di affiancare agli interventi sulle discipline processuale degli interventi sull'organizzazione del sistema giudiziario, apportandovi nuove professionalità⁵².

Pur nella frammentarietà delle esperienze che – almeno prima dei più recenti sviluppi, conseguenti all'implementazione del PNRR – hanno caratterizzato l'ufficio per il processo nella giustizia civile, esso ha offerto un contributo fondamentale alla maggiore efficienza dell'attività giudiziaria, riduzione della durata dei procedimenti e smaltimento dell'arretrato⁵³. D'altra parte, come si è detto, proprio questo era l'obiettivo dichiarato da tutte le disposizioni normative che ne hanno tentato di rafforzarne l'operato, laddove era evidenziata la particolare rilevanza della creazione di un nuovo modello organizzativo «volto a rendere più efficiente il lavoro del magistrato e dell'Ufficio giudiziario»⁵⁴.

Il potenziamento dell'ufficio per il processo voluto dal PNRR ha concretamente preso le mosse con il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, con il quale è stato avviato il reclutamento degli addetti, e sono state fissate, per la prima volta a livello normativo primario, le mansioni da affidare

⁵² Sul tema, in generale, cfr. M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, cit., 177 s.

⁵³ V. la circolare del Ministero della giustizia 28 dicembre 2022, recante *Monitoraggio integrato quali-quantitativo dell'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati*. V. in particolare il § 3, 8, «I risultati maggiormente significativi del monitoraggio qualitativo», in cui si legge, tra le altre cose, che «Quanto ai processi lavorativi relativi all'area “tempi della giurisdizione”, occorre sottolineare l'impatto altamente positivo dell'ingresso delle nuove risorse rispetto alle attività più tipiche e caratterizzanti funzionalmente la stessa “essenza” dell'Ufficio per il processo. Invero, nell'ambito dei processi studio del fascicolo, supporto all'attività decisoria e, seppure in misura minore, supporto all'attività istruttoria, si è generalmente osservato un impiego assai proficuo delle risorse laddove impegnate nelle attività che si collocano più di altre in posizione di maggior contiguità rispetto al momento giurisdizionale vero e proprio (studio e predisposizione di schede dei fascicoli e dei procedimenti, esame di istanze, analisi orientamenti giurisprudenziali, predisposizione di bozze di provvedimenti, ecc.).».

⁵⁴ Così la delibera del CSM 24 luglio 2019, n. 1058/VV/2013, recante “risoluzione sui tirocini formativi presso gli uffici giudiziari”, § 1.

loro⁵⁵. Così, l'allegato II al decreto ha previsto che ai funzionari addetti all'ufficio del processo possano essere demandati lo studio dei fascicoli, con l'eventuale predisposizione di schede riassuntive del procedimento; varie attività di supporto al giudice nel compimento di attività pratico/materiale o di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti, il controllo della regolarità delle notifiche e del rispetto dei termini, l'individuazione dei difensori nominati ecc.; nonché di supporto nella redazione di bozze di provvedimenti semplici; il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; la formulazione di proposte organizzative e informatiche per il superamento di eventuali criticità rilevate; lo svolgimento di ricerche giurisprudenziali e dottrinali; la ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; il supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; il supporto ai processi di digitalizzazione e di innovazione organizzativa dell'ufficio e il monitoraggio dei risultati; il raccordo con il personale addetto alle cancellerie⁵⁶.

Le attività e i compiti dell'ufficio per il processo nella giurisdizione ordinaria sono stati da ultimo razionalizzati con il d.lgs. n. 151/2022. In particolare, agli articoli 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, sono stati definiti i compiti degli uffici per il processo civile e per il processo penale presso i tribunali ordinari e le corti di appello, i compiti degli uffici per il processo civile e per il processo penale presso la Corte di cassazione, i compiti dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione e dell'ufficio per il processo penale presso la Procura generale della Corte di cassazione. I compiti ivi previsti si pongono in linea di sostanziale continuità con quelli già definiti dal d.l. n. 80/2021, e si articolano su diverse categorie: i) attività preparatorie e strumentali alla conduzione del giudizio (studio dei fascicoli, compilazione di schede riassuntive, ricerche di

⁵⁵ Il decreto del Ministero della giustizia 1° ottobre 2015, cit., si limitava infatti a prevedere che, ove l'ufficio fosse stato costituito, «il presidente della corte di appello o del tribunale assegna le strutture organizzative di cui al comma 1 a supporto di uno o più giudici professionali», senza però definirne compiti e mansioni.

⁵⁶ La duplice natura delle mansioni degli addetti all'ufficio del processo, da un lato di supporto all'attività decisoria dei magistrati, dall'altro connessa alle attività amministrative delle cancellerie, è l'angolo visuale adottato per l'analisi delle mansioni nella *Circolare del Ministero della giustizia 21 dicembre 2021*, § 7, e per la definizione della attività materiali concretamente affidabili.

dottrina e giurisprudenza, redazione di bozze di provvedimenti etc.); ii) attività di supporto al magistrato rispetto al compimento di attività processuali; iii) raccordo con gli uffici di cancelleria; iv) raccolta dei precedenti dell'ufficio giudiziario; v) supporto nell'utilizzo degli strumenti informatici; vi) analisi delle pendenze, dei flussi, dell'attività dell'ufficio giudiziario; vii) supporto organizzativo per implementare la produttività.

La definizione dei compiti assegnati all'ufficio del processo dovrebbe essere interpretata in forma di un catalogo esemplificativo, così salvaguardando la possibilità per i capi degli uffici giudiziari di assegnare all'UPP anche attività non direttamente definite dalla disciplina primaria, ma comunque riconducibili alle attività di supporto ivi categorizzate, salva l'esclusione di attività che comportino la diretta adozione di provvedimenti decisori. Tuttavia, se da un lato tale ipotesi ricostruttiva agevola l'adattabilità della nuova struttura organizzativa alle esigenze del singolo ufficio giudiziario, dall'altro lato la carenza di un modello organizzativo uniforme rischia di pregiudicare gli obiettivi perseguiti dal legislatore e dal PNRR, in quanto è rimessa ad una pianificazione che non sempre i singoli uffici sono in grado di predisporre. Proprio al fine di arginare questo rischio, parallelamente all'allocazione delle risorse per l'assunzione degli addetti disposta con il d.l. n. 81/2021 è stato avviato un progetto di collaborazione con numerosi atenei, a valere su fondi nell'ambito del Programma Operativo Nazionale Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020, relativo a «Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo Ufficio per il processo per l'efficienza del sistema-giustizia». Il progetto di propone di elaborare un nuovo modello organizzativo di gestione del contenzioso che massimizzi l'ufficio del processo, rendendolo un reale ausilio all'esercizio della funzione giurisdizionale, che rimane di competenza del giudice, al quale, però, grazie al supporto offerto dallo staff viene sottratto l'onere di dover svolgere anche varie attività che si collocano in posizione strumentale rispetto a quella decisoria propriamente detta⁵⁷.

L'adozione di un modello organizzativo unitario, peraltro, è stata la strada praticata per la Giustizia amministrativa⁵⁸. L'art. 17, d.l. n.

⁵⁷ G. NEGRI, *Su Ufficio del processo e taglio arretrati in campo le Università*, in *Norme e Tributi*, 13 gennaio 2022, 30; M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, cit., 187 ss.

⁵⁸ G.F. LICATA, *La dimensione organizzativa nello "smaltimento dell'arretrato" della giustizia amministrativa*, cit..

80/2021, ha infatti previsto l'adozione di «linee guida per lo smaltimento dell'arretrato in tutti gli uffici della Giustizia amministrativa, con l'indicazione dei compiti degli Uffici per il processo, ivi inclusa la segnalazione degli affari meritevoli di priorità nella definizione, e del cronoprogramma dei risultati intermedi e finali da raggiungere». Tali linee guida sono state adottate con decreto del Presidente del Consiglio di Stato 28 luglio 2021⁵⁹ e prevedono un elenco di attività che l'ufficio per il processo deve svolgere in ogni ufficio giudiziario. In particolare, è previsto che l'ufficio per il processo svolga un esame di tutti i ricorsi introitati quotidianamente – oltre che di quelli già pendenti – al fine di accertare: a) se sussistano profili che ne rendano immediata la definizione, per la presenza di vizi in rito rilevabili d'ufficio ed evidenti *prima facie*, o perché siano relativi a questioni su cui esiste giurisprudenza consolidata; b) se occorra acquisire documentazione istruttoria; c) se sia necessario disporre l'integrazione del contraddittorio. L'ufficio per il processo è poi chiamato a: d) segnalare al Presidente dell'ufficio giudiziario amministrativo i ricorsi: i) per i quali sia possibile la definizione in rito, con provvedimento monocratico o collegiale, o vi sia la necessità di disporre la sospensione o l'interruzione del giudizio; ii) di iscrizione a ruolo più risalente nel tempo e per i quali sia stato disposto il rinvio per più di una volta. Infine, l'ufficio per il processo si occupa di: e) analizzare le pendenze e i flussi delle sopravvenienze; f) organizzare delle udienze tematiche e per cause seriali; g) compilare la scheda del fascicolo di causa, indicante anche l'esistenza di eventuali precedenti specifici; h) fornire assistenza ai magistrati nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione; i) individuare questioni su cui si siano delineati o possano delinearsi contrasti di giurisprudenza; l) svolgere ogni altro compito, rientrante in quelli per legge assegnabili ai tirocinanti, utile al perseguimento del primario obiettivo di smaltimento dell'arretrato. È invece espressamente esclusa, al di fuori dei casi in cui rientri nelle mansioni espressamente previste dal PNRR per gli addetti assunti con risorse a valere sullo stesso, l'attività di massimazione e catalogazione delle sentenze, presumibilmente in ragione dell'esistenza di strutture organizzative nella Giustizia amministrativa a ciò appositamente dedicate.

⁵⁹ Pubblicato in G.U. n.183 del 2 agosto 2021.

Benché nominalmente destinate alla riduzione dell'arretrato, le attività previste dalle linee guida elaborate dalla giustizia amministrativa sono evidentemente rivolte anche ad evitare la formazione di nuovo arretrato, e presuppongono – *rectius*, prendono atto – della stabilità della struttura dell'ufficio per il processo⁶⁰, e il suo contributo ordinario alla più efficiente gestione del contenzioso⁶¹. Tra le attività ad esso attribuite, infatti, assumono rilevanza cruciale quelle di costante analisi dei fascicoli processuali⁶², al fine di ottimizzare la gestione dell'attività degli uffici giudiziari, consentendo – quando possibile, sulla base di una decisione comunque demandata al Presidente dell'ufficio giudiziario e/o al Collegio – la definizione immediata dell'intero giudizio, o quantomeno delle fasi dello stesso che richiedono lo svolgimento di attività che, ove ciò emergesse solo in udienza, comporterebbero il necessario rinvio della stessa.

Già solo dalla lettura dei compiti attribuiti all'UPP è evidente la stretta connessione tra gli stessi e l'efficienza della giustizia, in quanto buona parte di essi sono idonei a incidere sui relativi parametri di monitoraggio. Anche solo limitandosi ai parametri legati al fattore temporale, è evidente che attività quali il monitoraggio costante dei fascicoli, l'individuazione delle cause seriali o di pronta definizione, consentono l'abbattimento dell'arretrato in tempi più celeri. Allo stesso modo, attività quali la verifica della completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti, il controllo della regolarità delle notifiche e del rispetto dei termini, il supporto al magistrato nella redazione di bozze di provvedimenti, sono idonee ad intervenire sul *disposition time*, riducendolo; esse, infatti, consentono di accelerare fasi processuali, sia di restituire al magistrato tempo per l'attività propriamente decisoria e precedentemente dedicato a tali attività ad esse presupposte

⁶⁰ G.F. LICATA, *La dimensione organizzativa nello "smaltimento dell'arretrato" della giustizia amministrativa*, cit., 12.

⁶¹ V., con riferimento al processo amministrativo, l'art. 72-bis, cod. proc. amm., introdotto dall'art. 17, comma 7, d.l. n. 80/2021, il cui comma 1 prevede che «Il presidente, quando i ricorsi siano suscettibili di immediata definizione, anche a seguito della segnalazione dell'ufficio per il processo, fissa la trattazione alla prima camera di consiglio successiva al ventesimo giorno dal perfezionamento, anche per il destinatario, dell'ultima notificazione e, altresì, al decimo giorno dal deposito del ricorso».

⁶² Sul rilievo della "pesatura" dei fascicoli E. BORSELLI - L. DANI, *L'organizzazione del lavoro del giudice alla luce della riforma del processo civile. Pesatura dei fascicoli e gestione della complessità delle controversie*, in *Judicium.it*, 26 giugno 2023.

o ancillari. Infine, vi sono attività – si pensi allo svolgimento di ricerche giurisprudenziali e dottrinali, e a quelle legate alla digitalizzazione, alla pubblicazione, massimazione e catalogazione dei provvedimenti – idonee a incidere positivamente sui parametri qualitativi di efficienza.

6. La digitalizzazione della giustizia

La seconda linea d'azione su cui si appunta la riforma del sistema giudiziario delineata dal PNRR, strettamente connessa agli interventi sull'organizzazione, è quella relativa alla digitalizzazione⁶³.

Le tecnologie dell'informazione e della comunicazione hanno assunto negli anni più recenti un ruolo sempre più rilevante nell'organizzazione degli uffici e delle attività, sia pubbliche sia private. Tale ruolo ha ricevuto un'ulteriore spinta durante la crisi pandemica da Covid-19⁶⁴. Limitandoci all'aspetto che più rileva in questa sede, la digitalizzazione è da tempo riconosciuta come strumento per migliorare l'efficienza dei sistemi giudiziari⁶⁵. La Commissione europea, sotto questo profilo, ha espressamente osservato che, quantomeno per quei Paesi in relazione ai quali le raccomandazioni specifiche formulate nel contesto del semestre europeo contengono dei riferimenti alla necessità di migliorare l'efficienza del sistema giudiziario, le risorse del PNRR possono essere destinate anche a realizzarne o completarne la digitalizzazione⁶⁶. Ciò che, come detto, il Piano ha poi effettivamente previsto. Non è casuale, infatti, che tra le mansioni che le diverse fonti normative primarie e regolamentari hanno previsto possano o debbano essere attribuite agli addetti all'ufficio del processo vi siano costanti riferimenti al supporto all'utilizzo degli strumenti informatici; vi sono poi numerose attività

⁶³ Già M. SCIACCA, *Gli strumenti di efficienza del sistema giudiziario e l'incidenza dell'ufficio della capacità organizzativa del giudice*, cit., 660, rilevava il «nesso imprescindibile che lega i processi di informatizzazione giudiziaria e di riorganizzazione dei servizi con il modo, le forme, i contenuti e i tempi dell'esercizio della funzione giurisdizionale, con l'attività di gestione del processo, con l'attività interpretativa del giudice».

⁶⁴ Sul rapporto tra organizzazione e digitalizzazione v. U. PLESNER - E. HUSTED, *L'organizzazione digitale*, Bologna, 2022.

⁶⁵ Sul tema, in termini generali, cfr. la Comunicazione della Commissione europea «*Digitalizzazione della giustizia nell'Unione europea – Un pacchetto di opportunità*», COM(2020) 710.

⁶⁶ Commissione europea, Comunicazione «*Quadro di valutazione UE della giustizia 2021*», cit., 5.

che, pur non essendo espressamente legate ad aspetti digitali, presuppongono l'utilizzo di strumenti informatici per il loro svolgimento (si pensi, ad esempio, all'analisi dei flussi e delle pendenze, ma anche allo stesso studio dei fascicoli dei processi, ormai interamente digitalizzati tanto nella giustizia civile, quanto in quella amministrativa).

Nell'ambito dell'esercizio dei poteri pubblici, le prime applicazioni di tecnologie algoritmiche che consentono decisioni automatizzate si sono avute nel procedimento amministrativo. Si è aperto un ampio dibattito, in dottrina e in giurisprudenza, sulle garanzie che devono essere affiancate all'adozione di decisioni amministrative automatizzate⁶⁷. Anche il legislatore europeo ha iniziato ad interessarsi del fenomeno, introducendo alcune forme di regolazione delle ipotesi di decisioni automatizzate⁶⁸. In particolare, la dottrina e la giurisprudenza che hanno analizzato il tema hanno generalmente concordato sulla necessità che eventuali decisioni automatizzate non siano integralmente sostitutive della decisione umana, e debbano essere comunque verificabili *ex post*, e "giustiziabili", con l'attribuzione al giudice di una giurisdizione secondo i criteri della *full jurisdiction*⁶⁹; in termini generali, si invocano tutele e garanzie che sono state efficacemente compendiate nell'espressione "riserva di umanità"⁷⁰.

Quantomeno a livello teorico, il passaggio dalla riflessione sull'adozione di decisioni *amministrative* automatizzate alla riflessione su eventuali decisioni *giudiziali* automatizzate è stato facile. Infatti, la decisione giudiziale, così come quella amministrativa: i) è espressione di un potere dello Stato; ii) è astrattamente idonea ad imporsi coattivamente sul destinatario, salvi i rimedi astrattamente previsti dall'ordina-

⁶⁷ Cfr. S. CIVITARESE MATTEUCCI, *Umano troppo umano. Decisioni amministrative automatizzate e principio di legalità*, in *Dir. Pubbl.*, 1, 2019, 5 s.; V. NERI, *Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: un amore possibile*, in *Urb. App.*, 5, 2021, 581 s.; F. PATRONI GRIFFI, *La decisione robotica e il giudice amministrativo*, in www.giustizia-amministrativa.it, 2018.

⁶⁸ Nel diritto europeo positivo, si pensi all'art. 22 del reg. UE 2016/679, il quale, al par 1, prevede che «l'interessato ha il diritto di non essere sottoposto a una decisione basata unicamente sul trattamento automatizzato, compresa la profilazione, che produca effetti giuridici che lo riguardano o che incida in modo analogo significativamente sulla sua persona». V. anche l'*Artificial Intelligence Act*, approvato dal Parlamento europeo in data 14 giugno 2023.

⁶⁹ G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, Milano, 2023, 222.

⁷⁰ L'espressione è mutuata da G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit..

mento; iii) è potenzialmente afflittiva per il destinatario; iv) è correlata dalla necessaria previsione di garanzie – sia pure diversamente articolate nelle due ipotesi – di imparzialità, trasparenza, celerità, prevedibilità.

D'altra parte, è stato rilevato che, così come fu per il procedimento amministrativo ancor prima di giungere alle prime forme di decisioni automatizzate, anche il processo è già interessato dall'applicazione di strumenti di digitalizzazione, ancorché limitati alle attività strumentali a quella decisoria. Tutte le giurisdizioni hanno ormai adottato il c.d. "processo telematico", il quale, lungi dal costituire la devoluzione dell'attività decisoria a una macchina, è in sostanza una forma di digitalizzazione del fascicolo processuale e, al più, a seguito dell'esperienza maturata nel corso dell'emergenza pandemica da Covid-19, una limitata stabilizzazione della possibilità di svolgere udienze mediante collegamenti telematici a distanza⁷¹, o nella forma della trattazione scritta⁷². In tutti i casi in cui sono state previste tali forme di semplificazione delle modalità tradizionali di svolgimento delle udienze, peraltro, le stesse disposizioni che le hanno introdotte ne hanno circoscritto il perimetro, e hanno fatta salva la possibilità di ripristino delle modalità ordinarie laddove ciò sia reso necessario per garantire il contraddittorio tra le parti⁷³.

⁷¹ Cfr. l'art. 127-bis cod. proc. civ., a mente del quale «Lo svolgimento dell'udienza, anche pubblica, mediante collegamenti audiovisivi a distanza può essere disposto dal giudice quando non è richiesta la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti, dal pubblico ministero e dagli ausiliari del giudice. [...]». V. anche l'art. 87, comma 4-bis, cod. proc. amm., il quale prevede che «le udienze straordinarie dedicate allo smaltimento dell'arretrato sono svolte in camera di consiglio da remoto», nonché l'art. 13-quarter, disp. att. cod. proc. amm., che disciplina le modalità di svolgimento delle udienze da remoto, entrambi introdotti dall'art. 17, comma 7, d.l. 9 giugno 2021, n. 80, recante "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia".

⁷² Cfr. l'art. 127-ter cod. proc. civ., il quale dispone che «l'udienza, anche se precedentemente fissata, può essere sostituita dal deposito di note scritte, contenenti le sole istanze e conclusioni, se non richiede la presenza di soggetti diversi dai difensori, dalle parti, dal pubblico ministero e dagli ausiliari del giudice. Negli stessi casi, l'udienza è sostituita dal deposito di note scritte se ne fanno richiesta tutte le parti costituite».

⁷³ L'art. 127-bis, cod. proc. civ., relativo alla possibilità di svolgimento delle udienze da remoto, al comma 2, secondo periodo, prevede che, «Ciascuna parte costituita, entro cinque giorni dalla comunicazione, può chiedere che l'udienza si svolga in presenza. Il giudice, tenuto conto dell'utilità e dell'importanza della presenza delle parti in relazione agli adempimenti da svolgersi in udienza, provvede nei cinque giorni successivi con decreto non impugnabile, con il quale può anche disporre che

In termini generali, è stato evidenziato che possono ipotizzarsi tre modalità di utilizzo di strumenti digitali nel processo: i) il c.d. processo telematico, ossia la digitalizzazione degli atti delle parti e del giudice, nell'ambito di un fascicolo processuale digitale, disponibile su una piattaforma; ii) la costruzione di strategie processuali delle parti; iii) la decisione⁷⁴. L'utilizzabilità di sistemi di intelligenza artificiale in funzione sostitutiva del giudice-umano, per la fase decisoria, vede contrapposte da un lato le ragioni di chi sostiene la possibilità di avere decisioni più rapide e, in taluni casi, forse anche espressione di una ricostruzione dei fatti, della normativa applicabile e dei precedenti giurisprudenziali più accurata di quella che può compiere un giudice-umano, dall'altro lato, chi invece vede il rischio di decisioni più opache e meno trasparenti⁷⁵, o fondate su *biases*⁷⁶, e comunque, in definitiva, probabilmente non rispettose della dignità umana⁷⁷.

Il tema, di non poco momento, si presta a varie declinazioni, ed è oggetto di particolare interesse sia da parte del legislatore europeo⁷⁸, sia da

l'udienza si svolga alla presenza delle parti che ne hanno fatto richiesta e con collegamento audiovisivo per le altre parti.». Analogamente, l'art. 127-ter, cod. proc. civ., comma 2, secondo periodo, prevede che «Ciascuna parte costituita può opporsi entro cinque giorni dalla comunicazione; il giudice provvede nei cinque giorni successivi con decreto non impugnabile e, in caso di istanza proposta congiuntamente da tutte le parti, dispone in conformità. Se ricorrono particolari ragioni di urgenza, delle quali il giudice dà atto nel provvedimento, i termini di cui al primo e secondo periodo possono essere abbreviati».

⁷⁴ L. TORCHIA, *La giustizia digitale e la decisione robotica*, cit., 173.

⁷⁵ U. PLESNER - E. HUSTED, *L'organizzazione digitale*, cit., 29.

⁷⁶ B. MARCHETTI, *Giustizia amministrativa e transizione digitale. Spunti per riflettere su un futuro non troppo lontano*, in M. RAMAJOLI (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale?*, Bologna, 2023, 61 e 64.

⁷⁷ U. RUFFOLO, *Giustizia predittiva, decisione algoritmica e ruolo ancillare della macchina come ausiliare necessario del giudice umano*, in A. PAJNO - F. DONATI - A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II - *Amministrazione, responsabilità, giurisprudizione*, cit., 453 s. Per l'illustrazione delle diverse posizioni v. anche A. CARRATTA, *Decisione robotica e valori del processo*, in *Riv. dir. proc.*, 4-5, 2018, 1177 s.

⁷⁸ V. la proposta di proposta di *Artificial Intelligence Act*, approvata dal Parlamento europeo in data 14 giugno 2023, nella quale i sistemi di intelligenza artificiale «destinati ad assistere una autorità giudiziaria nella ricerca e l'interpretazione dei fatti e del diritto nell'applicazione della legge ad una serie concreta di fatti» sono classificati ad alto rischio, ai sensi dell'art. 6, par. 2, «se presentano un rischio significativo di danno per la salute umana, la sicurezza o i diritti fondamentali delle persone fisiche.».

parte della dottrina⁷⁹. Non è però questa la sede per dilungarvisi oltre, dovendosi invece tornare a focalizzare l'attenzione sull'aspetto organizzativo. E, in tal senso, nell'illustrare le strade percorse o ipotizzate per incrementare l'efficienza del settore della giustizia non si può però evitare di far cenno al ricorso a strumenti algoritmici o di intelligenza artificiale in funzione ancillare o strumentale alla fase decisoria vera e propria.

Il modello costituzionale e sovranazionale di “giusto processo” ruota intorno alla persona umana, e, specificamente, alla persona umana del magistrato, inteso come soggetto cui sono riconosciute determinate caratteristiche e determinate garanzie, funzionalmente finalizzate a garantire l'adozione di una decisione “giusta”⁸⁰. Da tale rilievo discende la tesi, pressoché unanime, secondo cui l'attività decisoria propriamente detta debba essere riservata ad una persona fisica, e ad una persona fisica che rivesta la qualità di giudice.

A diverse, e più articolate, conclusioni si può però giungere quando si fa riferimento a varie attività strumentali alla decisione in senso stretto. È stato infatti ipotizzato il ricorso a strumenti di intelligenza artificiale per la ricerca di precedenti giurisprudenziali, per la predisposizione di bozze di provvedimenti, in funzione di “*amicus curiae*”; tutte attività che, pur quando molto vicine, e più direttamente connesse all'adozione della decisione, sono comunque rimesse alla verifica finale di un giudice⁸¹.

È agevole osservare, a questo punto, la almeno parziale coincidenza tra le attività demandate all'ufficio del processo, e quelle che si ipotizza possano essere svolte con l'ausilio dell'intelligenza artificiale, se non

⁷⁹ Senza pretesa di esaustività, nell'ambito della sterminata letteratura sul tema, cfr. L. TORCHIA, *La giustizia digitale e la decisione robotica*, in ID., *Lo stato digitale*, Bologna, 2023; M. RAMAJOLI (a cura di), *Una giustizia amministrativa digitale?*, cit.; A. PAJNO - F. DONATI - A. PERRUCCI (a cura di), *Intelligenza artificiale e diritto: una rivoluzione?*, Vol. II - Amministrazione, responsabilità, giurisdizione, Bologna, 2022; A. CARLEO (a cura di), *Decisione robotica*, Bologna, 2019; A. PERULLI, *Diritto calcolabile e giustizia predittiva*, in C. CAMARDI (a cura di), *La via europea per l'intelligenza artificiale*, Milano, 2022, pp. 75 s.; A. CARRATTA, *Decisione robotica e valori del processo*, cit.; V. NERI, *Diritto amministrativo e intelligenza artificiale: un amore possibile*, in *Urb. App.*, 5, 2021, 581; G. CARLOTTI, *La giustizia predittiva e le fragole con la panna*, 23 maggio 2023, in www.giustizia-amministrativa.it; L. CARBONE, *L'algoritmo e il suo giudice*, 10 gennaio 2023, in www.giustizia-amministrativa.it.

⁸⁰ G. GALLONE, *Riserva di umanità e funzioni amministrative*, cit., 205 ss.

⁸¹ *Ibid.*, 214-215.

direttamente dalla stessa intelligenza artificiale. E, non a caso, è stata anche suggerita la possibilità di utilizzare gli addetti all'ufficio per il processo – reclutando, a tal fine, oltre che personale di formazione giuridica anche professionalità tecniche – al fine di realizzare strumenti di intelligenza artificiale che fungano di supporto alla decisione, raccogliendo i precedenti e catalogandoli secondo schemi, parametri, chiavi di lettura⁸², idonei a consentire alla macchina di predisporre schemi di decisione, soprattutto per i contenziosi seriali⁸³. In altre parole, sotto tale angolo visuale la digitalizzazione potrebbe offrire una risposta ancora più efficiente a quelle medesime esigenze che hanno condotto all'istituzione e al rafforzamento dell'ufficio per il processo.

7. Alcune considerazioni conclusive

Se alcune delle attività demandate all'ufficio per il processo, vuoi nella giustizia ordinaria, vuoi in quella amministrativa, destano perplessità, o comunque pongono dei rischi, tale rilievo non pare sufficiente a superare l'effetto positivo sull'efficienza del sistema giudiziario che l'UPP apporta, e quindi non sembra poterne giustificare una sua limitazione.

È stato infatti ipotizzato che l'affidamento agli addetti all'ufficio per il processo di funzioni e attività “eccessivamente vicine” a quella decisoria, come la redazione di bozze di provvedimenti, possa determinare – anche in un'ottica di eccessivo efficientismo – l'appiattimento del giudice su tali bozze, e quindi la sostanziale traslazione della funzione decisoria in capo a soggetti privi dei relativi requisiti, costituzionalmente imposti. A ciò è tuttavia agevole replicare che ogni attività affidata all'ufficio per il processo è espressamente qualificata in termini di strumentalità rispetto all'azione del giudice, che rimane unico responsabile dei provvedimenti decisorii, sotto il profilo tanto formale quanto sostanziale. Alla luce di ciò, se è pur vero che non può radicalmente escludersi

⁸² Ciò che, peraltro, è tanto più necessario laddove, come nell'ordinamento italiano, la qualità della produzione normativa sia frequentemente revocata in dubbio. È interessante segnalare, in proposito, che nell'ordinamento danese è previsto che tutta la nuova legislazione debba essere “*digitalization ready*”, ossia scritta in maniera semplice e adeguata a essere tradotta in codici binari, e quindi applicabile da un sistema informatico: v. U. PLESNER - E. HUSTED, *L'organizzazione digitale*, cit., 28.

⁸³ B. CARAVITA DI TORITTO, *Uno staff di laureati per costruire una macchina di intelligenza artificiale che collabori alle funzioni di giustizia*, 28 giugno 2021, in www.eublog.eu.

il verificarsi di rischi quale quello paventato, tali eventualità devono però ricondursi a situazioni patologiche, che peraltro ben potrebbero avvenire anche in assenza di un ufficio del processo, ma in presenza di giudici che, illegittimamente, deleghino l'attività che dovrebbe essere loro riservata a tirocinanti e/o collaboratori.

Nel quadro che s'è definito, vuoi con riferimento allo stesso UPP, vuoi con riferimento alle riflessioni sull'uso dell'intelligenza artificiale nell'ambito dell'attività giurisdizionale, s'intravedono anzi alcune possibilità di ulteriore sviluppo del ruolo e dei compiti dell'ufficio per il processo, e sulle relative modalità di esercizio.

V'è innanzitutto da chiedersi se all'ufficio per il processo possano essere attribuite limitate funzioni decisorie. Si pensi, ad esempio, a quelle decisioni su profili di rito che non presentino margini di discrezionalità⁸⁴, come la verifica del rispetto dei termini processuali, e l'adozione dei provvedimenti ad essa conseguenti. Rispetto a tali decisioni, la necessità che esse siano adottate da un soggetto che abbia la qualifica di giudice, e offra le relative garanzie, pare invero priva di giustificazioni; esse, addirittura, e per la medesima ragione, potrebbero forse essere affidate all'intelligenza artificiale⁸⁵. Nel caso di decisione affidata ad un funzionario non giudice, le garanzie offerte dal giudice potrebbero essere recuperate in seconda istanza, con la previsione di una sorta di reclamo. Analogamente, laddove si ammetta la possibilità di ricorrere all'intelligenza artificiale, la "riserva di umanità" potrebbe essere limitata alla previsione di una sorta di "appello al riesame umano". E tale riesame da parte di un giudice (umano) sarebbe tanto più necessario quando la parte destinataria della decisione automatizzata invochi istituti che richiedano l'applicazione di margini di discrezionalità, come, per tornare all'esempio della violazione dei termini, la rimessione in termini per errore scusabile.

⁸⁴ Ciò che, peraltro, accade in altri ordinamenti, in cui da tempi risalenti sono state istituite strutture di supporto al giudice. Cfr. S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *Dir. proc. civ. it. comp.*, 3, 2021, 262.

⁸⁵ E, non a caso, nel dibattito sulla decisione robotica assume rilevanza la distinzione tra algoritmi di tipo "deterministico" e algoritmi di tipo "predittivo". I primi adotterebbero una decisione sulla base di regole predeterminate e fisse; i secondi, si fondano su tecniche di autoapprendimento. Sulla distinzione cfr. B. MARCHETTI, *Giustizia amministrativa e transizione digitale. Spunti per riflettere su un futuro non troppo lontano*, cit., 66 ss.

L'affiancamento di strumenti di intelligenza artificiale all'ufficio per il processo, peraltro, non dovrebbe condurre in prospettiva alla sua eliminazione ma, anzi, alla conferma della sua funzione essenziale e, al più, a una ulteriore precisazione dei suoi compiti. Esso, infatti, dovrebbe operare un più marcato intervento in funzione di costruzione e successiva regolazione degli strumenti di intelligenza artificiale eventualmente adottati nel sistema giudiziario. In disparte ogni ipotesi sulla realizzazione di applicativi informatici, per il corretto funzionamento degli stessi, infatti, sarebbe essenziale l'inserimento di informazioni, dati, precedenti, fonti normative, previa adeguata catalogazione degli stessi. Proprio alla luce dell'innovatività dell'utilizzo di tali strumenti, e del timore di rischi che gli stessi possono ingenerare, sarebbe poi auspicabile un controllo dei risultati da essi prodotti, anche precedente al controllo di ultima istanza, comunque rimesso al giudice.

ABSTRACT

Un sistema giudiziario efficiente è necessario per garantire la tenuta dell'ordinamento giuridico, ed è funzionale allo sviluppo economico. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza ha destinato ingenti risorse a una riforma del sistema giudiziario italiano, al fine di incrementarne l'efficienza e risolvere l'endemica problematica dell'eccessiva durata dei processi. La riforma vede, tra le linee d'azione principali, il rafforzamento dell'ufficio per il processo e la digitalizzazione. Il saggio intende analizzare il contributo che l'aspetto organizzativo e quello della digitalizzazione dei procedimenti possono offrire rispetto all'obiettivo dell'efficienza della giustizia.

An efficient judicial system is necessary to ensure the resilience of the legal system and is functional to economic development. The National Recovery and Resilience Plan assigns substantial resources for a reform of the Italian judicial system, in order to increase its efficiency and solve the endemic problem of excessive duration of trials. One of the main lines of action of the reform is the strengthening of the so-called "ufficio del processo", *i.e.* the judicial staff, and the digitalization of the proceedings. The essay intends to analyse the contribution that the organisational aspect and the digitalizations of proceedings can make to the goal of judicial efficiency.

Il ruolo del giudice nella composizione negoziata della crisi

di *Matteo Di Fabio*

SOMMARIO: 1. Brevi cenni sulla “procedura” di composizione negoziata della crisi. – 2. I controlli esterni sulla gestione dell’impresa e il perimetro d’intervento del tribunale. – 3. Gli interventi di protezione del debitore nella conduzione delle trattative: la conferma, la modifica o la revoca delle misure protettive e cautelari. – 4 Gli interventi autorizzatori: la contrazione di finanziamenti prededucibili. – 5 (segue) Il trasferimento dell’azienda (o di suoi rami) in deroga all’art. 2560, co.2, c.c. – 6 Conclusioni.

1. Brevi cenni sulla “procedura” di composizione negoziata della crisi

La composizione negoziata della crisi è attualmente disciplinata nel Titolo II, Capo I, dagli artt. 12 – 25- *quinquies* del D.Lgs. 14/2019 (d’ora in poi c.c.i.i.) e rappresenta uno strumento-procedimento di tipo negoziale e stragiudiziale¹, attivabile solo su iniziativa del debitore,

¹ Ritengono che la composizione negoziata della crisi non sia qualificabile come procedura concorsuale, né come strumento di regolazione della crisi e dell’insolvenza, ma rappresenti solo un percorso stragiudiziale a disposizione del debitore per poter risanare la propria impresa e che, tuttavia, può porsi in rapporto di consequenzialità con queste ultime F. LAMANNA, *Composizione negoziata e nuove misure per la crisi d’impresa*, in *Il Civilista*, Giuffrè, Milano, 2021, 26 che osserva come la composizione negoziata sia avulsa da un controllo giudiziario obbligatorio, dalle regole proprie del concorso e dal regime pubblicistico; S. AMBROSINI, *La nuova composizione della crisi: caratteri e presupposti*, in *ilcaso.it*, 23 agosto 2021, 11 s.; Negli stessi termini v. anche G. D’ATTORRE, *Manuale di diritto della crisi e dell’Insolvenza*², Giappichelli, Torino, 2022, 29; I. PAGNI-M. FABIANI, *La transizione dal codice della crisi alla composizione negoziata (e viceversa)*, in *dirittodellacrisi.it*, 9 s., ove ritengono come non solo non sia obbligatorio coinvolgere nella ristrutturazione tutti i creditori del debitore, ma che « [...] anzi la selettività è uno dei tratti che caratterizzano lo strumento, né

che può portare quest'ultimo al raggiungimento, all'esito del positivo avvio delle trattative con il ceto creditorio o altri *stakeholders*, e in un predeterminato arco temporale (di 6 mesi, prorogabile al massimo di ulteriori 6 mesi), di un accordo con questi ultimi, al fine di ripristinare le condizioni di equilibrio patrimoniale ed economico-finanziario compromesse dalla situazione di pre-crisi, crisi o insolvenza reversibile in cui versa, ovvero, in caso di mancato raggiungimento di tale accordo, ad accedere ad uno degli strumenti (anche concorsuali) di risoluzione della crisi e dell'insolvenza.

Come noto, l'art. 12, co.1, c.c.i.i. nell'individuare i presupposti soggettivi e oggettivi di accesso alla composizione negoziata stabilisce che "L'imprenditore commerciale e agricolo può chiedere la nomina di un esperto [...] quando si trova in condizioni di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che rendono probabile la crisi o l'insolvenza e risulta ragionevolmente perseguibile il risanamento dell'impresa [...]"; il co.2, invece, disciplina le funzioni della nuova figura dell'esperto indipendente stabilendo che "L'esperto agevola le trattative tra l'imprenditore, i creditori ed eventuali altri soggetti interessati, al fine di individuare una soluzione per il superamento delle condizioni di cui al comma 1, anche mediante il trasferimento dell'azienda o di rami di essa".

Orbene, dalla lettura combinata delle norme contenute nel Titolo II, Capo I è possibile affermare che qualsiasi imprenditore privato, a prescindere dall'oggetto (commerciale o agricolo) e dalla dimensione dell'impresa (anche di gruppo) esercitata², e fatte salve le esclusioni indicate *per tabulas*³, qualora ritenga di trovarsi in una situazione, ra-

si forma una "massa" segregata a favore di taluni creditori»; ID., *L'introduzione alla composizione negoziata*, in *Fall.*, 2022, 1480 s.

² In questi termini, *ex multis* v. L. PANZANI, *I limiti all'autonomia negoziale nella disciplina della crisi*, in *Le crisi d'impresa e del consumatore dopo il d.l. 118/2021*, S.Ambrosini (a cura di), 215; S. SANZO, *Principi generali allerta e composizione negoziata*, in *Il Codice della crisi dopo il d.lgs. 17 giugno 2022 n. 83*, S. Sanzo (a cura di), Zanichelli, Torino, 2022, 32 s.

³ Il riferimento è alla norma di chiusura contenuta nell'art. 25-*quinquies* c.c.i.i., che preclude l'istanza di accesso alla composizione negoziata della crisi all'imprenditore che: a) abbia depositato, ai sensi dell'art. 40 c.c.i.i., il ricorso per l'accesso ad uno degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza ovvero di apertura della procedura di liquidazione giudiziale; b) abbia depositato ex art. 44, co.1, lett.a) una domanda con riserva di concordato preventivo o di omologa di un accordo di ristrutturazione dei debiti; c) abbia depositato ex art. 54, co.3, c.c.i.i. una domanda prenotativa riferita ai soli accordi di ristrutturazione dei debiti; d) abbia depositato una domanda

gionevolmente risanabile, di squilibrio patrimoniale o economico-finanziario che ne renda probabile la crisi o l'insolvenza⁴, possa accedere ad un percorso di ristrutturazione valutato *in limine* da un esperto indipendente come concretamente attuabile che, all'esito delle trattative condotte con il ceto creditorio e gli altri possibili soggetti interessati ed agevolate dall'esperto, gli consenta di preservare, attraverso la continuità aziendale, il valore della sua impresa in esercizio.

Con il procedimento di composizione negoziata il legislatore, facendo seguito alle istanze provenienti dall'ordinamento europeo⁵, ha

di concordato minore ai sensi dell'art. 74 c.c.i.i.; e) abbia, nei quattro mesi anteriori, rinunciato a una delle precedenti domande.

⁴ Nonostante l'art. 12, co.1, c.c.i.i. individui, come presupposto oggettivo di accesso alla composizione negoziata, le situazioni di probabilità di crisi o di insolvenza risanabili, considerando, invece, all'art. 21, co.1, c.c.i.i. l'insolvenza solo sopravvenuta durante le trattative quale fonte di specifici obblighi di gestione in capo all'imprenditore, la dottrina è concorde nel ritenere che il presupposto oggettivo sia individuabile nell'insolvenza attuale, purché concretamente risanabile. In questi termini v. A. Rossi, *Il presupposto oggettivo, tra crisi dell'imprenditore e risanamento dell'impresa*, in *Fall.*, 2022, 1504; F. LAMANNA, *op.cit.*, 31 s.; G. D'ATTORRE, *op.cit.*, 30 s.

⁵ Il riferimento è inizialmente alla Raccomandazione 2014/135/UE della Commissione su un nuovo approccio al fallimento delle imprese e all'insolvenza che ha raccomandato per la prima volta l'adozione di tecniche di c.d. *early warning*, che consentano al debitore ancora *in bonis* di poter procedere alla ristrutturazione in una fase precoce, non appena sia evidente che sussiste probabilità di insolvenza. Successivamente tale approccio è stato ribadito dalla Direttiva (UE) 2019/1023 riguardante i quadri di ristrutturazione preventiva, l'esdebitazione e le interdizioni, e le misure volte ad aumentare l'efficacia delle procedure di ristrutturazione, insolvenza ed esdebitazione (c.d. Direttiva *Insolvency*) nell'art. 2, co.1 e 4 che definisce rispettivamente le «ristrutturazioni» come «misure che intendono ristrutturare le attività del debitore che includono la modifica della composizione, delle condizioni o della struttura delle attività e delle passività del debitore o di qualsiasi altra parte della struttura del capitale del debitore, quali la vendita di attività o parti dell'impresa, e, se previsto dal diritto nazionale, la vendita dell'impresa in regime di continuità aziendale, come pure eventuali cambiamenti operativi necessari, o una combinazione di questi elementi», «sospensione delle azioni esecutive individuali» come «la sospensione temporanea, concessa da un'autorità giudiziaria o amministrativa o applicata per previsione per legge, del diritto di un creditore di far valere un credito nei confronti del debitore, e, se previsto dal diritto nazionale, nei confronti di un terzo garante, nel contesto di una procedura giudiziaria, amministrativa o di altro tipo, o del diritto di confisca o di realizzazione stragiudiziale dell'attivo o dell'impresa del debitore» e nell'art. 4, co.5 che definisce i quadri di ristrutturazione preventiva a cui può far accesso, nell'allerta precoce, il debitore come «[...] una o più procedure, misure o disposizioni, alcune delle quali possono realizzarsi in sede extragiudiziale, fatti salvi altri eventuali quadri di ristrutturazione previsti dal diritto nazionale».

introdotto un percorso di risanamento stragiudiziale *debtor-oriented*, con il fine ultimo di indurre l'imprenditore all'emersione più anticipata possibile delle prime avvisaglie di crisi nella consapevolezza che tanto più tempestivo è l'intervento di recupero, quanto maggiori saranno le probabilità di salvaguardare la continuità aziendale e, di conseguenza, i valori sociali ad essa collegati; un procedimento, quindi, che, differentemente da quanto richiesto dalla Direttiva *Insolvency*, che mira a contemperare l'equilibrio di tutte le parti coinvolte nella crisi⁶, e degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza disciplinati dal c.c.i.i. che introducono un'impostazione *creditor-oriented*, appare preordinato unicamente alla salvaguardia della continuità aziendale *in bonis* e per questa via al miglior soddisfacimento dei creditori sociali⁷. Invero, con la composizione negoziata si consente all'imprenditore di restare nel "pieno possesso" della sua impresa e di gestirla, nel rispetto di obblighi di diligenza e limitazioni che crescono a seconda dell'aggravamento

⁶ Cfr. il Considerando 3: "Nei quadri di ristrutturazione i diritti di tutte le parti coinvolte, compresi i lavoratori, dovrebbero essere tutelati in modo equilibrato". Con specifico riferimento alla tutela dei lavoratori la Direttiva *Insolvency* prevede al Considerando n.10: "Tutte le operazioni di ristrutturazione, in particolare quelle di grandi dimensioni che generano un impatto significativo, dovrebbero basarsi su un dialogo con i portatori di interessi" e "dovrebbero garantire l'adeguata partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori come previsto dal diritto dell'Unione e nazionale", il Considerando n. 23: "Al fine di aumentare il sostegno ai lavoratori e ai loro gli Stati membri dovrebbero assicurare che i rappresentanti dei lavoratori possano accedere a informazioni pertinenti e aggiornate sulla disponibilità di strumenti di allerta precoce e dovrebbe essere possibile per essi prestare sostegno ai rappresentanti dei lavoratori nella valutazione della situazione economica del debitore", il Considerando n. 61 "Ai lavoratori e ai loro rappresentanti dovrebbero essere fornite informazioni riguardanti il piano di ristrutturazione proposto nella misura stabilita dal diritto dell'Unione al fine di consentire loro di effettuare una valutazione approfondita dei vari scenari. Inoltre i lavoratori e i loro rappresentanti dovrebbero essere coinvolti nella misura necessaria a soddisfare le prescrizioni in materia di consultazione stabilite nel diritto dell'Unione [...]". Il Considerando n. 62: "[...]La presente direttiva non dovrebbe pregiudicare i diritti all'informazione e alla consultazione garantiti dalla direttiva 2002/14/CE, anche sulle decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro o di contratti di lavoro al fine di ricercare un accordo su tali decisioni. Inoltre, a norma della presente direttiva i lavoratori i cui diritti sono interessati da un piano di ristrutturazione dovrebbero avere diritto di voto in merito al piano. Ai fini del voto sul piano di ristrutturazione, gli Stati membri dovrebbero decidere di raggruppare i lavoratori in una classe distinta dalle altre classi di creditori".

⁷ In questi termini v. V. MINERVINI, *La nuova "composizione negoziata" alla luce della direttiva "Insolvency". Linee evolutive (extracodicistiche) dell'ordinamento concorsuale italiano*, in *Dir. fall.*, 2022, I, 273 s.

della situazione di crisi in cui versa⁸, al fine di risanarla, in esercizio diretto o indiretto, attraverso una ristrutturazione del debito concordata con i propri creditori. La possibilità concessa all'imprenditore di conservare, al fine di facilitare al massimo le trattative nel percorso di composizione negoziata, i poteri di ordinaria e straordinaria amministrazione, viene riconosciuta sulla base di una iniziale autovalutazione (dell'imprenditore) di risanabilità dell'impresa da una situazione di squilibrio patrimoniale ed economico-finanziario che ne rende probabile la crisi o l'insolvenza. In verità, se oggi l'art. 2 lett. a) c.c.i.i. definisce la crisi e gli indicatori con cui questa trova manifestazione, statuendo che è lo "stato del debitore che rende probabile l'insolvenza e che si manifesta con l'inadeguatezza dei flussi di cassa prospettici a far fronte alle obbligazioni nei successivi dodici mesi", dubbi continuano a sorgere nel definire, non senza critiche della dottrina⁹, il presupposto oggettivo che dovrebbe indurre - almeno nelle rinnovate intenzioni del legislatore¹⁰

⁸ L'art. 21, co.1, c.c.i.i. stabilisce che "Nel corso delle trattative l'imprenditore conserva la gestione ordinaria e straordinaria dell'impresa. L'imprenditore in stato di crisi gestisce l'impresa in modo da evitare pregiudizio alla sostenibilità economico-finanziaria dell'attività. Quando nel corso della composizione negoziata, risulta che l'imprenditore è insolvente ma esistono concrete prospettive di risanamento, lo stesso gestisce l'impresa nel prevalente interesse dei creditori. Restano ferme le responsabilità dell'imprenditore"

⁹ Cfr. A. Rossi, *Dalla crisi tipica ex CCI alla resilienza della twilight zone*, in *Fall.*, 2019, 295.

¹⁰ Il primo "infruttuoso" tentativo di introduzione di una procedura anticipatoria di composizione concordata della crisi si ebbe, in seno alla riforma del diritto societario del 2003, con la proposta avanzata dalla Commissione Trevisanato. L'art. 3 della bozza di legge delega prevedeva l'introduzione di sistemi di allerta e prevenzione finalizzati all'emersione anticipata della crisi attraverso: a) l'obbligo di iscrizione in un registro pubblico dei crediti in mora e muniti di titolo esecutivo vantati da amministrazioni pubbliche; b) l'obbligo dell'organo di controllo e del revisore degli imprenditori collettivi di riferire all'autorità giudiziaria i fatti indicatori della crisi; c) il potere del giudice, nei due casi precedenti, di sollecitare l'imprenditore ad adottare iniziative di risanamento, compreso l'avvio delle procedure di composizione concordata; d) la costituzione di istituzioni pubbliche e private, specializzate nell'analisi e soluzione delle crisi di impresa. In senso critico sull'incapacità dell'Autorità giudiziaria di sollecitare e persuadere qualsiasi impresa ad adottare iniziative di risanamento, v. G. SANTONI, *I sistemi di allerta e prevenzione e le procedure anticipatorie della crisi nel progetto di riforma della legge fallimentare*, in *Dir. fall.*, 2004, I, 733 ss. Per un'attenta analisi del sistema di allerta e prevenzione francese cfr. B. DE DONNO, *Prevenzione della crisi e risanamento dell'impresa. Procedure di civil law e di common law*, Jovene, 2004; v. anche M. FABIANI, *Misure di allarme per la crisi d'impresa*, in *Fall.*, 2004, 825 ss. Per uno studio sulle prospettive di riforma della legge fallimentare v. A. JORIO, *La riforma*

- all'emersione precoce dei primi segnali di difficoltà economico-finanziaria, ovvero lo stato di pre-crisi, identificato come quella situazione in cui l'imprenditore inizia a maturare internamente il cambiamento dello scenario economico in cui opera che potrebbe determinare per l'impresa, nel breve termine, un squilibrio economico-finanziario¹¹.

Se, quindi, lo stato di crisi parrebbe comprendere nella sua manifestazione più lieve anche la temporanea difficoltà ad adempiere, dubbi sono sorti, invero, sulla sua identificazione con il concetto di "rischio o probabilità d'insolvenza". La questione assume particolare interesse in considerazione della rinnovata volontà dell'ordinamento giuridico di garantire un'emersione anticipata della crisi, ove il presupposto del pericolo o rischio d'insolvenza trova la sua *ratio* nell'attivazione di procedure anticipatorie e di prevenzione atte a scongiurare che la crisi - manifestandosi nella sua graduazione più accentuata ed irreversibile - conduca l'impresa ad un punto di non ritorno, con pregiudizio per tutti i suoi *stakeholders* (in *primis* per i creditori "deboli"); un sistema di procedure, quindi, in grado di gestire in una prospettiva *ex ante* il riequilibrio economico-patrimoniale dell'impresa attraverso indicatori idonei ad evidenziare ed eliminare (prima del suo verificarsi) il rischio di una futura insolvenza¹². Ad ogni buon conto, il rischio d'insolvenza esprime un giudizio prognostico (sullo stato di solvibilità) diametralmente opposto rispetto a quanto desumibile dalla nozione di temporanea difficoltà ad adempiere (*rectius*: pre-crisi), ove, nel primo, la prognosi è quella di non riuscire nei dodici mesi successivi ad adempiere obbligazioni non ancora scadute, nella seconda, è quella opposta di prevedere se e quando la crisi attuale cesserà, per evitare di assumere scelte radicali

della legge fallimentare tra realtà e utopia, in *Società, banche e crisi d'impresa*, Liber amicorum Pietro Abbadessa, Milano, 2014, III, 2640 ss., che auspica l'applicabilità - nel nostro ordinamento fallimentare - del modello francese di allerta e prevenzione.

¹¹ In questi termini v. D. FICO, *Probabilità di crisi (pre-crisi), probabilità d'insolvenza (crisi) e insolvenza nel CCI*, in *ilfallimentarista.it*, documento del 14 novembre 2022; E. LA MARCA, *Insolvenza, crisi e pre-crisi nel Codice della crisi, a valle della emanazione del Decreto Attuativo della Direttiva Insolvency*, in *dirittodellacrisi.it*, 22 agosto 2022, che, nella sostanza, ritene la pre-crisi come uno stato non dissimile da quello di crisi.

¹² Cfr. D. GALLETTI, *La ripartizione del rischio d'insolvenza*, Bologna, 2006, 9 ove si legge che «La ripartizione giuridica del rischio da insolvenza diviene allora una tecnica preventiva e non terapeutica»

in situazioni di illiquidità meramente transitoria¹³. In questo modo, il rischio d'insolvenza verrebbe a qualificarsi come la manifestazione più anticipata della crisi, che dovrebbe essere accertata già quando siano riscontrati (da parte del debitore o terzi) alcuni fattori che da soli siano in grado di rendere probabile l'insolvenza¹⁴.

Una volta chiariti i presupposti soggettivi e oggettivi di accesso al procedimento di composizione negoziata, nonché i poteri gestori riconosciuti all'imprenditore in tale delicata fase, resta da analizzare quali sono gli strumenti individuati dal legislatore per consentire all'imprenditore in stato di crisi, all'esito (positivo o negativo) delle trattative, il risanamento della propria esposizione debitoria. L'art. 23 c.c.i.i. disciplina ai commi 1 e 2 l'esito della composizione negoziata della crisi che può prevedere due soluzioni: la prima quando l'esperto è riuscito a trovare un accordo tra le parti che consente il superamento dalla situazione di pericolo di crisi ovvero insolvenza dell'imprenditore, la seconda, alternativa alla precedente, quando tale accordo non è raggiunto. Orbene, nel primo caso è previsto che il risanamento dell'impresa possa raggiungersi attraverso la conclusione di: a) un contratto con uno o più creditori, privo di effetti nei confronti dei terzi, che sia idoneo, secondo quanto attestato nella relazione conclusiva dell'esperto, ad assicurare la continuità aziendale per un periodo non inferiore a due anni; b) una convenzione di moratoria ai sensi dell'art. 62 c.c.i.i.; c) un accordo sottoscritto dall'imprenditore, dai creditori e dall'esperto che produce gli stessi effetti del piano attestato, senza, tuttavia, la necessità di attestazione. Diversamente, nel caso in cui, all'esito negativo delle trattative, non sia individuata "una soluzione idonea al superamento della situazione" di pre-crisi, crisi o insolvenza reversibile, l'imprenditore potrà "risolvere" la sua crisi, anche nella manifestazione più elevata dell'insolvenza, attraverso ulteriori ed alternativi strumenti di composizione negoziata quali: a) la predisposizione di un piano attestato di risanamento di cui all'art. 56 c.c.i.i., ovvero, ed in alternativa, b) la presentazione di una domanda di (pre)concordato preventivo o di (pre) omologazione di un accordo di ristrutturazione dei debiti ovvero c) la presentazione della

¹³ In questi termini, v. G. DE FERRA, *Il rischio di insolvenza*, in *Giur. comm.*, 2001, I, 198 s.; N. ROCCO DI TORREDADULA, *La crisi dell'imprenditore*, in *Giur. Comm.*, 2009, I, 232 s., il quale distingue la "temporanea difficoltà ad adempiere" quale giudizio negativo con prognosi positiva e "il rischio d'insolvenza", all'opposto, come giudizio positivo con prognosi negativa.

¹⁴ Cfr. N. ROCCO DI TORREDADULA, *op. cit.*, 234.

domanda di concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio di cui all'art. 25-*sexies* c.c.i.i.. Si tratta, ad ogni buon conto, di procedure negoziali di risoluzione della crisi che avranno una possibilità tanto maggiore di successo, quanto più incisiva sarà stata la conduzione delle trattative con i creditori, anche se l'accordo con gli stessi non sia stato raggiunto durante il percorso di composizione negoziata¹⁵.

2. I controlli esterni sulla gestione dell'impresa e il perimetro d'intervento del tribunale

La composizione negoziata della crisi – come già detto – non essendo qualificabile come una procedura concorsuale, consente all'imprenditore in crisi di poter risanare la propria situazione patrimoniale ed economico-finanziaria, restando nel pieno possesso della sua impresa ed imponendogli, tuttavia, una gestione sempre più rigorosa, quanto più intensa è la gradazione di crisi nella quale dichiara di trovarsi. L'art. 21, co.1, c.c.i.i., nel definire la gestione dell'impresa in pendenza delle trattative, impone all'imprenditore che si trova in stato di crisi di gestire l'impresa "in modo da evitare pregiudizio alla sostenibilità economico-finanziaria dell'attività", quindi legittimando il compimento libero di atti gestori - connotati dalla naturale alea economica – che impongono al gestore dell'impresa una valutazione prognostica finalizzata ad apprezzare *ex ante* i rischi connessi (a tali atti) in termini di peggioramento della sostenibilità economico-finanziaria dell'impresa¹⁶; diversamente, se nel corso delle trattative la crisi dell'imprenditore dovesse degenerare in un'insolvenza, comunque reversibile, gli obblighi di diligenza nella gestione dovrebbero essere finalizzati ad accrescere il valore dell'impresa e la garanzia patrimoniale nel "prevalente interesse dei creditori" attraverso il compimento di atti in esecuzione di un piano di risanamento che sia concretamente attuabile, secondo la positiva valutazione da parte dell'esperto indipendente.

¹⁵ In questi termini v. L. PANZANI, *op. cit.* 227 secondo cui: «[...] l'esito negativo delle trattative non esclude che alcuni creditori si siano manifestati disponibili ad una soluzione negoziale. Il loro parziale consenso potrà costituire la premessa per la redazione di un piano attestato che coinvolga i soli creditori adesivi. Potrà invece essere la base per una domanda di concordato preventivo»

¹⁶ Cfr. L. PANZANI, *op. cit.*, 221 secondo cui: «Manca (...) qualunque riferimento alla finalizzazione del piano al miglior soddisfacimento dei creditori. È pertanto da ritenere che, sia pur entro questi ampi limiti, la *business judgment rule* continui a caratterizzare la condotta gestoria».

Tuttavia, il legislatore, ben consapevole del rischio insito nel lasciare l'imprenditore (in stato di declino, crisi o insolvenza reversibile), seppur col fine ultimo di agevolarne il risanamento in via stragiudiziale, nel pieno possesso della sua impresa¹⁷, ha limitato *ab extra* il suo potere gestorio ad un marginale controllo preventivo da parte dell'esperto indipendente e ad un più rigoroso sistema autorizzatorio da parte del Tribunale. Invero, con riferimento al primo, l'art. 21, commi 2, 3, 4 e 5, c.c.i.i., da un lato, prevede un obbligo, in capo all'imprenditore, di preventiva informazione dell'esperto indipendente, nel caso in cui volesse compiere, nel corso delle trattative, atti di straordinaria amministrazione ovvero effettuare pagamenti che non siano coerenti rispetto alle trattative o alle prospettive di risanamento, dall'altro, attribuisce alla figura dell'esperto un potere di *moral suasion* sull'operato dell'imprenditore, considerato che l'esperto, qualora ritenesse l'atto potenzialmente lesivo degli interessi dei creditori, delle trattative in corso o delle prospettive di risanamento, avrà l'obbligo di comunicarlo all'imprenditore e, ove presente, all'organo di controllo e se, nonostante tale segnalazione, l'atto venisse compiuto dall'imprenditore, l'esperto nei dieci giorni successivi potrà iscrivere il suo dissenso nel registro delle imprese, iscrizione che, tuttavia, sarà obbligatoria, insieme alla consequenziale segnalazione ex art. 19, co.6, c.c.i.i. - a fronte della quale il Tribunale potrà emettere un provvedimento di revoca o abbreviazione delle misure protettive e cautelari concesse -, qualora valuti l'atto compiuto come pregiudizievole dell'interesse dei creditori.

Con riferimento alle possibili influenze del Tribunale nell'ambito della composizione negoziata, il legislatore, da un lato, ha preferito limitare il più possibile il perimetro d'intervento giurisdizionale, sia per sgravare l'imprenditore di ulteriori spese di giustizia, sia per rendere più agevole il percorso di risanamento intrapreso, dall'altro, ha previsto un sistema di autorizzazioni necessarie che garantiscono i creditori sociali e gli *stakeholders* dell'imprenditore dal non subire i costi di un percorso di risanamento manifestamente irragionevole o concretamente irrealizzabile.

Orbene, il tribunale è chiamato ad esprimersi, seppur in via meramente eventuale¹⁸, con provvedimenti di protezione del patrimonio del

¹⁷ Cfr. F. MICHELOTTI, *La gestione dell'impresa e il ruolo dell'esperto*, in *Fall.*, 2022, 1569.

¹⁸ Così v. F. LAMANNA, *op. cit.*, 76 s.; R. BROGI, *Le autorizzazioni e la rideterminazione delle condizioni contrattuali*, in *Fall.*, 2022, 1549.

debitore, finalizzati a preservare il buon esito delle trattative avviate nella composizione negoziata, e con l'autorizzazione di particolari atti di straordinaria amministrazione, quale la contrazione di finanziamenti prededucibili ovvero la cessione dell'azienda (o suo ramo) in esercizio con esenzione (a beneficio dell'acquirente) dal vincolo di solidarietà passiva dei debiti risultanti dalle scritture contabili; provvedimenti nei quali, in considerazione dei potenziali danni per i creditori sociali che dagli stessi potrebbero derivare in conseguenza dell'infruttuoso esito del percorso di risanamento, il tribunale - a parere di chi scrive - è chiamato a valutare con estremo rigore la fattibilità giuridica ed economica del progetto di piano posto alla base del risanamento e di come, all'interno di questo, i finanziamenti contratti e il valore di cessione dell'azienda (o di un suo ramo) siano funzionali a garantire la continuità aziendale, e per questa via, il miglior soddisfacimento dei creditori. Il giudice, quindi, quale soggetto terzo ed imparziale, è chiamato alla funzione giurisdizionale, esercitando specifici poteri di garanzia a tutela di tutti gli interessi, concomitanti ma più spesso confliggenti, dei diversi soggetti a vario titolo coinvolti nel risanamento dell'impresa, senza entrare nel merito delle scelte gestionali lasciate, come detto, all'imprenditore, sotto la vigilanza dell'esperto indipendente¹⁹.

3. Gli interventi di protezione del debitore nella conduzione delle trattative: la conferma, la modifica o la revoca delle misure protettive e cautelari

Il primo provvedimento adottato dal tribunale nel corso della procedura di composizione negoziata è preordinato a consentire all'imprenditore di poter coltivare con successo le trattative coi creditori e gli altri soggetti interessanti al risanamento dell'impresa e consiste nella con-

¹⁹ In questi termini v. L. PANZANI, *La composizione negoziata della crisi: il ruolo del giudice*, in *ildirittodellacrisi.it*, documento del 4 febbraio 2022, 9 s.; R. RORDORF, *Il ruolo del giudice nella ristrutturazione delle imprese in crisi*, in *ildirittodellacrisi.it*, documento del 8 marzo 2023, 11 s.

ferma delle misure protettive²⁰ ovvero l'adozione di misure cautelari²¹, che, in generale, sono provvisorie e funzionali a preservare il valore dell'impresa nel periodo necessario a garantire all'imprenditore l'eventuale accesso ad una procedura concorsuale²².

Con i primi provvedimenti il tribunale conferma l'efficacia di misura protettive, già concesse *ope legis* all'imprenditore dalla data di pubblicazione nel registro delle imprese dell'istanza di nomina (e dell'accettazione) dell'esperto indipendente. L'art. 18 c.c.i.i. riconosce all'imprenditore la possibilità di chiedere, con l'istanza di nomina dell'esperto o con successiva istanza ex art. 17, co.1, c.c.i.i., l'applicazione delle misure protettive del patrimonio, anche riferite a specifiche azioni individuali intraprese dai creditori ovvero a determinati creditori o categorie di essi, fatta eccezione dei creditori lavoratori dipendenti nei confronti delle cui pretese il patrimonio dell'imprenditore è privo di protezione; misure che conservano la loro automatica efficacia fino alla data in cui il tribunale è chiamato ad esprimersi, su ricorso presentato dall'imprenditore entro il giorno successivo alla loro pubblicazione nel registro imprese, sulla loro conferma o modifica ovvero, se necessarie, sull'adozione *ex novo* dei provvedimenti cautelari. Entro trenta giorni dall'istanza di richiesta di applicazione delle misure protettive l'imprenditore deve richiedere la pubblicazione nel registro delle imprese del numero di ruolo generale del procedimento instaurato a seguito del ricorso presentato per richiedere la conferma o modifica delle stesse, adempimenti che se non rispettati nei suindicati termini perentori sono

²⁰ La definizione di misure protettive è contenuta nell'art. 2, lett. p) c.c.i.i. secondo cui sono "[...] misure temporanee richieste dal debitore per evitare che determinate azioni dei creditori possano pregiudicare, sin dalla fase delle trattative, il buon esito delle iniziative assunte per la regolazione della crisi o dell'insolvenza, anche prima dell'accesso a uno degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza.

²¹ Le misure cautelari sono disciplinate dall'art. 2, lett. q) c.c.i.i. che le definisce come i provvedimenti cautelari emessi dal giudice competente a tutela del patrimonio o dell'impresa del debitore che appaiono secondo le circostanze più idonei ad assicurare il buon esito delle trattative e gli effetti degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza e delle procedure d'insolvenza.

²² Così cfr. L. BACCAGLINI-L. CALCAGNO, *Le misure protettive e cautelari nel CCII*, in *ildirittodellacrisi.it*, documento del 11 ottobre 2022, 2; M. SELVINI, *L'inibizione dei pagamenti e la sospensione dei contratti durante le trattative nella composizione negoziata*, in *ilfallimentarista.it*, documento del 27 marzo 2023.

causa di inefficacia del provvisorio *automatic stay* e di cancellazione dal registro delle imprese delle misure protettive iscritte²³.

Le misure protettive hanno un contenuto predeterminato, ma potenzialmente molto ampio²⁴ in quanto inibiscono ai creditori di iniziare o proseguire azioni esecutive e cautelari sul patrimonio del debitore e sui beni e diritti (di terzi) utilizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa, nonché di acquisire diritti di prelazione, se non concordati con l'imprenditore; non solo, esse comprendono anche il divieto di pronuncia della sentenza di apertura della liquidazione giudiziale e controllata²⁵, la sospensione dagli obblighi di ricapitalizzazione ex artt. 2446 e 2447 c.c., il divieto di rifiuto dell'adempimento da parte dei creditori ed anche la possibilità dell'imprenditore di effettuare qualsiasi pagamento senza richiedere la preventiva autorizzazione del tribunale e senza che questi atti siano revocabili, sempre che l'esperto non li valuti in pregiudizio dei creditori ed iscriva il proprio dissenso (al loro compimento) nel registro delle imprese²⁶.

Le misure cautelari nella composizione negoziata, a differenza di quelle disciplinate dal previgente art. 15, co. 8, l. fall. poste a tutela dei creditori le cui ragioni potrebbero essere lese nelle more del giudizio di istruttoria prefallimentare, vedono come soggetti passivi della cautela,

²³ In questi termini v. L. PANZANI, *La composizione negoziata della crisi: il ruolo del giudice*, cit., 12 secondo il quale «la pubblicità del numero di ruolo generale mira a verificare che l'imprenditore abbia chiesto al tribunale la conferma delle misure protettive [...]. Ciò spiega il rigore del legislatore nel regolare le conseguenze della mancata pubblicazione sul registro delle imprese: l'omesso o il ritardato deposito del ricorso è causa di inefficacia delle misure che deve essere dichiarata dal tribunale»

²⁴ Cfr. F. PLATANIA, *Composizione negoziata: misure protettive e cautelari e sospensione degli obblighi ex artt. 2446 e 2447 c.c.*, in *ilfallimentarista.it*, documento del 7 ottobre 2021, il quale ritiene che le misure protettive e cautelari devono essere «slegate rispetto ai diritti che l'imprenditore può vantare, essendo, invece, strettamente funzionali alle specifiche finalità perseguite dall'imprenditore con l'istanza, e vanno conformate alla struttura giuridica o aziendale, alle proposte avanzate, ed anche, all'andamento e sviluppo delle trattative e, perfino, al concreto atteggiamento dei creditori».

²⁵ Così V. ZANICHELLI, *Il Giudice nella ristrutturazione*, in *ildirittodellacrisi.it*, documento del 15 novembre 2022, 3 s.; L. PANZANI, *I limiti all'autonomia negoziale nella disciplina della crisi*, cit. 224.

²⁶ In questi termini v. L. BACCAGLINI-F. DE SANTIS, *Misure protettive e provvedimenti cautelari a presidio della composizione negoziata della crisi: profili processuali*, in *ildirittodellacrisi.it*, documento del 12 ottobre 2021, 8.

non più il debitore, ma uno o più creditori o terzi²⁷. Tali misure, dal contenuto non definito e che si rivolgono a destinatari determinati²⁸, offrono al debitore la possibilità di richiedere al giudice l'attivazione di una tutela del patrimonio e dell'impresa attraverso la concessione di provvedimenti cautelari necessari (*recte*: più idonei) a condurre a termine le trattative con i soggetti interessati al risanamento. Orbene, si tratta di provvedimenti che il debitore non necessariamente deve specificare nel contenuto in sede di richiesta giudiziale, essendo, invero necessaria la sola indicazione della finalità che concretamente perseguono e del periodo in cui sono richiesti, e rimettendo al tribunale la decisione sulla concessione di quelli ritenuti più utili. Queste misure possono dividersi in tipiche, quali la sospensione dell'esecuzione di uno o più contratti in corso ovvero atipiche, quali ad esempio il divieto di pubblicazione di segnalazioni alla centrali rischi o l'obbligo di rilascio del DURC, malgrado l'inadempienza agli obblighi contributivi, al fine di acquisire nuove commesse e preservare l'impresa in esercizio²⁹.

L'art. 19, co.2, c.c.i.i. stabilisce che l'imprenditore deve allegare al ricorso con cui chiede la conferma delle misure protettive o l'adozione di quella cautelari una serie di documenti, ossia i bilanci degli ultimi tre esercizi, una situazione patrimoniale e finanziaria aggiornata a non oltre due mesi, l'elenco dei creditori con indicazione dei primi dieci per fatturato, un progetto di piano di risanamento, un piano finanziario per i successivi sei mesi, un prospetto delle iniziative industriali che intende adottare e un'auto-dichiarazione con valore di auto-certificazione (verificabile *ex post* da un esperto di nomina giudiziale) che attesti che l'impresa, sulla base di criteri di ragionevolezza e proporzionalità, è risanabile, documenti, questi, finalizzati a dimostrare la funzionalità delle misure ad assicurare il buon esito delle trattative.

²⁷ Cfr. F. DE SANTIS, *Le misure protettive e cautelari nella soluzione negoziata della crisi d'impresa*, in *Fall.*, 2022, 1539 s.

²⁸ L. BACCAGLINI-F. DE SANTIS, *Misure*, op. cit., 15

²⁹ In questi termini v. F. PLATANIA, op. cit.; G. RANA, *Le misure protettive e cautelari nella composizione negoziata di cui al D.L. n. 118/2021*, in *Dir. fall.*, 2022, I, 300 ss. In giurisprudenza v. Trib. Catania, 14 giugno 2022, in *dirittodellacrisi.it*, nella quale il tribunale riqualifica la sospensione dei pagamenti pregressi nei confronti di determinati creditori, misura erroneamente richiesta come protettiva, quale misura cautelare, essendo volta a sospendere, per il periodo richiesti, l'esecuzione e gli effetti di prestazioni esigibili discendenti da obbligazioni *ex lege* e non a paralizzare una qualche iniziativa dei creditori.

Orbene, se l'art. 18 c.c.i.i. definisce le misure protettive concesse ad appannaggio dell'imprenditore, tuttavia il legislatore non individua i presupposti che legittimano la loro conferma e che devono essere accertati dal tribunale, nell'ambito di uno dei tre incidenti giurisdizionali in cui è chiamato ad intervenire nel procedimento di composizione negoziata della crisi³⁰. A colmare tale lacuna è intervenuta in più occasioni la giurisprudenza di merito che ha assunto posizioni altalenanti in merito al sindacato giudiziale in sede di prima conferma delle misure protettive. Secondo un primo e meno rigoroso filone giurisprudenziale, che è stato definito di tipo "funzionalista" il tribunale dovrebbe limitarsi a valutare l'astratta attitudine delle misure protettive, di cui è richiesta la conferma, a perseguire la loro funzione di proteggere e presidiare il buon esito delle trattative in corso³¹. Secondo tale approccio, quindi, la richiesta di conferma delle misure protettive trova accoglimento una volta accertato che l'imprenditore istante si trova in una situazione di pre-crisi, crisi o insolvenza concretamente risanabile³² e la sussistenza *prima facie* della ragionevole probabilità della proposta a perseguire il risanamento dell'impresa attraverso il vaglio della disponibilità dei soggetti interessati a intraprendere le trattative e della strumentalità delle misure protettive al buon esito delle stesse, senza necessità di scruti-

³⁰ V. A. CARRATTA, *Le misure cautelari e protettive del CCI dopo il D.Lgs. n. 83/2022*, in *Dir. fall.*, 2022, I, 888 s, il quale ritiene che il legislatore, contrariamente all'auspicata semplificazione processuale, ha introdotto un procedimento *ad hoc* per la conferma, modifica o revoca delle misure protettive e per la pronuncia di quelle cautelari. «Con la conseguenza di allargare il novero delle misure protettive adottabili e di aggiungere un altro procedimento giurisdizionale ai molteplici procedimenti che il CCI ha già previsto, nell'art. 55, con riferimento alle misure protettive e cautelari».

³¹ Cfr. F. DE SANTIS, *Le misure*, op. cit., 1546 secondo il quale in tale fase: «[...] il tribunale dovrebbe altresì sincerarsi che, almeno in astratto, non vi sia il rischio che dalle misure protettive derivino pregiudizi ingiustificati a carico dei creditori e dei terzi».

³² In questi termini cfr. Trib. Bergamo, 24 febbraio 2022, in *dirittodellacrisi.it*, che ritiene «la c.d. reversibilità o probabilità dell'insolvenza, quale presupposto minimale e *sine qua non* dell'ammissibilità delle misure richieste [...]»; Trib. Arezzo, 16 aprile 2022, in *dirittodellacrisi.it*, secondo il quale «[...] ad essere incompatibile con la composizione negoziata non è tanto lo stato di liquidazione societaria in sé e per sé considerato, quanto la sussistenza di una insolvenza irreversibile e l'assenza di una concreta prospettiva di risanamento, inteso come riequilibrio finanziario e patrimoniale che consenta all'impresa di restare sul mercato, se del caso previa revoca dello stato di liquidazione».

nio sulla effettiva probabilità di raggiungimento degli accordi con i creditori o comunque del risanamento³³.

A tale orientamento si è andato progressivamente sovrapponendo un diverso approccio definito “teleologico”, maggiormente aderente alla funzione assegnata alla giurisdizione concorsuale³⁴, secondo il quale il giudice non potrebbe non valutare la concreta possibilità di risanamento dell’impresa raggiungibile attraverso la conferma delle ridette misure protettive ovvero la concessione *ex novo* di misure cautelari. In tale prospettiva, la giurisprudenza maggioritaria al fine di prevenire possibili abusi nella concessione di misure protettive che, se non concretamente funzionali al risanamento dell’imprenditore, potrebbero arrecare pregiudizio ai creditori e terzi, ha assunto posizioni gradualmente più rigide nella valutazione dei presupposti legittimanti la loro conferma. Invero, secondo un orientamento mediano, il tribunale è chiamato a confermare le misure protettive qualora accerti che le stesse siano strumentalmente idonee a salvaguardare il buon esito delle trattative in corso, col fine ultimo del raggiungimento di un risanamento che non sia valutato *ex ante*, sulla base della documentazione allegata e con la consulenza, se ritenuta necessaria, di un ausiliario di nomina giudiziale, come manifestamente irrealizzabile in quanto fondato su un progetto di piano di risanamento palesemente non idoneo³⁵.

³³ Cfr. Trib. Bergamo, 25 maggio 2022, in *dirittodellacrisi.it*, secondo cui la non sussistenza in capo al tribunale di valutare la probabilità circa il buon esito delle trattative troverebbe giustificazione nel fatto che, stante il contraddittorio instaurato con le parti interessate, è sempre consentita ex art. 19, co.6 c.c.i.i. la revoca delle misure ovvero abbreviarne la durata, quando esse non soddisfino il buon esito delle trattative o appaiano sproporzionate rispetto al pregiudizio arrecato ai creditori; Trib. Prato, 22 aprile 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Salerno, 10 maggio 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Bologna, 30 novembre 2022, in *dirittodellacrisi.it*.

³⁴ In questi termini v. F. De Santis, *Le misure*, op. cit., 1546.

³⁵ In questi termini cfr. Trib. Modena, 3 dicembre 2022, in *dirittodellacrisi.it* secondo il quale gli indicatori che il tribunale è chiamato ad accertare per valutare l’idoneità delle misure protettive al perseguimento del risanamento, sono classificabili in estrinseci ed intrinseci. I primi sono rappresentati da: a) l’espressa manifestazione di disponibilità alle trattative da parte di una platea di creditori ampiamente rappresentativa dell’intero ceto; b) l’attestato di fiducia dell’Esperto; c) la mancanza di iniziative esecutive o liquidatorie in essere. Tra gli indicatori intrinseci assumono rilievo: a) la chiarezza della strategia di risanamento, b) la ragionevolezza e la solidità delle assunzioni del progetto di piano, c) il fatto che la continuità non distrugga risorse, di modo da indurre a ritenere con buon grado di tranquillità che l’eventuale stay non possa verosimilmente pregiudicare i creditori, d) il fatto che la prospettiva liquidato-

Secondo un prevalente e più rigoroso filone giurisprudenziale il giudice, in un contesto marcatamente stragiudiziale e quindi privo di quei presidi di garanzia per i creditori e terzi disposti dall'art. 44 c.c.i.i. (nomina di un commissario giudiziale e obblighi informativi periodici) per l'accesso ad uno strumento di regolazione delle crisi e dell'insolvenza con riserva, è chiamato ad esprimere una valutazione prognostica sulla ragionevole e concreta perseguibilità del risanamento³⁶, valutazione quest'ultima che nella composizione negoziata è attribuita all'esperto ai sensi dall'art. 17, co. 5, c.c.i.i., ma sulla quale il giudice sarà tenuto ad effettuare un controllo necessario, attraverso l'espressione di un giudizio di fattibilità (anche economica) della bozza di piano posto alla base della proposta di risanamento³⁷.

ria possa immaginarsi esiziale per la gran parte dei creditori. Negli stessi termini cfr. Trib. Padova, 2 marzo 2023, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Palermo, 2 marzo 2023, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Brescia, 2 dicembre 2021, in *dirittodellacrisi.it*, secondo cui: «[...] l'automatico prodursi degli effetti protettivi di cui all'art. 6 del D.L. n. 118/2021 non può non accentuare l'onere di allegazione e collaborazione dell'imprenditore il quale, depositando sollecitamente tutta la documentazione di cui all'art. 7, deve porre il giudice nella condizione di poter deliberare sin da subito la serietà del percorso di trattative iniziato oltreché l'idoneità delle misure e dei provvedimenti richiesti a garantirne il regolare corso senza eccessivi sacrifici per i creditori: dacché, l'incompleta produzione dei documenti richiesti dovrebbe produrre l'immediato arresto in rito del procedimento di conferma o modifica». In dottrina, in senso analogo, v. F. DE SANTIS, *Istanza di conferma delle misure protettive e coeva pendenza delle procedure giudiziali pattizie: primi rompicapi interpretativi (osservazioni a margine di Trib. Brescia 2 dicembre 2021)*, in *dirittodellacrisi.it*, 2021, 4 s.

³⁶ Cfr. Trib. Viterbo, 14 febbraio 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Lecco, 2 gennaio 2023, in *dirittodellacrisi.it* secondo cui non è condivisibile la posizione (cfr. Trib. Bologna, 8 novembre 2022, in *dirittodellacrisi.it*) secondo cui il tribunale dovrebbe confermare le misure protettive nel caso in cui l'alternativa liquidatoria riuscirebbe a soddisfare solo in minima parte i creditori, né quella (cfr. Trib. Modena, 3 dicembre 2022, cit.) secondo cui il sindacato del giudice, per la conferma della misura protettiva, dovrebbe estendersi alla sola verifica che il risanamento non appaia un obiettivo manifestatamente implausibile in ragione della palese inattitudine del progetto di piano di risanamento predisposto (ed allegato alla richiesta) dall'imprenditore.

³⁷ Così S. SANZO, cit., 61; G.B. FAUCEGLIA, *Osservazioni in tema di accesso alla composizione negoziata della crisi e diniego di misure protettive*, in *Dir. fall.*, 2023, II, 762 s. In giurisprudenza v. Trib. Bergamo, 30 marzo 2022, in *dirittodellacrisi.it*, che in sede di reclamo avverso all'ordinanza di rigetto della richiesta di conferma delle misure protettive ha riconosciuto in capo al giudice la necessità del vaglio sulla fattibilità del piano di risanamento, non ritenendo tale valutazione di esclusiva competenza dell'esperto, ma al contrario, in virtù della facoltà di nomina di un ausiliario giudiziale, necessaria al sindacato giudiziale.

In altri termini, il tribunale, assistito eventualmente da un consulente-ausiliario giudiziale nominato ai sensi dell'art. 68 c.p.c., in questa fase di rito cautelare uniforme in cui è chiamato a decidere con ordinanza³⁸, all'esito della opportuna integrazione del contraddittorio con le parti concretamente incise dalle misure protettive³⁹ e del parere richiesto ed acquisito dall'esperto indipendente, dovrà operare un bilanciamento tra gli interessi del debitore di non sottrarre l'impresa insolvente alla procedura di composizione negoziata della crisi e le aspettative dei creditori di evitare che siffatta procedura sia meramente dilatoria e non finalizzata al tempestivo risanamento dell'impresa. In tale prospettiva, quindi, il giudice è tenuto ad estendere il proprio sindacato al (sommario) accertamento dell'esistenza di una ragionevole probabilità di risanamento (*fumus boni juris*) e della funzionalità delle misure protettive richieste ad assicurare tale risultato ovvero del rischio che la mancata concessione delle misure protettive possa pregiudicare l'andamento ed il buon esito delle trattative (*periculum in mora*)⁴⁰, un controllo che do-

³⁸ Così F. LAMANNA, op. cit., 80

³⁹ Cfr. Trib. Salerno, 10 maggio 2022, in *dirittodellacrisi.it* secondo cui non osta alla conferma delle misure protettive richieste il fatto che alcun creditore si sia costituito in giudizio, considerato che l'art. 19, co. 6, c.c.i.i., attribuendo al giudice il potere in qualunque momento, su istanza di uno o più creditori, di revocare le misure protettive e cautelari o abbreviarne la durata, quando esse non soddisfano l'obiettivo di assicurare il buon esito delle trattative o appaiono sproporzionate rispetto al pregiudizio arrecato ai creditori istanti, individua una tutela (dei creditori) posticipata e non preventiva. Ed invero, continua il giudice, «Tale norma, indica, piuttosto, che in sede di revoca va verificata la funzionalità delle singole misure al buon esito delle trattative, la loro incidenza su beni strumentali dell'impresa necessari per la prosecuzione dell'attività nella prospettiva del suo risanamento, nonché la loro proporzionalità al sacrificio che ne deriva per il creditore».

⁴⁰ In questi v. Trib. Milano, 17 gennaio 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Milano, 22 febbraio 2023, in *dirittodellacrisi.it*, secondo cui la richiesta di conferma può trovare accoglimento qualora venga rilevata la necessità di portare avanti le trattative senza pericolo di *vulnera* del principio della *par condicio creditorum* e di favorire la piena ripresa dell'attività produttiva, qualora preliminarmente l'esperto, nella sua relazione, abbia dato atto della esistenza di condizioni idonee a consentire il risanamento dell'impresa; Trib. Prato, 22 aprile 2022, cit.; Trib. Avellino, 16 maggio 2022, in *dirittodellacrisi.it*, secondo cui sono indicatori del *periculum in mora*: «[...] a) l'esistenza di concrete trattative in corso e la conduzione delle stesse con correttezza e buona fede in modo da garantire ai creditori interessati una completa informazione: b) [...] la strumentalità delle misure protettive attivate dall'imprenditore rispetto al buon esito delle trattative; [...] il temperamento dei contrapposti interessi in modo che le misure non risultino sproporzionate rispetto al pregiudizio in concreto arrecato

vrà intendersi tanto più esteso e rigoroso quanto maggiore è lo squilibrio patrimoniale, economico e finanziario in cui versa l'imprenditore, e quindi più accentuati sono i pericoli di pregiudizio per i creditori.

Le successive fasi in cui il tribunale può essere chiamato ad esprimersi sono rappresentate dalla richiesta di proroga delle misure protettive e cautelari ovvero dall'istanza di revoca o abbreviazione (della durata) delle stesse. Con riferimento alla proroga, l'art. 19, co.5, c.c.i.i. stabilisce che il giudice, che ha emesso il provvedimento di conferma (delle misure protettive) o di concessione (delle misure cautelari), su istanza delle parti ed acquisito il parere dell'esperto, può prorogare la durata delle misure per il tempo ritenuto necessario ad assicurare il buon esito delle trattative e comunque entro il limite massimo (cumulativamente previsto per tutte le misure) nella fase di composizione negoziata di duecentoquaranta giorni⁴¹. In tale fase, il tribunale, senza l'obbligo di sentire le parti⁴², è chiamato ad una valutazione sicuramente più analitica sia del *fumus boni iuris* integrato dall'accertamento di una concreta prospettiva di risanamento che deve essere certificata nel parere dell'esperto sulla base di un piano (non più in progetto) di risa-

ai creditori»; Trib. S.M. Capua Vetere, 21 giugno 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. S.M. Capua Vetere, 20 ottobre 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Lucca, 10 gennaio 2023, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Bergamo, 22 gennaio 2023, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Firenze, 28 novembre 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Trento, 23 settembre 2022, in *dirittodellacrisi.it* che, invero, ha negato l'emanazione di provvedimenti inibitori che appaiono eccessivi e sproporzionati rispetto alle finalità da perseguire, tra i quali ha considerato: il divieto ai creditori di instaurare procedimenti di ingiunzione di pagamento, il divieto agli enti creditori di provvedere all'iscrizione a ruolo dei debiti fiscali, il divieto al debitore stesso di provvedere a qualsiasi pagamento nei confronti dei propri creditori, il divieto ai soggetti comunemente legittimati di formulare domanda di apertura della liquidazione giudiziale.

⁴¹ Cfr. F. LAMANNA, *cit.*, 78 secondo cui il *dies a quo* dal quale conteggiare la durata massima delle misure protettive è rappresentato dalla data in cui il giudice decide sulle stesse, senza che sia assorbito in tale lasso temporale quello in cui le misure hanno avuto il provvisorio effetto automatico. *Contra* v. L. BACCAGLINI-F. DE SANTIS, *cit.*, 21 secondo cui: «[...] è da ritenersi che la durata delle misure protettive fissata dal tribunale si sommi a quella già decorsa al momento del deposito nel registro delle imprese, fermo il limite temporale complessivo (a far data dal deposito nel registro delle imprese) di duecentoquaranta giorni».

⁴² Così Trib. Modena, 1 dicembre 2022, in *dirittodellacrisi.it* secondo cui: «[...] la mancata celebrazione della udienza, inoltre, consente di addivenire ad una decisione più snella e, per contro, il "sacrificio" dei creditori è da ritenersi de facto insussistente, dato che essi sono stati sentiti in sede di conferma, e che sono sempre ed in ogni momento legittimati a chiedere l'abbreviazione o la revoca».

namento definitivo ed oggetto di adesione da parte della generalità dei creditori all'esito delle trattative condotte in buona fede dall'imprenditore istante⁴³, sia del *periculum in mora* quale potenziale compromissione della finalità del risanamento a seguito dell'avvio o prosecuzione delle azioni esecutive o cautelari⁴⁴.

L'ultima fase in cui il tribunale è chiamato ad esprimersi si riferisce alla richiesta di revoca o di abbreviazione della durata delle misure protettive confermate e di quelle cautelari concesse. L'art. 19, co. 6, c.c.i.i. stabilisce che il giudice competente dei provvedimenti di conferma delle misure protettive o di concessione di quelle cautelari, su istanza dell'imprenditore, di uno o più creditori ovvero su segnalazione dell'esperto, può in qualsiasi momento, sentite - anche in questa fase - le parti interessate, e in ogni caso a seguito della richiesta di archiviazione della procedura presentata dall'esperto (il quale non ravvisi *ab origine* concrete prospettive di risanamento ovvero certifichi, a conclusione del suo incarico, la mancata individuazione di alcuna soluzione adeguata risanamento), può revocare le misure protettive e cautelari ovvero abbreviarne la durata, qualora accerti che le stesse non soddisfino l'obiettivo di assicurare il buon esito delle trattative o appaiano sproporzionate rispetto al pregiudizio arrecato ai creditori nei cui confronti sono concesse.

In questo caso, quindi, il giudice è tenuto ad effettuare valutazioni complesse di scenari tecnico-economici⁴⁵ che hanno per oggetto, da un lato, la fattibilità economica del piano di risanamento proposto e la strumentalità delle misure a preservare il buon esito delle trattative funzionali al riequilibrio patrimoniale ed economico-finanziario dell'impresa⁴⁶, dall'altro, il pregiudizio grave ed irreparabile che la misura protettiva potrebbe portare alla stabilità del creditore istante, sul quale

⁴³ In questi termini cfr. Trib. Prato, 22 aprile 2022, cit.; Trib. Milano, 14 luglio 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Avellino, 7 dicembre 2022, in *dirittodellacrisi.it*.

⁴⁴ Trib. Mantova, 9 marzo 2023, in *dirittodellacrisi.it*.

⁴⁵ Così F. DE SANTIS, *Le misure*, cit., 1546.

⁴⁶ Così v. Trib. Arezzo, 16 aprile 2022, in *dirittodellacrisi.it* dove il giudice ha disposto il rigetto della domanda di conferma delle misure e la revoca di quelle già concesse al momento dell'accertamento del venir meno della prospettiva di risanamento. Nel caso di specie, la revoca delle misure protettive concesse trovava ragione nello scrutinio eseguito dal tribunale sul nuovo piano di risanamento presentato dall'impresa che prevedeva quale ultime attività da svolgere la soddisfazione dei debiti residui e la cancellazione della stessa dal registro delle imprese, escludendo quindi una prospettiva di risanamento intesa quale permanenza dell'impresa sul mercato.

incombe un onere pervasivo di prova del danno⁴⁷, ovvero della generalità dei creditori che da tali misure sono incisi, qualora l'esperto abbia segnalato al tribunale ai sensi dell'art. 21, co.5, c.c.i.i. il compimento da parte dell'imprenditore di un atto pregiudizievole per i creditori a fronte del quale ha provveduto ad iscrivere il proprio dissenso nel registro delle imprese.

4. Gli interventi autorizzatori: la contrazione di finanziamenti prededucibili

L'ulteriore ambito in cui il tribunale è chiamato ad esprimersi, nel corso della composizione negoziata, è quello della concessione di autorizzazioni a specifici e speciali atti di straordinaria amministrazione che l'imprenditore intende compiere e che consistono nella contrazione di finanziamenti prededucibili e nella cessione dell'azienda o suoi rami in esercizio col beneficio per l'acquirente dell'effetto purgativo dei debiti aziendali risultanti dalle scritture contabili obbligatorie.

L'art. 22, co.1, lett. a), b) e c) c.c.i.i. stabilisce che "Su richiesta dell'imprenditore il tribunale, verificata la funzionalità degli atti rispetto alla continuità aziendale e alla migliore soddisfazione dei creditori può: a) autorizzare l'imprenditore a contrarre finanziamenti prededucibili ai sensi dell'art. 6; b) autorizzare l'imprenditore a contrarre finanziamenti dai soci prededucibili ai sensi dell'art. 6; c) autorizzare una o più società appartenenti ad un gruppo di imprese di cui all'art. 25 a contrarre finanziamenti prededucibili ai sensi dell'art. 6".

Si tratta, ad ogni buon conto, di autorizzazioni concedibili dal giudice solo se risulti accertato che tali atti siano funzionali a garantire la continuità (diretta o indiretta) dell'esercizio dell'impresa e il miglior soddisfacimento dei creditori, requisiti, questi, che si è ritenuto difficilmente non realizzabili in una fase di progressivo deterioramento della struttura finanziaria dove la nuova finanza è quantomeno necessaria al garantire la continuità aziendale diretta ovvero dove, qualora non siano perseguibili dal debitore manovre di piano che modifichino la sua struttura economica e patrimoniale, il *turnround* appare l'unico modo per assicurare l'esercizio in continuità indiretta dell'impresa⁴⁸. Il legislatore riconosce l'autorizzazione giudiziale unicamente quale *conditio sine qua non* per l'ottenimento del "beneficio" (a favore del soggetto

⁴⁷ Cfr. Trib. Modena, 29 ottobre 2022, in *dirittodellacrisi.it*.

⁴⁸ In questi termini v. F. LAMANNA, op. cit., 85

finanziatore) della prededuzione in sede di rimborso del credito e della stabilizzazione degli effetti di tali atti, in caso di successivo accesso ad uno degli strumenti negoziali di risoluzione della crisi e dell'insolvenza omologati ovvero in caso di apertura della liquidazione giudiziale, della liquidazione coatta amministrativa o del concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio omologato. Tuttavia, tali finanziamenti, anche privi di autorizzazione, possono essere legittimamente contratti e quindi godere dell'esenzione dall'azione revocatoria e dell'esimente da reati penali qualora coerenti con l'andamento delle trattative e con le prospettive di risanamento se, una volta comunicati preventivamente (come atti di straordinaria amministrazione) all'esperto indipendente, questi non li abbia segnalati come pregiudizievoli per i creditori, per le trattative o per le prospettive di risanamento provvedendo all'iscrizione nel registro delle imprese del proprio dissenso al compimento di tali operazioni. Per tale ragione, quindi, si è ritenuto che verosimilmente l'imprenditore sceglierà la strada (meno impervia) stragiudiziale della segnalazione dell'esperto, non solo per le maggiori difficoltà di dover provare la funzionalità del finanziamento contratto alla continuità aziendale e al migliore soddisfacimento dei creditori, ma soprattutto per evitare, nel caso si trovasse in uno stato di crisi prossimo all'insolvenza, che il giudice non solo neghi le autorizzazioni, ma addirittura rilevi l'esistenza di uno stato d'insolvenza, lo segnali al P.M. che possa presentare istanza per l'apertura della liquidazione giudiziale ex art. 38 c.c.i.i.⁴⁹

I finanziamenti per i quali si richiede l'autorizzazione ex art. 20 c.c.i.i. sono considerati alla stregua dei finanziamenti in funzione della presentazione della domanda di ammissione alla procedura di concordato preventivo (anche con riserva) o della domanda di omologazione dell'accordo (anche pre-accordo) di ristrutturazione dei debiti ex art. 99 c.c.i.i.⁵⁰, ma rispetto a questi ultimi presentano requisiti meno stringenti che il giudice dovrà valutare ai fini autorizzatori. Invero, l'art. 99, co.

⁴⁹ Cfr. A. DENTAMARO, *Composizione negoziata della crisi: mancata nomina dell'esperto e autorizzazione a contrarre finanziamenti prededucibili ex art. 10, primo comma, D.L. n. 118/2021. Brevi riflessioni.*, in *dirittodellacrisi.it*, documento del 28 febbraio 2022, 7 s.

⁵⁰ Cfr. A. DENTAMARO, *La nuova finanza nella composizione negoziata per la soluzione della crisi d'impresa ex D.L. 118/2021*, in *ildirittodellacrisi.it*, documento del 12 ottobre 2021, 5; L. PANZANI, *I limiti all'autonomia negoziale nella disciplina della crisi*, cit., 223, secondo il quale i finanziamenti per i quali si richiede l'autorizzazione comprendono non solo quelli interinali, ossia concessi durante le trattative, ma anche quelli che riguardano la futura gestione all'esito delle trattative, perché «[...]

da 1 a 3 c.c.i.i. riconosce al debitore, già nella domanda di accesso ad uno strumento di regolazione della crisi e dell'insolvenza con riserva, la possibilità di richiedere (al tribunale) l'autorizzazione a contrarre finanziamenti prededucibili "[...]funzionali all'esercizio dell'attività aziendale sino all'omologa del concordato preventivo o degli accordi di ristrutturazione dei debiti ovvero all'apertura e allo svolgimento di tali procedure e in ogni caso funzionali alla migliore soddisfazione dei creditori", specificando nel ricorso non solo la funzionalità dei finanziamenti, ma anche che il debitore non è in grado di reperirli diversamente ed il pregiudizio grave che deriverebbe all'attività aziendale ed al prosieguo della procedura in caso di assenza di tali finanziamenti. Requisiti, questi che sono oggetto di specifica ed obbligatoria attestazione da parte di un professionista indipendente, salvo il caso in cui il tribunale ravvisi l'urgenza di autorizzare la contrazione dei nuovi finanziamenti, accertato il *periculum in mora*, ossia il danno grave e irreparabile che la mancata concessione degli stessi potrebbe determinare all'attività aziendale. Orbene, i requisiti autorizzatori indicati dall'art. 99 c.c.i.i. sono più rigorosi di quelli (rappresentati dalla funzionalità alla continuità aziendale e al miglior soddisfacimento dei creditori) indicati dall'art. 20 c.c.i.i., e per tale ragione si è ritenuto prevedibile una maggiore richiesta di nuova finanza prededucibile nella fase della composizione negoziata, rispetto alla scelta di attendere, per ottenere tali nuovi finanziamenti, l'accesso alle procedure concorsuali⁵¹.

Con riferimento alla seconda e terza categoria di finanziamenti prededucibili è possibile apprezzare maggiormente l'eccezionalità della norma volta a favorire, in questa fase di composizione negoziata⁵², l'erogazione di nuova finanza integralmente prededucibile da parte dei soci o di una o più società del gruppo, finanziamenti questi (*recte*: crediti da rimborso) che, invece, nell'esercizio dell'impresa *in bonis*, seppur in condizioni di rischio d'insolvenza come possibile nella composizione negoziata, sono assoggettati ai sensi degli artt. 2467 e 2497-*quinquies*

l'esito delle trattative sarà condizionato non soltanto dalla finanza interinale, ma dalle possibilità di esecuzione del piano di risanamento»

⁵¹ In questi termini v. A. DENTAMARO, *La nuova finanza*, cit., F. LAMANNA, cit., 86

⁵² V. S. SANZO, cit., 82 che ravvisa la particolarità della norma autorizzatoria nel fatto che viene riconosciuta la prededucibilità all'interno di un contesto – quello della composizione negoziata – in cui non è ancora aperto il concorso dei creditori.

c.c. al vincolo della postergazione legale⁵³ ovvero, ai sensi dell'art. 102 c.c.i.i. sono incentivati dal privilegio della prededucibilità *semiplena* nel limite dell'80% del loro ammontare se concessi in occasione, in funzione o esecuzione di una procedura di concordato preventivo o di un accordo di ristrutturazione dei debiti.

Orbene, all'esito della riforma del diritto concorsuale portata dal D.Lgs. 14/2019 gli obbiettivi perseguiti dagli artt. 2467 e 2497-quinquies c.c. e dagli artt. 99, 101 e 102 c.c.i.i. non appaiono mutati, essi continuano, nell'un caso, ad osteggiare (con la postergazione) la contrazione di finanziamenti abusivi a danno dei creditori sociali in quanto concessi (da soci o società del gruppo) "in una situazione...in cui sarebbe stato ragionevole un conferimento", nell'altro caso, invece, sono premiati (con la prededucazione) in quanto ritenuti essenziali al buon esito della procedura concorsuale di risanamento. Già prima dell'entrata in vigore del Codice della crisi e dell'insolvenza, con l'introduzione dell'art. 182-*quater* l. fall. il legislatore, superando quella che in dottrina è stata definita una tensione antinomica tra l'art. 2467 c.c. e l'art. 111 l. fall., in forza delle quali norme il finanziamento del socio (o infragruppo) all'impresa in crisi si trovava rispettivamente ad essere disciplinato con un regime di postergazione ovvero prededucibilità - antinomia che tuttavia, la giurisprudenza di legittimità⁵⁴ aveva implicitamente risolto nel senso della prevalenza del primo -, ha operato una «metamorfosi»⁵⁵

⁵³ Cfr. M. FRANCHI, *Considerazioni sui finanziamenti dei soci e infragruppo nella composizione negoziata della crisi*, in *Nuove leg. civ. comm.*, 2023, 543 che ritiene che il rischio d'insolvenza che connatura l'applicazione del regime di postergazione legale di cui all'art. 2467 c.c. non possa venir meno dal mero avvio delle trattative in corso, ma solo a seguito del concreto risanamento ottenuto, con l'accordo raggiunto con i creditori, all'esito delle stesse.

⁵⁴ Il riferimento è all'*obiter dictum* contenuto nella Cass., 4 febbraio 2009 n. 2706, in *ilcaso.it.*, i cui la S.C. nel dichiarare non applicabile ai rimborsi dei finanziamenti soci, effettuati in esecuzione di concordato preventivo o ard omologati la disciplina dell'esonero da revocatoria ex art. 67, comma 3, lett. e) l. fall., ne ha implicitamente sancito l'assoggettamento, anche in esecuzione di procedure concorsuali, al regime di postergazione e ripetibilità sanciti dall'art. 2467 c.c. Conclusione, questa, che trova riscontro nel rapporto complementare che esiste tra i finanziamenti nella ristrutturazione e l'esonero da revocatoria degli atti propedeutici al risanamento delle imprese in crisi. In questi termini, nel ritenere che «[...] l'esenzione dalla revocatoria e la prededucazione rappresentano – per così dire – due “stampelle” della nuova finanza necessariamente complementari[...].»

⁵⁵ In questi termini cfr. N. ABRIANI, *Finanziamenti «anomali» dei soci e regole di corretto finanziamento nella s.r.l.*, in *Il Diritto delle società oggi. Innovazioni e*

a favore degli interventi finanziari dei soci o infragruppo partecipativi a tentativi di risanamento negoziale della crisi, ponendo il loro credito dal più basso livello soddisfacente della postergazione ovvero di “privilegio negativo, o alla rovescia”⁵⁶ a quello “superprivilegiato” della prededucibilità *semiplena* ex art. 111 l. fall. Tale norma, insieme con l’introduzione dei successivi art. 182-*quinquies* e *sexies* l. fall., ha rappresentato il riconoscimento sistematico⁵⁷ dell’esistenza di un “diritto societario della crisi”⁵⁸, sistema di norme tendenzialmente autonomo rispetto al “diritto societario generale” all’interno del quale il principio

persistenze, diretto da Benazzo – Cera - Patriarca, Torino, 2011, 353. Parla, invece, di vistosa virata «a trecentosessanta gradi» rispetto al regime di postergazione legale previsto dagli artt. 2467 e 2497 *quinquies* c.c. M. FABIANI, *L’ulteriore up-grade degli accordi di ristrutturazione e l’incentivo ai finanziamenti nelle soluzioni concordate*, in *Fall.*, 2010, 905. In senso analogo cfr. anche F. NIEDDU ARRICA, *Le operazioni di finanziamento funzionali alle soluzioni concordate della crisi d’impresa alla luce dell’art. 182-quater legge fall.*, in *Riv. dir. soc.*, 2011, 456 che evidenzia come la volontà del legislatore fallimentare di sovvertire la scelta legislativa della riforma del 2003 ha l’effetto di rendere, in situazioni di crisi, “autolesionista” l’opzione dei soci di apportare capitale di rischio, in luogo del superprivilegiato capitale di credito.

⁵⁶ Così A. BONSIGNORI, *Del concordato preventivo (Art. 160-186)*, in *Commentario l. fall.* Scialoja-Branca, Bologna-Roma, 1979, 51. In senso analogo G. TERRANOVA, *Commento art. 2467 c.c.*, in *Società di capitali. Commentario*, a cura di G. Niccolini e A. Stagno d’Alcontres, III, Napoli, 2004, 1464 e in part. nt. 27 secondo cui la postergazione legale attiene ad una qualità del credito, seppur destinata ad assumere rilievo nei confronti solo di alcuni soggetti.

⁵⁷ Cfr. F. BRIOLINI, *Questioni irrisolte in tema di piani di risanamento*, in *Banca e Borsa*, 2012, I, 533 s. secondo il quale l’art. 182-*quater* l. fall. è da ricondurre all’interno del sistema del codice civile, non meritando invece di essere irrimediabilmente collocata, quale norma eccezionale, al di fuori dello stesso.

⁵⁸ Così v. F. DI MARZIO, *Il diritto negoziale della crisi d’impresa*, Milano, 2011, 24 ss. e 47. In questi termini cfr. diffusamente U. TOMBARI, *Principi e problemi di “diritto societario della crisi”*, in *Diritto societario e crisi d’impresa*, Torino, 2014, 16 secondo cui tale «[...] opzione teorica si giustifica e si lascia preferire, in quanto consente di meglio realizzare quei valori e quegli obiettivi che l’ordinamento ha voluto perseguire in caso di crisi di un’impresa societaria, valori ed obiettivi che solo marginalmente potrebbero essere realizzati in maniera soddisfacente applicando disposizioni o principi di “diritto societario generale” (per la semplice ragione che questi ultimi non sono stati pensati e non risultano adeguati ad un contesto di crisi di impresa)». È questo il pensiero anche di PORTALE, *Verso un “diritto societario della crisi”*, in *Diritto societario e crisi d’impresa*, Torino, 2014, 4. L’A. ritiene, dopo un’ampia disamina di respiro comparatistico, che gli artt. 182 *quater*, *quinquies* e *sexies* l. fall. introducono norme di c.d. “diritto societario della crisi” che non presentano forti elementi di contrapposizione rispetto alle norme del c.d. “diritto societario generale”, essendo le prime, più che altro, «[...] approntare i necessari adattamenti dell’organizzazione

di corretto finanziamento (da parte dei soci ed infragruppo) delle imprese in crisi segue, entro determinati limiti, un trattamento giuridico (per il finanziatore) privilegiato rispetto a quanto regolamentato dalle norme che disciplinano l'analogo finanziamento di società *sic et simpliciter* sottocapitalizzate ed ha rispecchiato la volontà del legislatore di "scommettere"⁵⁹ su virtuosi tentativi di risoluzione negoziali della crisi, purché consacrati in piani economico-finanziari, accettati dai creditori e pubblicamente "certificati", in primo luogo da un professionista indipendente e poi dal Tribunale, come funzionali alla realizzazione degli accordi negoziali di risanamento e quindi al superamento dello stato crisi; motivi questi che da soli sarebbero in grado di qualificare l'apporto finanziario del socio o infragruppo come rispettoso dei principi generali di corretto finanziamento delle imprese in crisi predicati dagli artt. 2467 e 2497-*quinquies* c.c. e di talché sottrarlo al regime della postergazione⁶⁰.

Orbene la stabilizzazione degli effetti e il regime di prededucibilità "piena" (in caso di apertura del concorso) riconosciuti a tali finanziamenti, concessi in un periodo in cui il sovvenuto è *in bonis*, seppur in una situazione (di rischio d'insolvenza) che rende ragionevole un

societaria alle specificità della gestione della crisi d'impresa e non invece la creazione di un vero e proprio autonomo "diritto societario della crisi"[...].»

⁵⁹ Così si esprime P. VELLA, *Postergazione e finanziamenti societari nella crisi di impresa*, in *Fall.*, Milano, 2012, 87. Per un'analisi della *ratio* delle scelte legislative v. lo Scheda di lettura n. 221/2 al d.d.l. di conversione del d.l. 78/2010 predisposta dal Servizio Studi del Senato, in http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2010/Doss%20221_2.pdf, 249 dove si legge «...non può esservi alcun dubbio sul fatto che il beneficio previsto per i finanziamenti in questione, ove il risanamento dell'impresa non dovesse riuscire, si risolverà assai probabilmente in un pregiudizio, per le aspettative degli altri creditori – anche se privilegiati e antecedenti rispetto all'erogazione dei finanziamenti predetti – che potranno vedere, in tutto o in parte, pregiudicata la possibilità di soddisfacimento delle proprie pretese rispetto ad un attivo fallimentare che risulterà maggiormente ridotto, in quanto su di esso verrà a gravare un ammontare maggiore di crediti ammessi in prededuzione... [Tuttavia] deve...evidenziarsi l'indubbio rilievo dell'interesse sostanziale cui sono funzionali le previsioni in esame, interesse rappresentato dalla finalità di consentire il risanamento dell'impresa... nel vigente sistema normativo l'interesse al mantenimento in vita dell'impresa riveste un rilievo autonomo e suscettibile di giustificare soluzioni volte a realizzare un ragionevole bilanciamento fra la necessaria tutela delle ragioni dei creditori e l'esigenza di favorire il risanamento dell'impresa medesima»

⁶⁰ In questi termini F. BRIOLINI, *Questioni*, cit., 533 e 537. I senso analogo v. M. MAUGERI, *Art. 2497 quinquies*, in *Le società per azioni*, diretto da Abbadessa-Portale, Milano, 2016, II, 3119.

conferimento e quindi l'applicazione dell'art. 2467 c.c., implica che il tribunale è chiamato ad un sindacato di estremo rigore al fine di accertare l'esistenza di quei presupposti che non solo rendono la nuova finanza non abusiva, ma addirittura essenziale a garantire una continuazione redditizia dell'esercizio dell'impresa e, agli effetti, un miglior soddisfacimento dei creditori. Se, come si è ritenuto, l'"anomalia" del finanziamento (socio o infragruppo) è destinata a venir meno ogni qualvolta il sostegno finanziario sia accertato da un terzo professionista indipendente come strumentale al risanamento del sovvenuto e quindi in grado di soddisfare (e non ledere) le ragioni creditorie⁶¹, maggiori sono le incombenze valutative di natura economico-aziendale in capo al tribunale chiamato ad autorizzare tali operazioni finanziarie. Invero, il tribunale sentite le parti ed il parere dell'esperto indipendente in ordine all'adequatezza dell'atto rispetto all'andamento delle trattative e quindi, secondo un orizzonte di breve termine, alla strumentalità dello stesso rispetto alle prospettive di risanamento e all'eventuale pregiudizio (derivante dallo stesso) ai creditori⁶², è tenuto, con l'ausilio *de facto*

⁶¹ In questi termini cfr. F. BRIOLINI, *I finanziamenti alla s.r.l. nelle procedure di allerta e di composizione assistita della crisi*, in *La società a responsabilità limitata: un modello trans tipico alla prova del Codice della Crisi*, a cura di M. Irrera, Torino, 2020, 353 ss. e in part. 359 che, in relazione all'assenza di disciplina dei finanziamenti concessi all'imprenditore nella fase (oggi abrogata) di composizione assistita della crisi – deduzione di cui non può non cogliersi l'estrema lungimiranza nell'attuale disciplina della composizione negoziata –, propende per l'applicazione analogica dell'art. 99 c.c.i.i. Secondo l'A. «[...] potrebbe concludersi che - almeno nell'ambito del procedimento di composizione assistita, che [...] si svolge sotto la supervisione del collegio - l'assetto degli interessi in gioco non sia così diverso da quello che si presenta ove il debitore abbia dichiarato di voler seguire la strada del concordato preventivo o (soprattutto quella dell'accordo di ristrutturazione dei debiti. [...] dinanzi ad un simile quadro potrebbe essere non così azzardato ragionare dell'applicazione analogica dell'art. 99 c.c.i.i., e quindi riconoscere la prededucibilità dei crediti originati da prestiti effettivamente funzionali – ciò che spetterebbe al Tribunale valutare volta per volta, in sede di autorizzazione, con giusto rigore – alla continuazione dell'attività (e alla conservazione del valore dell'impresa) sino al raggiungimento dell'"accordo con i creditori" di cui discorre il più volte citato art. 19, ult. comma, c.c.i.i.».

⁶² In tal senso il paragrafo 10.1 della Sezione III – Protocollo di conduzione della composizione negoziata – rubricato «Parere dell'esperto in caso di nuovi finanziamenti prededucibili» stabilisce che: « Qualora sia sentito dal tribunale in occasione della richiesta del debitore di autorizzazione a contrarre finanziamenti prededucibili da erogare nel corso della composizione negoziata, l'esperto – nella valutazione dell'utilità del finanziamento ad evitare un danno grave ed irreparabile alla continuità aziendale – potrà tener conto delle seguenti circostanze: i) se i finanziamenti

obbligatorio di un consulente tecnico nella fase istruttoria⁶³, a valutare *ex ante*, in un raggio d'azione più ampio e con criteri stringenti – considerata la “rafforzata stabilità” della prededuzione di tale credito da rimborso rispetto a quello derivante dalla contrazione di finanziamenti autorizzati ex art. 99 c.c.i.i.⁶⁴ – la funzionalità del finanziamento a garantire la continuità aziendale e le differenti aspettative creditorie nei possibili scenari liquidatori anche di natura concorsuale⁶⁵. Il perimetro dell'intervento autorizzatorio del tribunale, quindi, è stato individuato dalla giurisprudenza teorica e pratica nella preliminare valutazione prognostica della fattibilità giuridica ed economica del piano di risanamento, la quale non può esimersi, da uno scrutinio più di dettaglio sulla sostenibilità del complessivo fabbisogno finanziario del debitore aggravato dall'ulteriore finanza richiesta. In altri termini, l'analisi della “bontà” (*rectius*: fattibilità giuridica ed economica) del piano di risanamento e del complessivo fabbisogno finanziario del debitore rappresentano i due parametri su cui il giudice è chiamato ad una valutazione *ex ante* della funzionalità dei nuovi finanziamenti a garantire la continuazione dell'attività d'impresa e se questa sarà in grado di produrre ricchezza economica e finanziaria tale da soddisfare, ancorché gravata dall'ulteriore credito in prededuzione, i creditori attuali meglio rispetto a quanto da questi ottenibili in ipotesi di cessazione dell'esercizio dell'impresa

siano funzionali al ciclo degli approvvigionamenti; ii) se occorranza per ristabilire la regolarità del pagamento delle imposte e quella del documento unico di regolarità contributiva (DURC) al fine di evitare la sospensione del titolo abilitativo o l'impedimento della partecipazione a gare e la stipula dei relativi contratti. L'esperto dovrà tenere conto inoltre della necessità che il finanziamento non pregiudichi la migliore soddisfazione dei creditori ed in particolare del fatto: a) che ci si attende un margine operativo lordo positivo, al netto delle componenti straordinarie, nel corso della composizione negoziata; b) oppure, in presenza di margine operativo lordo negativo, che esso sia compensato dai vantaggi derivanti ai creditori nel corso della composizione negoziata dalla continuità aziendale (ad esempio, attraverso un miglior realizzo del magazzino o dei crediti, il completamento dei lavori in corso, il maggior valore del valore del compendio aziendale rispetto alla liquidazione atomistica dei suoi beni)».

⁶³ R. BROGI, *op. cit.*, 1554

⁶⁴ A. NASTRI, *Le autorizzazioni del tribunale nella composizione negoziata della crisi*, in *dirittodellacrisi.it*, documento del 23 marzo 2022, 4 s. che riconosce all'autorizzazione l'effetto di garantire l'automatica prededucibilità del credito in ambito concorsuale, non avendo il legislatore, come per l'art. 99, co.6, c.c.i., previsto nell'art. 22 c.c.i.i. alcuna eccezione al riconoscimento di tale privilegio.

⁶⁵ L. DE SIMONE, *Le autorizzazioni giudiziali*, in *dirittodellacrisi.it*, documento del 9 dicembre 2021, 6.

e soddisfazione delle rispettive pretese attraverso l'alternativa liquidatoria⁶⁶; valutazioni queste che incontrano maggiori problemi interpretativi il capo al giudice se le autorizzazioni riguardano finanziamenti infragruppo. In tali fattispecie, infatti, in considerazione dei rapporti di sinergia esistenti tra le imprese appartenenti ad un gruppo e del rischio che l'insuccesso del tentativo finanziario di risanamento di una o più di tali società determini una propagazione della crisi con "effetto domino" in senso tendenzialmente inverso rispetto all'originaria direzione del finanziamento intragruppo, sia esso *downstream* (dalla capogruppo alla eterodiretta), *crossstream* (da società sottoposta a direzione e coordinamento a società sorelle) ovvero *upstream* (da eterodiretta a capogruppo) e con una velocità tanto maggiore quanto più intenso è il grado di accentrimento del gruppo⁶⁷, la valutazione giudiziale della funzionalità del finanziamento a garantire la redditizia continuità aziendale avrà per oggetto la prognosi di risanamento di tutte le imprese coinvolte nel tentativo stragiudiziale di ristrutturazione, come anche la clausola generale del miglior soddisfacimento dovrà essere accertata non solo con riferimento ai creditori della singola società sovvenuta⁶⁸, ma anche - a parere di scrive -, e in considerazione di quanto statuito dagli artt. 285, co.2, e 284, co. 3, c.c.i.i. in tema di concordato preventivo di gruppo, a tutti i creditori delle società (appartenenti al gruppo) in stato di precrisi, crisi o insolvenza reversibile che hanno presentato, insieme alla sovvenuta, domanda di ammissione alla composizione negoziata; sovvenzione finanziaria che, quindi, dovrebbe superare, nella logica della teoria dei vantaggi compensativi, *in primis* il vaglio dell'esperto indipendente circa il non pregiudizio alle trattative, al risanamento dell'impresa e ai creditori della finanziatrice e in seconda istanza - su richiesta della sovvenuta - il più impervio sindacato del tribunale, chiamato all'applicazione del *best interest creditors test* nei confronti dei creditori di tutte le società delle imprese coinvolte nel risanamento del gruppo⁶⁹.

⁶⁶ Così v. Trib. Bergamo, 5 luglio 2022, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Bologna, 9 gennaio 2023, in *dirittodellacrisi.it*; Trib. Genova, 9 giugno 2023, in *dirittodellacrisi.it*.

⁶⁷ M. MIOLA, *Attività di direzione e coordinamento e crisi di impresa nei gruppi*, in *Società, banche e crisi d'impresa*, Liber Amicorum Pietro Abbadessa, III, 2727 s.

⁶⁸ Così cfr. L. BENEDETTI, *La nuova disciplina della composizione negoziata di gruppo: primi spunti di riflessione*, in *dirittodellacrisi.it*, documento del 25 febbraio 2022, 15 ss.

⁶⁹ In questi termini, seppur con riferimento alla disciplina del concordato preventivo di gruppo, v. G. D'ATTORRE, *op.cit.*, 370; Id, I concordati di gruppo nel codice

5. (segue) Il trasferimento dell'azienda (o di suoi rami) in deroga all'art. 2560, co.2, c.c.

L'ultimo ambito in cui il tribunale è chiamato ad esprimersi in termini di autorizzazione al compimento di atti di straordinaria amministrazione è disciplinato dall'art. 22, co. 1, lett. d) c.c.i.i. secondo cui il giudice, su richiesta presentata dall'imprenditore, e previa verifica della funzionalità dell'atto rispetto alla continuità aziendale (necessariamente in forma indiretta⁷⁰) e alla migliore soddisfazione dei creditori può: "[...] d) autorizzare l'imprenditore a trasferire in qualunque forma l'azienda o uno o più rami senza gli effetti di cui all'art. 2560, secondo comma, del codice civile, dettando le misure ritenute opportune, tenuto conto delle istanze delle parti interessate al fine di tutelare gli interessi coinvolti; resta fermo l'art. 2112 del codice civile. Il tribunale verifica altresì il rispetto del principio di competitività nella selezione dell'acquirente".

Solo l'autorizzazione giudiziale al trasferimento immediato⁷¹ della proprietà dell'azienda o di suoi rami (al di fuori di operazioni straordinarie c.d. riorganizzative⁷²) consente all'imprenditore di poter beneficiare dell'automatica stabilizzazione, in sede civile e penale, degli effetti dell'atto in caso di successivo accesso ad uno degli strumenti negoziali di risoluzione della crisi e dell'insolvenza omologati ovvero in caso di apertura della liquidazione giudiziale, della liquidazione co-

della crisi d'impresa e dell'insolvenza, in Fall., 2019, 289; R. Santagata, Concordato preventivo "di gruppo" e «teoria dei vantaggi compensativi», in Riv. dir. impresa, 2015, 221. Sia consentito rinviare, per le medesime conclusioni, anche a M. DI FABIO, *Sull'ammissibilità della domanda di concordato preventivo "di gruppo" con cessione parziale dei beni*, in Dir. fall., 2019, II, 1446 s.. Negli stessi termini cfr. P. MARTINO, *Brevi osservazioni in tema di concordato preventivo "di gruppo"*, in corso di pubblicazione (dattiloscritto consultato grazie alla cortesia dell'Autore).

⁷⁰ Così L. PANZANI, *I limiti all'autonomia negoziale nella disciplina della crisi*, cit. 223.

⁷¹ In giurisprudenza v. Trib. Piacenza, 1 giugno 2023, in *dirittodellacrisi.it* che ha ritenuto inammissibile la richiesta di autorizzazione alla stipula di un contratto di affitto d'azienda da parte della debitrice, con obbligo, nella forma della proposta irrevocabile di acquisto, al successivo acquisto da parte dell'affittuaria dell'azienda medesima con esonero dagli effetti di cui all'art. 2560, co.2, c.c.

⁷² Così R. BROGI, *op. cit.*, 1556 che ritiene il trasferimento d'azienda, per effetto di operazioni straordinarie di fusione o scissione, non rientrante nella disciplina autorizzatoria, non essendo previsto in queste alcun regime di responsabilità solidale tra beneficiaria della scissione e scissa ovvero deroghe all'art. 2504-bis c.c. (in caso di fusione) che possa giustificare l'applicazione dell'art. 22, co.1, lett. d) c.c.i.i.

atta amministrativa o del concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio omologato e all'acquirente di poter usufruire, in deroga all'art. 2560, co.2, c.c., dell'effetto purgativo dei debiti risultanti dalle scritture contabili obbligatorie dell'azienda ceduta.

La finalità della norma è apparsa subito chiara, in quanto preordinata a favorire quella che, nel corso delle trattative e all'esito dell'analisi condotta dall'esperto indipendente sulla struttura economica e finanziaria dell'imprenditore, rappresenta l'unica o la preferibile soluzione della crisi,⁷³ ossia il *turnround* nell'esercizio dell'impresa; operazione che si rileva quanto più utile e soddisfacente delle ragioni creditorie, quanto prima si attesti l'impossibile ristrutturazione della struttura economico-finanziaria e si provveda alla cessione dell'azienda (o suoi rami) in esercizio, in una fase in cui la stessa ha ancora un apprezzabile valore di mercato. Finalità, questa, che il legislatore ha voluto perseguire incentivando i potenziali acquirenti, con il beneficio dell'esonero dalla responsabilità solidale per i debiti pregressi, già nella fase di composizione negoziata, con la consapevolezza che, diversamente, i potenziali interessati all'acquisto avrebbero atteso l'apertura di una procedura concorsuale per ottenere l'effetto purgativo nella vendita coattiva, in un momento quindi, in cui l'azienda avrebbe definitivamente perso ogni valore, con pregiudizio non solo per l'imprenditore, ma anche per i creditori e per tutti i soggetti interessati al risanamento⁷⁴.

Orbene, la scelta di attribuire all'imprenditore in una fase di natura preconcorsuale "incentivi" al superamento della crisi che sono tipicamente soggetti ai presidi di controllo giudiziali delle procedure concorsuali, impone al tribunale, in sede di autorizzazione, una valutazione particolarmente complessa in merito alla strumentalità di tale atto rispetto alla continuità aziendale ed al miglior soddisfacimento dei creditori, anche in considerazione dei possibili rischi di abuso insiti nell'utilizzo dello strumento della cessione d'azienda⁷⁵. In questo senso il giudice, al

⁷³ Cfr. G. D'ATTORRE, *Il trasferimento dell'azienda nella composizione negoziata*, in *dirittodellacrisi.it*, documento del 5 novembre 2021, 2.

⁷⁴ In questi termini v. A. NASTRI, *op. cit.*, 6 s.

⁷⁵ Cfr. F. LAMANNA, *op. cit.*, 89 secondo cui è evidente l'aumento del rischio di un utilizzo strumentale ed abusivo della cessione d'azienda per effetto della possibile *consecutio* del concordato semplificato per la liquidazione del patrimonio all'esito infruttuoso del procedimento di composizione negoziata, considerato che in tale nuova forma di procedura concordataria «[...] è consentita la cessione dell'azienda... anche al di fuori delle procedure competitive di vendita, e che sono considerate perdurantemente efficaci anche le anteriori proposte di acquisto dell'azienda già pattuite

quale è attribuito dalla legge un'ampissima discrezionalità sia nell'*an* che nel *quomodo* della vendita, *sentite le parti interessate* e integrato l'imprescindibile contraddittorio con i creditori anteriori privati della garanzia patrimoniale (anche dell'acquirente) ex art. 2740 c.c.⁷⁶, adotterà le *misure ritenute opportune* a contemperare tutti gli *interessi coinvolti* che non potranno prescindere dalla verifica positiva, nel contenuto del piano, dell'espletamento di una procedura competitiva oltre che di un'adeguata pubblicità ed informativa da rendere ai potenziali acquirenti; requisiti di competitività e pubblicità prodromici al perseguimento dei due presupposti autorizzatori (la continuità aziendale indiretta e il miglior soddisfacimento dei creditori) che, invece, l'imprenditore non sarà tenuto a dimostrare qualora intenda trasferire l'azienda o suoi rami senza gli incentivi (attribuiti con l'ordinanza di autorizzazione) della purgazione dei debiti pregressi e della salvezza degli effetti, indipendentemente dall'esito della composizione negoziata.

Invero, se la funzionalità della cessione d'azienda rispetto alla continuità aziendale indiretta è accertata attraverso le previsioni di piano in cui l'imprenditore deve dare atto della salvaguardia dei rapporti con i principali *partners* commerciali, il mantenimento dei livelli occupazionali e, in genere, di ogni elemento che consente di evitare la dispersione del valore dell'azienda "in esercizio" e l'aggravio di ulteriori perdite, nel giudizio sul miglior soddisfacimento dei creditori il tribunale deve entrare nel merito della proposta d'acquisto dell'azienda che si è ritenuto debba contemperare, secondo criteri di ragionevolezza e proporzionalità, l'interesse dei creditori anteriori con l'interesse - di pari rilevanza costituzionale - di altri soggetti appartenenti all'ambiente economico in cui la crisi è venuta ad esistenza e intende essere risolta⁷⁷. In questo modo, il tribunale sarà chiamato preliminarmente a valutare che la cessione dell'azienda, quale modalità di soddisfazione dei creditori, sia indicata nel piano di risanamento, che questa è stata oggetto di trattative che hanno raggiunto un determinato grado di consenso tra

e tipiche dei concordati chiusi del passato, sì che non può escludersi che la stessa composizione negoziata possa essere strumentalizzata come passerella di carattere moratorio con la finalità di prendere tempo prolungando lo stato di crisi e giungere poi ad una conclusiva cessione dell'azienda [...]».

⁷⁶ Così R. BROGI, *op.cit.*, 1556.

⁷⁷ G. D'ATTORRE, *Il trasferimento dell'azienda nella composizione negoziata*, cit., 7 s. il quale ritiene che si assista al riconoscimento normativo del principio di responsabilità sociale dell'impresa e di sostenibilità, già rinvenibile precedentemente in sede interpretativa nel sistema concorsuale.

i creditori ed infine che, all'esito di una valutazione prognostica nella quale un ruolo essenziale sarà svolto dalla consulenza tecnica di un ausiliario di nomina giudiziale, la soddisfazione ottenibile dai creditori anteriori attraverso il corrispettivo incassato dalla cessione d'azienda in continuità non è inferiore rispetto a quanto ottenibile in mancanza di essa, verosimilmente dalla vendita dell'azienda in esercizio all'interno di una procedura concorsuale⁷⁸. In questo senso, per l'integrazione di tali finalità, il tribunale, sentite le parti interessate, nell'indicazione delle misure ritenute opportune per la tutela di tutti gli interessi dei soggetti economici "coinvolti" nella crisi dell'impresa, potrà indicare nell'ordinanza di autorizzazione uno o più criteri da seguire nella scelta dell'acquirente che vadano oltre la massimizzazione del corrispettivo della cessione⁷⁹ con indicazione di altre misure che garantiscano ai creditori anteriori, attraverso l'obbligo di predisposizione di un piano di riparto, il pagamento delle loro pretese, nel rispetto delle cause legittime di prelazione⁸⁰, indicazioni che, considerata la stessa competenza del tribunale a mediare nei conflitti tra l'interesse dei creditori e gli "altri" interessi, saranno ragionevolmente insindacabili dalle parti.

6. Conclusioni

Dall'analisi della disciplina esaminata non può non notarsi come il ruolo del tribunale, originariamente inteso – nelle intenzioni del legislatore – come marginale ed episodico, sia nei fatti – in considerazione dell'accesso alla procedura di composizione negoziata prevalentemente da parte di imprenditori che versano in uno stato avanzato di crisi o addirittura in insolvenza - estremamente frequente e di garanzia dell'equilibrio degli interessi di tutti i soggetti che gravitano intorno all'imprenditore in crisi, in *primis* dei creditori anteriori.

⁷⁸ In questi termini v. Trib. Parma, 4 novembre 2022, in *dirittodellacrisi.it*.

⁷⁹ G. D'ATTORRE, *Il trasferimento dell'azienda nella composizione negoziata*, cit. 9 s. Secondo l'A. l'attuale disciplina legittima la selezione dell'acquirente dell'azienda sulla base anche di parametri diversi dal prezzo (es. impegno ad adeguare la produzione secondo standard più rispettosi dell'ambiente, impegno alla prosecuzione dell'attività e alla conservazione dei livelli occupazionali per un periodo minimo di tempo ovvero alla non delocalizzazione) nella consapevolezza che l'interesse dei creditori anteriori «[...] può essere limitato solo nello stretto limite necessario per non arrecare un irragionevole pregiudizio agli altri interessi....di pari rango costituzionale». In senso analogo v. A. NASTRI, *op. cit.*, 12

⁸⁰ In questi termini cfr. R. BROGI, *op. cit.*, 1557 s.

Invero, se il compimento di atti di straordinaria amministrazione da parte di un debitore che versa verosimilmente in uno stato di profonda crisi, determinando una modifica della consistenza quantitativa e qualitativa del (proprio) patrimonio responsabile è potenzialmente lesivo degli interessi dei suoi creditori, *a fortiori* è evidente il rischio del pregiudizio patrimoniale dei creditori anteriori se tali atti (*rectius*: la contrazione di finanziamento da parte di terzi, soci o infragruppo ovvero la cessione dell'azienda o suoi rami) sono autorizzati dal tribunale con l'ordinanza che ne determina, non solo, la non revocabilità (ordinaria o concorsuale), ma anche e soprattutto il beneficio (per la controparte contrattuale) della prededucibilità in sede di rimborso concorsuale del credito da finanziamento e l'esenzione dalla responsabilità solidale ex art. 2560, co.2, c.c. in caso di cessione d'azienda o suoi rami.

Per tali ragioni l'autorizzazione giudiziale alla contrazione di finanziamenti che attribuisce a tali crediti da rimborso il beneficio della prededucibilità impone al giudice un sindacato di estremo rigore sulla virtuosità ai fini risanatori di tali finanziamenti, considerato che gli stessi, in special modo se "anomali" e "abusivi" in quanto erogati da soci o società del gruppo in un momento di crisi finanziaria (qual è quella in cui versa l'imprenditore nella composizione negoziata) e al di fuori di un piano "controllato" di superamento, sarebbero invece soggetti al vincolo della postergazione legale ai sensi dell'art. 2467 c.c.⁸¹.

⁸¹ All'aggravarsi dello squilibrio finanziario della società sovvenuta si assiste ad una modifica della struttura degli interessi (dei soci e dei creditori sociali) e dei conseguenti meccanismi di tutela apportati dall'ordinamento; l'incremento eccessivo del finanziamento, erogato dal socio, sul patrimonio netto determina l'aumento delle posizioni d'interesse concorrenti sul residuo attivo sociale che non concorrono ad armi pari, in considerazione della posizione di vantaggio informativo di cui godono strutturalmente i creditori "interni" (i.e. soci finanziatori) rispetto a quelli "esterni" (i.e. creditori sociali), i quali vedono - con l'aggravarsi dello stato di crisi della società - degradare il proprio diritto di credito ad una mera aspettativa di utili futuri molto vicina alla remunerazione propria di un investimento in capitale di rischio. In questo modo il finanziamento "anomalo" o "abusivo" consente il mantenimento in vita di società in stato di crisi economica e finanziaria che, non essendo in grado di utilizzare le risorse investite per innescare processi produttivi redditizi, continuano a dissolvere ricchezza e elidere la massa attiva patrimoniale, unica garanzia dei creditori "terzi", di fatto procrastinando l'emersione anticipata della crisi e, quindi, l'apertura di una procedura (negoziale o concorsuale) di risoluzione della stessa. Tale riprovevole condotta è aggravata, tra l'altro dai comportamenti opportunistici dei soci finanziatori e di chi - nei gruppi - esercita la direzione e il coordinamento, in grado di sfruttare il proprio vantaggio informativo e la propria influenza gestionale per indurre gli amministratori

Tale scelta normativa, da un lato, ha reso più attraente il finanziamento “dall’interno” delle imprese in crisi, considerata la difficoltà – soprattutto delle piccole imprese - di accedere già in condizioni normali a fonti di finanziamento esterne⁸², dall’altro ha rappresentato la volontà di attribuire al giudice un ruolo di estrema responsabilità, che si tramuterà verosimilmente in altrettanta severità in sede autorizzatoria.

Orbene, con riferimento alla disciplina dei finanziamenti prededucibili, il legislatore ha giustificato l’assunzione del rischio dell’eccessivo

della sovvenuta a restituire, in prossimità della crisi e comunque prima dell’apertura di una procedura concorsuale, le somme prestate, di fatto contribuendo a depauperare, a proprio vantaggio, il patrimonio della società illiquida e ad aggravarne il suo stato di decozione. In altri termini, nel caso in cui l’investimento nella sovvenuta in crisi determinasse le prospettive alte di profitto, i soci finanziatori potrebbero beneficiare non solo del riequilibrio della struttura finanziaria, ma anche, in forza della loro partecipazione sociale, del *surplus* patrimoniale rispetto a quanto necessario per soddisfare gli altri creditori sociali, mentre, in caso di insuccesso del tentativo - non controllato - di risanamento, al più potrebbero vedere annullato il valore della loro partecipazione sociale, scaricando, grazie al beneficio della loro responsabilità limitata, le eventuali ed ulteriori perdite - eccedenti il finanziamento concesso - sugli altri creditori. Per un’ampia trattazione del tema cfr. *ex multis* e senza alcuna pretesa di esaustività C. ANGELICI, *La riforma delle società di capitali. Lezioni di diritto commerciale*², Padova, 2006, 56 ss.; L. STANGHELLINI, *Il credito «irresponsabile» alle imprese e ai privati: profili generali e tecniche di tutela*, in *Società*, 2007, 400 s.; N. ABRIANI, *Finanziamenti «anomali» dei soci e regole di corretto finanziamento nella s.r.l.*, in *Il Diritto delle società oggi. Innovazioni e persistenze*, diretto da Benazzo – Cera – Patriarca, Torino, 2011., 321 ss.; P. VELLA, *Postergazione e finanziamenti societari nella crisi di impresa*, in *Fall.*, 2012, 42; M. CAMPOBASSO, *La postergazione dei finanziamenti dei soci*, in *S.r.l. Commentario* dedicato a G.B. Portale, Milano, 2011, 243; M. G. BUTA, *Tutela dei creditori e responsabilità gestoria*, in *Società, Banche e crisi d’impresa. Liber amicorum Pietro Abbadessa*, III, Torino, 2014, 2542 s.; F. BRIOLINI, *I finanziamenti dei soci*, in *Le società a responsabilità limitata*, a cura di Ibba e Marasà, Milano, 2020, II, 1161 ss.; D. ARCIDIACONO, *I prestiti dei soci nelle società di capitali*², Torino, 2012, 23; G. OLIVIERI, *Questioni aperte in tema di finanziamenti anomali dei soci*, in *Riv. dir. comm.*, 2013, I, 516; F. BRIZZI, *Doveri degli amministratori e tutela dei creditori nel diritto societario della crisi*, Torino, 2015, 235 ss.; L. BENEDETTI, *I Finanziamenti dei soci e infragruppo alla società in crisi*, Milano, 2017, 9 ss.; G. ZANARONE, *Della società a responsabilità limitata*, in *Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger e diretto da F.D. Busnelli, Milano, 2010, 447 ss; M. FRANCHI, *Prestiti dei soci e apporti spontanei*, in *Banca e borsa*, 2016, II, 71 s.; L. ROMUALDI, *Profili in tema di responsabilità degli amministratori per illegittimo rimborso dei finanziamenti dei soci in una situazione di crisi*, in corso di pubblicazione (dattiloscritto consultato grazie alla cortesia dell’Autore).

⁸² In questi termini cfr. F. ACCETTELLA, *I finanziamenti alle imprese in regime di (pre)concordato dopo la legge n. 132/2015*, in *Dir. fall.*, 2016, I, 70 testo e nt. 63

proliferarsi di crediti prededucibili a seguito di un tentativo di risanamento non andato a buon fine, ma degradato in liquidazione giudiziale, sulla base del rilievo che i benefici del superamento della crisi sono da valutare come superiori ai costi supportati dagli altri creditori (non finanziatori) nel caso di soddisfazione delle loro pretese in moneta “fallimentare”. In questo senso, la disciplina introdotta dall’art. 182-*quater* l. fall. *ratione temporis* vigente finalizzata a contemperare, da un lato, l’interesse dei creditori concorsuali ad ottenere, attraverso l’apporto di nuova finanza nell’ambito di una procedura ordinata di risoluzione della crisi, una migliore soddisfazione rispetto a quella ottenibile dalla liquidazione fallimentare e, dall’altro, con l’incentivo della prededuizione, quello di chi è chiamato a finanziare il risanamento di un’impresa ormai in stato di decozione, non è apparsa, già dalla sua prima introduzione, in grado di tutelare in pieno né gli interessi degli “altri creditori concorsuali” (o creditori esterni della società diretta e coordinata) né tantomeno i nuovi creditori da finanziamenti. In verità, la principale criticità emersa è stata individuata nell’effetto negativo in termini di minor soddisfazione che la massa dei creditori “esterni” potrebbe subire⁸³, nel caso di degenerazione (in fallimento ovvero liquidazione giudiziale) del tentativo di risoluzione negoziata della crisi; peggior trattamento satisfattivo generato dall’iperbolico accesso alla nuova finanza che le norme hanno incentivato, inducendo i “vecchi” creditori concorsuali - soprattutto istituti di credito, pur di non vedere postergate le proprie ragioni di credito rispetto ai “nuovi” finanziatori - a partecipare con l’apporto di nuova finanza a tentativi di risanamento di imprese ormai decotte, che, in assenza di tale incentivo, non avrebbero ulteriormente finanziato⁸⁴. Anche dal lato della tutela del finanziatore (socio o non) dell’impresa in crisi, attenta dottrina ha evidenziato come l’errata com-

⁸³ In questi termini v. M. MAUGERI, *Art. 2497-quinquies*, in *Le società per azioni*, diretto da Abbadessa-Portale, Milano, 2016, II, 3119 secondo cui l’art. 182-*quater* l. fall., introdotto per incentivare la capogruppo o società da essa diretta e coordinare a finanziare efficienti tentativi di risanamento di imprese dirette e coordinate, trova logica applicazione, in deroga alla disciplina di cui all’art. 2497 *quinquies* c.c., ogni volta che «i creditori esterni della controllata [*rectius*: diretta e coordinata] non hanno alcun interesse all’immediata interruzione dell’attività d’impresa, almeno nell’ipotesi in cui l’importo ricavabile dalla integrale e immediata monetizzazione dei beni sociali, e cioè il valore attuale di liquidazione dell’azienda, sia inferiore al montante complessivo delle loro pretese»

⁸⁴ Sono queste le critiche considerazioni di G. TERRANOVA, *Problemi di diritto concorsuale*, Padova, 2011, 159

prensione dell'istituto della prededuzione ha reso puramente illusorio⁸⁵ il *favor* legislativo verso i finanziatori dell'impresa in crisi. Invero, il riconoscimento del trattamento prededucibile (pieno o parziale) nel soddisfacimento delle proprie pretese non è affatto in grado di assicurare ai finanziatori il pagamento integrale dei propri crediti, essendo tali crediti subordinati rispetto al soddisfacimento dei crediti assistiti da garanzie reali, potendo, infatti, la prededuzione insistere solo sul limitato ed incapiente patrimonio libero responsabile, il tutto con aggravio delle aspettative di soddisfazione dei creditori di massa⁸⁶.

Alla luce quindi delle necessarie ed evidenti agevolazioni concesse all'imprenditore in una fase di crisi ritenuta ancora concretamente superabile e dei possibili pregiudizi che in caso di insuccesso del tentativo di risanamento subirebbero in primo luogo i creditori anteriori, ma anche tutti i soggetti economici interessati alla risoluzione della crisi, il tribunale sarà chiamato ad intervenire necessariamente - già nella fase della composizione negoziata - cercando di tenere le fila della crisi e contemperando la libertà dell'imprenditore *in bonis* e l'autonomia negoziale a questo concessa nelle scelte degli strumenti di ristrutturazione del proprio indebitamento con l'effettiva tutela dei creditori anteriori che da tali scelte possono essere lesi⁸⁷; il tutto attraverso un controllo di fattibilità non solo giuridica ma anche economica del piano posto alla base del risanamento, effettuato - con riferimento a quest'ultimo aspetto - con il necessario ausilio di un consulente tecnico ex art. 68 c.p.c. che lo assista in valutazioni economico-aziendali nelle quali è privo di adeguate competenze e a fronte delle quali si è ritenuto auspicabile intraprendere a suo favore un percorso di specializzazione⁸⁸.

⁸⁵ In questi termini cfr. A. BASSI, *La illusione della prededuzione*, in *Giur. comm.*, 2011, I, 345 il quale ritiene che il finanziamento delle imprese in crisi resta, nonostante le riforme, un'operazione altamente rischiosa.

⁸⁶ Per tali riflessioni cfr. in dottrina G. TERRANOVA, *Problemi di diritto concorsuale*, cit., 158; V. GIORGI, *I finanziamenti all'impresa in crisi tra il labirinto delle prededuzioni e la selva della frammentazione dei riti*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2016, 276 s.

⁸⁷ Così v. L. DE SIMONE, *op. cit.*, 14 s.

⁸⁸ Cfr. R. RORDORF, *op. cit.*, 12 secondo il quale al fine di evitare che l'intervento del giudice sia (o sia percepito come) un fattore di imprevedibilità e d'inefficienza degli strumenti volti al superamento della crisi e al mantenimento del valore dell'azienda in esercizio «[...] sarebbe però indispensabile assicurare un più elevato grado di specializzazione dei magistrati chiamati ad occuparsi di questa materia».

Tali considerazioni inducono, quindi, a ritenere che la scelta legislativa di voler anticipare il prima possibile l'emersione della crisi attraverso la concessione di "agevolazioni" a beneficio di chi (finanziatore e acquirente dell'azienda) è chiamato insieme all'imprenditore a "concorrere" al risanamento dell'impresa, possa in verità tramutarsi in un fenomeno c.d. di eterogenesi dei fini. In questo modo, in considerazione dell'elevato rischio di lesione delle aspettative creditorie insito negli atti sottoposti al vaglio giudiziario, lo scrutinio del giudice sarà particolarmente severo e meticoloso e potrà determinare, di fatto, l'interruzione della maggior parte delle procedure di composizione negoziata, le quali avranno realistiche *chances* di riuscita solo se intraprese in una fase precoce della crisi, dove le autorizzazioni giudiziali ex art. 22 c.c.i.i. potrebbero non essere necessarie.

ABSTRACT

Il ruolo del giudice nella composizione negoziata della crisi

L'entrata in vigore del *Codice della crisi e dell'insolvenza* all'esito del d.lgs. n. 83 del 17 giugno 2022 restituisce un quadro d'insieme che, accanto ad una certa continuità con gli istituti concorsuali tradizionali, presenta alcuni elementi di novità, tra i quali assumono una notevole centralità sistematica la nuova procedura di composizione negoziata della crisi ed il procedimento unitario per l'accesso ad uno degli strumenti di regolazione della crisi e dell'insolvenza.

Nella composizione negoziata della crisi, nonostante l'eliminazione della disposizione contenuta nell'originario art. 15 c.c.i.i., che avrebbe attribuito al giudice un penetrante potere (pensato nello specifico contesto della pandemia) di riequilibrio coattivo delle prestazioni divenute squilibrate, ed il ruolo centrale attribuito all'esperto, il giudice mantiene una grande importanza in relazione alla concessione delle misure protettive e cautelari che l'imprenditore può richiedere per assicurare il buon esito delle trattative, nonché con riguardo alle autorizzazioni a contrarre finanziamenti prededucibili e a cedere l'azienda libera da debiti pregressi. Con riguardo alle prime in particolare, tale importanza deriva dalla mancata previsione in via legislativa dei presupposti che giustificano la loro conferma, sicché il formante giurisprudenziale sta assumendo un ruolo decisivo nella relativa elaborazione. A differenza di quanto avviene nelle procedure concorsuali di risoluzione negoziale della crisi, nel procedimento di composizione negoziata – privo di ogni elemento di concorsualità – il tribunale, che non è insignito *prima facie* del dovere di esprimersi sulle concrete possibilità di risanamento, può essere tuttavia chiamato a “provvedere” su determinati atti ritenuti funzionali ad esso e, quindi, *ipso facto*, a svolgere un controllo rigoroso sulla fattibilità, sia giuridica che economica, degli accordi o del piano posti alla base del risanamento.

The role of the judge in the negotiated crisis settlement

The coming into effect of the Crisis and Insolvency Code, d.lgs. n. 83 of 17 June 2022, gives an overall picture that, in continuity with traditional insolvency institutions, presents some new elements, which the most important are the new negotiated crisis settlement procedure and the unitary procedure for access to one of the instruments for regulating crisis and insolvency.

In the negotiated settlement of the crisis, despite the elimination of the provision contained in the original art. 15 c.c.i.i., which would have attributed to the judge a notable power (thought in the specific context of the pandemic)

to coercively rebalance the performances that have become unbalanced, and the central role attributed to the expert, the judge maintains considerable importance in relation to the concession of protective and precautionary measures that the entrepreneur can request for ensure the success of the negotiations, in addition to the authorizations to contract pre-deductible loans and to sell the company free from past debts. Regarding the authorizations, their importance derives from the missed prevision of the conditions that justify their confirmation, so the jurisprudence is assuming a decisive role in their elaboration. Unlike what happens in bankruptcy crisis resolution procedures, in the negotiated settlement procedure the court is not nominated to express itself on the concrete possibilities of recovery, nevertheless the court can be called upon to “provide” on certain acts deemed functional to it and, therefore, to carry out a rigorous control on the feasibility, both legal and economic, of the agreements or the plan of restructuring.



L'innovazione delle forme di comunicazione nell'ambito dell'ingegneria forense*

di *Regina Finocchiaro, Samuele Biondi, Franco Bontempi*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Premessa: le basi del Processo Telematico e il quadro normativo di riferimento. – 3. Deposito telematico degli atti processuali. – 4. L'innovazione delle forme di comunicazione. – 5. Il paradigma della comunicazione. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Dal 2014 ad oggi gli obiettivi indicati dall'Unione Europea sono stati perseguiti dal Ministero della Giustizia attraverso un'articolata rete di progetti, genericamente anticipati dalla legge n. 59/97 (cosiddetta Bassanini), dal D.P.R. 445/2000 e dal D.Lgs. 7 marzo 2005 n. 82 Codice dell'Amministrazione Digitale.

Nell'attuale contesto di Industria 4.0, la strategia digitale del Ministero della Giustizia si colloca all'interno del complesso quadro programmatico e normativo dell'UE. Attraverso le leggi delega per la riforma del Processo Civile (Legge n. 206/2021, pubblicata nella GU del 9 dicembre 2022) e per la riforma del Processo Penale (Legge n. 134/2021) è chiaramente iniziata una fase di transizione verso un cambiamento al quale i professionisti, compresi gli Ingegneri, non possono rimanere indifferenti.

In questa parte della transizione, nella quale i decreti legislativi e i decreti di attuazione sono in fase di elaborazione, si può valutare di en-

* Tratto dal volume *Ingegneria forense, crolli, affidabilità strutturale e consolidamento*. Atti del Convegno IF CRASC '23 - 15/17 giugno 2023 a cura di Nicola Augenti e Tomaso Trombetti. Autori: R. Finocchiaro - Dipartimento di Ingegneria e Geologia, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara; S. Biondi - Dipartimento di Ingegneria e Geologia, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara; F. Bontempi - Dipartimento di Ingegneria Strutturale e Geotecnica, Università di Roma "La Sapienza", Roma, sottoposto a triplo referaggio cieco.

trare a far parte in modo attivo, per quanto marginale, nel cambiamento per la salvaguardia degli interessi della professione.

L'attenzione da parte di tutti, in primis da parte del Ministero della Giustizia, va sulla crescente consapevolezza della centralità del dato giudiziario, considerato sia in modo univoco che nella sua condizione aggregata di mega-dati, visto non solo come spazio di deposito delle informazioni, ma come estensione dello spazio di libertà del cittadino in cui egli sviluppa la sua personalità o può subirne pregiudizio.¹

Il modo in cui la Giurisdizione acquisisce il fatto rilevante e lo elabora ai fini della risoluzione delle inconciliabilità e dell'applicazione delle leggi, viene stravolto da una nuova raccolta analitica ed un trattamento del dato giudiziario attraverso strumenti tecnologici; sotto ulteriore profilo, la controllata disponibilità del dato e la sua appropriata conservazione e diffusione costituiscono strumenti di effettiva realizzazione dell'uguaglianza sostanziale dei cittadini anche di fronte alla Giurisdizione, consentendo il superamento delle asimmetrie informative che ne limitano la capacità di interloquire efficacemente con l'Autorità e con i controinteressati, sia nel processo, sia nei rapporti economici e sociali in senso lato.

L'obiettivo dichiarato della riforma, avente come oggetto la digitalizzazione giudiziaria, è la produzione di nuove e più ampie forme di conoscenza, puntando a fornire nuovi requisiti fondamentali per un esercizio sempre più consapevole della Giurisdizione e non limitandosi, pertanto, alla mera dematerializzazione degli atti e dei documenti. Sulla base di questi principi la presente memoria si propone di contestualizzare la richiesta di nuove forme di prova per l'esercizio della professione di Ingegnere all'interno dei tribunali, non solo come periti o consulenti, ma come parte effettiva del sistema del Ministero della Giustizia.

Resta ovviamente, sullo sfondo ed al momento irrisolvibile, il tema dell'effettiva possibilità della comprensione dei differenti livelli di conoscenza: quello giuridico e quello ingegneristico.

2. Premessa: le basi del Processo Telematico e il quadro normativo di riferimento

Il primo atto normativo che ha dato il vero impulso al Processo Telematico è l'art. 4 del D.L. 29 dicembre 2009, n. 193, convertito con

¹ Arcorace A.: Il nuovo processo penale secondo la Riforma Cartabia: codice penale, codice di procedura penale, giustizia riparativa. Key Editore, 2022.

modificazioni nella legge 22 febbraio 2010, n. 24 intitolato “Interventi urgenti in materia di funzionalità del sistema giudiziario”.

Tale norma attribuisce al Ministro della Giustizia, di concerto con il Ministro per la Pubblica Amministrazione e l’Innovazione, il potere regolamentare di individuare le nuove regole tecniche per l’adozione nel processo civile e nel processo penale delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione (art. 4).

Altro corpo normativo cardine è poi il Codice dell’Amministrazione Digitale, cosiddetto C.A.D., ossia il D.Lgs. 7 marzo 2005, n. 82 che non esaurisce il suo ambito di applicazione al mondo della giustizia ma detta regole generali per tutte le amministrazioni pubbliche.

Infatti, oltre ad affermare il diritto dei cittadini all’uso delle tecnologie telematiche per interagire con le pubbliche amministrazioni e sancire l’obbligo della P.A. di usare nuove tecnologie, il CAD innova e disciplina la nozione di documento informatico (già prevista dalla legge cd. Bassanini e in norme penali) agli artt. 20 e ss., della loro sottoscrizione (art. 24), delle varie ipotesi di copie e duplicati informatici di documenti analogici o informatici (23, 23, 23bis), in merito alle quali rinvia a regole tecniche (art. 71) emanate (DPCM 13.11.2014).

Sulla base del citato art. 4 del D.L. 29 dicembre 2009, n. 193 è stato poi emanato il D.M. n. 44/2011 che, a sua volta, ha disciplinato le basi del Processo Telematico, con le successive integrazioni e modifiche del D.M. n. 209/2012 e del D.M. n. 48/2013. Infine, il D.L. 90/2014 ed il D.L. 132/2014 hanno completato la disciplina e fissato in via definitiva le date di avvio del Processo Civile Telematico in primo e secondo grado e nelle procedure esecutive.

3. Deposito telematico degli atti processuali

Con l’introduzione del Processo Telematico Civile (PTC) sono cambiate, almeno a decorrere dal 30.6.2014, anche le modalità di redazione dei provvedimenti telematici.²

Il D.L. 18 ottobre 2012, n. 179, contenente “Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese”, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 19 ottobre 2012, n. 245, convertito, con modificazioni, dall’art. 1, comma 1, L. 17 dicembre 2012, n. 221, ha, all’art. 16-bis “Obbligatorietà del deposito telematico degli atti processuali”, statuito quanto segue:

² Balena G.: Riflessioni minime circa l’obbligatorietà del deposito telematico degli atti e dei documenti, in *Il Giusto Processo Civile*, CEDAM, 2016.

“salvo quanto previsto dal comma 5, a decorrere dal 30 giugno 2014 nei procedimenti civili, contenziosi o di volontaria giurisdizione, innanzi al Tribunale, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite ha luogo esclusivamente con modalità telematiche, nel rispetto della normativa anche regolamentare concernente la sottoscrizione, la trasmissione e la ricezione dei documenti informatici. Allo stesso modo si procede per il deposito degli atti e dei documenti da parte dei soggetti nominati o delegati dall'autorità giudiziaria. Le parti provvedono, con le modalità di cui al presente comma, a depositare gli atti e i documenti provenienti dai soggetti da esse nominati.”

Da tale citazione si deduce che, con l'avvento del Processo Telematico Civile, il deposito degli atti processuali e dei documenti da parte dei difensori delle parti precedentemente costituite e degli altri soggetti esterni, nei giudizi di competenza del Tribunale dovrà avere luogo quasi esclusivamente e obbligatoriamente con modalità telematiche.³

Tuttavia, l'art. 44 del D.L. n. 90/2014 fa riferimento, per i giudizi diversi da quello monitorio, ai soli atti endoprocessuali, con riguardo sia al deposito telematico obbligatorio sia a quello facoltativo. Il deposito degli atti endoprocessuali, provenienti dalle parti costituite o dagli ausiliari del giudice, deve dunque avvenire esclusivamente mediante invio telematico; gli elaborati di consulenza tecnica d'ufficio, facenti parte del contenzioso ordinario, rientrano in questa categoria di atti.⁴

Nello specifico si fa riferimento all'articolo 13 delle vigenti Specifiche Tecniche al D.M. 44 del 2011 del PTC, che indica tassativamente quali sono, ai fini del deposito telematico, i formati consentiti dei documenti informatici; potranno quindi essere oggetto di deposito telematico i documenti informatici che presentano le seguenti estensioni:

³ De Gioia V., Faillaci G.: Il nuovo Codice di procedura civile prima e dopo la riforma. DIKE Giuridica, 2023.

⁴ Novario F.: *Processo civile telematico. Con cenni sul processo amministrativo telematico*. G. Giappi-chelli, 2016, 2^a edizione.

LA FORMA DEGLI ATTI			
Specifiche Tecniche al DM 44 del 2011			
ART. 13 (Formato dei documenti informatici allegati – art. 12 regolamento)			
1. I documenti informatici allegati sono privi di elementi attivi, tra cui macro e campi variabili e sono consentiti sono nei seguenti formati:			
a).pdf	b).rtf	c).txt	
d).jpg	e).gif	f).tiff	g).xml
h).eml purché contenenti file nei formati di cui alle lettere precedenti			
i).msg purché contenenti file nei formati di cui alle lettere da a ad h			
2. È consentito l'utilizzo dei seguenti formati compressi purché contenenti <i>file</i> nei formati previsti al comma precedente:			
a).zip	b).rar	c).arj	
3. Gli allegati possono essere sottoscritti con firma digitale o firma elettronica qualificata; nel caso di formati compressi la firma digitale, se presente, deve essere applicata dopo la compressione.			

Figura 1 – Formato dei documenti informatici allegabili secondo l'attuale normativa

Dai formati esplicitati nel regolamento si evince l'impossibilità di depositare file diversi da testo e immagini, poiché tra le specifiche tecniche non sono incluse estensioni video e audio: in pratica si è immaginata una digitalizzazione ma nell'alveo e nel contesto di un approccio "da macchina da scrivere". Tuttavia i professionisti si sono industriati ricavando soluzioni paragonabili, a tutti gli effetti, a "cavalli di troia" digitali, per depositare ugualmente atti probatori contenenti file audio e video, facendo però molta attenzione ad evitare provvedimenti penalizzanti per l'esercizio della professione in termini di responsabilità e deontologia.

Una delle soluzioni utilizzate è quella di comprimere il contenuto, file audio o video, in uno dei formati consentiti dalle specifiche tecniche del PCT comma 2, cioè le estensioni .rar, .zip, .arj; tuttavia è bene sottolineare come lo stesso articolo 13 delle specifiche tecniche, nel consentire l'utilizzo di file compressi, disponga che all'interno di questi vengano raccolti solo e soltanto i file indicati nel comma 1 dello stesso, tra i quali non devono appunto essere presenti file con estensioni audio e video.

La seconda soluzione tecnicamente possibile consiste nell'allegare al documento .pdf da depositare il file audio o video; i file non consentiti

riescono ad arrivare al mittente attraverso “la scatola” .pdf, nella quale sono contenuti. Bisogna sottolineare come questo escamotage presenti una certa difficoltà, poiché è necessario che il ricevente disponga sempre di un software compatibile (es. Adobe Flash Player) per aprire il file .pdf e accedere al contenuto.

Sebbene possa apparire paradossale, in un’era invasa dall’informaticizzazione è possibilissimo che il Giudice e le altre parti del processo non riescano ad accedere al contenuto multimediale, con le conseguenze che ne derivano; il professionista, convinto di aver depositato una prova, può ritrovarsi con nulla da mostrare o da dimostrare a causa dell’impossibilità, per gli attori, di visualizzare il contenuto dei file.

La giurisprudenza ha affrontato questa forma di aggiramento delle norme: il Tribunale di Roma, con l’ordinanza del 24 gennaio 2015, ha ritenuto che la DGSIA (Direzione Generale dei Sistemi Informativi Automatizzati - Ministero della Giustizia), nel rilasciare i decreti ex art. 35 DM 44/11, sia priva, per legge, del potere di individuare il novero degli atti depositabili telematicamente e la tipologia dei procedimenti nei quali esercitare la facoltà di deposito telematico; in particolare, la DGSIA non avrebbe alcun potere di limitare i depositi telematici solo per alcuni procedimenti e per determinati atti.

La comparsa di costituzione e risposta, depositata telematicamente, deve essere in ogni caso considerata ammissibile, considerato che non è *“prevista da alcuna norma la sanzione processuale di inammissibilità del deposito dell’atto introduttivo o di costituzione in via telematica, e dunque spetta al giudice, sulla base della normativa costituzionale, processuale e telematica, verificare l’idoneità del suddetto deposito al raggiungimento dello scopo cui è deputato”* (cfr. Tribunale di Milano, Ordinanza del 7 ottobre 2014).

Deve, quindi, ritenersi ammissibile il deposito di atti e provvedimenti non espressamente contemplati nel decreto autorizzatorio secondo il principio generale contenuto nell’art. 121 c.p.c. *“per il quale gli atti del processo, per cui la legge non richiede forme determinate, possono essere compiuti nella forma più idonea, al raggiungimento del loro scopo”*.

La metodologia adeguata a garantire l’acquisizione e la conoscenza del mezzo istruttorio audio e video proposto, resta il deposito in cancelleria attraverso supporti come CD, DVD e memorie USB. Successivamente il professionista dovrà aver cura, nel rispetto dei termini assegnati dal Giudice Istruttore o dal codice di procedura civile, di depositare telematicamente, ad esempio, la seconda memoria 183

c.p.c. indicando nella stessa i mezzi di prova di cui intende avvalersi, facendo presente che, essendoci tra gli stessi, file audio e/o video non depositabili telematicamente e dovendo rispettare il contenuto delle specifiche tecniche del PCT, questi verranno depositati su supporto fisico in cancelleria.

Il gruppo di interventi previsti nella riforma Cartabia mira a realizzare la transizione digitale del processo penale e civile, attraverso innovazioni in tema di formazione, deposito, notificazione e comunicazione degli atti⁵; ma soprattutto introduce, oltre che la partecipazione a distanza ad alcuni atti del procedimento o all'udienza, novità in materia di registrazioni audiovisive alle quali per analogia ci si può afferrare per sottolineare l'importanza dei file audio e video nei rapporti tra il Ministero della Giustizia e l'Ingegnere.

Non ci saranno più limiti dimensionali redazionali degli atti processuali, l'atto eventualmente non chiaro e sintetico o che non dovesse rispettare i campi necessari a rendere l'atto *machine readable*, dovrà essere riformulato su invito del Giudice.

4. L'innovazione delle forme di comunicazione

La relazione illustrativa della Riforma Cartabia ha l'ambizione di operare una vera e propria revisione organica del processo⁶, affiancata a modelli di giustizia complementare, assicurando la valorizzazione dei principi di semplicità, concentrazione, effettività della tutela e di ragionevole durata del processo.

Inoltre, si fa riferimento ai requisiti ai quali un documento dovrà corrispondere: autenticità, integrità, leggibilità, reperibilità, interoperabilità previsti dal regolamento eIDAS (2014/910)⁷.

Sulla base di questo rinnovamento del sistema, che interviene sul rapporto tra giurisdizione ordinaria e le forme di giustizia alternativa e complementare, valorizzando gli istituti della mediazione e della negoziazione assistita, si ribadisce l'importanza dell'ausilio di mezzi di

⁵ Occhipinti S.: *Il nuovo interrogatorio video o fono registrato*. in www.altalex.com, 2023.

⁶ Progetto di Ricerca "Modelli Organizzativi e Innovazione Digitale: il Nuovo Ufficio per il Processo per l'Efficienza del Sistema – Giustizia (MOD-UPP)", PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (Asse I, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1), Università Federico II Napoli (Capofila).

⁷ Pucciariello P.: *Obblighi di deposito telematico: tra nuovi formalismi e regole di validità degli atti processuali*. in *Corriere Giuridico*, 2016.

prova audio e ancora di più video per una presentazione quanto più esaustiva dei fatti.

A questo proposito si immagina che l'Ingegnere possa, attraverso la riproduzione visiva combinata tra una rappresentazione cinematica e dinamica 3D con una modellazione FEM e/o FEM-BEM, proporsi di condurre le varie parti del processo al raggiungimento della "situational awareness", cioè alla percezione degli elementi nell'ambiente all'interno di un volume di tempo e spazio, alla comprensione del loro significato e alla proiezione del loro stato.

Attraverso la modellazione FEM, infatti, si è in grado di riprodurre innumerevoli fenomeni fisici mediante una serie di simulazioni al computer che effettuano una riproduzione quanto più fedele possibile della realtà e che, depurata di tutte le incertezze che all'Ingegnere sono ben chiare, può essere di maggiore e migliore fruibilità generale.

L'intero contesto, la struttura o il singolo componente meccanico possono subire sollecitazioni statiche o dinamiche, deformarsi a causa dei carichi o delle variazioni di temperatura, interagire con gas, liquidi, campi magnetici e molto altro, tutto all'interno di un potente ambiente virtuale: in mancanza della registrazione video di un accadimento in tempo reale, è possibile ricostruire in un ambiente virtuale le varie componenti. L'Ingegnere ha dunque la possibilità, nonché il compito fondamentale, di modellare il meccanismo e la fisica stessa che egli intende riprodurre all'interno dell'ambiente FEM, ponendo correttamente vincoli, collegamenti a terra e connessioni tra componenti, effetti esterni quali forze e temperature, e infine scegliendo le giuste dimensioni per la geometria e il passo temporale della simulazione.

Uno degli aspetti più importanti da sottolineare è che nell'analisi FEM, lo spazio e il tempo non sono concetti continui, ma diventano delle successioni di punti, che ad ogni modo riescono nella straordinaria impresa di ricreare eventi circoscrivendoli in orizzonti temporali ben definiti. La modellazione FEM, oltre ad offrire gli strumenti per l'analisi lineare e non lineare della sollecitazione in valori numerici decifrabili solo dall'interno, attraverso la riproduzione di un video che ne mostra le fasi in modo continuativo dà la possibilità di comunicare in modo chiaro ed esaustivo l'andamento di particolari condizioni nel tempo.

Sulla base di tali condizioni, esplicitate in modo chiaro per l'Ingegnere, per il quale il tema della cinematica e quello della dinamica sono, o dovrebbero essere, assolutamente chiari, la rappresentazione standard con un modello, ed una rappresentazione grafica, del tipo FEM permette la comprensione degli argomenti anche a soggetti che non hanno le

conoscenze dell'Ingegnere. Tale rappresentazione, di cui l'Ingegnere si assume la responsabilità, definendone le condizioni di modellazione (geometria, funzioni di forma, legami costitutivi, condizioni di vincolo, condizioni al contorno, etc.), diventa formalmente fruibile ad un pubblico più vasto e può diventare condizione necessaria all'emissione di un giudizio ponderato e, soprattutto, equilibrato.

In molte condizioni non è sempre possibile stabilire un percorso certo ed univoco: immaginiamo ad esempio l'analisi di un fenomeno di cui non siano note, sperimentalmente, le condizioni iniziali, come può il Giudice, o il Giudizio, assumere una decisione che porti alla ricostituzione di tali condizioni iniziali? In un caso del genere, solo la variazione, simulata, di tali condizioni iniziali con lo sviluppo del processo, può condurre a tale giudizio in modo ponderato: ma tale sviluppo deve essere presentato in un modo comprensibile ad un uditorio più ampio di quello dell'Ingegnere Forense.

Tale tematica sarà sviluppata in memoria parallela: in questa sede non deve sfuggire il fatto come siano estremamente delicate, ed estremamente difficili da valutare per il non esperto, il Giudice, le ipotesi base della modellazione FEM.

Allora il contraddittorio tra le differenti figure diventa essenziale.

5. Il paradigma della comunicazione

Possiamo contestualizzare questa forma audio/video di proposta degli atti all'interno di una trasposizione utilizzata in letteratura per definire lo schema generale dei processi comunicativi. Il modello di comunicazione teorizzato da Claude Shannon e Warren Weaver, creato nel 1949 e pubblicato nell'articolo "*La teoria matematica della comunicazione*" venne indicato come la "*madre di tutti i modelli*".

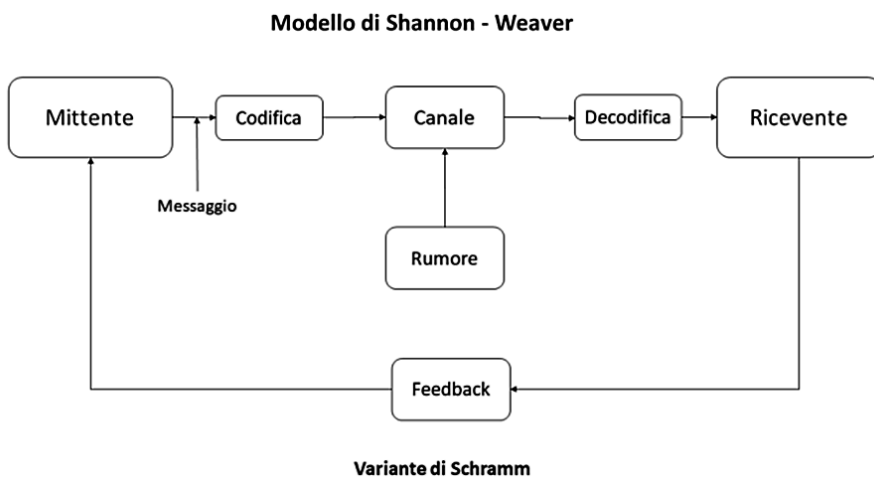


Figura 2 – Modello di comunicazione di Shannon – Weaver con variante di Schramm

L'obiettivo⁸ del modello concepito da Shannon era sviluppare una teoria che rendesse più efficienti i sistemi di comunicazione, partendo dalla struttura degli elementi essenziali da cui questa è formata: sorgente, ricevente, messaggio, canale, codifica e decodifica, includendo il concetto di “rumore”, inteso come “l’interferenza che offusca la percezione del messaggio”.

Il modello fu poi successivamente integrato con diversi contributi, quello riportato nello schema precedente è di Wilbur Schramm; con Schramm la chiusura e l’unilateralità dello schema si trasforma in un *continuum*, fatto di codifica, decodifica e interpretazione ma soprattutto introduce il *feedback* creando un percorso analogo a quello comunicativo ma in direzione opposta.

L’Ingegnere si può identificare con la figura del Mittente, che ha la necessità (data dal compito assegnatogli) di trasmettere un messaggio al Ricevente (Attori Legali e Giuridici), il Messaggio è (video o audio) la riproduzione virtuale di un evento reale.

Generalmente in una comunicazione verbale, il Canale è caratterizzato dall’aria; ma nel nostro caso, essendo il messaggio un video o un audio, saranno gli strumenti digitali.

⁸ Toni A.: *Psicologia della Comunicazione: Tra Informazione, Persuasione e Cambiamento*. LED, 2012.

In altra memoria ci soffermeremo sulla Codifica del Messaggio e delle ipotesi alla sua base e la loro cruciale importanza. Infatti, l'Ingegnere per inviare il Messaggio, che deve essere interpretato e compreso dal Ricevente deve riuscire con non poche difficoltà ad usare un codice (inteso come linguistico ma culturale e/o simbolico) che sia chiaro e di cui siano intellegibili le ipotesi base e i limiti. Se il Mittente acquisisce questa consapevolezza e abilità avrà una maggior coscienza nel comprendere i meccanismi di decodifica dei soggetti a cui si dovrà rivolgere. Infine, la Decodifica del Codice, è il processo che consente al Ricevente di interpretare in modo corretto il messaggio del Mittente tuttavia anche questa operazione risulta tutt'altro che banale nella comunicazione tra Ingegneri con Giudici, Avvocati e altre parti del processo. A rendere ancor più difficoltosa la trasmissione dell'informazione nonché la Decodifica troviamo il Rumore che in questo contesto vale sia in senso fisico (il rumore di fondo in un ambiente) che in senso lato (i pensieri che fluttuano nella testa di chi riceve); ma soprattutto il rumore è la complessità delle ipotesi teoriche che il Mittente (Ingegnere) ha effettuato e che il Ricevente (Giudice) non è sempre in grado di controllare.

6. Conclusioni

In una società dalla cultura marcatamente umanistica, affidiamo principalmente all'abilità di parola la presentazione delle risultanze di un'attività che ha rilevanza e contenuto scientifico.

Alla parola pronunciata affianchiamo spesso e semplicemente la parola scritta.

Per questo si propone di utilizzare all'interno del corpo normativo attuale, forme di riproduzione e simulazione degli eventi, le quali ci permetteranno di fornire prove nuove e di natura diversa, agevolando il raggiungimento della verità di fondo che governa il giudizio e ne caratterizza l'esito: tutto ciò invocando i principi di libertà delle forme, di sinteticità e chiarezza formulati dal nuovo articolo 121 c.p.c. degli atti del processo.

ABSTRACT

Nell'Ingegneria Forense l'Ingegnere viene chiamato ad assumere il ruolo di figura necessaria per la risoluzione di particolari problemi tecnici. L'ausilio del professionista, per la definizione delle caratteristiche di una situazione involuta, viene richiesto dalle varie parti del processo sotto aspetti diversi, sia in ambito penale che civile.

Nella presente memoria si intende sviluppare un percorso nella prassi documentale attraverso il confronto con la normativa, soffermandosi sulla validazione e il deposito della documentazione, concentrando l'attenzione sui relativi formati digitali ammessi.

La normativa, soprattutto col nuovo processo telematico, prevede l'ammissibilità dei materiali consegnati esclusivamente in determinati formati che ad oggi possono risultare limitanti per una piena spiegazione dell'accaduto: si propone dunque di integrare nuovi formati, offrendo contemporaneamente una chiave di lettura attraverso l'applicazione su casi reali. Nel complesso mondo giuridico-tecnico in cui operiamo, figure estremamente specializzate nel loro sapere convivono interfacciandosi attraverso metodologie e linguaggi differenti.

Si rende quindi necessaria una proposta di integrazione digitale, come mezzo ausiliario ed innovativo, per lo sviluppo di una comunicazione più chiara ed efficace. In accordo con la Riforma Cartabia, l'obiettivo comune è quello di sfruttare appieno le nuove espressioni della tecnologia, riuscendo a rappresentare estensivamente in forma concreta: azioni, eventi, immagini in movimento, suoni e molto altro.

In the Forensic Engineering, the Engineer figure (as both Court-Appointed Engineer and Party-Appointed Expert) is appointed to assume the role of "scientific" figure necessary for resolution of, particular and complex, technical problems. Engineer professional support is needed to different process stakeholders to define a legal situation in both a civil and penal procedure.

In this paper, we intend to develop and to out-line a particular aspect of the procedure: the typical path in documental practice through the comparison with the legislation, focusing on documents production and validation and paying attention on digital formats allowed by the Code.

The innovative Italian Contest will be analysed for its actual changing.

The Italian Laws, according to the innovative telematics civil procedure (the so-called PCT Process Civil Telematics), permits to deposit a limited number of document formats.

Besides, in penal procedure, it is not present due to no telematics modality of deposit: despite this, Engineer practice and Court knowledge background normally lead to limit the number of formats in penal procedure too. These facts limit the possibility of a full understanding of the matter.

In this paper how to integrate new formats will be discussed by means of a real case example. In the complex legal-technical world in which we have to operate, extremely specialized figures coexist with generally different knowledge substrate (Socio-Humanistic Sciences for Lawyers and Court, Physical-Mathematical Sciences for Engineers and Technical Experts). So different methodologies and languages, i.e., different Cultures, have to interface. A proposal for digital integration is therefore necessary, as auxiliary and innovative supporting effort, in order to develop clearer and more efficient communication standard. The recent Process Reform (the so-called Cartabia Reform) tends to an innovative goal: to mix new technological know-how. So, actions, events, moving images, sounds, numerical results have to be correctly presented and correctly understood.

This article focuses on the burden of proof, i.e. to ensure that legal decisions are made based on facts rather than conjecture and the innovations proposed in this regard in the field of forensic structural engineering. It also introduces an overview of key legal concepts the system of governance and the general law-making process.

Sul linguaggio dell'ingegneria strutturale forense*

di Regina Finocchiaro, Samuele Biondi, Franco Bontempi

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Consapevolezza Situazionale. – 3. Approccio al progetto e alle strutture. – 4. Procedimenti e ruoli nel caso forense. – 5. Caso studio. – 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Lo strumento della Consulenza Tecnica viene utilizzato dalla Giurisdizione per comprendere i contenuti tecnico scientifici di un evento di Ingegneria Forense e riuscire quindi ad esprimere un giudizio compiuto e coerente.

Alla base di qualsiasi Consulenza Tecnica vi è uno studio da parte dell'Ingegnere che spazia dalle nozioni meramente scientifiche ai quadri normativi e che permette di inquadrare in modo tecnicamente e scientificamente corretto le cause e gli effetti che il fatto analizzato contengono; cause ed effetti generalmente figlie di un progetto che ha portato alla realizzazione di una certa opera.

Ma avere una profonda e corretta conoscenza e comprensione delle basi del progetto non è cosa banale; il problema si complica infatti ancor di più quando la padronanza degli argomenti diventa parte di un processo di analisi delle prestazioni. Il progetto, insieme all'evento negativo che lo mette sotto i riflettori, diventa protagonista sotto forma di mezzo di prova di una scena giudiziaria con i suoi Attori. È importante sottolineare come il mezzo di prova rimanga il medesimo nei diversi

* Tratto dal volume *Ingegneria forense, crolli, affidabilità strutturale e consolidamento*. Atti del Convegno IF CRASC '23 - 15/17 giugno 2023 a cura di Nicola Augenti e Tomaso Trombetti. Autori: R. Finocchiaro - Dipartimento di Ingegneria e Geologia, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara; S. Biondi - Dipartimento di Ingegneria e Geologia, Università degli Studi "G. d'Annunzio" di Chieti-Pescara; F. Bontempi - Dipartimento di Ingegneria Strutturale e Geotecnica, Università di Roma "La Sapienza", Roma, sottoposto a triplo referaggio cieco.

contesti giuridici e quanto sia complesso gestirlo per l'Ingegnere, chiamato ad "anatomizzare" e spiegare condizioni soggette ad un elevato grado di ambiguità ed incertezza. Tratteremo il tema della consapevolezza situazionale come strumento di connessione intima per decifrare parte del rapporto tra Ingegnere e Giudice.¹

2. Consapevolezza Situazionale²

Bisogna condurre l'Ingegnere alla "situational awareness" o "consapevolezza situazionale", cioè alla percezione degli elementi nell'ambiente all'interno di un volume di tempo e spazio, alla comprensione del loro significato e alla proiezione del loro stato.

La consapevolezza situazionale è un principio chiave nell'ambito della gestione e comprensione degli eventi; è fondamentale diventare consapevoli delle figure, degli oggetti e delle azioni che interagiscono tra di loro, contestualizzandoli in termini di luogo e di tempo. Azzardiamo una similitudine tra il ruolo dell'Ingegnere Forense in un caso assegnatogli ed il campo di battaglia: il manuale sul campo dell'esercito degli Stati Uniti definisce la consapevolezza situazionale come "conoscenza e comprensione della situazione attuale che promuove una valutazione tempestiva, pertinente e accurata delle operazioni amiche, nemiche e di altro tipo all'interno dello spazio di battaglia al fine di facilitare il processo decisionale".

Questa definizione si focalizza sulle operazioni svolte da qualsiasi parte coinvolta; ne possiamo dedurre come la misura di una consapevolezza situazionale, insieme alla padronanza del proprio sapere e del proprio operato, sia fondamentale per esercitare al meglio la professione, quella dell'Ingegnere Perito Forense in rapporto con il Giudice, nella fattispecie.

L'Homeland Security Act del 2002, invece, definisce la consapevolezza situazionale come "informazioni raccolte da una varietà di fonti che, se comunicate ai responsabili delle emergenze e ai responsabili delle decisioni, possono costituire la base per il processo decisionale sulla gestione degli incidenti" sottolineando l'importanza delle infor-

¹ Mistretta P. S.: *Ingegneria Forense: procedure, metodi e guida pratica per l'espletamento dei più frequenti incarichi in ambito civile e penale*. Dario Flaccovio Editore, 2020.

² Mica R. E., Daniel J. G.: *Situation Awareness Analysis and Measurement*. Routledge; 1° edizione, 2000.

mazioni raccolte e il fine ultimo per cui vengono utilizzate, che quello di comunicarle “ai responsabili”: nel caso dell’Ingegnere Forense al Giudice, e di conseguenza alle altre Parti.

Analizzando queste definizioni deduciamo come la consapevolezza situazionale diventi una condizione iniziale ed essenziale per il processo decisionale, come mostrato in Figura 1. In un contesto di Ingegneria Forense le nozioni, l’intuizione e l’esperienza dell’Ingegnere sono al servizio del Giudice. Lo schema riportato in Figura 1. descrive nel suo insieme la composizione globale della consapevolezza situazionale, data dalla somma delle varie consapevolezze situazionali, che porta alla comprensione ed infine all’analisi e al giudizio che deve essere ponderato ed univoco.

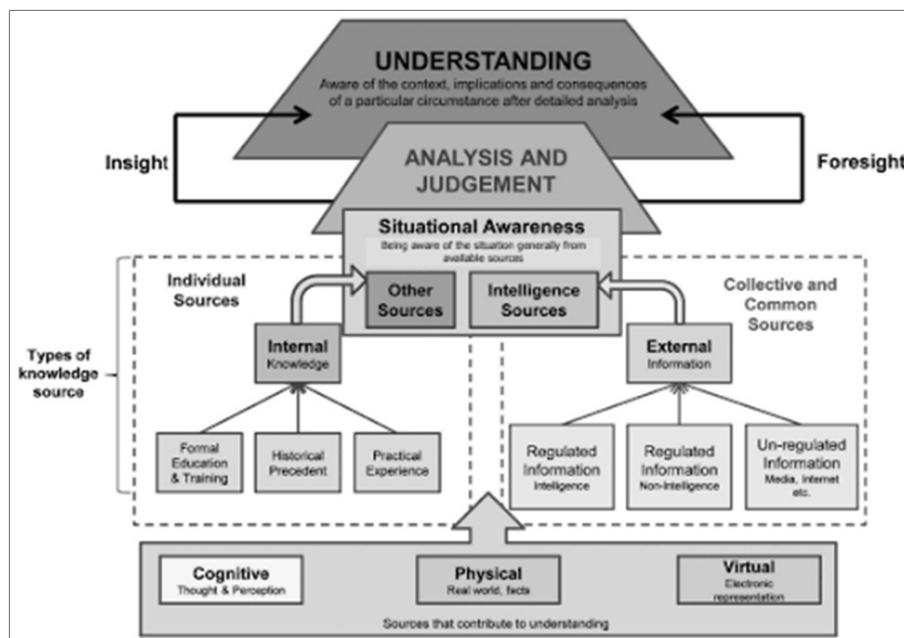


Figura 1 – Schema globale di consapevolezza situazionale

3. Approccio al progetto e alle strutture

Mettendo temporaneamente da parte l’insieme dei fattori di influenza esterni per creare un dominio iniziale del caso è necessario iniziare

pensando prima di tutto a come deve essere descritta una struttura³. Gran parte dei concetti sono stati studiati in fase di crescita e formazione del professionista e successivamente applicati, ma è fondamentale stabilire ed assegnare loro un ordine. Immaginando di portare con sé un blocco di appunti, su una struttura si andranno a controllare, in maniera ordinata, i vari aspetti che la compongono. La descrizione della struttura sicuramente considera, per primi, gli aspetti di dettaglio come la composizione geometrica delle varie sezioni, gli spessori delle aree, l'inerzia, etc.

Si passa poi a un livello superiore nel quale, ad esempio, bisogna indicare come è disposto l'asse della trave, indicare l'asse della struttura, la presenza o meno di curvature, nonché l'eventuale presenza di parti differenti nelle sottostrutture (ad esempio, controventi), cioè ricercare degli aspetti geometrici un po' più elevati. Nei due livelli appena descritti della scomposizione iniziale rientra anche il dettaglio della totalità dei materiali utilizzati.

Tuttavia l'aspetto più nobile e importante, dal punto di vista logico, che caratterizza veramente la struttura è il modo in cui le varie parti sono connesse tra di loro: ciò permette di definire il percorso di carico (load paths) ovvero è possibile visualizzare come il carico dal punto di vista di applicazione finisce alle fondazioni.

Tutto ciò è particolarmente delicato in una struttura esistente che abbia subito un crollo o un danno: le connessioni sono spesso solo deducibili non riscontrabili.

³ Bontempi F.: *Ingegneria forense in campo strutturale. Concetti, metodi, strumenti*. Dario Flaccovio Editore, 2017.

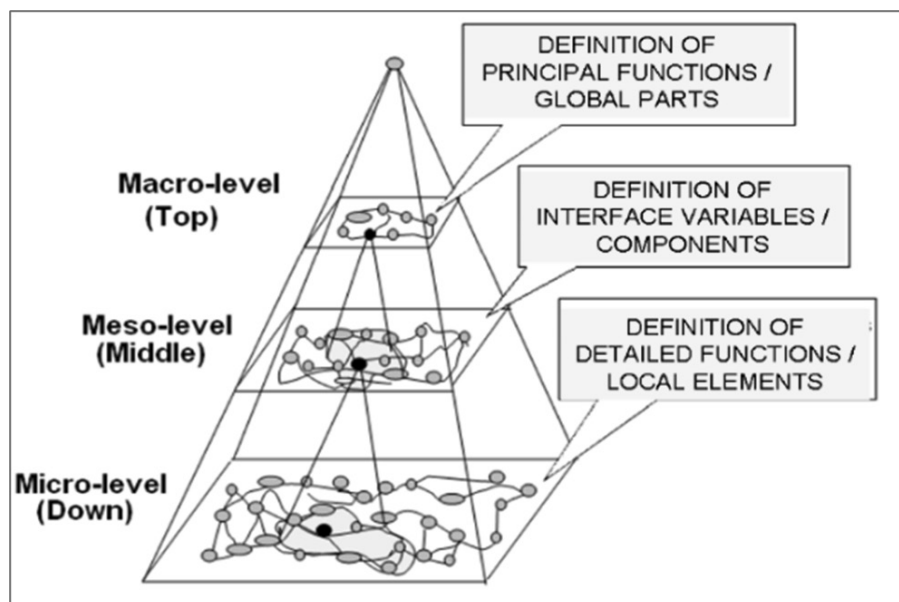


Figura 2 – Sistema strutturale: sistema teorico di scomposizione a differenti livelli (macro- meso- micro)

Lo schema e la classificazione di questi tre livelli è alla base dell'analisi di una struttura esistente, nonché dell'eventuale nuova progettazione della struttura stessa.

Schematicamente i tre livelli possono essere così declinati: è presente un Micro-livello, che riguarda il dimensionamento delle singole sezioni (sizing); un Meso-livello leggermente più articolato, di ottimizzazione in fase di progettazione e definizione della forma della struttura; infine un Macro-livello che contiene la connessione delle parti in termini topologici.

Dietro la struttura c'è l'idea che sia composta da elementi organizzati in forma gerarchica. Una struttura, in generale, è intesa come sistema con le sue scomposizioni fino alla definizione delle parti elementari. Se ci si basa su questa scomposizione e si assume come assoluto il concetto di gerarchia è vero che, in certe situazioni, il collasso di un elemento "piccolo", in posizione delicata può propagare la sua azione verso l'alto, provocando il collasso complessivo ove lo schema statico non fosse robusto. Chiaramente il collasso di una struttura a causa del cedimento di un bullone è un caso limite non un caso generale. Però è anche vero

che ci sono delle situazioni in cui piccole parti della struttura, anche secondarie, possono incidere notevolmente sull'integrità. Quindi è essenziale, quando si analizza una struttura per valutarne gli aspetti di sicurezza oppure anche quando se ne progetta una nuova, avere chiare le varie parti d'insieme nelle sue scomposizioni. Bisogna avere perfettamente chiari posizione, funzione, possibile "failure" di ogni elemento e le loro conseguenze sulla struttura.

4. Procedimenti e ruoli nel caso forense

Nel caso dell'Ingegneria Forense non ci dobbiamo soffermare sui concetti della forward analysis⁴, che riguardano gli aspetti della mera progettazione ingegneristica, ma dobbiamo porre attenzione a uno dei suoi procedimenti chiave: quello della back analysis o analysis reverse.

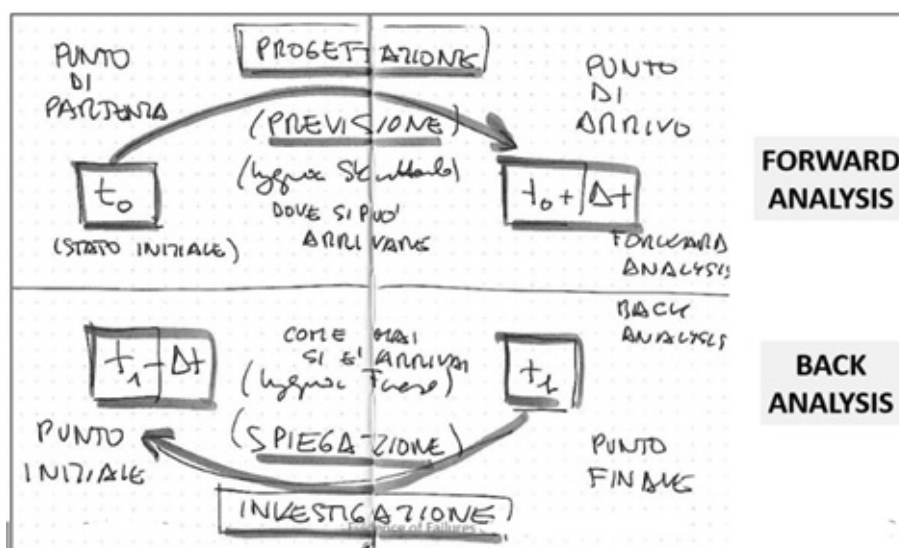


Figura 3 – Connessione tempo-funzionale dell'Ingegneria Strutturale (Progettazione) e dell'Ingegneria Forense (Investigazione)

⁴ Bontempi F.: *Ingegneria forense strutturale. Basi del progetto e ricostruzione dei crolli*. IF CRASC'15, III Convegno di Ingegneria Forense, IV Convegno su crolli, Affidabilità strutturale, Consolidamento, Sapienza Università di Roma, 14-16 Maggio 2015.

Attraverso questo procedimento l'Ingegnere va alla ricerca, con un'elaborazione a ritroso, delle criticità della struttura, fino a risalire alla fase progettuale, in modo da ricostruire le cause dell'evento di fallimento. L'Ingegnere passa così dal consueto ruolo di progettista, che utilizza un processo di studio ai fini della realizzazione di un'opera, al ruolo di investigatore, il quale attraverso il procedimento della back analysis studia il costruito oggetto di indagine, per ricostruire l'iter del fallimento, andando a ricercare lo snodo causale scatenante e presentarlo sotto il profilo di responsabilità al Giudice.

Indagare sulla sola causa scatenante senza ricercare i vizi intrinseci del progetto può portare ad un travisamento della ricostruzione del nesso eziologico, rischiando di trasformare, in sede giudiziaria, l'indagine stessa in un insuccesso.⁵

Tale procedura appare consolidata ma nella presente memoria si fa riferimento ad un caso reale in cui la back analysis è anche forward analysis a ricostruire le condizioni iniziali: in questo contesto si forma un vero e proprio cortocircuito che rende la situazione irrisolvibile.

5. Caso studio

Il sistema strutturale è un sistema complesso composto da una serie di aspetti che ne caratterizzano l'identità e la natura. Lo sforzo necessario richiesto per affrontare questi sistemi, singolarmente e nella somma delle parti, non solo rende estremamente elaborate la progettazione e l'analisi strutturale, ma, con l'aggravio di condizioni soggette ad un elevato grado di ambiguità ed incertezza, può non essere sufficiente alla ricostruzione delle situazioni iniziali a valle di un fallimento⁶. A questo proposito si discute un caso particolare, presentatosi agli Autori nell'ambito di una procedura giudiziaria.

Immaginiamo di avere a che fare con un edificio, semplice e di normale uso residenziale, che sia stato progettato in assenza di normativa sismica e che ad un dato momento, che assumeremo "iniziale" t_0 pur non essendolo, magari a valle di una variazione normativa, debba essere adeguato sismicamente in quanto la sua capacità teorica, $C(t_0)$, risulta nettamente inferiore alla domanda teorica, $D(t_0)$, prevista dalla normati-

⁵ Augenti N.: *Ingegneria Forense: Indagini sui crolli e grandi dissesti*. HOEPLI, 2021.

⁶ Stella F.: *Leggi scientifiche e spiegazione causale nel diritto penale*. Giuffrè Editore, 2000.

va ora vigente (sia allo Stato Limite del Danno che allo Stato Limite di Salvaguardia della Vita) come schematizzato in (1).

$$C(t_0) \ll D(t_0) \quad (1)$$

Viene quindi conferito un incarico per la corrente progettazione dell'adeguamento, un Ingegnere opera la fase di cui alla (2), cioè partendo da un tempo di vita della struttura in condizioni di esercizio e sicurezza non più accettabili, t_0 , redige un progetto che deve condurre, in un tempo successivo, $t_0 + \Delta t_0$, ad ottenere un edificio adeguato alle nuove funzioni ed ai nuovi livelli di sicurezza richiesti.

$$t_0 \xrightarrow{\text{progettazione}} t_0 + \Delta t_0 \quad (2)$$

Per fare ciò l'Ingegnere Progettista opera, come tipicamente previsto dalla normativa vigente, la qualificazione dei materiali allo stato attuale, al suo stato "iniziale" t_0 , ma ovviamente non analizza la risposta reale della struttura a tale stato iniziale, non studia sperimentalmente la sua capacità ma ne definisce un valore teorico, $C(t_0)$, perché ritiene che questa debba essere, superata da una capacità obiettivo che è il vero obiettivo $C(t_0 + \Delta t_0)^*$ del progetto.

$$C(t_0 + \Delta t_0)^* \geq D(t_0) \gg C(t_0) \quad (3)$$

Quindi si può immaginare che l'Ingegnere Progettista abbia una conoscenza iniziale della struttura $LC(t_0) = \mathcal{F}(LC_m(t_0)) \neq \mathcal{F}(LC_m(t_0); LC_s(t_0))$ che sia funzione della conoscenza dei materiali, $LC_m(t_0)$, ma che non sia funzione della conoscenza della struttura stessa, $LC_s(t_0)$. La progettazione prosegue quindi in un alveo ben definito e standardizzato: validazione, appalto, esecuzione. Ma eseguiti parzialmente i lavori stessi si arriva ad un contenzioso tra la Stazione Appaltante e la Stazione Appaltatrice: contenzioso con interruzione dei lavori e giudizio per la quantificazione del danno.

Nella condizione attuale, t_1 , la Stazione Appaltante ritiene che i lavori siano stati realizzati in modo inadeguato e, soprattutto, con un danno

alla struttura originale: la struttura mostra quindi una diversa capacità, $C(t_1)$, rispetto all'iniziale, $C(t_0)$, che pure era insufficiente.

$$\begin{aligned} C(t_1) &\neq C(t_0) \\ C(t_1) &< C(t_0 + \Delta t_0)^* \geq D(t_0) \gg C(t_0) \end{aligned} \quad (4)$$

A questo punto viene, dal Giudice, incaricato un Consulente Tecnico d'Ufficio per dirimere la questione è cioè, ad esempio, per valutare se la semplice rimozione delle opere realizzate in modo non a regola d'arte possa riportare il bene alla sua condizione iniziale, senza danni, e quindi possa chiudere il contenzioso tra le Parti.

Il C.T.U. può fare un rilievo accurato dello stato dei luoghi, Figura 4., può sviluppare un'adeguata indagine sperimentale sulla qualità dei materiali posti in opera per l'adeguamento, può effettuare un'adeguata indagine sulla risposta dinamica e nel dominio delle frequenze dell'edificio, insomma può definire la capacità reale allo stato attuale $C_R(t_1)$ con i lavori mal realizzati, che possono aver portato ad un danneggiamento della struttura e confermare quindi l'ipotesi della Stazione Appaltante: $C_R(t_1) < C(t_0 + \Delta t_0)^* \geq D(t_0) \gg C(t_0)$.

Allora, tipicamente, il Giudice si rivolge al C.T.U. chiedendogli, per decidere sul danno, comminare la giusta sanzione o stabilire eventualmente le condizioni di ristoro transattivo, di investigare su quali fossero le condizioni reali della struttura all'avvio dei lavori⁷, $C_R(t_0)$, per proporre una procedura per la loro ricostituzione visto che di danno e non crollo si tratta.

⁷ Fiorani E.: Teoria e applicazione dell'ingegneria legale. Pitagora Editrice Bologna, 2009.



Figura 4 – Immagine laser-scanner di un edificio oggetto di un complesso intervento di adeguamento sismico

Insomma il Giudice può chiedere l'attività (5) ma soprattutto può chiedere di mettere in campo una progettazione che, rimuovendo le opere realizzate in modo non adeguato (6), possa permettere il raggiungimento di una nuova capacità obiettivo, $C(t_1 + \Delta t_1)^*$, che sia equivalente a quella che aveva l'edificio al netto del danneggiamento provocato dai lavori, $C_R(t_0)$, e che non necessariamente coincida con quella teorica dello stato ante-operam, $C(t_0)$.

$$t_1 \xrightarrow{\text{investigazione}} t_1 - \Delta t_1 = t_0 + \Delta t_0 \quad (5)$$

$$t_1 \xrightarrow{\text{progettazione}} t_1 + \Delta t_1 \quad (6)$$

$$\begin{aligned}
 (7) \quad & C(t_1 + \Delta t_1)^* < C(t_0 + \Delta t_0)^* \geq D(t_0) \gg C(t_0) \\
 & \Downarrow \\
 & C(t_1 + \Delta t_1)^* = C_R(t_0) \neq C(t_0)
 \end{aligned}$$

In pratica il Giudice può immaginare di conferire l'incarico (6) per raggiungere l'obiettivo (7) e cioè "semplicemente" ottenere che sia $C(t_0)$ ma stante il livello di conoscenza iniziale della struttura, $LC(t_0) = \mathcal{F}(LC_m(t_0)) \neq \mathcal{F}(LC_m(t_0); LC_s(t_0))$, il Giudice può ottenere al massimo che si raggiunga la condizione (8), in cui il risultato massimo sia una ragionevole approssimazione $C(t_1 + \Delta t_1)^* \cong C_R(t_0)$.

$$\begin{aligned}
 & \left\{ C(t_1 + \Delta t_1)^* < C(t_0 + \Delta t_0)^* \geq D(t_0) \gg C(t_0) \right\} \\
 & \left\{ LC(t_0) = \mathcal{F}(LC_m(t_0)) \neq \mathcal{F}(LC_m(t_0); LC_s(t_0)) \right\} \quad (8) \\
 & \quad \quad \quad \vdots \\
 & C(t_1 + \Delta t_1)^* \cong C_R(t_0) \neq C(t_0)
 \end{aligned}$$

Può il Giudice accontentarsi di tale esito e statuire, ad esempio, una transazione tra le Parti?

6. Conclusioni

Si evince come in determinate circostanze la comprensione situazionale per essere tale debba accettare l'irrealizzabilità di alcune richieste; il Giudice deve considerare oggettivamente non raggiungibile un livello completo di chiarezza, indipendentemente dal contributo dell'Ingegnere Forense. Nel caso studio riportato si riscontra infatti una difficoltà nel comprendere le fasi di un progetto ma soprattutto, si registra l'inconsapevolezza dell'impossibilità di riportare un caso alle condizioni iniziali da parte di colui che deve prendere la decisione e questo perché, legittimamente, le reali condizioni iniziali non sono state preliminarmente definite⁸.

La richiesta del Giudice diventa quella che tra gli avvocati viene identificata con l'espressione latina *probatio diabolica*, "prova del dia-

⁸ D'Orazio M., Zampini G., Maracchini G.: *Ingegneria forense per le costruzioni*. Maggioli Editore, 2022.

volo”, intesa come l’impossibilità di dimostrare che il diavolo esiste. Per quanto, dunque, sia estremamente lecita la richiesta di conoscere una situazione reale, e non progettuale, al tempo zero, per avere una chiara comprensione dell’evoluzione degli eventi, in eventi già accaduti e completamente esauriti, ci si può ritrovare, come in questo caso, nell’impossibilità di riprodurre le condizioni iniziali: questo anche nel caso, apparentemente meno complesso, di una struttura danneggiata e non crollata.

ABSTRACT

All'Ingegnere appare sicuramente necessario considerare la costruzione, di qualsiasi tipo essa sia, come un insieme gerarchico e organizzato. In un contesto giuridico però, la descrizione meramente tecnica dello stato dei fatti, associata all'applicazione minuziosa della teoria e delle differenti normative, non sempre aiuta a delineare un netto confine tra giusto e sbagliato. Questa memoria illustrerà parte del procedimento che sostanzia le valutazioni dell'Ingegneria Forense, soffermandosi sul rapporto con gli attori legali e giuridici nelle comuni difficoltà di contesto e introducendo l'affascinante campo di studio della "situational awareness".

Analizzare le tecniche per prendere piena coscienza del contesto consentirà di creare delle linee di connessione comunicativa consolidate che, attraverso schemi e mappe concettuali, si pongono l'obiettivo di illustrare una logica quanto più universalmente condivisibile.

È importante offrire al Giudice le chiavi per accedere al pensiero dell'Ingegnere, trasformando la consulenza ingegneristica in un ingranaggio perfettamente integrato nella macchina della Giustizia.

Dove i tecnicismi incontrano gli orizzonti della sensibilità umana e vengono ampliati in una visione comune dei fatti, nasce un punto di unione da cui partono le linee di uno schema basato sulla logica per la comprensione e la giusta risoluzione dei casi, che però può essere non sempre possibile.

If a structural problem has to be evaluated, it certainly appears necessary for an Engineer to consider the building, of whatever type, as a hierarchical and organized system. However, in a Legal context, the purely technical description of state of facts, associated with the meticulous application of the theory and the different Codes, does not always help to outline a clear boundary between right and wrong, between safety and failure. This paper will illustrate a part of the legal procedure that substantiates the evaluations of Forensic Engineering, focusing on the relationship between Legal and Court Actors in the common difficulties of the context. Finally, the scope is to introduce the "situational awareness" approach. Analyzing the representation techniques of the real context will allow creating of consolidated lines of communication between different actors. These communication lines, through conceptual diagrams and maps, aim to illustrate a logic that is as universally shareable as possible. It is important to offer to the Court keys to access the Engineer's approach, to transform Engineering Report into a perfectly integrated cog in the Justice machine. When the Engineering technicalities, languages or approaches meet the horizons of social sensitivity and a common vision of the facts is

expanded, a union point arises from which logical scheme lines depart in order to obtain correct understanding and right solutions. However, we have to take into account that may not be always possible to obtain that.

Rumore e contenzioso legale: applicazioni e limiti della nuova UNI/TS 11844

di *Samantha Di Loreto, Sergio Montelpare, Fabio Serpilli, Valter Lori*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Rumore intrusivo e signal detection theory. – 3. La misura e la scelta dei campioni. – 4. Analisi dei risultati. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Il suono che viene percepito come disturbo può essere descritto utilizzando una combinazione di parametri oggettivi e soggettivi. I parametri oggettivi sono definiti dalla fisica del suono e della propagazione e includono caratteristiche come l'intensità, la frequenza, la durata e la direzionalità del suono. I parametri soggettivi, d'altra parte, sono definiti dalla psicoacustica e includono fattori come l'età, il sesso, la personalità, le aspettative e le esperienze individuali dell'ascoltatore.

Tuttavia, la relazione tra questi parametri oggettivi e soggettivi è complessa e dipende da molti fattori, tra cui la percezione dell'ascoltatore, il contesto in cui il suono si verifica e le condizioni ambientali. Ad esempio, lo stesso suono può essere percepito in modo diverso da persone diverse, a seconda delle loro esperienze, dei loro stati d'animo e delle loro aspettative. Pertanto, per valutare l'impatto di un suono sulla percezione dell'ascoltatore, è necessario considerare sia i parametri oggettivi che quelli soggettivi e la loro interazione complessa.

Il paesaggio sonoro si riferisce all'insieme dei suoni presenti in un determinato ambiente o area geografica. L'intrusività del suono, invece, si riferisce alla percezione soggettiva di un suono come fastidioso, perturbante o dannoso. Questa percezione può essere influenzata dalla composizione del paesaggio sonoro, ovvero dal tipo, dalla quantità e dalla qualità dei suoni presenti. Ad esempio, un suono che in una determinata area è considerato piacevole e integrato nel paesaggio sonoro, potrebbe essere percepito come fastidioso o intrusivo in un altro con-

testo, se non si integra bene con gli altri suoni presenti. In generale, un paesaggio sonoro sano e armonioso dovrebbe prevedere una giusta distribuzione dei suoni, in modo da evitare che alcuni di essi siano considerati intrusivi e perturbanti.

I temi dell'acustica si possono inquadrare secondo le categorie definite nel Diritto, nelle quali si configurano casi e comportamenti, tenendo conto che il fenomeno rumore è ben descritto dalle leggi della fisica che ne definiscono la propagazione in termini di generazione, trasmissione e ricezione, nei vari contesti acustici di riferimento¹.

I disturbi da rumore sono fra i casi più comuni e riguardano liti spesso nate in ambito di vicinato. Quali possono essere? Rumori derivanti da animali domestici, da impianti condominiali o privati (caldaie o impianti di condizionamento), da attività antropiche, da apparecchi radio-televisivi tenuti a un volume eccessivamente alto o rumori generati dall'attività di esercizi commerciali come bar, ristoranti o discoteche, specialmente nelle ore serali e notturne.

A questi citati casi è possibile aggiungere, pur nella consapevolezza di non poter produrre un elenco esaustivo, anche il rumore prodotto dalle differenti infrastrutture di trasporto ed il rumore da attività produttive, nel caso in cui un'azienda operi nelle vicinanze di abitazioni private (frequenti i casi di aziende manifatturiere).

Cosa dice la giurisprudenza in questi casi? Per meglio comprendere il contesto italiano è utile soffermarsi su quest'ultima tipologia dato che mostra, in tutta chiarezza, il problema di come si può essere un soggetto ottemperante alle prescrizioni in materia di inquinamento acustico e, contemporaneamente, passibile di condanna per disturbo da rumore ai sensi del Codice civile, Penale e della giurisprudenza.

Nel panorama italiano, il problema della salvaguardia dagli effetti del rumore ha subito un avanzamento importante dopo l'entrata in vigore della legge quadro sull'inquinamento acustico, L. 447/1995².

Nell'ampio quadro della giurisprudenza, il rumore è normato da discipline diverse ed è assoggettato ad accertamenti tecnici aventi diverse finalità.

¹ Caporello P., Luzzi S., *Rumore Intrusivo. Inquinamento acustico e disturbo da rumore nel contenzioso*, ETS, Pisa 2022

² Legge 26 ottobre 1995, n. 447 Legge quadro sull'inquinamento acustico.

In ambito amministrativo, il riferimento è la già citata L. 447/1995 e i decreti DPCM 14/11/1997³, D.M. Ambiente 16/03/1998⁴, D.Lgs. 42/2017⁵.

Nel diritto civile, dove si rileva il maggior numero di contenziosi riguardanti la tollerabilità il riferimento principale è l'art. 844 del Codice civile, che tratta della normale tollerabilità delle immissioni, a cui si è aggiunto l'art. 6 ter del DL 208/2008, recante "Misure straordinarie in materia di risorse idriche e di protezione dell'ambiente", convertito con modificazioni dalla Legge 13/2009.

Infine, nell'ambito penale, il riferimento principale è l'art. 659 del Codice penale, specificatamente rivolto alla tutela del disturbo della quiete pubblica.

Oltre ed al contorno dell'impianto legislativo è presente un corposo sistema di norme tecniche, finalizzate sia alla normazione delle metodologie di misura e di valutazione del rumore in ambiti specifici, sia alla definizione e al calcolo di parametri significativi.

2. Rumore intrusivo e signal detection theory

La nuova specifica tecnica UNI/TS 11844⁶ definisce la procedura di misura e i parametri di valutazione dei livelli sonori generati da una o più sorgenti specifiche in un determinato contesto, ai fini di una valutazione oggettiva e quantitativa del disturbo associato a una o più specifiche sorgenti di rumore.

Quando queste ultime risultano distinguibili all'interno del contesto ambientale in cui si trovano, si parla di rumore intrusivo⁷.

L'intrusività di una immissione sonora S in un contesto acustico caratterizzato da un preesistente rumore N è caratterizzabile in termini di rapporto segnale/rumore (Signal Noise to Ratio, SNR).

³ DPCM 14/11/1997, valori limite delle sorgenti sonore.

⁴ D.M. 16/3/1998, tecniche di rilevamento e misurazione dell'inquinamento acustico.

⁵ DECRETO LEGISLATIVO 17 febbraio 2017, n. 42 Disposizioni in materia di armonizzazione della normativa nazionale in materia di inquinamento acustico, a norma dell'articolo 19, comma 2, lettere a), b), c), d), e), f) e h) della legge 30 ottobre 2014, n. 161. (17G00055) (GU Serie Generale n.79 del 4-4-2017).

⁶ UNI/TS 11844 "Procedure per la misurazione e l'analisi del rumore intrusivo", 2022.

⁷ S. Fidell, S. teffeteller, Scaling the annoyance of intrusive sounds, J. Sound and Vibrations, 78(2), 291-298, 1981.

L'immissione sonora S è ritenuta intrusiva allorché risulti distinguibile rispetto al rumore N .

L'apparato uditivo umano è schematizzabile in un sistema di filtri passa-banda per cui l'ascoltatore percepisce il segnale di uscita del sistema di filtri con un contributo predominante dal filtro ove si riscontra il più elevato rapporto segnale/rumore mascherante.

La teoria della rilevazione del segnale (Signal Detection Theory, SDT) è un quadro teorico utilizzato per analizzare e comprendere il processo decisionale in presenza di incertezza o rumore. Essa ha origine nel campo della psicologia, ma è stata ampiamente applicata in varie discipline, tra cui neuroscienze, economia ed ingegneria.

L'obiettivo principale della teoria della rilevazione del segnale è esaminare come gli individui differenziano tra segnali informativi (detti anche "segnali") e rumore di fondo (detto anche "rumore").

Nel contesto della SDT, un segnale si riferisce ad uno stimolo o evento significativo che un individuo sta cercando di rilevare, mentre il rumore si riferisce a stimoli irrilevanti o di distrazione.

In presenza di rumore intrusivo, è possibile, fare riferimento alla teoria della "Signal Detection Theory, SDT"⁸, i cui concetti sono alla base della recente specifica tecnica UNI/TS 11844:2022 che intende fornire un orientamento nella scelta delle metodiche di indagine e valutazione del rumore intrusivo.

La metodologia di valutazione prevede la misura del rumore ambientale e del residuo, per poi stimare il rumore intrusivo della sorgente specifica.

La procedura di analisi consiste nello stimare quindi il rumore della sorgente specifica oggetto di accertamento L_s mediante la seguente relazione come nell'equazione 1:

$$L_{Aeqs} = 10 \log (10^{L_{Aeqa}/10} - 10^{L_{Aeqr}/10}) [dB(A)] \quad (1)$$

dove:

L_{Aeqa} è il livello equivalente del rumore ambientale [dB(A)];

L_{Aeqr} è il livello equivalente del rumore residuo [dB(A)];

⁸ Pastore, R. E., & Scheirer, C. J. (1974). Signal detection theory: Considerations for general application. *Psychological Bulletin*, 81(12), 945–958. <https://doi.org/10.1037/h0037357>.

L'equazione 1 fornisce stime attendibili di L_s per differenze algebriche come in equazione 2:

$$DL = L_{Aeqa} - L_{Aeqr} \geq 3 \quad [\text{dB(A)}] \quad (2)$$

In realtà, il disturbo da rumore non è correlato solo con il livello globale, ponderato A, ma anche con l'intrusività del rumore. A sua volta l'intrusività del rumore dipende da molti fattori, tra cui:

- la distribuzione in frequenza dell'energia sonora (spettro) della sorgente indagata rispetto a quella del rumore di fondo;
- la presenza di distinte componenti tonali;
- l'impulsività del rumore;
- la durata del rumore;
- il periodo di indagine (diurno, notturno, ...)

La norma UNI/TS 11844 introduce il **Detectability level $D'L$** per stimare l'intrusività di una sorgente sonora specifica in rapporto al rumore residuo.

La stima dell'intrusività dell'immissione sonora della sorgente specifica è gestibile con la “*Detection theory*”, una teoria psicofisica che analizza la risposta di un osservatore all'esposizione del segnale in presenza di rumore, ovvero la sua capacità di distinguere il segnale rispetto al rumore interferente.

Il $D'L$ si basa sul confronto tra lo spettro stimato per la sorgente specifica s (rumore intrusivo) e quello misurato per il rumore residuo r .

Per ciascuna banda di frequenza si determina il parametro d'_i come in equazione 3:

$$d'_i = \eta \sqrt{BW_i} \times \frac{L_{si}/10}{L_{ri}/10} \quad (3)$$

dove:

η rappresenta l'efficienza dell'osservatore umano assunta pari a 0.4 (parametro stimato dalla letteratura);

L_{si} rappresenta il livello di banda, dB stimato per la i -esima banda per s ;

L_{ri} rappresenta il livello di banda, dB stimato per la i-esima banda per r;

Per il valore cumulativo d'_c che tiene conto dei contributi delle N bande si applica l'equazione 4:

$$d'_c = \sqrt{d_1'^2 + d_2'^2 + d_3'^2 + \dots + d_n'^2} \quad (4)$$

il parametro D'L corrispondente si ottiene come in equazione 5:

$$D'L = 10 \log(d'_c) [dB] \quad (5)$$

Il valore di D'L è direttamente proporzionale all'intrusività del rumore della sorgente specifica, ossia a quei valori crescenti di D'L corrisponde un'intrusività progressivamente crescente.

Grazie all'introduzione di questo parametro si evita la semplificazione eccessiva di considerare un unico valore globale ponderato A dimenticando l'andamento in frequenza dei suoni confrontati.

Si ha dunque, una scala numerica del livello di intrusività che dipende dalla differenza tra il livello di rumore intrusivo e livello di rumore residuo, valutato per ciascuna banda di frequenza dei suoni (tab.1).

Tabella 1 – Indicazioni dell'entità dell'intrusività, prospetto 3, UNI/TS 11844:2022

Detectability level D'L	Entità dell'intrusività
D'L<13	Trascurabile
$13 \leq D'L < 18$	Molto bassa
$18 \leq D'L < 23$	Bassa
$23 \leq D'L < 33$	Media
$33 \leq D'L < 43$	Alta
$D'L \geq 48$	Molto alta

Il calcolo di D'L, essendo basato sul rapporto segnale rumore tra gli spettri della sorgente specifica e del rumore residuo, tiene conto della eventuale presenza di componenti tonali, così come di eventi impulsivi

che, come noto, tendono a distribuire la loro energia in tutte le bande di frequenza.

La comparazione di tali spettri, inoltre, consente di evidenziare le bande con i valori più elevati di d' e di orientare gli eventuali interventi volti a ridurre l'intrusività.

3. La misura e la scelta dei campioni

La metodologia è stata applicata ad un caso pratico, di una attività di produzione e vendita al dettaglio di prodotti alimentari⁹.

Nella fase preliminare il tecnico è chiamato a valutare i livelli sonori ad attività in funzione e i parametri ambientali e residui.

Dovendo individuare spettri caratteristici, saranno necessarie valutazioni preliminari circa la scelta del periodo rappresentativo degli eventi analizzati.

Nello specifico facendo anche riferimento a quanto indicato dalla UNI/TS 11844, dal DM 16 marzo 1998, e dalla giurisprudenza di settore, è possibile un'elevata variabilità nella scelta dei campioni.

Di seguito si riportano alcuni casi, che saranno approfonditi nel presente lavoro:

- *Caso 1*: Rumore ambientale misurato durante l'intera attività (da orario apertura a orario chiusura attività) e rumore residuo misurato negli stessi orari nel giorno di chiusura dell'attività;
- *Caso 2*: Rumore ambientale misurato nel periodo maggiormente rumoroso dell'attività, relativo alla fase di preparazione e rumore residuo misurato nello stesso orario, nel giorno di chiusura settimanale;
- *Caso 3*: Rumore ambientale misurato in relazione al periodo in cui sono in funzione le principali sorgenti di rumore e rumore residuo misurato nello stesso orario, nel giorno di chiusura settimanale.

Per sinteticità di esposizione si riportano per ciascun caso i soli livelli sonori globali misurati e il calcolo del Livello sonoro della sorgente specifica.

⁹ F.Serpilli, V.Lori, S. Di Loreto, S.Montelpare, *applicazione della nuova norma uni/ts 11844: analisi della metodologia, potenzialità e criticità*, AIA, 2022.

Tabella 2 – Livelli sonori misurati

Caso	L_{Aeqa}	L_{Aeqr}	L_{Aeqs}
1	28,2	21,4	27,2
2	31,1	19,4	30,8
3	34,6	19,1	34,5

A partire dai valori sopra riportati è possibile trarre le prime conclusioni immaginando di dover utilizzare i risultati in ambito di un contenzioso civile.

4. Analisi dei risultati

A partire dalle misure effettuate i cui valori sintetizzati sono riportati nel paragrafo precedente, si è proceduto alla determinazione delle bande critiche per poi calcolare il parametro Detectability Level D'L.

Una scelta fondamentale che ha ricadute importanti sul risultato finale è legata alle modalità di determinazione degli spettri aggregati in 1/3 di ottava del rumore ambientale e residuo, in accordo con il Paragrafo 7.2 della UNI/TS 11844.

La norma stessa propone differenti metodologie di approccio, demandando al tecnico la strategia da utilizzare, in base alle specifiche esigenze e situazioni analizzate.

Nello specifico la norma propone di utilizzare:

- spettro medio nel tempo di misura
- livelli percentili di banda con valori da definire caso per caso

In base alla scelta ritenuta maggiormente rappresentativa si hanno i seguenti spettri medi.

Tabella 3 – Spettri sonori utilizzati per il calcolo del d'_i

	CASO A			CASO B			CASO C		
Freq [Hz]	L_a [dB]	L_{ri} [dB]	L_{si} [dB]	L_a [dB]	L_{ri} [dB]	L_{si} [dB]	L_a [dB]	L_{ri} [dB]	L_{si} [dB]
25	35,8	30,7	34,1	35,8	35,4	24,7	39,0	25,0	38,8
31,5	25,7	22,5	22,9	20,9	20,2	12,7	23,2	12,4	22,9
40	31,9	28,7	29,1	25,5	23,9	20,4	27,8	19,8	27,0
50	35,0	32,7	32,0	34,1	31,1	31,4	36,5	29,3	35,6
63	30,3	21,7	29,6	30,3	30,1	15,9	32,1	14,3	32,0
80	38,7	24,5	38,6	41,0	40,9	20,0	41,1	18,7	41,1
100	34,3	26,7	33,5	36,4	36,0	26,0	35,6	22,2	35,4
125	34,1	22,1	33,8	35,6	35,6	14,6	36,3	14,1	36,3
160	34,7	18,4	34,6	38,5	38,5	12,6	45,0	11,7	45,0
200	28,8	16,2	28,6	32,5	32,4	9,5	33,2	8,5	33,2
250	22,9	16,1	21,9	24,7	24,5	10,8	27,4	9,6	27,4
315	24,4	11,2	24,2	27,8	27,8	7,7	35,4	6,4	35,4
400	19,2	12,1	18,2	21,9	21,8	5,5	22,0	4,5	21,9
500	19,4	10,7	18,7	23,3	23,3	5,9	21,5	4,9	21,4
630	17,5	9,5	16,8	21,0	20,9	4,6	20,8	4,0	20,7
800	16,3	7,7	15,7	20,5	20,5	3,4	18,2	3,1	18,0
1000	10,8	6,9	8,6	12,9	12,4	3,2	12,8	2,8	12,4
1250	10,9	6,8	8,7	12,8	12,3	3,4	6,9	3,0	4,6
1600	7,6	7,4	4,6	5,7	2,7	3,5	4,8	3,3	1,8
2000	6,2	7,7	3,2	4,6	1,6	3,9	4,4	3,8	1,4
2500	5,8	7,0	2,8	4,7	1,7	4,6	4,8	4,6	1,8
3150	6,0	6,9	3,0	5,5	2,5	5,5	5,6	5,5	2,6
4000	7,1	7,2	4,1	7,0	4,0	6,6	7,0	6,6	4,0
5000	7,9	8,0	4,9	7,8	4,8	7,8	7,8	7,8	4,8
6300	10,1	10,1	7,1	10,0	7,0	10,0	10,0	9,9	7,0
8000	9,9	9,9	6,9	9,8	6,8	9,9	9,9	9,9	6,9
10000	10,5	10,6	7,5	10,5	7,5	10,5	10,5	10,5	7,5

A partire dagli spettri si procede alla successiva stima dell'intrusività. Si riportano in Tab. 4 i valori di D'L per i 3 casi in esame.

Tabella 4 – Valori ottenuti del D'L

Caso	Detectability level D'L	Entità dell'intrusività
1	22	Bassa
2	31	Media
3	38	Alta

5. Conclusioni

Il rumore intrusivo può avere sia effetti uditivi che non uditivi sull'essere umano. Gli effetti uditivi sono direttamente collegati alla percezione uditiva e possono includere danni all'udito, perdita uditiva temporanea o permanente, disturbi dell'equilibrio e acufeni (rumori udibili solo dalla persona coinvolta). Questi effetti possono essere causati da livelli elevati di rumore che superano la soglia di tolleranza dell'orecchio umano.

Tuttavia, il rumore intrusivo può anche causare effetti non uditivi, che comprendono disturbi del sonno, stress, irritabilità, difficoltà di concentrazione, disturbi cognitivi, alterazioni dell'umore, problemi di comunicazione e interferenze con le attività quotidiane. Questi effetti possono manifestarsi anche a livelli di rumore inferiori rispetto a quelli necessari per causare danni uditivi diretti.

Nel contesto dei contenziosi legati al rumore, vengono spesso evidenziate problematiche e patologie legate alla percezione multisensoriale del disagio, che rientrano nelle categorie del disturbo da rumore e dell'annoyance (fastidio). Queste condizioni possono essere oggetto di contenziosi legali o conflitti tra parti interessate, come ad esempio residenti, industrie o enti governativi, in cui il rumore è considerato come una forma di inquinamento ambientale.

Per valutare l'effetto intrusivo del rumore e analizzare scenari complessi caratterizzati da molteplici sorgenti di rumore sovrapposte o diverse configurazioni di sorgenti, è stato introdotto il parametro D'L dalla specifica tecnica UNI/TS 11844:2022. Questo parametro rappresenta un importante contributo per valutare la quantità di disturbo causato

dal rumore in determinate situazioni. Il parametro D'L tiene conto della percezione umana del rumore, considerando non solo il livello sonoro, ma anche le caratteristiche temporali, la struttura spettrale e altre proprietà del suono. Ciò consente una valutazione più accurata dell'effetto del rumore sulla percezione e sul comfort umano.

In sintesi, il rumore intrusivo può avere effetti uditivi e non uditivi sull'uomo, che vanno oltre i danni diretti all'udito. L'annoyance e il disturbo da rumore sono problematiche comuni associate al rumore intrusivo. Per analizzare scenari complessi con sorgenti di rumore multiple o configurazioni diverse, il parametro D'L introdotto dalla specifica tecnica UNI/TS 11844:2022 fornisce un metodo di valutazione più completo per comprendere l'effetto del rumore sulla percezione umana e il disagio associato.

L'applicazione del metodo di valutazione contenuto nella specifica tecnica UNI/TS 11844:2022 è però influenzato dall'approccio, in parte soggettivo, utilizzato del tecnico competente per la scelta degli intervalli di tempo rappresentativi sui quali determinare i livelli sonori: questa scelta può influenzare in modo determinante il risultato ottenuto che, nel caso analizzato, varia da una valutazione di intrusività bassa ad una alta intrusività.

Ciò mostra e conferma che le scelte iniziali, basate in genere su valutazioni soggettive e sulla base della tecnica e della giurisprudenza, possano influenzare in maniera significativa il giudizio finale.

È quindi auspicabile che sulla base delle appendici già presenti nella norma e dell'esperienza derivante dalle prime applicazioni operative, vengano delineate delle linee guida operative a supporto della scelta operate nella sua applicazione con l'obiettivo di uniformare i dati di input per il calcolo del D'L.

ABSTRACT

In acustica forense, una possibile area di analisi è rappresentata dal suono indesiderato che viene percepito come una fonte di intrusione o disturbo all'interno di un certo contesto uditivo. Tale contesto viene definito come "scena uditiva" e si riferisce all'insieme di suoni presenti in un determinato ambiente. La presenza di suoni indesiderati nella scena uditiva può causare un'ampia gamma di effetti negativi, tra cui il disturbo, il disagio, il danno morale o immorale, e altri tipi di impatto negativo sulla salute e sul benessere delle persone esposte al rumore. Nel 2022 è stata pubblicata la specifica tecnica UNI/TS 11844:2022 dedicata alla misurazione e all'analisi del rumore intrusivo. La norma introduce il concetto di rumore intrusivo e ne definisce le modalità di calcolo a partire da misure ambientali. Tra gli scopi della specifica tecnica vi è quello di supporto oggettivo ai metodi già in uso nei contenziosi in materia di acustica, dove la valutazione della cosiddetta normale tollerabilità spesso è oggetto di interpretazioni soggettive e differenti. In questo lavoro viene approfondita l'applicazione ad alcuni casi reali, andando ad individuare le potenzialità del metodo e le relative criticità, confrontando i risultati ottenuti con quelli che derivano dal classico approccio ad oggi in uso, che fa seguito alla giurisprudenza degli ultimi decenni.

In forensic acoustics, a possible area of analysis is represented by unwanted sound that is perceived as a source of intrusion or disturbance within a certain auditory context. This context is defined as the "auditory scene" and refers to the set of sounds present in a specific environment. The presence of unwanted sounds in the auditory scene can cause a wide range of negative effects, including disturbance, discomfort, moral or immoral harm, and other types of negative impact on the health and well-being of individuals exposed to noise. In 2022, the technical specification UNI/TS 11844:2022 dedicated to the measurement and analysis of intrusive noise was published. The standard introduces the concept of intrusive noise and defines its calculation methods based on environmental measurements. One of the purposes of this technical specification is to provide objective support to methods already used in acoustic disputes, where the assessment of the so-called normal tolerance often becomes a subject of subjective and different interpretations. This work delves into the application to some real cases, identifying the potential of the method and its associated challenges, comparing the results obtained with those derived from the classical approach currently in use, which follows the jurisprudence of recent decades.

Una Banca Dati di sentenze per l'archivio giurisprudenziale penale abruzzese

di Fabio Fioravanti*, Giulia Matricardi*, Emanuel Sichetti*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Requisiti della Banca Dati delle sentenze. – 3. Analisi dei sistemi di gestione documentale. – 4. Il Prototipo realizzato. – 5. Conclusioni.

1. Introduzione

Nel corso degli ultimi decenni, l'evoluzione delle tecnologie informatiche e di comunicazione ha introdotto sostanziali cambiamenti nella gestione dei dati che ora vengono raccolti, conservati e condivisi mediante Internet, rivoluzionando il modo in cui vi accediamo e li utilizziamo. I recenti sviluppi dell'intelligenza artificiale, in particolare per quel che riguarda l'elaborazione del linguaggio naturale, offrono ulteriori possibilità di valorizzazione del patrimonio informativo delle organizzazioni.

Anche in ambito giuridico la transizione verso l'archiviazione digitale rappresenta un'opportunità per semplificare il processo di condivisione e accesso alle informazioni.

Un archivio digitale, in ambito giuridico, può essere utilizzato come uno strumento chiave per garantire un *diritto certo e stabile*¹ e per promuovere l'eguaglianza dei cittadini di fronte alla legge attraverso la trasparenza e la prevedibilità delle decisioni giuridiche². In Italia, la

* Dipartimento di Economia, Università 'G. d'Annunzio', Chieti-Pescara, Italia.

¹ Ciccarelli, M. in *“Le banche dati di giurisprudenza e l'ufficio per il processo”*. *Questione Giustizia*. <https://www.questionegiustizia.it/articolo/le-banche-dati-di-giurisprudenza-e-l-ufficio-per-il-processo>.

² V. Di Cerbo, Banche dati di giurisprudenza, nomofilachia e trasparenza dell'attività giurisdizionale. L'esperienza del CED della Corte di Cassazione, in *Questione Giustizia*, 2017-3 p. 93. https://www.questionegiustizia.it/rivista/articolo/banche-dati-di-giurisprudenza_nomofilachia-e-trasp_467.php.

banca dati più importante in termini di completezza e diffusione è senza dubbio quella di ItalgiureWeb³, che raccoglie e rende disponibili massime e sentenze civili e penali della Corte Costituzionale, della Corte dei Conti, del Consiglio di Stato ed altre risorse giuridiche di rilievo.

In questo articolo descriviamo alcuni aspetti relativi alla realizzazione di un sistema prototipale per la gestione di una banca dati di sentenze per l'Archivio Giurisprudenziale penale dei Tribunali abruzzesi. Il sistema è stato sviluppato nell'ambito del progetto PON Governance 2014-2020 finanziato dal Ministero della Giustizia intitolato "Modelli Organizzativi e Innovazione Digitale: il nuovo Ufficio per il Processo per l'Efficienza del Sistema - Giustizia" (MOD-UPP).

La banca dati mira a fornire un punto centrale di accesso a informazioni giuridiche affidabili e aggiornate, permettendo ai professionisti del settore legale, agli studiosi, ai cittadini e a tutte le parti interessate di accedere facilmente a precedenti giurisprudenziali rilevanti.

L'inserimento delle sentenze nell'archivio giurisprudenziale richiede un accurato processo di selezione svolto dagli uffici giudiziari, volto a garantire la diffusione immediata di quelle sentenze che meglio rappresentano le questioni legali più frequentemente trattate negli uffici giudiziari (c.d. "cause seriali") o quelle relative a novità legislative o variazioni di orientamento giurisprudenziale. Al fine di garantire il rispetto della privacy, i dati sensibili contenuti nelle sentenze devono essere oscurati prima della pubblicazione nell'archivio.

Nonostante esistano numerose banche dati di sentenze di tipo commerciale, la realizzazione e la gestione di un archivio giurisprudenziale da parte degli uffici giudiziari può essere molto utile per aumentare la trasparenza dell'attività dei singoli uffici e facilitare la conoscenza degli orientamenti giurisprudenziali, contribuendo anche in questo modo alla riduzione del contenzioso. Inoltre, va evidenziato che l'archivio può costituire uno strumento importante per la formazione dei tirocinanti e di tutto il personale di supporto alle attività dei magistrati, oltre che per la continua verifica della correttezza delle proprie decisioni da parte dei magistrati stessi, diventando quindi una delle leve della trasformazione digitale del sistema giudiziario.

³ ItalGiureWeb <https://www.italgiure.giustizia.it/>.

2. Requisiti della Banca Dati delle sentenze

Nella fase iniziale del progetto, l'attenzione è stata principalmente rivolta all'individuazione dei principali requisiti del sistema. Tra questi citiamo, a titolo esemplificativo,

- la capacità di selezionare le sentenze da inserire nella banca dati e di definire e gestire le informazioni aggiuntive ad esse associate (p.e. il nome del giudice estensore o la data di deposito della sentenza);
- la possibilità da parte del personale degli uffici giudiziari (p.e. magistrati, cancellieri ed addetti dell'Ufficio per il Processo) di gestire le sentenze in completa autonomia, tramite uno strumento web di facile utilizzo;
- la possibilità di consultare e ricercare informazioni o file in modo preciso ed efficace ma al tempo stesso semplice, intuitivo ed usabile;
- la possibilità di gestire in maniera rigorosa diverse categorie di utenza (p.e. magistrati, addetti degli uffici, avvocati, pubblico) ed i relativi permessi sulle sentenze.

Nei paragrafi successivi verranno presentati in modo più dettagliato i requisiti della banca dati per quel che riguarda le informazioni da memorizzare, le modalità di gestione e di ricerca delle sentenze.

2.1 Sentenze e metadati

Al fine di migliorare la fruibilità dell'archivio, facilitando la ricerca e la consultazione delle sentenze da parte degli utenti interessati, per ciascuna sentenza, oltre al file contenente il testo della sentenza stessa, devono essere gestite alcune informazioni aggiuntive. Nel seguito ci riferiremo a queste informazioni aggiuntive con il termine *metadati*.

I metadati delle sentenze includono le seguenti informazioni:

- *Titolo della sentenza*: un titolo chiaro e descrittivo che sintetizza l'argomento principale trattato nella sentenza;
- *Numero ed anno della sentenza*: il numero che il Tribunale ha assegnato alla sentenza e l'anno di riferimento;
- *Giudice*: il nome del giudice che ha emesso la sentenza, in caso di composizione monocratica, o del giudice relatore, in caso di composizione collegiale;
- *Composizione*: la composizione del Tribunale in fase decisoria (Collegiale, Monocratica, Corte d'Assise, GIP/GUP);

- *Ufficio*: il nome del Tribunale che ha emesso la sentenza;
- *Abstract*: un breve testo che riassume gli aspetti principali della sentenza e le decisioni assunte;
- *Classificazione*: classificazione della sentenza secondo i criteri di classificazione dei provvedimenti penali adottati nel sistema “ItalggiureWeb” della Corte di Cassazione;
- *Data di lettura*: la data di lettura del dispositivo della sentenza;
- *Data di deposito*: la data di deposito della sentenza presso la cancelleria del Tribunale.

2.2 Gestione delle sentenze

I file ed i metadati relativi alle sentenze devono poter essere gestiti dal personale degli uffici giudiziari tramite un'applicazione accessibile tramite web.

Considerato che la banca dati giurisprudenziale da realizzare è di interesse regionale e che il distretto della Corte d'Appello dell'Aquila è formato dai circondari di molteplici Tribunali, si rende necessario l'utilizzo di un sistema di autenticazione che permetta di verificare l'identità degli utenti dell'archivio e di un sistema di autorizzazione che consenta di definire i permessi degli utenti e le azioni che possono effettuare sulle diverse risorse. Ad esempio, è importante che gli utenti di ciascun ufficio giudiziario possano gestire esclusivamente le sentenze di competenza del proprio ufficio, evitando che possano modificare quelle di altri uffici, anche inavvertitamente. Il sistema deve quindi permettere, ai soli utenti autorizzati, di inserire, modificare e cancellare le sentenze in maniera controllata, garantendo in ogni fase la correttezza e l'integrità dei dati.

L'interfaccia utente dovrebbe essere intuitiva e facile da usare. Gli utenti dovrebbero poter utilizzare il sistema compiendo il minimo sforzo, compilare i moduli in modo rapido, effettuare alcune azioni con semplici click, e navigare nell'applicazione in modo agevole.

La documentazione delle funzionalità del sistema deve essere chiara e facilmente accessibile. In caso di errore, l'applicazione deve fornire agli utenti dei messaggi per informarli di quali problemi si sono verificati e di come è necessario intervenire.

2.3 Consultazione e ricerca delle sentenze

Nella realizzazione di uno strumento che permetta una fruizione efficace delle sentenze memorizzate nella banca dati, devono essere presi in considerazione diversi requisiti relativi alle modalità di consultazione e ricerca.

In particolare, il sistema deve consentire di effettuare ricerche sul testo e sui metadati delle sentenze utilizzando parole chiave, frasi esatte, operatori booleani ed altri operatori di ricerca avanzati per restringere i risultati di interesse. I risultati della ricerca devono essere ordinati in base ad un criterio di rilevanza che tiene in considerazione la frequenza dei termini ricercati, la posizione ed il contesto in cui occorrono. Nei documenti ottenuti come risultato di una ricerca, i termini più rilevanti dovrebbero essere evidenziati per aiutare gli utenti a trovare rapidamente le informazioni che cercano. Dovrebbe essere anche consentito agli utenti di ordinare i risultati in base a criteri diversi da quello predefinito, ad esempio utilizzando i valori dei metadati delle sentenze.

La *ricerca full-text* permette di esaminare il contenuto del testo delle sentenze per identificare le corrispondenze con i termini ricercati.

La *ricerca sui metadati*, invece, permette di effettuare la ricerca sui valori di specifici metadati associati alle sentenze (p.e. all'interno del titolo della sentenza o dell'abstract).

La *ricerca per frase esatta* permette di individuare corrispondenze esatte di una specifica frase all'interno di un testo.

La *ricerca booleana* permette di utilizzare gli operatori logici AND, OR e NOT per combinare e raffinare le ricerche al fine di ottenere risultati più precisi. L'operatore logico AND viene utilizzato per richiedere che diverse parole o campi specificati siano tutti presenti nei risultati della ricerca. Ad esempio, se si effettua la ricerca utilizzando l'espressione "tribunale AND Pescara", si otterranno solo i documenti che contengono entrambi i termini "tribunale" e "Pescara". Questo operatore limita quindi i risultati alle corrispondenze che soddisfano entrambe le condizioni. L'operatore logico OR viene utilizzato per ampliare i risultati della ricerca includendo documenti che contengono almeno una delle parole o campi specificati. Ad esempio, se si effettua la ricerca utilizzando l'espressione "tribunale OR Pescara", si otterranno i documenti che contengono il termine "tribunale", quelli che contengono il termine "Pescara" e quelli che contengono entrambi i termini. Questo operatore restituisce i risultati includendo corrispondenze che soddisfano almeno una delle condizioni. L'operatore logico NOT viene utiliz-

zato per escludere determinate parole o campi dai risultati della ricerca. Ad esempio, utilizzando l'espressione di ricerca "tribunale NOT Pescara", si otterranno i documenti che contengono la parola "tribunale", ma verranno esclusi quelli che contengono anche la parola "Pescara". Questo operatore consente di filtrare i risultati escludendo specifiche corrispondenze.

La *ricerca fuzzy* consente di individuare corrispondenze approssimative o simili ad una parola o una frase specifica all'interno di un testo, anche tenendo conto di possibili errori di ortografia, varianti o differenze minime nelle parole cercate.

3. Analisi dei sistemi di gestione documentale

Dopo aver individuato i requisiti del sistema, prima di procedere nello sviluppo di un sistema personalizzato, abbiamo considerato l'opportunità di utilizzare un sistema di gestione documentale già esistente. La selezione dei potenziali candidati è stata condotta in base a vari criteri tra cui la licenza d'utilizzo, la diffusione e la vitalità del progetto, oltre alla disponibilità di supporto attraverso forum di utenti o assistenza commerciale.

Tenendo sempre presenti i requisiti del sistema da realizzare, abbiamo valutato i seguenti strumenti software, distribuiti con licenza open source, e specificamente progettati per la gestione di documenti digitali o di flussi di lavoro (workflow).

*OpenSearchServer*⁴: è un motore di ricerca basato su Lucene⁵, un framework di indicizzazione e ricerca di testo ad alte prestazioni. Consente di creare motori di ricerca personalizzati per l'indicizzazione e la ricerca di contenuti all'interno di documenti, database e siti web. Alcune limitazioni si riscontrano nelle operazioni di ricerca dei sinonimi e della ricerca fuzzy e l'interfaccia utente risulta essere complessa per gli utenti meno esperti. Inoltre, il progetto sembra essere poco attivo.

*Paperless-ngx*⁶: consente la scansione e l'importazione di documenti in formato PDF da diverse fonti e l'organizzazione dei documenti avviene attraverso l'uso di metadati personalizzati. Basato su piattaforma web, offre compatibilità con vari sistemi operativi e gestisce l'acces-

⁴ OpenSearchServer, <https://www.opensearchserver.com/>.

⁵ Lucene <https://lucene.apache.org/>.

⁶ Paperless-ngx, <https://docs.paperless-ngx.com/>.

so in modo sicuro. Questo strumento non permette però la gestione di utenti di diversa tipologia.

*OpenKM*⁷: consente di archiviare e gestire documenti in vari formati. L'applicazione offre funzionalità avanzate di indicizzazione e ricerca che consentono di individuare rapidamente i documenti necessari attraverso parole chiave, frasi esatte, metadati, operatori logici e altre opzioni di ricerca avanzate. L'interfaccia utente risulta però poco intuitiva.

*PaperMerge*⁸: questa soluzione offre una serie di funzionalità per semplificare la creazione, l'organizzazione e la manipolazione dei documenti digitali in vari formati. Offre un'interfaccia intuitiva e facile da usare per organizzare i documenti in cartelle e sottocartelle, creare raccolte tematiche e assegnare metadati ai documenti per una migliore categorizzazione e ricerca. Le criticità riguardano le funzionalità di ricerca: attualmente non è implementata la ricerca per frase esatta. Inoltre, sebbene sia presente la ricerca per operatori logici, è importante notare che questa funzionalità supporta solo espressioni di ricerca semplici e non è possibile combinarle per ottenere espressioni complesse.

*MayanEDMS*⁹: offre una serie di funzionalità per la gestione dei documenti e per la ricerca, ha un'interfaccia intuitiva e un forum di supporto attivo. Tuttavia, presenta diverse limitazioni nella ricerca avanzata (ad esempio, non è possibile effettuare ricerche combinando criteri basati su metadati e parole chiave).

*Alfresco*¹⁰: è uno strumento molto flessibile e personalizzabile che permette di definire modelli di contenuto, filtri di ricerca, metadati e regole di business per adattarsi alle specifiche esigenze dell'organizzazione. Gli aspetti negativi includono l'usabilità, l'interfaccia non è molto semplice e intuitiva da utilizzare, inoltre il sistema ha una elevata complessità di configurazione e gestione sistemistica.

*FESS Codelibs*¹¹: è una piattaforma di ricerca enterprise che offre funzionalità avanzate per l'indicizzazione e la ricerca di contenuti

⁷ OpenKM, <https://www.openkm.it/>.

⁸ PaperMerge, <https://papermerge.com/>.

⁹ Mayan-EDMS, <https://www.mayan-edms.com/>.

¹⁰ Alfresco Community Edition, <https://www.alfresco.com/it/ecm-software/alfresco-community-edition>.

¹¹ FESS Codelibs, <https://fess.codelibs.org/>.

all'interno di un'organizzazione. FESS è progettato per consentire l'implementazione di un sistema di ricerca potente e flessibile. Supporta la ricerca full-text, la ricerca fuzzy, la ricerca per frase esatta e booleana. Il progetto è attivo, l'interfaccia utente risulta essere molto usabile e offre un'esperienza di ricerca intuitiva per tutti i tipi di utenti.

	OpenSearch Server	Paperless-ngx	OpenKm	Papermerge	Mayan EDMS	Alfresco	FESS
Ricerca full text	si	si	si	si	si	si	si
Ricerca su metadato	si	si	si	no	si	si	si
Ricerca booleana	limitata	si	si	limitata	si	si	si
Ricerca frase esatta	si	si	si	no	si	si	si
Aggiunta metadato	si	si	si	no	si	si	si
Ricerca sinonimi	solo inglese	no	no	no	no	no	no
Ricerca fuzzy	no	no	no	si	si	si	si
Gestione utenti e privilegi	si	no	si	si	si	si	si
Facilità d'uso	bassa	media	bassa	alta	media	bassa	alta
Forum dedicato	poco rilevante	no	si	si	si	si	si
Supporto a diversi tipi di utenti	si	no	si	si	si	si	si

Tabella 1: Funzionalità degli strumenti software di gestione documentale e workflow analizzati

4. Il Prototipo realizzato

A seguito dell'analisi delle varie opzioni disponibili, è emerso che nessuno degli strumenti esaminati sarebbe stato in grado di soddisfare in maniera completa tutti i requisiti necessari per la creazione della banca dati giurisprudenziale. Per questo motivo si è deciso di sviluppare un sistema prototipale basato su più sottosistemi, o componenti, tra loro interconnessi:

- il sottosistema di *ricerca sentenze*, per la ricerca e la consultazione delle sentenze archiviate;
- il sottosistema di *gestione sentenze*, progettato per l'inserimento dei dati delle sentenze nell'archivio;
- il sottosistema di *sincronizzazione*, per consentire il trasferimento dei dati acquisiti tramite il sottosistema di gestione verso quello di ricerca.

Di seguito viene riportata, a scopo illustrativo, un'immagine che mostra come i sottosistemi interagiscono tra di loro.



Immagine 1: L'architettura del prototipo realizzato per l'archivio giurisprudenziale

4.1 Il sottosistema di ricerca sentenze

Per quanto riguarda il sottosistema di ricerca si è deciso di sviluppare una soluzione personalizzata basata su uno degli strumenti precedentemente esaminati, FESS Codelibs, che è sviluppato in Java ed è basato su Elasticsearch¹², o OpenSearch¹³, come libreria di indicizzazione e ricerca.

¹² Elasticsearch, <https://www.elastic.co/>.

¹³ OpenSearch, <https://opensearch.org/>.

La personalizzazione dello strumento ha riguardato varie componenti dello stesso, inclusa l'interfaccia grafica che è stata rivisitata tramite la modifica degli elementi presenti nella pagina iniziale (p.e. etichette, logo, link).

La pagina principale del sottosistema di ricerca delle sentenze ha un'interfaccia simile a quella di un motore di ricerca. Da essa è possibile inserire termini o frasi per effettuare la modalità di ricerca 'semplice'. Vi sono, inoltre, collegamenti al modulo di ricerca avanzata, un collegamento alla guida utente e una sezione che mostra le ricerche più frequenti.

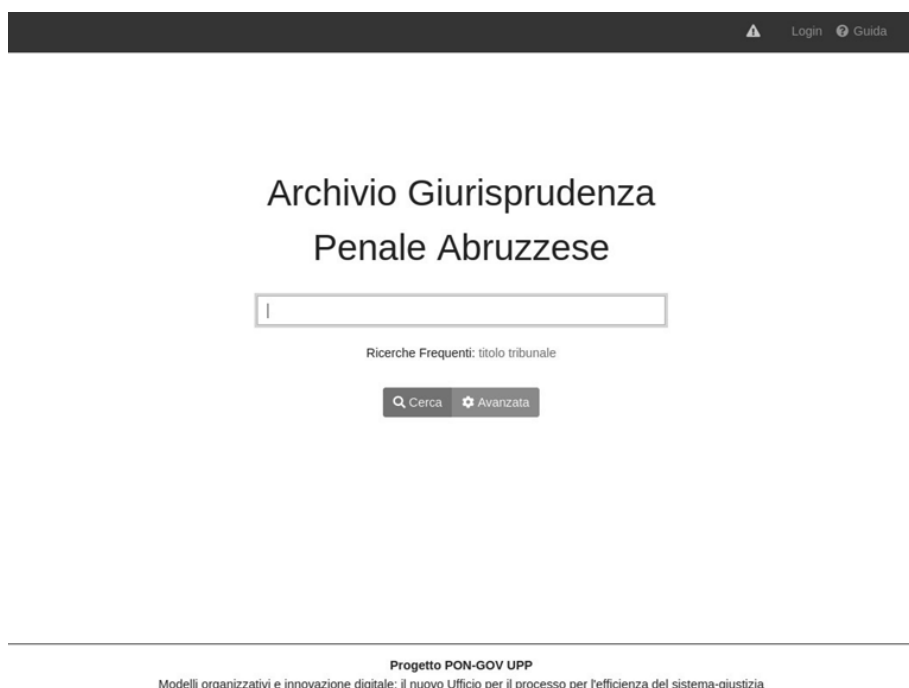


Immagine 2: Pagina principale del sottosistema di ricerca sentenze

Modifiche sostanziali al sistema sono state apportate per supportare i metadati e la funzionalità di *ricerca faceted*¹⁴. Quest'ultima è una tecnica che permette di raggruppare dinamicamente i risultati della ricerca in categorie e consentire all'utente di raffinare la ricerca in base ai va-

¹⁴ Tunkelang, Daniel (2009). "Faceted Search". *Synthesis Lectures on Information Concepts, Retrieval, and Services*. Morgan & Claypool. 1: 1–80. doi:10.2200/S00190ED1V01Y200904ICR005.

lori di alcuni campi specifici dei documenti. Nella pagina dei risultati, i filtri della ricerca faceted vengono presentati sotto forma di menù a discesa, ove possibile. Ogni filtro fa riferimento ad un metadato specifico ed i valori selezionabili contenuti al suo interno vengono generati dinamicamente, in base ai risultati specifici della ricerca, mostrando anche il numero di documenti corrispondenti. In questo modo, selezionando uno dei valori di un filtro, è possibile raffinare ulteriormente i risultati della ricerca a partire da quelli correntemente visualizzati.

A.G.P.A. 🔍 ⚙️ Avanzata 🔔 admin 📖 Guida

Ordina [Ordina](#) Risultati **10 risultati**

Ricerche Frequenti: aquila pescara

Risultati 1 - 5 di 5 per: **estinzione del reato** (0,52 sec)

Estinzione pena pecuniaria

Ufficio: Tribunale Chieti, **Composizione:** Monocratica GIP GUP
Anno: 2022 **Numero:** 30 **Giudice:** Dott. L. De Ninis
Data Lettura Dispositivo: 26-05-2023 **Data Deposito Sentenza:** 26-05-2023
Classificazione: Esecuzione Giudicato
Abstract: L'inizio dell'esecuzione che realizza la pretesa alla riscossione del credito dello Stato è suf...
 anche prima del termine biennale di **estinzione del reato** ex art...all'estinzione del reato, quale effetto premiale del rito monitorio...
 46-TribunaleChieti-30-2022.pdf
 2023-09-25 10:51 252,4K bytes

Rallentamento dell'attività svolta da un pubblico ufficiale

Ufficio: Corte d'Appello dell'Aquila **Composizione:** Collegiale
Anno: 2021 **Numero:** 579 **Giudice:** Dott. Alfonso Grimaldi
Data Lettura Dispositivo: 09-05-2022 **Data Deposito Sentenza:** 27-06-2022
Classificazione: Delitti contro la libertà morale
Abstract: La fattispecie di cui all'art. 337 c.p. prevede che il soggetto agente vada ad opporsi all'atto di un pubblico ufficiale o di una persona incaricata di un pubblico servizio non rileva invece la condotta di quella persona che vada solamente a rallentare l'attività dei pubblici ufficiali senza ostacolarla. Nel caso in esame l'imputato alla guida della propria autovettura veniva fermato i Microsoft Store anti per la verifica del suo stato di alterazione psico-fisica. Solo in un secondo momento l'imputato teneva una

Data modifica file Reset

Anno Reset

Ufficio Reset

Classificazione Reset

Composizione

Giudice

Seleziona
 Atti - Atti e provvedimenti del giudice (2)
 Delitti contro la morale familiare (1)
 Esecuzione - Giudicato (1)

TORNA ALLA HOME RESET FILTRI

Immagine 3: Pagina dei risultati di ricerca con possibilità di applicare filtri per la ricerca faceted

Anche la funzionalità inerente la ricerca avanzata è stata personalizzata. Nella pagina ad essa dedicata sono stati aggiunti appositi campi di ricerca collegati ai metadati. Per alcuni di essi, come ad esempio “Ufficio” o “Classificazione”, si utilizzano menù a discesa e le opzioni selezionabili comprendono tutti i valori possibili per quel campo. Diversamente, per alcuni campi come “Abstract” e “Titolo”, per i quali non è possibile definire a priori l'insieme di tutti i valori possibili, sono state usate delle caselle di testo dove è possibile inserire frasi o parole chiave da ricercare nei metadati collegati.

Con la ricerca avanzata è, quindi, possibile effettuare una ricerca di documenti che soddisfano molteplici criteri. Ad esempio, è possibile

cercare le sentenze che, allo stesso tempo, contengono la frase “stato di gravidanza”, non contengono il termine “Abuso” e sono state classificate come “Delitti contro la morale familiare” dalla Corte d’Appello di L’Aquila.

A.G.P.A.

Ricerca Avanzata

Tutte queste parole	<input type="text"/>
Ricerca per frase	<input type="text"/>
Qualunque di queste parole	<input type="text"/>
Escludi queste parole	<input type="text"/>
Data modifica file	Qualsiasi ▾
Numero	<input type="text"/>
Anno	Seleziona Anno ▾
Ufficio	Seleziona Ufficio ▾
Classificazione	Seleziona Classificazione ▾
Composizione	Seleziona Composizione ▾
Ricerca per Titolo	<input type="text"/>
Ricerca per Abstract	<input type="text"/>

Immagine 4: Pagina della ricerca avanzata

Nella pagina della Guida per l’utente vengono fornite informazioni, corredate da esempi, sulla sintassi che è possibile usare per effettuare ricerche avanzate.

A.G.P.A.

Sintassi per la ricerca

Ordine dei risultati
È sempre possibile modificare l'ordine secondo il quale vengono mostrati i risultati. Per farlo, è possibile utilizzare il pulsante "Ordina" che appare all'inizio della pagina dei risultati della ricerca.

Campo specifico
È possibile cercare qualsiasi campo digitando il nome del campo seguito dai due punti ":" e poi il termine che si sta cercando (inserire i termini in minuscolo).

Se si desidera trovare documenti che hanno come Ufficio "Pescara", si può digitare:
ufficio:pe

Se si desidera trovare documenti che hanno come Giudice "Carlo Neri", si può digitare:
giudice:carlo_neri

Se si desidera trovare documenti che hanno come Anno "2019", si può digitare:
anno:2019

Se si desidera trovare documenti che hanno come Classificazione "Delitti in materia di stupefacenti", si può digitare:
classificazione:delitti_materia_stupefacenti

Parola esatta
Questo motore di ricerca effettua di default la ricerca di termini simile nell'ortografia. Per effettuare la ricerca esatta di un termine all'interno dei documenti bisogna scrivere le parole in maiuscolo.

Esempio: PENALE

Ricerca sinonimi
È possibile eseguire una ricerca per sinonimi utilizzando il simbolo "~" alla fine di un singolo termine. Ad esempio, per cercare un termine simile nell'ortografia alla parola "Fess" è possibile scrivere come segue:

Fess~0.5

Esclusione di termini
È possibile escludere un termine dalla ricerca attraverso l'utilizzo del costrutto NOT.

Esempio:
Tribunale NOT Pescara

Immagine 5: Pagina della Guida per l'utente

Infine è importante evidenziare che la configurazione del sottosistema di ricerca per quel che riguarda l'indicizzazione dei dati, la ricerca faceted e la ricerca avanzata avviene in maniera semiautomatica sulla base di un modello dei dati delle sentenze che viene utilizzato anche dal sottosistema di gestione. In questo modo, entrambi i sottosistemi dell'archivio possono essere adattati con maggiore facilità per supportare eventuali modifiche al modello, come ad esempio, l'aggiunta o rimozione di un metadato, o la modifica dei valori che possono essere assunti da un metadato.

4.2 Il sottosistema di gestione sentenze

Considerando i requisiti del sottosistema di gestione, al fine di ridurre significativamente i tempi di sviluppo e giungere rapidamente ad un prototipo funzionante, si è deciso di utilizzare uno strumento di sviluppo rapido (RAD, Rapid Application Development) per realizzare l'applicazione per la gestione delle sentenze. Il progettista dell'appli-

cazione ha il compito di definire il modello dei dati e lo schema del database relazionale individuando quali sono le tabelle, i campi ed il loro tipo, le relazioni tra tabelle ed i vincoli da rispettare. Lo strumento RAD genera quindi automaticamente l'applicazione web che gestisce tali dati risparmiando tempo e sforzo nello sviluppo.

La scelta dello strumento RAD ritenuto più adatto è stata effettuata in seguito ad un'analisi di alcuni software per lo sviluppo di applicazioni web di tipo CRUD (Create, Read, Update, Delete). Tali applicazioni consentono di gestire i dati memorizzati in tabelle di un database relazionale mediante inserimento (Create), visualizzazione (Read), aggiornamento (Update) e cancellazione (Delete) di dati. In particolare, sono stati analizzati i seguenti strumenti: *Flask AppBuilder*¹⁵, *Nubuilder*¹⁶, *NocoDB*¹⁷, *Saltcorn*¹⁸, *PhpMaker*¹⁹, *Scriptcase*²⁰, *PhpGenerator*²¹.

Il confronto tra gli strumenti RAD è stato effettuato in base a vari criteri, quali: la facilità d'uso, la licenza, la possibilità di gestire l'autenticazione degli utenti anche tramite integrazione con meccanismi di autenticazione esterna, il supporto a molteplici tipologie di utenti, la possibilità di assegnare i permessi in base al ruolo sulla tabella o sul singolo record, la possibilità di personalizzare i moduli generati automaticamente, la possibilità di modificare il codice sorgente dell'applicazione web. Di seguito viene mostrata una tabella riassuntiva.

¹⁵ Flask AppBuilder, <https://flask-appbuilder.readthedocs.io/en/latest/intro.html>.

¹⁶ Nubuilder, <https://www.nubuilder.com/>.

¹⁷ NocoDB, <https://docs.nocodb.com/>.

¹⁸ Saltcorn, <https://saltcorn.com/>.

¹⁹ PhpMaker, <https://phpmaker.dev/>.

²⁰ Scriptcase, <https://www.scriptcase.net/it/>.

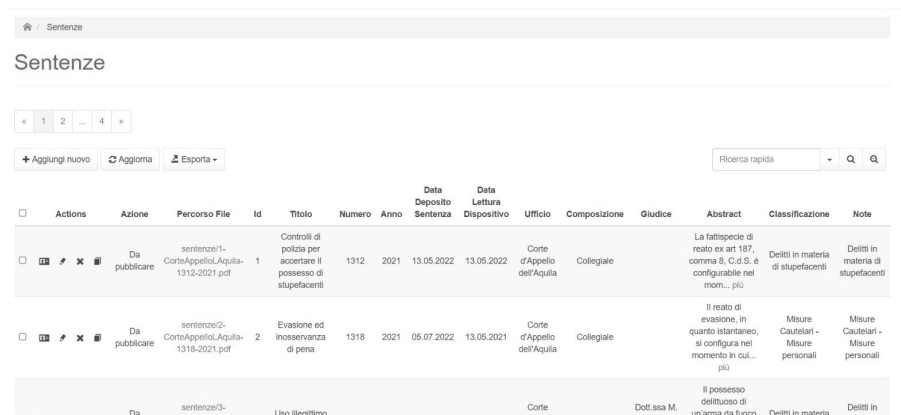
²¹ PhpGenerator for MySQL, <https://www.sqlmaestro.com/products/mysql/phpgenerator/about/>.

	FlaskAppBuilder	Nubuilder	NocoDB	Saltcorn	PhpMaker	Scriptcase	PhpGenerator
Generazione del codice sorgente	no	no	no	no	si	si	si
Permessi su ruoli o a livello utente	si	si	si	si	si	si	si
Permessi sul singolo record	si	si	si	si	si	si	si
Modalità sviluppo	codice	visuale	visuale	visuale	visuale	visuale	visuale
Facilità d'uso	bassa	media	alta	alta	alta	alta	alta
Generazione sorgenti	si	si	no	si	si	no	si
Gratuito	si	si	si	si	no	no	si (versione lite)

Tabella 2: Tabella riassuntiva confronto strumenti RAD per applicazioni web

A seguito dell'analisi effettuata, si è deciso di utilizzare PhpGenerator come strumento per generare il codice, poi personalizzato, per la creazione dell'applicazione web per la gestione delle sentenze della banca dati giurisprudenziale.

L'applicazione web generata, dopo una fase di autenticazione basata su nome utente e password, permette di visualizzare l'elenco delle sentenze emesse dall'ufficio a cui è associato l'utente. Nel caso di utente amministratore vengono invece mostrate tutte le sentenze in archivio.















	Actions	Azione	Percorso File	Id	Titolo	Numero	Anno	Data Deposito Sentenza	Data Lettura Dispositivo	Ufficio	Composizione	Giudice	Abstract	Classificazione	Note
<input type="checkbox"/>	   	Da pubblicare	sentenze/1-CorteAppelloAquila-1312-2021.pdf	1	Controlli di polizia per accertare il possesso di stupefacenti	1312	2021	13.05.2022	13.05.2022	Corte d'Appello dell'Aquila	Collegiale		La fattispecie di reato ex art 187, comma 8, C.d.S., è configurabile nel mom... più	Delitti in materia di stupefacenti	Delitti in materia di stupefacenti
<input type="checkbox"/>	   	Da pubblicare	sentenze/2-CorteAppelloAquila-1318-2021.pdf	2	Evasione ed inosservanza di pena	1318	2021	05.07.2022	13.05.2021	Corte d'Appello dell'Aquila	Collegiale		Il reato di evasione, in quanto istantaneo, si configura nel momento in cui... più	Misure Cautelari - Misure personali	Misure Cautelari - Misure personali
<input type="checkbox"/>	   	Da pubblicare	sentenze/3-CorteAppelloAquila-1319-2021.pdf	3	Uso illegittimo	1319	2021	05.07.2022	13.05.2021	Corte d'Appello dell'Aquila	Collegiale	Dott.ssa M. ...	Il possesso del fucile di un'arma da fuoco	Delitti in materia di stupefacenti	Delitti in materia di stupefacenti

Immagine 6: Pagina di elenco delle sentenze caricate nel sistema.

L'applicazione permette, agli utenti autorizzati, di inserire e modificare i file ed i metadati delle sentenze. Gli utenti non privilegiati possono operare esclusivamente sulle sentenze appartenenti al proprio ufficio.

🏠 / Sentenze / Modifica

Modifica

Azione *

Percorso File *

Nessun file selezionato

Id

Titolo *

Numero *

Anno *

Data Deposito Sentenza

Data Lettura Dispositivo

Ufficio *

Composizione

Giudice

Abstract

Classificazione

Note

* - Campo obbligatorio

Immagine 7: Pagina di modifica di una sentenza

4.3 Il sottosistema di sincronizzazione

Il processo di collegamento tra il sottosistema di gestione e quello di ricerca avviene attraverso un sottosistema di sincronizzazione che trasferisce i dati dal primo sottosistema al secondo.

Inizialmente, infatti, i giudici e gli addetti degli uffici inseriscono i dati della sentenza tramite il sistema di gestione: caricano il file contenente il testo della sentenza ed inseriscono i relativi metadati. Queste informazioni vengono salvate, rispettivamente, nelle cartelle e nel

database usati dal sistema di gestione. Una volta completato questo passaggio, i dati sono pronti per essere condivisi con il sottosistema di ricerca.

Il trasferimento dei dati avviene grazie al sottosistema di sincronizzazione che accede al database del sottosistema di gestione e genera un file di testo in formato CSV che riporta, su ciascuna riga, i valori dei metadati relativi alle sentenze ed il percorso del file contenente il testo della stessa. Il formato del file CSV è progettato in modo da essere leggibile dal sottosistema di ricerca ed è posizionato in una cartella facilmente accessibile da quest'ultimo per la successiva indicizzazione delle informazioni in esso contenute. In questo modo, i record nel file vengono letti e aggiunti alla base di dati, assicurando l'aggiornamento e la sincronizzazione automatica ed efficiente delle informazioni tra i due sottosistemi.

5. Conclusioni

In questo articolo abbiamo presentato un sistema prototipale per la banca dati di sentenze dell'Archivio Giurisprudenziale Penale che è stato realizzato nell'ambito del progetto PON Governance 2014-2020 finanziato dal Ministero della Giustizia intitolato "Modelli Organizzativi e Innovazione Digitale: il nuovo Ufficio per il Processo per l'Efficienza del Sistema - Giustizia" (MOD-UPP).

Il sistema consente ai magistrati e agli addetti degli uffici giudiziari di pubblicare i file delle sentenze, ed informazioni aggiuntive ad esse associate, su una piattaforma di ricerca accessibile ai professionisti del settore legale, agli avvocati, agli studiosi ed ai cittadini.

La realizzazione di un archivio giurisprudenziale contribuisce alla trasformazione digitale del sistema giudiziario, portando vantaggi in termini di trasparenza e comunicazione delle attività degli uffici e dell'orientamento giurisprudenziale su specifiche questioni, a beneficio di tutti i portatori di interesse. L'archivio può anche essere uno strumento utile per la formazione del personale degli uffici giudiziari ed offrire ai magistrati opportunità di verifica e confronto della propria attività.

In prospettiva futura, è ipotizzabile l'utilizzo di tecnologie basate sull'intelligenza artificiale, ed in particolare sull'elaborazione del linguaggio naturale, per assistere gli utenti nell'individuazione dei dati sensibili da oscurare, e per analizzare i dati inseriti nell'archivio.

È auspicabile, inoltre, che il caricamento delle sentenze e dei relativi metadati nell'archivio possa essere effettuato sia in maniera diretta, compilando i dati delle sentenze tramite i moduli e caricando gli allegati, che in maniera assistita importando alcuni dati relativi alle sentenze dai sistemi di gestione documentale in uso presso gli uffici giudiziari, come ad esempio la Consolle del Magistrato ed il sistema TIAP (Trattamento Informatico Atti Processuali).

ABSTRACT

Questo articolo descrive la realizzazione di un archivio giurisprudenziale digitale, un servizio che risponde alla crescente necessità di rendere disponibili e facilmente accessibili i provvedimenti decisorî emanati dai Tribunali della regione Abruzzo. Per garantire un controllo adeguato sulla pubblicazione dei contenuti, l'accesso a tale area è limitato a specifici soggetti autorizzati, i quali devono autenticarsi per poter contribuire con nuovi provvedimenti o aggiornamenti. D'altra parte, per promuovere l'accessibilità e la diffusione delle informazioni giurisprudenziali, la consultazione dell'archivio è aperta a tutti gli utenti, senza la necessità di autenticarsi. Questa decisione mira a consentire a chiunque di accedere alle sentenze e decisioni legali, facilitando così la diffusione della conoscenza giuridica e la comprensione dei casi trattati. La consultazione dell'archivio avviene sia tramite ricerca nel testo delle sentenze che mediante un sistema di filtri associati ai metadati dei singoli documenti. I filtri consentono agli utenti di restringere i risultati delle ricerche in base a specifici criteri, come la data, il tribunale di appartenenza o il tipo di provvedimento. Questo approccio aiuta gli utenti a ottenere risultati più pertinenti e a raggiungere più facilmente le informazioni di cui hanno bisogno.

This paper presents the implementation of a digital jurisprudential archive, a service that addresses the growing need to make the decisions issued by the Courts of the Abruzzo region available and easily accessible. To ensure proper control over content publication, access to this area is restricted to specific authorized individuals, who need to authenticate themselves in order to contribute with new decisions or updates. On the other hand, to promote accessibility and dissemination of jurisprudential information, the consultation of the archive is open to all users, without the need for authentication. This decision aims to enable anyone to access legal judgments and decisions, thus facilitating the spread of legal knowledge and the understanding of the cases at hand. The archive can be consulted either by searching the text of the judgments or through a system of filters associated with the metadata of the individual documents. The filters allow users to narrow down search results based on specific criteria, such as date, court of origin, or type of decision. This approach helps users obtain more relevant results and easily access the information they need.

SEZIONE SECONDA

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

Il nuovo rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. alla prova dei fatti: le primissime applicazioni pratiche

di *Antonio Romano*

SOMMARIO. 1. Premessa (con uno sguardo al nuovo “Ufficio delle questioni pregiudiziali” istituito presso la Corte di cassazione). – 2. Le ordinanze “gemelle” della Corte di appello di Napoli del 02 marzo 2023. – 3. I provvedimenti della Prima Presidente della Corte di cassazione del 03 e del 12 aprile 2023. – 4. Le sentenze della Corte di cassazione (Seconda Sezione Civile) nn. 21874 e 21876 del 21 luglio 2023. – 5. L’ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento del 31 marzo 2023. – 6. Il provvedimento della Prima Presidente della Corte di cassazione del 17 aprile 2023. – 7. Conclusioni.

1. Premessa (con uno sguardo al nuovo “Ufficio delle questioni pregiudiziali” istituito presso la Corte di cassazione)

Tra le tante e rilevanti modifiche e novità riguardanti il processo civile, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149 (c.d. Riforma Cartabia)¹, ispirandosi all’ordinamento francese², ha introdotto nell’ordinamento pro-

¹ Per un puntuale commento delle modifiche e novità introdotte nel processo civile dalla Riforma Cartabia si veda F.P. LUISO, *Il nuovo processo civile*, Milano, 2023; R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023; F. SANTANGELI (a cura di), *Commentario alla Riforma del Processo Civile, I, Disposizioni Generali – Riforma del Processo di Cognizione – Le nuove Impugnazioni*, Roma, 2023; A. CARRATTA, *Le riforme del processo civile*, Torino, 2023; C. CECHELLA (a cura di), *Il processo civile dopo la riforma*, Bologna, 2023; D. DALFINO (a cura di), *La riforma del processo civile*, Milano, 2023.

² Ci si riferisce all’istituto transalpino della c.d. *saisine pour avis*; infatti, l’art. L.441-1 del codice di organizzazione giudiziaria francese, al primo comma, statuisce testualmente che: «*Avant de statuer sur une question de droit nouvelle, présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges, les juridictions de l’ordre judiciaire peuvent, par une décision non susceptible de recours, solliciter l’avis de la Cour de cassation*».

cessualciviltistico italiano il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di cassazione che trova la sua disciplina normativa nel neonato articolo 363-bis del codice di procedura civile.

Trattandosi di uno strumento processuale assolutamente nuovo per l'ordinamento del "Bel Paese", il "nostrano" rinvio pregiudiziale è stato oggetto di un vivace dibattito scientifico tra autorevoli studiosi non solo in seguito all'approvazione del d.lgs. n. 149/2022³ ma, in verità, già dopo la promulgazione della legge delega 26 novembre 2021, n. 206 (e, anche, durante la sua gestazione) che, all'articolo 1, comma 9, lettera g), delineava, anche in maniera abbastanza analitica, le caratteristiche,

Sulla *saisine pour avis* e sull'art. L.441-1 del *Code de l'Organisation Judiciaire* si richiama l'interessante analisi effettuata, di recente, da G. CARUSO, *Il rinvio pregiudiziale su questioni di diritto in Cassazione*, in *Il Processo*, 2022, 2, 535 ss (spec. § 2 e § 3). Sulla *saisine pour avis* si rinvia anche a C. SILVESTRI, *La saisine pour avis della Cour de Cassation*, in *Riv. dir. civ.*, 1998, I, 495 ss.; R. GIORDANO, *La «saisine pour avis» alla corte di cassazione francese*, in *Riv. dir. proc.*, 2005, 109; R. LIBCHABER, *La saisine pour avis, une procédure singulière dans le paysage jurisprudentiel*, in *Rev. trim. droit civ.*, 2003, 157; P. DEUMIER, *La saisine pour avis: fixer la jurisprudence en amont?*, in *Dalloz*, 2019, 1622.

Tuttavia, appare, sin da subito, opportuno sottolineare che nell'ordinamento francese, a differenza di quanto previsto nell'ultimo comma dell'art. 363-bis del nostro codice di procedura civile, la decisione della *Cour de Cassation* non è vincolante per il giudice di merito. Al riguardo, si richiamano e condividono le autorevoli considerazioni di F.P. LUISO, *Il nuovo processo civile*, cit., 195-196, secondo cui «questa è la differenza fondamentale fra l'istituto che stiamo esaminando e il suo omologo francese, ove la decisione non è vincolante né per il giudice che l'ha richiesta né per i giudici dei successivi gradi di giudizio, ivi compresa la *Cour de cassation* (art. L.441-3 del C.O.J.: "*L'avis rendu ne lie pas la juridiction qui a formulé la demande*")».

³ G. SCARSELLI, *I punti salienti dell'attuazione della riforma del processo civile di cui al decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 149*, in *Giustizia insieme*, 15 novembre 2022; A. BRIGUGLIO, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di cassazione*, in *Il Processo*, 2022, 3, 947 ss.; A. CARRATTA, *Il rinvio pregiudiziale alla Cassazione e la decisione "soggettivamente complessa"* in AA. Vv., *Riforma Cartabia: il nuovo processo civile (I parte)*, a cura di A. CARRATTA, in *Giur. it.*, 2023, 467 ss.; F. DE STEFANO, *La riforma del processo civile in Cassazione. Note a prima lettura*, in *Giustizia insieme*, 11 gennaio 2023; F. SANTAGADA, *Rinvio pregiudiziale in cassazione (art. 363-bis c.p.c.)*, in AA. Vv., *La riforma Cartabia del processo civile*, a cura di R. TISCINI, cit., 524-539; A. SCARPA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.: una nuova «occasione» di nomofilachia?*, in *Giustizia insieme*, 03 marzo 2023; A. FABBI, *Il rinvio pregiudiziale "alla Corte"*, in *Judicium.it*, 11 aprile 2023; E. D'ALESSANDRO, *Il rinvio pregiudiziale in Cassazione*, in *Il Processo*, 2023, 1, 51 ss.

i presupposti e il procedimento del rinvio pregiudiziale dinanzi ai Giudici di P.zza Cavour⁴.

Dopo davvero pochissimo tempo dalla sua entrata in vigore, il rinvio pregiudiziale “interpretativo” (come è stato autorevolmente e condivisibilmente definito in dottrina⁵) ex art. 363-bis c.p.c. è giunto alla prova dei fatti.

Anche in seguito all’adozione di specifiche (e idonee) soluzioni organizzative, la Corte di cassazione, destinataria del nuovo rinvio pregiudiziale, è stata subito pronta al “battesimo” sul campo del neonato istituto processuale. Infatti, con il Decreto n. 16 dell’08 febbraio 2023⁶ (avente, per l’appunto, natura organizzativa), il Primo Presidente della Suprema Corte, optando per un modello organizzativo c.d. accentrato⁷, ha costituito un apposito Ufficio, denominato “Ufficio delle questioni

⁴ B. CAPPONI - A. PANZAROLA, *Questioni e dubbi sulle novità del giudizio di legittimità secondo gli emendamenti governativi al d.d.l. n. 1662/S/XVIII (breve contributo al dibattito)*, in *Giustizia insieme*, 21 maggio 2021; B. CAPPONI, *È opportuno attribuire nuovi compiti alla Corte di Cassazione?*, in *Giustizia insieme*, 19 giugno 2021; C.V. GIABARDO, *In difesa della nomofilachia. Prime notazioni teorico-comparate sul nuovo rinvio pregiudiziale alla Corte di Cassazione nel progetto di riforma del Codice di procedura civile*, in *Giustizia insieme*, 22 giugno 2021; G. SCARSELLI, *Note sul rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione di una questione di diritto da parte del giudice di merito*, in *Giustizia insieme*, 5 luglio 2021; G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma della giustizia civile: il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale*, in *Judicium.it*, 10 dicembre 2021; E. SCODITTI, *Brevi note sul nuovo istituto del rinvio pregiudiziale in cassazione*, in *Quest. giust.*, 2021, 3, 105 ss.; M. FABIANI, *Rinvio pregiudiziale alla corte di cassazione: una soluzione che non alimenta davvero il dibattito scientifico*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 1, 197 ss.; V. CAPASSO, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione e il «vincolo» di troppo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 2, 587 ss.; F. BARBIERI, *Brevi considerazioni sul rinvio pregiudiziale in Cassazione: il giudice di merito superiorem recognoscens*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2022, 2, 369 ss.; G. RAITI, *Le modifiche alla disciplina sul ricorso per cassazione*, in AA. VV., *Riforma processo civile: riflessioni a margine sulla legge 206/2021*, Torino, 2022, 97-116.

⁵ Emblematici sono, al riguardo, già i titoli dei lavori di A. BRIGUGLIO, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo alla Corte di Cassazione*, cit., e di A. MONDINI, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo*, in *Judicium.it*, 27 dicembre 2022.

⁶ Il Decreto del Primo Presidente della Corte di cassazione è rinvenibile al seguente link <https://www.osservatoriofamiglia.it/contenuti/17513130/decreto-8-febbraio-2023-n16-istituzione-cassazione-dell39uff.html>.

⁷ Nella *Relazione dell’Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione n. 96 del 06 ottobre 2022* (disponibile nel sito web istituzionale della Corte di cassazione) erano stati prospettati due possibili modelli organizzativi che avrebbero potuto essere adottati per la definizione operativa della modalità di trattazione dei rinvii pregiudiziali.

pregiudiziali” (UQP), che ha proprio il compito specifico di istruire i fascicoli relativi alle ordinanze di rimessione sollevate dai giudici di merito ai sensi del neonato articolo 363-*bis* del codice di procedura civile⁸.

In particolare, l’UQP, entro trenta giorni dal ricevimento del fascicolo, verifica se sussistono i requisiti di ammissibilità richiesti dall’art. 363-*bis*, comma 1 (nn. 1,2, e 3), c.p.c. e, se il rinvio pregiudiziale sollevato dal giudice di merito è ritenuto ammissibile, affronta anche la questione relativa alla “scelta” di chi, tra Sezioni Unite (Civili) e Sezione semplice, dovrà pronunciare il principio di diritto. Il risultato dell’anzidetta attività istruttoria confluisce in una relazione (breve)⁹ redatta dall’UQP che, previo parere del Presidente titolare della Sezione competente per materia¹⁰, viene trasmessa al Primo Presidente che, ai sensi del terzo comma dell’art. 363-*bis* c.p.c., dichiara, con decreto, l’inammissibilità della questione sollevata oppure la assegna, per l’enunciazione del principio di diritto, alle Sezioni Unite (Civili) o alla

Secondo il modello c.d. distribuito, il rinvio pregiudiziale avrebbe potuto essere trasmesso direttamente alla Sezione della Corte di cassazione tabellarmente competente. Fermo restando che la determinazione finale sarebbe spettata sempre e comunque al Primo Presidente della Corte di cassazione, una “prima” valutazione sull’ammissibilità avrebbe potuto essere svolta dal Presidente di Sezione titolare o da un Presidente di Sezione delegato o anche dai singoli consiglieri.

Invece, il modello c.d. accentrato prevedeva che la “prima” valutazione sull’ammissibilità dei rinvii pregiudiziali avrebbero potuto essere svolta dall’Ufficio per il procedimento preparatorio alla decisione dei ricorsi assegnati alle Sezioni Unite Civili (UPSUC) oppure dall’Ufficio del Massimario e del Ruolo che avrebbero dovuto provvedere a proporre al Primo Presidente della Corte di cassazione l’adozione del decreto di inammissibilità ovvero l’assegnazione alle Sezioni Unite o alla Sezione ordinaria tabellarmente competente.

Forse anche al fine di garantire, condivisibilmente, un’uniforme applicazione pratica del neonato strumento processuale e una maggiore celerità del procedimento, la scelta è ricaduta sul secondo modello seppur con alcune peculiarità rispetto allo schema indicato nella Relazione n. 96/2022; come si vedrà *infra*, è stato, infatti, costituito presso la Corte di cassazione un apposito Ufficio denominato “Ufficio delle questioni pregiudiziali” (UQP).

⁸ Il neo-istituito UQP è composto dal Direttore del Massimario, dal Coordinatore delle Sezioni Unite Civili e dal Direttore del CED o da loro delegati e si avvale della cancelleria e dei funzionari dell’Ufficio per il processo delle Sezioni Unite Civili.

⁹ La “brevezza” dovrebbe essere un elemento caratterizzante la relazione dell’UQP dal momento che nel Decreto n. 16/2023 si legge testualmente: «Terminata l’istruttoria, l’UQP preparerà una breve relazione...».

¹⁰ Nell’ottica di garantire la celerità del procedimento, il parere del Presidente della Sezione competente per materia va espresso entro cinque giorni dalla ricezione della relazione dell’UQP.

Sezione semplice. Quindi, la decisione sull'ammissibilità della questione pregiudiziale (e, nel caso di ammissibilità, sulla scelta tra Sezioni Unite Civili e Sezioni semplici) spetta, per espressa e chiara previsione normativa (art. 363-bis, terzo comma, c.p.c.), esclusivamente al Primo Presidente della Corte di cassazione che, dunque, potrebbe, eventualmente, anche discostarsi da quanto proposto dall'UQP nella relazione.

L'UQP è stato subito concretamente operativo dato che, dopo neanche un mese dalla sua costituzione, sono stati disposti dai giudici di merito i primi rinvii pregiudiziali innanzi alla Corte di cassazione. Nel momento in cui vengono licenziate le prime bozze del presente scritto, nell'apposita sezione del sito web istituzionale della Corte di cassazione risultano pubblicate ben ventisei ordinanze di rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis del codice di procedura civile¹¹. Dei ventisei rinvii pregiudiziali, sollevati da giudici di vari uffici giudiziari italiani (in diverse e variegate materie), dodici hanno già superato positivamente il vaglio di ammissibilità della Prima Presidente della Corte di cassazione¹², nove

¹¹ Ai sensi dell'art. 137-ter delle Disposizioni di attuazione del codice di procedura civile, i provvedimenti che dispongono il rinvio pregiudiziale di cui all'art. 363-bis c.p.c. e i decreti del Primo Presidente ad esso relativi sono pubblicati nel sito web istituzionale della Corte di cassazione. Nello specifico è stata creata un'apposita sezione del sito web istituzionale della Suprema Corte denominata, per l'appunto, "Rinvii Pregiudiziali".

¹² Oltre ai rinvii pregiudiziali sollevati con le ordinanze "gemelle" della Corte di appello di Napoli del 02 marzo 2023 e con l'ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento del 31 marzo 2023 (oggetto di specifica analisi nel presente lavoro), hanno superato positivamente il vaglio di ammissibilità della Prima Presidente della Corte di cassazione il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Taranto (sez. Lavoro) con ordinanza del 24 aprile 2023 in materia di impiego pubblico, il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Treviso con ordinanza del 31 maggio 2023 in materia di separazione e divorzio, il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma con ordinanza del 13 giugno 2023 in materia di locazione, il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Bologna (sez. spec. in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione cittadini UE) con ordinanza dell'11 giugno 2023 in materia di immigrazione, il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Salerno con ordinanza del 19 luglio 2023 in materia di mutuo, il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Milano con ordinanza del 25 luglio 2023 in materia di esecuzione forzata, il rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Parma (sez. Lavoro) con ordinanza del 03 agosto 2023 in materia di diritto del lavoro e i due rinvii pregiudiziali sollevati dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Piacenza con ordinanze del 09 agosto 2023 in materia tributaria.

sono stati dichiarati inammissibili¹³ e cinque sono in attesa di essere vagliati dalla Prima Presidente¹⁴. Inoltre, sin da subito, non si può non evidenziare favorevolmente che, con riferimento ai primissimi rinvii pregiudiziali che hanno superato positivamente lo scrutinio di ammissibilità della Prima Presidente, la Corte di cassazione ha già enunciato i principi di diritto ex art. 363-*bis*, ultimo comma, del codice di procedura civile¹⁵.

Considerato anche che in Francia, dal 2010 al 2019, la *Cour de Cassation*, utilizzando l'omologo strumento d'oltralpe (c.d. *saisine pour avis*)¹⁶ – a cui il legislatore italiano si è chiaramente e dichiaratamente ispirato –, ha pronunciato, in materia civile, solamente circa dieci deci-

¹³ Ci si riferisce al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Taranto (sez. Lavoro) con ordinanza del 30 marzo 2023 in materia previdenziale, al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Verona con ordinanza del 04 aprile 2023 in materia di indebito arricchimento, al rinvio pregiudiziale sollevato dal Giudice di pace di Caserta con ordinanza del 17 aprile 2023 in materia di indebito arricchimento, al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Milano con ordinanza del 23 maggio 2023 in materia di obbligazioni, al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Modena con ordinanza del 17 giugno 2023 in materia fallimentare, al rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte di appello di Firenze con ordinanza del 20 giugno 2023 in materia fallimentare, al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Macerata con ordinanza del 19 luglio 2023 in materia di adozioni, al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma con ordinanza del 26 luglio 2023 in materia di esecuzione forzata e al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Roma con ordinanza del 26 luglio 2023 in materia di locazione.

¹⁴ Si tratta del rinvio pregiudiziale sollevato dal Giudice di pace di Sanremo con ordinanza del 28 agosto 2023 in materia di responsabilità civile derivante dalla circolazione dei veicoli, del rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale per i Minorenni di Lecce con ordinanza del 12 settembre 2023 in materia di procedimento relativo ai minorenni, del rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Milano (sez. spec. in materia di impresa) con ordinanza del 21 settembre 2023 in materia di società, del rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Brescia con ordinanza del 03 ottobre 2023 in materia di esecuzione forzata e del rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Lodi con ordinanza del 18 ottobre 2023 in materia di esecuzione forzata.

¹⁵ Ci si riferisce alle sentenze della Corte di cassazione (Sezione Seconda Civile) nn. 21874 e 21876 del 21 luglio 2023 (oggetto di specifica analisi nella presente trattazione), in cui sono stati enunciati i principi di diritto relativi ai rinvii pregiudiziali sollevati dalla Corte di Appello di Napoli con le ordinanze “gemelle” del 02 marzo 2023, e alla sentenza della Suprema Corte (Sezione Prima Civile) n. 28727 del 16 ottobre 2023, in cui è stato enunciato il principio di diritto relativo al rinvio pregiudiziale sollevato dal Tribunale di Treviso con ordinanza del 31 maggio 2023 in materia di separazione e divorzio.

¹⁶ Sulla c.d. *saisine pour avis* si rimanda alla nota 2 del presente lavoro.

sioni l'anno¹⁷, non si può non sottolineare che, nei primissimi mesi di applicazione dell'art. 363-bis c.p.c., si è registrato un numero considerevole e significativo di rinvii pregiudiziali dinanzi ai Giudici di P.zza Cavour. Invero, l'utilizzo rilevante (anche rispetto ai dati francesi) del rinvio pregiudiziale nel nostro ordinamento potrebbe assumere due significati, anche tanto distanti tra loro. Infatti, da un lato, potrebbe essere frutto di una sorta di entusiasmo iniziale per la novità normativa che poi, fisiologicamente, tenderà a scemare, dall'altro, potrebbe denotare un profondo e strutturato interesse, *in primis* dei giudici di merito italiani (ma, in realtà, anche delle parti e dei loro difensori), verso uno strumento giuridico che consente di ottenere, seppur nel rispetto delle condizioni tassativamente previste dall'art. 363-bis c.p.c., una pronuncia della Corte di cassazione durante il giudizio di merito, con la conseguenza che, nel lungo periodo, il dato relativo al numero dei rinvii pregiudiziali potrebbe consolidarsi o, addirittura, si potrebbe registrare un aumento dell'utilizzo dello strumento giuridico *de quo*.

Nel presente lavoro saranno oggetto di analisi, anche con un respiro più ampio che guarda al novellato contesto normativo, i primissimi rinvii pregiudiziali, sollevati ex art. 363-bis c.p.c., che hanno superato positivamente il vaglio della Prima Presidente della Suprema Corte. In particolare, ci si concentrerà sulle ordinanze “gemelle” della Corte di appello di Napoli del 02 marzo 2023, sui relativi provvedimenti della Prima Presidente della Corte di cassazione del 03 e del 12 aprile 2023 nonché sulle sentenze della Corte di cassazione (Seconda Sezione Civile) nn. 21874 e 21876 del 21 luglio 2023 (in cui vengono enunciati i principi di diritto inerenti ai rinvii pregiudiziali sollevati dal giudice di appello partenopeo), sull'ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento del 31 marzo 2023 e, infine, sul provvedimento della Prima Presidente della Suprema Corte del 17 aprile 2023 concernente il rinvio pregiudiziale sollevato dal giudice tributario agrigentino.

¹⁷ Dal *RAPPORT DU GROUPE DE TRAVAIL – ASSEMBLÉE PLÉNIÈRE, CHAMBRES MIXTES ET AVIS* del settembre 2021, reperibile sul sito web istituzionale della Corte di cassazione francese, emerge (pag. 63) che in circa dieci anni, in particolare negli anni dal 2010 al 2019, la Corte di cassazione transalpina si è pronunciata, in materia civile, su 115 casi; in materia penale, sempre nel predetto periodo, sono stati registrati solamente 16 casi.

2. Le ordinanze “gemelle” della Corte di appello di Napoli del 02 marzo 2023

La Corte di appello di Napoli (Settima sezione civile) ha sollevato dinanzi alla Corte di cassazione, con due ordinanze “gemelle” del 02 marzo 2023, due rinvii pregiudiziali, ex art. 363-*bis* c.p.c., nell’ambito di giudizi in materia di equa riparazione per irragionevole durata del processo ex legge 24 marzo 2001, n. 89 (c.d. Legge Pinto). Nello specifico, la Corte di appello napoletana, sicuramente e pacificamente qualificabile come “giudice di merito” che, ai sensi del primo comma dell’art. 363-*bis* c.p.c., è legittimato a disporre il rinvio pregiudiziale innanzi alla Suprema Corte, ha inteso rimettere alla Corte di cassazione una questione di diritto riguardante l’applicabilità o meno nei giudizi innanzi al giudice di pace del c.d. rimedio preventivo consistente nella richiesta di decisione della causa a seguito di trattazione orale ex art. 281-*sexies* c.p.c. Come noto, il predetto rimedio preventivo, in verità unitamente ad altri rimedi preventivi, non era contenuto nella disciplina normativa originaria del giudizio in materia di equa riparazione per irragionevole durata del processo¹⁸ ma è stato introdotto con la legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di bilancio 2016) e ha trovato applicazione, così come gli altri rimedi preventivi, nei giudizi che al 31 ottobre 2016 non erano durati irragionevolmente e/o nei processi iniziati in una data successiva¹⁹.

¹⁸ In realtà, la disciplina originaria della materia contenuta nella legge 24 marzo 2001, n. 89 è stata significativamente riformata con il d.l. 22 giugno 2012, n. 83 convertito, con modificazioni, nella legge 7 agosto 2012, n. 134. Per un commento puntuale e completo della modifica legislativa del 2012 si veda R. MARTINO, *Legge 24 marzo 2001, n. 89 – Previsione di equa riparazione in caso di violazione del termine ragionevole del processo e modifica dell’art. 375 del codice di procedura civile (modificata ed integrata dall’art. 55 del d.l. 22 giugno 2012, n. 83, Misure urgenti per la crescita del Paese, convertito nella l. 7 agosto 2012, n. 134)*, in AA. Vv., *Commentario alle riforme del processo civile dalla semplificazione dei riti al decreto sviluppo*, a cura di R. MARTINO - A. PANZAROLA, Torino, 2013, 503 ss.; F. DE SANTIS DI NICOLA, *Ragionevole durata del processo e rimedio effettivo*, Napoli, 2013; F. FURNARI, *La nuova legge Pinto aggiornata al “decreto sviluppo”*, Torino, 2012; DALIA - TROISI, *I rimedi al danno da processo. Aggiornato al D.l. n.83/2012, convertito con modificazioni, nella L. n.134/2012*, Milano, 2013.

¹⁹ Sulle principali modifiche alla Legge Pinto effettuate dal legislatore del 2015 si veda, se si vuole, AN. ROMANO, *L’irragionevole durata del processo e la tutela dei diritti*, in AA. Vv., *L’impatto delle situazioni di urgenza sulle attività umane regolate dal diritto*, a cura di R. MARTINO - A. BARONE - F. ALICINO, Milano, 2017, 775-812.

Nelle ordinanze della Corte di appello di Napoli viene accuratamente evidenziata la presenza delle diverse “condizioni” richieste dall’articolo 363-bis c.p.c. per poter disporre il rinvio pregiudiziale degli atti alla Corte di cassazione.

In particolare, con riferimento alla “decisività” della questione sollevata per la definizione dei giudizi in cui è stato disposto il rinvio pregiudiziale, il giudice rimettente rileva che l’applicabilità del rimedio preventivo (richiesta di decisione a seguito di trattazione orale ex art. 281-sexies c.p.c.) anche davanti al giudice di pace comporterebbe certamente un rigetto delle opposizioni proposte dinanzi alla Corte di appello di Napoli, ex art. 5-ter della Legge Pinto, dato che le parti dei processi durati irragionevolmente non avrebbero esperito il rimedio preventivo che si sarebbe, invece, potuto e dovuto esperire. Viceversa, la non applicabilità del predetto “rimedio preventivo” nei procedimenti innanzi al giudice di pace potrebbe comportare l’accoglimento, quantomeno parziale, delle opposizioni.

Inoltre, per quanto riguarda la “novità” della questione, il giudice di appello napoletano sottolinea l’assenza di specifici precedenti giurisprudenziali della Corte di cassazione sulla questione controversa.

Nel motivare (come espressamente richiesto dalla neonata norma) l’ordinanza di rimessione alla Suprema Corte e al fine di evidenziare le “gravi difficoltà interpretative” di cui al comma 1, n. 2, dell’articolo 363-bis c.p.c., la Corte di Appello di Napoli ripercorre i due orientamenti interpretativi, sviluppatasi nel tempo, sulla possibilità o meno di utilizzare nei giudizi pendenti dinanzi al giudice di pace lo schema della decisione a seguito di trattazione orale, espressamente previsto per i procedimenti dinanzi al tribunale in composizione monocratica e disciplinato dall’art. 281-sexies del codice di procedura civile²⁰. Al

²⁰ Da un lato, si richiama una posizione interpretativa secondo cui lo strumento della decisione a seguito di trattazione orale (ex art. 281-sexies c.p.c.) è utilizzabile solo nei procedimenti di competenza del tribunale monocratico in quanto il legislatore avrebbe disegnato innanzi al giudice di pace un procedimento autonomo e peculiare che, peraltro, ai sensi dell’art. 321 c.p.c. (naturalmente nella formulazione applicabile *ratione temporis* ai giudizi oggetto delle decisioni della Corte di appello) avrebbe previsto la discussione orale come unica forma di decisione della causa. Da ciò deriverebbe, pertanto, l’incompatibilità, che si potrebbe definire sostanzialmente ontologica, del rimedio acceleratorio, consistente nella richiesta di decisione della causa ex art. 281-sexies c.p.c., con i giudizi di competenza del giudice di pace.

Dall’altro lato, è stato, invece, sostenuto che l’istituto giuridico previsto dall’art. 281-sexies c.p.c. è compatibile con i procedimenti dinanzi al giudice di pace alla luce

riguardo, va precisato che la modifica (anche notevole), posta in essere dalla Riforma Cartabia, delle norme richiamate dalla Corte di appello partenopea nelle ordinanze “gemelle” non farebbe venir meno, di per sé, la rilevanza della questione pregiudiziale sollevata, dato che le nuove formulazioni degli articoli 321 e 281-*sexies* del codice di procedura civile si applicano solamente ai procedimenti instaurati successivamente al 28 febbraio 2023 e, pertanto, le gravi difficoltà interpretative sussistono per i (tanti) giudizi instaurati in data anteriore all’entrata in vigore della Riforma Cartabia. Tuttavia, per completezza espositiva e argomentativa, appare opportuno evidenziare che l’attuale formulazione dell’art. 321 c.p.c. contiene un espresso richiamo all’art. 281-*sexies* c.p.c., che, quindi, diventa il modello decisorio da utilizzare nei procedimenti dinanzi al giudice di pace, e che il novellato art. 281-*sexies* c.p.c. prevede la possibilità per il giudice di depositare la sentenza nei trenta giorni successivi all’udienza di discussione, alternativamente alla (fatta salva) possibilità di pronunciare la sentenza all’esito dell’udienza di discussione e depositarla immediatamente in cancelleria²¹.

Per quanto concerne la “serialità”, la Corte di appello di Napoli si concentra, forse come era naturale aspettarsi, prevalentemente sui giudizi dello stesso ufficio giudiziario (soprattutto sui giudizi in cui la questione è stata già affrontata ma, evidentemente, non risolta uniformemente) sottolineando, al contempo, che comunque la questione sollevata potrebbe porsi anche in altri giudizi (verosimilmente, quindi,

sia del rinvio generale, contenuto nell’art. 311 c.p.c., alle norme relative al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica (tra cui, sicuramente, rientra l’art. 281-*sexies* c.p.c.) sia di una lettura interpretativa dell’art. 321 c.p.c. che, pur indicando la modalità decisoria da utilizzare nei processi di competenza del giudice di pace (discussione orale), non esclude la possibilità che possano essere utilizzate altre modalità decisorie, come, appunto, quella prevista dall’art. 281-*sexies* del codice di rito.

²¹ Sul punto, si potrebbe, forse, evidenziare un difetto di coordinamento tra le due norme dal momento che il secondo comma dell’art. 321 c.p.c. non è stato riformato (a differenza del primo comma) e, pertanto, da un lato, è rimasto in vigore il termine di quindici giorni dalla discussione per il deposito della sentenza nei giudizi davanti al giudice di pace ma, dall’altro, nel riformato primo comma dell’art. 321 c.p.c. c’è un rinvio espresso (e totale) all’art. 281-*sexies* c.p.c. che prevede che, alternativamente, la sentenza può essere pronunciata all’esito dell’udienza di discussione e depositata immediatamente in cancelleria oppure può essere depositata in cancelleria nei trenta giorni successivi all’udienza di discussione. Delle due l’una: il termine (seppur ordinatorio) per il deposito della sentenza in cancelleria nei procedimenti dinanzi al giudice di pace è di quindici o di trenta giorni?

anche in altri uffici giudiziari), dal momento che, per ragioni temporali connesse all'entrata in vigore dei c.d. rimedi preventivi, proprio nei mesi a venire le corti di appello potranno essere investite di questioni relative all'applicabilità dei rimedi preventivi e, in particolare, all'applicabilità, nei giudizi dinanzi al giudice di pace, del rimedio preventivo consistente nella richiesta di decisione della causa a seguito di trattazione orale ex art. 281-*sexies* c.p.c.

Infine, particolarmente interessante è il passaggio, che si ritrova in entrambe le ordinanze di rimessione, in cui la Corte di appello napoletana sottolinea che il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione è stato richiesto anche dalla parte opponente. Infatti, la parte, nonostante il silenzio della norma, ha ritenuto, diligentemente e in maniera del tutto condivisibile, di poter legittimamente (e utilmente) richiedere al giudice di merito, unico soggetto titolato a sollevare la questione pregiudiziale, di disporre il rinvio pregiudiziale; in un certo senso, anche la parte ha "sollecitato" e "stimolato" il giudice di merito per l'utilizzo del neonato istituto processuale.

3. I provvedimenti della Prima Presidente della Corte di cassazione del 03 e del 12 aprile 2023

Il Primo Presidente (*rectius*, la Prima Presidente) della Corte di cassazione, con provvedimenti del 03 aprile 2023 (depositato il 04 aprile 2023) e del 12 aprile 2023 (depositato nella stessa data), ha assegnato le questioni pregiudiziali, sollevate, con le ordinanze "gemelle", dalla Corte di appello di Napoli, alla Seconda Sezione Civile della Corte di cassazione per l'enunciazione dei principi di diritto. La scelta della Seconda Sezione Civile non è stata assolutamente casuale ma è avvenuta *ratione materiae*; infatti, la predetta Sezione della Suprema Corte si occupa, tabellarmente, delle questioni relative all'equa riparaione per l'eccessiva durata del processo.

Le primissime ordinanze di rinvio pregiudiziale hanno, quindi, superato positivamente il vaglio di ammissibilità effettuato dalla Prima Presidente della Corte di cassazione, verosimilmente anche con il supporto del neocostituito "Ufficio delle questioni pregiudiziali" (UQP). Al riguardo, si sottolinea, favorevolmente e meritoriamente, che il vaglio di ammissibilità è stato effettuato in un termine ampiamente minore rispetto a quello indicato nell'art. 363-*bis*, comma 3, c.p.c.; in effetti, la Prima Presidente della Corte di cassazione si è pronunciata sull'am-

missibilità dei primissimi rinvii pregiudiziali in molto meno di novanta giorni dalla ricezione delle ordinanze di rinvio pregiudiziale.

Dall'analisi del provvedimento della Prima Presidente del 03 aprile 2023, relativo all'ordinanza emessa dalla Corte di appello di Napoli nell'ambito del giudizio con R.G. n. 2191/2022, emerge, chiaramente e limpidamente, l'iter logico-giuridico che è stato seguito nello scrutinio di ammissibilità dell'ordinanza pregiudiziale *de qua*.

In primo luogo, (a) è stata riconosciuta la necessaria risoluzione del dubbio interpretativo, evidenziato dalla Corte di appello di Napoli, al fine della definizione del giudizio pendente dinanzi al giudice di merito rimettente ("decisività"); (b) è stato riscontrato il carattere esclusivamente di diritto²² della questione sollevata, avulsa da peculiarità della fattispecie concreta e non implicante un giudizio fatto; (c) non sono stati rilevati precedenti giurisprudenziali specifici della Corte di cassazione sulla questione²³ ("novità"); (d) la questione sollevata presenta(va)²⁴ gravi difficoltà interpretative dal momento che sono possibili (e si sono registrate) diverse, e, invero, anche divergenti, interpretazioni delle norme di riferimento; (e) è stata riscontrata, infine, la "serialità" della questione sollevata sottolineando, in particolare, che, anche alla luce dei diversi e opposti orientamenti cristallizzatisi (specificatamente, nella giurisprudenza della Corte di appello rimettente), «la risposta "anticipata" della Corte di cassazione, con la sua forza orientatrice, servirà ad evitare che, sulla questione, proliferi un contenzioso legato al permanere di un'incertezza interpretativa»²⁵.

²² In particolare, «di diritto processuale con risvolti nell'ambito della disciplina dell'equa riparazione [...] Si tratta, cioè, di una questione a confine tra diritto processuale e diritto sostanziale» pag. 2 del provvedimento del 03 aprile 2023, pubblicato nell'apposita sezione (Rinvii pregiudiziali) del sito web istituzionale della Corte di cassazione.

²³ In verità, nel provvedimento della Prima Presidente della Corte di Cassazione (pag. 3) viene richiamata una pronuncia della Suprema Corte (Cass., Sez. Un., 1° agosto 2012, n. 13794) che si è occupata, tuttavia solamente in forma di *obiter*, dell'applicabilità o meno dell'art. 281-*sexies* c.p.c. ai giudizi davanti al giudice di pace.

²⁴ Come già sottolineato *supra*, la Riforma Cartabia ha modificato gli articoli 321 e 281-*sexies* c.p.c. ma ciò, come condivisibilmente evidenziato nel provvedimento della Prima Presidente della Corte di cassazione del 03 aprile 2023, non risolve il dubbio interpretativo sollevato dalla Corte di appello di Napoli in quanto la nuova formulazione delle norme si applica solamente ai procedimenti instaurati dopo il 28 febbraio 2023.

²⁵ Così, testualmente, pag. 4 del provvedimento del 03 aprile 2023.

Le predette considerazioni valgono pedissequamente anche per il provvedimento del 12 aprile 2023, relativo al giudizio pendente dinanzi alla Corte di appello di Napoli avente R.G. n. 2011/2022, dal momento che nell'anzidetto provvedimento, per motivare l'ammissibilità della questione sollevata dal giudice di merito, si rinvia espressamente e testualmente alle «ragioni indicate nel decreto di ammissibilità della Prima Presidente in data 3 aprile 2023»²⁶ rimarcando l'identità di "tenore" delle ordinanze "gemelle" e la circostanza che entrambe le ordinanze provengono dalla stessa Corte di appello.

Quindi, valorizzando il dato testuale dell'art. 363-bis, comma 1, n. 1, c.p.c., secondo il quale la questione sollevata, per essere considerata "nuova", non deve essere stata ancora "risolta" dalla Corte di cassazione (e nel caso *de quo*, una delle questioni "gemelle" era stata, al momento dell'emissione del secondo provvedimento, semplicemente assegnata alla Seconda Sezione Civile ma sicuramente non ancora affrontata e, tantomeno, risolta)²⁷, anche l'altra questione "gemella" è stata ritenuta ammissibile e, *ratione materiae*, è stata assegnata alla Seconda Sezione Civile della Suprema Corte.

4. Le sentenze della Corte di cassazione (Seconda Sezione Civile) nn. 21874 e 21876 del 21 luglio 2023

Il responso della Seconda Sezione Civile della Corte di cassazione sui rinvii pregiudiziali sollevati dalla Corte di appello di Napoli, con le ordinanze "gemelle" del 02 marzo 2023, non è tardato ad arrivare.

Infatti, i Giudici di P.zza Cavour, con due sentenze (nn. 21874 e 21876 del 21 luglio 2023²⁸) aventi contenuto sostanzialmente identi-

²⁶ Pag. 1 del provvedimento del 12 aprile 2023, pubblicato nell'apposita sezione (Rinvii pregiudiziali) del sito web istituzionale della Corte di cassazione.

²⁷ Al riguardo non si può non evidenziare che il legislatore delegante, nella legge 206/2021, aveva fatto riferimento alla questione "non ancora affrontata" dalla Corte di cassazione (art. 1, comma 9, lett. g, n.1.1, legge 206/2021); invece, il legislatore delegato nella formulazione dell'art. 363-bis c.p.c., introdotto con il d.lgs. 149/2022, ha utilizzato la locuzione "non ancora risolta" dalla Corte di cassazione. Sicuramente, la differenza terminologica è palese e, a parere di chi scrive, avrà anche delle concrete ripercussioni sull'applicazione pratica del rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di cassazione.

²⁸ Sulla sentenza della Corte di cassazione (Seconda Sezione Civile) n. 21876 del 21 luglio 2023 si veda S. CALVETTI, *Equa riparazione e rimedi preventivi avanti il Giudice di Pace*, in *Diritto e Giustizia.it*, 24 luglio 2023.

co, hanno enunciato, nell'ordinamento italiano, i primissimi principi di diritto ex art. 363-*bis*, ultimo comma, c.p.c. Com'era altamente probabile, e sinceramente auspicabile, le questioni "gemelle", sollevate dalla Corte di appello napoletana, sono state decise in modo uniforme dalla Seconda Sezione Civile della Corte di cassazione e ciò, sicuramente, «favori(sce) il sorgere di indirizzi giurisprudenziali coerenti ed univoci» affermando «una regola ermeneutica chiara, capace di fornire indirizzi per il futuro ai tribunali di merito»²⁹.

Nello specifico, la Suprema Corte, naturalmente con riferimento alla normativa vigente ante Riforma Cartabia, ha statuito che il modello decisorio cristallizzato nell'art. 281-*sexies* c.p.c può trovare applicazione anche nei processi dinanzi al giudice di pace, con la conseguenza che, ai fini dell'ammissibilità della domanda di equa riparazione per la violazione del termine ragionevole di durata ex Legge Pinto, la parte ha l'onere di esperire, anche nei procedimenti davanti al giudice di pace, il rimedio preventivo della proposizione dell'istanza di decisione della causa a seguito di trattazione orale ex art. 281-*sexies* c.p.c.

Secondo gli Ermellini, alla luce del rinvio alle norme relative al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica contenuto nell'articolo 311 c.p.c., è da escludere un'"incompatibilità strutturale" della decisione della causa a seguito di trattazione orale ex art. 281-*sexies* c.p.c. con il rito previsto per i procedimenti che si svolgono davanti al giudice di pace.

Inoltre, la Corte di cassazione evidenzia che l'istanza di decisione della causa a seguito di trattazione orale denota, anche nel procedimento davanti al giudice di pace, un "comportamento collaborativo" della parte finalizzato ad accelerare il processo. In particolare, l'accelerazione del processo e, quindi, l'effettività del rimedio preventivo (anche alla luce della giurisprudenza comunitaria e costituzionale) si verificherebbe dal momento che, in seguito alla presentazione dell'istanza ex art. 281-*sexies* c.p.c.,: a) la parte rinuncia alla possibile richiesta di concessione di un termine per il deposito di memorie conclusionali, b) il giudice di pace può decidere la causa all'esito della discussione orale nella stessa udienza, dando lettura del dispositivo e della concisa esposizione delle ragioni della decisione, c) la sentenza si intende pubblicata

²⁹ *Relazione finale al(la) Ministr(a) della Giustizia sui lavori della Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi* (Pres. Prof. Francesco Paolo LUISO), 2021, in www.giustizia.it, 73 e 74.

già con la sottoscrizione da parte del giudice del verbale che la contiene esonerando, in tal modo, la cancelleria dalla pubblicazione e dalla comunicazione del provvedimento giurisdizionale.

In realtà, non si possono non effettuare alcune osservazioni con riferimento a quanto enunciato dalla Corte di cassazione nelle sentenze in analisi.

Innanzitutto, va rilevato che nel procedimento davanti al giudice di pace il deposito di comparse conclusionali non era (e, anche dopo la Riforma Cartabia, non è) normativamente previsto. Quindi, le parti potevano solamente formulare la richiesta al giudice di pace per la concessione di un termine per il deposito di memorie conclusionali ma il giudice di pace (ed è questo un aspetto da sottolineare particolarmente) non era assolutamente tenuto a concederlo, come, peraltro, statuito chiaramente dalla stessa Corte di cassazione. Difatti, la Suprema Corte ha limpidamente affermato che «nel giudizio davanti al giudice di pace, il deposito di memorie conclusionali può essere bensì consentito dal giudice nell'esercizio dei suoi poteri di direzione del processo, ma non è previsto come dovuto»³⁰. In altri termini, nel giudizio dinanzi al giudice di pace, la richiesta delle parti per la concessione di un termine per il deposito di memorie conclusionali poteva, quindi, essere discrezionalmente non accolta dal giudice di pace. In effetti, mentre nel processo davanti al tribunale la “regola” per la decisione era, sempre con riferimento all'impianto normativo *ratione temporis* applicabile, la trattazione scritta (artt. 189 e 190 c.p.c. ante Riforma Cartabia) in cui era legislativamente previsto il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica, nei procedimenti davanti al giudice di pace la “regola” era (già) la discussione orale (ex art. 321 c.p.c.) tanto che per gli anzidetti procedimenti il legislatore non aveva previsto il deposito di comparse conclusionali e memorie di replica.

A ben vedere, dunque, l'accelerazione del processo, con riferimento alla rinuncia della parte alla possibile richiesta della concessione di un termine per il deposito di memorie conclusionali (non previste dal legislatore e su cui il giudice di pace poteva discrezionalmente decidere), appare, forse, un po' troppo ipotetica.

Invece, la possibilità di applicare l'art. 281-*sexies* c.p.c. (vigente ante Riforma Cartabia) nei procedimenti davanti al giudice di pace potrebbe portare ad un'accelerazione del processo “risparmiando” il tempo per il

³⁰ Cass., 31 luglio 2006, n. 17444. Peraltro, questa sentenza è stata richiamata dalla Suprema Corte nelle sentenze oggetto di analisi nel presente paragrafo.

deposito della sentenza, che ai sensi dell'art. 321 c.p.c. era (ed è) previsto in quindici giorni dalla discussione. Infatti, utilizzando il modello decisorio di cui all'art. 281-*sexies* c.p.c., non solo il giudice di pace potrà pronunciare la sentenza al termine della discussione, ma anche la sentenza si intenderà pubblicata con la sottoscrizione da parte del giudice del verbale che la contiene e sarà immediatamente depositata in cancelleria. E, in verità, il "risparmio" di tempo potrebbe essere, in concreto, ben maggiore di quindici giorni dal momento che, come noto, il termine per il deposito della sentenza in cancelleria nel rito davanti al giudice di pace è meramente ordinatorio.

Quindi, l'accelerazione del processo si potrebbe avere non perché la causa viene decisa a seguito di discussione orale, dato che la discussione orale era la "regola" già nel previgente art. 321 c.p.c., ma perché viene "eliminato" quel lasso di tempo intercorrente tra l'udienza di discussione e il deposito della sentenza in cancelleria. In effetti, la disciplina contenuta nell'art. 281-*sexies* c.p.c. (nella formulazione applicabile *ratione temporis* ai giudizi oggetto delle decisioni della Corte di appello di Napoli) si differenzerebbe da quella contenuta nell'art. 321 c.p.c. (vigente ante Riforma Cartabia) non tanto per la discussione orale (presente in entrambi i modelli decisorii), quanto per i termini per il deposito della sentenza in cancelleria.

Tuttavia, il "risparmio" di tempo potrebbe concretizzarsi solo se il giudice di pace, davanti a cui è proposta l'istanza, accolga la richiesta, presentata dalla parte, di decisione della causa a seguito di trattazione orale ex art. 281-*sexies* c.p.c.

Infatti, la mera proposizione dell'istanza di decisione della causa a seguito di trattazione orale non obbliga il giudice di pace a decidere la causa secondo il modello procedimentale disciplinato dall'art. 281-*sexies* del codice di rito. Sul punto, non si può non richiamare l'insegnamento pretorio della Cassazione (ripreso anche dalla Corte costituzionale nella sentenza n. 121 del 23 giugno 2020 che, peraltro, viene richiamata in più punti nelle sentenze in analisi) secondo cui, con riferimento ai procedimenti davanti al tribunale in composizione monocratica, l'adozione dello schema decisorio ex art. 281-*sexies* c.p.c. «rientra nell'ambito della discrezionalità del giudice di merito»³¹. E se ciò vale per quei giudizi per i quali è stato concepito il modello decisorio ex art. 281-*sexies* c.p.c. (giudizi davanti al tribunale in composizione mo-

³¹ Cass., 04 settembre 2019, n. 22094.

nocratica), sembra davvero difficile non riconoscere la discrezionalità del giudice anche in quei giudizi (davanti al giudice di pace) per i quali l'art. 281-*sexies* c.p.c. trova applicazione alla luce del rinvio, ex art. 311 c.p.c., proprio alla normativa relativa al procedimento davanti al tribunale in composizione monocratica.

Pertanto, una volta presentata l'istanza per la decisione della causa a seguito di trattazione orale spetterà sempre al giudice di pace, nell'ambito della sua discrezionalità, decidere se l'istanza potrà essere accolta o dovrà essere rigettata, non ravvisandosi elementi che possano far propendere (ovviamente nell'impianto normativo ante Riforma Cartabia) per l'obbligatorietà della decisione del giudice di pace ex art. 281-*sexies* c.p.c. In altre parole, non si può assolutamente ritenere che esista una sorta di automatismo tra la mera richiesta della parte e l'accelerazione del processo (effetto sperato dal legislatore del dicembre 2015 che, come già evidenziato *supra*, ha modificato la legge 89/2001) essendo, pur sempre, necessaria una valutazione discrezionale da parte del giudice di merito (sia tribunale in composizione monocratica sia giudice di pace) con riferimento all'"istanza di decisione a seguito di trattazione orale" ex art. 281-*sexies* c.p.c., che rappresenta uno dei rimedi preventivi ai sensi dell'articolo 1-*ter* della Legge Pinto.

Dunque, sarà interessante valutare nella prassi giudiziaria, in primo luogo, se e in che misura le istanze per l'utilizzo dello schema decisorio ex art. 281-*sexies* c.p.c. saranno accolte dai giudici di pace (nei procedimenti ante Riforma Cartabia) e, poi, se la decisione della causa a seguito di trattazione orale comporterà davvero una concreta e sensibile riduzione dei tempi per la celebrazione del processo davanti al giudice di pace. Invero, nel caso in cui le istanze delle parti non dovessero essere accolte dai giudici di pace e/o non ci sarà quell'auspicata, e assolutamente condivisibile, riduzione dei tempi per la celebrazione dei processi, la "necessaria" (per accedere al rimedio indennitario previsto dalla Legge Pinto) presentazione dell'istanza di decisione della causa a seguito di trattazione orale anche nei giudizi dinanzi al giudice di pace si tradurrà, principalmente, in un'ulteriore incombenza per la parte, in quel percorso, sempre più tortuoso e ricco di ostacoli, verso il riconoscimento dell'indennizzo per l'eccessiva durata del processo.

In definitiva, la Corte di cassazione ha fatto "chiarezza" sul dibattuto tema riguardante l'applicabilità dell'art. 281-*sexies* c.p.c. ai giudizi dinanzi al giudice di pace e se è certo che i principi di diritto, enunciati dalla Cassazione, saranno vincolati per i giudizi in cui sono stati sollevati i rinvii pregiudiziali, può essere, altresì, assolutamente verosimile

che i predetti principi di diritto potranno avere importanti ripercussioni anche in altre (tante) fattispecie similari a quelle affrontate dalla Corte di appello di Napoli.

Quindi, in seguito ai principi di diritto formulati dalla Suprema Corte, le parti dei procedimenti pendenti davanti al giudice di pace (istaurati ante Riforma Cartabia), per non incorrere nell'inammissibilità del rimedio indennitario ex Legge Pinto, potrebbero e dovrebbero proporre istanza di decisione della causa a seguito di trattazione orale ex art. 281-*sexies* c.p.c. almeno sei mesi prima che sia spirato il termine ragionevole del processo ex art. 2, comma 2-*bis*, legge 89/2001. Se nelle predette fattispecie le parti sono ancora in tempo ad "aggiustare il tiro" per evitare conseguenze nefaste nell'eventuale giudizio di equa riparazione, un problema (forse di non poco conto) si potrebbe porre, invece, in tutti quei giudizi, celebrati davanti al giudice di pace, che si sono conclusi, che sono durati irragionevolmente e in cui le parti non hanno presentato l'istanza di decisione della causa a seguito di trattazione orale dal momento che non vi era un'indicazione legislativa che esplicitamente indicava la possibilità di utilizzare, nei procedimenti davanti al giudice di pace, lo schema decisorio di cui all'art. 281-*sexies* c.p.c. e che sul punto la giurisprudenza non era assolutamente uniforme. Difatti, in queste ultime fattispecie, applicando i principi di diritto enunciati dai Giudici di P.zza Cavour, la domanda di equa riparazione dovrebbe essere dichiarata inammissibile, ex art. 2, comma 1, l. 89/2001, con conseguenze irrimediabilmente (e, forse, anche ingiustamente) negative in capo a quei soggetti che, incolpevolmente, hanno partecipato ad un giudizio durato irragionevolmente.

In ogni caso, va favorevolmente e meritoriamente sottolineato che sono trascorsi solamente poco più di tre mesi tra i provvedimenti con cui la Prima Presidente della Suprema Corte aveva assegnato alla Seconda Sezione Civile i rinvii pregiudiziali, sollevati dal giudice di appello partenopeo, e l'enunciazione dei relativi principi di diritto. A tal proposito, non si può non rilevare che la durata dei primissimi procedimenti di rinvio pregiudiziale non ha superato complessivamente i cinque mesi. Inoltre, va evidenziato che mentre è stato previsto dal legislatore un termine entro cui il Primo Presidente deve effettuare lo scrutinio di ammissibilità del rinvio pregiudiziale (novanta giorni ex art. 363-*bis*, comma terzo, c.p.c.), nessuna indicazione temporale è stata legislativamente fornita con riferimento alla durata del procedimento che si apre dinanzi alla Sezione (semplice oppure trattasi delle Sezioni Unite) della Corte di cassazione a cui il Primo Presidente, dopo aver ritenuto am-

missibile la questione sollevata dal giudice di merito, abbia assegnato il rinvio pregiudiziale per l'enunciazione del principio di diritto.

Tuttavia, pur in assenza di un'indicazione temporale entro cui la Corte di cassazione deve enunciare il principio di diritto, nei primissimi rinvii pregiudiziali i Giudici di P.zza Cavour sono stati particolarmente "tempestivi" interpretando pienamente lo spirito più profondo del neo-istituito rinvio pregiudiziale che, inevitabilmente, sarebbe intaccato se il principio di diritto dovesse essere enunciato a distanza di troppo tempo dal momento in cui la questione viene sollevata dal giudice di merito. Certamente l'auspicio è che si continui su questa stessa "lunghezza d'onda" in modo che, nei procedimenti di rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di cassazione, si possa sempre ottenere «una indicazione "nomofilattica" della Corte resa con tempestività»³².

5. L'ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento del 31 marzo 2023

Con ordinanza del 31 marzo 2023, la Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento (sez. 5) ha sollevato innanzi alla Corte di cassazione un rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. che, in verità, ha ad oggetto tre questioni. Nello specifico, le questioni sono le seguenti: 1) l'applicabilità o meno del rinvio pregiudiziale nel giudizio tributario di merito; 2) la possibilità o meno che la Corte di cassazione possa pronunciarsi, ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c., su questioni di diritto incidenti sulla giurisdizione; e, conseguentemente, 3) la portata dell'art. 25, d.l. 19 maggio 2020, n. 34 sulle controversie relative alla spettanza del contributo a fondo perduto e, quindi, sull'individuazione del giudice munito di giurisdizione per le predette controversie.

In primo luogo, appare opportuno sottolineare che, correttamente e condivisibilmente, il giudice rimettente ha attivato il contraddittorio, tra le parti costituite, sulla proponibilità del rinvio pregiudiziale *de quo*.

Per quanto concerne la prima questione (sulla legittimazione del giudice tributario di merito a sollevare il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di cassazione), il giudice tributario agrigentino sottolinea che la questione è controversa in dottrina e può ripetersi in un numero indeterminato di giudizi tributari.

³² *Relazione finale al(la) Ministr(a) della Giustizia sui lavori della Commissione per l'elaborazione di proposte di interventi in materia di processo civile e di strumento alternativi* (Pres. Prof. Francesco Paolo LUISO), cit., 73.

Vengono, quindi, evidenziate le notevoli difficoltà interpretative che caratterizzano la predetta questione, registratesi anche in seguito all'eliminazione di un istituto simile a quello attualmente contenuto nell'art. 363-*bis* c.p.c. che era, inizialmente, previsto nel progetto di riforma del processo tributario ma, poi, non è stato inserito nel testo definitivamente licenziato dal legislatore³³.

In effetti, l'art. 363-*bis* c.p.c. potrebbe essere applicato nel processo tributario di merito non solo alla luce del rinvio al codice di procedura civile di cui all'articolo 1, comma 2, d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546 ma, soprattutto, per ragioni sistematiche dal momento che l'apposita Sezione (Tributaria) della Corte di cassazione è l'organo giurisdizionale chiamato a garantire l'uniformità del diritto oggettivo proprio nell'ambito del diritto tributario³⁴.

Inoltre, un altro elemento che consentirebbe l'operatività dell'art. 363-*bis* c.p.c. nel processo tributario di merito si ritrova nel sempre più necessario dialogo tra le corti interne, basato sulla fiducia reciproca dei giudici (sia di merito che di legittimità), che fanno "parte" di un sistema giustizia nel suo complesso, che esercitano una funzione giurisdizionale che non è più solamente funzione dello Stato (in cui lo Stato manifesta la propria sovranità) diretta all'attuazione del caso concreto ma è sempre più un servizio pubblico³⁵ che, in prospettiva di un utilizzo sempre

³³ Difficoltà interpretative che derivano anche dall'esistenza di forti contrasti correlati all'ambito di applicazione del rinvio alle norme del codice di procedura civile, operato dal comma 2 dell'articolo 1 del d.lgs. 31 dicembre 1992, n. 546, e dalla netta suddivisione tra magistratura ordinaria e magistratura tributaria, accentuata dalla legge 31 agosto 2022, n. 130, e che, pertanto, ad avviso del giudice tributario rimettente, non possono non richiedere un intervento interpretativo (e chiarificatore) della Corte di cassazione.

³⁴ Oltretutto, se si ritiene che il rito del processo civile in Cassazione è unico, a prescindere dalla materia trattata, e che la Sezione Tributaria della Corte di cassazione non rappresenta un ordine autonomo della Suprema Corte, non potrebbero trovare spazio distonie processuali (nello specifico, sull'applicazione dell'art. 363-*bis* c.p.c.) che finirebbero per intaccare il diritto di difesa costituzionalmente garantito.

³⁵ Le predette considerazioni sembrano essere assolutamente coerenti con quella nuova concezione di giurisdizione, intesa come "servizio per la collettività", che si va sempre più affermando nel nostro ordinamento e che, di conseguenza, comporta un "affievolimento" della concezione tradizionale della giurisdizione, intesa, invece, come espressione della sovranità statale.

Al riguardo, autorevolissimi Maestri, *ex professo*, hanno acutamente messo in risalto l'evoluzione della concezione di giurisdizione da esercizio di una funzione sovrana dello Stato a servizio per la comunità e per i cittadini, anche alla luce di

più efficace ed efficiente delle risorse (umane e finanziarie), potrebbe, dunque, prevedere la possibilità che la soluzione di una singola controversia possa offrire beneficio anche al soddisfacimento di un più ampio compendio di esigenze individuali, di cui sono portatrici altre parti di altre controversie che, tuttavia, pongono temi di indagine omogenei.

Pertanto, sembrerebbero essere queste le principali³⁶ e più significative ragioni, soprattutto di sistema, che potrebbero condurre verso l'applicabilità del neo-istituito rinvio pregiudiziale anche al processo tributario di merito; applicabilità che troverebbe ulteriori espresse ed esplicite conferme sia nella Relazione del Primo Presidente della Corte di cassazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022³⁷ che

diverse novelle normative (si pensi, ad esempio, alla legge 31 maggio 1995, n. 218 che ha riformato il diritto internazionale privato). Il riferimento è a N. PICARDI, *La giurisdizione all'alba del terzo millennio*, Milano, 2007, 155 ss.; R. MARTINO, *La giurisdizione italiana nelle controversie civili transnazionali*, Padova, 2000, 405 ss.; A. PANZAROLA, *Il controllo della Corte di cassazione sui limiti della giurisdizione del giudice amministrativo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2018, 2, spec. § 4, 597 ss. Inoltre, sul punto, non si può non richiamare la nota sentenza della Cassazione Civile, Sez. Un., 09 ottobre 2008, n. 24883, secondo cui «l'evoluzione del quadro legislativo, ordinario e costituzionale, mostra l'affievolimento della centralità del principio di giurisdizione intesa come espressione della sovranità statale, accompagnata dalla simmetrica emersione della esigenza di sburocratizzare la giustizia, non più espressione esclusiva del potere statale, ma servizio per la collettività, che abbia come parametro di riferimento l'efficienza delle soluzioni e la tempestività del prodotto-sentenza, in un mutato contesto globale in cui anche la giustizia deve adeguarsi alle regole della concorrenza (si parla infatti di concorrenza degli ordinamenti giuridici)».

³⁶ Invero, particolarmente interessante è anche la considerazione, effettuata dal giudice tributario agrigentino, sull'elevata valenza nomofilattica di cui saranno dotate le decisioni della Corte di cassazione emesse ai sensi dell'art. 363-bis c.p.c. Viene sottolineato, infatti, anche alla luce della non trascurabile circostanza che le decisioni sul rinvio pregiudiziale verranno adottate, sia dalle Sezioni Unite che dalle Sezioni Semplici, secondo il rito (ormai residuale nell'ambito del procedimento in Cassazione) della pubblica udienza, il particolare grado di persuasività (si badi non vincolatività ma persuasività) delle predette decisioni negli altri giudizi di merito in cui si discuterà delle medesime questioni affrontate dalla Corte di cassazione nel rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.

³⁷ Addirittura il Primo Presidente della Corte di cassazione nella *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022* individua le cause tributarie come "sede di elezione" del rinvio pregiudiziale ex art 363-bis c.p.c. (pag. 283 della *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022*).

nella Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione n. 96 del 06 ottobre 2022³⁸.

Tuttavia, vi sono altre letture interpretative della neonata norma (art. 363-*bis* c.p.c.) che concludono, invece, per la non legittimazione del giudice tributario a sollevare il rinvio pregiudiziale. Tali letture si basano principalmente sulle seguenti argomentazioni: (a) l'eliminazione dell'istituto del rinvio pregiudiziale (che, peraltro, era solamente in parte simile a quello attualmente previsto dall'art. 363-*bis* c.p.c.) dal testo della riforma del processo tributario, approvato dal Parlamento, fa emergere una chiara volontà del legislatore di non applicare nel processo tributario il rinvio pregiudiziale; (b) la locuzione giudice di merito di cui all'art. 363-*bis* c.p.c. certamente e in "maniera scontata"³⁹ non fa riferimento al giudice tributario; (c) la mancanza, all'interno della legge n. 206/2021, di una specifica delega (ritenuta necessaria) per quanto concerne l'utilizzabilità del rinvio pregiudiziale da parte dei giudici tributari di merito.

In sostanza, si chiede ai Giudici di P.zza Cavour se, alla luce di un'interpretazione sistematica dell'art. 363-*bis* c.p.c., il giudice tributario di merito sia legittimato a sollevare il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di cassazione; in altre parole, si chiede alla Suprema Corte se i giudici tributari rientrino nell'alveo dei giudici di merito di cui al primo comma dell'art. 363-*bis* del codice di procedura civile.

Dopo essersi soffermato sulla questione concernente la legittimazione del giudice tributario di merito a sollevare il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di cassazione, il giudice rimettente si concentra sulla questione relativa all'individuazione del giudice munito di giurisdizione per le controversie nelle quali l'Agenzia delle Entrate ha rigettato le richieste dei potenziali beneficiari formulate ai sensi dell'art. 25, d.l. n. 34/2020. Al riguardo, il giudice tributario agrigentino evidenzia come si tratti di una questione che «sembra essere» esclusivamente di diritto, necessaria per la definizione del procedimento pendente dinanzi alla Corte di giustizia tributaria, di particolare complessità, "nuova" e "seriale".

³⁸ Su cui ci si soffermerà *infra*. La Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione n. 96 del 06 ottobre 2022 è rinvenibile nel sito web istituzionale della Cassazione.

³⁹ Richiamando e valorizzando anche quanto contenuto nella Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione n. 98 del 21 ottobre 2021 (pubblicata nel sito web istituzionale della Corte di cassazione).

Tuttavia, il giudice tributario siciliano “dubita” se si possa sollevare dinanzi alla Corte di cassazione, utilizzando il rinvio pregiudiziale, una questione interpretativa riguardante la giurisdizione del giudice che solleva il rinvio. La Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento si chiede se la predetta questione rientri nell’ambito delle “questioni esclusivamente di diritto” precisando che nel rinvio pregiudiziale *de quo* non verrebbe rimessa alla Corte di cassazione una questione di fatto ma l’interpretazione di una regola astratta di diritto (nello specifico contenuta nel comma 12 dell’art. 25, d.l. n. 34/2020, come si vedrà *infra*) ai fatti così come rappresentati dal giudice rimettente, con la consapevolezza, al contempo, che una lettura restrittiva dell’art. 363-bis c.p.c. sulle “questioni esclusivamente di diritto” potrebbe non consentire l’utilizzabilità del neonato rinvio pregiudiziale con riferimento alla questione sulla giurisdizione. Secondo il giudice *a quo* non consentire l’utilizzo del rinvio pregiudiziale su questioni riguardanti la giurisdizione del giudice rimettente, seppur sulla base dei fatti esposti nel rinvio pregiudiziale stesso, potrebbe sembrare «paradossale», dal momento che la statuizione, in via pregiudiziale–interpretativa, da parte della Corte di cassazione sulla prospettata questione di giurisdizione consentirebbe di raggiungere le finalità deflative del contenzioso che sono proprie del nuovo rinvio pregiudiziale.

Pertanto, la Corte di cassazione è chiamata anche a sciogliere il “dubbio” se la questione sulla giurisdizione sollevata dal giudice tributario agrigentino possa essere oggetto di rinvio pregiudiziale, se rientri, quindi, nell’ambito delle “questioni esclusivamente di diritto”.

La terza questione sollevata dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento nell’ordinanza *de qua* (che, invero, riguarda il “fondo” della questione interpretativa) ha ad oggetto il comma 12 dell’art. 25 del d.l. n. 34/2020 che, *apertis verbis*, individua, con un richiamo al d.lgs. n. 546/1992, la giurisdizione del giudice tributario per le controversie relative all’atto di recupero del contributo a fondo perduto. Il giudice rimettente si interroga se la giurisdizione tributaria spetti, applicando estensivamente la previsione contenuta nell’art. 25, comma 12, d.l. n. 34/2020, anche in quei contenziosi in cui sia in discussione non il recupero del contributo già erogato ma il riconoscimento del contributo stesso. Si discute, in particolare, se il giudice tributario sia munito di giurisdizione in quei giudizi in cui venga impugnato l’atto di scarto telematico adottato dall’Agenzia delle Entrate per mancanza dei presupposti formali o sostanziali previsti dall’art. 25

del d.l. n. 34/2020 sottolineando che, sul punto, non si è registrato un univoco orientamento giurisprudenziale di merito⁴⁰.

Quindi, diversi sono i dubbi interpretativi che il giudice tributario agrigentino evidenzia sulla sussistenza della giurisdizione tributaria nelle fattispecie relative al riconoscimento del contributo a fondo perduto ex art. 25 d.l. n. 34/2020 nonché ai sensi delle (numerose) disposizioni, analoghe e similari, che si sono susseguite durante la pandemia da Coronavirus. Vengono richiamate anche alcune decisioni della Corte costituzionale e della Corte di cassazione (e, in particolare, i principi ivi contenuti) che hanno definito, più in generale, l'ambito di applicazione della giurisdizione tributaria rilevando che, comunque, anche applicando quanto statuito nelle predette decisioni pretorie (che si precisa non riguardavano la fattispecie specifica oggetto del rinvio pregiudiziale) persistono dubbi interpretativi sulla sussistenza della giurisdizione tributaria con riguardo agli atti di scarto dell'Agenzia delle Entrate che non riconoscono il contributo richiesto ex art. 25 d.l. n. 34/2020, come nella controversia pendente dinanzi al giudice rimettente. Difatti, il giudizio tributario, nell'ambito del quale è stato sollevato il rinvio pregiudiziale, ha ad oggetto proprio l'impugnazione di una "comunicazione di scarto" del contributo a fondo perduto, ex art. 25, d.l. 19 maggio 2020, n. 34, emessa dall'Agenzia delle Entrate per l'erronea indicazione del codice IBAN da parte del ricorrente.

Pertanto, appare di tutta evidenza la "decisività" della terza questione, sollevata dal giudice tributario agrigentino, dato che la sua risoluzione è sicuramente necessaria per la definizione, anche parziale, del giudizio di merito in cui è stata sollevata. Inoltre, il giudice tributario rimettente sottolinea la circostanza che la suddetta questione non è stata ancora risolta dalla Corte di cassazione ("novità") ed evidenzia, condivisibilmente, la possibilità concreta che la medesima questione si possa porre in numerosi giudizi ("serialità"), dal momento che, durante la pandemia da Covid 19, diversi e variegati sono stati i provvedimenti legislativi che hanno riconosciuto contributi a fondo perduto alle cate-

⁴⁰ Difatti, se da un lato vi sono (diverse) pronunce giurisprudenziali di merito in cui è stata riconosciuta la giurisdizione del giudice tributario anche con riferimento alle controversie in cui veniva impugnato l'atto di scarto adottato dall'Agenzia delle Entrate per mancanza dei presupposti formali o sostanziali per l'erogazione del contributo a fondo perduto, dall'altro non mancano decisioni in cui il giudice tributario ha ritenuto che, per la definizione delle predette controversie, il giudice ordinario fosse quello munito di giurisdizione.

gorie imprenditoriali e professionali particolarmente colpite dagli effetti economici negativi della pandemia e, conseguentemente, numerosi sono i soggetti che hanno richiesto le predette provvidenze.

6. Il provvedimento della Prima Presidente della Corte di cassazione del 17 aprile 2023

Anche le questioni sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento hanno superato positivamente il vaglio di ammissibilità della Prima Presidente della Corte di cassazione.

Infatti, con provvedimento della Prima Presidente del 17 aprile 2023 (depositato il 18 aprile 2023) le anzidette questioni sono state assegnate alle Sezioni Unite Civili della Suprema Corte per l'enunciazione del principio di diritto ex art. 363-bis, ultimo comma, del codice di procedura civile. Al riguardo, appare opportuno precisare che, a ben vedere, la *ratio* che ha ispirato l'assegnazione delle questioni sollevate dal giudice tributario siciliano alle Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione sembrerebbe essere la stessa che ha condotto la Prima Presidente ad assegnare alla Seconda Sezione Civile della Suprema Corte i rinvii pregiudiziali sollevati dalla Corte di appello di Napoli. In effetti, l'assegnazione alle Sezioni Unite Civili è stata motivata per la "competenza" (ex art. 374, comma 1, c.p.c.) di queste ultime a pronunciarsi in materia di giurisdizione così come, d'altronde, la Seconda Sezione Civile è tabellarmente "competente" in materia di equa riparazione per irragionevole durata del processo. In sostanza, la motivazione dell'assegnazione alle Sezioni Unite Civili del rinvio pregiudiziale sollevato dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento non sarebbe, quindi, da ricercarsi nelle ipotesi di cui al comma 2 dell'art. 374 c.p.c. ma andrebbe, invece, individuata nelle fattispecie disciplinate dal primo comma del predetto articolo del codice di rito.

Non si può non (favorevolmente) rilevare che, anche in questo caso, il vaglio di ammissibilità del rinvio pregiudiziale è stato effettuato in tempi davvero brevi, in un termine di molto inferiore ai novanta giorni previsti dal terzo comma dell'art. 363-bis c.p.c. A tal proposito, basti pensare che l'ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento è del 31 marzo 2023 e il provvedimento della Prima Presidente della Corte di cassazione è del 17 aprile 2023; in pratica, il provvedimento *de quo* è stato emesso neanche venti giorni (in cui, peraltro, vi sono state anche le festività pasquali) dopo l'adozione dell'ordinanza di remissione da parte del giudice tributario agrigentino.

Entrando nel merito del provvedimento *de quo*, si sottolinea che la Prima Presidente della Corte di cassazione ha, in primo luogo, ritenuto sussistenti tutti i presupposti previsti dall'art. 363-*bis* c.p.c. con riferimento alla prima questione sollevata dal giudice rimettente relativa all'applicazione del rinvio pregiudiziale nel processo tributario e alla conseguente utilizzabilità del nuovo istituto da parte del giudice tributario di merito. La predetta questione è stata, quindi, ritenuta esclusivamente di diritto, necessaria ai fini della definizione del giudizio in cui è stata sollevata ("decisività"), nuova, che presenta "gravi difficoltà interpretative" e «certamente» suscettibile di porsi in molti altri giudizi. Tuttavia, solamente con riferimento alle "gravi difficoltà interpretative" è stata effettuata una ricostruzione, seppur, ovviamente, sintetica, delle divergenti tesi che si sono registrate sul tema. Forse, sarebbe stata auspicale – soprattutto perché trattasi dei primissimi provvedimenti applicativi, che sicuramente orienteranno l'operatività concreta del nuovo strumento processuale ex art. 363-*bis* c.p.c. – una maggiore e più dettagliata motivazione circa la presenza, nella fattispecie *de qua*, anche degli altri requisiti previsti dall'art. 363-*bis* c.p.c., in particolare della "decisività" della questione sollevata rispetto alla definizione, anche parziale, del giudizio nell'ambito del quale è stata rimessa la questione ai Giudici di P.zza Cavour⁴¹. Invero, la prima questione sollevata nell'ordinanza del giudice tributario agrigentino, ponendosi in un rapporto di priorità logico-giuridica rispetto alle altre questioni, potrebbe, in un certo senso, rappresentare una sorta di questione pregiudiziale di rito del nuovo procedimento ex art. 363-*bis* c.p.c. Dunque, la risoluzione della prima questione da parte della Suprema Corte potrebbe essere logicamente necessaria per poter affrontare il merito, il "fondo" del rinvio pregiudiziale sollevato dal giudice tributario siciliano che ha ad oggetto l'art. 25, comma 12, d.l. n. 34/2020, la cui soluzione da parte della Corte di cassazione è sicuramente necessaria per la definizione del giudizio tributario in cui è stato sollevato il rinvio pregiudiziale.

In ogni caso, appare, comunque, fondamentale e prioritario che, per un corretto funzionamento del nuovo istituto processuale e, di conseguenza, dell'intero sistema giuridico, si delinei con chiarezza ed esattezza il "perimetro" del "giudice di merito" di cui al primo comma

⁴¹ Invece, come evidenziato *supra*, nel provvedimento del 03 aprile 2023 sono state chiaramente e puntualmente indicate le conseguenze che la decisione della Suprema Corte sul rinvio pregiudiziale potrebbe avere per la definizione del giudizio *a quo*.

dell'art. 363-bis c.p.c. (e, quindi, nello specifico, far rientrare oppure escludere i giudici tributari di merito); e che siano le Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione a fornire la risposta alla predetta questione è sicuramente, per utilizzare un'espressione eucaristica, "cosa buona e giusta".

A parere di chi scrive, appaiono condivisibili le argomentazioni, anche di sistema, che conducono verso la possibilità di far rientrare tra i giudici di merito, di cui al primo comma dell'art. 363-bis c.p.c., anche i giudici tributari. Del resto, dopo una prima (invero anche netta) chiusura, contenuta nella Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione n. 98 del 21 ottobre 2021, che escludeva radicalmente la possibilità per il giudice tributario di poter sollevare il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di cassazione⁴², le Relazioni dello stesso Ufficio della Suprema Corte n. 96 del 06 ottobre 2022 e n. 110 del 1° dicembre 2022⁴³ aprono la strada, si potrebbe dire un'autostrada a quattro corsie, verso la possibilità del giudice tributario di utilizzare il rinvio pregiudiziale e lo fanno sulla base di due fondamentali ragioni: 1) le sentenze del giudice tributario sono ricorribili in Cassazione per violazione di legge; 2) l'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 546/1992 effettua un rinvio alle norme del codice di procedura civile. In effetti, nelle Relazioni del 2022 viene evidenziato che l'art. 363-bis del codice di procedura civile dovrebbe trovare applicazione anche nei giudizi di merito di diritto tributario proprio, e soprattutto, in virtù del rinvio del d.lgs. n. 546/1992 alle norme del codice di procedura civile anche perché (sempre secondo quanto si legge nelle Relazioni anzidette) nel progetto di riforma del giudizio tributario era previsto un istituto analogo al rinvio pregiudiziale, poi eliminato proprio alla luce del rinvio generale contenuto nell'art. 1, comma 2, d.lgs. n. 546/1992.

In verità, ad avviso di chi scrive, il punto centrale, che consentirebbe di estendere l'applicabilità del nuovo istituto ai giudici tributari di merito, potrebbe essere, invece, il primo e cioè la ricorribilità in Cassazione delle sentenze del giudice tributario per violazione di legge ai sensi dell'articolo 62 del d.lgs. n. 546/1992. In effetti, dato che il rinvio alle

⁴² Infatti nella *Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione n. 98 del 21 ottobre 2021*, cit., 6, veniva sostenuto che era un "dato scontato" che il "giudice di merito" era da intendersi solo il giudice ordinario (civile).

⁴³ La *Relazione dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione n. 110 del 1° dicembre 2022* è disponibile nel sito web istituzionale della Corte di cassazione.

norme del codice di procedura civile si ritrova anche nel codice del processo amministrativo (art. 39 d.lgs. 02 luglio 2010, n. 104), non si capirebbe perché nelle stesse Relazioni ammettendo, proprio (e soprattutto) alla luce del rinvio contenuto nel d.lgs. n. 546/1992, l'utilizzo da parte del giudice tributario del nuovo istituto di cui all'art. 363-*bis* c.p.c. si "dubiterebbe", poi, della possibilità che il giudice amministrativo possa utilizzare il rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. (il rinvio alle norme del c.p.c., si ribadisce, c'è anche nel c.p.a.).

Quindi, il principale e dirimente motivo che consentirebbe l'utilizzo dell'istituto disciplinato dall'art. 363-*bis* c.p.c. da parte del giudice tributario di merito e, al contempo, farebbe dubitare sullo stesso utilizzo da parte del giudice amministrativo sarebbe, invero, da ricercarsi non tanto nel rinvio alla normativa del codice di procedura civile (che, si ribadisce nuovamente, è presente sia nel d.lgs. n. 546/1992 che nel codice del processo amministrativo) quanto nella diversa ampiezza del ricorso in Cassazione avverso le sentenze dei giudici tributari (per i motivi di cui all'art. 360 c.p.c. dal n. 1 al n. 5) e quelle dei giudici amministrativi (per i soli motivi inerenti alla giurisdizione). In sostanza, il vero motivo si ritroverebbe nel diverso ruolo che la Corte di cassazione assume nel processo tributario e in quello amministrativo. A tal proposito, non si può non rilevare che anche le stesse Relazioni dell'Ufficio del Massimario e del Ruolo della Corte di cassazione nn. 96 e 110 del 2022 pongono a fondamento del "dubbio" circa la possibilità del giudice amministrativo di utilizzare lo strumento giuridico ex art. 363-*bis* c.p.c. proprio la considerazione che le sentenze del giudice amministrativo possono essere impugnate in Cassazione solo per questioni di giurisdizione. E, forse, non è un caso che nelle predette Relazioni non ci sia alcun cenno al rinvio alle norme del codice di procedura civile contenuto nel codice del processo amministrativo.

Pertanto, si ravvisano profonde e concordanti ragioni, anche e soprattutto sistematiche, che farebbero propendere per la legittimazione del giudice tributario a sollevare il rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di cassazione ex art. 363-*bis* del codice di procedura civile⁴⁴.

⁴⁴ In dottrina, diversi Autori hanno concluso per la legittimazione del giudice tributario di merito a disporre il rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* del codice di procedura civile: cfr. F.P. LUISO, *Il nuovo processo civile*, cit., 194; E. MANZON, *La Cassazione civile-tributaria alla sfida del PNRR, in sintesi ed in prospettiva*, in *Giustizia insieme*, 23 novembre 2022; A. FABBI, *Il rinvio pregiudiziale "alla Corte"*, cit., § 2; C. ROMANO - D. CONTI, *Il rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione nel processo*

Inoltre, la seconda e la terza questione (come distinte nel paragrafo 5 del presente lavoro) sono state analizzate congiuntamente nel provvedimento della Prima Presidente della Corte di cassazione.

Difatti, sono stati ritenuti sussistenti tutti i requisiti (ex art. 363-bis c.p.c.) per l'ammissibilità del rinvio pregiudiziale con riferimento alla questione relativa all'interpretazione dell'art. 25, comma 12, d.l. n. 34/2020, finalizzata ad individuare il giudice munito di giurisdizione per le controversie nelle quali, come nel giudizio *a quo*, si discute sul riconoscimento del contributo a fondo perduto e non sul recupero dello stesso. Al contempo, nel provvedimento della Prima Presidente vengono evidenziati «profili di problematicità» circa l'ammissibilità della predetta questione riguardanti proprio l'utilizzo del neo-istituito rinvio pregiudiziale per le questioni attinenti all'individuazione della giurisdizione. Infatti, nel provvedimento *de quo* vengono rilevate varie ragioni per le quali la compatibilità del nuovo rinvio pregiudiziale con le questioni relative all'individuazione della giurisdizione potrebbe essere "problematica". Nello specifico, le predette ragioni riguardano tanto situazioni relative ad istituti e strumenti giuridici vigenti e applicabili anche prima della Riforma Cartabia quanto caratteristiche proprie del nuovo rinvio pregiudiziale. Rientrano nel primo gruppo le seguenti ragioni: (a) le Sezioni Unite della Corte di cassazione erano già (e sono) l'organo regolatore della giurisdizione e (b), dato che l'individuazione della giurisdizione è inscindibilmente collegata all'esame del fatto, la Corte di cassazione, quando svolge il sindacato relativo all'individuazione della giurisdizione, era (ed è) eccezionalmente anche giudice del fatto; (c) nell'ordinamento vi erano (e vi sono) diversi strumenti anticipatori della definizione della giurisdizione che fanno parte, (d) anche in seguito alla riforma del 2009 (legge 18 giugno 2009, n. 69, art. 59), di un sistema processuale compiuto, in cui sulla giurisdizione si forma il c.d. giudicato implicito «ove il potere officioso non sia esercitato en-

tributario, in *Corr. trib.*, 2023, 2, 148 ss.; E. D'ALESSANDRO, *Il rinvio pregiudiziale in Cassazione*, cit., 55.

Invero, non sono mancate anche tesi di segno opposto: cfr. C. GLENDI, *Rinvio pregiudiziale nel processo tributario? Antinomie ai vertici, da risolvere presto e bene*, in *Dir. prat. tribut.*, 2022, 6, 2196 ss.; G. GLENDI, *Dal principio di diritto nell'interesse della legge al rinvio pregiudiziale alla Corte di cassazione nell'ambito della giustizia tributaria riformata: il rischio di cortocircuito tra "astratti principi di diritto" e "concrete fattispecie impositive"*, in *Dir. prat. tribut.*, 2023, 1, 56 ss.; A. MONDINI, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo*, cit., § 1.

tro il primo grado di giudizio e non vi sia impugnazione sul punto»⁴⁵. Attengono, invece, alle ragioni problematiche proprie del nuovo rinvio pregiudiziale: (a) la sospensione necessaria del giudizio di merito in cui è stato sollevato il neo-istituito rinvio pregiudiziale e (b) la circostanza che gli effetti della decisione sul rinvio pregiudiziale possono non essere rilevanti nel giudizio *a quo* se scollegati dalla fattispecie concreta.

In ogni caso, la Prima Presidente della Corte di cassazione ha ritenuto che i predetti profili, pur essendo “problematici”, non impedissero l’ammissibilità della questione sollevata dal giudice tributario agrigentino. Quindi, la Corte di cassazione, a Sezioni Unite Civili, dovrà risolvere anche il “problema” se il rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. possa essere applicato, oltre che per le questioni rientranti negli archetipi dei numeri 3 e 4 dell’art. 360 c.p.c., anche per le questioni rientranti nel paradigma di cui al numero 1 dell’art. 360 c.p.c. (motivi attinenti alla giurisdizione).

Insomma, non resta che attendere che le Sezioni Unite Civili della Corte di cassazione si pronuncino sulle questioni sollevate dalla Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento con ordinanza di rinvio pregiudiziale del 31 marzo 2023.

7. Conclusioni

Pur se è sicuramente ed assolutamente prematuro tracciare un bilancio sulla concreta operatività del nuovo rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di cassazione, va certamente salutato con favore l’attivo coinvolgimento delle parti (costituite) che emerge dalle primissime ordinanze di rinvio pregiudiziale innanzi ai Giudici di P.zza Cavour.

In realtà, le parti, pur non potendo sollevare direttamente il rinvio pregiudiziale dinanzi alla Corte di cassazione, non solo sono coinvolte nel procedimento ex art. 363-*bis* c.p.c. ma potrebbero avere anche un ruolo propositivo. In effetti, oltre ad essere “sentite” dal giudice di merito sul rinvio pregiudiziale che il magistrato intende sollevare⁴⁶ e, se

⁴⁵ Pag. 3 del provvedimento della Prima presidente della Corte di cassazione del 17 aprile 2023, pubblicato nell’apposita sezione (Rinvii pregiudiziali) del sito web istituzionale della Corte di cassazione.

⁴⁶ È stato condivisibilmente e autorevolmente affermato in dottrina che in caso di omessa attivazione del contraddittorio tra le parti, il Primo Presidente dovrebbe dichiarare l’inammissibilità del rinvio pregiudiziale in quanto «la mancata attivazione del contraddittorio comporta una violazione del diritto di difesa, consistente nell’aver impedito alle parti di portare elementi utili per la valutazione anche della sussisten-

il rinvio pregiudiziale ha superato il vaglio di ammissibilità del Primo Presidente della Suprema Corte, a poter partecipare al procedimento (in pubblica udienza) dinanzi alla Corte di cassazione, le parti (nei loro atti o anche in udienza) potrebbero richiedere al giudice di merito di disporre il rinvio pregiudiziale, come, peraltro, è già avvenuto nei giudizi dinanzi alla Corte di appello di Napoli che hanno dato vita alle ordinanze “gemelle”. A tal proposito, appare opportuno precisare che l’eventuale richiesta delle parti deve essere motivata (anche alla luce delle “condizioni” previste dall’art. 363-bis c.p.c) e non deve avere finalità meramente dilatorie.

Anche se, ovviamente, il giudice di merito non sarà tenuto a sollevare il rinvio pregiudiziale ogniqualvolta le parti lo richiedano⁴⁷ e l’eventuale provvedimento del giudice di non accoglimento dell’istanza non appare essere impugnabile–reclamabile (ma nulla sembra escludere che l’istanza, sempre motivata, possa essere riproposta nel corso del giudizio, soprattutto alla luce di eventuali situazioni sopravvenute che potrebbero condurre all’accoglimento della stessa), la richiesta delle parti (in verità, anche di una sola parte) attiverebbe, comunque, un dialogo, una discussione sulla questione rilevata dalle parti, non solo tra le stesse ma anche tra queste ultime e il giudice dando, in tal modo, piena e concreta attuazione al principio del contraddittorio c.d. in senso forte che caratterizza il moderno processo civile.

za dei presupposti previsti dalla legge» G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma della giustizia civile: il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale*, cit., § III. Anche A. MONDINI, *Il rinvio pregiudiziale interpretativo*, cit., § 3, conclude per l’inammissibilità della questione sollevata dinanzi alla Corte di cassazione con un’ordinanza in cui non si evinca che il giudice *a quo* abbia “sentito le parti” e A. FABBÌ, *Il rinvio pregiudiziale “alla Corte”*, cit., § 3.1, propende «garantisticamente» per l’inammissibilità della questione pregiudiziale sollevata nell’ambito di un giudizio di merito in cui non sia stato attivato il contraddittorio sul rinvio pregiudiziale.

Invece, per A. SCARPA, *Il rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c.: una nuova «occasione» di nomofilachia?*, cit., § III, la mancata attivazione del contraddittorio, nel giudizio *a quo*, sul rinvio pregiudiziale comporta una nullità dell’ordinanza di rimessione «rilevabile su iniziativa della parte interessata nella prima istanza o difesa successiva, a norma dell’art. 157, comma 2, c.p.c.».

⁴⁷ «Siamo infatti di fronte ad un potere discrezionale del giudice e non ad un obbligo, la cui mancata attuazione non vizia la decisione, anche nel caso in cui tutte le parti in causa avessero fatto richiesta di rinvio alla Corte di Cassazione» G. TRISORIO LIUZZI, *La riforma della giustizia civile: il nuovo istituto del rinvio pregiudiziale*, cit., § III.

Forse, un coinvolgimento propositivo delle parti nell'utilizzo dello strumento giuridico cristallizzato nell'art. 363-*bis* c.p.c. potrebbe anche agevolare la finalità deflattiva a cui mira il nuovo rinvio pregiudiziale. Difatti, il principio di diritto enunciato dalla Corte di cassazione che risolva una questione “esclusivamente di diritto”, “decisiva”, “nuova”, “con gravi difficoltà interpretative” e “seriale” richiesta al giudice di merito dalle parti non solo sarebbe vincolante per il giudizio in cui la questione è stata sollevata (ai sensi dell'ultimo comma dell'art. 363-*bis* c.p.c.) ma sicuramente guiderebbe e orienterebbe le parti, e soprattutto i loro difensori, anche nelle scelte relative ai futuri giudizi in cui potrebbe porsi la medesima questione di diritto che è stata risolta dalla Suprema Corte proprio su “sollecitazione” delle parti e dei loro difensori.

In fondo, il rinvio pregiudiziale ex art. 363-*bis* c.p.c. potrebbe esprimere davvero tutte le sue potenzialità solo con un maturo, consapevole e saggio coinvolgimento delle parti, e dei loro difensori, nell'utilizzo del nuovo strumento giuridico ma su questo il tempo e, soprattutto, la prassi giudiziaria daranno le risposte. Al riguardo, le premesse positive sembrano esserci tutte e se “il buongiorno si vede dal mattino” ci si aspetta una bella giornata, a meno di improvvisi temporali che, purtroppo, a causa del “clima impazzito”, sono sempre più dietro l'angolo.

ABSTRACT

Nel lavoro vengono esaminati, con un respiro più ampio che guarda al novellato contesto normativo, con uno sguardo al nuovo “Ufficio delle questioni pregiudiziali” istituito presso la Corte di cassazione e fornendo alcuni spunti di riflessione sulle diverse questioni trattate, i primissimi provvedimenti giurisdizionali concernenti il neonato rinvio pregiudiziale ex art. 363-bis c.p.c. In particolare, sono oggetto di analisi le ordinanze “gemelle” della Corte di appello di Napoli del 02 marzo 2023, i provvedimenti della Prima Presidente della Corte di cassazione del 03 e del 12 aprile 2023 nonché le sentenze della Corte di cassazione (Seconda Sezione Civile) nn. 21874 e 21876 del 21 luglio 2023 in cui vengono enunciati i principi di diritto relativi alle predette ordinanze, l’ordinanza della Corte di giustizia tributaria di primo grado di Agrigento del 31 marzo 2023 e, infine, il provvedimento della Prima Presidente della Suprema Corte del 17 aprile 2023 riguardante il rinvio pregiudiziale sollevato dal giudice tributario agrigentino.

In the paper are examined, with a broader scope that looks at the new regulatory context, with a look at the new “Ufficio delle questioni pregiudiziali” established at the Court of cassation and providing some food for thought on the various issues dealt with, the very first judicial measures concerning the newborn reference for a preliminary ruling pursuant to art. 363-bis c.p.c. In particular, are subject to analysis the “gemelle” orders of the Court of appeal of Naples of 02 March 2023, the measures of the First President of the Cassation Court of 03 and 12 April 2023 as well as the sentences of Cassation Court (Second Civil Section) nn. 21874 and 21876 of 21 July 2023 in which principles of law are stated relating to the aforementioned orders, the order of the Court of tax justice of first instance of Agrigento of 31 March 2023 and, finally, the measure of the First President of the Supreme Court of 17 April 2023 concerning the reference for a preliminary ruling raised by the Agrigento tax judge.

Il binomio giustizia riparativa/efficienza: tante domande, nessuna risposta

di Mattia Visentin

SOMMARIO: 1. Brevi premesse introduttive. – 2. Gli aspetti di maggiore criticità della giustizia riparativa. – 3. Il tema dell'efficienza. – 4. Aspetti conclusivi.

1. Brevi premesse introduttive

L'entrata in vigore della giustizia riparativa, introdotta dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, può considerarsi una rivoluzione del paradigma punitivo che, pur essendo antitetica rispetto alla visione liberale della giustizia penale, garantisce la possibilità all'autore del reato e alla vittima¹ di intraprendere un percorso volto alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato avanti un soggetto terzo ed imparziale, denominato mediatore², previo consenso libero ed informato; nello specifico, il percorso è finalizzato al riavvicinamento degli interessati ed al raggiungimento di un eventuale accordo circa il risarcimento del danno³.

Sin dai lavori preparatori, la scelta del riformatore è stata quella di favorire un sistema basato sulla complementarietà al processo ordina-

¹ Una novità della riforma Cartabia, riprendendo la dir. UE, 25 ottobre 2012, n. 29, è la definizione di "vittima", che non deve necessariamente coincidere con la persona offesa o con la parte civile.

² L'intera disciplina prevede che il ruolo di mediatore si distanzi dalla figura del giudice, in quanto non deve avviare un nuovo processo, né tantomeno emettere sentenze.

³ Al riguardo, si veda il contributo di F. PARISI, *Giustizia riparativa e sistema penale nel decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Parte I «disciplina organica» e aspetti di diritto sostanziale* in www.sistemapenale.it, 2023, 2, 2 s. L'autore riflette sui tratti distintivi in merito alla tematica della giustizia riparativa introdotta dalla riforma Cartabia; v. altresì lo scritto di A. PRESUTTI, *Aspettative e ambizioni del paradigma ripartivo codificato* in www.sistemapenale.it, 2022, 3 s.

rio, che sposta l'attenzione sulla vittima e non più sul rapporto tra Stato e autore dell'illecito⁴.

Ad ogni buon conto, tale complementarietà non si sostanzia nel mutare le finalità del rito penale, bensì nell'integrarlo, usufruendo di un nuovo metodo per definire gli aspetti civilistici connessi al risarcimento del danno⁵ e per ricercare una prospettiva di incontro tra gli interessati. Da un lato, la vittima cercherà di esprimere sé stessa, dall'altro il *reo* potrà rimediare al reato commesso attraverso la comprensione di quanto accaduto.

Alla luce di quanto stabilito dalla legge, per i reati procedibili d'ufficio, un esito favorevole inciderà sul *quantum* di pena o sull'applicazione del beneficio della sospensione condizionale; mentre per quelli procedibili a querela, l'esito ripartivo condurrà all'estinzione del reato.

Il quadro così sinteticamente delineato risulta in apparenza favorevole per i soggetti coinvolti, laddove in realtà i molteplici *deficit* della giustizia riparativa rischiano di apportare delle conseguenze negative sull'esito del processo: ci si riferisce a prassi che potrebbero incidere sui requisiti di terzietà ed imparzialità del decisore, garanzie tipiche del giusto processo ai sensi dell'art. 111 Cost., il quale potrebbe essere condizionato da quanto occorso al tavolo della mediazione.

Un'altra conseguenza inevitabile della novella è la violazione della presunzione di non colpevolezza dell'art. 27, comma 2, Cost.⁶: a parte gli aspetti critici individuati nel decreto legislativo, si rimarca come non sia errato un incontro tra l'autore del fatto e la vittima⁷, ma piuttosto

⁴ Valorizza gli esiti riparativi che scaturiscono dal dialogo fra autore del fatto e vittima L. EUSEBI, *Giustizia riparativa e riforma del sistema sanzionatorio penale* in *Dir. pen. proc.*, 2023, 80.

⁵ Per molteplici commenti sempre in tema di giustizia riparativa, si consideri, altresì, M. BOUCHARD, *Commento al titolo IV del decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150 sulla disciplina organica della giustizia riparativa* in *Questione giustizia*, 2023, 3 s; M. BORTOLATO, *La disciplina organica della giustizia riparativa*, in *Dir. proc. pen.*, 2022, 3, 1259.

⁶ Sulla scia di quanto affermato da O. MAZZA, *La presunzione di innocenza messa alla prova*, in *Dir. pen. cont.*, 2019, 1 s., il quale critica il sistema di giustizia riparativa e definisce la presunzione di non colpevolezza come «la prima e fondamentale garanzia che il procedimento assicura al cittadino».

⁷ Sul punto, si analizzi il contributo di M. BOUCHARD, *Cura e giustizia dell'offesa ingiusta: riflessioni sulla riparazione* in *Questione Giustizia*, 2022, 5 s. In questo contributo l'Autore si sofferma sul fatto che la *restorative justice* presuppone un incontro volontario tra i soggetti coinvolti e non un obbligo; trattasi di un percorso che include «approcci innovativi alla riparazione, al recupero della vittima e al

avviare l'*iter* in frangenti in cui i ruoli dei soggetti non sono ancora definiti dal giudicato.

2. Gli aspetti di maggiore criticità della giustizia riparativa

Quanto sinora illustrato conduce ad alcune riflessioni in merito ai frangenti temporali in cui il legislatore ha inteso far accedere gli individui al “percorso ristorativo”: in effetti, la relazione illustrativa valorizza l'innovazione ed indica come la stessa concorra alla realizzazione del parametro di efficienza. Difatti, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, pare costruito seguendo un'architettura che tutela tanto la vittima quanto l'imputato⁸; nello specifico, si afferma che la *Restorative justice* agevola la riparazione dell'offesa, incentiva la remissione della querela e riduce i tassi di rischio di commissione del reato, favorendo il reinserimento sociale dell'imputato⁹.

Ad ogni modo, un approccio al sistema di tale disciplina non può ignorare l'*iter* da seguire: sotto un primo profilo, e leggendo il nuovo art. 129-*bis* c.p.p., si comprende che il percorso ristorativo può intraprendersi in qualsiasi stato e grado del procedimento – che sarà avviato dal giudicante in fase processuale, mentre dal Pubblico ministero in fase di indagine –, addirittura anche prima della proposizione della querela da parte della persona offesa.

L'autorità inviterà le parti ad avviarlo qualora sia integrato il presupposto “dell'utilità” del programma, per la ricerca di una prospettiva di incontro; non v'è, però, una prognosi sui connotati del reato.

Si tratta di uno scenario che vulnera la posizione dei soggetti i quali, accogliendo l'istanza, rinunciano implicitamente alla loro innocenza e sacrificano i principi costituzionalmente tutelati¹⁰: considerata la fina-

reinserimento dell'autore dell'illecito, ad esempio attraverso programmi riparativi di comunità»; cfr. anche F. PARISI, *La restorative justice alla ricerca di identità e legittimazione*, in *Dir. pen. cont.*, 2014, 20 s.

⁸ Si analizzi il contenuto della L. 27 settembre 2021, n. 134, il cui art. 1, comma 18, lett. a) definisce gli obiettivi e i principi della giustizia riparativa, nel rispetto della dir. UE, 25 ottobre 2012, n. 29.

⁹ Si legga *Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150: «Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari»*.

¹⁰ Spunti utili sull'argomento in P. MAGGIO, *Giustizia riparativa e sistema penale nel decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 150. Parte II. «Disciplina organica» e*

lità a cui è vocata la giustizia riparativa, è chiaro che privilegiare una prospettiva di incontro, oltre ad accogliere un'eventuale composizione economica, si traduce in un'ammissione di colpa. Il decisore, infatti, potrebbe essere condizionato da questa scelta e potrebbe convincersi in merito alla responsabilità dell'indagato/imputato.

Il tutto è aggravato dal fatto che le autorità giurisdizionali che, *in primis*, sono parimenti chiamate a rispettare quanto previsto dalla Carta costituzionale, nel caso che ci occupa la presunzione di non colpevolezza, sono le medesime che avviano il percorso.

Ne consegue che il connotato di favore disciplinato dal nuovo art. 129-*bis* c.p.p. è solo apparente: in un contesto di tal genere, vi saranno delle prospettive verosimilmente negative per tutti coloro che, destinatari dell'istanza, si sottraggano all'*iter* di recupero indicato dall'autorità giudiziaria; ciò per l'ovvia conseguenza che i medesimi ne temono l'eventuale reazione qualora la stessa non venga accolta.

Ma immaginiamo che gli interessati intraprendano l'*iter* di recupero. In questo caso non è scontato il futuro esito positivo, e le cause possono essere molteplici. Ciò poiché, come accade di consueto, la vittima potrebbe non acconsentire al riavvicinamento con il *reo*; oppure è verosimile che ella aderisca alla mediazione con il solo fine di ottenere il risarcimento del danno. A prescindere dalle ragioni del dissenso, il mediatore comunicherà all'autorità giudiziaria il fallimento dell'incontro; pur non riscontrandosi un obbligo di riferire i motivi che hanno spinto le parti ad un siffatto traguardo, il giudice, autonomamente, si interrogherebbe sui motivi che hanno impedito alle parti una conciliazione.

Al di là di questo rilievo, il legislatore all'art. 51 d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, ha previsto la sanzione dell'inutilizzabilità al fine di tutelare la segretezza delle dichiarazioni e dei verbali acquisiti nel corso del programma ed evitarne, così, l'utilizzazione nel rito penale¹¹.

Al proposito si evidenzia – e questo è il punto di maggiore debolezza – che non vi sono delle norme che tecnicamente impediscono alla presunta vittima o all'imputato di riferire al giudicante quanto accaduto a quel tavolo. Al contrario, l'art. 50 del menzionato decreto sembra contraddire la tutela della riservatezza, facendola venire meno nel caso in cui vi sia il consenso delle parti o qualora il conciliatore lo ritenga essenziale per evitare la commissione di reati.

aspetti di diritto sostanziale, in www.sistemapenale.it, 2023, 2 s.

¹¹ Sul tema dell'inutilizzabilità cfr. G. ILLUMINATI, *L'inutilizzabilità della prova nel processo penale italiano*, in *Dir. proc. pen.*, 2010, 534.

Un'ulteriore criticità, che incide sul principio della ragionevole durata del processo¹², attiene all'arco temporale per lo svolgimento dei programmi riparativi¹³, che non sempre si esauriscono in qualche mese: durante questo frangente temporale il giudicante sospenderà il processo, che riprenderà solo al termine della mediazione. Nell'ipotesi in cui vi sia una soluzione diametralmente opposta rispetto a quella auspicata, oltre alle distorte convinzioni del giudice, l'allungamento del processo risulterebbe controproducente, scardinando quanto previsto dall'art. 111 Cost. e dall'art. 6 C.E.D.U.

Non può inoltre sottacersi come, all'interno della normativa, dovrebbe aggiungersi un riferimento esplicito alla partecipazione del difensore: in una realtà siffatta, la figura dell'avvocato risulterebbe infatti non necessaria, dal momento che essa potrebbe aggravare il conflitto anziché agevolarlo, benché il diritto di difesa si estrinsechi anche sotto questo profilo. Il contesto in argomento lascia spazio alla dialettica tra le parti, che consente di far luce sulle mancanze e sulle possibilità di addivenire ad una soluzione. Ma se l'oggetto di incontro contiene adempimenti tecnico-giuridici non indifferenti, che solo qualcuno avvezzo alla materia potrebbe comprendere, si ritiene essenziale l'apporto difensivo.

Proseguendo con l'indagine, va anche detto che la matrice in questione rischia di apportare ulteriori conseguenze sul rito¹⁴: nel caso cui le parti raggiungano un accordo sull'aspetto economico¹⁵, la normativa

¹² V. N. PASCUCCI, *Durata ed efficienza dei procedimenti penali italiani. Riflessioni e proposte alla luce delle risultanze numeriche*, in *Rev. Bras. Dir. Proc. penal*, 2020, 3, 1450 s. Secondo l'Autore, il principio della ragionevole durata processuale, tutelato dalla Costituzione e dalla C.E.D.U., viene inteso sia come una garanzia soggettiva che oggettiva: la prima è finalizzata a proteggere l'imputato dalla durata eccessiva dei procedimenti; mentre la seconda, connessa al concetto di efficienza processuale, impone al legislatore l'adozione di strumenti di tutela per salvaguardare la posizione degli indagati/imputati.

¹³ Analizza i pregi e i difetti della giustizia riparativa, M. V. DEL TUFO, *Giustizia riparativa ed effettività nella proposta della Commissione Lattanzi (24 maggio 2021)*, in *Arch. pen.*, 2021, 2, 4.

¹⁴ Si consideri L. ZILETTI, *Nella giustizia riparativa di Cartabia insidie che è difficile minimizzare*, in *Il dubbio*, 2022, 3 s., il quale sottolinea come tale modello venga imposto ad un imputato di cui non è stata accertata la colpevolezza e ciò penalizza il diretto interessato.

¹⁵ In linea generale, la riforma Cartabia si basa sul potenziamento di istituti deflattivi che monetizzano l'illecito: si potenziano, infatti, le cause di esclusione della punibilità che prevedono le condotte riparatorie, ad esempio la tenuità del fatto ex art. 131-bis c.p., la procedibilità a querela e l'estinzione per condotte riparatorie.

non disciplina dei criteri guida per il calcolo del risarcimento del danno, che varierà in base al patrimonio del reo. È, dunque, evidente che in talune circostanze la vittima dovrà accontentarsi di una somma risarcitoria sproporzionata rispetto all'entità del fatto commesso.

Da ultimo, collocando la giustizia riparativa durante il processo, la percentuale che la questione penale si sposti totalmente al tavolo della mediazione è alta, pur avendo una funzione totalmente differente. Ma è pure vero il contrario: a seguito di quanto evidenziato, il giudice sarà propenso a conoscere il bagaglio emerso al tavolo della mediazione; la ricaduta ovvia è, ancora una volta, sui requisiti di terzietà ed imparzialità del giudice, in quanto è inverosimile che quanto sorto resti totalmente estraneo¹⁶.

3. Il tema dell'efficienza

L'approfondimento delle criticità alla base della novella è utile per comprendere il tema dell'efficienza, calato nel frangente della giustizia riparativa.

Se si considerano le intenzioni del legislatore con l'introduzione di tale matrice, bisogna ad ogni modo dare atto che la riforma ha preso le mosse partendo da una considerazione realistica: il sistema penale non riesce a fornire le risposte adeguate e non garantisce il rispetto dei principi costituzionali; crisi, questa, originata da molteplici disfunzioni croniche del sistema giustizia¹⁷, che sfociano in elevate prescrizioni in appello e proscioglimenti.

Analizzando il contenuto delle norme di interesse nella relazione illustrativa pare che la disciplina della *restorative justice* sposti il centro dell'attenzione e sterilizzi il conflitto derivante dall'illecito, senza ali-

¹⁶ Tratta il tema dell'imparzialità della funzione giurisdizionale G. GAETA, *L'esistenza di strumenti a garanzia della idoneità del giudice: una precondizione di sistema, Il giusto processo tra modello europeo e resistenze interne* a cura di A. GAITO, Milano, 2022, 60; sul medesimo argomento v. G. CANESCHI, *L'imparzialità del giudice nel prisma della giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo e le ricadute sull'ordinamento interno*, in *Arch. pen.*, 2022, 2, 1 s.

¹⁷ Per un approfondimento sul binomio efficienza/qualità C. VALENTINI, *Statistiche, riforme e altri demoni*, in *Arch. pen.*, 2022, 1, 1 s. L'autore riflette sul fatto che ogni lungaggine dell'esplorazione danneggia le risultanze dell'inchiesta, aumenta indebitamente l'attesa dell'indagato e offende gli interessi della vittima.

mentarlo¹⁸; diversamente la giustizia tradizionale muove le angosce, ed anzi raddoppia la sofferenza con l'irrogazione della condanna.

La *Restorative justice* testimonia come l'ideale di efficienza non sia un concetto da interpretare in chiave aziendalistica e pare che la riforma, valorizzando la giustizia negoziata, miri a sacrificare la funzione cognitiva del processo penale¹⁹.

La vera domanda è se l'istituto in argomento, a fronte delle criticità esaminate, possa onorare gli obiettivi primari della riforma e mantenere quella promessa di deflazione dei carichi giudiziali, senza tradire quell'ideale qualitativo tipico del rito penale.

Purtroppo, il *punctum dolens* del sistema risiede negli interventi legislativi, che spesso si dimostrano inefficaci per fronteggiare le difficoltà pratiche in cui ci si imbatte quotidianamente nelle aule dei tribunali.

Da molto tempo un punto a sfavore è la carenza delle risorse e di personale nelle sedi giudiziarie, che origina delle disfunzioni non immediatamente correggibili; ciò si ripercuote sulle tempistiche dei procedimenti e, di conseguenza, sui diritti e sulle garanzie costituzionali delle parti²⁰. Ma l'inghippo risiede anche nel saper gestire razionalmente le poche risorse a disposizione, investendo in strumenti e metodi di qualità che assicurino un processo realmente equo²¹.

Quindi, a priori è opportuno interrogarsi sul reale significato di efficienza che, di fatto, implica molteplici sfaccettature: a livello generale, essa presuppone – con una determinata quantità di risorse – il raggiungimento degli obiettivi prefissati dalla legge²². Non si deve, però, intendere questo aggettivo come un sinonimo di rapidità a tutti i costi.

¹⁸ Per utili rilievi sull'argomento, G. MANNOZZI, *Nuovi scenari per la giustizia riparativa. Riflessioni a partire dalla legge delega 134/2021* in *Arch. pen.*, 2022, 1, 5 s.

¹⁹ Esprime degli utili rilievi in merito all'ideale di efficienza auspicato dalla riforma Cartabia, A. PULVIRENTI, *Dalla "Riforma Cartabia" una spinta verso l'efficienza anticognitiva*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 631 s.

²⁰ Per un ritratto delle patologie e delle cause che affliggono l'attività investigativa delle procure nostrane, si richiama F. TRAPPELLA, *La durata delle indagini preliminari. Profili di una patologia.*, Milano, 2022, 12 ss.; ma si considerino anche le approfondite riflessioni di C. VALENTINI, *La completezza delle indagini, tra obbligo costituzionale e (costanti) elusioni della prassi*, in *Arch. pen.*, 2019, 2.

²¹ Per taluni approfondimenti sull'argomento B. NACAR, *I termini e la ragionevole durata del processo penale*, Torino, 2012, 82 s.

²² Cfr. O. MAZZA, *Il processo che verrà: dal cognitivismo garantista al decisionismo efficientista* in *Arch. pen.*, 2022, 7, 2 s.

In ordine a ciò, infatti, i lemmi efficienza-qualità devono essere letti assieme, per cui risponde alle istanze di giustizia quell'ufficio che sappia utilizzare le risorse in modo razionale e sappia ponderare le decisioni²³.

Il tema dell'efficienza è estremamente complesso e lo si ricava, seppur in modo indiretto, dalla lettura dell'art. 97, comma 2, Cost. dal quale si evince come il principio del buon andamento sia cardine all'interno delle pubbliche amministrazioni: su questa direttrice si presuppone, quindi, che l'agire giurisdizionale segua uno schema di risultato in grado di realizzare un accertamento conforme all'art. 111 Cost.²⁴. Proprio per tale ragione, quest'ultima norma è stata riformata con la legge 23 novembre 1999, n. 2, che ha introdotto il "giusto processo": l'intento del compilatore era quello offrire maggiore tutela agli individui coinvolti nel rito penale; trattasi di una delle maggiori garanzie della Costituzione, il cui rispetto diviene essenziale²⁵.

Non si esige, dunque, che un atto e/o un percorso si compia, piuttosto che la sua esecuzione avvenga nel rispetto dei valori tracciati dalle fonti interne ed europee.

Facendo un passo indietro, occorre valorizzare le disposizioni costituzionali che impongono al legislatore la realizzazione di specifici *standard* da quelle che riconoscono i diritti soggettivi alle parti. In relazione a queste ultime, ci si riferisce all'art. 24 Cost., che tutela la posizione di tutti coloro che agiscono in giudizio per far valere i propri diritti ed

²³ Approfondisce il concetto di efficienza amministrativa D. VESE, *L'efficienza della decisione amministrativa. Semplificazione e accelerazione del procedimento nelle recenti riforme della pubblica amministrazione* in *federalismi.it*, 2018, 5. In questa prospettiva, infatti, «la decisione amministrativa non può essere vista unicamente come un "risultato" di natura meramente economica»; del medesimo Autore, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, 2019, 281 s. Egli sottolinea che il fine dell'organizzazione amministrativa è pubblico e concreto: esso realizza un precetto preordinato alla rimozione degli ostacoli.

²⁴ Con l'argomento in discorso, merita citare le pronunce Corte cost., 15 maggio 1996, n. 353 e Corte cost., 23 gennaio 1997, n. 10 in *Giurcost.it* in cui i giudici delle leggi trattano il tema dell'efficienza processuale, senza effettuare quella connessione con l'art. 111 Cost., benché in più occasioni si colga il nesso tra efficienza e ragionevole durata del processo.

²⁵ v. G. MONACO, *La riforma costituzionale del giusto processo penale*, in *pubblicatt.unicatt.it*, 2001, 2, 517 s. L'Autore ricerca gli aspetti tipici del giusto processo già presenti all'interno della Costituzione e si sofferma in merito alle ragioni che hanno spinto il legislatore a riformare l'art. 111 Cost.

interessi legittimi; nondimeno, tale norma dovrebbe essere letta in stretta sinergia con l'art. 111, comma 3, Cost., che riconosce all'imputato il diritto di disporre del tempo e delle condizioni necessari per preparare la difesa, evitando così dei pregiudizi derivanti da un'attività giurisdizionale carente. Si tratta, inevitabilmente, di un diritto fondamentale, che può trovare differenti modulazioni nelle varie fasi procedurali²⁶.

In merito alle prime, invece, ci si riferisce all'art. 101 Cost., che stabilisce un obbligo per i magistrati di applicare correttamente la legge in quanto soggetti ad essa: l'interpretazione è un'operazione ammessa e del tutto razionale, ma non deve oltrepassare i limiti posti dal compilatore.

Collegando l'art. 97, comma 2, Cost. al rito penale si nota che i magistrati sono dei funzionari pubblici investiti di poteri giudiziari: il loro compito è quello di applicare – correttamente – e rispettare il diritto vigente, per cui vi sarà una buona amministrazione della giustizia laddove vi sia un buon governo della legge; così facendo, la percentuale d'errore giudiziale diminuirà e, soprattutto, non vi saranno delle disparità di trattamento in palese violazione dell'uguaglianza strutturale e sostanziale²⁷. Tanto impone un controllo dello Stato, che è chiamato a verificare le disuguaglianze e, una volta denunciate, porre effettivi rimedi²⁸.

Estendendo il ragionamento all'interno della tematica oggetto di indagine, è evidente che sussistono dei profili di frizione tra la qualità e le pratiche alla base della giustizia riparativa. La prima: se le autorità devono fare un buon uso della legge, applicandola senza effettuare disparità di trattamento, non si comprende la ragione per la quale ad esse viene consegnata la chiave d'accesso al percorso, essendo consapevoli del differente piano rivestito dagli interessati. In più occasioni, infatti, abbiamo evidenziato che l'indagato/imputato che accoglie l'istanza si

²⁶ Anche nella fase investigativa deve essere rispettato il diritto ex art. 24 Cost.: a titolo di esempio, durante l'interrogatorio investigativo, l'indagato viene avvertito del diritto di tacere e di conferire con il difensore in qualsiasi stato e grado del procedimento. Se così non fosse, si andrebbe a scardinare il contenuto della Costituzione.

²⁷ Tratta l'argomento relativo alla neutralità del giudice ed imparzialità A. GAITO, *La neutralità del giudice tra cadute di legalità e ipotesi di tentata giustizia*, a cura di G. CERQUETTI-C. FIORIO, *Sanzioni e protagonisti del processo penale*, Padova, 2004, 105.

²⁸ Per un utile caso di bilanciamento tra esigenze di efficienza della giustizia e principi costituzionali v. E. BINDI, *Un caso di bilanciamento (mascherato) tra esigenze di efficienza e principi costituzionali relativi alle garanzie costituzionali*, in *Giur. Cost.*, 1998.

troverà automaticamente in svantaggio, temendo ingiuste convinzioni del giudice.

La seconda si riferisce alla possibilità di strumentalizzare l'*iter* in argomento: non è scontato rapportarsi con una vittima responsabile, in grado di comprendere le dinamiche e il vero obiettivo della nuova matrice. Non basta, quindi, assicurarsi dell'utilità del programma per "far comprendere gli errori al reo" e reinserirlo nella società, quanto soffermarsi su ciò che realmente vuole ottenere la vittima.

Per un traguardo di reale efficienza bisogna attentamente valutare tali considerazioni, sempre nella prospettiva di tutela delle garanzie difensive. Quindi, non appare condivisibile la visione della Consulta di applicare la portata dell'art. 97 Cost. al solo ramo amministrativo degli uffici giudiziari senza considerare l'esercizio del potere giurisdizionale: in effetti, i due profili sono strettamente connessi e affinché si possa investire in decisioni di qualità, è necessario che entrambi i concetti coesistano e funzionino. Se, dunque, è giusto quel processo che si adegua alla tutela dei diritti, equo deve essere quell'agire che assicura la realizzazione dei fini pubblici attraverso la ponderazione degli interessi coinvolti. In caso contrario, le disfunzioni sul piano gestionale aumenteranno irreversibilmente la sfiducia del popolo italiano verso la funzione pubblica e i carichi di lavoro diventeranno all'ordine del giorno.

In linea del tutto generale il *trend* del compilatore – specialmente con la riforma Cartabia – è stato quello di riformare molti istituti con il fine ultimo di ricorrere a definizioni alternative al rito ordinario. Vedi, a titolo di esempio, l'aumento delle fattispecie procedibili a querela²⁹ o il consequenziale aumento dei casi di applicazione dell'art. 131-bis c.p. Anni addietro, l'esigenza di contenimento dei tempi processuali spingeva il legislatore ad investire sui riti speciali; scelta, questa, che forse ad oggi si è rivelata dannosa per la natura del processo, in quanto

²⁹ Per utili rilievi sul tema, si consideri G. L. GATTA, *Procedibilità a querela e arresto in flagranza: considerazioni sul disegno di legge Nordio*, in *www.sistemapenale.it*, 2, 2023, 140 s.; al riguardo si legga, altresì, *Disegno di legge A.C., n. 831*: il disegno di legge Nordio vuole introdurre la regola secondo cui nei casi di arresto in flagranza obbligatorio, si lascia alla persona offesa un arco temporale di quarantotto ore, durante le quali deciderà se sporgere o meno la querela. Si tratta inequivocabilmente di una limitazione indebita della libertà personale, dato che, in quel frangente, non si conoscono ancora le intenzioni del presunto querelante. In buona sostanza, il problema affrontato dovrebbe far riflettere in merito alla possibilità di ridurre il numero di reati procedibili a querela; così facendo si lascerà spazio alle fattispecie con maggiore disvalore sociale.

perde la sua funzione cognitiva³⁰, ma al contempo assicura un assetto più sbrigativo.

Forse le esigenze che hanno spinto – e tutt’ora spingono – il legislatore a trovare nuovi rimedi per deflazionare i carichi di lavoro, si rinviene nell’abuso dello strumento penale, pur davanti ad avvenimenti di non particolare rilevanza.

Notiamo, quindi, come il traguardo di efficienza si riferisca alla globale fisionomia del rito penale e agli istituti che lo caratterizzano: già nei primi capoversi del paragrafo, abbiamo rimarcato come il concetto di efficienza abbia una portata molto vasta; infatti, per raggiungere un traguardo di qualità occorre domandarsi in quale modo sia possibile migliorare le prerogative degli individui. Sicuramente il percorso più facile sarebbe quello di sacrificare totalmente i diritti di un soggetto a scapito dell’altro, ma non è la soluzione più opportuna: la Costituzione è stata creata seguendo un’architettura di principi fondamentali, la cui violazione potrebbe scardinare l’intero assetto del rito penale.

4. Aspetti conclusivi

Preso atto che l’organizzazione amministrativa è funzionale al godimento dei diritti fondamentali della persona nel rispetto dei valori tracciati dalla Carta costituzionale, se l’obiettivo è il raggiungimento di un procedimento secondo i canoni di equità, il criterio dell’efficienza oltrepassa la dimensione economica e diviene il canone per massimizzare i diritti a confronto tra di loro³¹.

Effettivamente, vi possono essere circostanze in cui più diritti-interessi siano in conflitto: la soluzione alla quale ricorrere è il bilanciamento, anche se detta attività è estremamente complessa e non sarà mai soddisfacente per tutte le parti coinvolte.

³⁰ Tra le svariate innovazioni introdotte dal legislatore una gran parte scardina le finalità del rito penale, così come evidenzia A. SANNA, *Procedimenti contratti e attività riparatorie dell'imputato* in *Proc. pen. giust.*, 2020, 3, 559 s.

³¹ Cfr. D. VESE, *L'efficienza dell'organizzazione amministrativa come massimizzazione dei diritti fondamentali*, cit.; ma pure A. RUGGERI, *Omissioni del legislatore e tutela giudiziaria dei diritti fondamentali*, in *www.dirittifondamentali.it*, 2020, 1, 216 s.

In sede conclusiva, quindi, ci si deve domandare se la presunzione di non colpevolezza sia un diritto al quale un individuo possa decidere di rinunciare³².

A parere di chi scrive, un'argomentazione convincente si ritrova leggendo attentamente l'art. 2 Cost., che tutela i diritti inviolabili della persona.

Effettivamente il principio tutelato dall'art. 27, comma 2, Cost. non rientra in quella categoria di diritti disponibili a seguito del carattere "dell'inviolabilità". Ad ogni modo, all'interno della fonte superiore vi si trovano molti valori che possono ricondursi nell'alveo dell'art. 2 Cost., come ad esempio il principio del contraddittorio.

Del pari va rilevato che è sempre la fonte superiore a fornire la risposta e ad orientare l'attività dei giudici: in effetti, l'art. 111, comma 5, Cost. prevede tre eccezioni al principio di cui sopra, che al contrario non rinveniamo per la presunzione di non colpevolezza. Ciò poiché essa rappresenta l'essenza stessa del rito penale ed è piena espressione della sua funzione cognitiva. Se così non fosse si andrebbe a scardinare il totale assetto del rito, arrivando al punto di sacrificare i valori fondanti del nostro sistema per valorizzare esigenze di tutela o di speditezza. Ed ecco che qui ci si troverebbe a possedere una fonte solo astratta o, addirittura, una scatola vuota, privata del contenuto e del significato attribuito dai nostri padri fondatori³³.

Per tutelare i principi cardine della nostra fonte superiore è quanto mai necessario rivedere la parte di decreto legislativo che disciplina la giustizia riparativa: il compilatore, infatti, non dovrebbe collocarla in parallelo al processo, ma nella sola fase esecutiva, in cui i ruoli di vittima e di colpevole sono definiti dal passaggio in giudicato della sentenza. Parimenti, andrebbe emendata la norma che sancisce l'inutilizzabilità processuale di tutte le dichiarazioni e dei verbali resi davanti al mediatore, ma che, al contempo, non impedisce agli interessati di riferire quanto occorso in quella sede, visto che l'espressione del consenso fa venir meno l'obbligo di riservatezza delle attività compiute

³² Evidenzia come i diritti e le libertà fondamentali sfuggano alla revisione costituzionale e all'attività di bilanciamento effettuata dal giudice, F. PAGLIONICO, *Garanzia ed efficienza in un sistema multilivello dei diritti*, in *Arch. pen.*, 2019, 1, 26 s.

³³ Cfr. R. BIN, *Una Costituzione applicata ma non attuata*, in *Dalla Costituzione "inattuata" alla Costituzione "inattuale". Potere costituyente e riforme costituzionali nell'Italia repubblicana*, a cura di BRUNELLI-CAZZETTA, Milano, 2013, 325 s.

durante la mediazione, così come stabilito dall'art. 50 d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150³⁴.

Da ultimo, appare necessario effettuare due ultime considerazioni che, inevitabilmente, ricadono sull'efficienza: visti i *deficit* normativi sulla tematica oggetto di indagine, si auspica un ridimensionamento in merito all'eccessiva tutela delle vittime; accentrando troppo l'attenzione su queste ultime, è estremamente elevato il rischio di affievolire i diritti dell'imputato, soggetto che si trova in un continuo *status* di vulnerabilità dettato dal processo e al quale bisogna salvaguardare i parametri del *fair trial*³⁵. In secondo luogo, il compilatore dovrebbe valorizzare maggiormente l'aspetto di "responsabilizzazione" delle vittime, precludendo ad esse l'accesso ai programmi se avviati in modo strumentale per il raggiungimento di interessi difforni dalla novella.

Forse, l'unica soluzione per riportare una tutela dei diritti realmente efficace sarebbe quella di aumentare le prestazioni del legislatore, che molto spesso scrive normative estremamente confuse; ciò lascia eccessivi margini di interpretazione da parte dei giudici e tale patologia obbliga a ricercare soluzioni derivanti da fonti europee e internazionali³⁶.

³⁴ L'art. 51 d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, rubricato «Inutilizzabilità», sanziona il valore probatorio di tutte le dichiarazioni rese e acquisite nel corso del programma, con l'ovvio scopo di tutelare l'accertamento dei fatti: effettivamente non si menziona alcun divieto espresso di riferire quanto accaduto al tavolo della mediazione, con il rischio palese che l'anzidetta norma venga elisa.

³⁵ Ai fini di una corretta interpretazione del parametro di efficienza – connesso al principio del giusto processo – si consideri Corte cost. (ord.), 30 luglio 2008, n. 318 in *giurcost.org.*, 1 s., la quale indica il predetto concetto quale «necessaria attitudine del sistema processuale a conseguire, attraverso meccanismi normativi allo scopo, l'accertamento dei fatti e delle responsabilità»; sull'obiettivo di efficienza, v. il comunicato stampa «*Council of Europe Commission for the efficiency of justice adopts "Backlog reduction tool"*» in *www.coe.it*, 2023. La Commissione Europea per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa ha adottato una nuova strategia (che si articola in quattro fasi) per aiutare i paesi a ridurre l'arretrato giudiziario.

³⁶ Interessanti le considerazioni di R. BIN, *Chi è il giudice dei diritti? il modello costituzionale e alcune deviazioni* in *Rivista ACI*, 2018, 4, 636 s.

ABSTRACT

L'ordinamento italiano si dota della disciplina della giustizia riparativa con l'entrata in vigore del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150; tematica, questa, i cui obiettivi sono differenti rispetto a quelli auspicati dalla riforma Cartabia, di riduzione dei tempi processuali.

A ben vedere, l'inserimento di tale nuova matrice procedimentale sembra finalizzata a valorizzare maggiormente la vittima e ad assecondare il suo interesse alla ricomposizione del danno da reato: si può, quindi, affermare che la normativa possiede degli spunti di riflessione interessanti, ma al contempo rischia di apportare ripercussioni negative sulla globale fisionomia del procedimento penale, con il rischio, non ultimo, di eludere i referenti costituzionali a presidio del diritto di difesa, primo tra tutti la presunzione di non colpevolezza.

The Italian legal system is endowed with the discipline of restorative justice with the entry into force of the legislative decree no. 150 of 10 October 2022; a subject whose objectives are different from those hoped for by the Cartabia reform, of reducing trial times. On closer inspection, the inclusion of this new procedural matrix seems to be aimed at enhancing the value of the crime victim and supporting his or her interest in the recomposition of the damage caused by the crime: it can therefore be said that the legislation has some interesting points for reflection, but at the same time it runs the risk of having negative repercussions on the overall physiognomy of the criminal proceedings, with the risk, not least, of circumventing the constitutional references to protect the right of defence, first and foremost the presumption of innocence.

I servizi per la giustizia riparativa e la formazione dei mediatori esperti. Novità introdotte dalla riforma Cartabia e concreta attuazione

di *Gaetano Di Tommaso*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Lavori preparatori alla riforma Cartabia. – 3. Le novità introdotte dalla riforma. – 3.1. La formazione dei mediatori ed i requisiti per l'esercizio dell'attività. – 3.2. I servizi per la giustizia riparativa. – 4. Lo stato dell'arte a livello nazionale e nel distretto della Corte di Appello di L'Aquila. – 4.1. I decreti del Ministero della giustizia del 9 giugno 2023. – 4.2. Ulteriori decreti e provvedimenti amministrativi emanati e da emanare. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Il Decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150¹, entrato in vigore il 30 dicembre 2022, ha introdotto nell'ordinamento italiano una disciplina organica della giustizia riparativa, definita come «ogni programma che consente alla vittima del reato, alla persona indicata come autore dell'offesa e ad altri soggetti appartenenti alla comunità di partecipare liberamente, in modo consensuale, attivo e volontario, alla risoluzione delle questioni derivanti dal reato, con l'aiuto di un terzo imparziale, adeguatamente formato, denominato mediatore».

La cosiddetta riforma Cartabia mira a raggiungere, anche attraverso l'istituto della giustizia riparativa, la piena attuazione dei principi costituzionali, convenzionali e dell'Unione Europea, nonché quelli previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), ovvero rendere più efficiente la giustizia ed il processo penale ed accelerarne i tempi di definizione, con la riduzione entro il 2026 del 25% della durata media del processo penale nei tre gradi di giudizio.

¹ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2022/10/17/22G00159/sg>

A tal fine il citato D.Lgs. n. 150/2022 ha cercato di rendere effettivo il ricorso alla giustizia riparativa prevedendone l'accessibilità in ogni stato e grado del processo penale ed indipendentemente dalla fattispecie e dalla gravità del reato, intervenendo con una serie di interpolazioni al codice penale e di procedura penale, alle norme di attuazione, di coordinamento e transitorie del codice di procedura penale e ad alcune disposizioni extracodicistiche.

Il Legislatore ritiene che la giustizia riparativa possa concorrere all'efficienza della giustizia penale e rappresentare un innovativo strumento per le politiche di prevenzione della criminalità, attraverso la riparazione dell'offesa, incentivando la remissione della querela, facilitando il reinserimento sociale del condannato, riducendo i tassi di recidiva ed il rischio di reiterazione del reato.

Per la concreta operatività del sistema è stato previsto un differimento di 6 mesi, al 30 giugno 2023, dell'entrata in vigore delle disposizioni di raccordo tra il sistema penale e quello della giustizia riparativa.

In particolare, in questo lasso temporale, è stata prevista la costituzione di una serie di strutture atte al concreto funzionamento dell'istituto quali la «Conferenza nazionale per la giustizia riparativa», le «Conferenze locali per la giustizia riparativa» ed i «Centri per la giustizia riparativa».

Altresì, detto differimento è funzionale a consentire di disciplinare le forme ed i tempi della formazione pratica e teorica dei mediatori, nonché i requisiti per l'esercizio dell'attività, con l'istituzione presso il Ministero della giustizia dell'elenco dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa.

2. Lavori preparatori alla riforma Cartabia

Dall'anno 2021 si registra una crescente attenzione verso la giustizia riparativa.

Ed invero, il Governo dell'epoca, in carica da poco tempo, in relazione alla riforma del processo penale che era intenzionata ad attuare, ha rappresentato la necessità di interventi di deflazione sostanziale attraverso, ad esempio, l'incremento di condotte riparatorie.

Nello specifico, il 26 e 27 aprile 2021, l'allora Presidente del Consiglio dei Ministri Mario Draghi ha reso comunicazioni alle Assemblee di Camera e Senato sul testo del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), poi inviato alla Commissione europea il successivo 1° maggio 2021.

Il Piano si innesta nel programma *Next Generation EU* (NGEU), l'insieme di investimenti negoziato con l'Unione Europea in risposta alla crisi pandemica del Covid-19.

Prevede riforme anche in ambito di giustizia ed in relazione al processo e al sistema sanzionatorio penale propone, tra i vari obiettivi, strumenti, misure ed interventi atti a «garantire una più accentuata riduzione dei procedimenti, in particolare intervenendo: (...) sulla possibilità di estinguere talune tipologie di reato mediante condotte riparatorie a tutela della vittima (...)».

L'Unione Europea ha posto tra le condizioni per l'erogazione dei fondi del PNRR l'approvazione della riforma del processo penale e di quello civile.

Il Ministero, quindi, ha designato la Commissione cosiddetta Lattanzi, dal nome del Presidente, per mettere a punto proposte di riforma in materia di processo e sistema sanzionatorio penale e di prescrizione del reato.

La Commissione è stata articolata in tre sottocommissioni per specifiche aree di competenza e, di queste, la terza si è occupata anche di «valorizzazione di percorsi di giustizia riparativa».

A conclusione dei lavori, il disegno di legge per la riforma del processo penale è stato licenziato dalla Camera dei Deputati il 3 agosto 2021 ed approvato dal Senato della Repubblica il 23 settembre 2021, con 177 voti a favore e 24 contrari.

Il 4 ottobre 2021 è stata pubblicata in Gazzetta Ufficiale la Legge 27 settembre 2021 n. 134 «Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari», entrata in vigore il 19 ottobre 2021².

² Articolo 1 comma 181 Legge n. 134 del 27 settembre 2021.

Nell'esercizio della delega di cui al comma 1, i decreti legislativi recanti una disciplina organica della giustizia riparativa sono adottati nel rispetto dei seguenti principi e criteri direttivi:

a) introdurre, nel rispetto delle disposizioni della direttiva 2012/29/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 ottobre 2012, e dei principi sanciti a livello internazionale, una disciplina organica della giustizia riparativa quanto a nozione, principali programmi, criteri di accesso, garanzie, persone legittimate a partecipare, modalità di svolgimento dei programmi e valutazione dei suoi esiti, nell'interesse della vittima e dell'autore del reato;

(...)

Il 28 ottobre 2021, l'ex Ministra della giustizia Marta Cartabia, a mezzo di apposito decreto, ha costituito cinque gruppi di lavoro per l'attuazione della legge delega di riforma della giustizia penale; un gruppo era dedicato all'elaborazione degli schemi di decreto legislativo recanti la disciplina organica della giustizia riparativa.

All'esito, il Decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150 ha dato attuazione alla citata Legge 27 settembre 2021 n. 134.

Il successivo Governo Meloni, con il cosiddetto decreto rave (Decreto legge 31 ottobre 2022 n. 162), ne ha posticipato l'entrata in vigore prevista per il 1° novembre 2022 al 30 dicembre 2022.

Lo slittamento ha creato problematiche di tipo applicativo in particolare per i reati che, da un regime a procedibilità d'ufficio, sono divenuti a querela di parte.

La Corte Costituzionale con sentenza n. 151 del 7 giugno 2023 e pubblicata il 18 luglio 2023³ ha dichiarato infondate le questioni di legittimità costituzionale sollevate dal Tribunale di Siena e ritenuto, pertanto, legittimo il differimento dell'entrata in vigore.

Infine, la Legge 30 dicembre 2022 n. 199, che ha convertito il D.L. n. 162/2022, ha previsto l'ulteriore rinvio al 30 giugno 2023 dell'attuazione delle disposizioni relative alla giustizia riparativa indicate nel nuovo comma 2-bis inserito all'articolo 92 del D.Lgs. n. 150/2022.

3. Le novità introdotte dalla riforma

Il Decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, con il Titolo IV suddiviso in cinque Capi e comprendente gli articoli da 42 a 67, introduce nell'ordinamento italiano la giustizia riparativa.

I primi tre Capi espongono le coordinate di riferimento per l'attuazione della giustizia riparativa, mentre il IV e V sono dedicati agli aspetti applicativi ed organizzativi.

Sinteticamente il Capo I (articoli da 42 a 46) indica i principi e le disposizioni generali dell'istituto, con la Sezione I riservata alle definizioni, ai principi ed agli obiettivi; la Sezione II all'accesso ai programmi di giustizia riparativa e la Sezione III alle persone minori di età.

Il Capo II (articoli da 47 a 52) specifica le garanzie da salvaguardare nell'attuazione dei programmi di giustizia riparativa, con la Sezione I rivolta alle disposizioni in materia di diritti dei partecipanti e la Sezione II ai doveri ed alle garanzie dei mediatori e dei partecipanti.

³ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/07/19/T-230151/S1>

Il Capo III (articoli da 53 a 58) detta la disciplina dei programmi di giustizia riparativa, con la Sezione I dedicata allo svolgimento dei programmi stessi e la Sezione II alla valutazione dell'autorità giudiziaria.

Il Capo IV (articoli 59 e 60) specifica alla Sezione I la formazione dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa ed alla Sezione II i requisiti per l'esercizio dell'attività ed il relativo elenco.

Da ultimo, il Capo V (articoli da 61 a 67) concerne i servizi per la giustizia riparativa, con la Sezione I indirizzata al coordinamento dei servizi ed ai livelli essenziali delle prestazioni e la Sezione II ai Centri di giustizia riparativa.

Il presente contributo intende analizzare le novità introdotte dalla riforma in particolare in questi due ultimi Capi, ripetesì, dedicati agli aspetti applicativi ed organizzativi.

3.1 La formazione dei mediatori ed i requisiti per l'esercizio dell'attività

Il Capo IV, come detto, composto da soli 2 articoli, disciplina la formazione dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa ed i requisiti per l'esercizio dell'attività.

Nello specifico, la Sezione I (*Formazione dei mediatori esperti*) detta all'articolo 59 le norme sulla formazione, distinguendo tra quella iniziale teorica e pratica, oltre ad un tirocinio presso un Centro per la giustizia riparativa, e quella continua annuale di aggiornamento.

La formazione mira ad assicurare «l'acquisizione delle conoscenze, competenze, abilità e dei principi deontologici necessari a svolgere, con imparzialità, indipendenza, sensibilità ed equiprossimità, i programmi di giustizia riparativa» (comma 1).

La qualifica di mediatore esperto si ottiene all'esito di una prova finale teorico-pratica.

La disciplina in dettaglio è rimessa ad un decreto del Ministro della giustizia da emanare entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo (id est 30 giugno 2023).

Il successivo articolo 60 della Sezione II (*Requisiti per l'esercizio dell'attività*) stabilisce l'obbligo dell'iscrizione in un elenco dei mediatori esperti, da istituire presso il Ministero della giustizia, per l'esercizio della professione di mediatore.

A tal fine un ulteriore decreto del Ministro della giustizia sarà emanato sempre nel termine di 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo.

Da ultimo, l'articolo 93 detta delle disposizioni transitorie ai fini dell'inserimento nell'elenco dei mediatori in attesa dell'emanazione del decreto di cui sopra.

3.2 I servizi per la giustizia riparativa

Il Capo V si riferisce ai servizi per la giustizia riparativa, specificando composizione e compiti della Conferenza nazionale per la giustizia riparativa, delle Conferenze locali istituite presso ciascun distretto di Corte d'Appello e dei Centri per la giustizia riparativa presso gli enti locali.

In dettaglio, la Sezione I con gli articoli 61 e 62 disciplina il coordinamento dei servizi stessi ed i livelli essenziali delle prestazioni.

L'articolo 61 specifica che le funzioni di programmazione delle risorse, di proposta dei livelli essenziali delle prestazioni e di monitoraggio dei servizi erogati sono coordinate dal Ministero della giustizia con l'ausilio della Conferenza nazionale per la giustizia riparativa, che assume un ruolo chiave a livello nazionale e provvede annualmente a redigere una relazione sullo stato della giustizia riparativa in Italia, da presentare al Parlamento tramite il Ministro della giustizia.

Ai sensi dell'articolo 62 i livelli essenziali e uniformi delle prestazioni dei servizi da erogare nell'ambito della giustizia riparativa sono stabiliti con intesa raggiunta in sede di Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del D.Lgs. n. 281/1997.

La Sezione II si occupa dell'istituzione dei Centri di giustizia riparativa e del funzionamento degli stessi.

In base all'articolo 63 per ciascun distretto di Corte d'appello è istituita una Conferenza locale per la giustizia riparativa, che individua gli enti locali presso cui istituire i Centri per la giustizia riparativa.

L'articolo 64 specifica che detti Centri devono garantire l'erogazione dei livelli essenziali di assistenza di cui all'articolo 62 avvalendosi, eventualmente, di mediatori esperti dell'ente locale dove operano.

Gli ultimi articoli sono dedicati al trattamento dei dati personali (art. 65), alla vigilanza del Ministero della giustizia (art. 66) ed al finanziamento (art. 67).

Infine, l'articolo 92 (Disposizioni transitorie in materia di giustizia riparativa. Servizi esistenti) specifica che, entro 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo, la Conferenza locale per la giustizia riparativa provvede alla ricognizione dei servizi di giustizia riparativa in materia penale erogati alla stessa data da soggetti pubblici o privati

specializzati e, valutati gli stessi, redige un elenco da cui attingono gli enti locali per la prima apertura dei Centri di cui all'articolo 63.

Inoltre, ripetesi, la Legge n. 199/2022 di conversione del D.L. n. 162/2022, ha introdotto all'articolo 92 il comma 2-bis che ha previsto che le disposizioni nello stesso elencate si applichino nei procedimenti penali e nella fase dell'esecuzione della pena decorsi 6 mesi dall'entrata in vigore del decreto legislativo (id est 1° luglio 2023).

4. Lo stato dell'arte a livello nazionale e nel distretto della Corte di Appello di L'Aquila

4.1 I decreti del Ministero della giustizia del 9 giugno 2023

Come evidenziato in precedenza, la riforma ha previsto un rinvio al 30 giugno 2023 per consentire l'emanazione di provvedimenti attuativi tali da rendere concreta ed effettiva l'applicazione della giustizia riparativa.

Ebbene, in data 5 luglio 2023, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana alla Serie Generale numero 155⁴, sono stati pubblicati 2 decreti del Ministero della giustizia, entrambi datati 9 giugno 2023 e concernenti rispettivamente il riconoscimento della qualifica di mediatore esperto con il relativo percorso formativo e l'istituzione con la disciplina di un apposito elenco.

Il primo decreto è intitolato «Disciplina delle forme e dei tempi della formazione finalizzata a conseguire la qualificazione di mediatore esperto in programmi di giustizia riparativa nonché delle modalità di svolgimento e valutazione della prova di ammissione alla formazione ed altresì della prova conclusiva della stessa».

Il decreto prevede che, per conseguire la qualificazione di mediatore esperto in programmi di giustizia riparativa, si debba seguire un percorso di formazione teorico-pratica istituito presso le Università, in collaborazione paritetica con i Centri per la giustizia riparativa, rivolto a massimo 25 partecipanti per ciascun ciclo formativo.

Sinteticamente, la formazione teorica iniziale (art. 4) è prerogativa delle Università ed ha una durata complessiva non inferiore a 160 ore effettive «avente ad oggetto l'insegnamento di principi, teorie ed meto-

⁴ <https://www.gazzettaufficiale.it/showNewsDetail?id=6323&provenienza=home>

di della giustizia riparativa, nonché di nozioni basilari di diritto penale, diritto processuale penale, diritto penitenziario, diritto minorile, criminologia, vittimologia» e di altre materie correlate (art. 5).

A questa segue la formazione pratica iniziale (art. 6) tenuta dai Centri per la mediazione attraverso mediatori esperti formatori, di durata complessiva non inferiore a 320 ore effettive con particolare riguardo alle tecniche della mediazione e del dialogo riparativo.

Infine, è previsto un tirocinio (art. 7) da svolgere presso uno dei Centri per la mediazione, di durata complessiva pari a 200 ore effettive e consistente nell'affiancamento ai mediatori esperti.

Al termine di questo articolato percorso è prevista una prova finale (art. 9) suddivisa in una parte teorica, della durata complessiva non inferiore a 4 ore, ed una pratica, della durata complessiva non inferiore a 6 ore.

Al candidato risultato idoneo viene rilasciata una attestazione relativa all'esito positivo della prova.

Il decreto, inoltre, disciplina nel dettaglio anche la formazione continua (art. 10), a cui sono tenuti con cadenza annuale i mediatori esperti già iscritti nell'elenco, e la formazione iniziale e continua dei mediatori esperti formatori (art. 12), a cui possono accedere i mediatori esperti che intendono acquisire, appunto, la qualifica di formatori.

Da quanto innanzi sinteticamente delineato, appare subito evidente che la durata della formazione prevista dal decreto del 9 giugno 2023 sia pari al doppio di quella originariamente indicata dal D.Lgs. n. 150/2022.

Ed invero, ai sensi dell'art. 59 comma 3 di quest'ultimo D.Lgs. era prevista una formazione iniziale di almeno 240 ore (1/3 teorica e 2/3 pratica) seguita da almeno 100 ore di tirocinio, per un impegno complessivo di almeno 340 ore.

Ai sensi del decreto di giugno, invece, la formazione passa a 680 ore (160 ore di teoria, 320 di pratica e 200 di tirocinio).

Anche la formazione continua, dedicata all'aggiornamento teorico e pratico, è raddoppiata nella durata passando dalle iniziali 30 ore annuali previste dall'art. 59 comma 4 del D.Lgs. alle 60 ore del decreto ministeriale.

Sicuramente una formazione così impegnativa porterà a fare in modo che partecipino ai corsi solamente soggetti fortemente determinati ad intraprendere l'attività di mediatore e consentirà agli stessi di acquisire competenze maggiori e più approfondite in ragione della centralità e delicatezza del ruolo da svolgere.

Di contro potrebbero sorgere delle problematiche, soprattutto qualora si verifichi un sempre maggiore invio di casi da parte della magistratura, in quanto si potrebbe registrare la carenza di mediatori esperti, dovuta proprio alla lunghezza della durata della formazione iniziale ed ai tempi fisiologici di cui le Università avranno bisogno per organizzare e far partire i corsi.

Senza dimenticare gli aspiranti mediatori che hanno già seguito, o stanno seguendo, corsi di formazione articolati sulla scorta di quanto originariamente previsto dal D.Lgs. n. 150/2022 e vedono cambiare le regole in corsa, essendo così esclusi quantomeno dall'iniziale iscrizione all'elenco.

Passando all'analisi del secondo decreto datato 9 giugno 2023, lo stesso è intitolato «Istituzione presso il Ministero della giustizia dell'elenco dei mediatori esperti in giustizia riparativa. Disciplina dei requisiti per l'iscrizione e la cancellazione dall'elenco, del contributo per l'iscrizione allo stesso, delle cause di incompatibilità, dell'attribuzione della qualificazione di formatore, delle modalità di revisione e vigilanza sull'elenco, ed infine della data a decorrere dalla quale la partecipazione all'attività di formazione costituisce requisito obbligatorio per l'esercizio dell'attività».

Il decreto all'art. 3 istituisce presso il Ministero l'elenco dei mediatori esperti abilitati alla conduzione dei programmi di giustizia riparativa, con l'annotazione dell'eventuale qualificazione di formatore, prevedendone la pubblicazione sul sito istituzionale e l'aggiornamento con cadenza almeno trimestrale.

Agli articoli da 4 a 7 sono disciplinati i requisiti per l'inserimento nell'elenco ai fini dell'esercizio dell'attività di mediatore esperto, previsti dagli articoli 60 e 93 del D.Lgs. n. 150/2022.

A seguire sono dettagliatamente indicate le modalità di svolgimento e valutazione della prova pratico-valutativa (art. 8); il procedimento di iscrizione nell'elenco (art. 11) con i relativi effetti (art. 12); le eventuali cause di sospensione (art. 13) e di cancellazione (art. 14) con la conseguente procedura di contestazione (art. 15) e gli effetti della sospensione e della cancellazione (art. 16).

Un discorso a parte merita l'articolo 9 dedicato ai requisiti soggettivi e di onorabilità che devono possedere i candidati che chiedono l'inserimento nell'elenco e tra cui spicca l'assenza di iscrizione nell'albo dei mediatori civili, commerciali o familiari.

Come pure l'articolo 19 che fissa l'incompatibilità per chi esercita la professione forense o le funzioni di magistrato onorario nello stesso distretto.

Anche per questi due ultimi articoli analizzati si nota come il decreto di giugno abbia inserito limiti più stringenti, rispetto a quelli che indicava l'originaria riforma penale, che rischiano di disincentivare l'iscrizione degli avvocati.

Su tali criticità il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma nell'adunanza del 20 luglio 2023 ha ritenuto che il decreto ministeriale «appare pregiudicare gli interessi dell'Avvocatura con particolare riferimento alle cause di incompatibilità ed i requisiti soggettivi di onorabilità» ed ha deliberato di impugnare il decreto innanzi al T.A.R. del Lazio.

4.2 Ulteriori decreti e provvedimenti amministrativi emanati e da emanare

Bisogna innanzitutto evidenziare come sia tutt'ora in corso l'iter di attuazione della disciplina organica della giustizia riparativa nell'ordinamento italiano.

Dopo i 2 decreti attuativi di cui sopra, è stato emanato un terzo decreto ministeriale relativo alla privacy.

Nello specifico, in data 17 maggio 2023, il Garante per la protezione dei dati personali ha espresso parere favorevole su di uno schema di decreto, avente natura regolamentare, recante la disciplina del trattamento dei dati personali effettuato dai Centri per la giustizia riparativa⁵.

Lo schema di regolamento dà attuazione alla previsione di cui all'articolo 65 del D.Lgs. n. 150/2022, che al comma 3 affida proprio ad un decreto del Ministro della giustizia, avente natura regolamentare, il compito di definire «le tipologie dei dati che possono essere trattati, le categorie di interessati, i soggetti cui possono essere comunicati i dati personali, le operazioni di trattamento, nonché le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti degli interessati».

L'Autorità garante ha, però, richiesto al Ministero della giustizia di apportare al testo del decreto da emanare alcune precisazioni ed integrazioni «volte a migliorare complessivamente il livello delle garanzie

⁵ <https://www.garanteprivacy.it/home/docweb/-/docweb-display/docweb/9899898>

accordate, agli interessati, sotto il profilo della protezione dei dati personali».

Successivamente, anche il Consiglio di Stato, con la Sezione Consultiva per gli Atti Normativi riunitasi all'adunanza del 20 giugno 2023, si è espresso sul citato schema di decreto del Ministro della giustizia.

Ebbene, anche in questo caso, il parere è stato favorevole con alcune precisazioni.

Il Consiglio di Stato, infatti, pur evidenziando che la formulazione dello schema fosse complessivamente corretta ed adeguata, ha sottolineato alcune omissioni e sollecitato le opportune integrazioni, attraverso una serie di suggerimenti.

Sul punto, è il caso di segnalare la presenza di una discordanza in relazione alla tempistica di emanazione del decreto in questione.

Ed invero, ai sensi del articolo 65 comma 3 del D.Lgs. n. 150/2022, il Ministro della giustizia deve emanare il detto decreto entro un anno dall'entrata in vigore dello stesso D.Lgs., quindi entro il 30 dicembre 2023.

Di contro, come evidenziato nel parere del Consiglio di Stato⁶, il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) prevede l'adozione del regolamento entro il secondo trimestre del 2023.

Ad ogni buon conto, in data 27 luglio 2023, sulla Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana alla Serie Generale numero 174, è stato pubblicato il decreto del Ministero della giustizia n. 97 del 25 luglio 2023⁷ concernente, appunto, il regolamento relativo alla disciplina del trattamento dei dati personali da parte dei Centri per la giustizia riparativa.

Il provvedimento, con entrata in vigore l'11 agosto 2023, rappresenta un ulteriore passo in avanti verso la completa operatività della riforma.

Come già analizzato in precedenza, il regolamento è stato emanato in attuazione dell'articolo 65 del D.Lgs. n. 150/2022.

⁶ Nello specifico si legge nel parere: «lo schema di regolamento si inserisce, come evidenziato in sede di Analisi dell'impatto di regolamentazione (AIR), nell'ambito delle misure attuative del decreto legislativo 150/2022 (milestone M1C1) necessarie per il conseguimento degli obiettivi negoziati con la Commissione Europea nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), che prevedono la programmatica riduzione della durata complessiva del processo penale (c.d. disposition time) del 25% entro il 30 giugno 2026. L'adozione del regolamento è, in tale prospettiva, prevista dal PNRR quale obiettivo per il secondo trimestre del 2023, nell'ambito della ridetta milestone M1C1-37, come pur rimarcato in sede di Analisi tecnico-normativa (ATN)».

⁷ <https://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2023/07/27/23G00108/SG>

Lo stesso rispetta quanto statuito dal regolamento (UE) 2016/679 del Parlamento europeo e del Consiglio del 27 aprile 2016 e dal decreto legislativo n. 196 del 30 giugno 2003.

In dettaglio disciplina il trattamento dei dati durante lo svolgimento dei programmi di giustizia riparativa individuando «a) le tipologie dei dati e le finalità del trattamento; b) le categorie di interessati; c) i responsabili del trattamento; d) i soggetti cui possono essere comunicati i dati personali e le condizioni per la comunicazione e per la pubblicazione di dichiarazioni e informazioni; e) le operazioni di trattamento nonché i termini e le condizioni per la conservazione dei dati; f) le misure appropriate e specifiche per tutelare i diritti e le libertà degli interessati» (art. 1).

Per gli ulteriori step di attuazione della riforma, aventi ad oggetto aspetti diversi dalla privacy, come esposto in precedenza, il decreto legislativo n. 150 del 2022 detta comunque una disciplina transitoria all'articolo 92, a cui è stato aggiunto il comma 2-bis, con un rinvio di 6 mesi della applicazione delle norme.

In merito si evidenzia che risulta disatteso il termine di 6 mesi previsto appunto dall'art. 92 in base al quale la Conferenza locale per la giustizia riparativa avrebbe dovuto provvedere alla ricognizione dei servizi di giustizia riparativa in materia penale erogati alla stessa data da soggetti pubblici o privati specializzati e, valutati gli stessi, avrebbe dovuto redige un elenco da cui avrebbero attinto gli enti locali per la prima apertura dei Centri di cui all'articolo 63.

Comunque, dopo l'emanazione dei decreti attuativi di cui sopra, si è attivata la macchina organizzativa del Ministero della giustizia.

Ed invero, il Ministro della giustizia, di concerto con il Ministro dell'università e della ricerca, in data 27 luglio 2023 ha nominato i sei esperti⁸ della Conferenza nazionale per la giustizia riparativa, con fun-

⁸ Articolo 1 Decreto 27 luglio 2023.

1. Sono nominati esperti della Conferenza nazionale per la giustizia riparativa, con funzioni di consulenza tecnico-scientifica:
 - prof. Alessio LANZI, professore emerito di diritto penale presso l'Università di Milano Bicocca;
 - prof. Giovanni LODIGIANI, professore a contratto di giustizia riparativa e mediazione penale presso l'Università dell'Insubria;
 - prof. Vittorio MANES, professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Bologna;
 - prof. Nicola MAZZACUVA, professore ordinario di diritto penale presso l'Università di Bologna;

zioni di consulenza tecnico giuridica, individuati tra personalità di riconosciuta competenza ed esperienza in materia.

La Conferenza, ripetesi, ai sensi dell'art. 61 del D.Lgs. n. 150/2022 assume un ruolo chiave a livello nazionale nel coordinamento dei servizi per la giustizia riparativa tra cui la programmazione delle risorse, la proposta dei livelli essenziali delle prestazioni ed il monitoraggio dei servizi erogati.

In definitiva, a fine luglio 2023, si è ancora in attesa dei provvedimenti amministrativi propedeutici alla nomina degli altri componenti da parte di alcune Regioni tra cui l'Abruzzo, delle Province autonome, dell'Anci e della Cassa delle ammende (art. 61 comma 2 del D.Lgs. n. 150/2022); alla conseguente istituzione della stessa Conferenza nazionale (art. 61) e di quelle locali (art. 63); all'apertura dei relativi Centri (art. 63) nonché ad avviare in concreto i servizi stessi (art. 64).

5. Conclusioni

Come abbiamo avuto modo di analizzare, dall'anno 2021 si è registrata una crescente attenzione verso la giustizia riparativa culminata con il Decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, che ha dato attuazione alla riforma Cartabia ed ha introdotto nell'ordinamento italiano una disciplina organica della materia.

Con il D.Lgs. n. 150/2022 l'ordinamento giuridico italiano offre ampie opportunità per l'applicazione delle tecniche di giustizia riparativa tra vittima e reo e recepisce pienamente le linee guida indicate a livello internazionale e la relativa legislazione, che incoraggiava da tempo la diffusione della giustizia riparativa nei sistemi normativi nazionali, ritenendola idonea a tutelare le esigenze ed i diritti della vittima, ed anche a consentire la reintegrazione del reo nella società.

Diversi fattori hanno promosso lo sviluppo del modello di giustizia riparativa e tra di essi: l'insoddisfazione nei confronti del sistema penale retributivo-riabilitativo; la rivalutazione del ruolo della vittima che per molto tempo ha avuto una posizione processuale marginale ed è stata ignorata dalla dottrina penalistica; l'esigenza di affrontare il pro-

-
- prof.ssa Claudia MAZZUCCATO, professore associato di diritto penale presso l'Università Cattolica di Milano;
 - dott.ssa Anna SANCHEZ, psicologa.
2. La durata dell'incarico è biennale e decorre dalla prima convocazione della Conferenza nazionale per la giustizia riparativa.

blema del sovraffollamento delle carceri e del carico eccessivo del sistema giudiziario.

La progressiva affermazione, anche nel nostro ordinamento giuridico del modello di giustizia riparativa, va di pari passo con lo sviluppo delle politiche criminali degli ultimi anni e con la necessità di cercare modelli alternativi di giustizia utili a fronteggiarne la crisi, evitando però di ritenere che l'introduzione di tecniche consensuali di regolamentazione dei conflitti possa, da sola, costituire una risposta efficace alle disfunzioni del sistema giudiziario.

Tale istituto presuppone un cambiamento culturale nel modo di amministrare la giustizia, che va oltre la logica del «castigo» a favore di una visione riparatoria.

Con ciò si riescono anche a rafforzare i rapporti sociali e non solo a rispondere alla devianza con la punizione, comunque necessaria per la repressione del crimine e la sicurezza della società.

La punizione rappresenta l'aspetto più immediato della risposta di una società civile nei confronti di chi viola le regole della convivenza, però non è sufficiente a «guarire» le ferite provocate dal reato commesso, oltre che al diretto danneggiato, alla stessa società.

Ed invero, la pena acuisce la «radicalizzazione» del conflitto di cui il reato è espressione.

La punizione, quindi, deve operare in un contesto più ampio, perché la pena inflitta al reo potrebbe non essere sufficiente a «curare» le ferite ed il dolore subite dalla stessa vittima del reato, a maggior ragione dalla società.

A questo sopperisce la giustizia riparativa.

La stessa, infatti, delinea un modello di giustizia che rende partecipe la vittima, il reo e la comunità nella ricerca di soluzioni ai conflitti originati dalla commissione di un reato, al fine di favorire la riparazione del danno, la riappacificazione tra le parti e il rafforzamento del senso di sicurezza sociale.

La vittima ed il reo hanno una posizione più attiva nella gestione della controversia e nella ricerca della migliore risoluzione al conflitto, attraverso un accordo che sia soddisfacente per entrambe.

La pena determinata in questo modo è percepita dal reo come giusta ed equa, poiché da lui stesso direttamente concordata con la vittima.

Appare evidente che attualmente vi sia una spinta decisa a che la riforma si realizzi e non rimanga solo un'intenzione del Legislatore.

In concreto, però, mancano ancora alcuni tasselli per far sì che il sistema delineato dal Titolo IV del D.Lgs. n. 150/2022 possa effettiva-

mente essere applicato e spiegare i suoi effetti in ambito penale, come ad esempio l'organizzazione dei Centri per la giustizia riparativa e delle altre strutture prefigurate dalla riforma (Conferenza nazionale e locali per la giustizia riparativa).

Ed inoltre, sebbene siano stati pubblicati i decreti ministeriali sui mediatori esperti, anche l'avvio della relativa formazione e dell'istituzione dell'elenco non sarà immediato.

La sempre maggiore applicazione della giustizia riparativa dipenderà, quindi, dalla reale volontà della politica anche locale di garantire, dal punto di vista organizzativo, forme di adattamento tra la stessa e la giustizia penale tradizionale.

Le concrete potenzialità di questa riforma si potranno verificare solo al momento della effettiva attuazione dei programmi di giustizia riparativa, con tutte le incognite, ad oggi presenti, sulle capacità logistiche ed operative dei costituendi Centri e delle altre strutture.

Ci si augura che l'applicazione in concreto dell'istituto venga sempre più incentivata, così da contribuire a rendere più efficiente e dare sollievo all'intero sistema giudiziario, e che l'introduzione della giustizia riparativa non sia da ascrivere al solo obiettivo di ottenere i fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), in quanto la riforma del processo penale è una delle condizioni poste dall'Unione Europea.

ABSTRACT

Il Decreto legislativo 10 ottobre 2022 n. 150, entrato in vigore il 30 dicembre 2022, ha introdotto nell'ordinamento italiano una disciplina organica della giustizia riparativa. Il presente contributo intende analizzare ed approfondire le novità previste dalla riforma riguardanti, in particolare, le forme ed i tempi della formazione pratica e teorica dei mediatori nonché i requisiti per l'esercizio dell'attività, con l'istituzione presso il Ministero della giustizia dell'elenco dei mediatori esperti in programmi di giustizia riparativa. Altresì, analizzare le novità inerenti la costituzione di una serie di strutture atte al concreto funzionamento dell'istituto, quali la «Conferenza nazionale per la giustizia riparativa», le «Conferenze locali per la giustizia riparativa» ed i «Centri per la giustizia riparativa». Il tutto al fine di valutarne lo stato dell'arte, anche in termini di efficienza del sistema giustizia, a livello nazionale e nel distretto della Corte di Appello di L'Aquila, all'esito del decorso del termine di proroga dell'entrata in vigore (id est 30 giugno 2023).

Legislative Decree 10 October 2022 n. 150, which came into force on 30 December 2022, introduced into the Italian legal system an organic discipline of restorative justice. The purpose of this paper is to analyse and deepen the changes envisaged by the reform concerning, in particular, the forms and times of the practical and theoretical training of mediators and the requirements for the exercise of the activity, with the establishment at the Ministry of Justice of the list of mediators experienced in restorative justice programs. In addition, to analyse the new features inherent in the establishment of a series of structures for the concrete functioning of the institute, such as the «National Conference for Restorative Justice», the «Local Conferences for Restorative Justice» and the «Centers for Restorative Justice». All this in order to evaluate the state of the art, also in terms of efficiency of the justice system, at the national level and in the district of the Court of Appeal of L'Aquila, at the end of the deadline for extension of entry into force (id est 30 June 2023).

La “rivoluzione nella riforma”: le nuove pene sostitutive verso l’“umanizzazione” della sanzione penale*

di *Giovanni De Santis e Francesca Consorte*

SOMMARIO: **Sezione 1.** – 1. Le nuove pene sostitutive: una introduzione. – **Sezione 2.** – 2. La riforma delle pene sostitutive, tra rieducazione e (un po’) di efficienza. – 3. Dalle vecchie “sanzioni” sostitutive alle nuove “pene” sostitutive. – 4. La vera rivoluzione: una nuova penalità all’insegna della umanizzazione della sanzione penale. – 5. I precipitati della centralità del progetto rieducativo: tra punti di forza e profili problematici. Prime riflessioni sulla centralità del consenso. – 6. Segue. Ancora sul consenso... – 7. Potere discrezionale del giudice, protagonismo forzato dell’UEPE e profili di incertezza concernenti il nuovo sistema delle pene sostitutive. – 8. Segue. Cenni al ruolo dell’UEPE: aspetti controversi. – 9. Segue. Pene sostitutive e *soft law*. – 10. Spunti conclusivi.

SEZIONE 1

di *Giovanni De Santis*

1. Le nuove pene sostitutive: una introduzione

Da qualche mese l’arsenale punitivo contemplato dall’ordinamento nazionale è stato arricchito con quattro nuovi strumenti che nell’insieme compongono le nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi. Le più severe pene sostitutive, in termini di sacrificio della libertà personale, sono la semilibertà e la detenzione domiciliare, che sono state modellate avendo come riferimento le corrispondenti misure alternative alla

* Autore della Sezione 1, par. 1, è Giovanni De Santis; autrice della Sezione 2, parr. 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, e 10 è Francesca Consorte.

detenzione applicate dal giudice di sorveglianza (ma non senza rilevanti differenze). A queste si aggiunge il lavoro di pubblica utilità (LPU) che diventa una pena sostitutiva generalizzata, non più applicabile soltanto a determinate fattispecie di reato¹. Vi è, infine, la pena pecuniaria sostitutiva, *che è l'unica* a sopravvivere tra le sanzioni sostitutive previste originariamente dalla l. 689/1981, ma con grandi novità, tra cui quella di essere la sola pena pecuniaria applicabile alle persone fisiche a prevedere il modello di commisurazione bifasico delle quote giornaliere di reddito (come proposto inutilmente dalla Commissione Lattanzi anche per la corrispondente pena principale)².

Nel complesso, il nuovo istituto delle pene sostitutive, come introdotto dalla Riforma Cartabia³, ha assunto una molteplicità di significati nello sfaccettato universo della penalità.

Mi sentirei di affermarne immediatamente uno: il tema delle nuove pene sostitutive ha assunto una essenziale funzione di ricucitura tra le due fasi, sempre più dissociate, della commisurazione-irrogazione della pena e quella della sua concreta esecuzione⁴. La riforma Cartabia in questa direzione può anche essere intesa come una plausibile rispo-

¹ Come era in passato per le sole contravvenzioni della guida in stato di ebbrezza e in stato di alterazione da assunzione di sostanze stupefacenti, art. 186, co. 9-*bis* e art. 187, co. 8-*bis*, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285, e dei reati in materia di stupefacenti, art. 73, co. 5-*bis* d.P.R. 9 ottobre 1990, n. 309.

² Se si escludono, ovviamente, le pene pecuniarie previste a carico degli enti dal d.lgs. 8 giugno 2001, n. 231.

³ Di cui alla L. 27 settembre 2021, n. 134, «*Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*» ed al successivo D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, «*Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l'efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*».

⁴ Vedasi sul punto le osservazioni del compianto Prof. Patalano svolte nella Presentazione al Manuale di diritto penitenziario del 2006 del suo allievo Pasquale Troncone, ora riportate nell'ultima edizione dello stesso, intitolato P. TRONCONE, *Manuale di diritto penitenziario e delle misure punitive*, Torino, 2023.

A questo proposito M. PELISSERO, in AA.VV., *Manuale di diritto penale. Parte generale*, a cura di C. F. GROSSO, M. PELISSERO, D. PETRINI, P. PISA, Milano, 2023, 674, parla di pericolosa incertezza della pena, derivante dalla incomprensibile differenza agli occhi della opinione pubblica tra pena in astratto e pena in concreto. Sulla opportuna ricomposizione dello iato tra affermazione della responsabilità e irrogazione della pena e fase esecutiva con un auspicato ridimensionamento del ruolo del giudice di sorveglianza, per tutti E. DOLCINI, *Sanzioni sostitutive: la svolta impressa dalla riforma Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 2 settembre 2021, e G.A. DE FRANCESCO,

sta allo sconcerto della collettività che vede la forza intimidativa della pena decisa dal giudice della cognizione dissolversi nella concreta esecuzione in ragione dell’operare *in primis* delle misure alternative alla detenzione (oltre ai diversi benefici penitenziari affastellatisi nel tempo attraverso una serie di interventi legislativi non sempre coerenti).

Le pene sostitutive sono state quindi l’occasione di attuare la Costituzione in punto di pena responsabilizzando però il giudice della cognizione che non può scaricare totalmente su quello della esecuzione il compito di promuovere la risocializzazione del condannato.

Dunque, il giudice (della cognizione), oltre alle pene dell’art. 17 c.p., avrà a sua disposizione delle nuove pene. Non a caso ora elencate all’art. 20 *bis*, Libro I, Tit. II, al Capo I (“Delle specie di pene in generale”), dopo la disciplina generale delle pene principali e delle pene accessorie⁵. Per ricapitolare, le fonti del nuovo istituto sono l’art. 20bis cp, che le elenca, mentre la disciplina generale di esse rimane nella l. 689/81, agli artt. 53 ss. (segnaliamo che fonte della nuova disciplina è anche il nuovo art. 545bis del codice di rito che prevede una eventuale udienza di *sentencing* della quale il giudice potrebbe aver bisogno per decidere eventualmente la sostituzione).

In qualche modo di tal guisa, in virtù della riforma, il giudice della cognizione, e con esso il diritto penale sostanziale, si riappropria delle pene come istituto e con esso il potere-dovere di calibrarne il peso in ragione del compito promozionale assegnato ad esse dall’art. 27, 3 Cost. Con le nuove pene sostitutive, in altri termini, non assisteremo più alla divaricazione cognizione/esecuzione essendo il giudice della cognizione direttamente incaricato di decidere insieme la pena e le eventuali modalità esecutive per personalizzare il percorso riabilitativo (attingendo ai diversi schemi di pena-programma introdotti dalla riforma).

Tale operazione, che solo la prova dei fatti ci dirà se risulterà riuscita, in particolare nell’impattare l’allarmante fenomeno dei cosiddetti liberi sospesi, cioè soggetti che tali rimangono anche per lungo tempo

Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia, in www.lalegislazionepenale.eu, 6 e con un auspicato ridimensionamento del ruolo del giudice di sorveglianza.

⁵ Come è stato autorevolmente osservato con ciò si è voluto intendere che «di vere e proprie pene si tratta, ancorché non carcerarie (o non integralmente destinate ad essere eseguite in carcere)», E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive*, in www.sistemapenale.it, 30 agosto 2022, 3. Sulla questione lessicale, anche R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 21 febbraio 2023, che parla di «uso preciso e performativo del linguaggio».

finché il Tribunale di Sorveglianza, oberato di istanze, decida sulla misura alternativa richiesta, ha, tuttavia, un campo di azione ben circoscritto: quello delle pene di breve e media durata, che storicamente hanno sempre richiesto risposte punitive che considerassero il carcere una estrema ratio⁶. A proposito del limite di 4 anni della pena detentiva sostituibile, in coerenza con il limite della sospensione dell'ordine di esecuzione stabilito dall'art. 656, comma 5 cpp, esso appare ben più ampio di quello originariamente designante il campo di applicazione delle sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi, individuato dagli artt. 53 ss. della legge 689/81, che era stabilito in due anni⁷. A questo riguardo, non a torto, si è rilevato come esso non dovrebbe più essere inteso come evocativo di condanne di breve durata, dovendosi invece

⁶ Non fosse altro che per la limitatezza degli spazi. Il riferimento è al problema atavico del sovraffollamento carcerario, deflagrato dopo una serie di condanne a carico dell'Italia dalla Corte europea per i diritti dell'uomo: una prima volta nel 2009 quando la Corte EDU ha condannato l'Italia nella sentenza Sulejmanovic. L'altra sentenza di condanna per l'Italia, la più nota, è Corte EDU, 8 gennaio 2013, Torreggiani c. Italia [sulla quale vi è ampia letteratura: Corte EDU, Torreggiani c. Italia, cit., con nota di F. VIGANÒ, *Sentenza pilota della Corte EDU sul sovraffollamento delle carceri italiane: il nostro Paese chiamato all'adozione di rimedi strutturali entro il termine di un anno*, in <https://archiviodypc.dirittopenaleuomo.org>, 9 gennaio 2013; M. PELISSERO, *La crisi del sistema sanzionatorio e la dignità negata: il silenzio della politica, i compiti della dottrina*, in *Dir. pen. proc.*, 2013, 3, 261 ss.; M. DOVA, *Torreggiani c. Italia: un barlume di speranza nella cronaca del collasso annunciato del sistema sanzionatorio*, cit., 48 ss.; R. CONTI, *La giurisprudenza della Corte europea dei diritti dell'uomo sul sovraffollamento carcerario e i diritti del detenuto*, in *Politica dir.*, 2013, 4, 441 ss.; M. RUOTOLO, *Quale tutela per il diritto a un'esecuzione della pena non disumana? Un'occasione mancata o forse soltanto rinviata*, in *Giur. cost.*, 2013, 6, 4549 ss.; A. DELLA BELLA, *Il sovraffollamento delle carceri: una battaglia da combattere su più fronti*, in *Corr. Merito*, 2013, 7, 701 ss.; Id., *Emergenza carceri e sistema penale*, Torino, 2014]. Anche Corte. cost., 22 novembre 2013, n. 279, in <https://archiviodypc.dirittopenaleu-omo.org>, 25 novembre 2013, con nota di G. LEO, *Sovraffollamento carcerario: dalla Corte costituzionale una decisione di inammissibilità con un severo monito per il legislatore, ha definito la situazione di sovraffollamento come «intollerabile» richiamando alla sollecita introduzione di misure risolutive*.

⁷ Notoriamente la l. 24 novembre 1981, n. 689, tra l'altro aveva previsto, per i reati di medio bassa gravità (intesi come quelli puniti con una pena sino a 2 anni,) una via di fuga dalla applicazione di pene detentive brevi nelle sanzioni sostitutive, muovendo dal presupposto che le pene di breve durata hanno solo effetti criminogeni; per tutti, C.E. PALIERO, *Commento agli artt. 53 e ss. l. 689/1981*, in AA. VV., *Commentario delle "Modifiche al sistema penale" (Legge 24 novembre 1981 n. 689)*, Milano, 1982, 277 ss..

parlare di “un superamento del monopolio della pena detentiva, in fase di cognizione, anche per reati di media gravità astratta”⁸.

D'altra parte le sanzioni sostitutive delle pene detentive brevi della semidetenzione, libertà controllata e pena pecuniaria, “per ragioni diverse, in buona parte riferibili all'evoluzione del sistema sanzionatorio e al mancato coordinamento con altre misure”, come non aveva mancato di osservare la dottrina, in particolare la sospensione condizionale della pena⁹, ... non rappresentavano più “efficaci strumenti né di lotta agli effetti dannosi delle pene detentive brevi, né di deflazione del carico giudiziario, quando applicate nell'ambito di riti alternativi”¹⁰. Ad indebolire la portata delle sanzioni sostitutive di vecchia fattura, oltre alla sovrapponibilità con l'area della sospensione condizionale¹¹, aveva contribuito proprio il meccanismo della sospensione della esecuzione delle pene detentive sotto i 4 anni dato dalla Legge Simeone (l. 165/1998). In tal modo le misure alternative avevano “finito per tradursi, almeno di fatto, in un incentivo all'infliczione di pene detentive brevi da parte del giudice di cognizione, in considerazione della successiva sostituibilità delle stesse in sede di esecuzione, con il conseguente fenomeno patologico dei c.d. libero sospesi”¹².

La riforma Cartabia, in definitiva, è stata l'occasione di riaffermare il pluralismo punitivo ricercando tecniche emendative che siano capaci

⁸ Così A. CAVALIERE, *Considerazioni 'a prima lettura' su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in www.penedp.it, 2 novembre 2021, 15.

⁹ Vista la completa sovrapponibilità con l'area della sospensione condizionale facilmente ne era già stato pronosticato l'insuccesso meritandosi l'appellativo di sanzioni “nate morte”, così C.E. PALIERO, *Metodologie de lege ferenda: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 2, 536.

¹⁰ Né era valso il tentativo di rivitalizzarle con la riforma apportata dalla l. 12 giugno 2003, n. 134, che ne aveva ampliato i limiti applicativi: sul punto A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *Legisl. pen.*, 20 gennaio 2022, 2. Il fallimento di dette sanzioni è stato testimoniato dai dati del Ministero della giustizia secondo cui, nel 2021, la semidetenzione era stata applicata solo 7 volte e la libertà controllata solo in 540 casi [e alla data del 15 gennaio 2023 avevamo ormai solo 1 persona in semidetenzione e 110 in libertà controllata]. L'unica pena sostitutiva in pratica utilizzata, quella pecuniaria, era indebolita dal troppo alto criterio di ragguaglio dell'art. 135 c.p.

¹¹ A questo proposito si era parlato a suo tempo di sanzioni “nate morte”: così C.E. PALIERO, *Metodologie de lege ferenda: per una riforma non improbabile del sistema sanzionatorio*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1992, 2, 536.

¹² Così A. GARGANI, *La riforma*, cit., 4.

di realizzare di più e meglio l'ideale rieducativo correggendo i non pochi limiti delle "vecchie" sanzioni sostitutive.

Per quanto riguarda il contenuto delle nuove pene, il modulo meglio sperimentato, e più in grado di abbattere i tassi di recidiva, è stato individuato nelle pene programma (progetto) da scontarsi in comunità¹³. Conseguentemente è stata insieme affermata la centralità dell'esecuzione penale esterna e il ruolo fondamentale degli uffici per l'esecuzione penale esterna (UEPE).

Per impedire, poi, che altri istituti, già molto ingombranti, fagocitassero il meccanismo della sostituzione (il riferimento è innanzitutto alla sospensione condizionale della pena, se è vero che il 50% delle condanne a pena detentiva di qualsiasi ammontare, nel decennio 2011-2021, è rappresentato da condanne a pena sospesa¹⁴), il legislatore ha deciso, assai accortamente, di disaccoppiare "sostituzione" e "sospensione", attraverso una chiara distinzione dei rispettivi campi di applicazione¹⁵. Così il nuovo art. 61bis della l. n. 689/1981 ha posto una netta incompatibilità tra le pene sostitutive e la sospensione condizionale della pena. Secondariamente, rispetto al meccanismo della sospensione della esecuzione delle pene detentive sotto i 4 anni dato dalla Legge "Simeone", si è stabilito che la pena sostitutiva si sconta immediatamente perché non può essere a sua volta sostituita da una misura alternativa. In altri termini non sarà dato avere "pene detentive sostituite e sospese"¹⁶.

¹³ Cfr. XVIII Rapporto Antigone. Tale evidenza conferma che le misure di comunità e le pene progetto possano meglio realizzare le istanze rieducative non solo per una loro intrinseca vocazione in tal senso ma soprattutto quando il carcere comminato per una breve durata non permetterebbe tante volte nemmeno di impostare il c.d. programma rieducativo: in tal senso A. MENGHINI, *Carcere e Costituzione*, Trento, 2022, 490, nota 178.

¹⁴ Fonte: Ministero della Giustizia.

¹⁵ E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive. Note a margine dello schema di d.lgs. approvato dal Consiglio dei Ministri il 4 agosto 2022*, in www.sistemapenale.it, 30.8.2022, 5, ha parlato di liberazione delle pene sostitutive «dal mortale abbraccio della sospensione condizionale della pena».

¹⁶ E. DOLCINI, op. cit., 5. Con una deroga: cioè, che l'affidamento in prova al servizio sociale possa essere concesso al condannato alle pene sostitutive della semilibertà o della detenzione domiciliare ma solo dopo l'espiazione di almeno metà della pena, e a condizione che il condannato «abbia serbato un comportamento tale per cui l'affidamento in prova appaia più idoneo alla rieducazione del condannato e assicuri comunque la prevenzione del pericolo che egli commetta altri reati» (ex art. 47, co. 3 *ter* o.p., introdotto dalla novella).

Tra gli altri passaggi della nuova disciplina che si apprezzano va rimarcato ancora il rilancio del sistema delle quote giornaliero per la pena pecuniaria sostitutiva¹⁷. Ai fini della determinazione del tasso giornaliero di conversione, il giudice ora dovrà individuare, nell'intervallo di valore compreso tra 5 e 2.500 euro, la quota di reddito giornaliero che può essere impiegata per il pagamento della pena pecuniaria, tenendo conto delle complessive condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell'imputato e del suo nucleo familiare. Il valore giornaliero di reddito è stato determinato indipendentemente dal criterio di cui all'articolo 135 c.p. (che risultava pari a 250 € poi ridotti dalla Corte costituzionale n. 22 del 2022 a 75 €). Il nuovo valore base prescelto è molto più basso, ossia di cinque euro, in linea con le discipline di altre nazioni europee: un euro in Germania (§ 40 StGB); due euro in Spagna (art. 50 c.p. spagnolo); quattro euro in Austria (§ 13 c.p. austriaco)¹⁸.

Si rammenti ancora che la pena detentiva fino a un anno può ora essere sostituita anche in sede di decreto penale di condanna ed in questo caso il limite massimo del valore giornaliero si riduce 250 euro come forma di incentivo teso a scongiurare impugnazioni del decreto¹⁹.

Il giudice, per valutare le condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell'imputato e del suo nucleo familiare, potrebbe dover disporre

¹⁷ In tal senso già per vero la l. 12 giugno 2003 n. 134, che rimandava all'art. 135 c.p. per il tasso di conversione. Quest'ultimo, come noto, era divenuto “fuori portata” quando, con la l. 15 luglio 2009 n. 94, era stato portato a 250 euro. La novità più apprezzabile del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, che ha tenuto conto della giurisprudenza della Corte cost. formatasi in merito (sentenze n. 15/2020 e n. 28/2022, che hanno parlato di «privilegio per i soli condannati abbienti») è quello di aver emancipato dall'art. 135 c.p. l'individuazione del valore giornaliero, fissandone il valore minimo a 5 euro.

¹⁸ Come già anticipato la determinazione del valore minimo è stata particolarmente disputata, alla luce delle famose decisioni della Corte Costituzionale (sentenze n. 15/2020 e n. 28/2022), con le quali «si è rilevato che la previgente quota giornaliera di conversione di 250 euro aveva determinato, nella prassi, una drastica riduzione del ricorso alla sostituzione della pena pecuniaria, sì da trasformarla in un privilegio per i soli condannati abbienti, in contrasto con l'art. 3 Cost.». Sul punto in questi termini, Rel. Mass., 208. La riforma ha quindi irragionevolmente cristallizzato un diverso regime tra la pena pecuniaria principale (che continua a essere determinata con un sistema a somma complessiva, ex art. 133bis c.p.-che pure è stato modificato dal d.lgs. 150/2022, cit., con il riferimento anche alle condizioni patrimoniali- e a convertirsi, in caso di inadempimento, in misura fissa ex art. 135 c.p.) e la pena pecuniaria sostitutiva.

¹⁹ Cfr. R. DE VITO, cit., 9.

di specifiche informazioni che possono ben essere acquisite in seno al nuovo meccanismo applicativo di cui all'art. 545bis cpp.

Circa i criteri in base ai quali il giudice decide di sostituire la pena detentiva, se ne apprezza la versatilità, che evita di sclerotizzarne il meccanismo. Tra questi primeggia quello dell'istanza risocializzante, nel senso che il giudice (della cognizione) deve applicare quella, tra la pena detentiva e quella sostitutiva, che sia in grado di realizzarla più compiutamente. Certamente il giudice non dovrà trascurare le conseguenze in termini di pericolosità sociale della propria decisione, cioè quale è il rischio della commissione di futuri reati insito nella opzione della sostituzione. Tuttavia nella scelta del legislatore mi pare prevalga l'esigenza di fondare un giudizio prognostico calibrato sulla persona del condannato piuttosto che sul reato e, nella scelta della concreta pena sostitutiva, in ogni modo deve prevalere quella che comporti "il minor sacrificio della libertà personale" in chiave rieducativa. Non a caso la più attenta letteratura a proposito del nuovo e delicato compito attribuito al giudice, rileva che esso "presuppone un cambio di mentalità nella Magistratura di cognizione che, in questa fase del giudizio – quella afferente alla possibilità di sostituzione e alla scelta della sanzione sostitutiva più idonea allo scopo rieducativo – dovrebbe orientarsi guardando all'uomo più che al fatto e apprendere a lavorare in stretto rapporto con gli uffici dell'esecuzione penale esterna, più ancora di quanto non stia facendo con riferimento alla sospensione del procedimento con messa alla prova"²⁰. Dunque, il giudice di cognizione dovrà acquisire un tipo di mentalità che è tipicamente quella della Magistratura di Sorveglianza, incline a cogliere il potenziale cammino di evoluzione personale dell'uomo che ha di fronte.

Un requisito essenziale per l'operare del nuovo meccanismo sostitutivo che va particolarmente rimarcato è quello del *consenso del condan-*

²⁰ Così A. MENGHINI, *Carcere* cit., 496, anche alla luce della possibilità, secondo quanto prevede l'art. 545 bis c.p.p., che il giudice, ove non sia possibile decidere immediatamente, sospenda il processo e fissi un'apposita udienza, di cui deve essere dato avviso non solo alle parti ma anche all'Uepe. Ciò perché, come vedremo meglio più avanti, le decisioni sono due: l'an della sostituzione e la scelta della pena sostitutiva più idonea alla rieducazione del condannato. A questo scopo il giudice può acquisire dall'Uepe e dalla polizia giudiziaria tutte le informazioni che ritenga necessarie «in relazione alle condizioni di vita personale, familiare, sociale, economica e patrimoniale dell'imputato». Il giudice può anche richiedere all'Uepe la predisposizione del programma con riferimento alle pene sostitutive privative della libertà e al lavoro di pubblica utilità e, in quest'ultimo caso, anche la relativa disponibilità dell'ente.

nato: si può avere sostituzione solo se l'imputato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale (trattasi di un atto personalissimo), a ciò acconsenta (sebbene l'art. 545bis circoscriva la necessità del consenso a tutte le pene sostitutive tranne che per la pena pecuniaria).

Trattasi di un requisito essenziale per tutta una serie di ragioni: perché una eventuale condanna alla pena sostitutiva impedisce al condannato di accedere alle misure alternative alla detenzione (e tra queste il ben più mite affidamento in prova al servizio sociale) e perché, nel caso di sostituzione con il LPU, la sentenza di condanna non sarebbe appellabile. Oltretutto, in quest'ultimo caso, l'assenza di consenso comporterebbe la violazione dell'art. 4 CEDU che vieta l'imposizione del lavoro forzato quale sanzione penale²¹.

La necessità di una adesione del condannato alla sostituzione, tuttavia, può indebolire fortemente la presa del meccanismo in termini pratici. Già, perché è facile immaginare che il condannato, se potrebbe essere indotto a prestare il consenso per il LPU (per la pena pecuniaria esso non è richiesto, come si è visto), più difficilmente sarà invogliato a fare lo stesso per la semidetenzione e la detenzione domiciliare, ben più afflittive rispetto alla mite prospettiva di vedersi, per di più dopo un lungo lasso di tempo di libertà piena (grazie al meccanismo della sospensione ex art. 656, 5 cpp), accolta l'istanza di affidamento dal Tribunale di Sorveglianza, anche alla luce della previsione che inibisce la richiesta dell'affidamento prima di avere eseguito almeno metà della pena²².

²¹ D'altra parte, il consenso svolge anche una funzione teleologica dalla quale non pare potersi prescindere: esso, in tal senso, assume un valore “positivo”, perché testimonia l'adesione dell'imputato al progetto rieducativo che è insito nella sostituzione: mi sia consentito rinviare per una analisi più dettagliata della questione a G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 685 ss.; A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in <https://www.lalegislazionepenale.eu>, 2022, 702 ss.

²² Di questa condivisibile opinione è, A. MENGHINI, *Carcere*, cit., 493-494. La autrice rileva «uno spazio operativo potrebbe residuare per la detenzione domiciliare e la semilibertà nei confronti di chi, già condannato più volte, potrebbe legittimamente prevedere un diniego da parte del Tribunale di Sorveglianza e per gli imputati per i reati contro la Pubblica amministrazione previsti all'art. 4 bis o.p. nel caso in cui sia stata riconosciuta l'attenuante di cui all'art. 323 co. 2 bis c.p.». L'autrice considera poi un altro rivolto della questione: quello di quale condizionamento potrebbe subire il Tribunale di sorveglianza di fronte alla mancata sostituzione pur in presenza del consenso del condannato. Considera questo un «compromesso imposto da quella che, nei rapporti tra pene sostitutive e misure alternative, rappresenta comunque una disarmonia del sistema», E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa*, cit., 12.

Da una analisi meramente introduttiva della nuova disciplina emerge un ulteriore elemento di novità degno di essere subito segnalato. L'introduzione del modello bifasico disegnato per la fase applicativa che adotta un modello processuale ispirato al *sentencing* anglo-americano²³: ciò avverrà quando il giudice non sarà in grado immediatamente di decidere la sostituzione, non disponendo degli elementi necessari per la decisione.

Da ultimo merita un plauso l'intelligente disciplina della revoca della pena sostitutiva non centrata su rigidi automatismi ma sulla discrezionalità del giudice²⁴.

In questa direzione il legislatore conferma l'orientamento per cui la revoca debba esse circoscritta ai casi più gravi e in ogni caso solo se la condotta tenuta appaia incompatibile con la prosecuzione della pena sostitutiva²⁵. Questa soluzione, che solo apparentemente potrebbe essere scambiata per eccessiva benevolenza verso il condannato, dovrebbe scongiurare il pericolo che le pene sostitutive possano addirittura divenire un volano capace di aumentare i tassi di incarcerazione invece di ridurli²⁶.

²³ Sul punto E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa*, cit., 18. L'A. ci ricorda al riguardo che ciò corrisponde ad un auspicio da tempo formulato dalla migliore dottrina [G. CONSO, *Prime considerazioni sulla possibilità di dividere il processo penale in due fasi*, in *Riv. it. dir. proc. pen.*, 1968, p. 706 ss.]. Si osserva come peraltro tale modello fosse stato già indicato dal Progetto Grosso [Progetto preliminare di riforma del Codice penale, parte generale, Articolato approvato dalla Commissione il 26 maggio 2001, Disposizioni di attuazione e coordinamento, art. 13 co. 1: «La pronuncia sulla sanzione può essere non contestuale alla pronuncia sulla responsabilità dell'imputato, quando il giudice ritenga necessario, per le valutazioni relative alle sanzioni, acquisire ulteriori elementi di prova, o verificare il consenso dell'imputato su determinate misure. In tal caso il giudice, dopo avere letto il dispositivo contenente l'affermazione di responsabilità, rinvia in tutto o in parte la pronuncia sulla sanzione ad una udienza successiva, con ordinanza nella quale sono indicati i temi da trattare»]; oltre ad essere quello prescelto nell'ambito della competenza penale del giudice di pace [vedasi art. 33, co. 3 e co. 4, d.lgs. 28 agosto 2000, n. 274].

²⁴ Trattasi di un passaggio molto delicato; si pensi che negli Stati Uniti d'America, considerato il modello di *mass-incarceration* [il tasso di carcerazione è infatti il più alto del mondo, collocandosi tuttora nettamente al di sopra di quota 600 per 100.000 abitanti, cfr. E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa*, cit., 25] su 10 condannati solo 3 sono in carcere; 7 sono "*supervised in the community*".

²⁵ Relazione illustrativa al d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, pubblicata in *Gazzetta Ufficiale*, Serie Generale n. 245 del 19 ottobre 2022 - Suppl. Straordinario n. 5, 238.

²⁶ Come insegna l'esperienza americana, infatti, «dove l'uso massiccio del *probation*, lungi dal rappresentare una soluzione al sovraffollamento carcerario, ne

SEZIONE 2

di Francesca Consorte

2. La riforma delle pene sostitutive, tra rieducazione e (un po') di efficienza

Tra le molteplici *anime* che convivono nella riforma Cartabia²⁷, il capitolo dedicato alle pene sostitutive²⁸ rappresenta certamente quella più

rappresenta una delle principali cause» poiché «circa un quarto della popolazione carceraria di quel Paese è costituito da persone che hanno fatto ingresso in carcere a seguito» di una revoca dello stesso «e la percentuale sale al quarantacinque per cento se si considerano anche le revocche del parole», così E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa*, cit., 25.

²⁷ Come noto, la “Riforma Cartabia” (e nello specifico la L. 27 settembre 2021, n. 134, “*Delega al Governo per l’efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*” ed il D.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150, “*Attuazione della legge 27 settembre 2021, n. 134, recante delega al Governo per l’efficienza del processo penale, nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*”) può considerarsi foriera di quella che è stata definita (utilizzando le parole dell’allora Ministra della Giustizia Marta Cartabia nell’ambito della sua *Lectio Magistralis* “*Il nuovo volto della giustizia: una riforma possibile*”, Primo appuntamento del ciclo di “*Lectiones Magistrales*”, Scuola di Alta Formazione Politica “*La democrazia in Europa dopo la pandemia: nuovi scenari*”, Istituto Luigi Sturzo, 15 febbraio 2022) una “svolta” del “processo e del sistema sanzionatorio penale”; svolta che si sviluppa all’insegna di una serie di obiettivi “complessi” il cui punto di fuga, esplicitato sin dall’intitolazione, è rappresentato dal raggiungimento dell’efficienza del processo. Efficienza che la riforma persegue lungo varie traiettorie: dalla responsabilizzazione di tutti i soggetti coinvolti nel procedimento, inclusi i magistrati, al rafforzamento delle garanzie dell’accusato e della vittima; dalla razionalizzazione della Giustizia sotto diversi profili, anche organizzativi, all’accelerazione dei tempi del processo e alla deflazione. Sulle linee di fondo della Riforma si veda G.L. GATTA, *Riforma della giustizia penale: contesto, obiettivi e linee di fondo della ‘legge Cartabia’*, www.sistemapenale.it, 15 ottobre 2021. Tra i primi commenti, cfr. R. BARTOLI, *Verso la riforma Cartabia: senza rivoluzioni, con qualche compromesso, ma con visione e respiro*, in *Dir. pen. proc.*, 2021, 27, 1167 ss. Sempre sulla Riforma in generale, si vedano F. PETRELLI, V. MANES, O. MAZZA, G. SPANGHER, V. MAIELLO, *La Riforma Cartabia. Tra mediazione politica e scienza giuridica*, in *Dir. Difesa*, 2021, 3, 511 ss. Su pena e Riforma Cartabia, cfr. M. VENTUROLI, *Verso un nuovo paradigma di individualizzazione della pena? Osservazioni a margine del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 150*, in www.sistemapenale.it, 2 dicembre 2022.

²⁸ Per un inquadramento, si vedano V. MANES, relazione orale registrata, Convegno *Le pene sostitutive nella riforma Cartabia. Un nuovo paradigma penale?*, in www.radioradicale.it/scheda/697164/le-pene-sostitutive-nella-riforma-cartabia-un-

rivoluzionaria e forse meno “pubblicizzata”. Come vedremo, infatti, nell’avviare un vero e proprio percorso di “umanizzazione” della sanzione penale sin dalla sua “genesì”, il legislatore ha collocato al centro del sistema il “condannato-persona”, relegando in posizione subalterna²⁹, pur

nuovo-paradigma-penale, 4 maggio 2023; ID., intervista «Nella riforma più spazio a riti alternativi e sanzioni sostitutive», in <https://www.ilsole24ore.com>, 23 maggio 2021; E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive*, in www.sistemapenale.it, 30 agosto, 2022, 1 ss.; G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 685 ss.; A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in <https://www.la legislazione penale.eu>, 2022, 1; A. BERNARDI, *Note sparse sulla disciplina della pena pecuniaria e delle altre sanzioni sostitutive nella riforma Cartabia*, in <https://www.sistemapenale.it>, 18 maggio 2023; G.L. GATTA, *Alternative al carcere*, in <https://www.sistemapenale.it>, 21 marzo 2023; M. BORTOLATO, *Percorsi alternativi alla pena detentiva nel giudizio di sorveglianza. i “liberi sospesi” e gli effetti della riforma Cartabia*, in <https://www.sistemapenale.it>, 28 febbraio 2023.

²⁹ Le ragioni di efficienza, come si è rilevato nel testo, non sono completamente pretermesse ma, in questo specifico ambito della riforma, certamente considerate secondarie rispetto al progetto rieducativo a cui, come vedremo, il “sistema della sostituzione” attribuisce una centralità senza precedenti. Da quest’ultimo punto di vista è sufficiente considerare come, nel momento in cui il giudice del dibattimento non sia in grado di decidere sulla sostituzione contestualmente alla condanna, egli possa disporre un rinvio di massimo sessanta giorni, termine ordinatorio per quanti sottolineano come il coinvolgimento - obbligato (nel caso di semilibertà) o eventuale (nel caso di detenzione domiciliare) - dell’UEPE al fine di decidere sulla sostituzione potrebbe determinare, e in molti casi necessariamente determinerà, slittamenti e ritardi ben più consistenti. Slittamenti e ritardi che potrebbero intensificarsi qualora i giudici decidano di coinvolgere l’UEPE anche ove la legge non lo prevede (si veda in proposito il par. 7) e che sono direttamente connessi con la scarsità di risorse delle cancellerie che con l’EUPE dovranno interfacciarsi e con l’insufficienza di organico dello stesso UEPE. Su questi problemi pratici, cfr. ad esempio, G. M. PAVARIN, *La legge “Cartabia” tra pene sostitutive e sorveglianza. Il giudice di cognizione diventa finalmente (ma solo se vuole) giudice della pena, oltre che del fatto-reato*, in www.giustiziainsieme.it, 2 maggio 2023, 3. Del resto, si consideri che allo stesso UEPE la Riforma assegna compiti nuovi, come quello di occuparsi persino di individuare «soluzioni abitative anche comunitarie adeguate alla detenzione domiciliare»; ciò qualora il condannato non abbia la disponibilità di un domicilio idoneo» (art. 56, comma, l. 1. 24 novembre 10981, n. 689). Compito tanto prezioso quanto ingrato, che rischia di gravare gli uffici dell’esecuzione esterna di un carico di lavoro eccessivo che inevitabilmente si ripercuoterà sull’andamento del processo.

Come se tutto questo non bastasse, non è detto che l’anticipazione del progetto rieducativo alla fase della cognizione alleggerisca davvero il giudice dell’esecuzione, il quale è comunque chiamato a modificare le prescrizioni imposte dalle pene sostitutive qualora tra la sentenza che le applica e la sua esecuzione siano mutate le condizioni di vita del reo rilevanti. Su quest’ultimo profili si rinvia all’art. 64, l. 24 novembre 10981, n. 689. Non a caso non manca chi sottolinea come il successo delle pene so-

stitutive dipenderà anche dal tempo che intercorrerà tra la lettura del dispositivo che le applica e la trasmissione della sentenza al giudice della esecuzione, posto che più ampio sarà tale intervallo, più il giudice di sorveglianza sarà gravato dal compito di svolgere un approfondito lavoro istruttorio per verificare l'attualità o modificare le prescrizioni; così R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 17.

Del resto, vi sono protocolli operativi che coinvolgono espressamente il giudice dell'esecuzione nella sostituzione, stabilendo ad esempio che il giudice di cognizione decida sulla sostituzione stessa rinviando ad un eventuale programma specifico che il magistrato di sorveglianza potrà chiedere all'UEPE in fase esecutiva (ad es. si veda il Tribunale di Roma, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, Camera penale di Roma, Associazione Nazionale Forense – Sezione Roma, Università la Sapienza di Roma, Ufficio interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna Lazio, Abruzzo e Molise, Regione Lazio, Comune di Roma, ASL Roma, Garante regionale per i diritti delle persone detenute, Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria Lazio, Abruzzo e Molise, *Protocollo operativo per la messa alla prova, le pene sostitutive e i programmi di giustizia riparativa, di recupero per il reo e di assistenza alle vittime*, aprile-giugno 2023, 9). Resta poi competenza del giudice dell'esecuzione occuparsi della esecuzione di semilibertà e detenzione domiciliare sostitutive e pronunciarsi su quelle misure alternative alla detenzione applicabili nonostante la sostituzione; si tratta solo dell'affidamento in prova, nel caso di applicazione della semilibertà sostitutiva o della detenzione domiciliare sostitutiva, qualora «dopo l'espiazione di almeno metà della pena ..., il condannato abbia serbato un comportamento tale per cui l'affidamento in prova appaia più idoneo alla sua rieducazione e assicurati comunque la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati» (art. 67, l. 24 novembre 1981, n. 689; art. 47, comma 3 *ter*, l. 26 luglio 1975, n. 354). Ancora si tratta di tutte le misure alternative alla detenzione secondo la disciplina generale, qualora la sostituzione sia stata negata nella fase di merito. In senso critico, con riferimento alla possibilità di concedere l'affidamento in prova al soggetto ritenuto non meritevole di sostituzione, A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.la legislazione penale.eu, 20 gennaio 2022, 14; in generale, sui problemi derivanti dalla possibilità di concedere misure alternative nonostante il soggetto non sia stato ritenuto meritevole di sostituzione, cfr. O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.la legislazione penale.eu, 13 febbraio 2022, 15. In generale, osserva con rammarico come il processo di efficientamento della giustizia penale abbia pretermesso la magistratura di sorveglianza posto che «la nuova legge, oltre a non occuparsi dell'ingente mole di lavoro che schiaccia il settore della sorveglianza, appesantito come noto (oltre al resto) dalla presenza di quasi 100.000 condannati “liberi sospesi”, che restano anche per anni in attesa dell'udienza di sorveglianza, prevede che la gestione *in executivis* delle pene sostitutive gravi comunque (eccezion fatta per il lavoro di pubblica utilità) sui magistrati di sorveglianza», G. M. PAVARIN, *La legge “Cartabia” tra pene sostitutive e sorveglianza. Il giudice di cognizione diventa finalmente (ma solo se vuole) giudice della pena, oltre che del fatto-reato*, in www.giustiziainsieme.it, 2 maggio 2023, 1-2.

senza pretermetterle³⁰, quelle ragioni di economia processuale così nodali nel disegno complessivo della riforma³¹.

Da questo punto di vista, il sistema delle pene sostitutive non rappresenta un *unicum*. La medesima “filosofia” permea infatti il neo-introdotto microcosmo della “giustizia riparativa”. La prospettiva è, tuttavia, “quasi” inversa. Nell’ambito della giustizia riparativa, infatti, il legislatore, pur senza trascurare la persona del reo e la sua sorte processuale, elegge a protagonista di un “articolato percorso extragiudiziario”

A tutto questo si somma la difficoltà che le istituzioni penitenziarie incontreranno nel gestire i semiliberi e la congestione che un lavoro di pubblica utilità -che in teoria può esigere un ingente cumulo di ore di lavoro- determinerà nella ricerca di enti disponibili ad accogliere i condannati a tale pena sostitutiva. Sotto quest’ultimo profilo, commentando la sentenza del Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023, cfr. G. MENTASTI, *Prime applicazioni del lavoro di pubblica utilità sostitutivo: un’interessante sentenza del Tribunale di Pavia*, in www.sistemapenale.it, 26 giugno 2023.

³⁰ Così, D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”*: una grande occasione non priva di rischi, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 2

³¹ Come si diceva, anche in questo settore il legislatore non ha del tutto trascurato la questione dei tempi del processo e dell’eccessivo carico di lavoro gravante sul sistema giustizia. Non a caso, è ammessa la possibilità, per il giudice di cognizione, di decidere immediatamente, contestualmente alla condanna, sulla eventuale sostituzione e, sempre non a caso, l’intervento dell’UEPE non è imposto ma rappresenta una possibilità (art. 545 *bis* c.p.p., comma 2) salvo che per la semilibertà sostitutiva, per la cui applicazione è considerato obbligatorio (si veda in proposito l’art. 55, comma 3, l. 24 novembre 1981, n. 689). In aggiunta, è vero che è ammessa la possibilità di rinviare l’udienza per decidere sulla eventuale sostituzione, ma è altresì vero che tale rinvio dovrebbe non eccedere i sessanta giorni (v. art. 545 *bis*, comma 1, c.p.p.). In aggiunta, nel caso di lavoro di pubblica utilità sostitutivo, viene meno un grado di giudizio, posto che la sentenza che applica tale condanna non è appellabile (art. 593, comma 3, c.p.p.). Il giudice dell’esecuzione potrebbe inoltre essere alquanto alleggerito dal regime delle nuove pene sostitutive, posto che sulle stesse decide il giudice della cognizione e che la sostituzione (salvo il caso particolare dell’affidamento in prova) preclude l’applicazione di misure alternative alla detenzione (art. 67, l. 24 novembre 1981, n. 689). Da ultimo, non scordiamoci i vantaggi derivanti dallo scegliere la sostituzione nell’ambito di riti premiali, vantaggi che dovrebbero incentivare l’opzione per questi ultimi (nello specifico si tratta del procedimento per decreto penale di condanna o di sentenza di applicazione della pena ai sensi dell’articolo 444 c.p.p.; v. art. 56 *bis*, comma 5, l. 24 novembre 1981, n. 689) e non dimentichiamo altresì come il sistema della sostituzione sia funzionale a snellire la popolazione carceraria e la relativa gestione. Su questi due ultimi profili, si veda O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 febbraio 2022, 1 ss.

la inedita figura della vittima³². Nel caso delle pene sostitutive, invece, l’“attenzione” del “sistema giustizia penale” converge sul “reo”, senza dimenticare³³ la persona offesa³⁴, i suoi diritti e l’esigenza di tutelarla³⁵.

Più nel dettaglio, l’elemento che ha rivoluzionato le pene sostitutive e con esse, probabilmente, il “sistema tutto”, è la centralità che in fase di applicazione della pena per la prima volta viene ad assumere la rieducazione del reo³⁶; una rieducazione che acquisisce una dignità pari alle esigenze di prevenzione speciale negativa³⁷, tanto da piegare queste

³² Si rinvia per riferimenti ed approfondimenti ai saggi pubblicati nel presente volume sul tema.

³³ Ritene che sotto alcuni profili la nuova disciplina sia eccessivamente sbilanciata a favore del condannato, con il rischio di compromettere le aspettative di giustizia della persona offesa e della collettività, A. BERNARDI, *Note sparse sulla disciplina della pena pecuniaria e delle altre sanzioni sostitutive nella riforma Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 18 maggio 2023, 11 ss.

³⁴ La relazione in merito agli esiti del programma di giustizia riparativa può del resto impattare sulla decisione del giudice della sostituzione, potendo rientrare tra le condotte tenute *ex post* di cui all’art. 133 c.p. oltre che rilevare come attenuante, ai fini del calcolo della pena inflitta, *ex art.* 62, comma 6, c.p.; si veda in proposito, G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura “definitiva” della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 4.

³⁵ La pena sostitutiva può infatti essere concessa se le prescrizioni con la stessa imposte al condannato sono in grado di azzerare il rischio di recidiva in concreto e se non si ravvisano fondati motivi che portino a pensare che le stesse non verranno onorate dal condannato stesso (art 58, primo comma, l. 24 novembre 1981, n. 689). Per quanto concerne la tutela della persona offesa, si veda l’art. 56 *ter*, l. 24 novembre 1981, n. 689, che prevede che la semilibertà, la detenzione domiciliare e il lavoro di pubblica utilità comportano, in ogni caso, alcune prescrizioni, tra cui il divieto di avvicinamento ai luoghi frequentati dalla persona offesa. Con specifico riferimento alla detenzione domiciliare sostitutiva, poi, l’art. 56, l. 24 novembre 1981, n. 689, stabilisce che «Il luogo di esecuzione della pena deve assicurare le esigenze di tutela della persona offesa dal reato ...» e che «Il giudice, se lo ritiene necessario per prevenire il pericolo di commissione di altri reati o per tutelare la persona offesa, può prescrivere procedure di controllo mediante mezzi elettronici o altri strumenti tecnici, conformi alle caratteristiche funzionali e operative degli apparati di cui le Forze di polizia abbiano l’effettiva disponibilità. La temporanea indisponibilità di tali mezzi non può ritardare l’inizio della esecuzione della detenzione domiciliare...».

³⁶ Sotto questo profilo, A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022, 13.

³⁷ Si considerino i criteri che stando alla previsione legislativa debbono guidare la discrezionalità del giudice, tipizzati dall’art. 58, l. 24 novembre 1981, n. 689: «Il giudice, nei limiti fissati dalla legge e tenuto conto dei criteri indicati nell’[articolo 133 del codice penale](#), se non ordina la sospensione condizionale della pena, può applicare

ultime alla sua logica. Sullo sfondo, matrice comune, la necessità, fortemente avvertita, di evitare quella desocializzazione inevitabilmente connessa all'entrata in carcere; ciò, salvo quando quest'ultimo non sia davvero indispensabile³⁸.

Ora, perseguire quest'ambizioso obiettivo ha richiesto al legislatore un intervento coraggioso³⁹ e articolato, che di fatto ha “mutato pelle” al vecchio sistema delle sanzioni sostitutive; non a caso, quest'ultimo ne è uscito stravolto, tanto da acquisire un ruolo di primo piano nell'ambito del processo e del diritto penale che fino ad oggi gli era estraneo.

Dimostrazione lampante di quanto appena affermato è la promozione delle “sanzioni” sostitutive a vere e proprie “pene” che, ancorché subalterne rispetto a quella detentiva, hanno guadagnato una dignità tale da meritare collocazione tra i primi articoli del codice penale⁴⁰.

Ma andiamo per gradi.

3. Dalle vecchie “sanzioni” sostitutive alle “nuove” pene sostitutive

Come si diceva, le pene sostitutive rappresentano una vera e propria rivoluzione all'insegna dell'umanizzazione della sanzione penale che concerne fatti futuri ma anche, entro certi limiti, fatti pregressi alla riforma⁴¹. Ciò considerato, una prima esigenza avvertita dal legislatore

le pene sostitutive della pena detentiva quando risultano più idonee alla rieducazione del condannato e quando, anche attraverso opportune prescrizioni, assicurano la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati...Tra le pene sostitutive il giudice sceglie quella più idonea alla rieducazione e al reinserimento sociale del condannato con il minor sacrificio della libertà personale, indicando i motivi che giustificano l'applicazione della pena sostitutiva e la scelta del tipo».

³⁸ Si vedano le riflessioni di A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022, 2.

³⁹ A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022, 5 ss.

⁴⁰ Si veda l'art. 20 *bis* c.p. rubricato «Pene sostitutive delle pene detentive brevi».

⁴¹ Avendo natura sostanziale, a far data dal 30.12.2022 (v. d.lgs. n. 150/2022, art. 99 *bis*; Cass., 5 maggio 2023, n. 33788) la disciplina delle pene sostitutive si applica, in quanto più favorevole, anche ai fatti pregressi ex art. 2 c.p., ciò salvo lo sbarramento integrato dal giudicato. Per tutti, cfr. R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 20; A. DIDI, *Le disposizioni in materia di pene sostitutive delle pene detentive brevi*, in www.processopenaleegiustizia.it, 2023, 1 ss.

Per il regime transitorio dettato dal legislatore nel caso di pendenza di giudizio di legittimità al tempo di entrata in vigore della riforma, si veda l'art. 95, d.lgs. del

è stata quella di intervenire sulle singole sanzioni sostitutive, al fine di rinnovare l'offerta rispetto a quella previgente, dimostratasi così poco appetibile⁴². Da questo punto di vista, la riforma ha operato su tre fronti: ha modernizzato le singole misure, le ha rivitalizzate e, da ultimo, le ha rese più allettanti⁴³.

Per quanto riguarda la modernizzazione, per prima cosa sono state espunte dalla rosa delle misure applicabili quelle desuete, ossia la semidetenzione e la libertà controllata. Al loro posto, troviamo oggi semilibertà, detenzione domiciliare e lavoro di pubblica utilità, che, dunque, insieme alla già prevista pena pecuniaria, costituiscono la famiglia delle

10 ottobre 2022, n. 150, che prevede che il condannato debba fare istanza al giudice dell'esecuzione ai sensi dell'art. 666 c.p.p., entro trenta giorni dall'irrevocabilità (si v. ad es. Cass., 28 giugno 2023, n. 37022). Sempre l'art. 95 appena citato disciplina, infine, il regime da applicare nel caso in cui, al momento di entrata in vigore della riforma, siano in corso le sanzioni sostitutive della semidetenzione e libertà controllata; secondo il regime transitorio, «i condannati alla semidetenzione possono chiedere al magistrato di sorveglianza la conversione nella semilibertà sostitutiva». Sulla possibilità di chiedere la "sostituzione" in appello, si v. Cass., 27 settembre 2023, n. 41313; Cass., 10 maggio 2023, n. 33027). In relazione alla vecchia sanzione sostitutiva della libertà controllata, si veda Cass., 2 febbraio 2023, n. 17037, secondo cui «Va in premessa ricordato che la richiesta di conversione della pena detentiva ai sensi L. n. 689 del 1981, artt. 53 e ss., nella corrispondente pena sostitutiva può essere avanzata per la prima volta anche in appello (Sez. 1, n. 15293 del 08/04/2021, Vrbancovic, Rv. 281064; Sez. 5, n. 53750 del 21/09/2018, B., Rv. 274165), come risulta accaduto nel caso di specie, e che il giudice di appello, investito della richiesta, è tenuto a fornire congrua ed adeguata motivazione dell'esercizio del potere discrezionale di sostituire le pene detentive brevi (Sez. 4, n. 46432 del 21/09/2018, A., Rv. 273932; Sez. 3, n. 37814 del 06/06/2013, Zicaro, Rv. 256979; Sez. U, n. 24476 del 22/04/2010, Gagliardi, Rv. 247274 - 01). Di tale valutazione non vi è traccia nella sentenza impugnata. ... In definitiva, la sentenza impugnata deve essere annullata con rinvio ad altra Sezione della Corte di appello di Messina ai soli fini della valutazione dell'istanza di conversione della pena detentiva nella libertà controllata».

⁴² Sulle ragioni del fallimento del vecchio sistema delle sanzioni sostitutive, cfr. O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 febbraio 2022, 2 ss..

⁴³ Sulle innovazioni apportate dalla riforma al sistema delle sanzioni sostitutive, per un inquadramento, si vedano E. DOLCINI, *Dalla riforma Cartabia nuova linfa per le pene sostitutive*, in www.sistemapenale.it, 30 agosto, 2022, 1 ss.; O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 febbraio 2022, 2 ss.; D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 2 ss.

nuove pene sostitutive⁴⁴; pene sostitutive che sono applicabili sulla base di una logica a scalare, modulata per cerchi concentrici⁴⁵ ed ancorata al *quantum* di pena detentiva concretamente inflitta al condannato, che in ogni caso non può superare i quattro anni.

Per quanto concerne la rivitalizzazione, non solo, come appena emerso, si è ampliato -e di molto- il tetto di pena sostituibile, che in passato non poteva superare i due anni, ma si è intervenuti anche per emancipare le pene sostitutive dalla sospensione condizionale. Ciò, da un lato, rendendo i due istituti incompatibili⁴⁶ e, dall'altro lato, differenziandone in parte l'ambito di applicazione⁴⁷.

⁴⁴ Le singole pene sostitutive sono disciplinate dagli artt. 55, 56, 56 *bis*, 56 *quater*, l. 24 novembre 1981, n. 689. Sulla incongruenza derivante dalla omessa previsione dell'affidamento in prova quale pena sostitutiva, cfr. O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 febbraio 2022, 10; D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 11.

⁴⁵ Si tratta in altri termini di un sistema a «piramide» secondo A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022, 7. Infatti: la semilibertà sostitutiva e la detenzione domiciliare sostitutiva non possono essere applicate nel caso di condanna a pene superiori ai 4 anni; se la pena non supera i tre, con le prime due concorre il lavoro di pubblica utilità; se la pena non supera un anno, alle prime tre si affianca anche la pena pecuniaria. Si vedano i già citati artt. 55, 56, 56 *bis*, 56 *quater*, l. 24 novembre 1981, n. 689, e l'art. 53 della medesima legge. In altri termini, nel rispetto del rispettivo *range*, si sovrappongono quanto a spazio applicativo. Si veda anche O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 febbraio 2022, 10.

⁴⁶ Art. 61 *bis*, l. l. 24 novembre 1981, n. 689. Sul concreto rischio che continui a prevalere la sospensione condizionale della pena, cfr. D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 11. L'autore infatti teme che essa sarà sempre preferita entro i due anni e che, ove negata, implicherà in automatico il diniego della sostituzione salvo non si valorizzino le prescrizioni, delineandone un contenuto così stringente da elidere davvero in concreto il rischio recidiva.

Secondo una diversa prospettiva, evidenzia invece come sia diversa la valutazione prognostica sottesa all'applicazione della sospensione condizionale rispetto a quella sottesa alla sostituzione, G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura "definitiva" della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 4.

⁴⁷ Si fa riferimento alle pene comprese tra i due e quattro anni in concreto, per le quali è ammessa in astratto la sostituzione ma non è applicabile la sospensione condizionale.

Da ultimo, sotto il profilo della loro capacità attrattiva, il legislatore è intervenuto su tre fronti. Innanzitutto, per semilibertà e detenzione domiciliare, il rapporto restrizione/libertà è stato calibrato a tutto vantaggio della seconda, stabilendo un orario minimo⁴⁸ da passare in istituto o in domicilio con possibilità -per il giudice- di destinare la restante parte della giornata al progetto rieducativo in libertà. Per quanto concerne poi il lavoro di pubblica utilità, misura già di per sé apprezzata⁴⁹ ed apprezzabile, in quanto non restrittiva, essa è stata generalizzata⁵⁰ e associata a specifici incentivi⁵¹.

Tant'è che, se applicata nell'ambito di dati riti speciali, è prevista la caducazione della confisca non obbligatoria, a fronte di condotte riparatorie e risarcitorie⁵², e tant'è che, nel caso di buon esito del percorso lavorativo, vi è l'estinzione di quasi tutti gli effetti penali della condanna⁵³. Infine, venendo alla pena pecuniaria, è stata resa più appetibile e vitale⁵⁴ grazie all'introduzione di un sistema di computo del valore della quota giornaliera che non solo deve tenere conto delle complessive

⁴⁸ La semilibertà sostitutiva comporta l'obbligo di trascorrere almeno otto ore al giorno in un istituto di pena; la detenzione domiciliare sostitutiva comporta l'obbligo di rimanere nel luogo stabilito dal giudice per non meno di dodici ore al giorno (artt. 55 e 56 l. l. 24 novembre 1981, n. 689).

⁴⁹ Il lavoro di pubblica utilità è misura che è già stata sperimentata pur se a livello settoriale, nei seguenti ambiti: guida sotto l'influenza dell'alcool (art. 186, comma 9 *bis*, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285); guida in stato di alterazione per uso di stupefacenti (art. 187, comma 8 *bis*, d.lgs. 30 aprile 1992, n. 285).

⁵⁰ V. nota n. 49.

⁵¹ R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 8.

⁵² Art. 56 *bis*, l. 24 novembre 1981, n. 689: «In caso di decreto penale di condanna o di sentenza di applicazione della pena ai sensi dell'articolo 444 del codice di procedura penale, il positivo svolgimento del lavoro di pubblica utilità, se accompagnato dal risarcimento del danno o dalla eliminazione delle conseguenze dannose del reato, ove possibili, comporta la revoca della confisca eventualmente disposta, salvi i casi di confisca obbligatoria, anche per equivalente, del prezzo, del profitto o del prodotto del reato ovvero delle cose la cui fabbricazione, uso e porto, detenzione o alienazione costituiscano reato».

⁵³ Art. 63, ultimo comma, l. 24 novembre 1981, n. 689: «Al termine del lavoro di pubblica utilità, l'ufficio di esecuzione penale esterna riferisce al giudice che, fuori dai casi previsti dall'articolo 66, dichiara eseguita la pena ed estinto ogni altro effetto penale, ad eccezione delle pene accessorie perpetue, e dispone la revoca della confisca nei casi di cui all'articolo 56-*bis*, quinto comma».

⁵⁴ R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 8 ss.

condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell'imputato e del suo nucleo familiare, ma che addirittura può "scendere" fino a cinque euro nel minimo⁵⁵, così da non estromettere i meno abbienti.

4. La vera rivoluzione: una nuova penalità all'insegna della umanizzazione della sanzione penale

Bene, come si diceva, le modifiche sopra descritte concernenti le singole pene sostitutive rappresentano solo un tassello dell'ampio progetto di riforma della "sostituzione", il cui cuore pulsante, come già accennato, è costituito dalla assoluta centralità, già in fase di applicazione della sanzione penale, del progetto rieducativo del reo-persona⁵⁶. La sopradescritta volontà di preservare l'inserimento sociale e ampi spazi di libertà a vantaggio di soggetti condannati per reati che, in alcuni casi, possono essere in astratto⁵⁷ anche gravi⁵⁸, affonda infatti le radici in una scelta a monte. Cardine di tutto il sistema è in particolare la decisione di assegnare al giudice della cognizione (una volta stabilita la responsabilità dell'accusato)

⁵⁵ Art. 56 *quater*: «Per determinare l'ammontare della pena pecuniaria sostitutiva il giudice individua il valore giornaliero al quale può essere assoggettato l'imputato e lo moltiplica per i giorni di pena detentiva. Il valore giornaliero non può essere inferiore a 5 euro e superiore a 2.500 euro e corrisponde alla quota di reddito giornaliero che può essere impiegata per il pagamento della pena pecuniaria, tenendo conto delle complessive condizioni economiche, patrimoniali e di vita dell'imputato e del suo nucleo familiare. Alla sostituzione della pena detentiva con la pena pecuniaria si applica l'articolo 133-ter del codice penale».

⁵⁶ Si fanno strada con la riforma «innovative tecniche punitive capaci di realizzare di più e meglio l'ideale rieducativo», così G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 691.

⁵⁷ Una pena detentiva che in concreto ammonta a quattro anni può essere una pena che in astratto parte da cornici edittali alte, anche perché ai fini del calcolo del tetto dei quattro anni si considera la pena frutto dell'applicazione anche delle circostanze attenuanti e delle diminuzioni legate al rito processuale (unica eccezione, l'aumento ex art. 81 c.p., che va computato ai fini della sostituzione). Su questo profilo, A. CAVALIERE, *Considerazioni 'a prima lettura' su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in *www.penaledp.it*, 2 novembre 2021; O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in *www.la-legislazionepenale.eu*, 13 febbraio 2022, 23.

⁵⁸ Parla di reati di «media gravità», evidenziando come l'applicabilità della sostituzione a reati puniti fino a quattro anni denoti un mutamento del concetto di pena breve, A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in *www.la-legislazionepenale.eu*, 20 gennaio 2022, 7.

il potere di andare oltre il fatto e di valutare la persona sottoposta al suo giudizio, per come è in carne ed ossa. Ciò al fine di indirizzarla il prima possibile, se idonea, verso un efficace percorso di recupero, prestabilito e monitorato, in grado di ricondurre il soggetto a legalità⁵⁹.

Si fa strada in altri termini un nuovo modo di concepire la punizione per il fatto commesso che, in linea con le indicazioni costituzionali, scardina, seppur "non inevitabilmente" e seppur solo "in concreto", il primato della pena detentiva⁶⁰.

Due coordinate possono ravvisarsi nelle nuove modalità punitive inaugurate dalla riforma Cartabia⁶¹. Innanzitutto, vi è l'anticipazione della "costruzione" del progetto rieducativo al momento della condanna, da parte del giudice della condanna. Tanto che, con la sostituzione, non pare azzardato affermare che la pena viene a "traboccare di sostan-

⁵⁹ Art. 545 *bis* c.p.p.: «1. Quando è stata applicata una pena detentiva non superiore a quattro anni e non è stata ordinata la sospensione condizionale, subito dopo la lettura del dispositivo, il giudice, se ricorrono le condizioni per sostituire la pena detentiva con una delle pene sostitutive di cui all'articolo 53 della legge 24 novembre 1981, n. 689, ne dà avviso alle parti. Se l'imputato, personalmente o a mezzo di procuratore speciale, acconsente alla sostituzione della pena detentiva con una pena diversa dalla pena pecuniaria, ovvero se può aver luogo la sostituzione con detta pena, il giudice, sentito il pubblico ministero, quando non è possibile decidere immediatamente, fissa una apposita udienza non oltre sessanta giorni, dandone contestuale avviso alle parti e all'ufficio di esecuzione penale esterna competente; in tal caso il processo è sospeso3. Acquisiti gli atti, i documenti e le informazioni di cui ai commi precedenti, all'udienza fissata, sentite le parti presenti, il giudice, se sostituisce la pena detentiva, integra il dispositivo indicando la pena sostitutiva con gli obblighi e le prescrizioni corrispondenti; si applicano gli articoli 57 e 61 della legge 24 novembre 1981, n. 689. In caso contrario, il giudice conferma il dispositivo. Del dispositivo integrato o confermato è data lettura in udienza ai sensi e per gli effetti dell'articolo 545. 4. Quando il processo è sospeso ai sensi del comma 1, la lettura della motivazione redatta a norma dell'articolo 544, comma 1, segue quella del dispositivo integrato o confermato e può essere sostituita con un'esposizione riassuntiva. Fuori dai casi di cui all'articolo 544, comma 1, i termini per il deposito della motivazione decorrono, ad ogni effetto di legge, dalla lettura del dispositivo, confermato o integrato, di cui al comma 3».

⁶⁰ Si veda il paragrafo conclusivo sul punto.

⁶¹ Le coordinate descritte sopra nel testo si evincono da quanto previsto dall'art. 58, l. 24 novembre 1981, n. 689, che nel regolamentare l'esercizio del potere discrezionale attribuito al giudice che decide sulla sostituzione recita che «Il giudice, nei limiti fissati dalla legge e tenuto conto dei criteri indicati nell'articolo 133 del codice penale, se non ordina la sospensione condizionale della pena, può applicare le pene sostitutive della pena detentiva quando risultano più idonee alla rieducazione del condannato e quando, anche attraverso opportune prescrizioni, assicurano la prevenzione del pericolo di commissione di altri reati.... ».

za”, assumendo una natura “individualizzata⁶² a contenuto complesso”, che, come dimostrano anche sentenze recenti⁶³, per la prima volta si occupa “davvero” e in “concreto” del “futuro” del reo.

A ciò si somma (seconda coordinata delle nuove pene) la collocazione dell’esecuzione di queste ultime al di fuori dal carcere, in contesti di libertà più o meno ampia, più o meno controllata. Questo nonostante la pena comminata e applicata in una prima fase sia detentiva. Sotto quest’ultimo profilo, le motivazioni affondano certamente in quella che pare una presa d’atto dell’inadeguatezza delle nostre carceri a soddisfare il progetto rieducativo imposto da Costituzione⁶⁴. Ma le ragioni non finiscono qui. Con questo capitolo della riforma si è andati oltre. Prendendo atto dell’incapacità del nostro legislatore di frenare quella “nomorrea” penale che, associata alla lievitazione delle tariffe edittali, da tempo immemore affligge il nostro ordinamento⁶⁵, la riforma Cartabia ha formalmente consacrato e debitamente declinato, sotto il profilo penologico⁶⁶, principi essenziali, da sempre trascurati, quali quelli dell’*extrema ratio*⁶⁷, della

⁶² G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 701.

⁶³ Ci si riferisce alla recente pronuncia del Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), con nota di G. MENTASTI, *Prime applicazioni del lavoro di pubblica utilità sostitutivo: un’interessante sentenza del Tribunale di Pavia*, in www.sistemapenale.it, 26 giugno 2023. In questa sentenza, il decisore ha dimostrato una spiccata sensibilità per la prospettiva individualizzante sottesa alla riforma; tanto che ha avuto il coraggio di applicare la sostituzione in un delicato caso di maltrattamenti in famiglia sulla base di un programma specifico e complesso, finalizzato alla rieducazione e al reinserimento del reo ed elaborato grazie all’intervento dell’UEPE (che il giudice ha deciso di coinvolgere nonostante si trattasse di lavoro di pubblica utilità); in aggiunta, la scelta per la sostituzione è stata accompagnata dall’imposizione, estremamente personalizzate anch’essa, di prescrizioni volte ad evitare la ricaduta nel reato e la tutela della persona offesa.

⁶⁴ Sul tema, si rimanda a A. DELLA BELLA, *Il carcere oggi: tra diritti negati e promesse di rieducazione*, in <https://archivioldpc.dirittopenaleuomo.org>, 26 febbraio 2018. Sul problema specifico del sovraffollamento, cfr. F. PICOZZI, *Il sistema carcerario italiano di fronte alle “sfide” del CPT sul sovraffollamento*, in *Cass. pen.*, 2022, 12, 4175 ss.

⁶⁵ Sul tema, F. SGUBBI, *Il diritto penale totale. Punire senza legge, senza verità, senza colpa. Venti tesi*, Bologna, 2019; G. INSOLERA G., *Declino e caduta del diritto penale liberale*, Pisa, 2019.

⁶⁶ Si veda in generale sulla pena, COCCO G., *Appunti per una giustificazione liberale della pena*, in <https://www.sistemapenale.it>, 8 maggio 2020.

⁶⁷ G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 690; G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura “definitiva” della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 4.

sussidiarietà⁶⁸ e della proporzione⁶⁹. E lo ha fatto, certamente, grazie ad una disciplina minuta delle pene sostitutive⁷⁰ che - in relazione alla loro applicazione⁷¹, revoca e conversione⁷² - impone una vera e propria gerarchia a vantaggio della libertà, alla quale, salvo casi patologici, detenzione

⁶⁸ Ritene centrale nell’ambito della riforma l’obiettivo di riservare il carcere ai reati davvero più gravi, R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 1.

⁶⁹ Si veda D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”*: una grande occasione non priva di rischi, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 2. Sul tema in generale, cfr. V. MANES, *Scelte sanzionatorie e sindacato di legittimità*, in *Il Libro dell’anno del Diritto 2013*, Roma, 2013, 104.

⁷⁰ Emblematici da questo punto di vista sono sia i criteri di scelta tra le misure sostitutive in funzione del minor sacrificio possibile della libertà personale, con obbligo di motivazione rafforzata qualora vengano applicate semilibertà e detenzione domiciliare (v. art. 55, comma 2 e 3, l. 24 novembre 1981, n. 689) sia la disciplina della revoca. Quest’ultima (prevista nel caso di mancata esecuzione della pena sostitutiva, ovvero di violazione grave o reiterata degli obblighi e delle prescrizioni ad essa inerenti o di mancato rispetto degli obblighi di permanenza in domicilio o in istituto per più di dodici ore o di assenza dal lavoro o di commissione di un delitto non colposo durante l’esecuzione della pena sostitutiva) non comporta l’automatica applicazione della pena detentiva; si veda sul punto la disciplina di dettaglio di cui agli art. 66 e 72, l. 24 novembre 1981, n. 689. Per il regime a sé della pena pecuniaria, anch’esso improntato al principio di gradualità, tanto che il mancato pagamento implica revoca e conversione con altra pena sostitutiva, si veda l’art. 71, l. 24 novembre 1981, n. 689.

⁷¹ Per la disciplina minuta che esprime i principi di *extrema ratio*, della sussidiarietà e proporzione nel senso di garantire ove possibile la minor restrizione possibile della libertà del condannato, si veda, in relazione alla scelta in ordine all’applicazione della sostituzione e a quale pena sostitutiva applicare, l’art. 58, l. 24 novembre 1981, n. 689; in relazione alle condizioni ostative, l’art. 59, l. 24 novembre 1981, n. 689; in relazione alla revoca e conversione, l’art. 66, l. 24 novembre 1981, n. 689.

⁷² Parla di vero e proprio “regime temperato” che merita un “posto d’onore” nell’ambito della riforma posto che circonda la conversione in pene detentive di una serie di paletti e obblighi motivazionali, R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 19. Ritene invece eccessivamente mite il regime di cui all’art. 72, l. 24 novembre 1981, n. 689, nonostante in dati casi l’allontanamento dall’istituto penitenziario o dal domicilio o l’assenza dal luogo di lavoro siano puniti penalmente, A. BERNARDI, *Note sparse sulla disciplina della pena pecuniaria e delle altre sanzioni sostitutive nella riforma Cartabia*, in www.sistemapenale.it, 18 maggio 2023, 11. Di contro, ritiene invece eccessiva la sanzione “doppia” che può scattare nel caso di mancata esecuzione della pene sostitutive o inosservanza delle relative prescrizioni (ossia revoca e possibile riespansione della pena detentiva oltre che delitto di evasione o di violazione degli obblighi in materia di lavoro di pubblica utilità), D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”*: una grande occasione non priva di rischi, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 13-14.

e restrizione debbono cedere il passo. Ma soprattutto lo ha fatto consentendo a monte, al giudice della sostituzione, di “riproporzionare” la pena nell’ipotesi concreta, bypassando⁷³ la valutazione astratta espressa dal legislatore. Grazie alla sostituzione, il giudice, infatti, guidato dall’art. 133 c.p., può scardinare la detenzione comminata dal singolo reato ed inflitta in prima battuta⁷⁴ per il singolo reato⁷⁵. Ciò è vero, tuttavia, a patto che lo stesso giudice si assuma una precisa responsabilità in merito alle sorti del reo. La sostituzione della detenzione è, infatti, legittima innanzitutto -lo abbiamo visto- se ritenuta effettivamente funzionale ad un progetto di recupero del condannato, contrassegnato da *chances* di successo; in aggiunta, lo è se “corredabile” da prescrizioni tali da azzerare il rischio di “ricadute” nel reato di “quel reo”. La pena sostitutiva si occupa infatti anche del pericolo di recidiva, e lo fa ancora una volta in una chiave “personalizzata”⁷⁶, persino se ci si riferisce alle prescrizioni “comuni”, che sono comunque individualizzabili nei contenuti di dettaglio⁷⁷. Sotto quest’ultimo profilo risulta palese la ragione per la quale, ad inizio paragrafo, si è fatto riferimento ai principi di “*extrema ratio*, proporzionalità e sussidiarietà della pena”. Nel quadro delineato dalla Riforma, la deten-

⁷³ Si tratta di un progetto all’evidenza rivoluzionario che consente al giudice di rivalutare la proporzione tra la sanzione comminata e quella da infliggere fino al punto di consentirgli di sostituire la pena detentiva (prevista ed applicata in un primo tempo), con “altro”.

⁷⁴ Con il primo dispositivo di condanna il giudice, secondo l’art. 545 *bis* c.p.p., applica la pena detentiva per poi eventualmente sostituirla grazie ad un secondo dispositivo. Vi sono tuttavia schemi operativi che per semplificare, a date condizioni, menzionano la possibilità per il giudice di pronunciare un solo dispositivo che applica direttamente la pena sostitutiva. Si veda par. 9, nota 173.

⁷⁵ Rileva in senso critico come il sistema delle pene sostitutive finisca con il delegare al giudice la gestione del sistema sanzionatorio e della sua crisi, mentre dovrebbe essere il legislatore, in astratto, a stabilire come punire i reati minori, A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022, 16. Sul tema, in generale, già T. PADOVANI, *La pena carceraria*, Pisa, 2014, 142 ss.

⁷⁶ Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit., 13.

⁷⁷ Innanzitutto, sono previste prescrizioni comuni (per la semilibertà, la detenzione domiciliare e il lavoro di pubblica utilità da applicarsi in ogni caso; v. art. 55, l. 24 novembre 1981, n. 689) che tuttavia il giudice può riempire di contenuto in funzione della specifica situazione affrontata. Emblematica da questo punto di vista è la decisione del Tribunale di Pavia (Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit.) che ha ad esempio declinato il divieto di avvicinamento alla persona offesa in maniera puntuale al fine di garantire piena tutela alla vittima di maltrattamenti in famiglia. In aggiunta, il giudice è libero di adottare le prescrizioni specifiche che ritiene necessarie in un’ottica di prevenzione della recidiva.

zione è destinata a “saltare” qualora valutata “esorbitante”, oltre che “disfunzionale”, in relazione al caso concreto; ne prendono il posto, qualora dotate di capacità preventiva, prescrizioni “sartoriali” che, in quanto tali, dovrebbero essere “*non eccessive*” ma *effettive*⁷⁸. Sotto il profilo dell’effettività, non è un caso che la prognosi positiva sul loro rispetto da parte del reo sia determinante per la concessione della pena sostitutiva⁷⁹ e non è un caso nemmeno che la violazione delle stesse prescrizioni sia in grado di mettere in discussione la sostituzione in corso⁸⁰.

Il quadro delineato è in sostanza abbastanza nitido: la nuova disciplina declina il principio di *extrema ratio* del carcere *in concreto*, su scelta del giudice, finalizzandolo al progetto rieducativo e di conseguenza “personalizzando” anche la prevenzione speciale negativa in funzione di tale progetto rieducativo.

Ecco, dunque, che la rieducazione per la prima volta “la fa davvero da protagonista” portando ad inaugurare una nuova penalità. Non a caso, eccezion fatta per la pena pecuniaria, tutte le nuove sanzioni sostitutive si configurano quali vere e proprie pene programma⁸¹, fondate su percorsi incentrati sul “recupero” del reo e configurati in maniera tale da evitarne l’emarginazione sociale grazie alla salvaguardia delle sue esigenze di vita familiari, lavorative, di studio ecc.⁸². E questo pare⁸³ valere anche nel caso di lavoro di pubblica utilità sostitutivo, se riletto

⁷⁸ Quello che conta è che il rischio recidiva, pur sussistendo in astratto, venga azzerato grazie a prescrizioni specifiche che il giudice ritiene che il condannato verosimilmente rispetterà; sul punto R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 10 ss.

⁷⁹ Art. 58, primo comma, l. 24 novembre 1981, n. 689.

⁸⁰ Art. 58, primo comma, ultima parte, l. 24 novembre 1981, n. 689.

⁸¹ Art. 55, comma 3, art. 56, comma 2, art. 56 *bis*, commi 1 e 2, l. 24 novembre 1981, n. 689. Evidenza come sia *ab origine* necessario il programma dell’EUPE in via preventiva rispetto all’ordinanza di ammissione, R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 5.

⁸² Art. 55, comma 1, art. 56, comma 1, art. 56 *bis*, comma 2, l. 24 novembre 1981, n. 689. Sempre sulla necessità del programma questa volta per la detenzione domiciliare, R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 6.

⁸³ Ritiene che il lavoro di pubblica utilità non richieda un previo programma di trattamento, O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.la legislazione penale.eu, 13 febbraio 2022, 22.

-come recentemente ha deciso di fare il Tribunale di Pavia⁸⁴- alla luce dello spirito della riforma. Non stupisce, in questa logica, che le nuove pene sostitutive si configurino quali sanzioni “ad alta effettività”, ove il progetto rieducativo non consente “congelamenti” in fase processuale⁸⁵ o esecutiva⁸⁶ né tantomeno vie di fuga⁸⁷. Del resto, che al centro del nuovo sistema si collochi con prepotenza la rieducazione ed il reinserimento del reo, lo si evince chiaramente dalla disciplina di dettaglio. Pensiamo alla previsione che garantisce che il condannato conservi la patente⁸⁸ ovvero a quella che assicura che le pene sostitutive restrittive ed il lavoro di pubblica utilità siano scontati in luoghi tali da non determinare uno sradicamento del reo⁸⁹. O, ancora, pensiamo alla scelta del legislatore di non includere tra le condizioni ostative alla sostituzione la recidiva in sé⁹⁰, scelta che esprime l’abbandono della logica del diritto penale d’autore a tutto vantaggio dell’idea che l’individuo sia recuperabile e che dunque tale recupero debba rappresentare una priorità.

⁸⁴ Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit., che ha applicato il lavoro di pubblica utilità personalizzandone il contenuto proprio nell’ottica di rieducare e risocializzare il reo ed evitare la ricaduta nel reato commesso.

⁸⁵ Il legislatore stabilisce che il giudice applichi la sostituzione ove non ritenga di disporre la sospensione condizionale della pena (art. 58, comma 1, l. 24 novembre 1981, n. 689) e esclude che la stessa sospensione condizionale possa riguardare le pene sostitutive (art. 61 *bis*, l. 24 novembre 1981, n. 689).

⁸⁶ Artt. 660-661 c.p.p.; art. 61 *bis* ss., l. 24 novembre 1981, n. 689. Sull’immediata esecutività delle pene sostitutive si rinvia a R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in *www.questionegiustizia.it*, 20 febbraio 2023, 16 ss.

⁸⁷ Sull’inapplicabilità delle misure alternative alla detenzione nel caso in cui sia stata inflitta una sanzione sostitutiva, v. art. 67, l. 24 novembre 1981, n. 689.

⁸⁸ Art. 55, 56 e 56 *bis*, ultimo comma, l. 24 novembre 1981, n. 689.

⁸⁹ R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in *www.questionegiustizia.it*, 20 febbraio 2023, 5.

⁹⁰ A rilevare quali condizioni ostative, per la disciplina, sono oggi solo quelle condanne che esprimono il fallimento di una precedente sostituzione. L’art. 59 l. 24 novembre 1981, n. 689, infatti -nello stabilire le condizioni soggettive per la sostituzione della pena detentiva- dispone che «La pena detentiva non può essere sostituita: a) nei confronti di chi ha commesso il reato per cui si procede entro tre anni dalla revoca della semilibertà, della detenzione domiciliare o del lavoro di pubblica utilità ai sensi dell’articolo 66, ovvero nei confronti di chi ha commesso un delitto non colposo durante l’esecuzione delle medesime pene sostitutive; è fatta comunque salva la possibilità di applicare una pena sostitutiva di specie più grave di quella revocata; b) con la pena pecuniaria, nei confronti di chi, nei cinque anni precedenti, è stato condannato a pena pecuniaria, anche sostitutiva, e non l’ha pagata, salvi i casi di conversione per insolvibilità ai sensi degli articoli 71 e 103...».

Orbene, il processo di “umanizzazione” della pena a questo punto risulta in tutta la sua evidenza; un’evidenza manifesta se si considera che a partire dalla riforma Cartabia l’individuo e le sue prospettive di recupero condizionano addirittura “la formazione” della sentenza, soggetta oggi, per la prima volta, ad una stesura progressiva, per *steps*. Come noto, infatti, qualora il giudice ritenga di procedere con la sostituzione, al primo dispositivo di condanna a pena detentiva entro i quattro anni (pubblicato ma rimasto in sospenso⁹¹) succede di base⁹² un secondo dispositivo che modifica il primo ed applica la pena sostitutiva⁹³.

5. I precipitati della centralità del progetto rieducativo: tra punti di forza e profili problematici. Prime riflessioni sulla centralità del consenso

Solo luci? Sarebbe utopico: la riforma in esame è estremamente ambiziosa e come tutte le riforme ambiziose presenta dei nodi problematici da dipanare e “maccanismi” da rodare. Lo abbiamo detto: nel caso delle pene sostitutive, la libertà non consegue in automatico dalla considerazione del carcere quale soluzione estrema e residuale, da sostituire in concreto con altra pena più proporzionata; allo stesso tempo, la libertà non consegue in automatico dalla necessità di evitare gli effetti desocializzanti della “prigione”. Il messaggio è chiaro: il condannato, se “idoneo”, deve guadagnarsi attivamente la libertà totale o parziale garantita dalle pene sostitutive e lo deve fare intraprendendo un percorso rieducativo attivo che deve essere portato effettivamente a compimento.

Un dato di non poco momento, che porta con sé diverse ricadute su cui riflettere.

Innanzitutto, alla luce di quanto appena detto, ben si comprende la centralità che in sede processuale viene assegnata al consenso del condannato⁹⁴, consenso senza il quale, salvo che nel caso di pena pecuniaria, la sostituzione non può operare⁹⁵. La pena sostitutiva è infatti una pena

⁹¹ Art. 545 *bis*, comma 1, c.p.p.

⁹² “Di base” dato che alcune indicazioni operative di alcuni Uffici giudiziari prevedono, nel caso di consenso alla sostituzione precedente alla chiusura del dibattimento, la possibilità di emettere un unico dispositivo. Si veda par. 9.

⁹³ Si veda art. 545 *bis*, comma 3, c.p.p. più sotto riportato per intero.

⁹⁴ Sul requisito del consenso del condannato, cfr. G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 703 ss.

⁹⁵ Art. 545 *bis*, comma 1, c.p.p.

negoziata⁹⁶ in quanto è una pena “*agita*”⁹⁷, e non “*subita*”⁹⁸; l’adesione del condannato al progetto rieducativo è dunque imprescindibile⁹⁹. Da questo punto di vista, il nuovo microsistema delle pene sostitutive si colloca in un *trend* noto, espresso anche in altri ambiti della riforma¹⁰⁰; un *trend* che assegna rilevanza a condotte *post factum* nell’ambito della valutazione giudiziale¹⁰¹. Se tuttavia in quasi¹⁰² tutti gli altri casi riconducibili a tale *trend*, le condotte resipiscenti valgono ad escludere la punibilità per il fatto e sono incentrate fondamentalmente sul “rimediare” all’offesa e al danno cagionati dal reato e sul ripristinare materialmente la legalità violata, nel caso delle pene sostitutive lo scenario è diverso. Vi è condanna e vi è pena da scontare; quest’ultima, tuttavia, subisce una trasformazione *in melius* grazie sì a condotte successive al fatto, ma a condotte che sono focalizzate tendenzialmente¹⁰³ solo sul reo e sul suo ritorno alla legalità, inteso questa volta come riconoscimento e rispetto dei valori violati. Al centro, come già emerso, vi è dunque la persona e il suo recupero. Ecco perché è fondamentale che il giudice acquisisca un primo consenso generico del condannato alla possibilità di “sostituzione”, contestualmente alla pubblicazione del primo dispositivo di condanna¹⁰⁴. Ecco perché, come recentemente precisato in giurisprudenza, è fondamentale che il consenso venga “rinnovato” dal condannato prima della cristallizzazione

⁹⁶ R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 21. Sulla necessità di patto processuale tra imputato e pm in merito alla sostituzione, in caso di patteggiamento, v. ad es. Cass., 16 maggio 2023, n. 32302; Cass., 28 aprile 2023, n. 30767; Cass., 9 maggio 2023, n. 32357).

⁹⁷ Su tale categoria, si veda M. DONINI, *Pena agita e pena subita. Il modello del delitto riparato*, in <https://www.questionegiustizia.it> (scritto dedicato agli Studi in onore di Lucio Monaco), 29 ottobre 2020.

⁹⁸ Sul tema di recente M. DONINI, *Riparazione e pena da Anassimandro alla CGUE*, in www.sistemapenale.it, 20 dicembre 2022, in part. 14 ss.

⁹⁹ G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 704.

¹⁰⁰ Sul tema, anche per i relativi riferimenti bibliografici, si consenta il rinvio a F. CONSORTE, *Sezione I, “Vicende della punibilità ed ente”*, in F. CONSORTE, S. PEZZULLA, G. BONSEGNA, “...eppur mi son scordato di te...”. Alcune riflessioni sul d.lgs. n. 150/2022 e sull’ente negletto, in *Dir. Difesa*, 2022, 3, 654 ss.

¹⁰¹ C. GRANDI, *L’estinzione del reato per condotte riparatorie. Profili di diritto sostanziale*, in www.la-legislazione-penale.eu, 13 novembre 2017, 1 ss.

¹⁰² Caso a parte è costituito dalla MAP.

¹⁰³ Nel caso di lavoro di pubblica utilità, fa eccezione quanto previsto dall’art. 56 bis, l. 24 novembre 1981, n. 689.

¹⁰⁴ Art. 545 bis, comma 1 e 3, c.p.p.

del secondo dispositivo che applica una specifica pena sostitutiva¹⁰⁵. Ed ecco perché, secondo una certa prospettiva, dovrebbe essere richiesto nel caso del lavoro di pubblica utilità sostitutiva, un consenso rafforzato, del quale andrebbero verificate l’effettiva “genuinità e consapevolezza” da parte del giudice¹⁰⁶. Sotto quest’ultimo profilo, non si deve trascurare che il lavoro senza “effettivo” consenso rischia di trasformarsi in trattamento contrario ai diritti umani¹⁰⁷, in quanto “forzato”. Allo stesso tempo, non ci si deve scordare che l’opzione per questa specifica pena sostitutiva implica l’inappellabilità della sentenza di condanna; a restare percorribile è dunque, nel caso di lavoro di pubblica utilità sostitutivo, esclusivamente il ricorso in Cassazione, con tutti i limiti che in questa sede incontra il vaglio sulla pena. Per non tacere delle conseguenze che l’intangibilità della decisione di merito produce in punto di statuizioni civilistiche, assegnando così alla “scelta per la sostituzione” effetti che vanno ben “oltre” la pena e che riguardano la questione del risarcimento.

6. Segue. Ancora sul consenso...

Ora, se è vero che il consenso è centrale e indispensabile per consentire al giudice di valutare e applicare la sostituzione, è altresì vero che non manca un certo scetticismo sulla frequenza con la quale esso verrà prestato¹⁰⁸. Tale affermazione può apparire azzardata sotto una certa prospettiva. È infatti innegabile: chiedere e accettare l’applicazione di una pena sostitutiva elimina per il condannato molti rischi dagli scenari futuri, tra cui quello integrato dall’eventuale diniego, una volta passata in giudicato la sentenza di condanna, dell’affidamento in prova ai servizi sociali o di altre misure alternative alla detenzione. Più precisamente, non si può escludere che nel lasso di tempo che intercorre tra l’irrevocabilità e la decisione dei Tribunali di Sorveglianza sulla richiesta delle misure appena citate, le condizioni di fatto concernenti il reo mutino in peggio, così da portare il “libero e sospeso” direttamente all’ingresso

¹⁰⁵ Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit., 3.

¹⁰⁶ D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”*: una grande occasione non priva di rischi, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 15.

¹⁰⁷ Art. 4, CEDU.

¹⁰⁸ Per i punti di forza della disciplina in esame, che dovrebbero spingere al consenso, cfr. R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 22 ss.

della “cella”¹⁰⁹. La pena sostitutiva, invece, consente di restare del tutto (o quasi) fuori dalla “cella”, con azzeramento di qualsiasi alea nel caso la sostituzione venga applicata con sentenza di patteggiamento.

Ora, se tutto questo è vero, è tuttavia altresì vero che quella “per la sostituzione” rappresenta una scelta non priva di costi e di criticità, oltre che un’opzione potenzialmente disincentivata da alternative che possono apparire più allettanti¹¹⁰.

Sotto il profilo dei costi, basti considerare che optare per la sostituzione preclude l’accesso a quasi tutte le misure alternative alla detenzione¹¹¹. Quelle sostitutive sono in altri termini “pene certe”: una volta divenuta definitiva, la sentenza che le applica è immediatamente ed inderogabilmente esecutiva¹¹². Sempre sotto il profilo dei “costi”, inoltre, non si può escludere che l’acconsentire all’applicazione di una pena sostitutiva influenzi il successivo giudizio di appello¹¹³, nei casi in cui esso è celebrabile¹¹⁴.

Passando alle criticità, da più parti si è evidenziato come il consenso alla sostituzione sia in realtà un consenso “al buio”, che non tiene debitamente conto dell’imprevedibilità sia delle evoluzioni processuali future sia dei mutamenti che possono intervenire nella vita del reo. Sotto il primo profilo, il condannato viene chiamato a fare una scelta senza poter prevedere come evolverà la sua posizione processuale nei successivi gradi di giudizio¹¹⁵. Sotto il secondo profilo, ossia quello concernente la situazione personale del reo, stando alla lettera della legge, qualora

¹⁰⁹ Si veda R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 23.

¹¹⁰ In particolare, il soggetto può preferire rischiare, attendere la fine del processo e chiedere misure alternative alla detenzione. Sul punto con specifico riferimento all’affidamento in prova, il cui regime potrebbe essere preferito a semilibertà o detenzione domiciliare, O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.la legislazione penale.eu, 13 febbraio 2022, 10; più in generale, sempre lo stesso autore, pp. 22.

¹¹¹ V. art. 67, l. 24 novembre 1981, n. 689.

¹¹² V. artt. 67 ss., l. 24 novembre 1981, n. 689.

¹¹³ G. DE SANTIS, *La scommessa delle pene sostitutive*, I parte, in *Resp.*, 2023, 2, 703.

¹¹⁴ Fa eccezione, come già accennato, il caso di lavoro di pubblica utilità sostitutivo: la sentenza che lo applica infatti non è appellabile.

¹¹⁵ La sollecitazione a riflettere su questi profili processuali è da attribuire a A. SCALFATI, relazione orale registrata, Convegno *Le pene sostitutive nella riforma Cartabia. Un nuovo paradigma penale?*, in www.radioradicale.it/scheda/697164/le-pene-sostitutive-nella-riforma-cartabia-un-nuovo-paradigma-penale, 4 maggio 2023.

essa muti e in meglio, pare preclusa la possibilità, per il giudice della esecuzione, di modificare il tipo di pena sostitutiva applicata¹¹⁶; è infatti previsto espressamente che ad essere riviste possano essere le sole prescrizioni¹¹⁷.

Da ultimo, come si accennava, la scelta per la sostituzione potrebbe essere disincentiva da prospettive più allettanti. Il punto è che, come noto, la riforma non è riuscita ad “intaccare” il già menzionato fenomeno dei “liberi e sospesi”¹¹⁸. Questo significa che potrebbe non essere trascurabile il numero degli imputati che, invece di accettare una condanna

¹¹⁶ Questa la conclusione in assenza di una esplicita previsione che stabilisca la possibilità per il magistrato di sorveglianza di modificare le pene sostitutive: R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 17.

¹¹⁷ Sul punto specifico, si veda R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 17. Per la disciplina, si veda quanto disposto dall’art. 64, l. 24 novembre 1981, n. 689 con riferimento a semilibertà, detenzione domiciliare e lavoro di pubblica utilità ossia che «Le prescrizioni imposte con l’ordinanza prevista dall’articolo 62, su istanza del condannato da inoltrare tramite l’ufficio di esecuzione penale esterna, possono essere modificate per comprovati motivi dal magistrato di sorveglianza, che procede nelle forme dell’articolo 678, comma 1-bis, del codice di procedura penale. Le prescrizioni imposte con la sentenza che applica il lavoro di pubblica utilità, su istanza del condannato da inoltrare tramite l’ufficio di esecuzione penale esterna, possono essere modificate per comprovati motivi dal giudice che ha applicato la pena sostitutiva, il quale provvede a norma dell’articolo 667, comma 4, del codice di procedura penale. I provvedimenti di cui al primo e al secondo comma sono immediatamente trasmessi all’ufficio di esecuzione penale esterna, all’organo di polizia o al direttore dell’istituto competenti per il controllo sull’adempimento delle prescrizioni. Non possono essere modificate le prescrizioni di cui all’articolo 56-ter, primo comma, numeri 1, 2, 4 e 5». Si veda inoltre per le prime due pene sostitutive, quanto disposto dall’art. 62, l. 24 novembre 1981, n. 689, ossia che «Quando deve essere eseguita una sentenza di condanna a pena sostitutiva della semilibertà o della detenzione domiciliare, il pubblico ministero trasmette la sentenza al magistrato di sorveglianza del luogo di domicilio del condannato. Il provvedimento di esecuzione è notificato altresì al difensore nominato per la fase dell’esecuzione o, in difetto, al difensore della fase del giudizio. Il magistrato di sorveglianza procede a norma dell’articolo 678, comma 1-bis, del codice di procedura penale e, previa verifica dell’attualità delle prescrizioni, entro il quarantacinquesimo giorno dalla ricezione della sentenza provvede con ordinanza con cui conferma e, ove necessario, modifica le modalità di esecuzione e le prescrizioni della pena...».

¹¹⁸ Sul tema, M. BORTOLATO, *Percorsi alternativi alla pena detentiva nel giudizio di sorveglianza. i “liberi sospesi” e gli effetti della riforma Cartabia*, in <https://www.sistemapenale.it>, 28 febbraio 2023.

a pena sostitutiva certa, benché poco o per nulla detentiva, decidano di affrontare l'intero processo nei suoi tre gradi di giudizio, con la speranza¹¹⁹, in caso di condanna definitiva e sospesa, di poter ottenere la più agognata delle misure alternative, ossia l'affidamento in prova ai servizi sociali¹²⁰.

7. Potere discrezionale del giudice, protagonismo forzato dell'UEPE e profili di incertezza concernenti il nuovo sistema delle pene sostitutive

Dicevamo che dalla centralità del momento rieducativo derivano tre ricadute. Della prima (che attiene alla centralità del consenso e ai relativi profili di criticità) si è appena detto. Venendo alle altre due, esse sono strettamente correlate al ruolo che il giudice viene ad assumere nell'ambito del micro-sistema delle pene sostitutive. Come è già emerso, quello che viene preteso da quest'ultimo, una volta chiuso il dibattimento e condannato l'imputato, è un giudizio prognostico *case by case*¹²¹, ritagliato sull'individuo e finalizzato da un lato a comprendere se -tra sanzione da sostituire e sostitutiva- la seconda sia più idonea alla rieducazione di quell'individuo concreto, grazie anche alla sua "non desocializzazione" connessa alla mancata entrata in carcere. Dall'altro lato, sempre al giudice della cognizione si chiede di valutare se la pena sostitutiva corredata da opportune prescrizioni (anch'esse per buona parte personalizzate) sia al contempo in grado di prevenire la commissione di ulteriori reati e tutelare la persona offesa.

¹¹⁹ Sul punto si veda G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura "definitiva" della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 6.

¹²⁰ Si è in proposito affermato come «L'effetto paradosso è creato dall'equiparazione della soglia edittale della pena detentiva sostituibile a quella della pena suscettibile di sospensione *ex art.* 656, comma 5, cpp, unita alla menzionata obliterazione dell'affidamento dal ventaglio delle pene sostitutive» (così, R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 21).

¹²¹ La vera sfida a cui oggi è chiamato il giudice della cognizione è proprio quella di ritagliare la pena sul singolo individuo al suo cospetto: G. M. PAVARIN, *La legge "Cartabia" tra pene sostitutive e sorveglianza. Il giudice di cognizione diventa finalmente (ma solo se vuole) giudice della pena, oltre che del fatto-reato*, in www.giustiziainsieme.it, 2 maggio 2023, 4.

Si tratta di un giudizio fortemente personalizzato che, entro i pochi limiti oggettivi e soggettivi prestabiliti dal legislatore¹²², è fondato sullo scrutinio dell'individuo, di informazioni e dati strettamente personali che lo riguardano, della sua personalità e dimensione di vita privata, oltre che sulla prognosi in merito alla “bontà” dello specifico trattamento da applicargli e all’“effettiva tenuta preventiva” delle prescrizioni adottabili. La pena sostitutiva è del resto, come già evidenziato, una “pena individualizzata a contenuto complesso”¹²³, flessibile ed adattabile alle situazioni concrete, caratteristica che, se da un lato consente di applicarla anche nel caso di reati piuttosto gravi¹²⁴, dall'altro lato implica un giudizio inevitabilmente connotato da una marcata discrezionalità, poco irreggimentabile. Tant'è che il giudice (salvo qualche “paletto” connesso ad esempio al fallimento di precedente sostituzione, alla pericolosità del soggetto o alla contestazione dei c.d. delitti ostativi¹²⁵) è lasciato sostanzialmente “libero” nell'effettuare la valutazione prognostica concernente le prospettive di recupero del condannato; e tant'è che i criteri guida che debbono orientare la sua scelta per una o l'altra pena sostitutiva sono estremamente laschi e le disposizioni specifiche che possono essere imposte al condannato con queste ultime, eccezion fatta per quelle comuni¹²⁶, non sono predeterminate nei contenuti.

Orbene, la delega in bianco¹²⁷ così rilasciata al giudice, pur se in parte comprensibile alla luce della natura sartoriale della pena sostitutiva, lascia alquanto perplessi sotto diversi profili. Da un lato, infatti, si è portati a pensare che l'UEPE assumerà a questo punto un ruolo tendenzialmente essenziale già al momento della decisione, dovendo suppor-

¹²² Art. 53 (limiti di pena per poter applicare le pene sostitutive) e 59 (condizioni soggettive per la sostituzione delle pene detentive brevi), l. 24 novembre 1981, n. 689; cfr. R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 10.

¹²³ Si vedano le considerazioni del Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit., 13 ss.

¹²⁴ Si veda ancora la recente sentenza del Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit., che ha “convertito” la detenzione con il lavoro di pubblica utilità sostitutivo in un caso di reato grave quale è quello che punisce i maltrattamenti in famiglia.

¹²⁵ Art. 59, l. 24 novembre 1981, n. 689.

¹²⁶ Art. 56 *ter*, l. 24 novembre 1981, n. 689.

¹²⁷ Sulla estesissima discrezionalità riconosciuta al giudice di cognizione in relazione alla decisione sulla sostituzione, cfr. ad esempio D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”: una grande occasione non priva di rischi*, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 10.

tare sotto diversi punti di vista il giudice nel suo nuovo ruolo e nelle valutazioni prognostiche sopra accennate; ciò con tutte le inefficienze organizzative e le dispersioni temporali che potrebbero conseguire¹²⁸. Dall'altro lato, abbastanza allarmanti sono le frizioni del nuovo sistema con il principio di legalità della pena.

Ma andiamo per gradi.

8. Segue. Cenni al ruolo dell'UEPE: aspetti controversi

Iniziamo ad affrontare la prima perplessità, ossia quella concernente il ruolo dell'Uepe.

In parte è già emerso; con la riforma delle pene sostitutive il giudice della cognizione assume un duplice ruolo¹²⁹: giudice del fatto, nella prima fase del processo ove si pronuncia sulla responsabilità penale dell'accusato; giudice della pena e dell'individuo¹³⁰, nella seconda fase, quella dedicata alla eventuale "sostituzione" e futura rieducazione¹³¹. Non poche sono tuttavia le difficoltà "pratiche" che metteranno sotto tensione la riforma, difficoltà strettamente correlate al fatto che il giudice di base oggi non possiede esperienza, competenze e conoscenze tali da poter giudicare l'individuo sotto i profili richiesti e delineare un serio progetto rieducativo corredato da prescrizioni sartoriali efficaci.

Non dimentichiamoci del resto che, come noto, è preclusa la possibilità di disporre perizia sulla tendenza a delinquere, il carattere e la personalità dell'imputato e in genere sulle sue qualità psichiche indipendenti da cause patologiche.¹³² Non dimentichiamoci ancora che il materiale conoscitivo acquisito durante il dibattimento è funzionale ad accertare

¹²⁸ Vedi nota 29.

¹²⁹ Osserva come la riforma sia foriera di una progressiva "assimilazione" delle culture giurisdizionali del giudice della cognizione e di quello dell'esecuzione, G. M. PAVARIN, *La legge "Cartabia" tra pene sostitutive e sorveglianza. Il giudice di cognizione diventa finalmente (ma solo se vuole) giudice della pena, oltre che del fatto-reato*, in www.giustiziainsieme.it, 2 maggio 2023, 4.

¹³⁰ Si tratta di un ruolo inedito per il giudice di cognizione; cfr. G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura "definitiva" della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 2.

¹³¹ La distinzione e separazione delle due fasi in cui i due ruoli vengono espressi dovrebbe essere netta: R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 15.

¹³² Art. 220, comma 2, c.p.p.

il fatto e di base (salvo non siano correlati al reato) non contempla dati sulla persona in sé, sulla sua sfera di vita strettamente personale, familiare e lavorativa, sulla sua storia, sul contesto in cui vive ed è vissuta. Non sono del resto di norma disponibili, al momento della decisione, documenti considerati necessari, per la prassi, per chiedere ed ottenere la sostituzione, come ad esempio la dichiarazione dei redditi, l'isee, le bollette, i contratti di mutuo, il titolo di detenzione legittima dell'immobile ove è eletto domicilio, il contratto di lavoro, le buste paga ecc..¹³³

Ora, di tutto questo il legislatore ha indubbiamente tenuto conto. Se infatti è contemplata la possibilità di applicare la “sostituzione” immediatamente, subito dopo aver pubblicato il dispositivo di condanna a pena detentiva breve, è al contempo prevista la facoltà, per il giudice, di fissare un'udienza di rinvio e “guadagnare tempo”¹³⁴. Il codice di rito delinea in altri termini un sistema bifasico¹³⁵, che può assumere una dimensione “contratta” o una dimensione “espansa”. Se tutto questo è vero, si è portati a pensare che l'ipotesi che contempla la sostituzione nell'immediato concerna quei processi che riguardano “casi facili” o, comunque, nell'ambito dei quali sono state acquisite durante il dibattimento tutte le informazioni necessarie per procedere con la sostituzione. Del resto, lo stesso Tribunale di Pavia ha confermato come per il decisore, già durante il giudizio, sia possibile trarre elementi sulla personalità del reo¹³⁶. Passando all'udienza di rinvio, essa dovrebbe invece riguardare quei casi in cui, ai fini della decisione sulla sostituzione, è necessario il contributo di “soggetti esterni”. Si tratta, sotto il profilo dell'integrazione dell'istruttoria¹³⁷, delle Forze dell'Ordine, dell'UEPE

¹³³ Quelli esemplificati nel testo sono solo alcuni dei documenti elencati dai vari protocolli adottati per dare attuazione alla riforma delle pene sostitutive; si vedano i riferimenti di cui al par. 9.

¹³⁴ Art. 545 *bis* c.p.p. Con specifico riferimento alla pena pecuniaria, ritiene che in questo arco temporale il giudice debba coinvolgere l'Agenzia delle Entrate per ottenere le dichiarazioni dei redditi del reo e della famiglia, O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.la legislazione penale.eu, 13 febbraio 2022, 20.

¹³⁵ R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 11 ss.; D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”: una grande occasione non priva di rischi*, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 19.

¹³⁶ Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit., 13.

¹³⁷ Cfr. R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 14.

e (stando alla *soft law*¹³⁸) del difensore¹³⁹; sotto il profilo dell'elaborazione del progetto rieducativo e di reinserimento sociale¹⁴⁰, dell'UEPE. Da quest'ultimo punto di vista, nonostante, come già emerso, l'intervento di tale ente paia obbligatorio solo nel caso di semilibertà, l'esigenza di disporre di un serio programma trattamentale rende difficile pensare che i giudici di frequente rinunceranno al suo ausilio, quantomeno nei casi difficili¹⁴¹.

Non a caso, non si è sentito di decidere in solitudine il Tribunale di Pavia in un delicato caso di maltrattamenti in famiglia¹⁴²; non a caso, il

Evidenzia come debba essere attribuita grande attenzione al progetto rieducativo nel caso di semilibertà o detenzione domiciliare sostitutiva, evitando che prevalga la dimensione meramente afflittiva, D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega "Cartabia": una grande occasione non priva di rischi*, in *www.sistemapenale.it*, 21 febbraio 2022, 19. Sulla centralità del programma dell'UEPE, nei casi di semilibertà e detenzione domiciliare sostitutive, cfr. G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura "definitiva" della sequenza cognizione-esecuzione*, in *www.giustiziainsieme.it*, 7 febbraio 2023, 23.

¹³⁸ Si veda ad esempio lo Schema operativo citato alla nota 169 ss.

¹³⁹ Si consideri tuttavia che stando ad alcune indicazioni operative quest'ultimo può, a volte deve, integrare il materiale conoscitivo con i dati necessari per decidere sulla "sostituzione" già al momento delle conclusioni. Vedi nota 172.

¹⁴⁰ La seconda fase del processo penale si apre con l'avviso del giudice in ordine alla sostituibilità astratta della pena detentiva, fondata su una valutazione formale (assenza di preclusioni e rispetto dei limiti di pena) e preliminare-di merito (Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit., 13). Ottenuto il consenso del condannato a seguito dell'avviso, si apre la fase dell'istruttoria che dovrebbe terminare entro l'udienza di rinvio, da tenersi entro 60 giorni dalla pubblicazione del primo dispositivo. A quel punto, in sede di rinvio, il giudice deciderà in ordine alla sostituzione, una volta che il condannato ha rinnovato il consenso all'applicazione della specifica pena sostitutiva individuata dal giudice merito -Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023-, cit., 13).

¹⁴¹ Sul fatto che la richiesta all'UEPE del programma rieducativo è una possibilità, e non un dovere, per quanto concerne la decisione e applicazione della detenzione domiciliare sostitutiva, cfr. R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in *www.questionegiustizia.it*, 20 febbraio 2023, 14. Del resto, non ha coinvolto *ab origine* l'UEPE proprio in un caso di detenzione domiciliare sostitutiva il Trib. Milano, uff. gip, 18 gennaio 2023, in *www.sistemapenale.it*, 24 gennaio 2023.

¹⁴² Trib. Pavia, u.p. 23 maggio 2023 (dep. 6 giugno 2023), cit.. Si è orientato diversamente, sotto il profilo del coinvolgimento dell'UEPE, il Trib. Milano, uff. gip, 18 gennaio 2023, con nota di G. L. GATTA, *Il giudice di cognizione torna ad essere giudice della pena: una prima condanna alla detenzione domiciliare sostitutiva*, in *www.sistemapenale.it*, 24 gennaio 2023, che, in una delle prmissime applicazioni

Protocollo del Tribunale di Paola¹⁴³ mette nero su bianco come l’UEPE sia consultabile non solo per decidere sul *quomodo* di una misura sostitutiva già individuata, ma persino sull’*an* della sostituzione e su quale sanzione specifica applicare¹⁴⁴. Lo stesso Ministero della Giustizia¹⁴⁵, del resto, attesta come l’”esecuzione esterna” debba “accompagnare e sostenere” l’attività decisoria dell’autorità giudiziaria, dapprima fornendo elementi utili a comprendere se vi è nel caso concreto l’effettiva possibilità di percorrere traiettorie rieducative efficaci in scenari non detentivi; in secondo luogo, nel progettare e contribuire a realizzare, grazie all’azione di monitoraggio, percorsi trattamentali adeguati rispetto anche alla cerchia sociale di appartenenza del condannato.

Ed è così che si arriva alla seconda considerazione critica preannunciata nel paragrafo precedente, incentrata per l’appunto sul massiccio coinvolgimento dei servizi sociali nell’amministrazione della giustizia penale. Il punto è che tale coinvolgimento, per quanto certamente prezioso e alle volte irrinunciabile, rischia di scontrarsi con un dato di realtà che non pare destinato a mutare a breve. Si tratta della carenza di organico e di risorse dell’UEPE e delle conseguenti dispersioni temporali che il coinvolgimento di quest’ultimo può determinare sotto il profilo dei termini del rinvio, che utopicamente non dovrebbe superare i sessanta giorni.

Forse per queste ragioni la raccomandazione di molti uffici giudiziari è quella di coinvolgere l’UEPE solo ove strettamente necessario e comunque di rimandare la predisposizione del programma, ove possibile, ad una fase successiva a quella della decisione sulla sostituzione. In questa logica, si possono citare ad esempio il Protocollo Operativo del

delle nuove pene sostitutive, ha ritenuto -in un caso di atti persecutori- di delineare tramite prescrizioni la pena programma, rinviando ad un momento successivo l’integrazione della stessa pena con il programma dell’UEPE.

¹⁴³ V. art. 9, Protocollo d’intesa tra Tribunale e Procura della Repubblica di Paola, Tribunale di sorveglianza di Catanzaro, Ufficio di Sorveglianza di Cosenza, Ufficio interdistrettuale di esecuzione penale esterna, Provveditorato regionale dell’amministrazione penitenziaria per la Calabria, Ordine degli Avvocati e Camera penale di Paola – Sportello MAP e pene sostitutive, 11 maggio 2023.

¹⁴⁴ V. art. 9, Protocollo d’intesa tra Tribunale e Procura della Repubblica di Paola, cit.

¹⁴⁵ Ministro della Giustizia, Circolare 26 ottobre 2022, 11-12.

Tribunale di Milano¹⁴⁶, Roma¹⁴⁷, Pescara¹⁴⁸ e di Lecco¹⁴⁹ e della Corte di Appello di Torino¹⁵⁰ e L'Aquila¹⁵¹, per i quali l'“esecuzione esterna” ha un ruolo “eventuale” fuori dalla semilibertà, di talché essa va pretermessa nel caso di applicazione del lavoro di pubblica utilità¹⁵² e va interpellata, se indispensabile, in fase esecutiva nel caso di detenzione domiciliare sostitutiva¹⁵³.

È chiaro: le indicazioni appena accennate sono nel segno dell'efficienza e della pragmaticità. Ciò non toglie tuttavia che esse, pur se

¹⁴⁶ Corte d'Appello di Milano, il Tribunale ordinario di Milano e il Tribunale di Sorveglianza di Milano, Ordine degli Avvocati di Milano, Camera penale di Milano, Ufficio interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna, *Schema operativo per l'applicazione delle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi*, 13 febbraio 2023, 4.

¹⁴⁷ Tribunale di Roma, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, Camera penale di Roma, Associazione Nazionale Forense – Sezione Roma, Università la Sapienza di Roma, Ufficio interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna Lazio, Abruzzo e Molise, Regione Lazio, Comune di Roma, ASL Roma, Garante regionale per i diritti delle persone detenute, Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria Lazio, Abruzzo e Molise, *Protocollo operativo per la messa alla prova, le pene sostitutive e i programmi di giustizia riparativa, di recupero per il reo e di assistenza alle vittime*, aprile-giugno 2023, 9.

¹⁴⁸ Tribunale di Pescara, Procura della Repubblica di Pescara, Tribunale di Sorveglianza di L'Aquila, Ordine degli Avvocati di Pescara, Camera penale di Pescara, Ufficio per l'esecuzione penale esterna di Pescara, *Schema operativo per l'applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, 9 maggio 2023, 4-5.

¹⁴⁹ Tribunale di Lecco, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Lecco, Ordine degli Avvocati di Lecco, Camera penale di Como e di Lecco, Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna di Como Lecco e Sondrio, *Protocollo per l'applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, 12 maggio 2023, 8.

¹⁵⁰ Corte di Appello di Torino, Procura Generale presso la Corte di Appello di Torino, Tribunale di Torino, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Torino, Ufficio interditt-distrettuale Esecuzione Penale Esterna di Torino, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Torino, Camera penale “Vittorio Chiusano” del Piemonte Occidentale e della Valle d'Aosta, *Linee guida per l'applicazione delle nuove pene sostitutive di pene detentive brevi*, in vigore dal 16 aprile 2023, 4.

¹⁵¹ Corte di Appello di L'Aquila, Procura Generale presso la Corte di Appello, Ordine degli Avvocati di L'Aquila, Consiglio degli Ordini Forensi d'Abruzzo, Camera penale L'Aquila, Ufficio per l'Esecuzione Penale Esterna L'Aquila, Tribunale di Sorveglianza L'Aquila, *Schema operativo per l'applicazione delle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi*, 11 luglio 2023, 4-5.

¹⁵² Nel caso di lavoro di pubblica utilità sostitutivo il giudice di base è chiamato a decidere solo sulla base della documentazione fornita dal difensore.

¹⁵³ Nel caso di detenzione domiciliare sostitutiva, il giudice di base è chiamato a decidere limitandosi a rinviare ad un eventuale programma specifico che il magistrato di sorveglianza potrà chiedere all'UEPE in fase di esecuzione.

in teoria superabili dal giudice¹⁵⁴, qualora vengano interpretate troppo rigidamente rischino di minare il progetto rivoluzionario che il legislatore ha consacrato riformando le pene sostitutive. Il punto è infatti che un’indiscriminata estromissione dell’UEPE può, da un lato, “svilire” la centralità della componente rieducativa che dovrebbe connotare le pene sostitutive¹⁵⁵; ciò soprattutto in quei casi difficili di cui si diceva. Dall’altro lato, essere vissuta dai giudici come un’eccessiva delega di responsabilità, tale da indurli a rifugiarsi nella meno impegnativa sanzione “tradizionale”; ciò, ad esempio, privilegiando la sospensione condizionale, qualora possibile¹⁵⁶.

L’esito è in entrambi i casi è quello di disinnescare la piena riuscita del disegno costituzionale consacrato nell’ultima parte del comma 3 dell’art. 27 Cost.

9. Segue. Pene sostitutive e *soft law*

Restando sempre sulle perplessità connesse alla delega in bianco rilasciata al giudice “della sostituzione”, merita attenzione la frizione della stessa con il principio di legalità della pena, terzo profilo critico annunciato.

La pressoché totale libertà concessa al decisore in punto di ammissibilità della sostituzione e di scelta¹⁵⁷ della pena sostitutiva da applicare,

¹⁵⁴ Il Protocollo con vademecum sulle pene sostitutive delle pene detentive brevi, del 11 maggio 2023 del Tribunale di Napoli Nord, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Napoli Nord, Ufficio interdistrettuale per l’Esecuzione Penale Esterna per la Campania, Consiglio dell’Ordine degli Avvocati di Napoli Nord, Camera penale di Napoli Nord, Associazione Movimento Forense A.I.G.A., stabilisce espressamente che il coinvolgimento dell’EUPE *ab origine* è eventuale: vedi pag. 4.

¹⁵⁵ G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura “definitiva” della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 4, ritiene non corretto escludere l’intervento dell’UEPE in relazione alla fase decisionale, posto che il programma da tale ufficio elaborato è centrale ai fini del giudizio prognostico richiesto per valutare l’idoneità rieducativa della pena sostitutiva e l’assenza del pericolo di recidiva.

¹⁵⁶ Rileva come tra uno e due anni di pena detentiva la sospensione condizionale risulti comunque soluzione più conveniente, A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022, 712.

¹⁵⁷ Sulla discrezionalità che compete al giudice in merito alla scelta di quale pena sostitutiva applicare, cfr. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 2. Del resto, nel momento in cui le pene sostitutive si accavallano quanto a

del programma e delle prescrizioni, è infatti disarmante; e questo è particolarmente vero se si considera che le prescrizioni appena citate -essendo contenitori “vuoti”¹⁵⁸- possono essere riempite a discrezione del giudice, con buona pace della prevedibilità della pena e del principio di uguaglianza¹⁵⁹. Di tutto ciò, si è avveduta la letteratura che -insieme agli operatori del diritto- sin dagli esordi della riforma ha auspicato l’adozione di strumenti di *soft law* in grado di guidare gli attori coinvolti nell’approcciare la nuova penalità che li attende. Si tratta di *soft law* che in teoria dovrebbe orientare il decisore nello scegliere se e quale pena applicare e nel dare contenuto alle varie sanzioni sostitutive, stabilendo ad esempio la quota della sanzione pecuniaria in funzione della fascia di reddito¹⁶⁰, come “trattare” i patrimoni occulti, nel caso di notevole sproporzione tra dichiarato e stile di vita, qual è la rosa di prescrizioni che possono essere poste a corredo del programma rieducativo a seconda della pena sostitutiva prescelta, e così via. Ancora, sempre la *soft law* dovrebbe disciplinare (e in alcuni casi, lo abbiamo visto sopra, ha già disciplinato) come “gestire” il coinvolgimento di soggetti terzi nell’amministrazione della giustizia, precisando il ruolo, le modalità e le fasi di intervento della PG e dell’UEPE sotto il profilo del contributo all’attività istruttoria e dell’elaborazione del programma rieducativo. Tra l’altro, proprio alla *soft law* si deve quel processo di (quasi)¹⁶¹ inedita responsabilizzazione dell’avvocato difensore a cui si è fatto cenno in precedenza, responsabilizzazione che al “legale” affida un ruolo centrale nell’ambito della nuova penalità¹⁶², dovendo egli consigliare ed

spazi applicativi, è chiaro che il criterio del “minor sacrificio possibile della libertà” non è in grado di fungere da argine all’assoluta discrezionalità giudiziale.

¹⁵⁸ Si veda nota 77.

¹⁵⁹ Sulla necessità che la legge indichi quale fisionomia possono assumere le prescrizioni menzionate sopra nel testo si veda A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.la legislazione penale.eu, 20 gennaio 2022, 12.

¹⁶⁰ O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.la legislazione penale.eu, 13 febbraio 2022, 20.

¹⁶¹ Un ruolo importante il difensore già lo svolge ad esempio del caso della MAP o del lavoro di pubblica utilità previsto a livello settoriale nel nostro ordinamento.

¹⁶² Si veda sul punto, giusto per fare un esempio di quella che pare un’impostazione condivisa, lo *Schema operativo per l’applicazione delle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi* del 13 febbraio 2023 della Corte d’Appello di Milano, il Tribunale ordinario di Milano e il Tribunale di Sorveglianza di Milano, Ordine degli Avvocati di Milano, Camera penale di Milano, Ufficio interdistrettuale per l’esecuzione penale esterna, cit., 3.

assistere il condannato nella scelta per la sostituzione ma anche contribuire alla integrazione documentale e, secondo alcuni schemi operativi, persino alla elaborazione dei contenuti trattamentali¹⁶³.

Ora, il fenomeno della coproduzione normativa e dell'autonormazione è ormai fenomeno noto per il diritto penale; basti considerare quanto peso hanno ormai assunto le linee guida di categoria nell'accertamento della colpa medica¹⁶⁴ e della colpa di organizzazione *ex d.lgs. n. 231/2001*¹⁶⁵. Se tuttavia tale fenomeno è sperimentato ampiamente per quanto concerne la fase di produzione di regole di condotta, meno conosciuta è l'“esternalizzazione” di attività che da sempre competono al pubblico ministero e al giudice. Ci si riferisce nello specifico al protagonismo, di cui si è detto più sopra, che grazie alla *soft law* assumono la difesa e l'accusato nel “processo di sostituzione”. Si pensi ad es. alla produzione documentale decisiva ai fini della applicazione della sostituzione, che grava su questi ultimi. Si tratta di un protagonismo inedito, che da un lato lascia perplessi nel momento in cui affida alla buona volontà della parte privata la riuscita del progetto rieducativo di cui all'art. 27 Cost.¹⁶⁶, ma che dall'altro lato è perfettamente in linea con lo spirito della Riforma Cartabia. Spostandoci di settore, è sufficiente considerare ad esempio i compiti che la stessa Riforma è arrivata ad attribuire agli addetti dell'ufficio del processo. Tra questi vi sono mansioni tipiche del giudice, quali la “predisposizione delle minute dei provvedimenti” e la “gestione” dei precedenti¹⁶⁷. Mansioni che oggi di fatto sono “appaltate” a terzi, a beneficio della “razionalizzazione” dell'amministrazione della giustizia.

¹⁶³ Ad esempio, si rimanda a quanto previsto dal *Protocollo con vademecum sulle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, del 11 maggio 2023 del Tribunale di Napoli Nord, cit., 5.

¹⁶⁴ Il riferimento va al D.l. 13 settembre 2012, n. 158, convertito con modificazioni nella l. 8 novembre 2012, n. 189 e all'art. 590 *sexies* c.p. “Responsabilità colposa per morte o lesioni personali in ambito sanitario”.

¹⁶⁵ Cass., 11 novembre 2021 (dep. 15 giugno 2022), n. 23401.

¹⁶⁶ In senso critico (in relazione all'approccio secondo cui l'attività istruttoria necessaria a decidere sulla sostituzione dovrebbe gravare sulle parti), G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura “definitiva” della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 6.

¹⁶⁷ L. delega 27 settembre 2021, n. 134 - *Delega al Governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari*. (21G00146), (GU n. 237 del 04-10-2021), art. 1, comma 26, lettera b), n. 1 e 3.

Bene. Se la *soft law* in materia di pene sostitutive rientra perfettamente in questo quadro, restituendo in qualche modo certezza e efficienza¹⁶⁸ al sistema, essa è tuttavia foriera anche di effetti collaterali sui quali vale la pena di riflettere.

Il punto è nello specifico che si registra una divergenza tra Foro e Foro in merito alle indicazioni operative concernenti la sostituzione. Si pensi, per fare un esempio pratico, a quanto stabilito a Milano, Pescara¹⁶⁹, da un lato, e a Roma, dall'altro lato, relativamente al momento processuale in cui deve essere richiesta la sostituzione dall'imputato ed integrato di conseguenza il materiale acquisito al dibattimento al fine di consentire al giudice di decidere in merito.

Per lo schema operativo elaborato nei primi due Fori¹⁷⁰, e non solo¹⁷¹, tutto questo può avvenire già in fase di conclusioni¹⁷², così da velocizzare l'*iter* processuale al punto da poter condurre alla pronuncia di un solo ed unico dispositivo¹⁷³. Per il Protocollo operativo del Tribunale

¹⁶⁸ Al fine di restituire efficienza al sistema, ad esempio, molti schemi operativi limitano fortemente i casi in cui l'UEPE deve essere coinvolto. Si veda par. 8.

¹⁶⁹ Tribunale di Pescara, Procura della Repubblica di Pescara, Tribunale di Sorveglianza di L'Aquila, Ordine degli Avvocati di Pescara, Camera penale di Pescara, Ufficio Per L'esecuzione Penale Esterna di Pescara, *Schema operativo per l'applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, 9 maggio 2023, 2 e 5 (richiesta del difensore di pena sostitutiva ammessa già in fase di conclusioni; possibilità di emettere un solo dispositivo).

¹⁷⁰ Corte d'Appello di Milano, il Tribunale ordinario di Milano e il Tribunale di Sorveglianza di Milano, Ordine degli Avvocati di Milano, Camera penale di Milano, Ufficio Interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna, *Schema operativo per l'applicazione delle pene sostitutive delle pene detentive brevi*, in <https://www.ordineavvocatimilano.it/it/news/schema-operativo-per-l-applicazione-delle-pene-sostitutive-delle-pene-detentive-brevi>, 13 febbraio 2023.

¹⁷¹ Nello stesso senso il *Protocollo con vademecum sulle pene sostitutive delle pene detentive brevi* adottato dal Tribunale di Napoli Nord, procura della Repubblica presso il suddetto Tribunale, Ufficio Interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna per la Campania, Ufficio Locale Esecuzione Penale Esterna di Caserta, Consiglio Dell'ordine Degli Avvocati Di Napoli Nord, Camere Penale di Napoli Nord, Associazione Movimento Forense AIGA, cit., p. 3; sulla stessa linea anche le *Linee guida per l'applicazione delle nuove pene sostitutive delle pene detentive brevi* della Corte di Appello di Torino, operativo dal 16 aprile 2023, 3 ss.

¹⁷² Corte d'Appello di Milano, il Tribunale ordinario di Milano e il Tribunale di Sorveglianza di Milano, Ordine degli Avvocati di Milano, Camera penale di Milano, Ufficio Interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna, *Schema operativo*, cit., 3.

¹⁷³ Corte d'Appello di Milano, il Tribunale ordinario di Milano e il Tribunale di Sorveglianza di Milano, Ordine degli Avvocati di Milano, Camera penale di Milano, Ufficio interdistrettuale per l'esecuzione penale esterna, *Schema operativo*, cit., 5.

di Roma, invece, il difensore, sempre nel caso di consenso dell'imputato, fornisce al giudice le informazioni necessarie alla *integrazione del dispositivo*; l'avvocato pare dunque destinato ad intervenire in un momento successivo alla condanna¹⁷⁴.

Ora, è vero che quanto previsto dal Foro Milanese e Pescaraese rappresenta una facoltà e non un obbligo, ma è' altresì vero che vi sono Fori in cui tale “cronologia” è imposta¹⁷⁵. Per non dire del fatto che l'indicazione per un'anticipazione della richiesta di pene sostitutive alla fase delle conclusioni rischia di implicare una commistione tra le due fasi del processo ossia quella sul “fatto e sulla responsabilità” e quella “sull'imputato e sulla sostituzione”. Ciò con buona pace della struttura bifasica delineata dal codice di procedura penale, di cui si è detto. Rischio ultimo di questa impostazione è l'avvio di una prassi che, benché a macchia di leopardo, può certamente “indebolire” nella sostanza il diritto di difesa e la posizione processuale dell'imputato¹⁷⁶. Non si può infatti escludere che acconsentire *ante* tempo alla sostituzione, e fornire informazioni inedite sul reo e la sua vita privata prima della decisione sulla responsabilità, possano condizionare quest'ultima¹⁷⁷.

10. Spunti conclusivi

È indiscutibile: la riforma Cartabia ha innestato nel nostro ordinamento, pur non senza problematicità, il “germe” della umanizzazione della pena, e lo ha fatto istituendo una nuova penalità che si muove

¹⁷⁴ Tribunale di Roma, Procura della Repubblica presso il Tribunale di Roma, Consiglio dell'Ordine degli Avvocati di Roma, Camera penale di Roma, Associazione Nazionale Forense – Sezione Roma, Università la Sapienza di Roma, Ufficio interdistrettuale Esecuzione Penale Esterna Lazio, Abruzzo e Molise, Regione Lazio, Comune di Roma, ASL Roma, Garante regionale per i diritti delle persone detenute, Provveditorato regionale amministrazione penitenziaria Lazio, Abruzzo e Molise, *Protocollo operativo per la messa alla prova, le pene sostitutive e i programmi di giustizia riparativa, di recupero per il reo e di assistenza alle vittime*, aprile-giugno 2023, 8.

¹⁷⁵ Tribunale di Paola, *Protocollo d'intesa*, cit., art. 8.

¹⁷⁶ Pur se sotto altri profili, evidenza come la *soft law* dovrebbe essere unica per tutto il territorio nazionale, O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 febbraio 2022, 20.

¹⁷⁷ D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”*: una grande occasione non priva di rischi, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 14.

lungo un percorso segnato dalla individualizzazione estrema del trattamento sanzionatorio sotto il profilo sia del recupero del reo sia delle prescrizioni finalizzate all'azzeramento del rischio-recidiva.

Si tratta, lo abbiamo visto, di un progetto ambizioso, all'insegna della corresponsabilizzazione di istituzioni, individui e società civile. Sotto quest'ultimo punto di vista, infatti, si può osservare che, con le pene sostitutive, la rieducazione cessa di essere una questione fondamentalmente gestita dal solo giudice dell'esecuzione e dalle istituzioni di "supporto"¹⁷⁸. Grazie alla riforma, il progetto di recupero si trasforma infatti in un percorso a più attori, in qualche modo condiviso, che richiede l'impegno della famiglia del reo, nel momento in cui -ad esempio- deve garantire al condannato un tetto per la detenzione domiciliare; l'impegno della società, nel momento in cui è chiamata a trattenerlo presso di sé e non emarginarlo, per non sottrargli la possibilità di intraprendere (libero o quasi) una nuova traiettoria di vita, soddisfare le proprie esigenze personali e svolgere attività lavorativa e di formazione; l'impegno del difensore, responsabile di indicare all'assistito *ex ante*, sotto il profilo della strategia processuale, il cammino della sostituzione e, successivamente, di contribuire ad accedervi¹⁷⁹ e a tratteggiarne le coordinate; l'impegno delle istituzioni carcerarie, deputate a gestire i semiliberi, con tutte le difficoltà che ciò comporta; e ancora l'impegno del giudice dell'esecuzione, competente per la fase della "messa in opera" del progetto rieducativo in esame nel caso di semilibertà e detenzione domiciliare.

A tutto ciò si somma la richiesta, sia nei confronti del reo sia nei confronti dell'UEPE e della PG, di, rispettivamente, intraprendere e sostenere la riuscita delle nuove pene programma, con una partecipazione attiva certamente più intensa e gravosa di quanto non fosse quella richiesta dalle vecchie sanzioni sostitutive o di quanto non sia quella richiesta dalla pena tradizionale. Da ultimo, ma non ultimo, vi è il giudice dalla cognizione, vero protagonista della nuova penalità, al quale viene richiesto un "cambio di pelle" senza il quale il nuovo sistema della sostituzione non ha alcuna prospettiva di successo.

¹⁷⁸ Sulla sostituzione come procedimento partecipato e sul ruolo che vi giocano reo e difensore, R. De Vito, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 1.

¹⁷⁹ Sul punto, G. M. PAVARIN, *La legge "Cartabia" tra pene sostitutive e sorveglianza. Il giudice di cognizione diventa finalmente (ma solo se vuole) giudice della pena, oltre che del fatto-reato*, in www.giustiziainsieme.it, 2 maggio 2023, 4.

Se tutto questo è vero, è altresì vero che non dobbiamo trascurare un dato: nonostante le pene sostitutive siano foriere di un'indiscutibile rivoluzione nel mondo della pena, la sanzione detentiva resta sullo sfondo¹⁸⁰. Minacciata, applicata anche sotto i quattro anni nel caso di diniego della sostituzione, in parte applicata nel caso di semilibertà, sempre riesumabile nel caso di fallimento della sostituzione. Ecco perché risulta fondamentale non arrendersi e continuare a insistere affinché il processo di seria umanizzazione della pena, avviato con la “sostituzione”, si estenda fattivamente anche a quella carceraria, che resta ad oggi¹⁸¹, in tutta la sua drammaticità¹⁸², la pena regina¹⁸³.

¹⁸⁰ Evidenzia come uno degli aspetti critici della riforma sia proprio lo “spettro del carcere”, R. DE VITO, *Le pene sostitutive: una nuova categoria sanzionatoria per spezzare le catene del carcere*, in www.questionegiustizia.it, 20 febbraio 2023, 2 e 20 ss.; G. VARRASO, *Gli approfondimenti della riforma Cartabia - 6. Riforma Cartabia e pene sostitutive: la rottura “definitiva” della sequenza cognizione-esecuzione*, in www.giustiziainsieme.it, 7 febbraio 2023, 2.

¹⁸¹ Secondo molti autori, una soluzione più radicale idonea a scalfire davvero il primato della pena detentiva sarebbe stata quella di configurare le pene sostitutive come vere e proprie pene edittali, e non quindi quale surrogati della pena detentiva breve; si veda in proposito Ministero della Giustizia, Commissione per elaborare proposte di interventi in tema di sistema sanzionatorio penale, Commissione istituita con decreto del Ministro della Giustizia del 10 giugno 2013, presieduta dal Prof. Francesco Palazzo, *Schema per la redazione di principi e criteri direttivi di delega legislativa in materia di riforma del sistema sanzionatorio penale (dicembre 2013)*, art. 1 ss. e art. 18, e la Relazione di accompagnamento, 8 ss., entrambi in www.giustizia.it, 10 giugno 2013. Su tale proposta si veda D. BIANCHI, *Il rilancio delle pene sostitutive nella legge-delega “Cartabia”*: una grande occasione non priva di rischi, in www.sistemapenale.it, 21 febbraio 2022, 3.

¹⁸² Purtroppo, gli episodi di cronaca continuano a confermare la drammaticità in cui versa la situazione carceraria italiana; si veda sui recenti tragici eventi occorsi a Torino, l'intervista a G. FIANDACA, «Caro Ministro Nordio, quei suicidi in carcere erano prevedibilissimi», in www.ildubbio.news, 14 agosto 2023. Sul tema delle alternative al carcere si veda G. L. GATTA, *Alternative al carcere*, in www.sistemapenale.it, 21 marzo 2023. Sul rapporto tra pena e vendetta e su prospettive e valenza del “moderno costituzionalismo”, R. BARTOLI, *Giustizia vendicativa, giustizia riparativa, costituzionalismo*, in www.sistemapenale.it, 22 marzo 2023; G. LOSAPPIO, *La speranza della “rieducazione” e del cambiamento contro la “disperanza” dell'afflizione*, in www.sistemapenale.it, 2 dicembre 2022.

¹⁸³ Ritieni che la sanzione sostitutiva sia «chiamata, in definitiva, a convalidare il persistente primato ideologico della pena carceraria», A. GARGANI, *La riforma in materia di sanzioni sostitutive*, in www.lalegislazionepenale.eu, 20 gennaio 2022, 17. Sostiene invece come il sistema delle pene sostitutive abbia superato il monopolio della pena detentiva posto che sono sostituibili anche pene inflitte per reati che in

ABSTRACT

Con il capitolo dedicato alle pene sostitutive, la riforma Cartabia ha avviato un vero e proprio percorso di “umanizzazione” della sanzione penale sin dalla “genesì” di quest’ultima, collocando al centro del sistema il “condannato-persona” e relegando in posizione subalterna, pur senza pretermetterle, quelle ragioni di economia processuale così centrali in tanti altri settori della medesima riforma. Si tratta di una vera e propria rivoluzione giuridica e culturale, che, come tale, inevitabilmente porta con sé diverse problematiche scaturenti soprattutto dall’interazione della nuova penalità con le regole e i tempi del processo penale.

With the chapter devoted to substituted sanctions, the Cartabia reform started a real path of “humanisation” of the criminal sanction from its “genesis”, placing the “convicted “ at the centre of the system and relegating to a subordinate position, though without pretermittting them, those reasons of procedural timing so central in so many other areas of the same reform. This is a important legal and cultural revolution, which as such inevitably brings with it various problems arising above all from the interaction of the new sanctions with the rules and timing of the criminal trial.

astratto si configurano di media gravità, O. CALAVITA, *La riforma delle sanzioni sostitutive: riflessioni processualistiche in attesa del decreto legislativo*, in www.lalegislazionepenale.eu, 13 febbraio 2022, 23.

SEZIONE TERZA

Il nuovo Ufficio per il Processo per l'efficienza
del sistema giustizia, tra teoria e pratica

L'Ufficio per il Processo: criticità di medio-lungo periodo di una struttura nata per efficientare il sistema giustizia

di *Oscar Genovesi*

SOMMARIO: 1. Introduzione: premesse storiche. – 2. La cornice normativa dell'Ufficio per il processo. – 3. Il Piano Straordinario per la Giustizia: obiettivi e misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. – 4. Reclutamento e selezione degli addetti all'UPP. – 5. Mansioni e funzioni degli addetti all'Ufficio. – 6. Il problema delle risorse umane: interpretazioni difformi sulle mansioni degli addetti UPP. – 7. Il problema delle risorse umane: alcune riflessioni di medio-lungo periodo. – 8. Conclusioni.

1. Introduzione: premesse storiche

L'Ufficio per il Processo (UPP) è un modulo organizzativo introdotto nel 2014 avente l'obiettivo di creare uno staff di supporto al servizio dei magistrati, traendo spunto da altri contesti ordinamentali¹. Si configura come una struttura atta a «garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione²».

Le origini risalgono al 2004 quando, su parere del Consiglio consultivo dei giudici europei³, si sottolineò che i giudici dell'Unione avrebbero dovuto disporre di assistenti con buone competenze in campo giuridico, cui poter delegare, sotto il loro controllo e responsabilità, alcune

¹ G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Magistratura*, 2022, 2, 61-67.

² D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, art. 16-octies, come modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, art. 50.

³ Cons. Giud. Europ., 24 Novembre 2004, n. 6.

attività come la ricerca sulla legislazione e la giurisprudenza, la stesura di documenti semplici e/o standardizzati, nonché i rapporti con gli avvocati e/o il pubblico. Questa organizzazione, secondo l'idea iniziale, avrebbe migliorato in modo considerevole l'efficienza dei tribunali e degli istituti giudiziari⁴.

La necessità di un simile Ufficio, d'altronde, si è resa utile a fronte della crescita esponenziale del lavoro giudiziario a carico dei magistrati, specie in Paesi come l'Italia, che, pertanto, hanno sentito il bisogno di delegare almeno le procedure di preparazione al lavoro e quelle amministrative, come la formazione del fascicolo, il deposito degli atti, la verbalizzazione in udienza e altre mansioni⁵. Ciò per favorire, accanto al mutamento delle competenze dei singoli magistrati e alla riduzione dei tempi di trattazione procedimentali⁶, la tutela giurisdizionale degli interessati, in linea con quanto sancito, a livello nazionale, dagli artt. 24, 103, 113 Cost. e, a livello sovranazionale: dagli artt. 19 del Trattato sull'Unione Europea del 1992, «La Corte di giustizia dell'Unione europea comprende la Corte di giustizia, il Tribunale e i tribunali specializzati. Assicura il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei trattati»; dall'art. 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea del 2007; e nell'art 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali di Roma 1950-1953⁷, «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge, il quale sia chiamato a pronunciarsi sulle controversie sui suoi diritti e doveri di carattere civile o sulla fondatezza di ogni accusa penale formulata nei suoi confronti [...]».

La necessità di efficientare il sistema della giustizia attraverso l'introduzione dell'UPP, tuttavia, non è andata incontro, il più delle volte, e fin dalla nascita del modulo, almeno per quanto concerne il contesto italiano, a una chiara definizione delle mansioni degli addetti di cui è composto. Motivo per il quale, nel corso degli anni, fin dalla nascita

⁴ Cons. Giud. Europ., 7 novembre 2019, n. 22.

⁵ R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo e i suoi pilastri*, in *Quest. Giust.*, 2006, 6, 1-13.

⁶ F. CIPRIANI, *Troppi avvocati?*, in *Foro.it*, 1997, V, 241.

⁷ A. LORUSSO, *Semplificazione e capacity building nell'organizzazione giudiziaria. Nuove figure professionali e ruolo dell'Università*, in *Amm. Comm.*, 24 Maggio 2022, 7.

dell'UPP, si sono succedute una serie di normative che hanno portato a una distorsione interpretativa dei ruoli, sia in merito alle professioni da inserire, che alla formazione delle stesse. Criticità che, nel medio-lungo periodo, sono emerse recentemente in funzione dell'applicazione delle linee di intervento del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza⁸, resesi necessarie per assicurarsi i contributi europei.

2. La cornice normativa dell'Ufficio per il processo.

Per quanto riguarda l'Italia, il primo tentativo di introduzione dell'UPP si ebbe con il d.d.l. 5 luglio 2007, n. 2873, avanzato durante la XV legislatura. L'idea era quella, nel far seguito alle indicazioni europee⁹, di realizzare una riforma complessiva dell'organizzazione giudiziaria italiana al fine di assicurare una maggiore rapidità ed efficienza del sistema giustizia. Il d.d.l. 5 luglio 2007, n. 2873, avrebbe previsto l'introduzione, nel panorama giudiziario italiano, dell'UPP quale nuova modalità organizzativa degli uffici giudiziari, con il conseguente riordino delle segreterie e cancellerie esistenti, che avrebbe avuto il compito di svolgere la ricerca dottrinale, giurisprudenziale, i rapporti con il pubblico, l'organizzazione dei flussi dei processi sopravvenuti, la formazione e la tenuta dell'archivio processuale¹⁰. Sul fronte delle risorse da destinare all'UPP, tuttavia, il d.d.l. sopra menzionato affidava al capo dell'ufficio e al dirigente amministrativo la responsabilità di definire i contenuti del nuovo modulo organizzativo, con il rischio che non ci fosse il personale preposto per l'assolvimento dei compiti indicati, sebbene la normativa prevedesse la possibilità di coinvolgere tirocinanti attraverso specifiche convenzioni¹¹. Sono stati, di conseguenza, realizzati progetti sperimentali presso alcuni uffici giudiziari, come il Tribunale di Firenze e il Tribunale di Milano, dove l'«ufficio del giudice» è stato testato in due sezioni e successivamente esteso a tutto il settore civile nel 2012. L'obiettivo di tali progetti era, per l'appunto, costituire uno staff di supporto per i giudici e verificare l'efficientamento che potesse dare, in via concreta, alla giustizia¹².

⁸ V. FANCHIOTTI, *Il PNRR e l'ufficio del processo nella giustizia penale*, in *Dir. pen. proc.*, 2022, 278 ss.

⁹ Cons. Giud. Europ., 24 Novembre 2004, n. 6.

¹⁰ G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Magistratura*, 2022, 2, 62-63.

¹¹ Trattasi di tirocinanti in base al d.l. 21 giugno 2013, n.69, ex art. 73.

¹² Risoluzione CSM 29 Aprile 2014, in *Foro.it*, 2015, III, 174.

Queste sperimentazioni portarono, nel 2014, all'approvazione della disciplina dell'UPP con il già citato d.l. 24 giugno 2014, n. 90, *Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari*, che ha introdotto l'art. 16-*octies* nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito nella l. n. 221 del 2012. Il nuovo modulo organizzativo, previsto per gli uffici giudicanti (tribunali ordinari, corti d'appello, tribunali per i minorenni e tribunali di sorveglianza), prevedeva la partecipazione di diverse figure complementari, come la magistratura onoraria (giudici onorari presso i tribunali e giudici ausiliari presso le corti d'appello), il personale di cancelleria e i tirocinanti presenti negli uffici giudiziari¹³. Come dichiarato nello stesso articolo sopra citato: «Al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate 'ufficio per il processo', mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo [...] o la formazione professionale [...]. Fanno altresì parte dell'ufficio per il processo costituito presso le corti di appello i giudici ausiliari [...], e dell'ufficio per il processo costituito presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale [...]»¹⁴.

A livello attuativo, il Ministro della Giustizia ha emesso, in seguito, un d.m. il 1° ottobre 2015 per stabilire le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'UPP, in cui si prevede che il Presidente della corte d'appello o del tribunale è responsabile di strutturare l'ufficio per il processo in base alle esigenze dei singoli uffici, specificando che i giudici ausiliari, i giudici onorari e il personale di cancelleria devono svolgere solo compiti previsti dalla normativa vigente¹⁵ e quindi dall'art. 16 *octies* sopra citato.

Persistevano, però, già alcune incongruenze circa la selezione e la funzionalità dei ruoli professionali inseriti nell'UPP. Nonostante ciò, l'anno successivo, col d.l. 31 agosto 2016, n. 168, *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficien-*

¹³ G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Magistratura*, 2022, 2, 63.

¹⁴ D.l. 24 giugno 2014, n. 90, art. 16 *octies* nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179.

¹⁵ R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Quest. Giust.*, 2022, 14, 1-22.

za degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa convertito con modificazioni dalla L. 25 ottobre 2016, n. 197, l'UPP è stato esteso, senza oneri di spesa, alla giustizia amministrativa, prevedendo che oltre ai tirocinanti facesse parte della nuova struttura il personale di segreteria di area funzionale III.

A integrazione di quanto previsto, l'anno seguente, il d.l. 13 luglio 2017, n. 116, *Riforma organica della magistratura onoraria e altre disposizioni sui giudici di pace, nonché disciplina transitoria relativa ai magistrati onorari in servizio, a norma della legge 28 aprile 2016, n. 57*, ebbe come obiettivo la riorganizzazione della magistratura onoraria. Questo decreto prevede l'assegnazione dei giudici onorari di pace a una struttura organizzativa chiamata, per l'appunto, "ufficio per il processo", in cui svolgere esclusivamente i compiti e le attività ad esso correlati. Tuttavia, il d.l. consente loro l'assegnazione limitata di procedimenti civili e penali, con la possibilità per i giudici professionali di delegare compiti e attività agli addetti dell'UPP, anche nei procedimenti in cui il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità. Ciò include anche il compimento dei tentativi di conciliazione, i procedimenti speciali previsti dagli artt. 186-bis e 423, 1° comma, c.p.c., nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive. I giudici onorari di pace già in servizio al momento dell'entrata in vigore del d.l. menzionato possono, al contempo, su base volontaria, essere assegnati all'UPP nel corso del loro quarto mandato¹⁶.

A causa della confusione in merito ai ruoli degli addetti UPP che si è generata, di concerne anche il Consiglio Superiore della Magistratura (CSM) ha emesso, in seguito, circolari organizzative, rispettivamente per il triennio 2017-2019 e il triennio 2020-2022, in cui è stato specificato, in misura più dettagliata, il ruolo svolto dall'UPP e dai funzionari in esso inseriti. Secondo dette indicazioni, l'UPP è responsabile di tutte le attività di supporto al lavoro giudiziario, comprese le attività di preparazione e ricerca necessarie per la soluzione dei casi e la redazione dei provvedimenti. La redazione delle minute dei provvedimenti, pe-

¹⁶ M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2022, 1-16.

raltro, rappresenta una modalità qualificante di impiego per i giudici onorari e i tirocinanti all'interno dell'UPP¹⁷.

C'è da dire che il CSM ha prestato particolare attenzione all'UPP fin dalla sua fondazione, monitorando l'istituzione e il funzionamento di questa struttura all'interno degli uffici giudiziari a partire dalla fase sperimentale. Ciò è stato fatto attraverso la diffusione di un questionario ampiamente distribuito e successivamente analizzato nella delibera del 18 giugno 2018, intitolata *L'ufficio per il processo oggi: esito del monitoraggio del CSM sulla istituzione e sul funzionamento dell'Ufficio per il processo negli uffici giudiziari; ruolo della magistratura onoraria e diritto transitorio*. A quest'ultima hanno fatto seguito, con la delibera del 15 maggio 2019 del CSM, le *Linee guida per l'Ufficio del Processo*, che hanno fornito indicazioni più dettagliate sul suo funzionamento. Inoltre, a integrazione ulteriore, la successiva circolare per la formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici per il triennio 2020-2022 ha dato l'opportunità di specificare le linee guida tramite regole tabellari. Le norme rilevanti di queste ultime sono gli artt. 10 (riguardanti l'UPP nei Tribunali), 11 (riguardanti l'UPP dei TpM, TdS e CdA), 176, 178 e 179 (riguardanti i GOP in servizio nell'UPP) e 180 (riguardante l'utilizzo dei GOP nell'UPP), che avremo modo di analizzare a breve. Le *Linee Guide* prevedono l'obbligo per i capi degli uffici, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo, di costituire uno o più UPP, definito come «struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, costituendo uno staff al servizio del giudice e/o dell'ufficio», «individuando gli obiettivi da perseguire, le risorse da destinarvi, le loro concrete modalità di utilizzo e la loro collocazione nell'ufficio, anche dal punto di vista logistico».

Secondo le indicazioni del CSM, l'UPP, oltre alle mansioni sopra delineate, può anche essere incaricato di svolgere compiti di supporto all'efficiente utilizzo dei sistemi informatici, come il coordinamento e il monitoraggio dei depositi telematici, nonché di affrontare le problematiche derivanti dall'adozione di nuove tecnologie e modelli organizzativi¹⁸. Nel farlo, l'UPP coinvolge diverse figure, come giudici onorari, giudici ausiliari e tirocinanti, al fine di fornire supporto al

¹⁷ AA.VV., *La riforma organica della magistratura onoraria (d.leg. 13 luglio 2017, n.116)*, in *Foro.it*, 2018, V, 1.

¹⁸ R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Quest. Giust.*, 2022, 14, 1-22.

lavoro giudiziario e garantire una ragionevole durata del processo¹⁹. Come si evince, assume un ruolo fondamentale anche il profilo della formazione dei tirocinanti e della magistratura onoraria, affidata sia ai giudici professionali che alla Scuola superiore di magistratura²⁰. Ciò però, come avremo modo di sottolineare, si scontra con la concreta situazione degli uffici giudiziari italiani, che non riescono a garantire né la formazione adeguata a un numero sempre precario di personale, né la strumentazione adatta a fornire proporzionato supporto all'opera dei magistrati.

Recentemente l'UPP ha trovato una disciplina organica nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, *Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*, che ha fatto chiarezza in merito alla funzione degli addetti al processo, riaffermando il valore primario dell'organizzazione nel complessivo disegno riformatore della giustizia. Il tutto è stato recentemente adeguato, però, alle logiche del PNRR, in ragione dell'ottenimento dei contributi europei.

3. Il Piano Straordinario per la Giustizia: obiettivi e misure del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Il PNRR è un pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito della strategia *Next Generation EU*. In merito alla riduzione dei tempi dei giudizi, sono stati individuati alcuni obiettivi: attuazione dell'UPP, rafforzamento della capacità amministrativa del sistema, potenziamento delle infrastrutture digitali, realizzazione di strutture edilizie efficienti e moderne, riduzione della recidiva attraverso strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti²¹. Se ne deriva che il PNRR ha rappresentato, e in parte rappresenta tuttora, un'opportunità per efficientare la giustizia italiana, poiché in esso si afferma che «l'obiettivo di una giustizia più effettiva ed efficiente, oltre che più giusta, non può essere

¹⁹ Circ. CSM, 18 luglio 2018, art. 10 e 10 bis, ora contenuta nella circolare sulle tabelle 2020-2022, art. 10 e 11.

²⁰ G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Magistratura*, 2022, 2, 64.

²¹ M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2022, 1-16.

raggiunto solo attraverso interventi riformatori sul rito del processo o dei processi. Occorre muoversi contestualmente seguendo tre direttrici tra loro inscindibili: sul piano organizzativo, nella dimensione extraprocessuale e nella dimensione endoprocessuale, che sono complementari tra di loro²²».

Nel primo ambito cruciale, quello extraprocessuale, si sono attuati interventi volti a garantire la piena efficacia dell'UPP, nel rispetto del contesto normativo pocanzi citato. Ciò significa che in tutti gli ordinamenti comparabili al nostro, il giudice è affiancato da funzionari specializzati, che lo coadiuvano o svolgono compiti non strettamente legati alla decisione giudiziaria²³.

Per dare attuazione alle linee PNRR, di conseguenza, con il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*, si sono previste assunzioni, in due scaglioni, nel periodo 2021-2024, con contratto di lavoro a tempo determinato, di 16500 unità di addetti all'ufficio nell'ambito della giustizia ordinaria e 326 unità nell'ambito amministrativo, nonché ulteriori 5410 unità di personale amministrativo, da assumere con contratti di lavoro a tempo determinato della durata di 36 mesi²⁴.

Il concorso per l'assunzione dei primi 8.171 membri del personale del Ministero della Giustizia è stato indetto nell'agosto 2021 e si è concluso nel mese di gennaio 2022, con l'approvazione delle graduatorie per ciascun Distretto di Corte di Appello e per la Corte di Cassazione. L'ingresso in servizio dei vincitori è iniziato il 14 febbraio 2022 per la Corte di Cassazione e il 21 febbraio 2022 per gli Uffici di merito. In questo modo, i tempi previsti dal PNRR sono stati pienamente rispettati, con l'ufficio per il processo che è diventato pienamente operativo entro i primi mesi del 2022²⁵. In seguito, l'art. 33, comma 2, del d.l. 1 marzo 2022, n. 17, *Misure urgenti per il contenimento dei costi dell'energia elettrica e del gas naturale, per lo sviluppo delle energie rinnovabili e per il rilancio delle politiche industriali*, tra le altre cose,

²² PNRR, p. 61.

²³ G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Magistratura*, 2022, 2, 64.

²⁴ D.l. 9 giugno 2021, n. 80, art. 13.

²⁵ P. CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022*, in *Corte Suprema di Cassazione*, Roma, 2023, 82-91.

nel tentativo di chiarire i ruoli professionali da inserire nell'UPP, ha definitivamente stabilito che l'assunzione come addetto all'UPP comporta l'incompatibilità con l'esercizio della professione forense. Ciò significa che gli avvocati e i praticanti avvocati sono tenuti a comunicare questa assunzione al Consiglio dell'Ordine cui sono iscritti, e la mancata comunicazione costituisce un impedimento per prendere servizio nell'UPP. Durante tutto il periodo di impiego presso l'amministrazione della giustizia, gli avvocati e i praticanti avvocati sono sospesi dall'esercizio della loro attività professionale²⁶.

Mentre il d.l. 9 giugno 2021, n. 80, ha introdotto misure straordinarie per il funzionamento dell'UPP, la cosiddetta *Riforma Cartabia* (l. 134/2021) ha stabilito principi e criteri guida per una ristrutturazione completa di tale Ufficio, al fine di garantirne un'operatività stabile anche dopo l'esaurimento dei finanziamenti del PNRR. Da un lato, il comma 27 dell'art. 1 prevede che a partire dal 2023, il Ministero della Giustizia assuma 1.000 unità di personale a tempo indeterminato per attuare la "riforma" dell'UPP nel settore penale. Dall'altro, il comma 26 dell'art. 1 della legge indica i principi e i criteri guida ai quali il Governo dovrà attenersi per riformare la disciplina dell'UPP. L'obiettivo è sempre migliorare le prestazioni degli uffici giudiziari, ridurre l'arretrato e contribuire alla riduzione dei tempi dei procedimenti civili e penali, magari attraverso una stabilizzazione dei precari²⁷.

Nonostante le disposizioni attuali rimangano invariate (così come gli obiettivi generali del modello organizzativo e la possibilità di assegnare giudici onorari di pace e tirocinanti), l'incontro con il "nuovo" UPP, plasmato dall'utilizzo di nuove risorse e dall'impatto che queste e le opzioni organizzative correlate avranno, inevitabilmente condurrà a ulteriori cambiamenti e all'adozione di un modello progettato sulla base di un attento monitoraggio, valutazione e acquisizione definitiva degli elementi che determinano il successo della struttura, in linea sia con il contesto normativo italiano sopra delineato che con le linee di intervento programmatiche del PNRR²⁸.

²⁶ F. MARENGHI, *PNRR e giustizia penale: al via i nuovi addetti all'Ufficio per il processo*, in *Altalex*, 28.02.2022.

²⁷ M. GIALUZ, *Per un processo penale più efficiente e giusto. Guida alla lettura delle Riforme Cartabia*, in *Sist. Pen.*, 2 Novembre 2022, 1-91.

²⁸ F. LA CHIOMA, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e l'Ufficio per il processo*, in *Riv. Dir. Viv.*, 16 Gennaio 2022, 1-14.

In base al PNRR, infatti, i target finali da raggiungere entro la metà del 2026 includono: una riduzione dell'arretrato civile del 90% in tutti i gradi di giudizio, una riduzione dell'arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio, una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili, una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali. Nello specifico, l'obiettivo intermedio o output desiderato è una riduzione dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello entro la fine del 2024. Ne consegue che per garantire la piena attuazione dell'UPP, è fondamentale disporre di risorse umane e materiali consistenti, come il reclutamento straordinario a termine di personale aggiuntivo rispetto agli organici esistenti. Gli obiettivi o traguardi correlati al PNRR, pertanto, includono l'approvazione della normativa relativa a tale reclutamento straordinario e la preparazione annuale di modelli organizzativi per la gestione delle risorse che siano chiari e definitivi in merito al ruolo che deve svolgere l'addetto all'UPP, in base alla propria professionalità e funzionalità²⁹.

4. Reclutamento e selezione degli addetti all'UPP

Allo stato attuale conosciamo, nell'ambito giudiziario italiano: 22 corti d'appello, di cui 8 con più di un UPP; 106 tribunali ordinari, di cui 51 con più di un UPP; 5 tribunali per minorenni. All'interno di ciascun UPP i giudici onorari si occupano di tutti gli atti preparatori utili all'esercizio della funzione giurisdizionale, mentre i tirocinanti coordinano uno o più giudizi professionali, compiendo atti preparatori per l'esercizio della funzione giurisdizionale o compiti di natura amministrativa. Infine, abbiamo il personale amministrativo che svolge compiti tipici della funzione, individuati dal dirigente assieme al preposto capo dell'UPP³⁰.

Il reclutamento degli addetti da impiegare negli UPP sopra indicati si basa su criteri territoriali, nazionali e distrettuali che vengono considerati in base alle esigenze a livello nazionale che a quelle specifiche di ciascun distretto giudiziario. L'obiettivo è selezionare gli addetti dove si registra un maggior carico di arretrato, ovvero dove ci sono più casi in sospeso o procedure pendenti. Spetta al Ministro della giustizia

²⁹ M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2022, 1-16.

³⁰ L.R. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium*, 2022, 1-10.

identificare i tribunali o le corti di appello a cui assegnare il personale dell'UPP, tenendo conto del carico di lavoro e della dotazione organica dei magistrati togati. L'individuazione delle modalità di utilizzo del personale dell'UPP è, invece, responsabilità dei singoli capi degli uffici giudiziari, in collaborazione con i dirigenti amministrativi, attraverso un progetto organizzativo specifico³¹.

La procedura di selezione degli addetti all'UPP, nello specifico, si basa innanzitutto sui titoli posseduti dai candidati, come la formazione accademica, le esperienze lavorative precedenti e altre qualifiche rilevanti per l'incarico. Ad esempio, un tirocinio svolto presso il Ministero della Giustizia può costituire un titolo preferenziale e influire positivamente sulla valutazione del candidato. Inoltre, tiene conto del risultato dell'ammissione alla prova scritta e delle risposte ai quesiti a scelta multipla. Queste prove permettono di valutare le competenze tecniche e le conoscenze giuridiche dei candidati. Il rendimento nelle prove contribuisce alla valutazione complessiva per la selezione degli addetti all'UPP³².

C'è da dire che, in merito alla composizione dell'UPP, la scelta del legislatore, fin dal 2014, è stata quella di affidare alla struttura soltanto giovani laureati, anche triennali, specialmente coloro che sono alla prima esperienza professionale. Il problema che si è presentato nel medio lungo periodo, però, è da rilevarsi sotto il profilo formativo. Queste strutture, infatti, già nuove di per sé, hanno da sempre avuto il problema di conciliare, a fronte anche della durata limitata dell'incarico agli addetti all'ufficio, professione e formazione, con l'obiettivo primario di creare davvero un efficace supporto all'amministrazione della giustizia. Si presenta, ovvero un problema di rapporto costi-benefici, non solo in merito a un adeguato trattamento economico, ma anche e soprattutto di investimento formativo, che in genere è a carico degli stessi magistrati o dei funzionari a loro servizio che, quindi, rischiano di togliere tempo alle procedure processuali, rendendo vano il tentativo dell'UPP di efficientarle³³.

³¹ S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *Dir. Proc. Civ.*, 2021, 3, 261-264.

³² F. MARENGHI, *PNRR e giustizia penale: al via i nuovi addetti all'Ufficio per il processo*, in *Altalex*, 28.02.2022.

³³ S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *Dir. Proc. Civ.*, 2021, 3, 261-264.

Le competenze professionali richieste non si limitano, in ogni caso, ai laureati in giurisprudenza, ma includono anche laureati in economia, scienze politiche o titoli equivalenti. Per quanto riguarda gli incentivi per i tirocinanti, è previsto che il servizio svolto in modo eccellente al termine del rapporto di lavoro costituisca un titolo per l'accesso al concorso in magistratura e un titolo di preferenza per l'accesso alla magistratura onoraria. Inoltre, viene equiparato a un anno di tirocinio professionale per l'accesso alle professioni di avvocato e notaio, nonché a un anno di frequenza dei corsi della scuola di specializzazione per le professioni legali. Questo servizio, peraltro, rappresenta anche un titolo di preferenza nelle future procedure di selezione per il personale a tempo indeterminato. A prospettiva, c'è la possibilità che queste risorse impiegate a tempo determinato vengano in seguito parzialmente integrate nei ruoli del Ministero attraverso concorsi³⁴.

5. Mansioni e funzioni degli addetti all'Ufficio

Come si intuisce, l'UPP è un modulo organizzativo piuttosto complesso, che coinvolge personale eterogeneo di soggetti: a) i giudici onorari di pace (con riferimento al tribunale); b) i giudici ausiliari (con riferimento alle corti d'appello); c) i tirocinanti ex art. 73, d.l. 69/2013; d) chi sta svolgendo la formazione professionale (e dunque anche i praticanti avvocati che svolgono una parte del tirocinio presso gli uffici giudiziari); e) il personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie; f) il personale reclutato ai sensi del d.l. 80/2021 e gli addetti all'UPP assunti a tempo determinato per il supporto delle linee progettuali per la giustizia del PNRR; g) ogni altra figura deputata dalla legge al compimento di una o più delle attività previste nel decreto (tra cui, forse, possono ricomprendersi anche i magistrati ordinari in tirocinio). Un ruolo in alcuni casi definito di "collaborazione" rispetto al giudice (così il novellato art. 124 c.p.p.) e di "supporto"³⁵.

Si possono individuare, al di là della normativa già citata, alcuni pilastri che contraddistinguono l'UPP dagli altri uffici giudiziari. Tra questi, il primo è costituito dallo stesso personale e dalla dirigenza amministrativa, inteso come organizzazione sinergica totale tra gli istruttori e le cancellerie. In secondo luogo, abbiamo la magistratura onoraria

³⁴ D.l. 9 giugno 2021, n. 80, art. 12 e 13.

³⁵ G. MINICUCCI, *L'ufficio per il processo: attualità e prospettive*, in *Dis. Crimen.*, 17 Gennaio 2023.

costituita dai giudici di tribunale, da riutilizzare in fase diversa, ovvero collaborativa³⁶. Infine, i tirocinanti di competenza professionale, come indicata dalla normativa preposta³⁷. Le attività dell'addetto all'UPP seguono, per il resto, il criterio della differenziabilità rispetto a quelle che si devono riservare al giudice, attenendosi allo *ius dicere* in senso stretto. Tra le attività che sono di stretta competenza del giudice ritroviamo quelle di ascolto delle parti e dei loro difensori nella prima udienza, nonché di assunzione delle prove costituende³⁸.

A individuare le mansioni specifiche dell'addetto all'UPP è innanzitutto l'Allegato II al d.l. 9 giugno 2021, n. 80, che le nomina quali «attività di contenuto specialistico». Tra le principali mansioni di cui si occupano gli addetti all'UPP vi è la collaborazione allo studio della controversia e della giurisprudenza, nonché la predisposizione delle bozze di provvedimenti. Per il primo punto, gli addetti all'UPP partecipano attivamente all'analisi e allo studio dei casi in esame, lavorando a stretto contatto con il magistrato, offrendo il loro contributo nella comprensione delle questioni legali e dei fatti pertinenti al caso. Questo implica la consultazione di fonti giuridiche, l'analisi di precedenti giudiziari e la ricerca di informazioni pertinenti per supportare il processo decisionale. Per quanto concerne, invece, la predisposizione delle bozze di provvedimenti, sono responsabili della redazione di tali bozze di provvedimenti, come sentenze, ordinanze o decreti, sotto la supervisione del magistrato. Questo compito richiede una buona padronanza del diritto e delle procedure giudiziarie, nonché la capacità di elaborare in modo accurato e chiaro il contenuto dei provvedimenti³⁹.

A integrazione di quanto detto, nell'allegato II al d.l. 10 ottobre 2022, n. 151, sono illustrate anche altre attività a cui gli addetti all'UPP sono destinati, in conformità con quanto indicato nella circolare del CSM sulle tabelle, come lo studio dei fascicoli, il supporto al giudice nelle attività pratiche e materiali, la redazione di bozze di provvedimenti semplici, il controllo delle istanze pendenti, l'organizzazione di fascicoli e

³⁶ R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo e i suoi pilastri*, in *Quest. Giust.*, 2006, 6, 1-13.

³⁷ d.l. 21 giugno 2013, n.69, ex art. 73.

³⁸ A. PROTO PISANI, *Interventi necessari per cominciare a uscire dal tunnel della crisi della giustizia civile in Italia*, in *Giust. Civ.*, 2021, 3, 4 s.

³⁹ L.R. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium*, 2022, 1-10; D. Ferrara, *Ufficio del processo: ecco chi fa che cosa*, in *Italia Oggi*, 28.07.2022.

udienze, l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, il supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa, nonché il coordinamento con le cancellerie⁴⁰.

Non solo, l'addetto all'UPP si occupa anche dell'organizzazione e del coordinamento tra vari uffici, a beneficio dell'intera efficienza del modulo, nonché della gestione delle comunicazioni e delle informazioni tra i vari attori coinvolti nel processo, come le cancellerie, gli avvocati e le parti coinvolte nella controversia. Un'efficace organizzazione e un buon coordinamento contribuiscono a garantire che il flusso di lavoro sia fluido e che tutte le parti coinvolte siano adeguatamente informate. In aggiunta, si occupano anche di coadiuvare il magistrato e l'intero UPP in tutte le attività preparatorie e collaterali alla decisione. Ciò può includere la ricerca di informazioni supplementari, la raccolta di prove, la preparazione di documenti per l'udienza, l'organizzazione delle udienze stesse e la gestione delle pratiche amministrative correlate⁴¹.

6. Il problema delle risorse umane: interpretazioni difformi sulle mansioni degli addetti UPP

Abbiamo detto che nella sua concezione originale, l'UPP aveva il compito di sostenere l'attività quotidiana del sistema giudiziario e dei magistrati, tramite l'inclusione di giudici onorari, tirocinanti e personale amministrativo. Questa struttura era pensata per unire professionisti già attivi negli uffici giudiziari e fornire loro competenze specifiche nella gestione delle controversie legali. Tuttavia, l'esperienza ha rivelato la fragilità di un sistema basato su uno "strumento" che, nonostante la sua attivazione all'interno degli uffici giudiziari, si è dimostrato insufficiente e talvolta inefficace nel superare le limitazioni del sistema di giustizia (italiano), specialmente a causa della mancanza di competenze professionali specifiche tra i suoi membri e dell'incertezza evidente riguardo alle competenze loro assegnate, che si limitavano principalmente alla preparazione di documenti e bozze di provvedimenti, alla ricerca giurisprudenziale e dottrinale e all'assistenza tecnica durante le udienze. L'impianto delle riforme attuate in seguito, attraverso anche il

⁴⁰ G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Magistratura*, 2022, 2, 65.

⁴¹ L.R. LUONGO, *Le funzioni degli addetti all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium*, 2022, 1-10.

PNRR, è servito a mettere in atto interventi mirati, ai fini di una complessiva riorganizzazione degli attori e delle procedure organizzative e gestionali, con l'inserimento di operatori del diritto di "nuova generazione" e per mezzo di un modello flessibile in grado di essere oggetto di adattamento alle esigenze dei vari uffici giudiziari⁴².

Più approfonditamente, le varie riforme della giustizia che nel tempo si sono succedute hanno tentato di velocizzare i processi decisionali e ridurre il contenzioso arretrato, al fine di attuare una semplificazione amministrativa e, al contempo, migliorare l'impianto complessivo della macchina giuridica. Come abbiamo visto, l'UPP è rientrato all'interno di questo processo di velocizzazione, ma in ragione della multiforme sfaccettatura delle figure professionali inserite al suo interno, si sono create, in dottrina, interpretazioni difformi sulle mansioni degli addetti UPP, al netto di quanto riportato in normativa. La necessità che si è posta fin dall'attuazione dell'UPP è stata formare e coordinare in maniera adeguata il personale addetto da parte della magistratura professionale e della Scuola superiore della magistratura. Sotto un profilo strumentale, ciò che appare essere limitato è proprio la mancanza di un piano formativo a lungo termine degli addetti dell'UPP, anche a causa della mancata stabilizzazione dei lavoratori e della predilezione per l'utilizzo di tirocinanti. In altre parole, quel che impedisce la mancanza di un impatto significativo sul miglioramento dei problemi legati al sovraccarico giudiziario sembra proprio essere la carenza di risorse adeguate, dovute proprio a un'insufficiente formazione a lungo termine del personale inserito⁴³.

La formazione si limita solitamente a un periodo non superiore a 18 mesi, in relazione all'apporto dei tirocinanti, il cui ruolo non viene per la maggior parte delle volte rinnovato in ragione delle scarse risorse amministrative ed economiche. Risorse che, stando all'art. 16 *octies*, comma 2, del d.l. n. 179 del 2012, dovrebbero «non essere a carico della finanza pubblica»⁴⁴. Ciò in contraddizione con quanto affermato nel parere n. 22 del Cons. Giur. Europ. del 2019 in cui si afferma testualmente

⁴² N. PARISI, D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euronazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, in *Eurojus*, 2021, 81 ss.

⁴³ G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in *Magistratura*, 2022, 2, 65.

⁴⁴ D.l. 18 ottobre 2012, n. 179, art. 16-*octies*, come modificato dal d.l. 24 giugno 2014, n. 90, art. 50.

che «gli Stati membri dovrebbero fornire un finanziamento adeguato per l'impiego di personale giudiziario qualificato, compresi – se impiegati – gli assistenti giudiziari⁴⁵».

Il problema è da far risalire, secondo alcuni⁴⁶, alla indefinita platea di risorse umane messe a disposizione dell'UPP, a volte poco definita e formata. Se si prende in riferimento, ad esempio, la figura dei giudici onorari, quali i giudici di pace, gli onorari di tribunali e altri, nell'idea del costituente⁴⁷ si ritenevano potessero già essere un supporto qualitativo e quantitativo al sistema giurisdizionale, in merito soprattutto alla risoluzione del contenzioso. Si trattava, però, di una sorta di precarietà di funzioni, in relazione soprattutto alla mancanza di una disciplina che ne definisse le prerogative funzionali per lo svolgimento dell'esercizio giurisdizionale. Cosa che, peraltro, neanche il d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116 è riuscito a risolvere in merito all'assenza di competenze specifiche che potessero risolvere il buon funzionamento della macchina giuridica⁴⁸. Motivo per il quale, all'interno dell'UPP, si sono inquadrati modelli di ausilio, in base all'ordinamento europeo⁴⁹.

Ci riferiamo in questo caso ai cosiddetti tirocinanti giudiziari operanti all'interno dell'UPP, la cui esperienza all'interno di quest'ultimo, però, per la maggior parte, in relazione al d.l. 21 giugno 2013, n. 69, è stata all'inizio considerata come un volano verso il mondo del lavoro e non come un vero e proprio ausilio alla macchina giuridica, in base alle caratteristiche per cui l'UPP era stato concepito. Questo perché si è presentato, all'interno del coinvolgimento dei tirocinanti, il bisogno di un'attività formativa nei confronti degli stessi, da affiancarsi al modello di ausilio all'organizzazione giuridica. Tale istituzione avrebbe permesso, da un lato, la possibilità, per i giovani studiosi, di entrare nel mondo del lavoro attraverso un periodo di esperienza (prima o dopo la laurea) utile per acquisire le conoscenze necessarie per una futura e potenziale carriera legale e, dall'altro, di impiegare le stesse risorse per accelerare i processi e le procedure giudiziarie. Riguardo a ciò, nel

⁴⁵ Cons. Giud. Europ., 7 novembre 2019, n. 22, par. 13.

⁴⁶ A. LORUSSO, *Semplificazione e capacity building nell'organizzazione giudiziaria. Nuove figure professionali e ruolo dell'Università*, in *Amm. Comm.*, 24 Maggio 2022, 7.

⁴⁷ Art. 106, comma 2, Cost.

⁴⁸ A. LORUSSO, *Semplificazione e capacity building nell'organizzazione giudiziaria. Nuove figure professionali e ruolo dell'Università*, in *Amm. Comm.*, 24 Maggio 2022, 7.

⁴⁹ Trattato di Lisbona 2007-2009.

tempo si è sviluppata, dunque, una situazione di incertezza interpretativa⁵⁰.

È evidente, pertanto, che in un siffatto stato di cose, nonostante le buone intenzioni del legislatore, l'introduzione delle nuove figure professionali ha sollevato alcune questioni operative. Il legislatore, per la verità, già consapevole dei possibili fallimenti dell'istituto dovuti alla situazione giudiziaria dei tribunali italiani, aveva richiamato l'attenzione degli uffici affinché fossero previsti percorsi formativi per i membri dell'UPP, in base alle specificità delle diverse realtà lavorative, al fine di garantire un utilizzo corretto ed efficiente delle risorse umane, senza però stabilire linee guida specifiche. Di conseguenza, questi programmi non sono stati attuati nella pratica, e ciò ha comportato, nella maggior parte dei casi, uno sfruttamento irrazionale delle risorse umane ed economiche, trasformando le opportunità di supporto e apprendimento per i giovani professionisti legali in mere occasioni utilitaristiche⁵¹.

Oggi, l'argomento che preoccupa assume un'importanza considerevole, soprattutto in relazione alla possibile stabilizzazione di queste figure professionali all'interno della struttura amministrativa della giustizia, in vista delle ultime procedure concorsuali in essere e di quelle già effettuate (tutte, ricordiamo, a tempo determinato, quindi precarie). Tali figure, alle quali avrebbero accesso operatori legali di nuova generazione al termine di un percorso universitario con un'applicazione pratica limitata delle conoscenze acquisite, dovrebbero essere inserite nel sistema attraverso un iter di apprendimento dei processi e dei procedimenti dell'amministrazione della giustizia, il quale sembrerebbe richiedere una *formazione ad hoc*. Pertanto, si potrebbe ritenere che la formazione professionale di tali "uffici" debba precedere l'inserimento nel quadro organizzativo dell'amministrazione, rafforzando il legame già esistente tra l'organizzazione della giustizia (tribunali e apparato amministrativo) e, magari, le università⁵².

⁵⁰ A. LORUSSO, *Semplificazione e capacity building nell'organizzazione giudiziaria. Nuove figure professionali e ruolo dell'Università*, in *Amm. Comm.*, 24 Maggio 2022, 9.

⁵¹ A. BOTTI, A. MONDA, A. TOMMASETTI, O. TROISI, M. VESCI, *Ambiguità degli obiettivi nelle organizzazioni pubbliche: una rilettura critica della letteratura*, in *Azienda pubbl.*, 2019, 15 ss.

⁵² S. D'ACUNTO, *Le professioni nel mercato interno dell'Unione europea: bilancio di un ventennio (2000-2020)*, in *Dir. Com.*, 2020, 687 ss.

Se ne derivano interpretazioni difformi circa le mansioni degli addetti UPP, a causa, come rilevato dall'Unione Sindacale di Base del Pubblico impiego, di una mancante definizione della struttura giuridica dell'UPP, attualmente deputata a carattere talvolta giurisdizionale e, talaltra, amministrativa. Secondo la Circolare DOG del 19 Gennaio 2022, che riconosce il titolo di preferenza al concorso in magistratura agli addetti UPP così come per i tirocinanti ex art. 73 D.L. 69/13, emerge, ad esempio, la sostanziale equiparazione delle figure professionali dell'Ufficio. Se ne deriva una confusione di mansioni, il cui problema è conseguente, per alcuni, all'applicazione delle norme "frettolosa", resasi necessaria per sfruttare le risorse del PNRR e non per far fronte, invece, alle reali esigenze della giustizia italiana, che sono la mancanza di personale amministrativo in grado di dare esecuzione ai provvedimenti giuridici e non, semplicemente, la necessità di affiancare i magistrati⁵³.

Per rimediare a queste problematiche, sono state emanate ulteriori circolari attribuendo agli addetti dell'UPP ogni tipo di mansione, compresa quelle di cancelleria, non contemplate dalla legge, creando di conseguenza un'ulteriore confusione concernente l'interpretazione delle mansioni⁵⁴. In particolare, le problematiche sono attinenti a: problemi logistici, in quanto gli uffici giudiziari non sono in grado di ospitare circa 8000 addetti all'UPP, secondo quanto previsto dai concorsi in essere; insufficienza delle strumentazioni da mettere a disposizione degli addetti; assenza di una linea univoca sull'impiego di questo personale; discriminazione tra il personale dell'UPP e quello interno a causa delle deroghe all'orario di lavoro, con flessibilità selvaggia e applicazione fuori da ogni tipo di contrattazione sindacale; problematiche legate alla formazione del personale dell'UPP, come sopra riportato, malgrado le prescrizioni della normativa; problematiche relative alle mansioni degli addetti UPP e alla loro applicazione sul campo; problematiche relative alla custodia dei fascicoli nonché all'ingerenza di alcuni magistrati in merito alle mansioni del personale in servizio e all'attività delle cancel-

⁵³ USB, *Interpretazioni difformi sulle mansioni degli addetti UPP*, Unione Sindacale di Base, 2022, 1-5.

⁵⁴ S. AGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia*, in *DPCE online*, 2021, 2091 ss.

lerie, che dimenticano che il personale amministrativo non è alle loro dipendenze⁵⁵.

Per implementare modelli organizzativi efficaci e migliorare la risposta giudiziaria alle esigenze del territorio, in virtù delle criticità rilevate, è fondamentale programmare la formazione professionale del personale, la cui problematica è già stata messa in evidenza in relazione alle interpretazioni difformi che ne sono derivate. Le precedenti riforme hanno d'altronde evidenziato la fragilità per la scarsa preparazione delle figure professionali, che avrebbero dovuto essere il fulcro dell'organizzazione. Ripensare alla collaborazione tra l'organizzazione della giustizia, le istituzioni universitarie e i centri di ricerca per calibrare meglio i processi e i modelli di formazione potrebbe essere la giusta soluzione. Magari attraverso una ridefinizione dei piani di studio universitari e dei percorsi formativi post-laurea, in particolare per discipline giuridiche ed economiche, ai fini dell'inserimento in UPP. Questo connubio potrebbe aumentare l'agilità dell'apparato amministrativo che supporta la funzione giudiziaria, grazie all'assunzione di nuovo personale avente già una formazione adeguata⁵⁶. D'altro canto, la professionalità dell'organizzazione amministrativa che coadiuva la giustizia, basata su conoscenze disomogenee acquisite da personale in procinto di andare in pensione, potrebbe ridurre la produttività della magistratura e ostacolare ulteriormente la semplificazione e l'efficienza del processo giurisdizionale⁵⁷.

7. Il problema delle risorse umane: alcune riflessioni di medio-lungo periodo

Nonostante le iniziative messe in campo, l'UPP non riesce ancora ad assolvere alle proprie funzioni per le quali è stato creato, poiché la macchina giuridica italiana appare ancora lenta e inesorabile. Come afferma Civinini, non si è verificato un cambiamento culturale e organizzativo

⁵⁵ USB, *Interpretazioni difformi sulle mansioni degli addetti UPP*, Unione Sindacale di Base, 2022, 1-5.

⁵⁶ A. LORUSSO, *Semplificazione e capacity building nell'organizzazione giudiziaria. Nuove figure professionali e ruolo dell'Università*, in *Amm. Comm.*, 24 Maggio 2022, 19-21.

⁵⁷ G. DE FRANCESCO, *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, in *Leg. Pen.*, 2021, 235 ss.

radicale e generalizzato necessario all'adozione del modulo dell'UPP⁵⁸. Un obiettivo che sarebbe stato preliminare per il raggiungimento della funzione strategica dell'istituto, che mirava a ridurre i tempi della giustizia migliorandone la qualità. Purtroppo, questo obiettivo è stato frustrato da diversi fattori⁵⁹.

In primo luogo, c'è stato un senso di disillusione fatalistica derivante dalla discussione sulla soluzione per vent'anni, che, a causa della mancanza di risorse, ha assunto connotazioni mitologiche e fantasiose. Inoltre, il coordinamento inefficace tra i dirigenti degli uffici giudiziari ha contribuito a tale insuccesso. In aggiunta, si sono verificate opposizioni interne sia tra i magistrati che tra il personale amministrativo. Da un lato, alcuni sostenevano un modello individualistico del giudice, mentre dall'altro si sosteneva che l'UPP fosse solo una cancelleria e non richiedesse altro. Inoltre, è stato difficile tradurre l'idea in progetti coerenti e organizzativi, a causa della mancanza di dati adeguati e di una cultura di lavoro basata su obiettivi condivisi⁶⁰.

La costruzione del ruolo e l'impiego dei tirocinanti ha rappresentato un esempio paradigmatico di questa situazione. La presenza di questa risorsa ha portato senza subbio a un certo successo, tuttavia, ciò fatica a tradursi in un miglioramento effettivo della qualità dell'ufficio giudiziario nel medio-lungo periodo, a causa di varie ragioni che possono essere riassunte come segue⁶¹:

- a) adozione di un approccio individualista nell'utilizzo dei tirocinanti, in linea con un modello di giudice isolato, piuttosto che considerarli parte integrante dell'UPP. Le mansioni e i tempi di utilizzo dei tirocinanti vengono lasciati alla discrezionalità di chi li affida.
- b) Disparità nella disponibilità dei magistrati ad accogliere tirocinanti in affiancamento.

⁵⁸ M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2022, 1-16.

⁵⁹ M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2022, 1-16; R. Braccialini, *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Quest. Giust.*, 2022, 14, 1-22.

⁶⁰ M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2022, 1-16.

⁶¹ R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Quest. Giust.*, 2022, 14, 1-22.

- c) Passiva resistenza o addirittura rifiuto esplicito di impiegare tirocinanti per i progetti dell'ufficio. Nonostante alcune esperienze virtuose, in generale si riscontra una forte difficoltà da parte di chi li affida a coinvolgere i tirocinanti nei progetti dell'ufficio. Inoltre, i tirocinanti spesso adottano atteggiamenti che riflettono quelli dei "loro" giudici.
- d) Discontinuità nella domanda e nell'offerta di tirocinanti sul territorio, ostacolando qualsiasi tipo di pianificazione.
- e) Adozione di un'idea di tirocinio formativo che si concentra principalmente sulla trasmissione di conoscenze teoriche supplementari rispetto a quelle universitarie, da parte del soggetto che eroga il tirocinio e dalla loro acquisizione da parte del tirocinante. In questo modo, si è dimenticato che il tirocinio formativo, soprattutto se della durata insolita di 18 mesi, ha come obiettivo primario colmare il divario tra conoscenze teoriche e applicazione pratica, apprendere sul campo, fornire al tirocinante una conoscenza del funzionamento concreto del sistema giudiziario e la motivazione per impegnarsi eventualmente in un percorso concorsuale, nonché fornire all'amministrazione un'utilità nella gestione di determinate attività.

A intervenire sulla problematica questione dell'inquadramento delle mansioni del personale dell'UPP, è intervenuto il d.lgs. 10 Ottobre 2022, n. 151, *Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134*, il quale stabilisce, tra le altre cose, che all'interno dei tribunali comuni, delle corti d'appello, dei tribunali di sorveglianza e dei tribunali per le persone, i minori e le famiglie debbano essere istituite una o più strutture UPP sia per questioni civili che penali, con l'ausilio di personale qualificato e tirocinanti. Allo stesso modo, prevede la creazione di diverse unità presso la Suprema Corte di cassazione e la Procura generale della Corte di cassazione. Ogni unità è guidata e gestita dai responsabili degli uffici giudiziari, i quali definiscono le priorità di intervento, gli obiettivi da raggiungere e le azioni da intraprendere⁶².

Il recente provvedimento ci offre un'interessante prospettiva riguardo all'organizzazione del sistema giudiziario e all'importanza di un approccio collaborativo. È evidente che si riconosce la necessità di un

⁶² M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. Giust.*, 2022, 1-16.

diverso modello di gestione del lavoro per coloro che operano nella giurisdizione, sfruttando le diverse competenze in modo sinergico. L'enfasi viene posta sul concetto che l'elevato carico di lavoro giudiziario, nonostante i vari strumenti per ridurlo, richiede un approccio collettivo piuttosto che individualistico da parte dei giudici⁶³. In definitiva, questa riforma indica un cambiamento nell'organizzazione e nella gestione del lavoro nel sistema giudiziario, spostando l'attenzione da un approccio individualistico a uno di squadra. Sembra mirare a ottimizzare l'efficienza del sistema giudiziario, riducendo i tempi dei processi attraverso l'adozione di nuovi modelli organizzativi e l'utilizzo delle tecnologie disponibili. Tuttavia, è importante valutare attentamente l'implementazione di queste UPP per garantire un equilibrio tra efficienza e rispetto dei diritti e delle garanzie processuali dei cittadini⁶⁴.

8. Conclusioni

Il problema che è emerso nel corso di questo articolo è che l'UPP è sorretto, al di là degli scopi per cui è stato creato, da una struttura precaria del personale appositamente selezionato con contratti a tempo determinato, talvolta poco sorretta da prospettive di stabilizzazione sia per quanto concerne le risorse amministrative che quelle onorarie⁶⁵. Indubbiamente, come afferma Minicucci, l'attuazione dell'UPP richiede un impegno collettivo che, se gestito inadeguatamente nel lungo periodo, potrebbe condurre al fallimento. È fondamentale considerare attentamente i finanziamenti destinati alla selezione del personale e il tempo necessario per la loro formazione. Allo stesso tempo, emergono cambiamenti sottili all'interno del team giudiziario, aprendo prospettive che potrebbero non essere del tutto irrilevanti riguardo a un reclutamento in parallelo con la magistratura⁶⁶.

In generale, è necessario riflettere su come i principi costituzionali che caratterizzano la figura del giudice si possano applicare all'interno di una struttura organizzativa che sembra destinata a sostituire, almeno in parte, il giurista solitario investito del potere decisionale. Questo

⁶³ M.F. GHIRGA, *L'ufficio del processo: una sfida*, in *Riv. dir. proc.*, 2022, 185.

⁶⁴ G. MINICUCCI, *L'ufficio per il processo: attualità e prospettive*, in *Dis. Crimen.*, 17 Gennaio 2023.

⁶⁵ D. CAVALLINI, *L'ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 990.

⁶⁶ G. MINICUCCI, *L'ufficio per il processo: attualità e prospettive*, in *Dis. Crimen.*, 17 Gennaio 2023, 1-14.

richiede una valutazione accurata delle competenze e delle legittimità dei vari attori coinvolti nell'UPP. La questione tocca la responsabilità decisionale e, più in generale, i limiti essenziali dell'attività giurisdizionale strettamente legati al lavoro del giudice professionale. In generale, spetta al giudice assumersi la piena responsabilità delle decisioni prese. Pertanto, se la fase decisionale viene identificata come il principale ostacolo, l'introduzione dell'UPP da sola non può essere considerata una soluzione risolutiva⁶⁷.

Nonostante le incertezze, è evidente che il sistema di giustizia debba trovare un equilibrio tra le garanzie processuali e l'efficienza, considerando che quest'ultima è intrinsecamente parte delle prime. Trovare il giusto equilibrio richiede una revisione dei modelli organizzativi degli uffici giudiziari e delle regole procedurali. È importante ricordare che esiste una differenza strutturale tra una generica funzione amministrativa e l'amministrazione della giustizia, le cui peculiarità meritano attenzione, così come il necessario bilanciamento tra efficienza ed efficacia nella tutela dei diritti, che spesso implicano conflitti di interessi tra il bene comune e la tutela individuale⁶⁸. Ciò soprattutto nel rispetto dei parametri imposti dai modelli europei, nonché dalle linee di intervento del PNRR volte a un efficientamento della giustizia.

Braccialini, all'esito della ricostruzione delle varie tappe della storia dell'UPP, affermava, con una buona capacità previsionale, che «l'ufficio per il processo è stato, sotto diversi profili, un'occasione mancata per un reale ripensamento fin dalle fondamenta dell'organizzazione giudiziaria; e questo, perché – fondamentalmente – non sono state immesse nel sistema le risorse umane, materiali e tecnologiche per farlo funzionare» ma, con la convinzione del sognatore che ha una visione e una missione, aggiungeva che, anche alla luce della lezione impartita dalla pandemia, «il problema delle risorse e “pilastri” a disposizione della giurisdizione – in cui si sintetizza tutta la dialettica attuazione/inattuazione dell'ufficio per il processo – dovrebbe assumere le dimensioni di una grande questione nazionale» e che «l'unico slogan intelli-

⁶⁷ I. PAGNI, *L'Ufficio per il processo: l'occasione per una (ulteriore) osmosi virtuosa tra teoria e pratica, con uno sguardo alle riforme processuali in cantiere*, in *Quest. giust.*, 17 novembre 2021.

⁶⁸ G. MINICUCCI, *L'ufficio per il processo: attualità e prospettive*, in *Dis. Crimen.*, 17 Gennaio 2023., 13-15.

gente da adottare in questo momento dovrebbe essere: l'ufficio per il processo, ora, adesso, subito!»⁶⁹.

Una sorta di disegno, ancora, incompiuto, per via delle criticità, in precedenza analizzate, inerenti la precarietà delle risorse impiegate, che si sono rilevate mai abbastanza utili, malgrado gli originali intenti del legislatore, a garantire un reale efficientamento della giustizia italiana.

⁶⁹ R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Quest. Giust.*, 2022, 14, 1-22.

ABSTRACT

L'Ufficio per il Processo è una struttura nata per efficientare il lavoro di magistrati e giudici, al fine di velocizzare i tempi della giustizia (italiana). La cornice normativa, nazionale e sovranazionale, all'interno della quale si presenta, ha spesso reso necessaria una chiarificazione circa i ruoli che l'addetto all'Ufficio deve svolgere. Ne sono conseguite criticità circa interpretazioni su mansioni e professionalità, spesso dettate da esigenze formative cui l'Ufficio, e gli altri enti giudiziari, non sono in grado di assolvere. Questo anche in ragione della precarietà riferibile a concorsi e assunzioni di tirocinanti spesso effettuati in via soltanto determinata. Il presente articolo mira ad analizzare la situazione attuale dell'UPP e se, anche in ragione del PNRR, possa in futuro davvero assolvere alle funzioni per le quali la sua creazione è stata concepita, ovvero l'efficientamento della giustizia italiana.

The Office for the Trial is a structure created to streamline the work of magistrates and judges, with the aim of speeding up the pace of justice (in Italy). The national and supranational regulatory framework within which it operates has often necessitated clarification regarding the roles that the Office staff must perform. This has resulted in critical issues concerning interpretations of tasks and professional responsibilities, often driven by training needs that the Office and other judicial entities are unable to meet. This is also due to the precariousness associated with competitions and internships often carried out on a temporary basis. This article aims to analyze the current situation of the UPP and whether, also in light of the PNRR (National Recovery and Resilience Plan), it can truly fulfill the functions for which it was created, namely the optimization of the Italian justice system.



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

di *Alessia D'Addazio*

SOMMARIO: 1. L'Ufficio per il processo dalla sua formale istituzione alla sua concreta implementazione. – 2. Il crinale tra funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali quale elemento qualificante la natura ibrida dell'U.P.P. In particolare, le funzioni e mansioni volte alla riduzione del *disposition time* e all'abbattimento dell'arretrato: alcune applicazioni degli Uffici giudiziari abruzzesi. – 3. U.P.P. e Riforma Cartabia: il d.lgs. 151/2022 e le ombre tracciate nel d.lgs. 149/2022. – 4. In particolare, l'esame preliminare della controversia nei giudizi di primo grado e di appello: quale ruolo per gli addetti U.P.P.?

1. L'Ufficio per il processo dalla sua formale istituzione alla sua concreta implementazione

Il giovane istituto dell'ufficio per il processo, se da un lato non consente ancora di effettuare un bilancio finale o comunque preciso e concreto sui risultati che ha apportato nel sistema giustizia, soprattutto in merito ai tempi e alla dinamica del processo, dall'altro lato offre interessanti angolazioni ricostruttive: quella teleologica, giacché le fonti normative che ne regolano costituzione e funzionamento attribuiscono a tale articolazione funzioni specifiche e ambiziose; quella politico-economica, tenuto conto che la sua implementazione è stata fortemente sostenuta e influenzata dall'impiego delle risorse derivanti dal Pnrr, e in quest'ottica ulteriormente ancorata agli obiettivi e ai tempi sottesi al Piano; quella prettamente giuridica, giacché la varietà di mansioni attribuite ai funzionari e agli addetti UPP e la pluralità di profili professionali coinvolti, se da un lato rispondono alle diverse esigenze di impiego

delle risorse (soprattutto con riguardo all'attribuzione sia di funzioni amministrative, sia di compiti più prettamente giurisdizionali), dall'altro suscitano incertezze in merito alla possibilità di garantire qualità all'esercizio della giurisdizione e, quindi, al sistema della giustizia, che il Pnrr ha posto al centro della missione avente a oggetto le riforme e gli investimenti da attuare, per riportare il processo italiano a un modello di efficienza e competitività, principalmente puntando alla riduzione dei tempi, notoriamente lunghi, del giudizio¹.

Il cammino dell'Ufficio per il processo inizia con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, conv. con mod. dalla l. 11 agosto 2014, che (all'art. 50) prevedeva l'introduzione nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, dell'art. 16-*octies*, il cui incipit disponeva che «Al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate 'ufficio per il processo'».

L'intimo e genetico legame tra Ufficio per il processo e ragionevole durata del processo trova poi perfetta eco nel Piano nazionale di ripresa e resilienza, che ha incentivato la diffusione dell'U.P.P. finanziando un piano straordinario di assunzione di personale a tempo determinato «diretto a migliorare le prestazioni degli uffici giudiziari e a completare il processo di transizione digitale», riconfermando che l'ufficio per il processo – quale innovazione fondamentale sul piano organizzativo prevista dal piano di riforme e incentivi – «mira ad affiancare al giudice un team di personale qualificato di supporto, per agevolarlo nelle attività preparatorie del giudizio e in tutto ciò che può velocizzare la redazione di provvedimenti».

Alla formale istituzione dell'U.P.P. nel 2014 non ha inizialmente fatto seguito un'effettiva e concreta implementazione dell'istituto in parola. La disposizione normativa (art. 16-*octies*, comma 1, d.l. n. 179/2012, di recente abrogato con la cd. Riforma Cartabia) prevedeva che l'U.P.P., destinato esclusivamente ai tribunali e alle corti d'appello, fosse composto da (i) personale di cancelleria; (ii) tirocinanti *ex art.* 73, d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98); (iii) tirocinanti *ex art.* 37, comma 5, d.l. 6 luglio 2011, n. 98, conv. con

¹ Cfr. PNRR e relativa decisione di esecuzione del Consiglio dell'Unione Europea del 8/07/2021 consultabili e scaricabili al link: <https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/home.html>

mod. dalla l. 15 luglio 2011, n. 111; (iv) giudici ausiliari presso le corti di appello *ex artt.* 62 ss., d.l. 21 giugno 2013, n. 69 (conv. con mod. dalla l. 9 agosto 2013, n. 98); giudici onorari di tribunale *ex artt.* 42 *ter* ss. R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (poi abrogato dall'art. 33, comma 1, lett. a) del d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116, che ha unificato la disciplina della magistratura onoraria, superando la bipartizione tra giudici di pace e giudici onorari di Tribunale). La medesima norma, al successivo comma, demandava al Consiglio Superiore della Magistratura e al Ministro della giustizia, nell'ambito delle rispettive competenze, l'attuazione delle disposizioni sull'istituzione degli U.P.P.

Tra i primi interventi, merita segnalazione il D.M. 1 ottobre 2015 intitolato «Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo», il cui art. 2 (rubricato «Costituzione dell'Ufficio per il processo»), comma 3, prevede che «Il presidente della corte di appello o del tribunale assegna le strutture organizzative di cui al comma 1 a supporto di uno o più giudici professionali», così conferendo alle articolazioni dell'U.P.P. un carattere comunque ancillare (o comunque distante dall'obiettivo di lavoro in team che sarà invece poi posto al centro dell'assetto organizzativo di tali strutture) rispetto ai giudici professionali, con i quali i vari soggetti che componevano gli U.P.P. erano chiamati a rapportarsi in maniera individuale. Del resto, conferma di un sostanziale immobilismo rispetto all'obiettivo di riorganizzazione si rintraccia all'art. 1, commi 2 e 3, del richiamato D.M., ove si precisa per giudici onorari e personale di cancelleria, rispettivamente, che «L'inserimento dei giudici ausiliari e dei giudici onorari di tribunale nell'Ufficio per il processo non può comportare lo svolgimento di attività diverse da quelle previste dalle disposizioni vigenti» e «L'inserimento del personale di cancelleria nell'ufficio per il processo non può comportare modifiche dei compiti e delle mansioni previsti dalle disposizioni normative e contrattuali vigenti». Se la prima limitazione trovava plausibile ragione nella delicata cornice costituzionale entro cui i giudici onorari svolgono compiti di natura giurisdizionale, nessuna particolare cautela può ravvedersi alla base della medesima previsione riferita al personale di cancelleria (cui fanno capo competenze di tipo amministrativo).

L'U.P.P. nasce quindi come struttura organizzativa interna agli uffici giudiziari, costituita da personale già in funzione presso gli stessi, finalizzata essenzialmente ad aumentarne la produttività e a ridurre l'arretrato, ma anche – in talune realtà – a migliorare la qualità del servizio nei confronti dell'utenza, a creare o implementare archivi

giurisprudenziali, a incrementare l'utilizzo degli strumenti informatici (laddove disponibili) e l'elaborazione dei dati statistici². All'istituto viene così attribuita natura ibrida, attingendo risorse operative – già in funzione presso i rispettivi uffici – sia sul fronte amministrativo (personale di cancelleria), sia sul fronte giurisdizionale (magistrati togati e onorari e tirocinanti), con l'obiettivo di rafforzarne la sinergia e la collaborazione con i giudici professionali cui sono assegnati per il raggiungimento del risultato ultimo di dare pratica attuazione all'art. 111 Costituzione³.

Il Consiglio Superiore della Magistratura, con la Circolare sulla formazione delle tabelle degli uffici giudicanti per il triennio 2017-2019, approvata in data 17 gennaio 2017, prevedeva però la costituzione dell'Ufficio del processo come meramente facoltativa.

La delibera CSM del 18 giugno 2018, avente ad oggetto l'esito del monitoraggio condotto in merito all'istituzione e al funzionamento dell'Ufficio per il processo presso gli uffici giudiziari, riferiva di un «panorama offerto dall'analisi del questionario (...) variegato. Alcuni uffici, soprattutto di piccole dimensioni, hanno affermato di non essere in grado di istituire la nuova struttura organizzativa per carenza di risorse, con particolare riferimento alla mancanza di cancellieri e tirocinanti». Dal monitoraggio è altresì emerso che «le finalità concretamente perseguite dall'ufficio per il processo hanno riguardato principalmente l'aumento della produttività e la riduzione dell'arretrato e, a seguire, il miglioramento della qualità del servizio verso l'utenza, l'incremento dell'utilizzo degli strumenti informatici, la creazione di un archivio giurisprudenziale e la più esatta elaborazione dei dati statistici»⁴, laddove tra le non trascurabili criticità, oltre alla suddetta carenza di risorse, si è riscontrata difficoltà nel garantire a tirocinanti e giudici onorari l'accesso alle infrastrutture informatiche degli uffici giudiziari.

Nel frattempo, con la riforma organica della magistratura onoraria operata dal d.lgs. 13 luglio 2017, n. 116⁵ il legislatore ha previsto,

² D. CAVALLINI, *L'Ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2021, 4, 983.

³ 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.it*.

⁴ D. CAVALLINI, op. cit., 983.

⁵ Cfr. sul punto, *ex multis*, D. DALFINO, *L'ultima riforma della magistratura onoraria, tra aspirazioni insoddisfatte e velleità di sistema*, in *Foro It.*, 2018, V, 1 s.; G. REALI, *Il giudice onorario di pace e l'ufficio per il processo*, in *Foro It.*, 2018, V, 12 s.

all'art. 10, rubricato «Destinazione dei giudici onorari di pace nell'ufficio per il processo», la stabile assegnazione all'Ufficio per il processo del tribunale dei giudici onorari, su proposta dei presidenti dei tribunali secondo i criteri dettati nella medesima disposizione, nonché «la necessaria collocazione nell'ufficio per il processo, almeno nei primi due anni di attività, dei giudici di pace nominati dopo il 15 agosto 2017». Per tale ragione, quindi, il CSM, con delibera del 18 luglio 2018, modificando la circolare del 17 gennaio 2017, ha previsto l'istituzione dell'U.P.P. non più come facoltà, bensì come obbligo, disponendo come termine per la costituzione di tali articolazioni, con l'approvazione di apposito provvedimento di variazione tabellare, dapprima il 31 dicembre 2018, poi il 30 giugno 2019 (con delibera CSM del 5 dicembre 2018), quindi il 30 settembre 2019 (con delibera CSM del 5 giugno 2019) e infine individuando il termine nell'ambito della predisposizione del progetto tabellare per il triennio 2020/2022 (con delibera CSM del 16 ottobre 2019).

All'esito di tale iter di rinvii e proroghe, dunque, l'U.P.P., nella sua originaria fisionomia "indigena", è stato "impiantato" nei rispettivi uffici giudiziari, senza sostanziale soluzione di continuità rispetto alle prassi e alle misure organizzative già in uso nelle varie realtà e, soprattutto, senza una iniziale potenzialità risolutiva dei problemi persistenti nei vari uffici giudiziari e collegati, per lo più, all'"endemica" carenza di risorse rispetto alle mansioni e al carico di ruolo cui far fronte⁶.

Stimoli di riassetto sono però provenuti dal CSM che, in data 15 maggio 2019, ha approvato le Linee Guida per la costituzione dell'Ufficio per il processo, specificando le competenze attribuite ai giudici onorari, al personale amministrativo e ai tirocinanti, fornendo indicazioni di carattere logistico e organizzativo e affidando ai Dirigenti degli uffici giudiziari il compito di specificare nel progetto di variazione tabellare alcune informazioni relative agli obiettivi, ai settori e ruoli, alle risorse

⁶ Si legge nella delibera CSM del 18 giugno 2018 - Pratica num. 55/VV/2016: *L'ufficio per il processo oggi: esito del monitoraggio del CSM sulla istituzione e sul funzionamento dell'Ufficio per il processo negli uffici giudiziari; ruolo della magistratura onoraria e diritto transitorio*: «È emerso, inoltre, che le difficoltà logistiche (nel reperimento di spazi, di postazioni di lavoro, di PC, di punti rete) costituiscono l'ostacolo principale, in molti uffici nei quali i tirocinanti sono utilizzati, per un loro aumento fino a due assistenti per ogni magistrato togato, e al loro impiego nei vari uffici dove di fatto tuttora il tirocinio non è iniziato».

destinate all'U.P.P., alle specifiche attività demandante all'U.P.P. e alle attività formative previste⁷.

Come noto, però, la vera bisettrice in grado di mutare il volto dell'istituto rispetto a quello originario, di difficile differenziazione dalle restanti categorie professionali già operanti negli uffici giudiziari, è stata determinata dal reclutamento di personale a tempo determinato disposto con D.L. 9 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113, e dalle premesse storico-politiche legate alla pandemia da Covid-19, che hanno condotto dapprima all'approvazione della normativa emergenziale, la quale ha fornito una spinta acceleratoria alla digitalizzazione del processo, e poi alla stagione riformatrice e agli interventi di sussidio economico richiesti dall'Italia all'Unione europea con il Pnrr presentato nell'ambito del programma *next generation Eu*.

Ed è proprio nel contesto della definizione del Pnrr che il governo, in attesa dell'approvazione da parte dell'Unione europea, o meglio «subordinatamente all'approvazione del Pnrr da parte del Consiglio dell'Unione europea ai sensi dell'articolo 20, paragrafo 1, del regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021» ha disposto, con il citato D.L. n. 80/2021, all'art. 11, «di avviare procedure di reclutamento nel periodo 2021-2024, per l'assunzione di un contingente massimo di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo, con contratto di lavoro a tempo determinato, non rinnovabile, della durata massima di trentasei mesi», prevedendo, al terzo comma del successivo art. 12, che «all'esito dell'assegnazione degli addetti all'ufficio per il processo di cui al comma 2, il Capo dell'ufficio giudiziario entro il 31 dicembre 2021, di concerto con il dirigente amministrativo, predispone un progetto organizzativo che preveda l'utilizzo, all'interno delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo, degli addetti selezionati in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria» e definendo, all'allegato II del medesimo testo legislativo, le attività di contenuto specialistico demandate a tali soggetti di futura assunzione.

L'allegato in questione si presenta quale vero e proprio mansionario, atteso che in esso vengono specificate nel dettaglio tutte le possibili funzioni attribuibili agli addetti U.P.P. (tra cui: studio dei fascicoli; compilazione di schede riassuntive dei procedimenti; supporto al giudice nel

⁷ Tali Linee guida sono state aggiornate, a seguito delle novità normative introdotte dal D.L. 9 giugno 2021, n. 80, con successiva delibera CSM del 13 ottobre 2021.

compimento di attività pratico/materiale o di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti; supporto per bozze di provvedimenti semplici; gestione delle istanze; organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione dei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie). Ulteriori chiarimenti sui contenuti delle mansioni attribuite agli addetti U.P.P. sono provenuti dalla circolare ministeriale del 21 dicembre 2021, la quale assegna all'U.P.P. un ruolo intermedio tra il momento più schiettamente decisorio, di competenza dei magistrati togati, e l'attività – anche prettamente amministrativa – che precede e segue tale momento⁸.

Peraltro, accanto all'ingresso, in due tranches, di 16.500 unità di addetti all'Ufficio per il processo (di cui 400 destinati alla Corte di Cassazione⁹), il disposto normativo ha altresì previsto il reclutamento di 5.410 unità di personale a tempo determinato, con profili professionali vari e competenze specialistiche, evidentemente funzionali al miglioramento del sistema giustizia dal punto di vista strutturale, manageriale e digitale, ossia informatici, statistici, contabili, architetti, operatori data entry. Con circolare sulla formazione delle tabelle per il triennio 2020-2022, approvata dal CSM con delibera del 23 luglio 2020 (e successivamente modificata in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021), è stata pertanto prevista l'assegnazione all'Ufficio per il processo degli «addetti» di cui agli articoli 11 e seguenti del D.L. n. 80/2021. È dunque nella cornice degli obiettivi precisi (*target*) per l'amministrazione giudiziaria delineati (o meglio, autoimposti) con il Pnrr, tra cui la riduzione della durata dei procedimenti civili e penali,

⁸ M.L. GUARNIERI, op. cit., 8.

⁹ È nell'art. 11, d.l. n. 80/2021, che destina 400 unità di nuovi addetti alla Corte di cassazione, che si ravvede, seppure in maniera implicita e indiretta, la prima istituzione dell'U.P.P. presso la Corte di cassazione: cfr. sul punto R. FRASCA, *Dirigenza giurisdizionale e dirigenza amministrativa riguardo agli addetti all'U.P.P. presso la Corte di Cassazione*, in *Giustizia insieme.it*, 8 settembre 2022.

misurata attraverso l'indicatore prognostico del *disposition time* (cd. *dt*), e l'abbattimento del cd. "arretrato Pinto"¹⁰, che l'Ufficio per il processo ha tratto nuova linfa.

Con le richiamate previsioni normative e la successiva approvazione del Pnrr¹¹, è stato quindi possibile destinare all'Ufficio per il proces-

¹⁰ Per quanto riguarda il *disposition time*, l'obiettivo fissato al 30 giugno 2026 è di riduzione del 40% per i procedimenti civili e del 25% per i procedimenti penali del valore risultante dal rapporto fra procedimenti pendenti e procedimenti definiti dal 1° luglio 2025 al 30 giugno 2026, moltiplicato per 365 rispetto al valore di *disposition time* rilevato al 31 dicembre 2019 (*baseline*). Per quanto riguarda la riduzione del cd. arretrato Pinto, rappresentato dai procedimenti pendenti da oltre tre anni per i tribunali, e da oltre due anni per le corti di appello, sono previste due fasi: in una prima fase, che termina alla fine del 2024, è prevista una riduzione nei tribunali del 65% dei procedimenti con anzianità superiore ai tre anni e del 55% dei procedimenti di appello pendenti da oltre due anni; in una seconda fase, che si concluderà il 30 giugno 2026, tutti gli uffici di primo e secondo grado dovranno aver ridotto il rispettivo "arretrato Pinto" del 90%, mantenendo un 10% di procedimenti ancora pendenti oltre soglia, percentuale massima dell'intervallo del 5-10% che la Commissione per l'efficienza della giustizia del Consiglio d'Europa (Cepej) definisce "*buffer*": cfr. M. FABRI, *La giustizia civile nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 3, 927. L'A. effettua una dettagliata ricognizione statistica dei principali dati emersi nel 2019 (*baseline* individuata nel contesto del Pnrr) e del 2020 e ritiene, con riferimento al *d.t.*, che «i dati e le relative simulazioni mostrano come questi obiettivi siano raggiungibili senza particolari sforzi da parte degli uffici, con maggiore impegno che dovrebbe caratterizzare la sola Corte di cassazione rispetto agli uffici di primo e di secondo grado. Ciò è anche possibile grazie al fatto che l'obiettivo al 30 giugno 2026 del *disposition time* verrà calcolato complessivamente a livello nazionale e per tutti i tre gradi di giudizio, permettendo così un'eventuale compensazione fra uffici più virtuosi con quelli maggiormente in sofferenza». Con riferimento all'abbattimento dell'arretrato Pinto, non essendo possibile effettuare una compensazione per via del fatto che solo in pochi uffici giudiziari risulta essersi accumulato un significativo arretrato ultra-triennale, l'A. sottolinea la necessità di effettuare un costante monitoraggio dell'andamento dei flussi al fine di verificare il progressivo raggiungimento degli obiettivi di riduzione su scala nazionale dei procedimenti arretrati: *ivi*, 951-952.

¹¹ Il 30 aprile 2021 il Governo ha trasmesso alla Commissione europea e al Parlamento italiano il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), pacchetto di investimenti e riforme predisposto per accedere alle risorse del programma Next Generation EU (NGEU), messo a punto dall'Unione europea per fronteggiare l'emergenza economica derivante dalla crisi collegata alla pandemia da Covid-19. In data 13 luglio 2021 il PNRR è stato definitivamente approvato dal Consiglio dell'Unione europea, con decisione che definisce, in allegato, i precisi obiettivi, al cui raggiungimento è subordinata l'attribuzione, a cadenza semestrale, delle risorse europee.

so ingenti risorse economiche e quindi umane, coinvolgendo anche le Università italiane nel progetto di governance e reclutando tra il personale giovani giuristi (e non solo) neolaureati e orientati al lavoro presso gli uffici giudiziari. Tuttavia, la prospettiva temporalmente circoscritta del Pnrr ha sin da subito mostrato un'evidente criticità, per taluni versi anche potenzialmente fatale (soprattutto nella prospettiva del lungo termine o comunque della simultanea attuazione di più obiettivi specifici previsti nei vari progetti organizzativi), ossia l'inevitabile assunzione a tempo determinato dei nuovi addetti all'Ufficio per il processo, che ha influenzato non solo le prospettive di impiego degli stessi all'interno dei vari uffici di destinazione, ma anche le successive permanenze dei singoli funzionari, che sono notevolmente diminuite a distanza di poco più di un anno dalla loro presa di servizio¹². Se da una parte, infatti, l'aumento del personale operante all'interno degli Uffici giudiziari è stato percepito come necessario e inevitabile, attesa la grave carenza di organico riscontrata in quasi tutte le realtà territoriali, dall'altra parte la previsione dell'assunzione a tempo determinato delle nuove risorse ha accentuato un profilo ulteriormente critico già riscontrato presso gli Uffici giudiziari con riferimento ai tirocinanti e ai magistrati onorari (e in talune realtà anche in relazione ai magistrati togati), vale a dire l'eccessivo *turn over* del personale e la conseguente dispersione delle professionalità acquisite¹³, con le inevitabili lungaggini collegate alla riattribuzione di mansioni e obiettivi, vieppiù considerando che i nuovi addetti hanno effettuato un periodo di formazione (previsto da apposita circolare ministeriale¹⁴ e adeguato ovvero integrato all'interno degli Uffici alle esigenze delle singole realtà) prima di poter intraprendere le attività specifiche a essi demandate.

In ossequio al dettato normativo, gli Uffici giudiziari hanno approvato nei primi mesi del 2022 i progetti organizzativi contenenti il numero di strutture organizzative denominate U.P.P., il numero di componenti da attribuire alle varie unità ivi compresi i nuovi addetti, i titolari dei

¹² Cfr. E. AGHINA, E. GUIDA, M. PACIFICI E M. RAMOLINI, *L'Ufficio per il processo: la parola ai funzionari (il Tribunale penale)*, in *Giustizia insieme.it*, 23 febbraio 2023.

¹³ D. CAVALLINI, op. cit., 987.

¹⁴ Cfr. Circolare Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021, *Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021* e successiva Circolare del 11 febbraio 2022, *Formazione del personale con la qualifica di addetto all'ufficio per il processo*.

poteri di direzione e coordinamento, le funzioni specifiche demandate alle varie articolazioni e così via. La pluralità di soluzioni adottate conferma il carattere flessibile che l'istituto ha mano a mano acquisito per far fronte alle diverse esigenze degli Uffici giudiziari.

In effetti e a titolo esemplificativo, il contenuto dei progetti organizzativi del distretto abruzzese ha mostrato varietà di struttura organizzativa e di impiego degli U.P.P. e al contempo una tendenza comune alla costituzione di articolazioni “trasversali” tra le varie sezioni o unità, con compiti di coordinamento e monitoraggio¹⁵. Elemento, questo, che si riscontra in quasi tutti gli Uffici giudiziari nazionali¹⁶ e si presenta quale concreta novità rispetto alla tradizionale struttura organizzativa degli Uffici giudiziari domestici, spesso al loro interno parcellizzati in uffici interni disarticolati tra di loro e non in grado di operare in maniera sinergica e comunicativa. Insomma, la previsione di uno o più U.P.P. trasversali costituisce forse il primo esempio – e talvolta l'unico – di lavoro in *team*¹⁷ recepito dagli Uffici giudiziari rispetto al costante monito di evitare che l'Ufficio per il processo si riduca a un ennesimo clone di altre figure costituenti piuttosto l'Ufficio del singolo magistrato.

L'ulteriore e più recente passaggio determinante per la definizione di fisionomia e funzioni dell'Ufficio per il processo è poi collegato alla Riforma Cartabia. L'art. 1, comma 18, della Legge delega 26 novembre

¹⁵ Ai sensi dell'art. 12, d.l. n. 80/2021, il Tribunale di Pescara ha approvato il progetto organizzativo in data 21/12/2021; il Tribunale di Chieti ha approvato il progetto organizzativo datato 31/12/2021, prot. 2563 e la Corte d'Appello di L'Aquila ha approvato il proprio progetto organizzativo prot. 14786 in data 22/12/2021.

¹⁶ Cfr. Report del Ministero della Giustizia, *Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR sul funzionamento degli Uffici giudiziari* allegato alla Circolare 28 dicembre 2022 - *Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati*, 5.

¹⁷ Già nella delibera CSM del 18 giugno 2018 si ricordava che: «La nuova struttura organizzativa introduce definitivamente la modalità di lavoro in squadra nel mondo della giustizia, con unità organizzative non individuali ma composte da più soggetti che condividono obiettivi comuni nell'espletamento delle rispettive funzioni, sia a supporto del giudice sia al fine di migliorare, tutti insieme, i tempi e la qualità del servizio giustizia. (...) l'Ufficio per il processo, concepito come “struttura organizzativa” di ausilio al generale progetto di gestione dell'ufficio, non è configurato dalla legge necessariamente come un elemento di ausilio in favore di tutti i magistrati professionali: essa è assegnata a supporto di uno o più giudici togati, o di una o più sezioni, tenuto conto - in via prioritaria - delle sopravvenienze e pendenze a carico di ciascuna sezione o di ciascun magistrato e degli obiettivi di smaltimento previsti dal programma di gestione».

2021, n. 206 ha previsto l'istituzione, in via stabile, presso tutti gli uffici giudiziari, dell'Ufficio per il processo. Più precisamente, la disposizione indica al Legislatore delegato: 1) di introdurre modifiche alla disciplina dell'Ufficio per il processo presso i tribunali e le corti d'appello, attribuendone la direzione e il coordinamento a uno o più magistrati dell'ufficio; 2) di prevedere l'istituzione presso la Corte di cassazione di una o più strutture organizzative denominate Ufficio per il processo presso la Corte di cassazione, sotto la direzione e il coordinamento del Presidente o di uno o più magistrati delegati¹⁸; 3) di prevedere l'istituzione, presso la Procura generale della Corte di cassazione, di una o più strutture organizzative denominate Ufficio spoglio, analisi e documentazione, sotto la guida degli avvocati generali e dei magistrati dell'Ufficio¹⁹. Il successivo comma 19 dell'unico articolo della L. n. 206/2021 ha previsto l'ulteriore assunzione, con decorrenza non anteriore al 1 gennaio 2023, di 500 unità di personale da inquadrare nella III area funzionale, posizione economica F1, con contratto di lavoro a tempo indeterminato, destinata a incrementare e supportare le strutture organizzative già formate attraverso gli addetti U.P.P. con contratto a tempo determinato e i tirocinanti. Il legislatore delegato ha attuato le deleghe mediante l'emanazione di un autonomo testo legislativo, il d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, interamente dedicato all'U.P.P. con riferimento sia al processo civile, sia al processo penale. In particolare, la "stabilizzazione" dell'istituto, cui fa da contraltare la durata limitata degli incarichi dei "nuovi" addetti reclutati sulla base del d.l. n. 80/2021, viene recepita nel codice di rito con l'introduzione dell'art. 58-*bis* c.p.c., rubricato «Ufficio per il processo» (il quale si limita a prevedere che le varie strutture presso tribunale, corte d'appello, Corte di Cassazione e Procura Generale presso la Corte di Cassazione «operano secondo le disposizioni della legge speciale») tra le disposizioni già regolanti le attività di cancellieri e ufficiali giudiziari e la menzione dell'Ufficio per il processo nella rubrica del rispettivo Capo II del Titolo I del Libro I (che è dunque diventata «Del cancelliere, dell'ufficio per il processo e dell'ufficiale giudiziario»).

Per il resto, il testo normativo recepisce, salvo qualche aggiunta di cui si dirà *infra*, quanto disposto nella legge delega, dettagliando e chia-

¹⁸ Invero, già l'art. 11, d.l. n. 80/2021 assegnava alla Corte di Cassazione un contingente di n. 400 addetti per l'Ufficio per il processo: cfr. *supra* nota 9.

¹⁹ L.R. LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium.it*.

rificando alcuni aspetti e fornendo criteri per la costituzione, direzione e coordinamento degli U.P.P. da inserire in apposito progetto organizzativo del capo dell'ufficio che, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo, previa analisi dei flussi e individuazione delle criticità, è chiamato a stabilire le «priorità» di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli e quindi a individuare, in termini quantitativi e qualitativi, il personale da assegnare alle varie strutture²⁰. Il tutto, chiarisce l'ultimo comma del primo articolo del decreto attuativo, senza «nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica. Le amministrazioni interessate alla relativa attuazione vi provvedono con le sole risorse umane, finanziarie e strumentali disponibili a legislazione vigente».

La novella subentra in un contesto in cui l'Ufficio per il processo, dopo le prime introduzioni avvenute a macchia di leopardo nel territorio nazionale, era stato già ufficialmente e concretamente (oltre che formalmente) costituito presso gli uffici giudiziari, di talché la sua introduzione non sembrerebbe – il condizionale è d'obbligo in ragione del breve periodo intercorso dalla sua entrata in vigore – aver comportato, sino ad ora, sostanziali novità.

Insomma, la vera portata innovativa nel funzionamento dell'U.P.P. è stata registrata con la presa di servizio dei nuovi addetti ed è con riferimento a tale introduzione che si possono trarre, periodicamente, considerazioni sugli apporti concreti di queste nuove unità organizzative rispetto agli obiettivi del Pnrr di riduzione dell'arretrato e del *disposition time*.

Il Ministero della Giustizia ha di fatto previsto il continuo monitoraggio dei dati statistici per verificare l'andamento degli uffici ed effettuare eventualmente gli opportuni interventi correttivi, per mano propria o del CSM nell'ambito delle rispettive competenze²¹.

Sinora i risultati, ancorché carenti sotto il profilo della completezza ed esaustività di dati e informazioni, sembrano incoraggianti. Dal raffronto tra il 2021, anno di simil-ripresa dopo la pandemia, e il 2022,

²⁰ 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 *Questione giustizia.it*, 242-243.

²¹ M. FABRI, op. cit., 953, sottolinea l'importanza del ruolo dei dirigenti degli uffici giudiziari, sia magistrati sia amministrativi, per il raggiungimento degli obiettivi e la leale collaborazione fra Ministero della giustizia e CSM per lo scambio di dati e informazioni.

anno di presa di servizio dei nuovi addetti U.P.P. e di evoluzione stessa dell'istituto, sembra che in molti uffici l'attività, anche dell'Ufficio per il processo, sia stata concentrata sull'eliminazione dell'arretrato e di procedimenti datati piuttosto che su di un aumento quantitativo della produttività²². Anche presso la Corte di Cassazione, nel settore civile, le analisi statistiche confermano una generale buona tendenza del *disposition time*²³, nonché un positivo apporto dell'U.P.P. alla digitalizzazione, come emerge dalla III Relazione su «L'attuazione dell'Ufficio per il processo presso la Corte di Cassazione per il periodo luglio-ottobre 2022» a cura del Segretariato generale della Corte di cassazione (che si occupa del monitoraggio dei risultati dell'U.P.P. presso la Corte)²⁴, come anche alla riorganizzazione del lavoro in *team* e al conseguente miglioramento della qualità della risposta giurisdizionale, come messo a fuoco nella Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2022²⁵.

²² C. CASTELLI, *Per raggiungere gli obiettivi del PNRR è necessario un salto di qualità ed abbandonare una falsa bulimia riformatrice*, in *Giustizia insieme.it*, 20 luglio 2023.

²³ A. DI FLORIO, op. cit., 248.

²⁴ Cfr. III Relazione su «L'attuazione dell'Ufficio per il processo presso la Corte di Cassazione per il periodo luglio-ottobre 2022», a cura del Segretariato della Corte di cassazione, ove si osserva che «seppure l'incidenza percentuale del supporto alla digitalizzazione, rispetto alle altre attività, sia assai contenuta, è pur vero che si tratta di un fattore qualitativamente importante. Assistiamo, difatti, ad un contributo nell'utilizzo degli strumenti informatici e alla realizzazione, grazie all'intuizione di alcuni addetti, di nuovi output digitali che aiutano a rendere alcune fasi del lavoro più snelle, di facile organizzazione e consultazione. (...) Nello specifico, gli addetti costituiscono quell'importante ponte tra cancelleria e magistrato che garantisce la continuità dei processi e la loro visione d'insieme, elementi questi, che permettono di identificare i limiti degli applicativi e suggerirne soluzioni».

²⁵ La Relazione mette a fuoco, tra i vari vantaggi (anche in fase di consolidamento) riscontrati sul piano lavorativo derivanti dalla riorganizzazione dei modelli operativi a seguito della costituzione dell'U.P.P. prima e dalla Riforma del processo civile poi (a seguito della quale è scomparsa la sezione filtro, aspetto che ha ovviamente richiesto un radicale ripensamento dei moduli operativi nella fase di "spoglio" dei ricorsi): «- razionalizzazione della fase di ricezione dei ricorsi e di gestione del fascicolo cartaceo – potenziamento della gestione informatizzata dei ricorsi depositati tramite PCT – razionalizzazione degli archivi e riduzione della movimentazione dei fascicoli – riduzione dei tempi di transito fra le varie articolazioni della Corte e le fasi del processo – eliminazione o riduzione delle occasioni di duplicazione di attività sia delle cancellerie sia dei magistrati – miglioramento dell'analisi preliminare dei nuovi ricorsi e unificazione delle schede riassuntive di spoglio – classificazione dei ricorsi pendenti secondo logiche coerenti con l'esame preliminare dei nuovi ricorsi –

Ma questi costituiscono primi, senz'altro positivi, passi verso il raggiungimento degli obiettivi del Pnrr che, per quanto assai impegnativi, non sembrano ad oggi neppure impossibili. Il quadro che emerge conferma le potenzialità dell'Ufficio per il processo, che, tuttavia, continua a scontare un (inevitabile, ma non per questo meno rischioso) difetto di origine, essendo composto per lo più da personale assunto a tempo determinato, a cui non sono state date chiare prospettive professionali, e di cui una non trascurabile parte (oltre un quarto degli assunti), pertanto, già dopo poco più di un anno dall'assunzione, ha abbandonato l'incarico, probabilmente per rivolgersi ad altri concorsi per posti pubblici a tempo indeterminato²⁶.

2. Il crinale tra funzioni amministrative e funzioni giurisdizionali quale elemento qualificante la natura ibrida dell'U.P.P. In particolare, le funzioni e mansioni volte alla riduzione del *disposition time* e all'abbattimento dell'arretrato: alcune applicazioni degli Uffici giudiziari abruzzesi

Riprendendo formule di stile già impiegate nei precedenti testi normativi e regolamentari, l'art. 2, d.lgs. n. 151/2022 recita che «Gli uffici per il processo e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione sono costituiti al fine di garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione». Gli artt. 5-11, d.lgs. n. 151/2022 riepilogano (e per altri versi integrano) i compiti assegnati agli Uffici per il processo civile e penale presso tribunali, corti d'appello e Corte di Cassazione e all'Ufficio spoglio, analisi e documentazione.

Con particolare riguardo all'Ufficio per il processo civile presso gli uffici giudiziari di merito, l'art. 5 attua il criterio delega previsto al comma 18 dell'articolo unico della L. n. 206/2021, riepiloga ed "aggiorna" (v. *infra*, § 3), in relazione alle modifiche apportate dal d.lgs. n. 149/2022 al processo di cognizione, i compiti ad esso demandati e l'art.

nuova organizzazione delle udienze secondo logiche di priorità, di omogeneità delle questioni, di complessità dei ricorsi – rafforzato supporto al presidente di collegio e ai magistrati sia nella fase preparatoria delle udienze sia nella fase di controllo e gestione dei provvedimenti – semplificazione e velocizzazione della fase di deposito e pubblicazione dei provvedimenti».

²⁶ C. CASTELLI, op. cit.

11, quale norma di chiusura, prevede che «(...) gli uffici per il processo e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione svolgono anche le ulteriori attività di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria e di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari, previste dai documenti organizzativi degli uffici giudiziari».

Come già sottolineato, l'emanazione dei decreti delegati segue – e non precede – l'istituzione formale e sostanziale dell'U.P.P. nonché il mutamento della sua fisionomia dettato dagli obiettivi del Pnrr e formalizzato dal d.l. n. 80/2021. In effetti, prima che il d.lgs. n. 151/2022 vedesse la luce, agli U.P.P. presenti presso gli Uffici giudiziari di merito, nell'ambito e secondo le previsioni dei rispettivi progetti organizzativi, risultavano già comunque affidate:

- 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, condizione di *riflessioni* su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento, analisi sui flussi di lavoro;
- 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*;
- 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 informatici²⁷.

²⁷ M.L. GUARNIERI sottolinea come l'attività di raccordo con le cancellerie rappresenti l'essenza del nuovo profilo del funzionario U.P.P. in servizio, «poiché assomma al su interno tutte le azioni che precedono e seguono l'attività del magistrato nella fase di trattazione e di decisione, creando un cordone ombelicale tra il personale togato e il personale di cancelleria», op. cit., 10.

Il tenore non sempre specifico delle funzioni previste per l'U.P.P. ha consentito, in fondo, di individuare le attività demandabili agli addetti all'Ufficio per il processo "per differenza" rispetto a quelle di *ius dicere* in senso stretto²⁸, che devono ritenersi riservate al giudice, tra cui la funzione decisoria propriamente intesa, l'ascolto delle parti e dei loro difensori nella prima udienza (ed eventualmente in quella di discussione orale della causa), l'assunzione delle prove costituenti e l'interrogatorio formale delle parti²⁹.

Tale spettro di mansioni, connotato da una struttura evidentemente collaborativa di coordinamento con le articolazioni interne dell'Ufficio giudiziario e di comunicazione tra il momento giurisdizionale stretto e quello amministrativo che lo affianca dall'instaurazione di ciascun procedimento e sino alla sua definizione, si colloca, appunto, in una terra di mezzo in cui le due funzioni si incontrano e delinea, 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. Le esperienze maturate nei singoli Uffici giudiziari mostrano, come detto, una pluralità di modelli organizzativi³⁰, spesso conformati alle prassi in uso e alle peculiarità delle singole realtà, anche in termini di criticità maggiormente avvertite e di esigenze di soluzione. Se talvolta si è registrata una tendenza al mantenimento del rapporto esclusivo tra magistrato e addetto di riferimento³¹, la previsione di apposite unità addette ai servizi trasversali di monitoraggio (anche statistico) e controllo ha comunque consentito di attivare forme di collaborazione tra le varie articolazioni degli uffici giudiziari.

L'attribuzione agli U.P.P. di funzioni sia amministrative sia giurisdizionali (o para-giurisdizionali) se nella prima fase di vita di tale struttura organizzativa era inevitabilmente collegata ai profili professionali dei soggetti coinvolti, ossia alla natura amministrativa delle mansioni

²⁸ S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCIEC*, 2021, 3, 263.

²⁹ A. PROTO PISANI, *Interventi necessari per cominciare a uscire dal tunnel della crisi della giustizia civile in Italia*, in *Giustiziacivile.com*, 3, 2021, 4-5.

³⁰ Cfr. monitoraggio integrato UPP, cit., 7: «Numerose le modalità organizzative del lavoro degli AUPP adottate dagli uffici, in particolare emergono modelli organizzativi: *one-to-one* (un AUPP per Magistrato); abbinamento AUPP-fascicolo; assegnazione AUPP al Collegio o Sezione; "mini-pool" (AUPP assegnati a un numero ristretto di Magistrati); AUPP assegnati a macroaree tematiche; modelli ibridi».

³¹ Cfr. la ricognizione di M.L. GUARNIERI, op. cit., § 4 e 5.

del personale di cancelleria e a quella co-giudiziaria, in rapporto di accessorietà rispetto al potere giurisdizionale in senso stretto (di *iuris dicere*) di spettanza del magistrato assegnatario, ovvero giurisdizionale delle attività demandate ai giudici onorari assegnati all'U.P.P. (secondo quanto disposto dagli artt. 9, comma 2 ss., 10 e 11 d.lgs. 116/2017), con il reclutamento del nuovo personale disposto e disciplinato dall'art. 11, d.l. n. 80/2021 ha assunto un ulteriore significato³². Ed è proprio la compenetrazione di funzioni amministrative e giurisdizionali nei medesimi soggetti (nuovi addetti U.P.P.), secondo le determinazioni previste nei progetti organizzativi dei vari uffici giudiziari, ad aver posto le basi alla definizione di una struttura organizzativa che, muovendo dall'idea del rapporto diretto e individualistico con il magistrato, ne ha poi cercato di prenderne le distanze in favore della costituzione di uno *staff* al servizio dell'ufficio giudiziario e quindi delle sue articolazioni interne (non più ufficio del giudice, ma ufficio del processo). Tale fisionomia, peraltro, si avvicina ad altri esempi di istituti presenti in ordinamenti stranieri a livello europeo e internazionale³³, i cui positivi riscontri hanno costituito un riferimento per il governo italiano per il reclutamento dei nuovi addetti finalizzato a conseguire le «potenzialità di recupero dell'efficienza e dell'efficacia del sistema giudiziario del

³² Di opposto avviso è R. FRASCA che, passando in rassegna l'Allegato II, d.l. n. 80/2021 (e riferendosi alla successiva circolare ministeriale che ha fornito un ulteriore elenco di funzioni degli addetti U.P.P.), afferma: «la nuova figura degli addetti all'ufficio per il processo, nella logica del disposto normativo, è stata prevista (...) come quella di un personale assunto nell'ambito della struttura amministrativa, ma solo nel senso dell'inquadramento in essa della nuova figura di rapporto di lavoro a tempo determinato e non anche nel senso di aggiungere un contingente di personale per l'espletamento delle normali funzioni del personale di cancelleria, bensì con lo scopo di svolgere una funzione nuova comprendente compiti inerenti al "lavoro" del giudice di natura preparatoria per l'adozione dei suoi provvedimenti, decisori e non decisori. Compiti sempre e comunque al "giudice" attribuibili ed in precedenza estranei all'attività del personale di cancelleria, dovuta secondo i profili delle varie categorie di inquadramento di quel personale ed in ragione dei compiti previsti dal Codice di procedura civile (e da quello di procedura penale). Un lavoro che, per tale "nuova" natura ed in ragione della sua oggettività per come emergente dall'Allegato, deve svolgersi sotto la direzione del "giudice" nella dimensione organizzativa dell'ufficio per il processo. Se si volesse coniare un'espressione suggestiva e riassuntiva, le mansioni degli addetti sono riconducibili ad un'attività di "assistenza del giudice" e di essa sono espressione», op. cit.

³³ Cfr. la già richiamata circolare CSM del 18 giugno 2018 in cui si richiamano, tra i modelli stranieri di ispirazione, quelli di Austria, Olanda, Polonia Francia, USA.

modello organizzativo dell'ufficio per il processo (...) con la necessaria tempestività incrementando le risorse professionali e strumentali disponibili presso tali strutture, per consentirne il funzionamento a regime»³⁴. Invero, il panorama comparatistico offre esempi altrettanto variegati in cui, accanto alla istituzione di unità di funzionari altamente qualificati che affiancano, in qualità di assistenti, il giudice nell'esercizio delle proprie funzioni giurisdizionali occupandosi di attività accessorie e strumentali, vi sono anche esperienze di operatori che assumono funzioni e poteri giurisdizionali in senso stretto³⁵, e quindi anche di carattere decisorio, sebbene limitatamente a determinate categorie di procedimenti³⁶. L'ufficio per il processo si colloca idealmente a metà tra le due tendenze, essendo costituito da funzionari assunti per concorso e incardinati presso gli Uffici giudiziari, ove sono chiamati a svolgere compiti non sostitutivi, ma ausiliari e preparatori del lavoro del giudice, al quale soltanto rimane imputabile il «prodotto finale» dell'attività giurisdizionale³⁷.

Tra i modelli stranieri appartenenti alla prima categoria si annoverano, in Francia, i *juristes assistants* istituiti con il Décret n. 2017-1618 del 28 novembre 2017, in attuazione della legge del 2016 «de modernisation de la justice du XXI^e siècle», presso la *Cour de cassation* e le sedi di merito. Precipua funzione di questi assistenti è di occuparsi di analisi giuridica dei fascicoli che presentano elementi di complessità che sono loro somministrati dai rispettivi magistrati ai quali sono assegnati e che ne dirigono il lavoro³⁸. Il personale è reclutato tra giuristi in possesso di titolo di dottorato o con diploma di durata quinquennale che

³⁴ Cfr. ultimo Considerato del D.M. 26 luglio 2021, *Determinazione dei contingenti distrettuali del personale amministrativo a tempo determinato addetto all'ufficio per il processo ai sensi degli articoli 11 e 12 del decreto-legge 9 giugno 2021 n. 80, recante Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia*.

³⁵ Per un'analisi comparatistica cfr. A. SANDERS, *Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis*, in www.iacajournal.org, § 3.1; E. Aghina, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e risorse degli uffici giudiziari: il “nuovo” ufficio per il processo*, intervista di Ernesto Aghina a Barbara Fabbrini, in *Giustizia insieme.it*, 8 agosto 2021; F. AULETTA, *L'ufficio del processo*, in *DPCIEC*, 3, 2021, 241 s.; G. GRASSO, *Il piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio per il processo*, in www.lamagistratura.it, § 3.

³⁶ S. BOCCAGNA, *Il nuovo Ufficio per il processo*, cit., 261-262.

³⁷ *Ivi*, 262.

³⁸ F. AULETTA, *L'Ufficio del Processo*, in *DPCIEC*, 2021, 3, 942.

abbiano maturato due anni di esperienza professionale nel settore giuridico e viene assunto con contratti (rinnovabili) di durata e prestazioni variabili, mantenendo, nell'esercizio delle proprie funzioni, un rapporto diretto ed esclusivo con il magistrato assegnatario³⁹.

Nel sistema inglese operano i *judicial assistants*, giovani avvocati a cui è affidato il compito, per un periodo di tempo determinato, di effettuare presso la Corte d'Appello inglese ricerche giurisprudenziali e redigere i provvedimenti, dietro retribuzione; i *law clerks* americani, invece, operano quali assistenti legali nello svolgimento, «dietro le quinte dell'aula d'udienza», di attività di studio dei fascicoli, di preparazione di bozze di provvedimenti e di preliminare istruzione del procedimento⁴⁰.

Nella Cancelleria della Corte Europea dei diritti dell'uomo, invece, i *case-processing lawyers* – reclutati dal Consiglio d'Europa mediante concorsi pubblici regolati in base al Paese di cui tali risorse sono chiamati ad occuparsi e organizzati all'interno di Divisioni appartenenti alle varie Sezioni della Corte – sono funzionari a cui è demandata la cura del fascicolo, l'analisi dei ricorsi e la redazione di progetti di decisioni o sentenze⁴¹.

Anche la Corte di Giustizia Ue e la nostra Corte Costituzionale conoscono figure di assistenti di studio e ricerca, scelti su base fiduciaria dai singoli giudici e a questi collegati da un rapporto bilaterale e personale⁴².

Appartiene alla seconda categoria, invece, il modello tedesco del *Rechtspfleger*, funzionario di grado elevato dell'amministrazione giudiziaria in possesso di competenze professionali acquisite attraverso un servizio preparatorio di tre anni, al quale è affidato lo svolgimento di attività giurisdizionali sostitutive di quelle del giudice in campo monitorio, concorsuale e di volontaria giurisdizione (in materia di successioni, famiglia, tutela e curatela)⁴³.

³⁹ M.L. GUARNIERI, op. cit., 2.

⁴⁰ F. BARBIERI, *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *Giustizia insieme.it*, 14 giugno 2022, sub nota 15.

⁴¹ 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 *DPCIEC*, 2021, 3, 266 s.

⁴² S. BOCCAGNA, op. cit., 262.

⁴³ *Ibidem*

Ma anche Spagna, Belgio e Olanda conoscono esperienze simili. In Spagna, ad esempio, l'*Oficina Judicial*, istituita nel 1985, costituisce una struttura strumentale e di appoggio e sostegno all'attività giurisdizionale, ai cui componenti sono demandate sia attività di ausilio più propriamente giuridico, sia di supporto all'attività amministrativa⁴⁴.

Non si escludono, comunque, realtà giudiziarie in cui i due modelli, quello di ufficio per il processo e quello di ufficio del giudice, si fondono e gli assistenti giudiziari vengono assegnati a un collegio di giudici (come accade, per esempio, in Finlandia, Danimarca, Bulgaria) ovvero alla trattazione di specifici casi (come accade nella Slovenia)⁴⁵.

Tra i modelli sopra riportati si rintracciano elementi comuni con la fisionomia del “nuovo” Ufficio per il processo, che invero si distingue piuttosto per la contingenza della sua genesi, l'incertezza della sua composizione nel tempo e per il costante richiamo all'esigenza di garantire la ragionevole durata del processo (menzionata nella normativa istitutiva, ribadita nel d.lgs. n. 116/2017 e da ultimo nel d.lgs. n. 151/2022 e spesso ripetuta nei provvedimenti ministeriali e del CSM).

Nel nostro ordinamento, poi, rispetto al ventaglio di funzioni che sono state assegnate dai vari uffici giudiziari agli addetti U.P.P., sulla base delle fonti normative primarie e secondarie, mediante approvazione di specifici modelli organizzativi, ve ne sono alcune che più di altre risultano direttamente indirizzate a raggiungere gli obiettivi di riduzione del *disposition time* e di abbattimento dell'arretrato. Esse sono state rilevate dal Ministero della Giustizia – nell'ambito del monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo avviato con circolare del 5 ottobre 2022 prot. n. 228406⁴⁶ (che ha affiancato il monitoraggio di target quantitativi a carattere statistico già in atto), al fine di

⁴⁴ E. Aghina, *Piano nazionale di ripresa e resilienza e risorse degli uffici giudiziari: il “nuovo” ufficio per il processo*, cit. Cfr. amplius C. Iglesias Canle, *La disciplina legale della nuova “oficina judicial” spagnola*, in *Judicium.it*.

⁴⁵ F. BARBIERI, op. cit., *sub* nota 16.

⁴⁶ Cfr. Circolare DOG – DDSC – UdM del 5 ottobre 2022 prot. n. 228406.U «Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: componente M1C1 – Capitale umano e Ufficio per il processo. Avvio del monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo» e successiva Circolare del 28 dicembre 2022 prot. m_dg.DOG.28/12/2022.0304758.U «Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati Report del Monitoraggio integrato UPP e impatti del PNRR sul funzionamento degli Uffici giudiziari», disponibile al link https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC409271.

valutare l'impatto organizzativo dell'Ufficio per il processo negli uffici giudiziari e gli effetti sulla qualità dell'azione giudiziaria – in un'apposita area di impatto, denominata «tempi della giurisdizione», che ha affiancato le ulteriori due aree di impatto, denominate «tempi amministrativi» e «qualità della risposta», in cui sono stati raggruppati i processi chiave di funzionamento degli uffici giudiziari per il miglioramento complessivo della qualità dell'azione giudiziaria. Più precisamente, su tredici processi chiave, tre sono definiti trasversali e quindi comuni a tutte le aree di impatto, ossia: (i) programmazione e monitoraggio; (ii) gestione e formazione delle risorse umane e (iii) digitalizzazione; mentre i restanti dieci, definiti specifici, sono distribuiti tra le tre aree di impatto. I quattro processi specifici rientranti nell'area d'impatto «tempi della giurisdizione» (direttamente connessi agli obiettivi di riduzione del *disposition time* e abbattimento dell'arretrato) sono: studio dei fascicoli; organizzazione delle udienze e del ruolo; supporto all'attività istruttoria e supporto all'attività decisoria.

Quanto al primo (studio dei fascicoli), l'esito del monitoraggio evidenzia che gli uffici hanno destinato la maggior parte delle risorse umane ricevute a tale processo. In particolare, in molte Corti d'Appello, gli addetti U.P.P. vengono regolarmente impiegati nella fase di cd. spoglio e ad essi viene demandata la redazione di schede preparatorie finalizzate a individuare eventuali esigenze di priorità nella trattazione o i giudizi immediatamente definibili. Agli addetti è altresì affidata la predisposizione di bozze di provvedimenti semplici, l'analisi delle istanze e degli orientamenti giurisprudenziali. In diversi tribunali, invece, agli addetti U.P.P. sono affidate attività di verifica della completezza dei fascicoli, di redazione di schede riassuntive dei processi, di controllo della regolare costituzione delle parti e predisposizione di proposte conciliative, di ricerca giurisprudenziale e predisposizione di bozze di provvedimenti routinari. È altresì emersa, quale prassi virtuosa, la creazione e gestione, all'interno di taluni uffici, di banche dati contenenti la giurisprudenza dell'ufficio⁴⁷, al fine di segnalare eventuali difformità di orientamenti interpretativi interni e favorire stabilità degli indirizzi⁴⁸ e, quindi, certezza del diritto.

⁴⁷ Prassi in atto anche presso i Tribunali di Chieti e Pescara e la Corte d'Appello di L'Aquila, di cui chi scrive si è occupata nell'ambito delle attività progettuali di affiancamento presso gli uffici giudiziari.

⁴⁸ Cfr. Report del *Monitoraggio integrato UPP* allegato alla Circolare 28 dicembre 2022, cit., 6-7.

Con riguardo al secondo processo (organizzazione delle udienze e del ruolo) è emersa una forte eterogeneità tra gli uffici giudiziari, atteso che alcuni non coinvolgono gli addetti U.P.P. in tali attività, le quali rimangono appannaggio dei singoli magistrati o del personale di cancelleria; in altri Uffici, invece, i singoli magistrati a cui è affidata la gestione del ruolo si avvalgono del supporto *ad hoc* degli addetti U.P.P.; altri Uffici ancora affidano agli addetti U.P.P., in sinergia con i magistrati, l'intera organizzazione delle udienze e del ruolo, che avviene mediante costituzione di apposito gruppo di lavoro per udienze tematiche, ovvero mediante monitoraggio dei ruoli tramite consolle o attraverso procedimenti di informatizzazione o ancora su file Excel condivisi. Il vantaggio principale riscontrato in seguito all'affidamento di queste funzioni agli addetti U.P.P. (sebbene non in tutti gli Uffici giudiziari che vi hanno provveduto) è stato l'aumento del numero di udienze celebrate⁴⁹.

Il terzo processo in esame (supporto all'attività istruttoria) comprende le attività svolte dal magistrato e dalle parti al fine di acquisire gli elementi necessari e propedeutici all'attività decisoria in un'ottica di riduzione dei tempi di rinvio delle udienze e dei rinvii stessi, nonché di incremento dei provvedimenti resi in udienza. Nelle Corti d'Appello, non essendo l'attività istruttoria ordinariamente svolta nei giudizi civili di appello, è emerso che, in caso di rinnovazione di istruttoria (già svolta in primo grado) agli addetti U.P.P. sono talvolta affidati lo studio degli esiti dell'istruttoria di primo grado e la predisposizione di schede riassuntive. Di converso, negli Uffici giudiziari di primo grado, si è riscontrato un diffuso coinvolgimento degli addetti U.P.P. nell'assistenza al giudice istruttore, 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. Da una prima valutazione dei risultati in merito all'impatto che l'U.P.P. ha avuto su tale processo, gli uffici hanno quindi rilevato l'incremento del numero dei provvedimenti resi in udienza, con conseguente velocizzazione dei tempi di trattazione e, in alcuni casi, dei rinvii⁵⁰.

L'ultimo processo (supporto all'attività decisoria) ricomprende l'insieme delle azioni relative alla determinazione del contenuto del provvedimento finale da adottare, la sua formazione e successiva ado-

⁴⁹ *Ivi*, 8.

⁵⁰ *Ivi*, 8-9.

zione e condensa quindi il momento decisorio che più di altri connota la funzione di *iuris dicere* in senso stretto quale prerogativa esclusiva dei giudici. Dal monitoraggio è emerso un quadro generale in cui nella maggior parte degli uffici agli addetti U.P.P. è demandata la predisposizione di bozze di provvedimenti, talvolta trattandosi di provvedimenti seriali o di complessità medio bassa, talaltra di bozze di provvedimenti complessi. Agli addetti U.P.P. è altresì affidata, quale attività strumentale alla fase decisoria, la ricerca giurisprudenziale, nonché la redazione della scheda del processo – utile per ripercorrere lo svolgimento del giudizio in fase di redazione della sentenza – negli uffici che adottano tale prassi operativa. Molti uffici giudiziari interpellati nell'attività di monitoraggio hanno evidenziato la velocizzazione dei tempi di redazione dei provvedimenti, la riduzione dell'arretrato, la maggiore speditezza dei procedimenti e l'aumento della produzione di provvedimenti giurisdizionali (specialmente quelli seriali o più semplici)⁵¹.

Adottando una prospettiva più circoscritta territorialmente, nel distretto abruzzese, e segnatamente presso la Corte d'appello di L'Aquila e presso i Tribunali di Chieti e Pescara, all'esito della somministrazione di uno specifico questionario nel mese di giugno 2022 da parte dell'Università di Chieti-Pescara G. d'Annunzio, nell'ambito della Linea di intervento 1.1. del progetto PON GOV- Capacità istituzionale 2014-2020 («Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo Ufficio per il processo per l'efficienza del sistema-giustizia»), sono emerse alcune peculiarità in relazione all'affidamento all'Ufficio per il processo di attività volte a garantire la ragionevole durata dei processi⁵².

In particolare, presso il Tribunale di Pescara, ove sono costituiti 4 U.P.P. nel settore civile (n. 2 nel settore contenzioso, n. 1 per ogni specializzazione, famiglia e responsabilità extracontrattuale e obbligazione e contratti; n. 1 nel settore lavoro e previdenza; n. 1 nel settore fallimenti ed esecuzione), n. 3 U.P.P. nella Sezione Penale e un ultimo U.P.P. nel settore trasversale con compiti esclusivamente amministrativi, di controllo, coordinamento e raccordo (tra cui monitoraggio periodico dei flussi statistici e organizzativi, verifica periodica dello stato di avanzamento degli obiettivi, coordinamento di tutti gli U.P.P., nonché istituzione del servizio di studio e supporto alla raccolta giuri-

⁵¹ *Ivi*, 9.

⁵² Gli esiti della somministrazione dei questionari sono riepilogati in specifici report redatti in relazione agli *output* previsti dal Progetto nell'ambito della Linea di azione 1.

sprudenziiale di merito del Tribunale, servizio di coordinamento organizzativo delle risorse e di supporto alla digitalizzazione), sono state adottate già nel 2021 (poco prima del progetto organizzativo di cui al D.L. 80/2021) delle linee Guida Civili e Penali 2021 con l'obiettivo primario di formare solidi *team* di U.P.P. guidati dal giudice togato, quale organo responsabile, coadiuvato da tutti i relativi protagonisti (individuati specificamente sia da un punto di vista soggettivo, che oggettivo in termini di consistenza numerica per ogni diversa sezione e settore). Ha quindi fatto seguito l'inserimento degli addetti U.P.P. (che alla data di presa di servizio erano 25⁵³) nelle varie articolazioni e l'attribuzione ai medesimi di molteplici mansioni tra cui, ai fini che qui rilevano: (i) attività di supporto al giudice e in particolare: studio della controversia con ricostruzione del quadro normativo di riferimento; effettuazione ricerche dottrinali e giurisprudenziali; segnalazione di contrasti giurisprudenziali; supporto alla stesura della parte motiva delle sentenze; predisposizione della minuta di sentenze; assunzione di mezzi prova (interrogatori formali e prove testimoniali); supporto alla verbalizzazione in udienza ed elaborazione di modelli di provvedimenti esclusivamente in materia di diritto di famiglia; (ii) supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali: massimazione delle sentenze mediante creazione di abstract a discrezione dei giudici di riferimento; (iii) attività specificatamente finalizzate all'abbattimento dell'arretrato civile e alla riduzione della durata media dei procedimenti, tra cui: catalogazione del contezioso in ingresso (ma non spoglio del fascicolo, non essendo in uso presso il Tribunale di Pescara la predisposizione di specifiche schede del processo); individuazione di cause pendenti aventi caratteristiche comuni in punto di fatto o relative alle medesime questioni di diritto; verifica periodica delle pendenze di procedimenti ultra triennali sul ruolo del magistrato nonché di eventuali cause seriali o che comunque rendono possibile l'adozione di decisioni ravvicinate; analisi periodica dei flussi delle sopravvenienze sui singoli ruoli e studio di eventuali soluzioni organizzative per una migliore gestione del ruolo del magistrato; aggiornamento e implementazione dei modelli di provvedimenti di punti di motivazione sulla consolle del magistrato anche mediante collaborazione con altri addetti; in generale, supporto al magistrato al fine di migliore utilizzo dei programmi informatici. Nell'ambito delle attività di raccordo con le cancellerie, invece, agli

⁵³ Numero che in seguito ha subito un consistente decremento, avendo nel frattempo lasciato l'incarico n. 8 addetti (di cui 6 del settore civile).

addetti U.P.P. sono affidati compiti di assistenza alle attività di udienza, tra cui la verbalizzazione, nonché di preparazione e “scarico” delle udienze del magistrato assegnatario.

Presso il Tribunale di Chieti, invece, sin da subito si è verificato un decremento di nuovi addetti da 22 a 16. La soluzione organizzativa adottata a fine 2021 prevedeva la distribuzione delle risorse tra settore civile, settore penale e settore trasversale, sotto la supervisione di un Tutor Amministrativo e di un Tutor Magistrato presenti nei rispettivi uffici di destinazione e la creazione di uno specifico U.P.P. dedicato al settore Tutela, A.d.S. e volontaria giurisdizione non contenziosa. Scelta questa che, seppur non espressamente prevista da Pnrr (considerato che i procedimenti di volontaria giurisdizione non sono calcolati ai fini del *disposition time*), trova la sua ragione nel fatto che tale ufficio giudiziario costituisce una realtà virtuosa nel panorama nazionale, stante il valore ottimale del *disposition time* e l'assenza di arretrato, e che la quantificazione dei procedimenti di volontaria giurisdizione definiti invece, incide sensibilmente sulla quantificazione arretrato giurisdizionale e pertanto consente di fornire un contributo quantitativo sul dato aggregato emergente su base nazionale. Tra le attività demandate agli addetti U.P.P. sono emerse, ai fini che qui rilevano: (i) attività di supporto al giudice e in particolare: controllo della regolare costituzione delle parti e della completezza del fascicolo; verifica dei termini di fissazione dell'udienza; segnalazione di eventuali questioni rilevabili d'ufficio; controllo della pendenza di istanze e richieste; studio della controversia con ricostruzione del quadro normativo di riferimento; effettuazione ricerche dottrinali e giurisprudenziali; segnalazione di contrasti giurisprudenziali; valutazione dei presupposti per la conversione dal rito ordinario a sommario o viceversa; supporto alla stesura della parte motiva delle sentenze e dei provvedimenti di medio livello; riorganizzazione del calendario con previsione di udienze tematiche o per cause seriali e segnalazione dell'opportunità di trattazione cartolare o da remoto; supporto alla verbalizzazione in udienza, “scarico” delle udienze e controllo delle comunicazioni di cancelleria; (ii) supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali: classificazione delle sentenze e collaborazione nella gestione e nell'aggiornamento della banca dati distrettuale della giurisprudenza civile (ideata e gestita dal Dott. Gianluca Falco, Presidente della Sezione Civile del Tribunale di Chieti e prevista dalle vigenti tabelle dei Tribunali di Chieti e Pescara); (iii) attività specificamente finalizzate all'abbattimento dell'arretrato civile e alla riduzione della durata media dei procedimenti, tra cui classificazione dei flussi

in ingresso e monitoraggio mensile dei dati statistici, con particolare riferimento alle sopravvenienze e alle definizioni.

La Corte d'Appello di L'Aquila ha invece istituito n. 9 strutture organizzative denominate Ufficio per il processo in relazione a specifiche materie, impiegando inizialmente n. 45 addetti U.P.P. In particolare, nella Sezione Civile-Lavoro, sono stati costituiti due U.P.P. per l'area contrattuale (rispettivamente ai due collegi che compongono tale area) con n. 7 addetti ciascuno, uno per l'area non contrattuale con n. 7 addetti, uno per la Sezione Lavoro con un addetto, uno per il coordinamento tra le Sezioni Civile e Lavoro con tre addetti; per quanto riguarda la Sezione Penale, sono stati costituiti 3 U.P.P., due dei quali dedicati a ciascuno dei due gruppi (A e B) che compongono la Sezione (con 6 addetti ciascuna) e una terza dedicata alla fase "post-dibattimento"; infine, vi è un U.P.P. generale di coordinamento e controllo. La Corte ha poi attribuito priorità, tra le funzioni normativamente previste per gli U.P.P., alle attività di studio dei fascicoli e di elaborazione di schede riassuntive e bozze di provvedimenti. I criteri di selezione per tali funzioni sono lo stato del procedimento (cause in decisione), l'urgenza materia (priorità) e la causa di più vecchia iscrizione. Nel dettaglio, le attività degli U.P.P. si risolvono nell'elaborazione della scheda descrittiva del processo, nella stesura della bozza di provvedimento, limitatamente alla parte dello svolgimento del fatto, nell'individuazione delle questioni seriali e nelle ricerche giurisprudenziali.

Agli U.P.P. della Sezione Civile (a differenza della Sezione Penale) è assegnata la predisposizione di "schede del processo" volte ad individuare le criticità di ciascuna causa, ove vengono riportati: (i) sintesi degli atti introduttivi; (ii) specificazione dei motivi di appello; (iii) posizione assunta dalle parti in giudizio; (iv) giurisprudenza applicabile al caso di specie. Agli U.P.P. è demandata una funzione di supporto al Giudice nel compimento di attività di "spoglio" o di organizzazione preliminare del processo. In particolare, le attività di supporto in ausilio al giudice o alle cancellerie sono: la segnalazione di eventuali questioni rilevabili d'ufficio di carattere impediente e le verifiche sulla integrità del contraddittorio e segnalazione al magistrato dell'opportunità di adottare provvedimenti. Tali attività risultano particolarmente indicate per il conseguimento dei risultati di abbattimento dell'arretrato (55%) e di riduzione del *disposition time* (40% per il settore civile) prospettati nel periodo intermedio (31/12/2024).

Riguardo al supporto al giudice nel compimento di attività pratico-materiali di facile esecuzione, agli U.P.P. sono formalmente attribuiti

compiti di controllo completezza del fascicolo; verifica regolare costituzione delle parti; controllo delle notifiche; digitalizzazione degli atti depositati in formato cartaceo. Gli addetti U.P.P. svolgono anche attività di studio delle controversie, tra cui: la ricostruzione del quadro normativo di riferimento; l'effettuazione delle ricerche dottrinali e giurisprudenziali; la segnalazione di questioni su cui si sono delineati contrasti giurisprudenziali. Nel settore civile, gli addetti U.P.P. predispongono altresì la minuta di provvedimenti e sentenze (tendenzialmente, però, non viene assegnata la redazione della parte motiva). Nell'ambito della funzione di raccordo con le cancellerie, agli addetti U.P.P. sono demandate attività relative all'organizzazione delle udienze e del ruolo, e in particolare la previsione di udienze tematiche o per cause seriali e il supporto alla verbalizzazione in udienza. V'è peraltro da segnalare che la Corte d'Appello di L'Aquila, durante una riunione *ex art. 47-quater*, R.D. 30 gennaio 1941, n. 12 (Ordinamento Giudiziario) del 26 gennaio 2023, a quasi un anno dalla presa di servizio dei nuovi addetti U.P.P., ha approvato la proposta di flessibilizzazione dell'impiego degli addetti medesimi in relazione al parametro della redazione di bozza di provvedimento, precedentemente assunto quale esclusivo criterio di valutazione della *performance* (i.e. attribuzione a ciascun funzionario della redazione di n. 35 bozze di sentenze entro il 31/12/2022). La Corte ha quindi individuato un'ampia serie di attività demandabili, attribuendo a ciascuna di esse un criterio ponderale per la valutazione della *performance*. Pertanto, dando atto delle difficoltà riscontrate nella fase iniziale di impiego degli addetti U.P.P., tra cui «l'oggettiva difficoltà ad individuare cause seriali e quindi di pronta e facile soluzione; (...) la voluminosità degli atti di appello e delle comparse (...) e quindi una serie assai nutrita di questioni, anche complesse in diritto, da esaminare; (...) l'assenza di un previo e adeguato percorso formativo, che pertanto si è necessariamente svolto contestualmente allo studio dei singoli fascicoli (...)» e dei successivi progressivi miglioramenti registrati soprattutto da settembre 2022 in poi, la Corte ha promosso un utilizzo più elastico dei funzionari, superando i criteri più rigorosi precedentemente approvati, «nell'ottica di una riduzione dei tempi di definizione del contenzioso e di conservazione della qualità da parte dell'Ufficio della risposta alla domanda di giustizia» e ha quindi previsto, tra le varie attività da affidare agli addetti o comunque (già affidate e ora) da includere nella valutazione della performance, anche: la redazione di bozze di provvedimenti in materia di separazione e divorzio e di volontaria giurisdizione e dunque al di fuori del cd. "paniere Cepej" (atteso

che tali cause sovente investono questioni connotate da serialità e che la loro attribuzione agli addetti U.P.P. consentirebbe ai magistrati di incrementare la propria produttività nella redazione delle altre sentenze); la redazione di “schede del processo”, suggerita dalla stessa circolare ministeriale del 21/12/2021, con puntuale e sintetica esposizione del fatto e dei motivi di appello e relativa ricerca giurisprudenziale, la redazione di bozze di decreti *ex* Legge Pinto (tre dei quali equiparabili alla redazione di una bozza di sentenza); la preparazione dell’udienza e la gestione del ruolo, compresa la redazione dei provvedimenti *ex* art. 127-ter c.p.c. e la segnalazione di eventuali criticità e incompletezze del fascicolo, nonché delle istanze di supplemento istruttorio e le richieste di inibitoria (compresa la sintesi delle argomentazioni all’uopo utilizzate), deliberazione sulle istanze di gratuito patrocinio o di altre istanze (attività equiparabili al 50% della redazione di una bozza di sentenza); attività cd. “filtro” di studio del fascicolo, attribuzione del numero ponderale e indicazione dell’opportunità di una trattazione prioritaria o *ex* art. 281-sexies c.p.c. (essendo l’esame di n. 8 fascicoli equiparato alla redazione di una bozza di sentenza); implementazione della banca dati (anche mediante attività di trasmissione e raccolta in collaborazione con l’Università); implementazione e completamento del processo di digitalizzazione «in vista dell’imminente entrata in vigore della riforma del processo civile».

L’esempio appena riportato mostra un rafforzamento delle competenze e funzioni più spiccatamente giurisdizionali rimesse a queste risorse, che sembrano essere gradualmente assorbite nell’orbita del corpo dei magistrati che compongono gli Uffici giudiziari per “smaltire” parte dei carichi dei rispettivi ruoli. La redazione di bozze di provvedimenti, concepita dal d.l. n. 80/2021 come una delle possibili attività di supporto limitata comunque ai casi “semplici”, è stata inizialmente assunta nell’esperienza della Corte aquilana quale *standard* valutativo per la *performance* degli addetti U.P.P. e poi come parametro di riferimento per “calcolare” in termini valutativi gli ulteriori compiti, strumentali e talvolta sostitutivi dell’attività dei giudici, affidati ai medesimi. La collocazione della redazione di bozza del provvedimento o di parte di esso al centro dell’impiego delle risorse U.P.P. e comunque la previsione di ulteriori funzioni esercitabili in sostituzione dei magistrati e sempre sotto il loro controllo conferma, quindi, che la cautela formale inizialmente mantenuta dal legislatore rispetto all’attribuzioni di funzioni eminentemente giurisdizionali agli addetti U.P.P. – evidentemente giustificata da ragioni di costituzionalità - si è poi dissolta nella prassi,

ove questo corpo è stato quasi coralmemente chiamato ad affiancare nei compiti di *iuris dicere* i giudici, ai quali rimane pur sempre imputabile l'esito finale dell'attività giurisdizionale. Ciò, tuttavia, potrebbe suscitare il timore che lo svolgimento da parte dell'U.P.P., sebbene non in forma esclusiva o totalmente autonoma, di funzioni giurisdizionali si ponga in contrasto con l'art. 102 Cost., che riserva l'esercizio della funzione giurisdizionale ai «magistrati ordinari istituiti e regolati dalle norme dell'ordinamento giudiziario»⁵⁴.

3. U.P.P. e Riforma Cartabia: il d.lgs. 151/2022 e le ombre tracciate nel d.lgs. 149/2022

Il percorso dell'Ufficio per il processo sino ad oggi, richiamato nei paragrafi che precedono, consente già di apprezzare l'evoluzione subita da questo giovane istituto, formalmente nato quale rimodulazione organizzativa di un contingente umano già operativo all'interno degli Uffici giudiziari (se non in termini quantitativi assoluti, in termini di categorie professionali esistenti), poi evolutosi con l'inserimento di un consistente ulteriore contingente formato da personale giovane (per lo più neolaureati) con formazione varia e successivamente ulteriormente progredito in funzione delle singole esperienze registrate nelle realtà territoriali. Ma è sull'ultimo miglio che fa seguito all'entrata in vigore della Riforma del processo civile di cui al d.lgs. n. 149/2022 (avvenuta per lo più tra il 1 gennaio 2023 e il 28 febbraio 2023) e del d.lgs. n. 151/2022 (1 novembre 2022) che potrebbero registrarsi ulteriori cambiamenti. I tempi sono prematuri per svolgere analisi sugli esiti delle novità apportate, sul funzionamento dell'Ufficio per il processo nei vari ambiti in cui il suo apporto è stato, quantomeno idealmente, prospettato e sui concreti vantaggi che il suo impiego continuerà a fornire per il perseguimento degli obiettivi fissati e promessi all'Europa con il Pnrr.

Auspicabilmente, tenuto conto degli esiti sempre positivi del monitoraggio periodico attivato a livello ministeriale, si può prospettare

⁵⁴ Timore, questo, esplicitamente e diffusamente espresso, anche considerando il tenore letterale dell'art. 5, d.lgs. n. 151/2022 di cui si dirà al § seguente, da C. DELLE DONNE, *La fase introduttiva, la prima udienza e i provvedimenti del giudice istruttore*, sub artt. 163, 163-bis, 164, 165, 166, 167, 168-bis, 171, 171-bis, 171-ter, 182, 183, 184, 185, 187 c.p.c., in *La Riforma Cartabia del processo civile*, a cura di R. Tiscini, Pisa, 2023, 310 (sub nota 40) e 311.

un proficuo utilizzo degli addetti U.P.P. nello svolgimento delle nuove mansioni ad essi demandabili in relazione alle novità apportate dalla Riforma, seppure il discorso non sia così semplice – né tanto meno possa essere in questa sede diffusamente affrontato –, tenuto conto delle non poche insidie ravvisabili nelle maglie delle nuove regole che governano il giudizio di cognizione, soprattutto sotto un profilo di coerenza tra le novità della riforma e l'obiettivo, sempre perseguito e ora promesso, di riduzione dei tempi dei processi⁵⁵. Del resto, la riforma del processo civile è anch'essa frutto degli impegni assunti dall'Italia con l'Unione europea nel contesto dell'approvazione del Pnrr e la filosofia che ha ispirato il legislatore della riforma, quanto meno nelle intenzioni e nelle prime proposte, è quella del raggiungimento di una maggiore efficienza del sistema⁵⁶, attraverso il miglioramento dell'organizzazione del lavoro del giudice e la riduzione dei termini processuali, che si è tradotta nel tentativo di contrarre i tempi di svolgimento delle attività forgiando sostanzialmente, e soprattutto per quanto riguarda gli oneri delle parti, un nuovo rito. Tale auspicio non ha potuto comunque trovare celere conferma nella realtà degli uffici giudiziari, che all'indomani dell'entrata in vigore della Riforma hanno affrontato un inevitabile sovraccarico di attività, a cui si sono aggiunte non poche e francamente evitabili criticità collegate al tardivo adeguamento dei sistemi informatici ministeriali del PCT alle novità dei processi di primo e secondo grado (mentre il processo telematico del giudizio di cassazione è progredito insieme all'entrata in vigore della Riforma).

⁵⁵ La dottrina processualciviltistica si è ampiamente occupata, sin dall'approvazione della L. n. 206/2021, della Riforma del processo civile ed è pertanto impossibile menzionarla esaustivamente. In quasi tutti i casi sono state espresse gravi perplessità in merito a diversi aspetti della riforma, individuati come potenzialmente controproducenti rispetto all'obiettivo di miglioramento e accelerazione dei processi; aspetti che poi sono confluiti nel decreto di attuazione e che sono stati ad oggi recepiti nel codice di rito. Soprattutto, si è evidenziata l'assoluta insufficienza delle modifiche apportate alla fase decisionale che, più di tutte, costituisce il nodo critico dell'irragionevole durata dei processi italiani, essendo il momento di rimessione della causa in decisione significativamente definito «collo di bottiglia» per via del periodo mediamente molto lungo che intercorre tra tale fase e l'emanazione della decisione finale, nonché la inadeguatezza delle nuove previsioni collegate alla fase di introduzione e trattazione del giudizio rispetto alle esigenze di riduzione dei tempi del processo: cfr. sul punto § 4.

⁵⁶ E. BORSELLI – L. DANI, *L'organizzazione del lavoro del giudice alla luce della riforma del processo civile. Pesatura dei fascicoli e gestione della complessità delle controversie*, in *Judicium.it*, 8.

Ma, tornando alle novità apportate all'U.P.P. dalle novelle, centrale risulta, con riferimento agli uffici di merito (su cui principalmente si incentra la presente indagine), l'art. 5 d.lgs. 151/2022 (già richiamato nel paragrafo che precede), il quale dispone 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».

La disposizione normativa, dunque, da un lato riepiloga (ma non integralmente) funzioni già attribuite dai precedenti testi di legge all'Ufficio per il processo ed effettivamente praticate negli uffici giudiziari e si cura di riaffermare e menzionare espressamente l'obiettivo di abbattimento dell'arretrato e prevenzione della nuova formazione (laddove l'art. 2 del d.lgs. n. 151/2022 ribadisce che l'Ufficio per il processo è costituito per garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione); dall'altro lato menziona ulteriori compiti direttamente connessi all'introduzione di nuove norme e istituti nel codice di rito e segnatamente le verifiche preliminari di cui all'art. 171-*bis* c.p.c. e il 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), funzioni invero assenti nello

specifico criterio di delega previsto al comma 18 dell'unico articolo della L. 206/2021⁵⁷.

Se già il d.l. n. 80/2021 attribuiva la funzione di studio dei fascicoli e di approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, nonché quelle di supporto per il monitoraggio di attività dell'ufficio di coordinamento tra l'attività del magistrato e le cancellerie, nuova invece risulta la funzione di selezione dei presupposti di mediabilità della lite (contenuta al n. 1, lett. b) del comma 18 della legge delega). L'arricchimento delle funzioni più spiccatamente giurisdizionali trova eco nella eliminazione della condizione della «semplicità» del contenuto in relazione alle bozze di provvedimenti la cui redazione può essere affidata agli addetti U.P.P. Nella stessa direzione, inoltre, sembra collocarsi l'attribuzione agli addetti U.P.P. 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»⁵⁸.

Costituisce altra nuova funzione rispetto al d.l. n. 80/2021 l'assistenza per l'analisi dei flussi statistici (che nella formulazione del criterio delega figurava piuttosto quale «analisi e preparazione dei dati sui flussi di lavoro»: cfr. art. 1, comma 18, lett. b), n. 5, l. n. 206/2021); il supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici (contenuta al n. 2, lett. b) del comma 18 della legge delega) nonché per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione (contenuta tra le attività di supporto del magistrato previste al n. 1, lett. b) del comma 18 della legge delega); laddove le precedenti previsioni del d.l. n. 80/2021 contemplavano la condivisione da parte degli addetti U.P.P. all'interno dell'ufficio di «riflessioni» su eventuali criticità e formulazione di «proposte» organizzative e informatiche per il loro superamento.

⁵⁷ Si tratta, però, di funzioni che ben possono essere ricondotte all'attività di supporto del magistrato che la legge delega contempla al n. 1 della lett. b) del comma 18, laddove viene sviluppato un elenco di possibili funzioni evidentemente non tassativo, come dimostra l'utilizzo dell'espressione «tra le altre». Cfr. sul punto anche L.R. LUONGO, op. cit., 7, il quale ricorda che «secondo l'insegnamento della Corte costituzionale, al Legislatore delegato va riconosciuta una fisiologica attività normativa di completamento e sviluppo delle scelte del primo».

⁵⁸ L.R. LUONGO, op. cit., 7.

4. In particolare, l'esame preliminare della controversia nei giudizi di primo grado e di appello: quale ruolo per gli addetti U.P.P.?

Come noto, la Riforma ha inciso in maniera consistente sulla fase introduttiva del giudizio ordinario di primo grado (e mutato le vesti del rito sommario in rito semplificato con taluni, opportuni adeguamenti), ridisegnando, tra l'altro, le regole che la presidiano in funzione dell'anticipazione della definizione di *thema decidendum* e *thema probandum* rispetto alla prima udienza di comparizione delle parti e trattazione della causa. In sostanza, giudice e parti si incontreranno solo all'esito di un preliminare vaglio del fascicolo da parte del giudice, chiamato a compiere verifiche preliminari sulla corretta instaurazione del giudizio e a segnalare alle parti eventuali questioni rilevabili d'ufficio (ovvero l'opportunità di disporre la conversione del rito da ordinario a semplificato) e a valle della trattazione cartolare della causa delle parti, che avranno dovuto esprimere tutte le proprie allegazioni e istanze istruttorie (tralasciando tutte le possibili dinamiche collegate alla chiamata in causa di terzi).

Anche la fisionomia del giudizio di appello è stata oggetto di modifiche di ampia portata, tra cui il reinserimento della figura del giudice istruttore (in alternativa alla nomina del giudice relatore) per la trattazione e l'eventuale istruzione della causa (ferma restando la competenza collegiale per la fase decisoria) e la previsione di un vaglio preliminare della causa per verificare la possibilità di applicazione di un iter procedimentale più snello (*i.e.* rinvio all'udienza di discussione orale) di competenza presidenziale.

In tale cornice, l'art. 5 d.lgs. n. 151/2022, come visto, prevede esplicitamente l'intervento degli addetti U.P.P. a supporto del magistrato *nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-bis del codice di procedura civile nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-bis del codice di procedura civile*. In effetti, entrambe le disposizioni presentano profili di rischio in relazione al loro pratico funzionamento, in quanto richiedono una gestione molto rapida da parte, rispettivamente, di giudice istruttore e Presidente della Corte d'Appello (ovvero di sezione), del fascicolo in entrata e pertanto un'organizzazione efficiente nella gestione dei flussi che presuppone, a sua volta, performance ottimali di *case management*.

Assai brevemente, si ricorda che il nuovo art. 171-bis c.p.c. sovverte il segmento procedimentale che, nella normativa anteriforma, contem-

plava la costituzione delle parti alla prima udienza. La disposizione prevede che, scaduti i termini di costituzione del convenuto (art. 166 c.p.c.) il giudice provveda, al di fuori dell'udienza, alle verifiche preliminari sulla valida instaurazione del contraddittorio e al rilievo di questioni di cui ritiene opportuna la trattazione che l'art. 183 c.p.c. ante-riforma collocava invece nella prima udienza di comparizione e trattazione della causa⁵⁹. Al pari, prima dell'udienza *ex* art. 183 c.p.c. le parti sono chiamate a depositare memorie integrative, ora disciplinate all'art. 171-*ter* c.p.c. e precedentemente regolate (con poche differenze dovute alle novità della Riforma) dal sesto comma dell'art. 183 c.p.c. nella versione ante-riforma.

Con riguardo alle verifiche preliminari di cui all'art. 171-*bis* c.p.c., compiuta dal giudice prima della completa definizione della materia del contendere⁶⁰, il primo comma della norma prescrive che, scaduto il termine per la costituzione del convenuto (che la Riforma ha anticipato al settantesimo giorno antecedente l'udienza fissata nell'atto di citazione), il giudice istruttore, entro i successivi quindici giorni, proceda a verificare d'ufficio la regolarità del contraddittorio, pronunciando, all'occorrenza, i provvedimenti previsti dagli artt. 102, secondo comma, 107, 164, secondo, terzo, quinto e sesto comma, 167, secondo e terzo comma, 171, terzo comma, 182, 269, secondo comma, 291 e 292 c.p.c. e indicando alle parti le questioni rilevabili d'ufficio di cui ritiene opportuna la trattazione, anche con riguardo alle condizioni di procedibilità della domanda e alla sussistenza dei presupposti per procedere con rito semplificato. Le parti sono chiamate a trattare tali questioni nelle memorie integrative di cui all'art. 171-*ter* c.p.c.: ovviamente ciò ricomprende sia la sanatoria dei vizi processuali eventualmente rilevati dal giudice, sia l'esercizio del contraddittorio in relazione alle questioni su cui il giudice abbia esercitato il proprio potere officioso. Sempre nei termini prescritti dall'art. 171-*bis* c.p.c. il giudice, in caso di richiesta di chiamata in causa del terzo formulata dal convenuto nella comparsa di costituzione e risposta, autorizza la chiamata differendo la prima udienza di comparizione.

L'art. 348-*bis* c.p.c., invece, sostituendo il precedente contenuto relativo all'istituto del cd. filtro in appello (la cui abrogazione ha trovato pieno e generale consenso nella dottrina), prevede che «Quando ravvisa

⁵⁹ C. DELLE DONNE, op. cit., *sub* art. 171-*bis* c.p.c., 274.

⁶⁰ A. CARRATTA, *Riforma Cartabia: il nuovo processo civile (II parte)*, in *Giur. it.*, 2023, marzo, 698.

che l'impugnazione è inammissibile o manifestamente infondata, il giudice dispone la discussione orale della causa secondo quanto previsto dall'art. 350-*bis*», norma che appunto disciplina la decisione a seguito di discussione orale, affiancando ai casi descritti dall'art. 348-*bis* c.p.c. quelli regolati dall'art. art. 350, comma 3, c.p.c. (ossia le ipotesi in cui «l'impugnazione appare manifestamente fondata» o il giudice ritenga opportuno il giudizio accelerato «in ragione della ridotta complessità o dell'urgenza della causa»). La nuova disciplina impone insomma, mediante adozione di un modulo procedimentale più snello (ossia la discussione orale *ex* art. 281-*sexies* c.p.c.), lo sgravio accelerato delle corti d'appello dalle impugnazioni inammissibili e manifestamente infondate⁶¹. Tale *iter* particolarmente accelerato è, tuttavia, probabilmente destinato ad avere poca fortuna, non solo tenuto conto che esso richiede che, in presenza di appello incidentale, anche quest'ultimo sia affetto da manifesta infondatezza (così recuperando la disciplina prevista dall'abrogato art. 348-*ter* c.p.c. con riferimento al “vecchio filtro”), ma anche considerando le difficoltà sistematiche che emergono dalla previsione del nuovo art. 349-*bis* c.p.c. – che delinea un sorta di doppio binario tra nomina del giudice istruttore e nomina del relatore (in una fase, quindi, antecedente alla costituzione dell'appellato) per l'immediata discussione della causa (e quindi *ex* art. 348-*bis* c.p.c.) – con la conseguenza che, prevedibilmente, nella maggior parte dei casi sarà difficile che in questa fase processuale il presidente di sezione possa davvero operare un qualche filtro, «a prescindere dalle difficoltà organizzative che questa selezione iniziale imporrebbe soprattutto con riferimento alle corti d'appello di maggiori dimensioni»⁶².

Dunque, l'art. 171-*bis* c.p.c. richiede che il giudice studi il fascicolo di causa in una fase anteriore e preliminare, sebbene il termine di quindici giorni successivi alla costituzione del convenuto debba considerarsi ordinatorio (ma tenuto altresì conto della necessità di conferma o differimento dell'udienza e delle implicazioni relative al decorso per le parti dei termini a ritroso per il deposito delle memorie integrative *ex* art. 171-*ter* c.p.c.). La fase delle verifiche preliminari, ovviamente, consentirà al giudice anche di valutare la complessità della lite e in

⁶¹ Sulle modifiche apportate al giudizio di appello cfr. *ex multis* L. SALVANESCHI, *L'appello riformato*, in *Judicium.it*, Id. *Eppur succede (Quel pasticciaccio brutto delle norme introduttive dell'appello)*, in *DPCieC*, 2023, 2, 593 ss., A. FERRARO, *Riflessioni a margine della riforma sul processo civile di appello*, in *Judicium.it*.

⁶² L. SALVANESCHI, *L'appello riformato*, in *www.judicium.it*, 5.

tale ottica di adoperare tutti gli strumenti di *case management*, in virtù del generale potere di direzione del procedimento previsto dall'art. 175 c.p.c.⁶³ e in vista di una efficiente gestione dell'audizione delle parti (tornata obbligatoria) alla prima udienza, durante la quale dovrà essere altresì definito, secondo le nuove previsioni (art. 183, comma 4, c.p.c.), il calendario del processo. Ovviamente, in tale ottica, una preliminare comprensione della complessità della lite e della portata della possibili attività istruttoria – ferma restando l'attività successivamente svolta dalle parti con le memorie integrative – potrebbe consentire di gestire in maniera più efficiente il ruolo del giudice, adottando un metodo di lavoro sequenziale (lavorando cioè progressivamente e su meno casi contemporaneamente prima di aprire nuovi fascicoli)⁶⁴.

D'altro canto, le richiamate nuove disposizioni sul giudizio di appello richiedono la disponibilità, non sempre praticabile, del presidente di sezione a effettuare un vaglio preliminare di tutti i fascicoli in entrata, onde individuare la possibilità di definizione "accelerata" mediante adozione del modello di decisione orale, e ciò previa nomina del giudice relatore in luogo della nomina di un giudice istruttore. La norma presuppone, pertanto, una gestione forse utopistica del flusso di lavoro in termini assai rapidi e pertanto rischia di rimanere lettera morta o comunque di creare non pochi problemi di *case management*⁶⁵. Probabilmente prevedendo queste difficoltà, il legislatore delegato ha previsto l'intervento dell'U.P.P. a supporto dei magistrati in tali fasi preliminari. Si è infatti osservato che, «alla luce delle 'fisiologiche' dinamiche che contraddistinguono la realtà concreta degli uffici», difficilmente il presidente della sezione potrà espletare in autonomia il vaglio preliminare previsto nella norma, di talché l'Ufficio per il processo dovrà assumere

⁶³ E. BORSELLI – L. DANI, *L'organizzazione del lavoro del giudice alla luce della riforma del processo civile*, cit., 9.

⁶⁴ *Ivi*, 15, ove si dà atto che il metodo consequenziale ha dimostrato sul piano empirico di consentire una riduzione dei tempi, laddove il lavoro in parallelo su molti casi ne aumenta i tempi di definizione causando un progressivo accumulo del carico pendente.

⁶⁵ L. SALVANESCHI osserva, con riferimento all'art. 349-bis c.p.c. che «si tratta di norma di difficile attuazione in quanto implica che il solo presidente sia chiamato al vaglio preliminare di tutti i fascicoli per operarne la suddivisione tra quelli che meritano una trattazione maggiormente complessa e quelli che possono essere portati a decisione immediata, compito che nelle corti d'appello maggiori non potrebbe comunque essere affidato, sul piano organizzativo, a una sola persona, neppure se adiuvata dagli addetti all'ufficio per il processo», op. cit., 6.

un ruolo fondamentale al riguardo⁶⁶ e (sebbene prima che i decreti delegati vedessero la luce) che il suo apporto «dovrebbe consentire (...) una distribuzione più razionale dei ruoli e dei carichi di lavoro [e] (...) creare le condizioni (...) affinché il giudice possa essere vero *case manager*, in grado finalmente di governare il contenzioso, anziché restarne per molti versi vittima, emancipandosi da quel ruolo tendenzialmente passivo, al quale sovente è costretto per tutto il corso del processo, per poi dover concentrare tutte (o quasi) le proprie risorse nella stesura della sentenza»⁶⁷.

All'opposto, rispetto a queste visioni propositive del ruolo dell'Ufficio per il processo si pongono, invece, sul piano teorico, le perplessità sollevate circa la legittimità costituzionale dell'attuale fisionomia dell'istituto rispetto all'attribuzione di "fette" di potere giurisdizionale e, sul piano pratico, ancora le esperienze degli Uffici di merito all'indomani dell'entrata in vigore della Riforma del processo civile.

Infatti, per quanto concerne il timore di incostituzionalità⁶⁸, v'è chi ha notato che il ruolo dell'U.P.P. finisce per sottrarre al magistrato la funzione giurisdizionale, laddove lo studio del fascicolo, la compilazione di schede riassuntive, la preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, la selezione dei presupposti di mediabilità della lite, la predisposizione di bozze di provvedimenti, il supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'art. 171-*bis* c.p.c. nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'art. 348-

⁶⁶ V. VIOLANTE, *La Riforma Cartabia del processo civile*, commento all'art. 349-*bis* c.p.c., Pisa, 2023, 487, il quale sottolinea altresì che «se il 'doppio binario' – inevitabilmente legato alla auspicabile efficienza dell'ufficio per il processo – non funzionerà come dovrebbe, si prospetta l'eventualità che, ad esempio, il presidente nomini in prima battuta il relatore, e successivamente il collegio, dopo una più attenta lettura delle 'carte', ritenga di nominare l'istruttore, con inevitabili ripercussioni anche sulla durata del processo. O, viceversa, venga (inutilmente) nominato l'istruttore, in luogo del relatore con immediata fissazione della udienza di discussione orale».

⁶⁷ L. PASSANANTE, *La riforma delle impugnazioni*, in *Riv. trim. dir. e proc. civ.*, 2021, 993.

⁶⁸ Tale timore va distinto dall'ulteriore profilo di costituzionalità collegato all'appartenenza all'U.P.P. dei giudici onorari e alla compatibilità di tale struttura con la cornice designata dall'art. 106 cost. (e, a sua volta, tale profilo va distinto dalla questione, esterna rispetto all'istituto dell'U.P.P., della presenza di giudici onorari nei collegi delle corti d'appello, rispetto alla quale la Consulta, con la sentenza n. 41/2021, ne ha sancito l'incostituzionalità). Con riguardo all'inserimento dei giudici onorari nominati prima del d.lgs. 116/2017 nell'U.P.P. cfr. S. LEO, *Ufficio per il Processo. Criticità costituzionali*, in *Giustizia insieme.it*, 19 novembre 2021.

bis c.p.c. costituiscono tutte espressioni della funzione giurisdizionale che «va infatti, nei processi dichiarativi, dalle verifiche preliminari alla decisione senza soluzione di continuità. Senza possibilità, cioè, di immaginarne 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»⁶⁹. Di conseguenza, il “supporto” dell’ufficio per il processo dovrebbe limitarsi ad “alleggerire” il magistrato dagli altri incombenti «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.»⁷⁰. A parere di chi scrive, in realtà, se l’impiego di tirocinanti negli uffici giudiziari in funzione di veri e propri assistenti personali dei giudici, spesso delegati dai medesimi a redigere bozze di decisioni finali oltre che a svolgere ricerche giurisprudenziali e studi dei fascicoli, non ha mai fatto strizzare l’occhio verso una possibile “distrazione” della funzione giurisdizionale, neppure il supporto degli addetti all’U.P.P. deve indurre a nutrire un tale timore, giacché è solo ai giudici che restano imputabili i risultati intermedi e finali dei provvedimenti resi e delle attività processuali svolte.

Sul piano pratico, invece, si evidenzia che in diverse Corti d’Appello, allo stato, non risultano essere state attuate le nuove norme che regolano la fase introduttiva per il giudizio a causa delle enormi difficoltà organizzative riscontrate⁷¹ nell’adattare il flusso di lavoro in ingresso al vaglio presidenziale dinanzi al bivio tra nomina di giudice istruttore e nomina di giudice relatore (per rinvio all’udienza di discussione orale).

Quanto all’impiego degli addetti U.P.P. nello svolgimento, in funzione di supporto, delle verifiche preliminari *ex* art. 171-*bis* c.p.c., invece, non tutti i tribunali si sono orientati ad instaurare tale prassi: a titolo esemplificativo, presso il Tribunale di Pescara, ove non è mai stata affidata al personale U.P.P. la compilazione di una scheda del processo nella fase di spoglio iniziale del fascicolo, i magistrati hanno ritenuto di non coinvolgere, in questa prima fase di entrata in vigore della Riforma

⁶⁹ C. DELLE DONNE, *op. cit.*, 309-310.

⁷⁰ *Ivi*, 311.

⁷¹ L. SALVANESCHI, *op. cit.*, 1,

del processo civile, gli addetti U.P.P. nello svolgimento delle verifiche preliminari⁷².

In conclusione, a parere di chi scrive, i risultati positivi registrati dall'impiego di nuove risorse all'interno delle strutture organizzative dell'Ufficio per il processo confermano l'opportunità di investire nel rafforzamento e quindi nell'aumento del capitale umano che opera negli uffici giudiziari, consentendo ai magistrati di avvalersi di uno *staff* che, lavorando in sinergia, non solo favorisca l'alleggerimento delle incombenze relative alla gestione delle singole cause, ma consenta altresì di sviluppare una visione d'insieme, mediante opportuno monitoraggio dei flussi aggregati in ingresso e in uscita, e quindi di operare scelte strategiche in ordine alle migliori tecniche di gestione dei ruoli. Il tutto senza predeterminare in maniera specifica – come forse incautamente fatto dal legislatore delegato all'art. 5, lett. b), d.lgs. n. 151/2022 – le mansioni da attribuire agli addetti U.P.P., giacché saranno presidenti e dirigenti amministrativi dei singoli uffici giudiziari, più di tutti consapevoli delle esigenze avvertite nelle varie realtà territoriali, a dettare le direttive per il loro più efficiente e flessibile impiego. Giacché è nella duttilità di questo istituto⁷³ che risiede la sua potenzialità, la quale rischia però di venir meno con la prossima scadenza dei contratti di lavoro stipulati grazie alle risorse economiche europee a seguito del d.l. n. 80/2021; ed è anche su questo fronte che si dovrà intervenire per non vanificare i risultati sinora raggiunti.

⁷² Si tratta di quanto concordato dai magistrati della Sezione Civile durante la riunione della Sezione Civile *ex art. 47-quater* O.G. del 14/06/2023.

⁷³ Duttilità che già dalla delibera del CSM del 18 giugno 2018 veniva concepita quale elemento di forza dell'U.P.P., definito: «strumento duttile, che può essere plasmato secondo le risorse umane concretamente disponibili in ufficio e secondo le priorità delineate dal dirigente, nella proposta tabellare o nel programma di gestione».

ABSTRACT

Lo scritto si propone di approfondire, tra i molteplici profili di indagine che l'istituto dell'Ufficio per il Processo - grazie anche alla sua natura proteiforme e flessibile - offre, le forme di impiego dell'UPP nel processo civile che più di altre sono orientate a raggiungere in via diretta gli obiettivi del Pnrr di riduzione del *disposition time* e di abbattimento dell'arretrato, per garantire il più generale principio della ragionevole durata dei processi, con particolare riguardo all'esperienza registrata in alcuni Uffici giudiziari abruzzesi.

Sempre da questa prospettiva territoriale di (circoscritta) osservazione sul campo, vengono dedicate alcune riflessioni in merito alla tenuta e al funzionamento di taluni nuovi istituti introdotti dalla Riforma Cartabia che ridisegnano la fase introduttiva dei giudizi di cognizione di primo e secondo grado e, seppur implicitamente, sembrano presupporre l'affidamento all'UPP di particolari funzioni spiccatamente giurisdizionali.

The paper aims at exploring, among the many profiles of study that the "Office for Trial"- also thanks to its flexible nature - offers, the forms of employment of the Office for Trial in the civil proceedings that are more than others intended to directly achieve the objectives of the National Recovery and Resilience Plan (NRRP) of reducing disposition time and cutting the backlog, to guarantee the overall principle of reasonable length of proceedings, with particular regard to the experience recorded in some judicial offices in Abruzzo.

Also from this territorial perspective of (limited) field observation, some reflections are given to the holding and functioning of certain new institutions introduced by the recent so-called "Cartabia Reform", which redefines the introductory phase of first- and second-degree judgments of cognition and, albeit implicitly, seems to imply the entrusting of particular markedly jurisdictional functions to the officers of the Office for Trial.

L'Ufficio per il Processo e la “scheda del processo”: l'esperienza del Tribunale di Lagonegro (sezione civile)

di *Antonio Romano*

SOMMARIO. 1. La “compilazione di schede riassuntive” del processo tra le attività dell'ufficio per il processo civile. – 2. L'esperienza “sul campo” del Tribunale di Lagonegro (sezione civile). – 2.1 Predisposizione di una “Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo (settore civile)”. – 2.2 Predisposizione di un modello di “scheda del processo (settore civile)”. – 2.3 Attività di formazione teorico-pratica destinata ai funzionari degli UPP istituiti presso la sezione civile del Tribunale di Lagonegro. – 3. Conclusioni. APPENDICE DOCUMENTALE. – A. Tribunale di Lagonegro – “Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo (settore civile)”. – B. Tribunale di Lagonegro – modello di “scheda del processo (settore civile)”.

1. La “compilazione di schede riassuntive” del processo tra le attività dell'ufficio per il processo civile

Tra i diversi compiti attribuiti dal legislatore all'ufficio per il processo¹ (da ora anche UPP), in particolare agli uffici per il processo civile

¹ Negli anni la Rivista *Questione Giustizia* (nel formato sia cartaceo che digitale) ha dedicato ampio spazio all'ufficio per il processo, alle sue incognite ma anche alle sue potenzialità. Al riguardo si veda R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo e i suoi pilastri*, in *Quest. giust.*, 2004, 6, 1271 ss.; F. VIGORITO, *L'ufficio per il processo civile*, in *Quest. giust.*, 2008, 1, 19 ss.; L. MINNITI - B. FABBRINI - C. CASTELLI - A. COSENTINO, *L'ufficio per il processo: un'occasione da cogliere*, in *Quest. giust. online*, 05 luglio 2013; A. COSENTINO, *Misure organizzative e buone prassi nella gestione del contenzioso*, in *Quest. giust. online*, 17 marzo 2017; R. BRACCIALINI, *Per un modello leggero (ma non un “guscio vuoto”!) di ufficio per il processo*, in *Quest. giust. online*, 02 maggio 2017; F. VIGORITO, *Un progetto di ufficio per il processo per la sezione in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circo-*

istituiti presso i tribunali e le corti di appello, vi è la “compilazione di schede riassuntive” del processo.

Infatti, ai sensi dell’articolo 5 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, comma 1, lettera a), la “compilazione di schede riassuntive” costituisce una delle “attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistra-

lazione dei cittadini dell’Unione europea, in *Quest. giust. online*, 03 giugno 2017; R. BRACCIALINI, *Da “gusci vuoti” a “officine di diritti*, in *Quest. giust. online*, 09 gennaio 2018; ID., *L’ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Quest. giust. online*, 1° giugno 2020; M. CICCARELLI, *I mobili confini di un possibile Ufficio per il processo*, in *Quest. giust. online*, 25 novembre 2020; M.G. CIVININI, *Il “nuovo ufficio per il processo” tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. giust. online*, 08 settembre 2021; R. BRACCIALINI, *Gli uffici per i processi: quattro nodi politici, un’incognita*, in *Quest. giust. online*, 13 settembre 2021; R. CAPONI, *Un orizzonte aperto su una nuova forma di vita giudiziaria*, in *Quest. giust.*, 2021, 3, 171 ss.; A. DE DURANTE, *Un esempio pratico di ufficio per il processo. L’esperienza pisana*, in *Quest. giust.*, 2021, 3, 186 ss.; A. DI FLORIO, *Il nuovo ufficio per il processo: proposte per la Corte di cassazione*, in *Quest. giust.*, 2021, 3, 194 ss.; L. MINNITI, *L’ufficio per il processo nelle sezioni distrettuali specializzate di immigrazione e protezione internazionale: una straordinaria occasione di innovazione a supporto della tutela dei diritti fondamentali degli stranieri*, in *Quest. giust.*, 2021, 3, 204 ss.; A. DI FLORIO, *La riforma del processo civile e l’Ufficio per il processo (art. 1 co. 18 e 19 l. 26 novembre 2021, n. 206)*, in *Quest. giust. online*, 08 luglio 2022; C. CASTELLI, *Le sfide da affrontare nella giustizia: PNRR, Ufficio per il processo, digitalizzazione*, in *Quest. giust. online*, 06 dicembre 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.*, 2023, 1, 240 ss.; P. DEL GIUDICE, *L’Ufficio per il processo: finalità, struttura, criticità. L’esperienza del Tribunale di Paola e del Tribunale di Nola*, in *Quest. giust.*, 2023, 1, 252 ss.

Sull’ufficio per il processo, senza alcuna pretesa di completezza, si veda anche B. FABBRINI, *Convenzioni e collaborazioni tra enti locali - l’Ufficio per il Processo*, in AA. VV., *Giustizia in bilico. I percorsi di innovazione giudiziaria: attori, risorse, governance*, a cura di M. SCIACCA - L. VERZELLONI - G. MICCOLI, Roma, 2013, 315 ss.; A. LEOPIZZI, *Gli addetti all’ufficio per il processo e gli altri nuovi profili professionali previsti dal Progetto Capitale Umano – PNRR. Riflessioni e prospettive*, in *Unicost.eu*, 07 dicembre 2021; A. DI FLORIO, *L’Ufficio per il Processo*, in AA. VV., *La riforma della giustizia civile. Prospettive di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206*, a cura di G. COSTANTINO, Bari, 2022, 121 ss.; R.L. LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all’ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, in *Judicium.it*, 15 marzo 2022; e, recentissimamente, M. BRUNIALTI, *L’ufficio per il processo*, in AA. VV., *La riforma del processo civile*, a cura di D. DALFINO, Milano, 2023, 743 ss.

to" nell'esercizio della funzione giurisdizionale². In effetti, la scheda riassuntiva del processo potrebbe rappresentare un idoneo contenitore in cui far confluire, in concreto, il risultato dell'attività di "studio del fascicolo" processuale, che rappresenta proprio la prima delle attività preparatorie e di supporto ai compiti del giudice indicate nell'art. 5, comma 1, lett. a), d.lgs. 151/2022. In sostanza, nella scheda riassuntiva del processo potrebbero essere accuratamente, ma al tempo stesso sinteticamente, riportate una serie di informazioni, anche di dettaglio, sulla singola controversia, in modo da fornire al magistrato uno strumento snello e versatile da cui poter estrapolare, con immediatezza, le informazioni utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale. Naturalmente, sin da subito, va precisato, con assoluta chiarezza e senza mezzi termini, che il magistrato non può e non deve essere, in alcun modo, vincolato al contenuto della scheda riassuntiva potendo liberamente e discrezionalmente discostarsene, dal momento che l'esercizio della funzione giurisdizionale spetta (e spettava) costituzionalmente al magistrato.

Invero, non si può non rilevare che nella legge delega 26 novembre 2021, n. 206 (che, del resto, è la stessa legge delega che ha indicato al Governo i criteri da seguire per l'ultima radicale riforma del processo civile, contenuta nel d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 149, c.d. Riforma Cartabia³), tra i compiti dell'UPP non vi era un'espressa previsione relativa alla "compilazione di schede riassuntive" anche se, a ben vedere, il comma 18, dell'articolo 1, della legge 206/2021 lasciava aperta la possibilità per il legislatore delegato di individuare, nell'ambito dei compiti di supporto ai magistrati, attività ulteriori rispetto a quelle

² Nell'articolo 5, comma 1, lettera a) del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 testualmente si legge: «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».

³ Per un puntuale commento delle modifiche e novità introdotte nel processo civile dalla c.d. Riforma Cartabia si veda F.P. LUISO, *Il nuovo processo civile*, Milano, 2023; R. TISCINI (a cura di), *La riforma Cartabia del processo civile*, Pisa, 2023; F. SANTANGELI (a cura di), *Commentario alla Riforma del Processo Civile, I, Disposizioni Generali – Riforma del Processo di Cognizione – Le nuove Impugnazioni*, Roma, 2023; A. CARRATTA, *Le riforme del processo civile*, Torino, 2023; C. CECHELLA (a cura di), *Il processo civile dopo la riforma*, Bologna, 2023; D. DALFINO (a cura di), *La riforma del processo civile*, cit.

espressamente indicate. Difatti, l'utilizzo, nel testo dell'articolo 1, comma 18, lettera b), numero 1), della legge 206/2021, dell'espressione «tra le altre» prima dell'indicazione delle attività rientranti nei compiti di supporto ai magistrati consentiva indubbiamente al legislatore delegato la possibilità di ampliare, nell'ambito dei compiti di supporto ai giudici, le attività da attribuire all'ufficio per il processo rispetto a quelle già indicate nella legge delega⁴.

Quindi, il legislatore delegato ha ritenuto, effettuando, a parere di chi scrive, una scelta condivisibile, di indicare esplicitamente la “compilazione di schede riassuntive” del processo tra le attività dell'UPP, in particolare dell'ufficio per il processo civile. Infatti, a ben vedere, la scelta dei *conditores* del 2022 di inserire la suddetta attività proprio nell'art. 5 del d.lgs. 151/2022 potrebbe essere il risultato di una meritoria opera di coordinamento normativo tra le diverse fonti che disciplina(va)no l'ufficio per il processo. In effetti, l'allegato II del d.l. 09 giugno 2021, n. 80, convertito con modificazioni dalla legge 06 agosto 2021, n. 113, individua(va) tra le attività di contenuto specialistico dei funzionari addetti all'ufficio per il processo proprio la predisposizione di “schede riassuntive per procedimento”. Anche la circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021 (punto n. 7)⁵, nel delineare il “mansionario degli addetti all'ufficio per il processo”, individua(va) la predisposizione di “schede riassuntive per procedimento” tra le attività di competenza degli addetti all'UPP, richiamando proprio il d.l. 80/2021. Dunque, il d.l. 80/2021, prima, e la circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021, poi, hanno individuato con chiarezza anche chi, tra i componenti dell'UPP, avrebbe dovuto occuparsi della

⁴ L'articolo 1, comma 18, lettera b), numero 1), della legge 26 novembre 2021, n. 206 testualmente statuisce: «compiti di supporto ai magistrati comprendenti, tra le altre, le attività preparatorie per l'esercizio della funzione giurisdizionale quali lo studio dei fascicoli, l'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, la selezione dei presupposti di mediabilità della lite, la predisposizione di bozze di provvedimenti, il supporto nella verbalizzazione, la cooperazione per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati a incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione».

⁵ La circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021 – *Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021* – si può reperire nell'apposita sezione (Decreti, circolari, direttive, provvedimenti e note) del sito web istituzionale del Ministero della Giustizia.

predisposizione delle schede riassuntive del procedimento, attribuendo espressamente il predetto compito ai funzionari addetti all'ufficio per il processo reclutati ai sensi del d.l. 80/2021.

Pertanto, forse non è casuale che il decreto legislativo, che fa rientrare l'attività oggetto di analisi tra i compiti dell'UPP, sia stato emanato nell'ottobre del 2022 dopo che, quindi, si era conclusa la fase di reclutamento dei funzionari addetti all'UPP e questi ultimi avevano preso servizio negli uffici giudiziari del Paese. In fondo, la scelta del legislatore delegante del 2021 di non indicare esplicitamente la compilazione di schede riassuntive del processo tra i compiti degli UPP potrebbe essere stata dettata dalla situazione di quel determinato momento (novembre 2021) in cui i funzionari addetti all'UPP (che, tra gli altri compiti, avrebbero dovuto occuparsi della compilazione della scheda riassuntiva del procedimento) non erano stati ancora immessi in servizio.

Inoltre, per quanto concerne i compiti dell'UPP, in particolare dell'ufficio per il processo civile, delineati nell'art. 5 del d.lgs. 151/2022 – in cui vengono indicate le attività degli UPP non solo di supporto al giudice nell'esercizio della giurisdizione ma anche di natura più propriamente amministrativa –, in dottrina è stato sottolineato che «l'elencazione delle attività (fosse) tassativa e non meramente esemplificativa» evidenziando, al contempo, che le attività indicate, anche ai sensi dell'articolo 11 del d.lgs. 151/2022, nei documenti organizzativi degli uffici giudiziari avrebbero potuto «svolgersi solo all'interno della elencazione prevista dall'art. 5»⁶.

In realtà, proprio il contenuto testuale dell'articolo 11 del d.lgs. 151/2022 potrebbe far venir meno la tassatività dell'elenco delle attività contenute nell'articolo 5 del d.lgs. 151/2022, in quanto il legislatore ha espressamente previsto che gli UPP possono essere chiamati a svolgere «anche le ulteriori attività di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria e di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari, previste dai documenti organizzativi degli uffici giudiziari»⁷. Inoltre, anche dalla Relazione illustrativa al

⁶ 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*, cit., 242.

⁷ La formulazione testuale completa dell'art. 11 del d.lgs. 151/2022, rubricato «Ulteriori compiti degli uffici per il processo e dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione», è la seguente: «fermo quanto previsto dall'articolo 4, comma 2, gli

d.lgs. 151/2022 emerge chiaramente che gli uffici giudiziari hanno la possibilità, attraverso i documenti organizzativi, di attribuire agli UPP ulteriori attività sia di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria che di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari⁸.

Quindi, se gli uffici giudiziari possono, ai sensi dell'art. 11 del d.lgs. 151/2022, attribuire agli UPP ulteriori (*id est* diverse) attività, gli UPP potrebbero, dunque, svolgere, in concreto, anche altre attività non esplicitamente indicate nell'elenco di cui all'articolo 5 del d.lgs. 151/2022 che, perciò, non avrebbe carattere tassativo. Tuttavia, non vi è alcun dubbio che le eventuali ulteriori attività, attribuite agli UPP dai documenti organizzativi degli uffici giudiziari, dovranno pur sempre rientrare nell'ambito delle macroaree concernenti le attività di supporto alla funzione giurisdizionale – che era, è (e, auspicabilmente, sarà) esercitata direttamente dai magistrati – e le attività di raccordo con il personale addetto alle cancellerie e ai servizi amministrativi degli uffici giudiziari.

Pertanto, anche al fine di declinare concretamente e operativamente l'attività di “compilazione di schede riassuntive” del processo ex art. 5, comma 1, lettera (a), d.lgs. 151/2022 e di condividere alcuni risultati del Progetto di ricerca “Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo ufficio per il processo per l'efficienza del sistema giustizia” – PON Governance e Capacità Istituzionale 2014 – 2020 (d'ora in avanti, Progetto di ricerca), nel prosieguo della presente trattazione verranno descritte alcune attività concernenti la predisposizione di una “Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo” e di un modello di “scheda del processo” nonché la conseguente e relativa formazione “sul campo” che, nell'ambito del Progetto di ricerca, sono state svolte presso il Tribunale di Lagonegro (sezione civile).

uffici per il processo e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione svolgono anche le ulteriori attività di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria e di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari, previste dai documenti organizzativi degli uffici giudiziari».

⁸ Relazione illustrativa al decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151: «Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134», pubblicata nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana n. 245 (supplemento straordinario n. 5) del 19 ottobre 2022, 598 ss. (in particolare 606).

2. L'esperienza "sul campo" del Tribunale di Lagonegro (sezione civile).

Il Team di ricerca interdisciplinare dell'Università "G. D'Annunzio" di Chieti-Pescara (d'ora in avanti, l'Università), costituito nell'ambito del Progetto di ricerca, si è occupato di studiare e analizzare "sul campo" l'organizzazione e il funzionamento degli uffici per il processo istituiti presso la Corte di appello di L'Aquila e i Tribunali di Pescara, di Chieti e di Lagonegro svolgendo, in sinergia con i predetti Uffici giudiziari, anche un ruolo propositivo e propulsivo.

Anche alla luce delle attività di ricerca che negli scorsi mesi sono state concretamente compiute da chi scrive, con la costante supervisione e preziosa guida del Prof. Roberto Martino (Responsabile Scientifico del Progetto di ricerca per l'Università e Tutor dello scrivente), nel presente lavoro la trattazione sarà circoscritta ad alcune attività che hanno interessato il Tribunale di Lagonegro e, in particolare, gli UPP costituiti nell'ambito della sezione civile del Tribunale lucano.

Va sin da subito evidenziato che tutte le attività che saranno di seguito descritte e analizzate sono state svolte in piena e costante collaborazione tra l'Unità di ricerca dell'Università e l'Ufficio giudiziario di Lagonegro. Infatti, vi sono state diverse, proficue e stimolanti interlocuzioni con il Presidente del Tribunale, Dott. Luigi Pentangelo, il magistrato referente per i profili logistici e formativi degli addetti all'UPP, Dott. Mariano Sorrentino, il magistrato coordinatore dell'UPP "Lavoro e Previdenza Sociale", Dott.ssa Gerardina Guglielmo, e il magistrato coordinatore dell'UPP "Contenzioso Civile e Volontaria Giurisdizione", Dott. Maurizio Ferrara.

Inoltre, si precisa che tutte le attività oggetto di analisi nella presente trattazione sono state calibrate sulla base della normativa vigente prima della c.d. Riforma Cartabia (d.lgs. 149/2022) sia perché, al momento del loro svolgimento, la Riforma Cartabia non era ancora entrata in vigore ma anche perché, al fine di aggredire l'arretrato giudiziario pendente presso la sezione civile del Tribunale di Lagonegro, le attività poste in essere sono particolarmente utili proprio per lavorare sui numerosi fascicoli dei procedimenti civili instaurati (e pendenti) ante Riforma Cartabia che, logicamente, costituiscono l'arretrato del Tribunale.

2.1 Predisposizione di una “Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo (settore civile)”

Nell’ambito delle attività di ricerca, è stata elaborata una “Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo (settore civile)” (d’ora in avanti, la Guida) che rappresenta un supporto concreto che i funzionari addetti agli UPP del settore civile del Tribunale di Lagonegro possono utilizzare per lo studio e l’analisi dei fascicoli processuali, anche al fine della compilazione della scheda del processo. In effetti, l’utilizzo della Guida nello studio e nell’analisi dei fascicoli processuali rappresenta certamente un’attività propedeutica alla compilazione della scheda del processo, dal momento che le informazioni ed i dati, che i funzionari addetti agli UPP reperiscono analizzando le questioni segnalate nella Guida, sono riportati, seppur in maniera più sintetica, nella scheda del processo.

Nella Guida viene ricostruita, anche in maniera piuttosto dettagliata, l’articolazione del processo civile di primo grado dinanzi al tribunale individuando, per punti, le questioni su cui focalizzarsi per uno studio completo ed organico del fascicolo processuale.

I punti di cui si compone la Guida riguardano, principalmente, i presupposti processuali, le condizioni dell’azione (anche con riferimento alle condizioni di procedibilità), le parti della controversia e i loro difensori (prevedendo anche l’ipotesi di pluralità di parti), gli atti delle parti e del giudice e il loro contenuto, attengono a tutte le fasi processuali (introduttiva, di trattazione, istruttoria e decisoria) e richiamano l’attenzione anche sulle eventuali c.d. “vicende anomale del processo”. Nello specifico, i trentacinque punti contenuti nella Guida sono i seguenti: 1) data di iscrizione a ruolo della causa; 2) composizione del tribunale; 3) tipologia di procedimento; 4) materia della causa; 5) valore della causa; 6) parti della causa; 7) atto introduttivo della causa; 8) costituzione/contumacia del convenuto; 9) domanda riconvenzionale proposta dal convenuto; 10) domande-conclusioni dell’attore/ricorrente contenute nell’atto introduttivo; 11) domande-conclusioni del convenuto/resistente contenute nell’atto di costituzione; 12) domande-conclusioni del terzo chiamato in causa contenute nell’atto di costituzione; 13) memorie ex art. 183 comma 6 c.p.c.; 14) individuare le eventuali eccezioni sollevate, la parte che le ha sollevate e l’atto in cui sono state sollevate; 15) individuare le questioni di fatto e diritto, precisando i fatti non contestati; 16) individuare le questioni rilevabili d’ufficio; 17) individuare le questioni processuali impedienti; 18) giurisdizione e competenza;

19) regolarità del contraddittorio; 20) condizioni di procedibilità; 21) richieste istruttorie formulate dalle parti costituite; 22) prove ammesse dal giudice; 23) prove assunte; 24) nomina ctu – ctp; 25) proposte conciliative; 26) provvedimenti anticipatori (ex artt. 186 bis, ter c.p.c.); 27) udienza di precisazione delle conclusioni – eventuale rimessione in istruttoria; 28) individuazione delle conclusioni dell'attore/ricorrente all'esito della fase istruttoria; 29) individuazione delle conclusioni del convenuto/resistente all'esito della fase istruttoria; 30) individuazione delle conclusioni del terzo chiamato in causa all'esito della fase istruttoria; 31) sentenza non definitiva; 32) sospensione del processo; 33) interruzione del processo; 34) inattività delle parti; 35) altro⁹.

Dai punti della Guida emerge *ictu oculi* che si è cercato di inserire nello strumento operativo oggetto di analisi (al fine di valorizzarne la versatilità) il maggior numero di questioni che potrebbero verificarsi nel processo civile di primo grado celebrato dinanzi al tribunale ma, naturalmente, non tutte le questioni devono e possono (anche logicamente) essere individuate in ogni fascicolo processuale.

In definitiva, la Guida si propone proprio l'obiettivo di "guidare" (come si rileva già dal *nomen*) i neo-reclutati funzionari addetti agli UPP del settore civile del Tribunale di Lagonegro nell'attività di studio e di analisi dei fascicoli processuali (pendenti ante Riforma Cartabia) fornendo loro uno schema, anche articolato e specifico (oltre che versatile), da poter concretamente utilizzare al fine di reperire, con immediatezza e agevolmente, dati ed informazioni che possono essere utili per la successiva attività di compilazione della scheda del processo. Si tratta, quindi, di un primo *step* che mira a coinvolgere, operativamente, i funzionari addetti agli UPP del settore civile del Tribunale lucano nella corale e meritoria, ma assolutamente non facile, azione di aggressione all'arretrato giudiziario pendente presso la sezione civile del Tribunale di Lagonegro.

2.2 Predisposizione di un modello di "scheda del processo (settore civile)"

Partendo dalla Guida, durante l'attività di ricerca, è stato redatto, sempre in piena condivisione e sinergia con i magistrati dell'Ufficio

⁹ Nell'appendice documentale in calce al presente lavoro è reperibile la "Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo (settore civile)" nella sua versione integrale.

giudiziario di Lagonegro, un modello di scheda del processo che è stato fornito ai funzionari addetti agli UPP istituiti presso la sezione civile del Tribunale lucano. Proprio nell'ottica di una proficua collaborazione tra Università e Tribunale, si sottolinea che il modello di scheda del processo civile è stato elaborato anche alla luce dell'esperienza pratica dell'UPP "Lavoro e Previdenza Sociale" in cui veniva già utilizzata una scheda del processo, seppur in "forma embrionale", e che, prima dell'invio ai predetti funzionari, il modello di scheda del processo civile è stato validato dai giudici del Tribunale di Lagonegro con cui l'Unità di ricerca dell'Università ha costantemente e proficuamente interloquito.

Il modello di scheda del processo civile, predisposto nell'ambito delle attività di ricerca, contiene una serie di informazioni e di dati, anche di dettaglio, che permettono al magistrato titolare del fascicolo di avere una immediata, sintetica ma, al tempo stesso, adeguata conoscenza della causa. In effetti, una compilazione accurata della scheda del processo, che fotografi, con precisione, lo stato del fascicolo processuale e metta in risalto alcune questioni che potrebbero essersi verificate nel corso del processo (e che potrebbero avere conseguenze, anche importanti, sulla prosecuzione del processo stesso), fornirebbe al magistrato un quadro chiaro e completo dell'intera controversia. In sostanza, il *format* di scheda del processo civile, elaborato dal Team di ricerca dell'Università, contiene le principali informazioni che devono essere acquisite e riportate per un'adeguata conoscenza di tutta la controversia.

Oltre a ciò, la compilazione della scheda del processo da parte dei funzionari addetti agli UPP, che (come già evidenziato) presuppone uno studio analitico dei fascicoli processuali, consentirebbe anche agli stessi funzionari di avere una conoscenza profonda delle controversie che, sicuramente, potrebbe tornare utile anche per la "predisposizione di bozze di provvedimenti", ulteriore e importante attività di supporto al giudice rientrando nei compiti dell'UPP ex art. 5, comma 1, lettera a) del d.lgs. 151/2022.

Si è convenuto di predisporre (e consegnare ai funzionari addetti agli UPP coinvolti nelle attività che si stanno descrivendo) il modello di scheda del processo in un formato digitale editabile (formato *Word*), in modo che la scheda potesse essere direttamente compilata dai funzionari addetti agli UPP utilizzando i *personal computer* che hanno ricevuto in dotazione dal Ministero della Giustizia. Inoltre, nel modello di scheda, seppur con riferimento ad alcuni specifici punti, sono già indicate una serie di opzioni (alternative tra loro) tra cui il funzionario può scegliere, in conformità a quanto emerso dallo studio e dall'analisi

(utilizzando la Guida) del singolo fascicolo processuale. Al riguardo, particolarmente interessante è il punto sullo "Stato istruttoria" che presenta le seguenti opzioni: l'istruttoria a) non è ancora iniziata, b) è in corso (specificando, con riferimento solamente al tipo di prova, le prove richieste, le prove ammesse, le prove assunte, le richieste istruttorie nuove o reiterate nonché indicando l'eventuale rimessione della causa in trattazione per istruttoria) o c) è terminata (indicando, sempre solo con riferimento al tipo di prova, le prove richieste, le prove ammesse, le prove assunte e le eventuali richieste istruttorie in sede di conclusioni). Appare evidente che ciò consente di fornire al giudice un quadro chiaro dell'istruzione probatoria di quel determinato fascicolo processuale che, anche se è stata svolta in diverse e numerose udienze, viene indicata nella scheda del processo in modo sintetico e diretto.

Oltretutto, la compilazione della scheda del processo, soprattutto con riferimento ai dati relativi alle parti, ai loro difensori e alle informazioni concernenti lo svolgimento del processo (naturalmente specificando e differenziando, in primo luogo, se la causa è stata introdotta con atto di citazione o con ricorso), potrebbe essere utilizzata dal giudice anche come "base di partenza" per la redazione della sentenza o di qualsiasi altro provvedimento giurisdizionale che il magistrato, nell'esercizio della funzione giurisdizionale, ritenga di adottare.

Nello specifico e nel dettaglio, i punti indicati nel modello di "scheda del processo (settore civile)" sono i seguenti: composizione del tribunale; tipologia di procedimento; materia della causa; indicazioni relative alle parti e allo svolgimento del processo; questioni pregiudiziali di rito e preliminari di merito; regolarità del contraddittorio; condizioni di procedibilità; stato istruttoria; proposte conciliative; provvedimenti anticipatori (ex artt. 186 bis e ter c.p.c.); udienza di precisazione delle conclusioni ed eventuali provvedimenti di rimessione in istruttoria; indicazione delle conclusioni dell'attore/ricorrente all'esito della fase istruttoria; indicazione delle conclusioni del convenuto/resistente all'esito della fase istruttoria; indicazione delle conclusioni del terzo chiamato in causa all'esito della fase istruttoria; sentenza non definitiva; sospensione del processo; interruzione del processo; inattività delle parti; altro¹⁰.

¹⁰ Il modello di "scheda del processo (settore civile)" è reperibile integralmente nell'appendice documentale in calce alla presente trattazione.

Anche alla luce dell'elevato "*turn over*" di magistrati che caratterizza il Tribunale di Lagonegro, è stato proposto di depositare la scheda del processo, compilata dal funzionario addetto all'UPP e trasmessa al magistrato titolare del fascicolo, in un archivio "riservato" abbinato al ruolo, in modo che la scheda potesse essere conservata e disponibile per tutti i magistrati a cui eventualmente dovesse essere assegnato quel ruolo.

2.3 Attività di formazione teorico-pratica destinata ai funzionari degli UPP istituiti presso la sezione civile del Tribunale di Lagonegro

Sempre in piena sinergia con i magistrati del Tribunale di Lagonegro, è stata svolta dal personale del Team di ricerca dell'Università anche un'attività di formazione e affiancamento "sul campo" destinata ai funzionari degli UPP istituiti presso la sezione civile del Tribunale di Lagonegro.

In primo luogo, nell'ambito dell'attività formativa, sono state dettagliatamente spiegate e analizzate, con il coinvolgimento attivo dei predetti funzionari, la "Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo (settore civile)" e il modello di "scheda del processo (settore civile)".

Quindi, dopo l'illustrazione e l'analisi della Guida e del *format* di scheda del processo civile, i funzionari addetti agli UPP "Contenzioso Civile e Volontaria Giurisdizione" e "Lavoro e Previdenza Sociale" del Tribunale di Lagonegro sono stati supportati da personale dell'Unità di ricerca dell'Università nella redazione delle "schede" di alcuni fascicoli processuali, che sono state compilate direttamente dai predetti funzionari.

Infatti, utilizzando la modalità della compresenza (già sperimentata, seppure per attività diverse, in altre sedi giudiziarie della Macro Area 4¹¹), i funzionari dei suddetti UPP, impegnati nell'attività di compilazione della scheda del processo, hanno avuto la costante possibilità di interloquire e confrontarsi con il personale del Team di ricerca dell'Università – che ha partecipato ai lavori per la redazione della Guida e

¹¹ Per la suddivisione territoriale delle Macro Aree, anche con riferimento al Progetto di ricerca "Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo ufficio per il processo per l'efficienza del sistema giustizia", si rinvia alla nota 17 del presente lavoro.

del *format* della scheda del processo utilizzate nel settore civile del Tribunale di Lagonegro – sebbene solamente i funzionari addetti agli UPP hanno avuto concreto accesso al singolo fascicolo processuale.

Durante i primi incontri dedicati alla compilazione delle schede del processo, i funzionari addetti agli UPP coinvolti nelle attività hanno lavorato in “gruppo”, procedendo, quindi, alla compilazione “collettiva” di alcune schede del processo. Invece, nei successivi incontri, anche in virtù dell’acquisita esperienza maturata durante le predette sessioni formative, i funzionari addetti agli UPP hanno lavorato individualmente in modo che, dunque, ogni funzionario si è potuto concretamente cimentare nell’attività di compilazione della scheda del processo.

Inoltre, durante l’attività formativa sono stati analizzati, con un taglio soprattutto pratico, alcuni istituti fondamentali del processo civile (con particolare riferimento al processo ordinario di cognizione in primo grado) che sono stati, anche alla luce delle questioni giuridiche sottese alla Guida e al *format* di scheda del processo, concordemente individuati dall’Università e dal Tribunale secondo un programma che è stato costantemente “aggiornato e calibrato sul campo”. Nello specifico, ci si è soffermati sui seguenti istituti e strumenti giuridici: l’atto di citazione (elementi dell’art. 163 c.p.c., nullità dell’atto di citazione e relative sanatorie); la competenza (i singoli criteri di riparto della competenza); la litispendenza; la continenza; la connessione di cause; gli accertamenti incidentali ex art. 34 c.p.c.; il regime dell’incompetenza; il regolamento di competenza; la c.d. competenza interna; il litisconsorzio nel processo civile (necessario, facoltativo, originario e successivo); l’intervento nel processo civile (intervento volontario: intervento principale, intervento litisconsortile e intervento adesivo; intervento coatto: intervento su istanza di parte e intervento per ordine del giudice); la c.d. successione processuale (successione a titolo universale ex art. 110 c.p.c., successione a titolo particolare ex art. 111 c.p.c.); l’estromissione del garantito e quella dell’obbligato; le comunicazioni e notificazioni nel processo civile (notificazioni in mani proprie, a mezzo del servizio postale, a mezzo posta elettronica, per pubblici proclami; nullità delle notificazioni e relativa sanatoria); l’istruzione probatoria nel processo ordinario di cognizione (analizzando, in particolare, la prova testimoniale, la confessione, il giuramento, la prova documentale, le presunzioni e l’ordine di esibizione ex art. 210 c.p.c.); la c.d. fase decisoria del processo ordinario di cognizione in primo grado (rimessione della causa in decisione, comparse conclusionali e memorie di replica, decisione a seguito di trattazione scritta/mista/orale); la disciplina del Patrocinio

a spese dello Stato nel processo civile contenuta nel d.P.R. 30 maggio 2002, n. 115; l'opposizione all'esecuzione ex art. 615 c.p.c. e l'opposizione agli atti esecutivi ex art. 617 c.p.c. Nel corso degli incontri si è provveduto preliminarmente ad illustrare, seppur in maniera sintetica, le nozioni teoriche relative ai predetti istituti e strumenti giuridici e, poi, si è proceduto all'analisi di casi pratici e giurisprudenziali registrando una partecipazione attiva ed interessata dei funzionari addetti agli UPP coinvolti nell'attività formativa.

Dunque, nell'ambito dell'attività di formazione teorico-pratica oggetto di analisi nel presente lavoro, sono state svolte complessivamente diciannove sessioni formative (ciascuna di quattro ore) di cui nove in presenza presso la sede del Tribunale di Lagonegro e le restanti *in distance* attraverso *video-call* con i funzionari addetti agli UPP operanti presso la sezione civile del Tribunale lucano.

3. Conclusioni.

In dottrina non è mancato chi ha criticato, anche in maniera netta, la scelta del legislatore di attribuire agli UPP, e in particolare agli uffici per il processo civile, il compito di predisporre schede riassuntive del processo (ex art. 5, comma 1, lett. a) d.lgs. 151/2022) evidenziando, sul punto, anche la possibile incostituzionalità dell'attività di compilazione delle schede del processo da parte dei funzionari addetti agli UPP. Nello specifico, è stato sostenuto che l'attività di compilazione della scheda riassuntiva del processo non sarebbe attività preparatoria ai compiti del magistrato ma rientrerebbe nella funzione giurisdizionale vera e propria dando vita, soprattutto nel caso in cui il magistrato si "affidi" al lavoro compiuto dall'UPP, a «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»¹².

In realtà, l'esperienza presso il Tribunale di Lagonegro (sezione civile) descritta e analizzata nella presente trattazione, pur con la consapevolezza che rappresenta solamente una piccola goccia nel grande oceano degli uffici giudiziari italiani, farebbe emergere che la scheda del processo potrebbe concretamente svolgere un ruolo preparatorio e di supporto all'attività del giudice, che è (e rimane) l'unico soggetto co-

¹² C. DELLE DONNE, *Commento agli artt. 171-bis, 171-ter, 182, 183, 185, 187 c.p.c.*, in AA. VV., *La riforma Cartabia del processo civile*, a cura di R. TISCINI, cit., 310, nota 40.

stituzionalmente deputato ad esercitare la funzione giurisdizionale. In effetti, appare evidente che dall'esperienza "sul campo" è emerso, alla luce dei diversi aspetti che sono stati compiutamente evidenziati nel presente lavoro, che la scheda del processo potrebbe rappresentare un funzionale e operativo strumento di supporto al giudice nell'esercizio dell'attività giurisdizionale garantendo, al contempo, che la funzione giurisdizionale sia esercitata esclusivamente dal magistrato.

Per di più, la scheda riassuntiva del processo potrebbe davvero essere un importante strumento di ausilio e di supporto per il giudice dato che, come è stato, condivisibilmente, sostenuto, la scheda riassuntiva del procedimento potrebbe essere utilizzata dal magistrato titolare del fascicolo «anche come base per il "ritenuto in fatto" o per lo "svolgimento del processo" della motivazione»¹³ della sentenza, con la conseguenza che da ciò potrebbe derivare anche una riduzione della durata dei processi civili (che, peraltro, rappresenta uno degli obiettivi del PNRR¹⁴).

Oltre a ciò, la scheda riassuntiva del processo potrebbe avere delle positive ripercussioni anche con riferimento all'organizzazione del lavoro negli uffici giudiziari. Ad esempio, in base alle informazioni e ai dati contenuti nelle schede del processo si potrebbe prevedere la calendarizzazione di udienze tematiche e/o per cause seriali e, inoltre, l'utilizzo di un modello omogeneo di scheda del processo potrebbe con-

¹³ A. LEOPIZZI, *Gli addetti all'ufficio per il processo e gli altri nuovi profili professionali previsti dal Progetto Capitale Umano – PNRR. Riflessioni e prospettive*, cit., § 3. In termini simili R.L. LUONGO, *Le funzioni degli «addetti» all'ufficio per il processo nel sistema della giustizia ordinaria*, cit., § 3.

¹⁴ Come noto, nell'ambito del settore giustizia uno degli obiettivi principali del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è proprio la riduzione, entro giugno 2026 e rispetto al 2019, del 40% della durata dei procedimenti civili. Operativamente, come indicato nella circolare del Ministero della Giustizia del 12 novembre 2021 – *Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Indicatori di raggiungimento degli obiettivi previsti dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)*, reperibile nell'apposita sezione (Decreti, circolari, direttive, provvedimenti e note) del sito web istituzionale del Ministero della Giustizia, la riduzione della durata dei processi verrà calcolata utilizzando l'indicatore *disposition time* (una misura di durata impiegata a livello europeo) che fornisce una stima del tempo medio atteso di definizione dei procedimenti giudiziari confrontando il numero dei procedimenti pendenti alla fine del periodo di riferimento con il flusso dei procedimenti definiti nel periodo. Per un'analisi degli obiettivi del PNRR con riferimento alla giustizia civile si veda M. FABRI, *La giustizia civile nell'ambito del piano nazionale di ripresa e resilienza (pnrr)*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 2022, 3, 927 ss.

sentire di individuare criteri, di conseguenza omogenei e uniformi, per la classificazione e la catalogazione dell'arretrato, in modo da poter adottare efficienti interventi organizzativi finalizzati ad aggredire l'arretrato giudiziario pendente presso gli uffici giudiziari.

Appare quasi superfluo ribadire che, naturalmente, il giudice potrebbe liberamente e discrezionalmente discostarsi dalla scheda riassuntiva del processo senza che, ovviamente, sia necessario motivare, in alcun modo, la scelta di non utilizzare il contenuto della scheda. In tal caso, la scheda riassuntiva del processo semplicemente non raggiungerebbe (in quella determinata fattispecie concreta) il suo scopo, sarebbe cioè "inutile" (sempre con riferimento a quella determinata fattispecie), ma sicuramente non si configurerebbe una incostituzionalità dello strumento giuridico-operativo. Invece, le conseguenze giuridiche sarebbero state notevolmente diverse, anzi diametralmente opposte, nel caso in cui il legislatore avesse stabilito la vincolatività della scheda riassuntiva del processo per il magistrato titolare del fascicolo processuale. In effetti, una previsione normativa che avesse disposto un qualsiasi vincolo per il giudice con riferimento alla scheda riassuntiva del processo e/o al suo contenuto (anche solo parziale) avrebbe configurato, evidentemente, una lesione dell'articolo 102 della Carta costituzionale della Repubblica italiana.

Tuttavia, se per quanto concerne la disciplina normativa riguardante l'attività di compilazione della scheda riassuntiva del processo è vero che il "minimo costituzionale" sembrerebbe essere garantito, è altrettanto vero che la scheda è uno strumento che va comunque utilizzato con particolare cautela ed accortezza e che necessita di un controllo vigile del magistrato titolare del fascicolo, al fine di evitare che un'incontrollata attività di compilazione della scheda da parte dei funzionari addetti agli UPP possa sfociare in un utilizzo errato e distorto dello strumento giuridico. Invero, il magistrato, se da un lato, dovrà dedicare tempo ed energia al controllo della scheda, dall'altro, avrà certamente a disposizione, anche in seguito e all'esito del predetto controllo, un documento di lavoro in cui, con chiarezza e sinteticità, vengono indicate, in poche pagine, tutte le principali questioni di un fascicolo processuale che magari è, invece, composto da centinaia, se non addirittura migliaia, di pagine.

Quindi, la scheda riassuntiva del processo, "mettendo in ordine e ordine" tra le diverse questioni che si sono verificate nel processo e sono cristallizzate nel fascicolo processuale, non deve assolutamente rappresentare un punto di arrivo per la decisione della controversia ma

è solamente una base (schematica e, per l'appunto, riassuntiva) da cui il giudice, discrezionalmente e liberamente, potrebbe partire per la prosecuzione del processo e/o la decisione della causa tanto che il fascicolo processuale rimane (e non può e non deve essere diversamente) nella piena ed esclusiva disponibilità del magistrato. Intesa in questi termini, la scheda riassuntiva del processo si configura chiaramente come uno strumento di supporto e di ausilio per il giudice nell'esercizio «dell'attività giurisdizionale propriamente detta, che resta evidentemente rimessa in ultima analisi all'esclusiva sfera decisionale e di responsabilità del magistrato giudicante»¹⁵.

Infine, proprio per evitare il consolidarsi negli uffici giudiziari italiani di "prassi" molto diverse tra loro che potrebbero addirittura mettere in crisi lo stesso utilizzo della scheda riassuntiva del processo, sarebbe auspicabile (forse utopisticamente) che l'attività di compilazione della scheda riassuntiva venga concretamente disciplinata in modo uniforme in tutti gli UPP del Paese. Ma se ciò può forse essere di difficile e, soprattutto, di non immediata realizzazione, a meno che non vi sia un intervento legislativo o, più verosimilmente, del Consiglio Superiore della Magistratura che vada ad indicare specifici elementi che conducano verso l'uniforme applicazione concreta dello strumento giuridico-operativo in tutti gli uffici giudiziari¹⁶, potrebbe essere più facilmente e celermente realizzabile, attraverso un proficuo dialogo tra i diversi uffici giudiziari (magari iniziando da quelli appartenenti allo stesso distretto giudiziario di Corte di appello), una condivisione e valorizzazione delle esperienze virtuose registratesi al riguardo che porti all'uniforme applicazione dello strumento, dapprima, nel medesimo distretto di Corte di appello e, successivamente, nella Macro Area territoriale di riferimento¹⁷.

¹⁵ Circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021, cit., punto 7.

¹⁶ Ad esempio, il C.S.M. potrebbe approvare un *format* unico di scheda riassuntiva del processo e, al tempo stesso, predisporre un "vademecum per la compilazione della scheda" da inviare, per il tramite dei Presidenti degli uffici giudiziari, a tutti i funzionari addetti agli UPP che operano negli uffici giudiziari italiani.

¹⁷ Per l'individuazione della Macro Area di riferimento si potrebbe utilizzare la suddivisione territoriale contenuta nell'avviso per il finanziamento degli interventi a regia in attuazione del Progetto complesso "Progetto unitario su diffusione dell'Ufficio del Processo e per l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato" nell'ambito dell'Asse I, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1 del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 (reperibile al seguente link <https://www.giustizia.it/cmsresources/cms/documents/>

Insomma, siamo solamente alle battute iniziali ma sembra esserci già una certezza: la compilazione della scheda riassuntiva del processo è una di quelle attività la cui efficacia o, all'opposto, il cui fallimento dipenderanno in maniera assolutamente preponderante (se non addirittura esclusiva) dalle esperienze concrete che, nei prossimi mesi, si registreranno negli UPP, in particolare negli uffici per il processo civile, istituiti e operanti presso gli uffici giudiziari della penisola italiana.

UPPTF_Avviso_030821.pdf#page=1). Nello specifico, nel predetto avviso vengono individuate 6 Macro Aree (Macro Area 1 – distretti giudiziari di: Corte d'appello di Brescia, Corte d'appello di Genova, Corte d'appello di Milano, Corte d'appello di Torino; Macro Area 2 – distretti giudiziari di: Corte d'appello di Trento, Corte d'appello di Bologna, Corte d'appello di Trieste, Corte d'appello di Venezia, Corte d'appello di Ancona; Macro Area 3 – distretti giudiziari di: Corte d'appello di Firenze, Corte d'appello di Perugia, Corte d'appello di Roma; Macro Area 4 – distretti giudiziari di: Corte d'appello di Campobasso, Corte d'appello di L'Aquila, Corte d'appello di Napoli, Corte d'appello di Potenza; Macro Area 5 – distretti giudiziari di: Corte d'appello di Bari, Corte d'appello di Catanzaro, Corte d'appello di Lecce, Corte d'appello di Salerno, Corte d'appello di Reggio Calabria; Macro Area 6 – distretti giudiziari di: Corte d'appello di Cagliari, Corte d'appello di Caltanissetta, Corte d'appello di Catania, Corte d'appello di Messina, Corte d'appello di Palermo). Al riguardo si precisa che l'ambito territoriale di attuazione del Progetto di ricerca "Modelli organizzativi e innovazione digitale: il nuovo ufficio per il processo per l'efficienza del sistema giustizia" (ammesso a finanziamento nell'ambito del suddetto avviso) è quello individuato dalla Macro Area 4.

APPENDICE DOCUMENTALE**A. Tribunale di Lagonegro – “Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo (settore civile)”****GUIDA ALLA LETTURA DEL FASCICOLO PER LA
COMPILAZIONE DELLA SCHEDA DEL PROCESSO
(SETTORE CIVILE)****Tribunale di Lagonegro****RG n...../anno.....**

- 1) DATA DI ISCRIZIONE A RUOLO DELLA CAUSA
- 2) COMPOSIZIONE DEL TRIBUNALE

Monocratica/Collegiale

- 3) TIPOLOGIA DI PROCEDIMENTO

Processo ordinario di cognizione – Altro Procedimento (Individuare quale, ad es. Procedimento Sommario di cognizione ex art. 702 bis c.p.c., etc etc...)

- 4) MATERIA DELLA CAUSA

Individuare la voce di riferimento secondo le classificazioni ministeriali relative all'iscrizione a ruolo (si potrebbe individuare anche una sottosezione per rendere l'indicazione più specifica)

5) VALORE DELLA CAUSA

Determinato ai sensi dell'art. 10 c.p.c.

6) PARTI DELLA CAUSA

Attore-Ricorrente: nome e cognome - ragione sociale, c.f. - P.iva, individuazione del difensore, della relativa pec e della procura alle liti (verificare eventuale sostituzione del difensore) nonché dell'eventuale ammissione al Gratuito Patrocinio – Verificare se il difensore si è dichiarato antistatario.

Convenuto-Resistente: nome e cognome - ragione sociale, c.f. - P.iva, individuazione del difensore, della relativa pec (se costituito) e della procura alle liti (verificare eventuale sostituzione del difensore) nonché dell'eventuale ammissione al Gratuito Patrocinio – Verificare se il difensore si è dichiarato antistatario

Eventuali Terzi chiamati in causa: nome e cognome - ragione sociale, c.f. - P.iva, individuazione del difensore, della relativa pec (se costituiti) e della procura alle liti (verificare eventuale sostituzione del difensore) nonché dell'eventuale ammissione al Gratuito Patrocinio – Verificare se il difensore si è dichiarato antistatario

7) ATTO INTRODUTTIVO DELLA CAUSA

Tipologia di atto introduttivo (Atto di Citazione/Ricorso), controllo della regolarità della notifica dell'atto introduttivo

8) COSTITUZIONE/CONTUMACIA DEL CONVENUTO

Verificare se vi è stata la regolare e tempestiva costituzione del convenuto oppure se è stata dichiarata la contumacia

9) DOMANDA RICONVENZIONALE PROPOSTA DAL CONVENUTO

NO

SI, individuare il contenuto della domanda riconvenzionale, verificare il contributo unificato

10) DOMANDE-CONCLUSIONI DELL'ATTORE/RICORRENTE
CONTENUTE NELL'ATTO INTRODUTIVO

Individuare il contenuto

11) DOMANDE-CONCLUSIONI DEL CONVENUTO/RESISTENTE
CONTENUTE NELL'ATTO DI COSTITUZIONE

Individuare il contenuto

12) DOMANDE-CONCLUSIONI DEL TERZO CHIAMATO IN
CAUSA CONTENUTE NELL'ATTO DI COSTITUZIONE

Individuare il contenuto

13) MEMORIE EX ART. 183 COMMA 6 C.P.C.

Individuazione del *thema decidendum* e del *thema probandum*; verificare se vi sono state precisazioni o modificazioni delle domande, eccezioni e conclusioni già proposte (nello specifico verificare se sono state depositate le memorie ex art. 183, comma 6, n. 1 cpc e se le domande, eccezioni e conclusioni già proposte nell'atto di citazione o nella comparsa di costituzione e risposta sono state precisate o modificate; verificare se sono state depositate le memorie ex art. 183, comma 6, n. 2 cpc e indicare le eventuali repliche alle domande ed eccezioni nuove o modificate nonché le eventuali eccezioni che sono conseguenza delle domande e delle eccezioni medesime; verificare se sono state depositate le memorie ex art. 183, comma 6, n. 3 cpc controllando che tali memorie siano state utilizzate solamente per indicare la prova contraria)

14) INDIVIDUARE LE EVENTUALI ECCEZIONI SOLLEVATE,
LA PARTE CHE LE HA SOLLEVATE E L'ATTO IN CUI SONO
STATE SOLLEVATE

15) INDIVIDUARE LE QUESTIONI DI FATTO E DIRITTO, PRECISANDO I FATTI NON CONTESTATI

16) INDIVIDUARE LE QUESTIONI RILEVABILI D'UFFICIO

17) INDIVIDUARE LE QUESTIONI PROCESSUALI IMPEDIENTI

18) GIURISDIZIONE E COMPETENZA

19) REGOLARITÀ DEL CONTRADDITTORIO

20) CONDIZIONI DI PROCEDIBILITÀ

Verificare se è stata correttamente esperita la Mediazione obbligatoria;

Verificare se è stata correttamente esperita la Negoziazione Assistita;

Ripartizione dell'onere tra le parti e conseguenze in caso di mancato o non corretto esperimento delle procedure di Mediazione obbligatoria o di Negoziazione Assistita

21) RICHIESTE ISTRUTTORIE FORMULATE DALLE PARTI COSTITUITE

Individuare il tipo di prova richiesta e la parte che ha richiesto la prova (verificare sia negli atti introduttivi che, per il processo ordinario, nelle memorie ex art. 183, comma 6, c.p.c.)

Classificazione delle prove richieste (ad es. Prova testimoniale, Prova documentale, Interrogatorio formale, Giuramento)

22) PROVE AMMESSE DAL GIUDICE

Individuazione delle prove ammesse

23) PROVE ASSUNTE

Individuazione delle prove assunte e delle udienze in cui ciò è avvenuto (individuando il relativo verbale di udienza)

24) NOMINA CTU - CTP

NO

SI, individuare i dati del CTU, il provvedimento di nomina e i quesiti; in tal caso, indicare anche l'eventuale nomina del CTP

25) PROPOSTE CONCILIATIVE

NO, Individuare fattibilità e termini di una eventuale proposta conciliativa-transattiva ex art. 185 bis c.p.c.;

SI, individuare la data e gli estremi della proposta conciliativa nonché il riscontro delle parti (individuando il relativo verbale di udienza)

26) PROVVEDIMENTI ANTICIPATORI (ex artt. 186 bis, ter c.p.c.)

NO

SI, individuare i provvedimenti

27) UDIENZA DI PRECISAZIONE DELLE CONCLUSIONI – EVENTUALE RIMESIONE IN ISTRUTTORIA

Individuare la data dell'udienza di p.c.;

Individuare la data di eventuali provvedimenti di rimessione in istruttoria con i relativi adempimenti istruttori previsti

28) INDIVIDUAZIONE DELLE CONCLUSIONI DELL'ATTORE/ RICORRENTE ALL'ESITO DELLA FASE ISTRUTTORIA

Individuare il contenuto facendo particolare attenzione ad eventuali modifiche rispetto alle conclusioni indicate nei precedenti atti (si veda atti introduttivi, memorie ex art. 183 comma 6 c.p.c.)

29) INDIVIDUAZIONE DELLE CONCLUSIONI DEL CONVENUTO/RESISTENTE ALL'ESITO DELLA FASE ISTRUTTORIA

Individuare il contenuto facendo particolare attenzione ad eventuali modifiche rispetto alle conclusioni indicate nei precedenti atti (si veda atti di costituzione in giudizio, memorie ex art. 183 comma 6 c.p.c.)

30) INDIVIDUAZIONE DELLE CONCLUSIONI DEL TERZO CHIAMATO IN CAUSA ALL'ESITO DELLA FASE ISTRUTTORIA

Individuare il contenuto facendo particolare attenzione ad eventuali modifiche rispetto alle conclusioni indicate nei precedenti atti (si veda atti di costituzione in giudizio, memorie ex art. 183 comma 6 c.p.c.)

31) SENTENZA NON DEFINITIVA

NO

SI, individuare gli estremi della decisione e il dispositivo; verificare se vi è stata riserva di appello e segnalare se l'appello è pendente

32) SOSPENSIONE DEL PROCESSO

NO

SI, individuare i motivi della sospensione

33) INTERRUZIONE DEL PROCESSO

NO

SI, individuare i motivi dell'interruzione

34) INATTIVITÀ DELLE PARTI

NO -

SI - individuare la fattispecie di inattività (semplice-qualificata) e gli eventuali provvedimenti adottati

35) ALTRO

Individuare altre questioni di fatto e di diritto che si ritengono rilevanti e che non sono state indicate nei punti precedenti

NOTA METODOLOGICA

La presente “Guida” rappresenta un supporto che i funzionari addetti all’UPP assegnati al settore civile del Tribunale di Lagonegro potranno utilizzare per lo studio e l’analisi dei fascicoli processuali. Si tratta di un’attività propedeutica alla compilazione della “scheda del processo”; infatti, i dati, che i funzionari addetti all’UPP reperiranno analizzando le questioni segnalate nella “Guida”, saranno riportati, seppur in maniera più sintetica, nella “scheda del processo”.

La “scheda del processo”, una volta compilata in tutte le sue parti, sarà trasmessa al Magistrato titolare del fascicolo e conservata in un “archivio riservato” abbinato al ruolo, in modo che possa essere disponibile per tutti i Magistrati a cui sarà eventualmente assegnato quel ruolo.

B. Tribunale di Lagonegro – modello di “scheda del processo (settore civile)”.**SCHEDA DEL PROCESSO (SETTORE CIVILE)****Tribunale di Lagonegro****RG n...../anno.....**

- **COMPOSIZIONE DEL TRIBUNALE**

Monocratica/Collegiale

- **TIPOLOGIA DI PROCEDIMENTO**

Processo ordinario di cognizione – Altro Procedimento (Specificare quale, ad es. Procedimento Sommario di cognizione ex art. 702 bis c.p.c., etc etc...)

- **MATERIA DELLA CAUSA**

Indicare la voce di riferimento secondo le classificazioni ministeriali relative all'iscrizione a ruolo (si potrebbe individuare anche una sottosezione per rendere l'indicazione più specifica)

- **INDICAZIONI RELATIVE ALLE PARTI E ALLO SVOLGIMENTO DEL PROCESSO**

Nella causa iscritta al numero del ruolo affari contenziosi civili dell'anno avente ad oggetto:

TRA

....., C.F. -P.IVA....., rappresentato e difeso in virtù di procura in atti dall'Avv.....

ATTORE - RICORRENTE

E

....., C.F. – P.IVA, rappresentato e difeso in virtù di procura in atti dall'Avv.....

CONVENUTO - RESISTENTE

E

....., C.F. – P.IVA....., rappresentato e difeso in virtù di procura in atti dall'Avv...

TERZO CHIAMATO IN CAUSA

Con atto di citazione del..... ritualmente notificato il..... il sig..... citava in giudizio il sig.....deducendo che....

Si costituiva in giudizio il convenuto sig....., con comparsa di costituzione e risposta, il quale contestava la domanda dell'attore, assumendo in primo luogo che...../chiedendo di chiamare in causa il sig.....

Si costituiva in giudizio anche il sig.....assumendo che...(TERZO CHIAMATO IN CAUSA)

Le parti depositavano le memorie scritte ex art. 183, comma 6, cpc all'esito delle quali confermavano le domande, eccezioni e conclusioni già proposte/precisavano o modificavano le domande, eccezioni e conclusioni già proposte nel modo seguente.....

Il ricorrente ha proposto opposizione avverso l'ordinanza ingiunzione n..... del....., con cui il.....gli ha ingiunto di pagare euro..... Il ricorrente ha chiesto l'annullamento dell'ordinanza, eccependo che...

Il.....si è costituito contestando quanto sostenuto dal....ed evidenziando che....

- QUESTIONI PREGIUDIZIALI DI RITO E PRELIMINARI DI MERITO (indicare le eventuali questioni presenti nel giudizio)
- REGOLARITÀ DEL CONTRADDITTORIO (verificare la regolarità del contraddittorio nel giudizio)
- CONDIZIONI DI PROCEDIBILITÀ
Mediazione obbligatoria, Negoziazione Assistita
- STATO ISTRUTTORIA:
 - a) Non ancora iniziata;
 - b) In corso [indicare (con riferimento solamente al tipo di prova) le prove richieste, le prove ammesse, le prove assunte, le richieste istruttorie nuove o reiterate – l'eventuale rimessione della causa in trattazione per istruttoria]
 - c) Terminata [indicare (con riferimento solamente al tipo di prova) le prove richieste, le prove ammesse, le prove assunte e le eventuali richieste istruttorie in sede di conclusioni]
- PROPOSTE CONCILIATIVE
NO
SI, indicare verbale di udienza
- PROVVEDIMENTI ANTICIPATORI (ex artt. 186 bis e ter c.p.c.)
NO
SI, indicare i provvedimenti
- UDIENZA DI PRECISAZIONE DELLE CONCLUSIONI ED EVENTUALI PROVVEDIMENTI DI RIMESSIONE IN ISTRUTTORIA
Indicare la data dell'udienza di p.c.;
Indicare la data di eventuali provvedimenti di rimessione in istruttoria con l'indicazione dei relativi adempimenti istruttori previsti

- **INDICAZIONE DELLE CONCLUSIONI DELL'ATTORE/RICORRENTE ALL'ESITO DELLA FASE ISTRUTTORIA**

Indicare verbale di udienza di assunzione della causa in decisione segnalando eventuali modifiche rispetto alle conclusioni indicate nei precedenti atti (si veda atti introduttivi, memorie ex art. 183 comma 6 c.p.c.)

- **INDICAZIONE DELLE CONCLUSIONI DEL CONVENUTO/RESISTENTE ALL'ESITO DELLA FASE ISTRUTTORIA**

Indicare verbale di udienza di assunzione della causa in decisione segnalando eventuali modifiche rispetto alle conclusioni indicate nei precedenti atti (si veda atti di costituzione in giudizio, memorie ex art. 183 comma 6 c.p.c.)

- **INDICAZIONE DELLE CONCLUSIONI DEL TERZO CHIAMATO IN CAUSA ALL'ESITO DELLA FASE ISTRUTTORIA**

Indicare verbale di udienza di assunzione della causa in decisione segnalando eventuali modifiche rispetto alle conclusioni indicate nei precedenti atti (si veda atti di costituzione in giudizio, memorie ex art. 183 comma 6 c.p.c.)

- **SENTENZA NON DEFINITIVA**

NO

SI, riportare gli estremi della decisione; verificare se vi è stata riserva di appello e segnalare se l'appello è pendente

- **SOSPENSIONE DEL PROCESSO**

NO

SI, indicare i motivi della sospensione

- **INTERRUZIONE DEL PROCESSO**

NO

SI, indicare i motivi dell'interruzione

- **INATTIVITÀ DELLE PARTI**

NO

SI, specificare la fattispecie di inattività (semplice-qualificata) e gli eventuali provvedimenti adottati

- ALTRO

Indicare altre questioni di fatto e di diritto che si ritengono rilevanti e che non sono state indicate nei punti precedenti

Scheda redatta in data..... dal funzionario addetto all'UPP Dott.-Dott.ssa....., trasmessa, in data....., al Magistrato titolare del fascicolo, Dott.-Dott.ssa....., e depositata, in data....., in un "archivio riservato" abbinato al ruolo.

ABSTRACT

Partendo dalla normativa che individua la compilazione di schede riassuntive del processo tra i compiti attribuiti all'ufficio per il processo (UPP), in particolare all'ufficio per il processo civile, e che attribuisce tale compito ai funzionari addetti all'UPP, vengono descritte le attività concernenti la predisposizione di una "Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo" e di un modello di "scheda del processo" nonché la conseguente e relativa formazione "sul campo" che, nell'ambito del progetto di ricerca, sono state svolte presso il Tribunale di Lagonegro (sezione civile).

Starting from the legislation that identifies the compilation of summary forms of the process among the tasks assigned to the office for the trial (UPP), in particular to the office for civil trial, and which assigns this task to the officials assigned to the UPP, the activities concerning the preparation of a "Guida alla lettura del fascicolo per la compilazione della scheda del processo" and a model of "scheda del processo" are described as well as the consequent and related training "in the field" which, as part of the research project, were carried out at the Court of Lagonegro (civil section).

Analisi statistica degli uffici giudiziari dei distretti di L'Aquila e Potenza

di *Adelia Evangelista*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Analisi del contenzioso in ingresso nel settore civile. – 2.1 Iscritti CEPEJ. – 2.2 Definiti CEPEJ. – 2.3 Clearance rate. – 3. Analisi del contenzioso in ingresso del settore penale. – 3.1 Procedimenti penali iscritti. – 3.2 Procedimenti penali definiti. – 3.3 Clearance rate. – 4. Analisi dell'arretrato nel settore civile. – 5. Analisi dell'eccedente nel settore civile. – 6. Analisi del carico di lavoro pendente nel settore civile. – 6.1 Pendenti CEPEJ. – 6.2 Disposition time. – 7. Analisi del carico di lavoro pendente nel settore penale. – 7.1 Pendenti penali. – 7.2 Disposition time. – 8. Nota metodologica.

1. Introduzione

Il seguente lavoro è volto all'analisi dei flussi in ingresso, dell'arretrato, dell'eccedente e del carico di lavoro pendente negli uffici giudiziari esaminati (Corte d'appello di L'Aquila, Tribunale di Chieti, Tribunale di Pescara e Tribunale di Lagonegro) sia nel settore civile che penale. I dati sono stati estrapolati dai kit statistici forniti, in riferimento al triennio 2019-2021. Ciascun flusso è stato analizzato attraverso delle tabelle riassuntive e dei grafici, al fine di agevolarne la lettura.

Nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), sono presenti degli obiettivi quantitativi. In particolare, con riferimento all'arretrato civile, il target esigibile ne sancisce una riduzione del 65% in tribunale e del 55% in corte d'appello entro fine 2024. Questi targets esigono una riduzione del 90% da raggiungere entro giugno 2026 (sia per il tribunale che per la corte d'appello). Mentre, con riferimento al disposition time nei tre gradi di giudizio, il target esigibile ne sancisce una riduzione del 40% nel settore civile e del 25% nel settore penale, da raggiungere entro giugno 2026.

Ai fini della valutazione degli obiettivi devono essere adottati specifici criteri di calcolo degli aggregati di riferimento riportati nella circolare del Ministero della Giustizia del 12/11/2021, 0238068.U. Inoltre, si sancisce come baseline di riferimento per il calcolo delle percentuali di riduzione l'anno 2019.

2. Analisi del contenzioso in ingresso nel settore civile

2.1 Iscritti CEPEJ

I procedimenti iscritti nel settore civile secondo la classificazione CEPEJ si attestano nell'ultimo anno di osservazione (2021) a 2.191 unità nella Corte d'appello di L'Aquila, a 2.321 unità nel Tribunale di Chieti, a 4257 procedimenti per l'Ufficio Giudiziario di Pescara ed a 3.106 per quello di Lagonegro (Tab. 1 e Tab. 2).

Nel triennio di osservazione, i procedimenti civili iscritti sono nel complesso diminuiti in tutti gli uffici giudiziari in esame, rispetto al valore di baseline del 2019 (Fig. 1). In particolare, nel Tribunale di Chieti entrambi gli anni hanno registrato una diminuzione del 21% mentre nella Corte d'appello di L'Aquila nel 2020 i procedimenti civili iscritti si sono ridotti dell'8% mentre nel 2021 del 10%. L'analisi degli iscritti evidenzia per il Tribunale di Pescara e di Lagonegro una diminuzione nel primo anno, seguito da un aumento nel 2021 (Tab. 1 e Tab. 2). Specificatamente, il Tribunale di Pescara è passato da 4.945 procedimenti iscritti nel 2019 a 3.671 registrando un miglioramento del 26% nel 2020 e 4.257 ovvero un aumento del 14% nel 2021, mentre il Tribunale di Lagonegro ha visto alternarsi 3.921 procedimenti a 3.030, con una diminuzione del 26% per concludere con 3.106 fascicoli al 31.12.2021, cioè un miglioramento del 21% (Tab. 1 e Tab. 2).

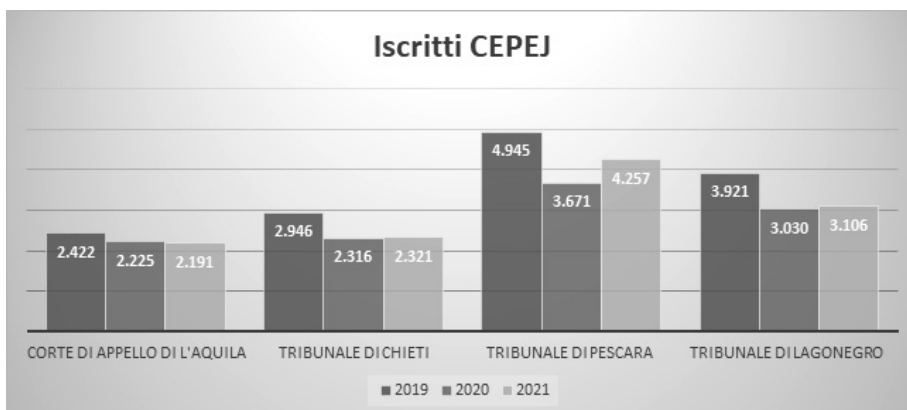
In sintesi, nei tre anni in esame, il Tribunale di Pescara è quello con il maggior numero di fascicoli iscritti, presentando in media per ogni anno 4.291 procedimenti iscritti, con una variabilità di 521 fascicoli. Segue il Tribunale di Lagonegro con 3.352 iscritti ed un coefficiente di variazione del 12%. La Corte d'appello di L'Aquila registra 2.279 procedimenti medi per anno con una fluttuazione di 102 fascicoli ed infine il Tribunale di Chieti una media di 2.528 ed una variabilità di 296 fascicoli iscritti (Tab. 1 e Tab. 2).

Tab. 1: *Iscritti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame*

Iscritti CEPEJ	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	2.422	2.946	4.945	3.921
2020	2.225	2.316	3.671	3.030
2021	2.191	2.321	4.257	3.106
Media	2.279	2.528	4.291	3.352
Deviazione standard	102	296	521	403
Coefficiente di variazione	4,47	11,70	12,13	12,03

Tab. 2: *Variazioni iscritti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame*

Var Iscritti vs 2019	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2020	-8%	-21%	-26%	-23%
2021	-10%	-21%	-14%	-21%

Fig. 1: *Serie storica iscritti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame*

2.2 Definiti CEPEJ

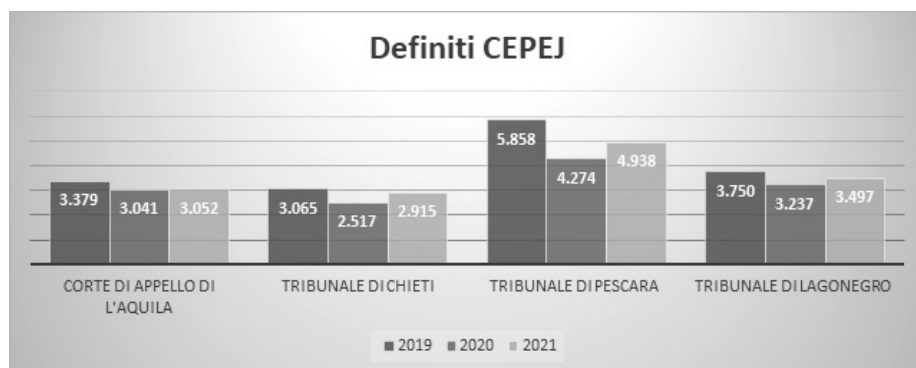
Dall'analisi dei procedimenti definiti nel settore civile, secondo la classificazione CEPEJ si riscontra una complessiva lieve diminuzione rispetto al valore di baseline di partenza del 2019, probabilmente a causa della pandemia (Fig. 2). Più in dettaglio, la Corte d'appello di L'Aquila presenta 3.052 procedimenti definiti al 31.12.2021 con una riduzione del 10% rispetto ai 3.379 fascicoli definiti al 31.12.2019, ed un valore medio di 3.157 (Tab. 3 e Tab. 4). I procedimenti definiti dal Tribunale di Chieti risultano essere in media 2.832 nel periodo di riferimento, con una variabilità di 231 fascicoli, attestandosi al 31.12.2021 a 2.915 procedimenti definiti (-5%) rispetto al valore di baseline (Tab. 3 e Tab. 4). Il Tribunale di Pescara registra una diminuzione maggiore (-16%), passando da 5.858 processi definiti nel 2019 a 4.938 nel 2021. Al contempo evidenzia anche la più alta variabilità (13%) rispetto al valore medio di 5.023 fascicoli per anno (Tab. 3 e Tab. 4). Infine, l'analisi dei procedimenti civili definiti per il Tribunale di Lagonegro, evidenzia una tendenza in decrescita, in linea con gli altri uffici giudiziari in esame, registrando al 31.12.2019 3.497 procedimenti definiti a fronte dei 3.750 del 2019 (-7%). Per questo tribunale, sinteticamente, il valore medio dei procedimenti iscritti nel triennio oggetto di studio è pari a 3.495 con una variabilità pari a 209 fascicoli (Tab. 3 e Tab. 4).

Tab. 3: Definiti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame

Definiti CEPEJ	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	3.379	3.065	5.858	3.750
2020	3.041	2.517	4.274	3.237
2021	3.052	2.915	4.938	3.497
Media	3.157	2.832	5.023	3.495
Deviazione standard	157	231	649	209
Coefficiente di variazione	4,97	8,17	12,93	5,99

Tab. 4: *Variazione definiti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame*

<i>Var Definiti vs 2019</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2020	-10%	-18%	-27%	-14%
2021	-10%	-5%	-16%	-7%

Fig. 2: *Serie storica definiti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame*

2.3 Clearance Rate

In ambito civile il Clearance rate (CR) globale non ha un comportamento uniforme in tutti gli uffici giudiziari esaminati, ma registra sempre valori superiori a “1” (Fig. 3), evidenziando che il numero di procedimenti definiti supera quelli iscritti. Nello specifico emerge che:

- la Corte d’appello di L’Aquila chiude il triennio con un CR pari a 1,39, poco al di sopra della media di 1,385 (variabilità dell’1%) (Tab. 5 e Tab. 6);
- per il Tribunale di Chieti il valore del CR al 31.12.2021 è pari a 1,26 (+21% rispetto all’1,04 del 2019) (Tab. 5 e Tab. 6);
- il Tribunale di Pescara mostra un valore di Clearance Rate pari a 1,16 nell’ultimo anno in analisi diminuendo la performance del 2% rispetto al valore di 1,18 del 31.12.2019 (Tab. 5 e Tab. 6);
- il Tribunale di Lagonegro si distingue per un importante miglioramento negli anni 2019-2021. Infatti, rispetto ad un valore di

partenza inferiore ad “1”, al 31.12.2021 il valore del CR si attesta a 1,13 con un incremento pari al 18% (Tab. 5 e Tab. 6).

Tab. 5: Clearance rate negli uffici giudiziari in esame

CR	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	1,40	1,04	1,18	0,96
2020	1,37	1,09	1,16	1,07
2021	1,39	1,26	1,16	1,13
Media	1,385	1,128	1,170	1,050
Deviazione standard	0,013	0,093	0,011	0,070
Coefficiente di variazione	0,93	8,21	0,92	6,7

Tab. 6: Variazione Clearance rate negli uffici giudiziari in esame

Var Iscritti vs 2019	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2020	-2%	4%	-2%	12%
2021	-0,15%	21%	-2%	18%

Fig. 3: Serie storica Clearance rate negli uffici giudiziari in esame

3. Analisi del contenzioso in ingresso nel settore penale

3.1 Procedimenti penali iscritti

L'esame dei flussi in ingresso per il settore penale evidenzia una costante diminuzione dei procedimenti iscritti in tutti gli Uffici giudiziari considerati (Fig. 4). In particolare, la Corte d'appello di L'Aquila presenta 2.675 procedimenti penali iscritti al 31.12.2021, con una diminuzione del 14% rispetto al valore di baseline (3.108) e del 12% nel 2020 (Tab. 7 e Tab. 8). Anche il Tribunale di Lagonegro registra nel 2021 un decremento del 30% (1.840 fascicoli) rispetto al valore di 2.630 procedimenti penali iscritti al 31.12.2019, e del 22% nel 2020 (Tab. 7 e Tab. 8). Contrariamente, il Tribunale di Chieti passa da 3.216 procedimenti nel 2019 a 2.910 fascicoli iscritti nel settore penale nel 2020 (-10%), per poi risalire a 3.139 al 31.12.2021 (-2% rispetto al valore di baseline). Ugual quadro si evidenzia nel Tribunale di Pescara, dove a seguito del primo decremento del 17% nel 2020 (6.453 iscritti rispetto ai 7.817 del 2019), nel 2021 i fascicoli penali iscritti aumentano a 6.624 (-15% rispetto al 2019) (Tab. 7 e Tab. 8). Il tribunale che presenta il maggior valore è quello di Pescara, con una media annua di 6.965 procedimenti penali iscritti (ed una variabilità di 607 fascicoli), seguito dal Tribunale di Chieti con 3.088 procedimenti medi annui (coefficiente di variazione pari a 4,21%), la Corte d'appello di L'Aquila che registra 2.675 fascicoli (coefficiente di variazione pari a 6,68%) ed infine il Tribunale di Lagonegro con 2.177 procedimenti (e variabilità pari a 333) (Tab. 7 e Tab. 8).

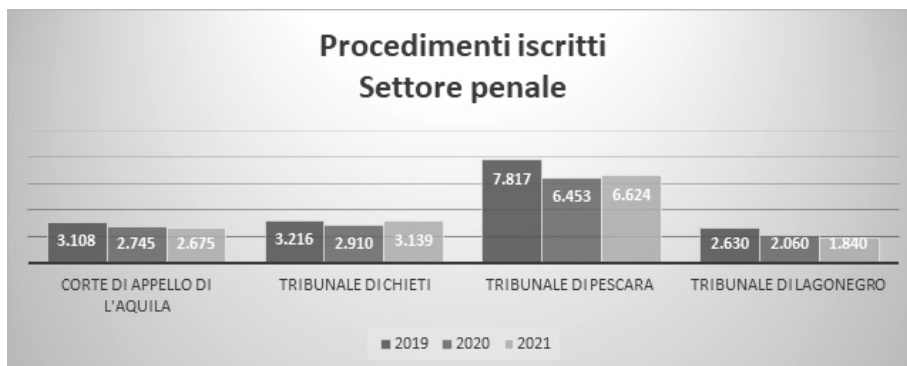
Tab. 7: *Procedimenti penali iscritti negli uffici giudiziari in esame*

Procedimenti Iscritti (Settore Penale)	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2019	3.108	3.216	7.817	2.630
2020	2.745	2.910	6.453	2.060
2021	2.675	3.139	6.624	1.840
<i>Media</i>	<i>2.843</i>	<i>3.088</i>	<i>6.965</i>	<i>2.177</i>
<i>Deviazione standard</i>	<i>190</i>	<i>130</i>	<i>607</i>	<i>333</i>
<i>Coefficiente di variazione</i>	<i>6,68</i>	<i>4,21</i>	<i>8,71</i>	<i>15,29</i>

Tab. 8: *Variazione procedimenti penali iscritti negli uffici giudiziari in esame*

<i>Var Iscritti penale vs 2019</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2020	-12%	-10%	-17%	-22%
2021	-14%	-2%	-15%	-30%

Fig. 4: Serie storica dei procedimenti penali iscritti negli uffici giudiziari in esame



3.2 Procedimenti penali definiti

I procedimenti penali definiti al 31.12.2021 risultano essere superiori rispetto ai valori di baseline del 2019 in tutti gli uffici giudiziari, fatta eccezione per il Tribunale di Pescara. Per l'anno 2020 invece si evidenzia una tendenza negativa giustificata, forse, dalle problematiche legate alla pandemia da Covid-19 (fatta eccezione per il Tribunale di Lagonegro, in controtendenza) (Fig. 5). In particolare:

- la Corte d'appello di L'Aquila presenta 2.908 procedimenti penali definiti medi per anno con una variabilità di 410 fascicoli. Al 31.12.2021 il dato si attesta a 3.456, registrando un incremento del 24% rispetto al valore di baseline del 2019 (Tab. 9 e Tab. 10);
- il Tribunale di Chieti chiude il triennio in esame con 3.429 procedimenti definiti nel settore penale (+22% rispetto al 2019), con una media di 2.927 fascicoli medi per anno (ed un coefficiente di variazione del 13%) (Tab. 9 e Tab. 10);
- il Tribunale di Pescara registra nell'anno 2021 7.500 fascicoli definiti nel settore penale contro i 9.144 del 2019 (-18%), con una media di 7.736 procedimenti per anno (e la più alta variabilità pari a 1.067 fascicoli) (Tab. 9 e Tab. 10);
- il Tribunale di Lagonegro, infine, è l'unico ufficio giudiziario che registra per entrambi gli anni un incremento dei procedimenti penali definiti rispetto al valore di partenza del 2019 (rispettivamente +73% nel 2020 e +57% nel 2021), con 2.421 fascicoli medi per anno ed una variabilità di 531 unità (Tab. 9 e Tab. 10).

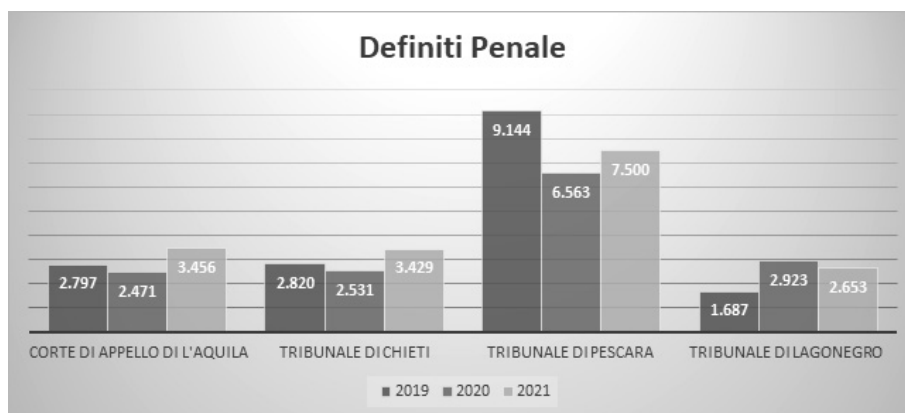
Tabella 9: *Procedimenti penali definiti negli uffici giudiziari in esame*

Procedimenti Definiti (Settore Penale)	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2019	2.797	2.820	9.144	1.687
2020	2.471	2.531	6.563	2.923
2021	3.456	3.429	7.500	2.653
<i>Media</i>	<i>2.908</i>	<i>2.927</i>	<i>7.736</i>	<i>2.421</i>
<i>Deviazione standard</i>	<i>410</i>	<i>374</i>	<i>1.067</i>	<i>531</i>
<i>Coefficiente di variazione</i>	<i>14,09</i>	<i>12,79</i>	<i>13,79</i>	<i>21,92</i>

Tab. 10: *Variazione procedimenti penali definiti negli uffici giudiziari in esame*

<i>Var Definiti penale vs 2019</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2020	-12%	-10%	-28%	73%
2021	24%	22%	-18%	57%

Fig. 5: Serie storica dei procedimenti penali iscritti negli uffici giudiziari in esame



L'analisi delle corrispondenze condotta sui valori dei procedimenti penali definiti permette di identificare chiaramente tre gruppi (Fig. 10): nel primo vi è il Tribunale di Lagonegro, essendo il solo ufficio giudiziario che nel 2020 ha registrato un incremento, il secondo gruppo si compone della Corte d'appello di L'Aquila e del Tribunale di Chieti, che si caratterizzano per un comune andamento dei fascicoli definiti penali, ovvero un decremento nel 2020 ed un buon incremento nel 2021. Il terzo gruppo è formato dal Tribunale di Pescara caratterizzato da forti decrementi nella definizione dei procedimenti penali rispetto ai valori di baseline.

3.3 Clearance rate

Il Clearance rate (CR) si attesta nel 2021 superiore al valore soglia di "1" nel settore penale in tutti gli uffici giudiziari (Fig. 6). La Corte d'appello di L'Aquila registra, al 31.12.2021 un incremento del 43% (CR=1,29) rispetto al valore del 2019 pari a 0,90, mentre il Tribunale di Chieti incrementa il valore di CR del 25% a 1,09 rispetto al valore di partenza del 2019 pari a 0,88 (Tab. 11 e Tab. 12).

Il Tribunale di Pescara, in controtendenza agli altri uffici giudiziari, vede un leggero decremento (-3%) del valore di CR nel settore penale, passando da 1,17 nel 2019 a 1,13 nel 2021 (Tab. 11 e Tab. 12). Infine, il Tribunale di Lagonegro mostra il miglior incremento (+125%) con un valore di CR pari a 1,44 nel 2021 rispetto al valore 0,64 di baseline (Tab. 11 e Tab. 12).

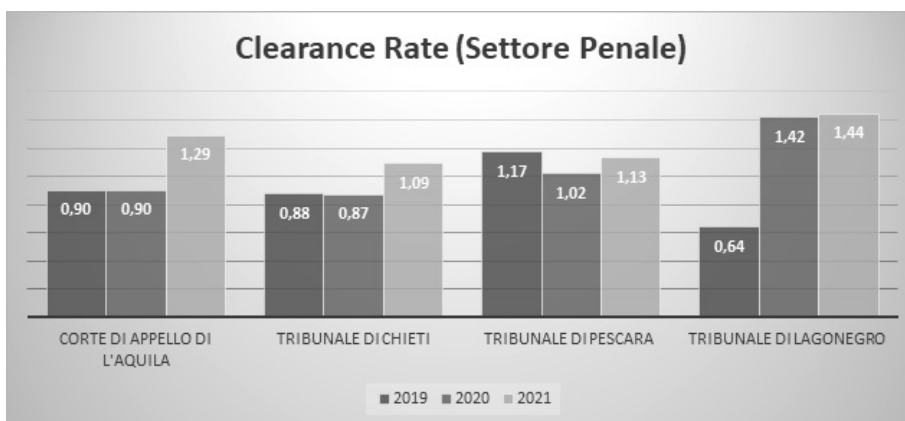
Tab. 11: Clearance rate (Settore Penale) negli uffici giudiziari in esame

CR (Settore Penale)	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2019	0,90	0,88	1,17	0,64
2020	0,90	0,87	1,02	1,42
2021	1,29	1,09	1,13	1,44
Media	<i>1,031</i>	<i>0,946</i>	<i>1,106</i>	<i>1,167</i>
Deviazione standard	<i>0,185</i>	<i>0,103</i>	<i>0,065</i>	<i>0,372</i>
Coefficiente di variazione	<i>17,92</i>	<i>10,92</i>	<i>5,87</i>	<i>31,87</i>

Tab. 12: Variazione Clearance rate (Settore Penale) negli uffici giudiziari in esame

<i>Var CR Penale vs 2019</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2020	0%	-1%	-13%	121%
2021	43,56%	25%	-3%	125%

Fig. 6: Serie storica Clearance rate (Settore Penale) negli uffici giudiziari in esame



4. Analisi dell'arretrato nel settore civile

Dall'esame dei dati sull'arretrato civile si evince subito che tutti gli uffici giudiziari si stanno adoperando per il raggiungimento dei targets richiesti, mostrando una tendenza decrescente (Fig. 7).

Nello specifico, la Corte d'appello di L'Aquila presenta al 31.12.2021, 1.475 pendenze ultrabiennali, con una riduzione del 45% rispetto alla baseline del 2019, mentre al 31.12.2020 l'arretrato civile ammontava a 2.092 (-22% rispetto al valore del 31.12.2019 di 2.697) (Tab. 12 e Tab. 13). Per il Tribunale di Chieti il valore dell'arretrato civile si attesta a 120 procedimenti alla data del 31.12.2021, con una diminuzione del 38% rispetto al valore di baseline di 195, mentre ammontava a 169 nel 2020 (-13% rispetto al 2019) (Tab. 12 e 13). I dati dell'arretrato civile del Tribunale di Pescara mostrano, rispetto agli 840 procedimenti del 31.12.2019, una riduzione del 17% nell'anno successivo (694) e del 27% nel 2021, attestandosi a 614 (Tab. 12 e Tab. 13). Infine, la situazione più critica viene riscontrata al Tribunale di Lagonegro, dove l'ammontare dei procedimenti ultrannuali ha visto un incremento nel 2020, passando da quota 3.576 (al 31.12.2019) a 3.696 (+3%), mentre è stata registrata una lieve decrescita (-1%) nel 2021 con 3.529 fascicoli (Tab. 12 e Tab. 13). In maniera sintetica possiamo dire che nel triennio considerato, la Corte d'appello di L'Aquila ha mostrato in media 2.088 procedimenti ultrabiennali, con una variabilità pari a 499, il Tribunale di Chieti una media di 161 con una fluttuazione di 31 fascicoli, il Tri-

bunale di Pescara 716 fascicoli medi per anno con una variabilità del 13%, ed il Tribunale di Lagonegro 3.600 procedimenti medi con una variabilità quasi assente (1%) (Tab. 12).

Al fine del raggiungimento dell'obiettivo intermedio al 31.12.2024, che prevede l'abbattimento dell'arretrato del 55% per le corti d'appello e del 65% per i tribunali, gli uffici giudiziari in esame si presentano come segue:

- la Corte d'appello di L'Aquila dovrà presentare al 2024 1.213 fascicoli ultrabiennali, e quindi lavorare per far scendere il valore del 2021 del 17,7% (-262 fascicoli rispetto al 2021);
- il Tribunale di Chieti per raggiungere il target di 88 procedimenti ultratriennali al 2024 (-32 rispetto a quelli del 2021) necessita di un ulteriore decremento del 27% rispetto al valore al 2021;
- il Tribunale di Pescara ha un obiettivo di 378 arretrati nel 2024, e quindi è necessaria una riduzione dell'arretrato al 2021 del 38,5% (-236 fascicoli rispetto al 2021);
- il Tribunale di Lagonegro per raggiungere il target del 2024 fissato a 1.609 fascicoli ultratriennali necessita di un ulteriore decremento del 54,4% rispetto valore del 2021 (-1.920 fascicoli rispetto al 2021).

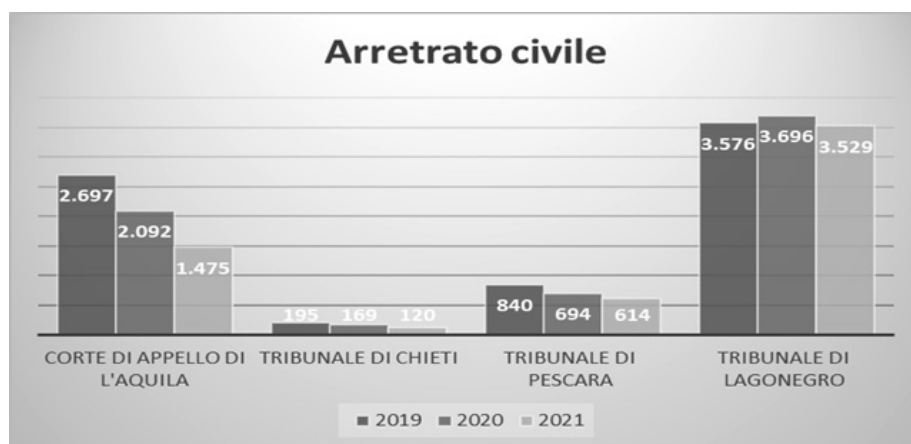
Tab. 12: Arretrato civile negli uffici giudiziari in esame

<i>Arretrato</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2019	2.697	195	840	3.576
2020	2.092	169	694	3.696
2021	1.475	120	614	3.529
Media	2.088	161	716	3.600
Deviazione standard	499	31	94	70
Coefficiente di variazione	23,89	19,27	13,07	1,95

Tab. 13: Variazioni arretrato civile negli uffici giudiziari in esame

<i>Var Arretrato vs 2019</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2020	-22%	-13%	-17%	3%
2021	-45%	-38%	-27%	-1%

Fig. 7: Serie storica arretrato civile negli uffici giudiziari in esame



Esaminando in dettaglio la composizione per materie dell'arretrato civile per l'anno 2019, è possibile notare, in merito alla Corte d'appello di L'Aquila che 50% del flusso in esame è ascrivibile alla materia contrattuale, seguita parimerito (15%) dalle materie diritti reali (407 procedimenti) e responsabilità extracontrattuale (422 procedimenti) (Tab.14). Anche per il Tribunale di Chieti la materia preponderante è quella contrattuale che rappresenta circa il 36% del pendente ultratirennale totale (70 procedimenti). Nelle altre materie abbiamo: 25 procedimenti arretrati in responsabilità extracontrattuale (12,8%), 13 in diritti reali (6,7%), 12 per le successioni (6,2%) e 6 in VG-successioni (3,1%) (Tab. 15). Nel tribunale di Pescara ben oltre il 60% dell'arretrato civile è composto da fascicoli in materia contrattuale, mentre gli ultratriennali in materia responsabilità extracontrattuale (92 fascicoli) sono l'11% dei pendenti totali civili. Seguono poi i 46 procedimenti in materia diritti reali (5,5%), 30 nelle successioni (3,6%) e nelle VG- successioni (3,6%) ed infine 9 per il lavoro (1,1%) (Tab. 15). Infine, nel Tribunale di La-

gonegro a prevalere sugli ultratriennali sono i procedimenti in materia previdenza (29%) e contratti (25%). Come negli altri uffici giudiziari, sono poi presenti i 365 fascicoli in materia responsabilità extracontrattuale (10,2%), 277 nel lavoro (7,7%), 242 per i diritti reali (6,8%), 97 nelle successioni (2,7%) e 8 nelle VG-successioni (0,2%) (Tab. 15).

Tab. 14: Dettagli arretrato civile per materie per la Corte d'appello di L'Aquila, anno 2019

Corte d'appello	Contratti	Diritti reali	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Lavoro	Previdenza	Volontaria Giurisdizione
L'AQUILA	1346	407	422	81	3	4	1

Tab. 15: Dettagli arretrato civile per materie per i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2019

Tribunale	Contratti	Diritti reali	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Protezione Internazionale	Lavoro	Previdenza	VG - Successioni
CHIETI	70	13	25	12	0	0	0	6
PESCARA	528	46	92	30	0	9	0	30
LAGONEGRO	895	242	365	97	0	277	1.036	8

Per l'anno 2021 l'analisi evidenzia un netto calo dei procedimenti pendenti ultrabiennali per la Corte d'appello di L'Aquila, fatta eccezione delle materie Lavoro (+4 fascicoli) e Previdenza (+2 fascicoli). Si afferma sempre la materia contrattuale come quella maggiorente presente (61,4%), seguita dalla responsabilità extracontrattuale (12,5%)

(Tab.16). Anche il Tribunale di Chieti mostra una diminuzione dei fascicoli iscritti nell'arretrato, con eccezione per le materie successioni (+1) e VG-successioni (+3) (Tab.17). L'analisi evidenzia per il Tribunale di Pescara una diminuzione complessiva dei pendenti ultratriennali, senza significative variazioni nella ripartizione tra le materie ed un aumento dei fascicoli in materia responsabilità extracontrattuale (+3), lavoro (+12), previdenza (+4) e VG-successioni (+10) (Tab.17). Infine, il Tribunale di Lagonegro registra solo un incremento di 44 fascicoli in materia lavoro, senza rilevanti alterazioni sulle percentuali di ripartizioni dell'arretrato nel dettaglio delle materie (Tab.17).

Tab. 16: Dettagli arretrato civile per materie per la Corte d'Appello di L'Aquila, anno 2021

Corte d'appello	Contratti	Diritti reali	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Lavoro	Previdenza	Volontaria Giurisdizione
L'AQUILA	905	100	184	47	7	6	1

Tab. 17: Dettagli arretrato civile per materie per i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2021

Tribunale	Contratti	Diritti reali	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Protezione Inter- nazionale	Lavoro	Previdenza	VG - Successioni
CHIETI	28	7	14	13	0	0	0	9
PESCARA	309	41	95	26	0	21	4	40
LAGONEGRO	847	222	337	86	0	321	1.206	6

Attraverso la metodologia statistica dell'analisi delle corrispondenze (cfr. Nota metodologica) è possibile rappresentare su due assi fattoriali gli uffici giudiziari presi in esame con le materie di cui si compone l'arretrato civile.

L'analisi delle corrispondenze è stata svolta sui soli tribunali, in quanto le materie di ripartizione non sono coincidenti con quelle della corte d'appello. Anche nell'analisi del dettaglio delle materie dell'arretrato, sono distinguibili due gruppi (Fig. 8 e Fig. 9): il primo costituito dal Tribunale di Chieti e dal Tribunale di Pescara, che presentano in prevalenza procedimenti ultratriennali in materia contratti, successioni, responsabilità extracontrattuale e VG-successioni, mentre nel Tribunale di Lagonegro prevalgono le materie previdenza, lavoro, diritti reali e responsabilità extracontrattuale.

Fig. 8: Analisi delle corrispondenze dell'arretrato civile nei Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2019

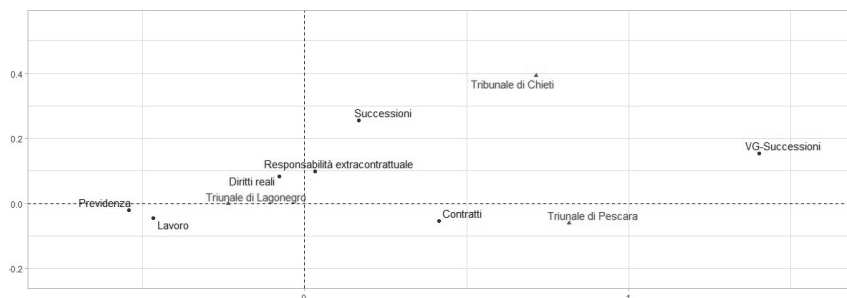
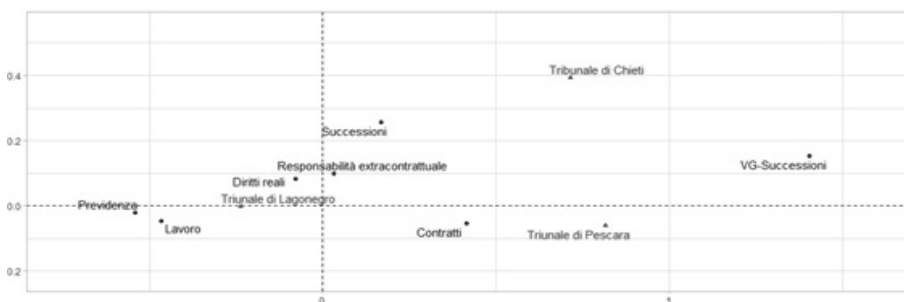


Fig. 9: Analisi delle corrispondenze dell'arretrato civile nei Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2021



Un ulteriore indicatore statistico adottato per indagare la distribuzione dell'arretrato tra le diverse materie è l'indice relativo di omogeneità (OM) (con il suo complemento, l'indice relativo di eterogeneità (ET), cfr. Nota metodologica). Dall'esame dei valori in Tab. 18 e Tab. 19 è evidente una generale eterogeneità dell'arretrato civile, e quindi una buona variabilità dei procedimenti civili arretrati tra le diverse materie esaminate, fatta eccezione della Corte d'appello di L'Aquila, in cui si è in una situazione intermedia tra omogeneità ed eterogeneità, essendo circa il 50% del flusso in esame ascrivibile alla materia contrattuale.

Tab. 18: Indice relativo di omogeneità dell'arretrato civile per materie

OM	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	0,32	0,28	0,47	0,15
2021	0,48	0,15	0,3	0,16

Tab. 19: Indice relativo di eterogeneità dell'arretrato civile per materie

ET	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	0,67	0,72	0,53	0,85
2021	0,52	0,85	0,7	0,84

5. Analisi dell'eccedente nel settore civile

Non essendo fornito il dato sull'eccedenza, questo è stato definito come la differenza tra i procedimenti iscritti e quelli definiti. È possibile notare che tutti gli uffici giudiziari in esame presentano un dato negativo, segnale che il valore dei procedimenti definiti supera sempre quelli iscritti, ovvero che si sta procedendo con lo smaltimento dei procedimenti pendenti ed arretrati. Questo significa che si prospetta una riduzione di questi ultimi (Tab. 20). Un'unica eccezione è rappresentata dal Tribunale di Lagonegro dove al 31.12.2019 erano presenti 171 fascicoli eccedenti (Tab. 20 e Tab. 21). La Corte di Appello di

L'Aquila risulta essere l'ufficio con i valori migliori (878 procedimenti in media eccedenti), seguito dal Tribunale di Pescara con un'eccedenza media per anno pari a 732 ed il Tribunale di Chieti con 305 fascicoli eccedenti in media. Infine, troviamo il Tribunale di Lagonegro con un'eccedenza di 142 procedimenti ma con la più alta variabilità (234) segnale di una forte e decisa inversione di tendenza (Tab. 20 e Tab. 21). Analizzando le variazioni rispetto alla baseline del 2019, la Corte d'appello di L'Aquila ed il Tribunale di Pescara mostrano un *trend* decrescente (rispettivamente -10% e -25% nel 2021), dei procedimenti definiti che superano quelli iscritti. Al contrario il Tribunale di Chieti registra un aumento pari al 400%, passando da un'eccedenza di 119 procedimenti al 31.12.2019 ad un valore di 594 fascicoli eccedenti al 31.12.2021 (Tab. 20 e Tab. 21). Il dato per il Tribunale di Lagonegro merita particolare attenzione, in quanto nonostante la variazione risulti essere negativa (determinata dal valore positivo di baseline), questo definisce un quadro promettente poiché dalla situazione di partenza in cui gli iscritti superavano i procedimenti definiti (di 171 unità), al 31.12.2021 sono stati definiti 391 procedimenti in più rispetto a quelli iscritti (Tab. 20 e Tab. 21).

Tab. 20: Eccedente civile negli uffici giudiziari in esame

Eccedente CEPEJ	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	-957	-119	-913	171
2020	-816	-201	-603	-207
2021	-861	-594	-681	-391
Media	-878	-305	-732	-142
Deviazione standard	59	207	132	234
Coefficiente di variazione	-6,70	-68,05	-17,98	-164,37

Tab. 21: *Variazione eccedente civile negli uffici giudiziari in esame*

<i>Var Eccedente vs 2019</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2020	-15%	69%	-34%	-221%
2021	-10%	399%	-25%	-329%

Infine, si è cercato di definire un “Tasso di smaltimento” delle pratiche, dato dal rapporto tra le eccedenze ed i procedimenti iscritti, al fine di racchiudere in un indicatore di sintesi la capacità di un ufficio giudiziario di definizione dei fascicoli iscritti nel medesimo anno solare. Dall'analisi dei risultati ottenuti (Tab. 22), è visibile che la Corte d'appello di L'Aquila ed il Tribunale di Chieti riescono, nel 2021, a definire rispettivamente il 40% ed il 26% in più delle pratiche iscritte, mentre il Tribunale di Pescara ed il Tribunale di Lagonegro rispettivamente il 16% ed il 13%.

Tab. 22: *“Tasso di smaltimento” delle pratiche negli uffici giudiziari in esame*

<i>Tasso di smaltimento pratiche</i>	<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	<i>Tribunale di Chieti</i>	<i>Tribunale di Pescara</i>	<i>Tribunale di Lagonegro</i>
2019	-0,40	-0,04	-0,18	0,04
2020	-0,37	-0,09	-0,16	-0,07
2021	-0,39	-0,26	-0,16	-0,13

6. Analisi carico di lavoro pendente nel settore civile

6.1 Pendenti CEPEJ

Presso il Civile, per i procedimenti pendenti secondo la classificazione CEPEJ si registra nel 2021 in tutti gli uffici giudiziari presi in esame una diminuzione (Fig. 10). In particolare, la Corte d'appello di L'Aquila ed il Tribunale di Chieti (Tab. 24) sono quelli che registrano il

maggior calo, rispettivamente pari al 29% ed al 31% rispetto alla base-line di riferimento del 2019. Il Tribunale di Pescara (Tab. 23 e Tab.24) presenta al 31.12.2021 4.906 procedimenti pendenti con una diminuzione del 19% rispetto al valore del 2019. Infine, il Tribunale di Lagonegro registra nel 2021 il decremento minore, ovvero del 6% rispetto ai 10.383 fascicoli pendenti del 2019 (Tab. 24 e Tab. 24).

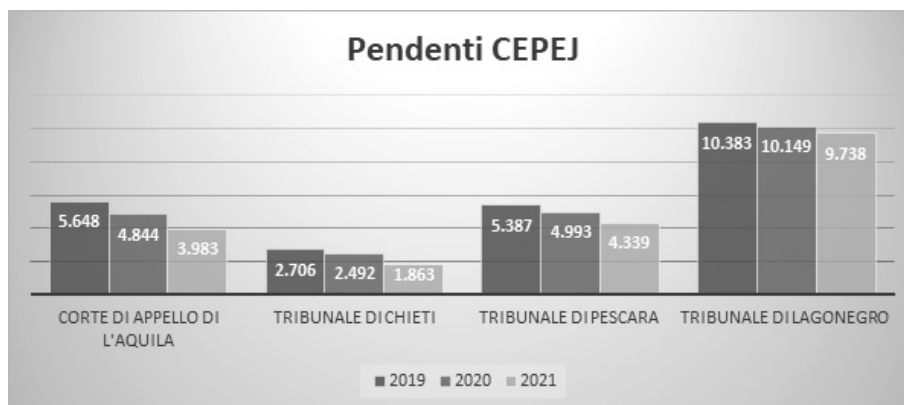
Sinteticamente, la Corte d'appello di L'Aquila nel triennio considerato ha visto in media 4.825 fascicoli pendenti con una variabilità di 680 procedimenti, mentre il Tribunale di Chieti presenta una media annua di 2.354 ed una variabilità di 358 fascicoli. Per il Tribunale di Pescara la media si attesta a 4.906 procedimenti per anno con una fluttuazione di 432 fascicoli, ed al Tribunale di Lagonegro si registra una media di 10.090 pendenti ed una variabilità di 267 procedimenti (Tab. 23).

Tab. 23: Pendenti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame

Pendenti CEPEJ	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	5.648	2.706	5.387	10.383
2020	4.844	2.492	4.993	10.149
2021	3.983	1.863	4.339	9.738
Media	4.825	2.354	4.906	10.090
Deviazione standard	680	358	432	267
Coefficiente di variazione	14,09	15,20	8,81	2,64

Tab. 24: Variazione pendenti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame

Var Pendenti vs 2019	Corte di appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2020	-14%	-8%	-7%	-2%
2021	-29%	-31%	-19%	-6%

Fig. 10: Serie storica dei pendenti CEPEJ negli uffici giudiziari in esame

Esaminando in dettaglio la composizione per materie dei pendenti civile per l'anno 2019, è possibile notare, in merito alla Corte d'appello di L'Aquila (Tab. 25) che il 42% del flusso in esame è ascrivibile alla materia contrattuale, seguita dalla responsabilità extracontrattuale (14%) e dai diritti reali (10%). Infine, sia la materia lavoro che previdenza rappresentano circa il 6% del totale pendenti CEPEJ, le successioni il 2% e la VG-equa riparazione l'1%. Anche per il Tribunale di Chieti (Tab. 26) la materia preponderante è quella contrattuale che rappresenta circa il 24% dei pendenti totali (658 procedimenti). Seguono parimerito con l'11% responsabilità extracontrattuale e ATP in materia previdenza, lavoro (10%), separazioni e divorzi contenzioni con il 9 %, diritti reali e previdenza con il 5%, ed infine locazioni e convalide di sfratto (2,6%), successioni con l'1% e protezione internazionale (0,1%). Nel tribunale di Pescara (Tab. 26) ben oltre il 36% del pendente civile è composto da fascicoli in materia contrattuale, mentre i pendenti in materia responsabilità extracontrattuale rappresentano l'11% del totale. Seguono poi i pendenti in ATP in materia di previdenza (10%), lavoro (9%), separazioni e divorzi contenzioni (6%), i pendenti in materia diritti reali e quelli in previdenza (entrambi 5%) ed infine locazioni e convalide di sfratto (2,6%) e successioni (1,6%). Infine, nel Tribunale di Lagonegro (Tab. 26) a prevalere sul totale dei procedimenti pendenti secondo la classificazione CEPEJ ci sono quelli in ATP in materia di previdenza (28%) e previdenza (24%). Come negli altri uffici giudiziari, sono poi presenti i fascicoli pendenti in materia contratti (16%), nel lavoro (7%), responsabilità extracontrattuale (6%),

diritti reali (4%), separazioni e divorzi contenziosi (3%) e locazione e convalide di sfratto (1%).

Tab. 25: Dettaglio pendenti CEPEJ per alcune materie per la Corte d'Appello di L'Aquila, anno 2019

Corte d'appello	Contratti	Diritti reali	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Protezione Internazionale	Lavoro	Previdenza	VG - Equa riparazione
L'AQUILA	2.366	586	787	115	1	379	347	63

Tab. 26: Dettaglio pendenti CEPEJ per alcune materie per i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2019

Tribunale	Contratti	Diritti reali	Locazione e convalide di sfratto	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Separazioni e divorzi contenziosi	Protezione Internazionale	Lavoro	Previdenza	ATP in materia di previdenza
CHIETI	658	140	71	301	39	238	3	277	136	300
PESCARA	1.954	251	140	593	85	345	1	503	273	546
LAGONEGRO	1.700	388	104	643	131	281	0	758	2.448	2.886

Per l'anno 2021, l'analisi del dettaglio per alcune materie dei pendenti CEPEJ per la Corte d'appello di L'Aquila (Tab. 27) non registra importanti cambiamenti nelle composizioni percentuali sul totale, se non un lieve aumento dei pendenti in materia contratti, che passano dal 42% al 46%, e la diminuzione della materia diritti reali dal 10 al 6%. Il Tribunale di Chieti lascia pressoché invariata la distribuzione dei pendenti nelle principali materie esaminate nel 2021 (Tab 28). Anche per

il Tribunale di Pescara (Tab. 28) non si registrano particolari variazioni nel 2021, se non per i procedimenti pendenti in materia contrattuale che scendono dal 36% al 33%, mentre quelli in responsabilità extracontrattuale aumentano dall'11% al 13%. Infine, il Tribunale di Lagonegro (Tab. 28) evidenzia un aumento dei procedimenti pendenti in ATP in materia di previdenza passando nel 2021 al 32% sul totale dei pendenti rispetto al 28% del 2019.

Tab. 27: Dettaglio pendenti CEPEJ per alcune materie per la Corte d'appello di L'Aquila, anno 2021

Corte d'appello	Contratti	Diritti reali	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Protezione Internazionale	Lavoro	Previdenza	VG - Equa riparazione
L'AQUILA	1.844	251	481	78	9	298	181	44

Tab. 28: Dettaglio pendenti CEPEJ per alcune materie per i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2021

Tribunale	Contratti	Diritti reali	Locazione e convalide di sfratto	Responsabilità extracontrattuale	Successioni	Separazioni e divorzi contenziosi	Protezione Internazionale	Lavoro	Previdenza	ATP in materia di previdenza
CHIETI	480	122	61	196	35	190	0	199	118	167
PESCARA	1.422	240	158	565	94	297	0	397	127	393
LAGONEGRO	1.617	362	108	573	124	260	0	682	2.130	3.076

Quanto sopra descritto viene confermato dall'analisi delle corrispondenze condotta sui procedimenti pendenti divisi per materie nei Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro per gli anni 2019 e 2021 (Fig. 11 e 12). L'analisi delle corrispondenze è stata svolta sui soli Tribunali, in quanto le materie di ripartizione non sono coincidenti con quelle della Corte d'appello. In particolare in entrambi gli anni è possibile distinguere due gruppi: il primo composto dal solo Ufficio Giudiziario di Lagonegro, dove sui procedimenti pendenti civili prevalgono quelli in materia di previdenza e ATP in materia di previdenza, mentre nel secondo gruppo troviamo i Tribunali di Pescara e Chieti, caratterizzati dalla prevalenza delle pendenze in materia contrattuale, responsabilità extracontrattuale e separazione ed divorzi contenziosi.

Fig. 11: Analisi delle corrispondenze pendenti CEPEJ per alcune materie per i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2019

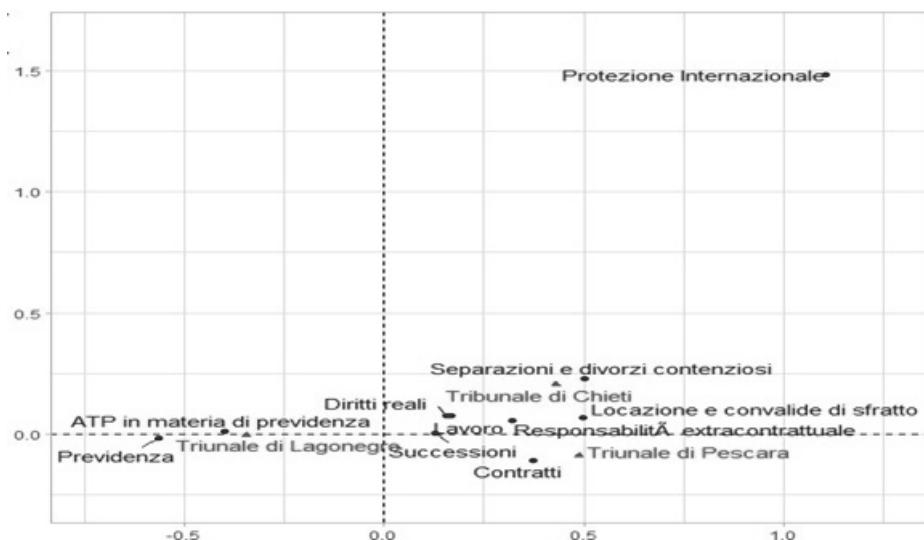
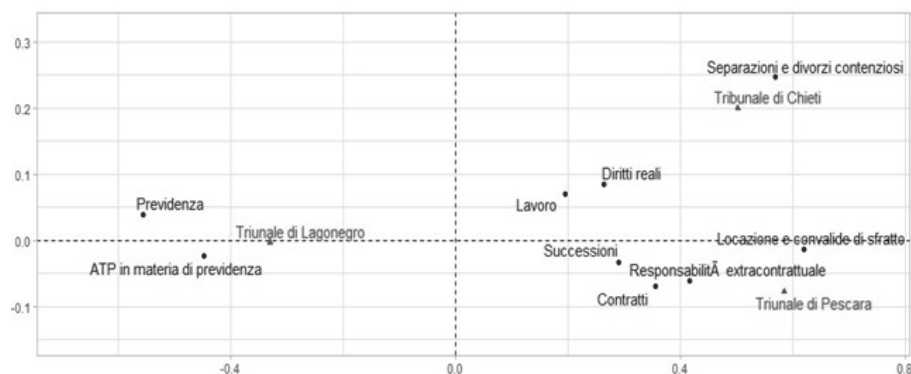


Fig. 12: Analisi delle corrispondenze pendenti CEPEJ per alcune materie per i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2021



Un ulteriore indicatore statistico adottato per indagare la distribuzione dell'arretrato tra le diverse materie è l'indice relativo di omogeneità (OM) (con il suo complemento, l'indice relativo di eterogeneità (ET)). Dai valori assunti dall'indice relativo di omogeneità (Tab. 30), è evidenziabile una mancata netta prevalenza di una sola materia nella distribuzione dei procedimenti pendenti nel settore civile. Al contrario gli elevati valori dell'indice di eterogeneità (Tab. 31) segnalano una buona varietà nella distribuzione dei procedimenti pendenti nelle diverse materie.

Tab. 30: Indice relativo di omogeneità dei procedimenti pendenti CEPEJ per alcune materie

OM	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	0,1	0,01	0,08	0,08
2021	0,13	0,02	0,06	0,1

Tab. 31: Indice relativo di eterogeneità dei procedimenti pendenti CEPEJ per alcune materie

ET	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	0,9	0,99	0,92	0,92
2021	0,87	0,98	0,94	0,9

6.2 Disposition time

L'analisi del Disposition time (DT) in ambito civile negli uffici giudiziari in esame evidenzia una tendenza in decrescita per il 2021 (Fig. 13). In particolare, la Corte d'appello registra una diminuzione del 22% rispetto al valore di partenza del 2019 (610 giorni), con una durata prognostica dei procedimenti al 31.12.2021 pari a 476 giorni (quasi 16 mesi) (Tab. 33 e Tab. 34). Il Tribunale di Chieti registra il calo più importante, -28% rispetto al 2019, passando da 322 a 233 giorni nel 2021, ovvero poco meno di 8 mesi (Tab. 33 e Tab. 34). Il Tribunale di Pescara registra una riduzione lieve (4%) rispetto al valore di baseline, registrando al 31.12.2021 una durata prognostica dei procedimenti di 321 giorni (poco meno di 11 mesi) (Tab. 33 e Tab. 34). Infine, la situazione più critica si registra nel Tribunale di Lagonegro, dove al 31.12.2021 il valore del DT mostra un decremento solo dell'1%, passando da 1.011 giorni del 2019 a 1.016 (circa 34 mesi) (Tab. 33 e Tab. 34). Al fine del raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del DT del 40% entro il 30.06.2026, per gli uffici giudiziari esaminati si prospetta quanto segue:

- la Corte d'appello di L'Aquila dovrà raggiungere l'obiettivo di 366 giorni come DT, ovvero un abbattimento ulteriore del valore al 31.12.2012 del 23% (ovvero 110 giorni);
- il Tribunale di Chieti ha come obiettivo un DT di 193 giorni, ovvero una riduzione del 17% (40 giorni) del valore registrato nel 2021;
- il Tribunale di Pescara dovrà raggiungere un DT di 202 giorni, attraverso un abbattimento del valore DT del 2021 del 37% (119 giorni);
- il Tribunale di Lagonegro ha come obiettivo un DT di 607 giorni, raggiungibile con una riduzione del 40,3% (409 giorni) del valore DT registrato al 31.12.2021.

Tab. 33: *Disposition time negli uffici giudiziari in esame*

DT	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	610	322	336	1011
2020	581	361	426	1144
2021	476	233	321	1016
Media	556	306	361	1.057
Deviazione standard	57	54	47	62
Coefficiente di variazione	10,34	17,54	12,94	5,84

Tab. 34: *Variazione Disposition time negli uffici giudiziari in esame*

Var DT vs 2019	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2020	-5%	12%	27%	13%
2021	-22%	-28%	-4%	1%

Fig. 13: *Serie storica del Disposition time negli uffici giudiziari in esame*

7. Analisi carico di lavoro pendente nel settore penale

7.1 Pendenti penali

Nel settore penale, l'analisi dei procedimenti pendenti per la Corte d'appello di L'Aquila evidenzia nel 2021 valori inferiori rispetto a quelli del 2019, mentre nel 2020 i pendenti hanno registrato un incremento, probabilmente giustificabile dalla situazione generata dalla pandemia da Covid-19 (Fig. 14). In particolare, nel triennio in esame il valore medio dei pendenti totale è stato di 4.786 fascicoli, con una variabilità di 331 procedimenti (Tab. 35). Trai i pendenti penali, vi è una netta prevalenza dei procedimenti in sezione ordinaria (99%), mentre la sezione assise e minorenni ne rappresentano una piccola parte. Si registra al 31.12.2021 una riduzione dei procedimenti penali pendenti dell'11% rispetto ai valori di baseline del 2019, mentre al 31.12.2020 erano aumentati del 5% (Tab. 36).

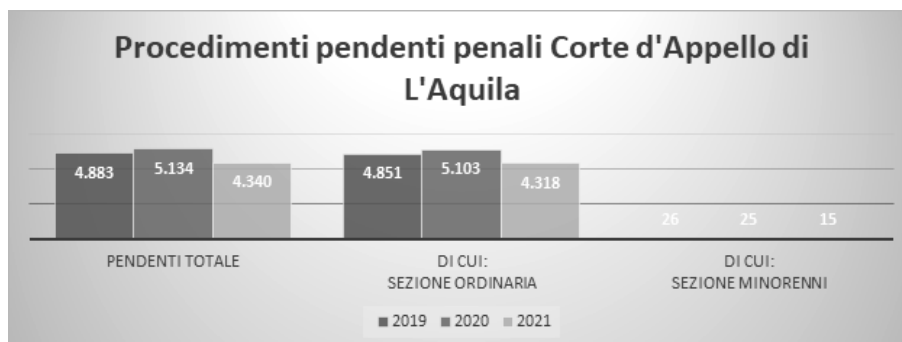
Tab. 35: *Procedimenti penali pendenti della Corte d'appello di L'Aquila*

<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	pendenti totale	<i>di cui: sezione ordinaria</i>	<i>di cui: sezione assise</i>	<i>di cui: sezione minorenni</i>
2019	4.883	4.851	6	26
2020	5.134	5.103	6	25
2021	4.340	4.318	7	15
Media	4.786	4.757	6	22
Deviazione standard	331	327	0,47	5
Coefficiente di variazione	6,92	6,88	7,44	22,58

Tab. 36: *Variazione procedimenti penali pendenti della Corte d'appello di L'Aquila*

<i>Corte d'appello di L'Aquila</i>	var pendenti tot vs 2019	var sezione ordinaria vs 2019	var sezione assise vs 2019	var sezione minorenni vs 2019
2020	5%	5%	0%	-4%
2021	-11%	-11%	17%	-42%

Fig. 14: *Serie storica dei procedimenti penali pendenti della Corte d'appello di L'Aquila*



I procedimenti penali pendenti nel Tribunale di Chieti si attestano al 31.12.2021 a 3.442 fascicoli, di cui 93 di collegiale, 2.336 di monocratico e 1.013 di GIP-GUP (Tab.38 e Fig.15). Nel complesso si registra un lieve aumento dei pendenti totali (+2% rispetto al 2019), ma risulta interessante notare che, rispetto al 2019, nell'ultimo anno in esame vi è stato un forte incremento dei pendenti collegiale e monocratico, rispettivamente del 31% e 29%, mentre i pendenti GIP-GUP sono diminuiti del 31% (Tab. 39).

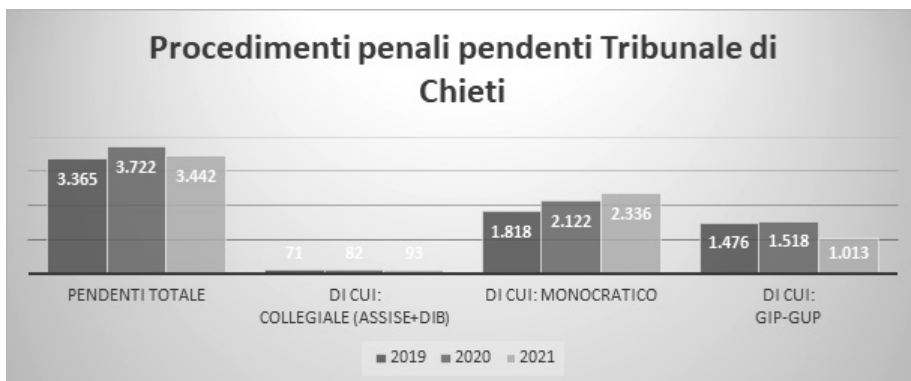
Tab. 38: Procedimenti penali pendenti del Tribunale di Chieti

Tribunale di Chieti	pendenti totale	di cui: collegiale (assise+dib)	di cui: monocratico	di cui: GIP-GUP
2019	3.365	71	1.818	1.476
2020	3.722	82	2.122	1.518
2021	3.442	93	2.336	1.013
Media	3.510	82	2.092	1.336
Deviazione standard	153	9	212,53	229
Coefficiente di variazione	4,37	10,95	10,16	17,13

Tab. 39: Variazione procedimenti penali pendenti del Tribunale di Chieti

Tribunale di Chieti	var pendenti tot vs 2019	var pendenti collegiale vs 2019	var pendenti monocratico vs 2019	var pendenti GIP-GUP vs 2019
2020	11%	16%	17%	3%
2021	2%	31%	29%	-31%

Fig. 15: Serie storica dei procedimenti penali pendenti Tribunale di Chieti



Il Tribunale di Pescara mostra, invece, una tendenza in decrescita dei procedimenti penali (Fig.16).

In particolare, al 31.12.2021 i procedimenti penali totali pendenti ammontano a 6.418 unità, con una riduzione del 19% rispetto al 2019, di cui 264 nel collegiale, 4.229 nel monocratico e 1.925 GIP-GUP, rispettivamente +39%, -16% e -29% rispetto al 2019 (Tab. 40 e 41).

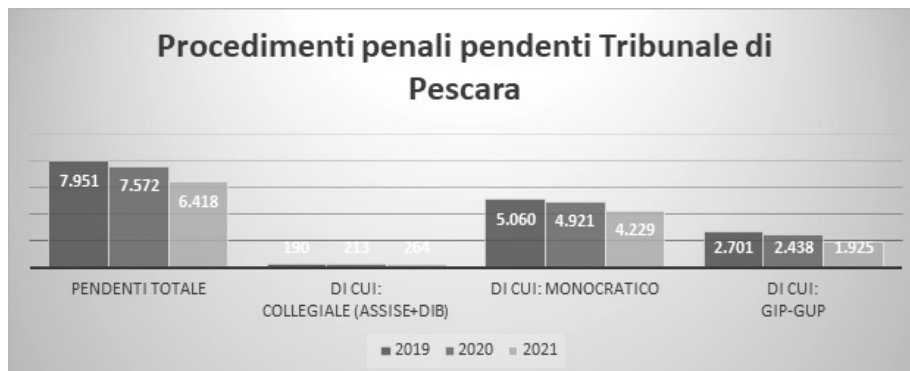
Tab. 40: *Procedimenti penali pendenti del Tribunale di Pescara*

Tribunale di Pescara	pendenti totale	di cui: collegiale (assise+dib)	di cui: monocratico	di cui: GIP-GUP
2019	7.951	190	5.060	2.701
2020	7.572	213	4.921	2.438
2021	6.418	264	4.229	1.925
Media	7.314	222	4.737	2.355
Deviazione standard	652	31	363,43	322
Coefficiente di variazione	8,91	13,91	7,67	13,68

Tab. 41: *Variazione procedimenti penali pendenti del Tribunale di Pescara*

Tribunale di Pescara	var pendenti tot vs 2019	var pendenti collegiale vs 2019	var pendenti monocratico vs 2019	var pendenti GIP-GUP vs 2019
2020	-5%	12%	-3 %	-8%
2021	-19%	39%	-16%	-29%

Fig. 16: Serie storica dei procedimenti penali pendenti Tribunale di Pescara



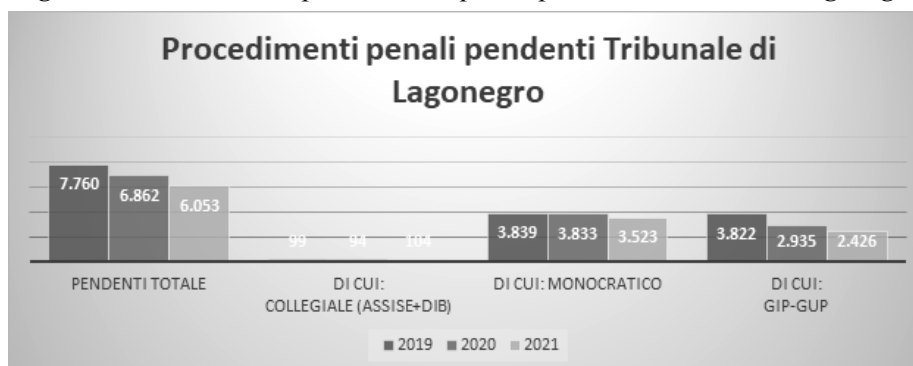
Infine, anche per il Tribunale di Lagonegro è evidente una riduzione dei procedimenti penali pendenti (Fig.17). In questo ufficio giudiziario i procedimenti penali pendenti sono diminuiti complessivamente del 22%, passando da 7.760 fascicoli pendenti nel 2019 a 6.053 nel 2021. Nello specifico al 31.12.2021 i procedimenti in materia collegiale sono aumentati del 5% rispetto al valore di baseline, quelli monocratici sono diminuiti dell'8% e quelli GIP-GUP sono diminuiti del 37% (Tab. 42 e Tab. 43).

Tab. 42: Procedimenti penali pendenti del Tribunale di Lagonegro

Tribunale di Lagonegro	pendenti totale	di cui: collegiale (assise+dib)	di cui: monocratico	di cui: GIP-GUP
2019	7.760	99	3.839	3.822
2020	6.862	94	3.833	2.935
2021	6.053	104	3.523	2.426
Media	6.892	99	3.732	3.061
Deviazione standard	697	4	147,57	577
Coefficiente di variazione	10,12	4,12	3,95	18,84

Tab. 43: *Variazione procedimenti penali pendenti del Tribunale di Lagonegro*

Tribunale di Lagonegro	var pendenti tot vs 2019	var pendenti collegiale vs 2019	var pendenti monocratico vs 2019	var pendenti GIP-GUP vs 2019
2020	-12%	-5%	-0%	-23%
2021	-22%	5%	-8%	-37%

Fig. 17: *Serie storica dei procedimenti penali pendenti Tribunale di Lagonegro*

L'analisi dei valori assunti dagli indici relativi di omogeneità (Tab. 44) e degli indici relativi di eterogeneità calcolati (Tab. 45), permettono di confermare quanto descritto. È ben chiaro che la Corte d'appello di L'Aquila presenta una omogeneità quasi perfetta essendo il valore dell'indice OM pari a 0,98 rispetto al suo valore massimo che è 1. I Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, denotano una situazione in cui si evidenzia eterogeneità caratterizzata dalla prevalenza di due modalità (monocratico e GIP-GUP) rispetto al collegiale.

Tab. 44: *Indice relativo di omogeneità dei procedimenti penali pendenti per materie*

OM	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	0,98	0,23	0,28	0,23
2020	0,98	0,24	0,3	0,24
2021	0,98	0,32	0,29	0,25

Tab. 45: *Indice relativo di eterogeneità dei procedimenti penali pendenti per materie*

ET	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	0,02	0,77	0,72	0,77
2020	0,02	0,76	0,7	0,76
2021	0,02	0,68	0,71	0,75

Infine, l'analisi delle corrispondenze condotta per i Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro (la Corte d'appello presenta diverse modalità, e non è quindi imputabile nell'analisi), evidenzia per tutti e tre gli anni presi in esame due gruppi (Fig. 18, Fig. 19 e Fig. 20): nel primo vi rientrano i Tribunali di Chieti e Pescara caratterizzati dalla prevalenza di procedimenti pendenti nel monocratico, mentre l'altro è composto dal Tribunale di Lagonegro dove a prevalere sono i procedimenti pendenti GIP-GUP.

Fig. 18: *Analisi delle corrispondenze dei procedimenti penali pendenti nei Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2019*

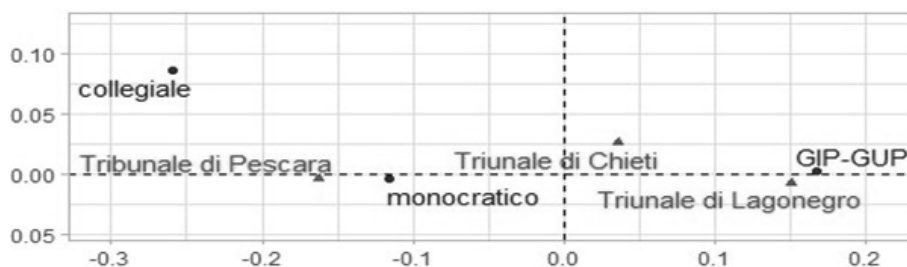
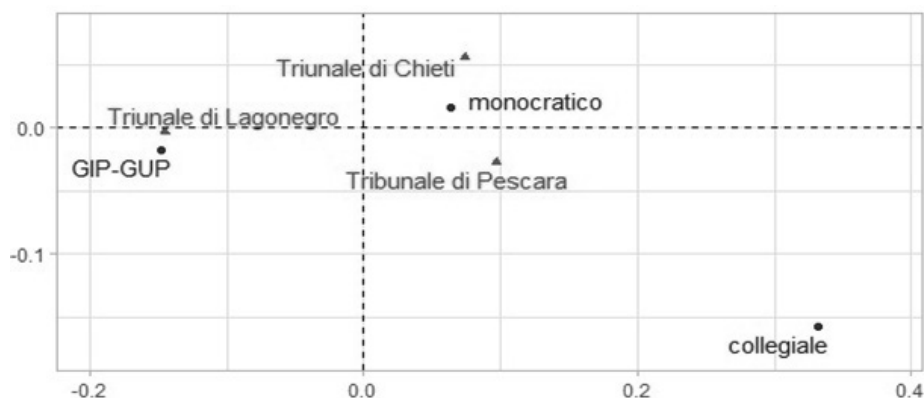


Fig. 19: *Analisi delle corrispondenze dei procedimenti penali pendenti nei Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2020*



Fig. 20: *Analisi delle corrispondenze dei procedimenti penali pendenti nei Tribunali di Chieti, Pescara e Lagonegro, anno 2021*



7.2 Disposition time

Analizzando i valori del Disposition time (DT) in ambito penale per la Corte d'appello di L'Aquila, il Tribunale di Chieti e quello di Pescara è possibile notare l'inversione di tendenza del 2021 dove si registra una diminuzione dell'indicatore confrontato con il valore di baseline rispettivamente del 28%, del 16% e del 2%, in controtendenza rispetto all'aumento che era stato registrato nel 2020 (Tab. 47 e Fig. 21). Il Tribunale di Lagonegro, invece, ha registrato sia per il 2020 che per il 2021 una significativa riduzione del valore di DT passando da 1.679 giorni al 31.12.2019 a 857 nel 2020 (-49%) e 833 giorni nel 2021 (circa 28 mesi) (Tab. 46). Al 31.12.2021 la durata prognostica dei procedimenti penali si attesta a 458 giorni (poco più di 15 mesi) nella Corte d'appello di L'Aquila, 366 (poco più di 12 mesi) giorni nel Tribunale di Chieti e 312 (poco più di 10 mesi) giorni in quello di Pescara (Tab. 46).

Al fine del raggiungimento dell'obiettivo della riduzione del DT nel settore penale del 25% entro il 30.06.2026, per gli uffici giudiziari esaminati si prospetta quanto segue:

- la Corte d'appello di L'Aquila ha già raggiunto l'obiettivo di 478 giorni come DT, in quanto al 31.12.2021 è pari a 458 giorni;
- il Tribunale di Chieti ha come obiettivo un DT di 327 giorni, ovvero una riduzione del 10,8% (39 giorni) del valore registrato nel 2021;
- il Tribunale di Pescara dovrà raggiungere un DT di 238 giorni, attraverso un abbattimento del valore DT del 2021 del 23,8% (74 giorni);

- il Tribunale di Lagonegro ha già raggiunto l'obiettivo del DT fissato a 1.259 giorni, in quanto al 31.12.2021 è pari a 833 giorni.

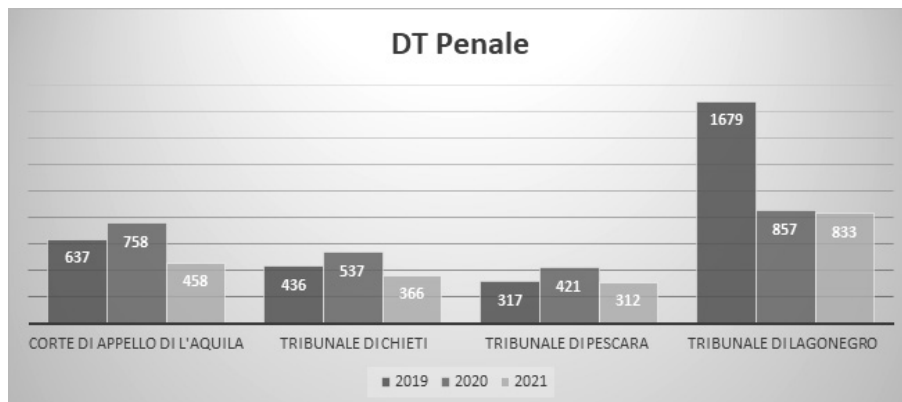
Tab. 46: *Disposition time negli uffici giudiziari in esame*

DT Penale	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2019	637	436	317	1679
2020	758	537	421	857
2021	458	366	312	833
Media	618	446	350	1.123
Deviazione standard	123	70	50	393
Coefficiente di variazione	19,94	15,68	14,31	35,03

Tab. 47: *Variazione Disposition time negli uffici giudiziari in esame*

Var DT vs 2019	Corte d'appello di L'Aquila	Tribunale di Chieti	Tribunale di Pescara	Tribunale di Lagonegro
2020	19%	23%	33%	-49%
2021	-28%	-16%	-2%	-50%

Fig. 21: *Serie storica Disposition time negli uffici giudiziari in esame*



8. Nota metodologica ¹

Nella pubblicazione sono stati utilizzati i seguenti indici e le metodologie statistiche:

- *Media aritmetica*: è un indice di sintesi spesso denominato semplicemente media senza ulteriore aggettivazione, che rappresenta al meglio la distribuzione di un carattere quantitativo. Essa è ottenuta sommando tutte le osservazioni e dividendo il risultato per il numero delle unità. La media aritmetica cerca di fornire un valore “tipico” o “centrale” per un insieme di dati numerici.
- *Deviazione standard*: detta anche scarto quadratico medio, è un indice di variabilità ottenuto come radice del valore calcolato dal rapporto tra la somma delle differenze tra le osservazioni e la media aritmetica elevate al quadrato, e la numerosità delle unità statistiche di osservazione. La deviazione standard fornisce un'indicazione della dispersione dei dati. Maggiore è la deviazione standard, maggiore è la variabilità o la dispersione dei dati rispetto all'indice di sintesi prescelto, nel nostro caso la media aritmetica. Al contrario, una deviazione standard più piccola indica che i dati sono più vicini alla media. La deviazione standard è una delle misure di variabilità più utilizzate in statistica ed è fondamentale per comprendere la distribuzione dei dati e per condurre analisi statistiche.
- *Coefficiente di variazione (CV)*: è un indice puro, in quanto definito dal rapporto tra lo scarto quadratico medio e la media aritmetica. È una misura statistica che esprime la variabilità relativa dei dati in termini percentuali. È utilizzato per valutare la variabilità dei dati rispetto alla loro media e per confrontare la dispersione tra diversi insiemi di dati o tra diverse variabili.

¹ Bibliografia

G. BRUNORO, *Analisi delle corrispondenze*, CEDAM, 1994

J.M. BOUROCHE, G. SAPORTA, *L'analyse des données*, Presses Universitaires de France, 1980

T. DI BATTISTA, *Metodi statistici per la valutazione*, 2^{nda} edizione, Franco Angeli, 2014

C. PORCEDDU, M. CARLO, *Analisi delle corrispondenze. Il metodo e le applicazioni*, AMS Acta, 2011

D. PICCOLO, *Statistica*, Il Mulino, 2010.

- *Indice di omogeneità (OM) e Indice di eterogeneità (ET)*: sono adottati per misurare la variabilità nei caratteri qualitativi sconnessi misurati su scala nominale, e sono due concetti complementari. Una variabile, misurata su scala nominale, presenta massima omogeneità (minima eterogeneità) se tutte le unità assumono la stessa modalità, mentre presenta minima omogeneità (massima eterogeneità) se tutte le unità si equidistribuiscono tra tutte le possibili modalità con cui il carattere può essere misurato. Indici di eterogeneità o di omogeneità possono essere calcolati per dati qualitativi e quantitativi operando unicamente sulle frequenze.
- *Analisi delle corrispondenze*: è una tecnica di statistica multivariata utile per individuare modelli, tendenze e associazioni nei dati qualitativi. L'analisi delle corrispondenze serve a descrivere e sintetizzare tabelle di contingenza di grandi dimensioni mediante la determinazione delle componenti di variabilità della tabella stessa. Questa tecnica fornisce una rappresentazione sintetica delle informazioni contenute nella tavola di contingenza attraverso la considerazione delle prossimità tra profili riga e profili colonna, utilizzando la metrica del chi-quadrato per descrivere le relazioni tra le modalità. I risultati dell'analisi delle corrispondenze possono essere visualizzati utilizzando grafici, come il grafico delle corrispondenze o il biplot delle corrispondenze, che rappresentano le associazioni tra le categorie delle variabili. Si dimostra, infatti, che data una tabella di contingenza, le due tabelle dei profili riga e colonna generano un piano fattoriale, e quindi le coordinate delle modalità dell'una e dell'altra tabella dei profili possono essere riportate sullo stesso piano fattoriale; le vicinanze e le posizioni occupate in questo grafico identificano le associazioni tra le modalità.

ABSTRACT

L'obiettivo di questo lavoro è quello di delineare una fotografia dinamica dei procedimenti negli uffici giudiziari dei distretti di L'Aquila e Potenza. Il punto di partenza dell'analisi è stato quello di rilevare i dati relativi ai procedimenti in ciascun ufficio giudiziario oggetto di rilevazione. Attraverso i dati forniti dai diversi uffici è stato possibile elaborare delle tabelle di contingenza, che descrivono l'associazione tra le sedi dei tribunali o corti d'appello e le diverse tipologie di fascicoli. Al fine di valutare la dinamica temporale, l'analisi è stata replicata in diversi anni. Dopo un'ampia e puntuale analisi descrittiva dei dati, finalizzata a definire un quadro sintetico dell'efficienza degli uffici giudiziari nei distretti di L'Aquila e Potenza, si è proceduto ad implementare il metodo statistico dell'analisi delle corrispondenze. La metodologia statistica adottata è un metodo di riduzione dei dati applicabile alle tabelle di contingenza, con lo scopo di proiettare in uno spazio fattoriale le associazioni tra le modalità di due caratteri statistici. Nella fattispecie, lo strumento metodologico ha permesso di individuare in uno spazio fattoriale di ridotte dimensioni, le associazioni tra le tipologie di procedimenti e le sedi degli uffici giudiziari. L'analisi delle corrispondenze è risultata estremamente utile per etichettare ciascun ufficio giudiziario e la tipologia di procedimento. In questo modo è stato possibile classificare i tribunali da quelli meno efficienti a quelli più efficienti e individuare gruppi omogenei degli stessi per tipologie di procedimento.

The aim of this work is to outline a dynamic picture of court proceedings in the judicial offices of the districts of L'Aquila and Potenza. The starting point of the analysis was to collect the data relating to the court proceedings in each judicial office surveyed. Through the data provided by the various offices it was possible to elaborate contingency tables, which describe the association between the seats of the courts or courts of appeal and the different types of proceedings. To evaluate the temporal dynamics, the analysis was replicated over several years. After an extensive and detailed descriptive analysis of the data, aimed at defining a synthetic picture of the efficiency of the judicial offices in the districts of L'Aquila and Potenza, we proceeded to implement the statistical method of correspondence analysis. The statistical methodology adopted is a data reduction method applicable to contingency tables, with the aim of projecting the associations between the modalities of two statistical characters into a factorial space. In this case, the methodological tool made it possible to identify in a factorial space of reduced dimensions, the associations between the types of proceedings and the locations of the judicial offices. Correspondence analysis was extremely useful for labeling each

judicial office and the type of court proceeding. In this way it was possible to classify the courts from the least efficient to the most efficient and to identify homogeneous groups by type of court proceeding.