



Numero 3 / 2021

Giovanna Reali

L'ufficio per il processo

L'ufficio per il processo

Giovanna Reali

Professore associato di Diritto processuale civile nell'Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"

SOMMARIO: 1. L'istituzione dell'ufficio per il processo: finalità e obiettivi. - 2. Il coinvolgimento dei giudici onorari di pace all'interno della struttura: compiti e funzioni. - 3. La struttura organizzativa nella disciplina del CSM e la sua rilevanza nelle controversie lavoristiche. - 4. Il rafforzamento della struttura con il reclutamento straordinario (a tempo determinato) degli «addetti all'ufficio per il processo». - 5. L'ufficio per il processo nelle prospettive *de iure condendo* di riforma della giustizia civile. - 6. Considerazioni conclusive.

1. L'istituzione dell'ufficio per il processo: finalità e obiettivi.

L'ufficio per il processo ha fatto il suo ingresso nella nostra realtà giudiziaria nel 2014, assumendo particolare rilievo come strumento per migliorare l'organizzazione, la durata e l'efficienza del processo, esigenze particolarmente avvertite nelle cause di lavoro, specialmente dopo che l'aumento della domanda di giustizia, determinato dal moltiplicarsi dei rapporti e delle tutele nonché dal contenzioso previdenziale e in materia di pubblico impiego privatizzato, a fronte di un numero insufficiente di magistrati e di persistenti carenze del personale amministrativo, hanno contribuito a rallentare fortemente i tempi di definizione.

Si deve, più precisamente, all'art. 50, 1° comma, d.l. 90/2014 (conv. con modif. dalla l. 114/2014) la previsione dell'art. 16 *octies*, inserito all'interno del c.d. «decreto sviluppo *bis*» (d.l. 221/2012), in base al quale «al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e 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 a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito,

con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Fanno altresì parte dell'ufficio per il processo costituito presso le corti di appello i giudici ausiliari di cui agli articoli 62 e seguenti del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e dell'ufficio per il processo costituito presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42 ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12».

Il decreto attuativo del Ministero della giustizia del 1° ottobre 2015 ha successivamente fissato le linee guida per il funzionamento dell'ufficio per il processo (d'ora innanzi, "upp"), demandandone la costituzione ai presidenti di corte d'appello e di tribunale; ma le difficoltà dei capi degli uffici di reperire le risorse umane e finanziarie necessarie, non attribuite dal decreto, hanno non poco rallentato la realizzazione della nuova struttura, che, infatti, ha avuto concreta attuazione in non molti uffici giudiziari.

Di qui la necessità d'intervenire nuovamente sull'istituto per assicurarne la realizzazione e il funzionamento in tutti gli uffici giudiziari. L'occasione è stata offerta dal d.lgs. 116/2017, attuativo della l. delega 57/2016, che, nel varare un'ampia e organica riforma della magistratura onoraria¹, ha previsto un cospicuo impiego del nuovo giudice onorario di pace (nato dalla fusione delle figure del giudice onorario di tribunale e del giudice di pace) all'interno dell'upp al fine di assicurarne il funzionamento.²

Da ultimo, l'azione (ri)organizzativa della macchina giudiziaria intrapresa dall'attuale governo per accedere alle risorse europee previste

¹ Per una rapida rassegna delle novità introdotte dalla riforma, v. DALFINO, *L'ultima riforma della magistratura onoraria, tra aspirazioni insoddisfatte e velleità di sistema*, in *Foro it.*, 2018, 3 ss. e, se vuoi, REALI, *Il nuovo giudice onorario di pace*, in *Giusto proc. civ.*, 2018, 417 ss.

² Va peraltro segnalato che anche la magistratura onoraria è al centro di nuove proposte di riforma (d.d.l. S. 1438, S. 1516, S. 1555, S. 1582, S. 1714), che, se approvate, potrebbero avere ripercussioni anche sul funzionamento e sulla disciplina dell'ufficio per il processo.

dal Piano *Next generation* (subordinate al raggiungimento di ben precisi obiettivi, tra i quali la riduzione del quaranta per cento dei tempi della giustizia civile), ha riaccessi i riflettori sull'upp al quale viene attribuito un ruolo primario per aumentare l'efficienza del sistema giustizia.

Infatti, secondo le linee programmatiche del Ministro della giustizia Cartabia, per rendere competitivo il sistema è di fondamentale importanza la piena attuazione e diffusione dell'upp, che, "girando" a pieno regime, dovrebbe consentire al magistrato di occuparsi unicamente delle incombenze attinenti alla funzione del giudicare, supportandolo adeguatamente «per tutto quanto riguarda la parte "conoscitiva" e "organizzativa" preliminare al giudicare, con evidenti positivi riflessi sulla durata del processo stesso e sulla sua efficienza»³.

2. Il coinvolgimento dei giudici onorari di pace all'interno della struttura: compiti e funzioni.

Il d.lgs. 116/2017 ha previsto un rilevante coinvolgimento della magistratura onoraria all'interno dell'upp, dettando altresì un'ampia e innovativa disciplina della nuova struttura organizzativa, volta a porre rimedio alle criticità che ne avevano impedito la piena attuazione e, in particolare, regolamentando le modalità di accesso e meglio delineando le attività e i compiti che all'interno dello *staff* i gop sono chiamati a svolgere per supportare e alleggerire le incombenze del giudice togato.

Quanto al primo profilo, il legislatore del 2017 ha stabilito l'importante novità dell'obbligatorietà della destinazione dei giudici onorari di pace nell'upp per i primi due anni dal conferimento dell'incarico. Nel corso del primo biennio dalla nomina, pertanto, i gop potranno (e dovranno)

³ Così la Ministra della Giustizia Cartabia nell'*Audizione sulle linee programmatiche del suo dicastero anche in relazione al contenuto della proposta di Piano nazionale di ripresa e di resilienza - Commissioni Giustizia - Camera dei Deputati* - 15 marzo 2021, in www.giustizia.it.

Sulla necessità di impiego dei fondi europei per il potenziamento dell'upp, v. le proposte formulate in *Contributo degli Osservatori sulla giustizia civile per la Ministra della Giustizia Marta Cartabia* (9 marzo 2021), §3, in www.romaosservatorio.it/home-page.html.

assicurare il loro apporto alla struttura, svolgendo unicamente i compiti e le funzioni ad essa inerenti, essendo espressamente vietato, in tale periodo, l'esercizio in via autonoma della giurisdizione nell'ufficio del giudice di pace (art. 9, 3° e 4° comma).

Se per i neonominati l'inserimento è obbligatorio, per gli altri giudici onorari, la collocazione nella struttura avviene di regola su base volontaria, ossia attraverso la formulazione di un'apposita domanda, fatta salva l'eventualità in cui i magistrati neoincaricati e quelli che chiedono di essere inseriti non siano sufficienti a esaurire tutte le posizioni da coprire, nel qual caso l'assegnazione avviene *ex officio* (art. 10, 5° comma).

Quanto invece ai compiti e alle funzioni assegnabili ai giudici onorari, si può operare una distinzione tra attività meramente preparatorie dell'esercizio della giurisdizione e attività strettamente giurisdizionali, che possono essere delegate al magistrato onorario inserito nell'upp dal giudice togato titolare del procedimento.

Nella prima categoria rientrano i compiti di collaborazione e di supporto. Più precisamente, i gop inseriti nella struttura devono primariamente coadiuvare il giudice professionale e compiere, sotto la sua direzione e il suo coordinamento, tutti «gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale» (art. 10, 10° comma).

La norma, discorrendo di “atti preparatori”, utilizza una formula molto generica, che, a ben guardare, può essere comprensiva di qualsiasi atto processuale intermedio (dalla semplice organizzazione dell'attività di udienza alla predisposizione delle bozze dei provvedimenti). Inoltre, la disposizione indica alcune attività di assistenza (studio dei fascicoli, approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, elaborazione delle minute dei provvedimenti) che i magistrati onorari possono svolgere sia nelle cause a decisione monocratica sia in quelle riservate al collegio.

Tuttavia, tenuto conto che lo studio del fascicolo e l'approfondimento giurisprudenziale sono compiti già proficuamente svolti dai tirocinanti⁴, alla componente dei giudici onorari dovrebbero essere di preferenza assegnate l'elaborazione delle minute dei provvedimenti⁵ e le attività strettamente giurisdizionali, che più delle altre coniugano l'esigenza di alleggerimento del lavoro del giudice togato con la formazione dei gop in funzione dell'esercizio autonomo della giurisdizione.

Nella seconda categoria di attività rientra l'esercizio di funzioni *stricto sensu* giurisdizionali che il giudice professionale, monocratico o collegiale, può delegare al giudice onorario con riferimento a ciascun procedimento civile al fine di assicurarne la ragionevole durata. Viene così "istituzionalizzato" lo strumento della delega⁶, che, impiegato dal nostro codice di rito assai raramente, è invece ampiamente contemplato dalla normativa del Csm in materia di organizzazione degli uffici.

Sulla base dell'attuale disciplina, pertanto, ricorrendo l'unica condizione della «non particolare complessità» del procedimento (art. 10, 11° comma) il gop può essere delegato a svolgere qualsiasi attività di trattazione e istruttoria, ivi compresa l'assunzione di testimoni, il tentativo di conciliazione, la pronuncia delle ordinanze di pagamento di somme non contestate di cui agli artt. 186 *bis* e 423, 1° comma, c.p.c., i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni "semplici o ripetitive", che sono alcune attività indicate dal legislatore in via preferenziale, ma meramente esemplificativa⁷.

⁴ Sull'importanza dell'attività svolta dai tirocinanti, v. *Risoluzione del Csm in tema di tirocini formativi non curricolari* del 24 luglio 2019, in www.csm.it.

⁵ In tal senso l'art. 10 della *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022* (23 luglio 2020), in www.csm.it.

⁶ Cfr. E. FABIANI, *La delega di giurisdizione*, in *Foro it.*, 2015, V, 439.

⁷ Il Csm ha condivisibilmente fornito ai presidenti l'indicazione di specificare nelle tabelle «quali sono i procedimenti di "non particolare complessità" e i provvedimenti che risolvono "questioni semplici e ripetitive" perché, diversamente, la valutazione di queste condizioni finirebbe con l'essere rimessa all'apprezzamento caso per caso del giudice titolare del

Sono di regola esclusi dalla delega i provvedimenti definitivi, vale a dire le sentenze e le ordinanze idonee a chiudere il processo. Il 12° comma dell'art. 10 d.lgs. 116/2017, nel prevedere siffatto divieto, indica però un non piccolo numero di procedimenti (tra cui anche quelli in materia di previdenza e assistenza obbligatoria) che possono essere definiti dal giudice onorario.

L'elencazione contenuta nell'art. 10, 12° comma, costituendo un'eccezione al divieto di delegare i provvedimenti definitivi, va considerata tassativa. Il che implica per le parti la garanzia della conoscenza, anticipata e predeterminata, dei procedimenti di competenza del tribunale che potrebbero essere definiti, sotto il controllo del giudice togato delegante, dal giudice onorario inserito nell'upp, ma fa sorgere il problema delle conseguenze dell'eventuale violazione del divieto.

Altro punto qualificante della collaborazione che caratterizza i rapporti tra il giudice togato e il giudice onorario all'interno dell'upp attiene alla modalità di svolgimento delle funzioni delegate.

Nell'esercizio della delega il gop deve attenersi alle direttive «concordate» con il giudice togato titolare del procedimento, anche alla luce dei criteri generali definiti all'esito delle riunioni sulla formazione dei magistrati (art. 10, 13° comma). Sotto tale profilo appare importante che il Csm detti una regolamentazione dettagliata circa il metodo per concordare tali direttive, le quali vanno rese in forma scritta, indi consegnate al giudice onorario, che le trasmette al coordinatore dei giudici onorari e al presidente del tribunale per il tramite della propria cancelleria.

Infine, il d.lgs. 116/2017 stabilisce che il giudice professionale debba esercitare la vigilanza sull'attività svolta dal gop delegato e, in presenza di giustificati motivi, possa revocare la delega, dandone comunicazione al presidente del tribunale. Dal canto suo, il gop, se per la particolarità del caso concreto non può provvedere secondo le direttive e criteri

procedimento con risultati incerti e disomogenei» (art. 180, 3° comma, *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022*, 23 luglio 2020, cit.).

concordati, deve riferirne al giudice professionale, il quale compie le attività oggetto di delega.

Il controllo del giudice togato sull'attività delegata costituisce uno degli aspetti più dibattuti, posto che, come da più parti si è rilevato, l'esercizio della giurisdizione da parte dei giudici onorari, nell'osservanza delle direttive del magistrato professionale e sotto la sua vigilanza, può essere letto come un *vulnus* al principio di indipendenza della magistratura (art. 102 cost.).

Nonostante alcune criticità sollevate dalla disciplina dettata dal d.lgs. 116/2017, sembra potersi affermare che, attraverso i rivisitati modelli dell'affiancamento e della delega della giurisdizione, la soluzione legislativa di coinvolgere in modo significativo la magistratura onoraria all'interno dell'upp abbia contribuito a migliorare l'organizzazione dell'attività giurisdizionale e potrà continuare ad offrire concreti benefici sul piano della riduzione dell'arretrato e della più rapida definizione dei processi.

3. La struttura organizzativa nella disciplina del CSM e la sua rilevanza nelle controversie lavoristiche.

L'upp si è andato concretamente delineando nella disciplina del Consiglio superiore della magistratura, in funzione dei due obiettivi indicati a livello di normativa primaria, vale a dire la ragionevole durata e il più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Innanzitutto, va ricordato che la delibera del 16 ottobre 2019 ha differito il termine per la costituzione dell'upp (che è obbligatoria) al progetto tabellare per il triennio 2020-2022, fatta eccezione per i casi di costituzione anticipata, determinata dalla necessità di consentire l'avvio del tirocinio dei nuovi giudici onorari di pace.

Tale progetto tabellare⁸ è stato elaborato successivamente a un monitoraggio presso diversi uffici giudiziari, volto a verificare sul campo l'istituzione, l'attuazione e le concrete modalità di funzionamento della struttura nonché il ruolo della magistratura onoraria durante il regime transitorio⁹.

I dati dell'indagine si sono rivelati piuttosto interessanti perché hanno evidenziato non soltanto, in negativo, alcune ben note criticità (prima tra tutte la mancanza di risorse economiche e la logistica), ma anche, in positivo, le potenzialità di impiego della struttura.

Tra queste ultime gli uffici giudiziari interpellati hanno indicato la positiva esperienza dell'upp istituito in molte corti d'appello «a supporto della sezione lavoro, allo scopo di monitorare le cause seriali e i filoni delle cause promosse dopo cause pilota, al fine di riunire i relativi procedimenti e trattarli in udienze specificamente dedicate, velocizzando la loro definizione e favorendo la formazione di una giurisprudenza il più possibile uniforme»¹⁰.

A tal proposito il Csm ha chiarito che l'ufficio del processo è una struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività e può essere assegnata «a supporto di uno o più magistrati professionali (ad es. per il supporto all'istruttoria orale, per l'abbattimento dell'arretrato ultraquinquennale), ma anche a servizio di un settore (ad es. per il settore lavoro) o di tutto l'ufficio (ad es. per la massimazione delle sentenze). È, però, importante che essa sia posta a servizio di uno o più obiettivi, specificamente individuati»¹¹.

L'indicazione offerta dal Csm d'impiegare l'upp in funzione di obiettivi specifici inerenti all'incremento di produttività nella definizione delle

⁸ V. *Circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti* (delibera del 23 luglio 2020), in www.csm.it.

⁹ V. la delibera del Csm 18 giugno del 2018, *ibid.*

¹⁰ Così il § 5.4 della medesima delibera.

¹¹ Così le *Linee guida Ufficio del Processo* (delibera 15 maggio 2019), in www.csm.it.

controversie in una determinata materia assume particolare rilievo nel contenzioso lavoristico.

È, infatti, evidente che nelle cause di lavoro, per far fronte all'arretrato creatosi negli anni passati e per ridurre i tempi di durata dei procedimenti, la struttura può svolgere un'importante attività di supporto della sezione lavoro non solo mediante una più efficace organizzazione tematica delle udienze, ma anche attraverso la possibilità di delegare ai magistrati onorari interni all'upp l'espletamento delle attività istruttorie, la pronuncia dei provvedimenti anticipatori nonché tanto la decisione delle cause di previdenza di non particolare complessità quanto la definizione, nel limite di valore non superiore a cinquanta mila euro di cui all'art. 10, 12° comma, d.lgs. 116/2017, delle cause di lavoro che abbiano ad oggetto il mero pagamento di somme di denaro e nelle quali non siano presenti domande di natura costitutiva, precluse dalla medesima norma¹².

4. Il rafforzamento della struttura con il reclutamento straordinario (a tempo determinato) degli «addetti all'ufficio per il processo».

La necessità di potenziare le risorse umane all'interno dell'upp ha trovato una prima risposta nel d.l. 9 giugno 2021, n. 80, contenente *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni*, funzionale all'attuazione del *Piano nazionale di ripresa e resilienza e per l'efficienza della giustizia* (Pnrr).

Il d.l. 80/2021, infatti, prevede il reclutamento in via straordinaria e con assunzione a tempo determinato (autorizzata, però, subordinatamente all'approvazione del Pnrr da parte della Commissione europea), di nuove figure professionali, da inserire all'interno dell'upp, accanto ai magistrati onorari, ai tirocinanti e al personale amministrativo, con un ruolo modellato su quello c.d. *law clerks* dei Paesi anglosassoni.

¹² Così l'art. 180 della circolare sulle tabelle per il triennio 2020-2022, www.csm.it.

Il rafforzamento della struttura passa attraverso un numero relevantissimo di risorse umane (che l'art. 11, 1° comma, del decreto individua in 16.500 unità), attinte principalmente tra i laureati in giurisprudenza nonché, per una quota minore di posti, anche tra coloro che abbiano conseguito il diploma di laurea in economia e commercio, scienze politiche o titoli equipollenti¹³.

Nell'ambito di tale contingente, un numero non superiore a 400 addetti all'ufficio per il processo sarà assegnato alla Corte di cassazione in virtù di uno specifico progetto organizzativo del primo presidente, con l'obiettivo del contenimento della pendenza nel settore civile e del contenzioso tributario.

Il nuovo personale, che sarà reclutato in tempi brevissimi, verrà dislocato, su domanda del candidato, tra gli uffici di tribunale e di corte d'appello e, per un numero più ristretto, in Cassazione, sulla base di uno o più decreti del Ministro della giustizia, che conterranno anche le indicazioni relative al numero di addetti destinati ad ogni singolo ufficio (art. 12, 1° comma)¹⁴. È invece demandata ai capi degli uffici giudiziari la predisposizione di un progetto organizzativo che preveda l'impiego dei nuovi assunti all'interno della struttura al fine di valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria (art 12, 3° comma).

Gli addetti all'ufficio per il processo svolgeranno le loro prestazioni «esclusivamente per la riduzione dell'arretrato, prevalentemente in modalità da remoto con la dotazione informatica fornita dall'Amministrazione» (art. 17, 3° comma). Quanto alle attività loro assegnabili, esse sono analiticamente individuate nell'Allegato II (che è parte integrante del decreto) e variano, per indicarne esemplificativamente

¹³ La procedura di reclutamento ha luogo mediante concorso pubblico per titoli e prova scritta, dettagliatamente regolamentata dall'art. 12 del decreto.

¹⁴ Il decreto introduce per l'addetto all'upp anche un vincolo di permanenza nella sede di assegnazione per tutta la durata del contratto, fatte salve alcune ipotesi di mobilità interna tra uffici situati nel medesimo distretto (art. 15), prevedendo altresì lo svolgimento di attività di formazione e specializzazione (art. 16).

soltanto alcune, dallo studio e verifica della completezza dei fascicoli, all'accertamento della regolare costituzione delle parti, alla predisposizione di bozze di provvedimenti semplici, alla selezione degli indirizzi giurisprudenziali sezionali, ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio.

Negli auspici del legislatore la nuova figura dell'addetto all'ufficio coinvolgerà primariamente i giovani laureati delle nostre università, come dimostra l'aumento del punteggio sino al doppio nel caso di diploma di laurea (magistrale ma anche triennale) conseguito dal candidato non oltre sette anni dalla proposizione della domanda, la preferenza accordata al candidato di più giovane età a parità di merito e di titoli preferenziali, la possibilità di spendere l'esperienza positivamente conclusa all'interno dell'ufficio di prima destinazione con un'attestazione di lodevole servizio quale titolo preferenziale per l'accesso al concorso per magistrato ordinario e per l'accesso alla magistratura onoraria nonché l'equivalenza dell'attività svolta a un anno di tirocinio professionale per l'accesso alla professione di avvocato o notaio, ovvero a un anno di frequenza dei corsi alla scuola di specializzazione per le professioni legali (artt. 11 e 14).

Non v'è dubbio che l'odierna normativa, attraverso l'assunzione di personale selezionato tramite concorso e legato all'amministrazione della giustizia da un rapporto di lavoro a tempo determinato, adeguatamente retribuito (a garanzia della quantità e della qualità dell'impegno richiesto), va incontro, ancorché per un periodo temporalmente circoscritto al raggiungimento degli obiettivi del *Recovery plan*, alla richiesta proveniente dalla magistratura di poter contare su adeguate risorse umane e finanziarie per rendere effettiva in tutti gli uffici giudiziari la nuova struttura.

Tuttavia, come ha rilevato un'autorevole dottrina «si potrebbe dubitare della utilità della acquisizione di nuove risorse in un contesto non adeguatamente organizzato»¹⁵, che è il problema preliminarmente e

¹⁵Così G. COSTANTINO, *Perché ancora riforme della giustizia?* (13 luglio 2021), in www.questionegiustizia.it.

prioritariamente da affrontare e risolvere per rendere efficiente la macchina giudiziaria.

5. L'ufficio per il processo nelle prospettive *de iure condendo* di riforma della giustizia civile.

Come è noto, al fine di ridurre i tempi della giustizia e ottenere una miglior efficienza nell'amministrazione della stessa, con il decreto ministeriale del 12 marzo 2021 è stata costituita presso l'ufficio legislativo del Ministero della giustizia, una commissione chiamata integrare il disegno di legge *AS* 1662, contenente la delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie, elaborando proposte di interventi in materia di processo civile e di strumenti ad esso alternativi.

Al termine dei lavori, conformemente a quanto stabilito dal decreto, la Commissione ha consegnato alla Ministra della giustizia Cartabia una relazione e un articolato di legge delega, che raccoglie le proposte approvate, tra le quali anche quella di revisione e ampliamento dell'upp.

Partendo dal rilievo che una compiuta riforma della giustizia non possa prescindere dai profili strettamente organizzativi, l'upp costituisce, ad avviso della commissione, un «tassello fondamentale per aiutare il giudice, che dovrà poi decidere la controversia, a svolgere in modo più efficiente tutto il lavoro preparatorio della decisione stessa»¹⁶. Di qui la proposta di inserire nel d.d.l. una normativa finalizzata a rendere operativi gli strumenti di ausilio del giudice, organizzare al meglio le risorse, valorizzare e stabilizzare l'esperienza degli addetti all'upp, assunti a tempo determinato con i fondi assegnati dall'Europa all'interno del *Recovery plan*.

Il primo profilo su cui la commissione interviene è la regolamentazione dell'istituto, attualmente affidata a una normativa «frastagliata e disomogenea», distribuita tra fonti normative primarie (l'art. 16 *octies* d.l.

¹⁶ Così il § 2 della *Relazione Luiso*, in www.giustizia.it.

179/2012 e gli artt. 9 ss. d.lgs. 116/2017) e secondarie (circolari e risoluzioni del Csm).

La bozza di legge delega detta pertanto un'apposita disciplina per regolamentare gli uffici per il processo presso il tribunale (art. 1 *bis*), la corte d'appello (art. 1 *ter*), la corte di cassazione (art. 1 *quater*), introducendo alcune novità sulla composizione e sull'organizzazione della struttura e ridefinendo i compiti e le funzioni che l'upp è chiamato a svolgere.

Per quanto concerne l'upp presso il tribunale, l'unica modificazione contenuta nell'articolato della commissione è costituita, sul piano della composizione, dall'inserimento, oltre che dei laureati in possesso di diversi titoli specifici *post lauream*, del nuovo personale assunto con contratto a tempo determinato in base al d.l. 80/2021.

È altresì prevista la possibilità che l'ufficio si arricchisca di altre professionalità da individuarsi in relazione alla specializzazione delle sezioni.

Il compito dei componenti dell'ufficio permane quello di coadiuvare uno o più magistrati ordinari e compiere, sotto la loro direzione e il loro coordinamento, le attività che la commissione ha dettagliatamente elencato, recependo sia i compiti già previsti dagli artt. 9 e 10 d.lgs. 116/2017, sia quelli indicati dalla normativa consiliare, ma specificandoli minuziosamente.

Infatti, alla struttura, nell'ambito delle rispettive competenze e tenendo conto della specificità degli obiettivi individuati dai dirigenti degli uffici nelle proposte tabellari, è demandato il compimento di tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giurisdizionale da parte dei magistrati togati, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, alla selezione dei presupposti di mediabilità della lite, alla predisposizione delle minute dei provvedimenti nonché all'attività istruttoria delegata dal magistrato ordinario. Si prevede altresì l'attribuzione di attività di natura più propriamente amministrativa, come la verbalizzazione delle udienze e il

monitoraggio dei fascicoli più datati e il controllo delle comunicazioni e delle notifiche.

Di fondamentale importanza è considerato non soltanto il compito di valorizzare e mettere a disposizione dell'ufficio giudiziario di riferimento i precedenti giurisprudenziali attraverso la classificazione delle decisioni giudiziali e la loro raccolta in banche dati in costante aggiornamento, ma anche quello di assicurare la diffusione degli orientamenti giurisprudenziali al fine di sortire un effetto deflattivo sul contenzioso giudiziario.

Quanto all'attuazione dell'upp presso la Corte d'appello, la nuova regolamentazione è dettata dalla necessità di recuperare all'interno dell'organizzazione giudiziaria le professionalità dei giudici ausiliari di corte d'appello, dopo che la Corte costituzionale ha dichiarato illegittima per violazione dell'art. 106 cost la normativa che ne consentiva la partecipazione ai collegi.¹⁷

In risposta alle esigenze di funzionalità ed efficienza della struttura istituita presso la corte d'appello, la proposta di legge delega elaborata dalla commissione integra e arricchisce la composizione dell'upp di ulteriori figure. Infatti, si prevede che l'ufficio si componga di dottori di ricerca, assegnisti o borsisti di ricerca in materie giuridiche o economiche, di tirocinanti, di laureati da un numero limitato di anni, di stagisti, dei giudici ausiliari per le corti d'appello, ma anche di magistrati in quiescenza da non più di tre anni e di avvocati iscritti all'albo da non più di cinque anni, i quali ovviamente non potranno esercitare l'attività forense contestualmente a tale incarico.

Quanto ai compiti affidati all'upp presso le corti di appello, le attività previste dall'art. 1 *ter* non sono dissimili da quelle preparatorie e strumentali individuate per la struttura operante presso il tribunale.

Infine, senz'altro da condividere (anche alla luce della positiva esperienza degli assistenti di studio presso la Corte costituzionale) è la proposta di costituire l'upp presso le sezioni unite e presso ogni sezione

¹⁷ Corte cost. 17 marzo 2021, n. 41, in www.cortecostituzionale.it.

della Corte di cassazione, quale risposta concreta alla necessità di alleggerire i consiglieri delle attività preparatorie e di ausilio all'esercizio della giurisdizione.

Le peculiari funzioni che l'ordinamento giudiziario assegna al nostro giudice supremo hanno indotto la commissione a delineare una diversa (e più qualificata) composizione della struttura operante presso il giudice di legittimità nonché a individuare con precisione le attività delegabili.

Sotto il primo profilo, la scelta del personale addetto alla struttura deve cadere su soggetti forniti di un'adeguata preparazione tecnico-pratica rispetto ai compiti che verranno comunque sempre svolti sotto la guida del presidente di sezione e dei consiglieri da lui delegati¹⁸.

Sotto il profilo dei compiti e delle attività assegnabili alla struttura, invece, essi consistono nel «prestare assistenza ai fini dell'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze; provvedere alla compilazione della scheda del ricorso, indicante la materia, la sintesi dei motivi e l'esistenza di precedenti specifici; prestare assistenza ai fini dell'organizzazione delle udienze e delle camere di consiglio, anche individuando filoni tematici e per cause seriali; prestare supporto ai magistrati della Corte nelle attività preparatorie relative ai provvedimenti giurisdizionali, quali ricerche di giurisprudenza, di legislazione, di dottrina e di documentazione; contribuire alla complessiva gestione dei ricorsi e relativi provvedimenti giudiziari; raccogliere il materiale e la documentazione per l'inaugurazione dell'anno giudiziario» (art. 1 *quater*, lett. *b*).

¹⁸ Al tal fine, l'art. 1 *quater* lett. *d*) della proposta prevede che faccia parte dell'upp presso la Corte il personale assunto a tempo determinato tra: i dottori di ricerca in materie giuridiche o economiche; gli assegnisti di ricerca nelle stesse discipline; i soggetti che svolgono o abbiano già svolto con profitto il tirocinio formativo o la formazione professionale dei laureati presso la Corte di cassazione o presso gli uffici giurisdizionali di merito; gli avvocati iscritti all'albo da non più di cinque anni (i quali, durante il periodo di impegno presso la Corte di cassazione, verranno sospesi o cancellati dall'albo, con possibilità di reinscrizione al termine del periodo); i laureati da un numero limitato di anni, pure in possesso di (altri) titoli specifici *post lauream*, nonché il personale amministrativo munito di specifiche competenze anche informatiche.

La novità prevista dalla proposta della commissione di costituire uno *staff* di supporto dei magistrati della Corte di cassazione, sul modello dell'assetto organizzativo di altre Corti supreme europee e della nostra Corte costituzionale, va certamente incontro agli auspici manifestati dal Primo Presidente della suprema Corte nella relazione annuale all'inizio del corrente anno giudiziario¹⁹. In prospettiva, da tale previsione, se realizzata, trarrà benefiche conseguenze anche la sezione lavoro costretta, come è noto, a misurarsi con un arretrato che le misure organizzative sinora variamente adottate e l'elevata produttività dei consiglieri non sembrano sufficienti ad abbattere²⁰.

6. Considerazioni conclusive.

Volendo svolgere qualche breve riflessione conclusiva sulle novità legislative e sulle prospettive *de iure condendo* relative all'upp, appare del tutto condivisibile la scelta di creare e rafforzare la struttura di supporto del lavoro dei giudici, affidando ai giovani giuristi compiti preparatori di studio dei fascicoli e di ricerca giurisprudenziale e dottrinale, che possano velocizzare i tempi delle decisioni.

Tuttavia, il testo licenziato dalla commissione, nel regolamentare la composizione e i compiti dei diversi uffici per il processo presso gli organi giurisdizionali di merito non contiene alcun accenno alla possibilità di delegare ai giudici onorari interni alla struttura la definizione dei procedimenti (contenziosi e non) né al tanto discusso istituto delle "direttive", cui è subordinato l'esercizio delle funzioni giurisdizionali delegate. Sicché non è chiaro se tale silenzio vada inteso nel senso di un

¹⁹ V. CURZIO, *Relazione sull'amministrazione della giustizia nell'anno 2020*, in www.cortedicassazione.it

²⁰ Sul punto v. A. SGROI, *L'organizzazione della sezione lavoro della Corte di cassazione: note minime*, in *Lavoro Diritti Europa, LDE*, n. 1/2020. Sulle misure organizzative adottate dalla sezione lavoro per far fronte al problema dell'elevato numero dei ricorsi, v. anche DI CERBO-AMENDOLA, *Misure organizzative per la nomofilachia: l'esperienza della sezione lavoro della Corte di Cassazione*, *ivi*, n. 2/2019.

divieto assoluto di delegabilità delle decisioni (ossia di un divieto non derogabile nemmeno in ipotesi normativamente predeterminate) o se invece per tali aspetti debba continuare ad applicarsi la disciplina prevista dall'art. 10, 12° comma, d.lgs. 116/2017.

Se l'intento della proposta è di introdurre *de iure condendo* una normativa certa e uniforme dei compiti e delle funzioni assegnate alle diverse professionalità operanti nella struttura, è auspicabile che i nodi sulla delegabilità ai giudici onorari inseriti nell'upp dei provvedimenti definitivi e sulle modalità di esercizio della delega siano oggetto di una specifica previsione, trattandosi di passaggi particolarmente controversi anche sotto il profilo della conformità ai principi e alle garanzie costituzionali.

Va inoltre considerato che, nel riformulare la disciplina dell'istituto, permane l'idea di un ufficio per il processo costituito da "precari" piuttosto che, come condivisibilmente e autorevolmente è stato suggerito in dottrina, da laureati in giurisprudenza, i quali, inseriti nella struttura a seguito di uno specifico concorso, siano legati all'amministrazione attraverso «un vero e proprio rapporto di lavoro a tempo indeterminato (con orario e luogo di lavoro, con le conseguenti incompatibilità da determinare)»²¹, assicurando all'ufficio continuità, professionalità e stabilità nello svolgimento delle sue funzioni.

Vanno poi manifestate forti perplessità sull'indistinta confusione di ruoli che si registra tra le diverse componenti dell'upp, destinata ad aumentare con l'ingresso del nuovo personale²². Infatti, non è assolutamente condivisibile, da un lato, che ai neolaureati, tirocinanti o stagisti, sia consentito di redigere le bozze dei provvedimenti

²¹ PROTO PISANI, *Che fare della magistratura onoraria?*, in *Foro it.*, 2015, V, 364 s., il quale manifesta la sua preferenza per la costituzione di un ufficio del giudice o della sezione anziché del processo; ID., *Interventi necessari per cominciare a uscire dal tunnel della crisi della giustizia civile in Italia*, in www.giustiziacivile.com, 6.

²² Sull'importanza della struttura e sulla necessità che essa sia composta da personale qualificato, selezionato in base a ben precisi criteri di scelta, v. PROTO PISANI, *Interventi necessari*, cit., 5.

giurisdizionali, che invece dovrebbero rientrare unicamente nelle competenze del giudice e nella sua completa responsabilità; e, dall'altro lato, che il legislatore, nell'attribuzione dei vari compiti assegnabili all'interno dell'ufficio, non tenga in adeguato conto la diversa e più qualificata presenza dei magistrati onorari, ai quali andrebbero devolute esclusivamente funzioni giurisdizionali in senso stretto e non anche attività strumentali e preparatorie che ne avviliscono il ruolo.

A prescindere da tali rilievi critici, il potenziamento del personale e dei compiti della struttura, la sua espansione alle giurisdizioni superiori e la scelta di puntare sui magistrati onorari, sui giovani giuristi e sul nuovo personale addetto all'upp, favorendone il contatto diretto con la realtà giudiziaria e la formazione sotto lo sguardo attento di magistrati professionisti, anche in funzione di futuri sbocchi lavorativi, vanno sicuramente apprezzati e valutati con favore in quanto passaggio obbligato per modernizzare e rendere più efficiente il sistema.

È tuttavia evidente che il successo (auspicabile ed auspicato) di tali importanti novità organizzative è legato a triplo filo vuoi all'effettiva (e duratura) attribuzione di mezzi e di adeguate risorse finanziarie da destinare al personale inserito nella struttura, vuoi alla capacità dei capi degli uffici di coordinare, organizzare e integrare tra loro le diverse e ben più numerose professionalità che vi faranno parte, vuoi dalla disponibilità dei magistrati togati ad accogliere il nuovo metodo di lavoro "in squadra" per tentare di raggiungere l'atteso e improcrastinabile obiettivo dell'efficienza e del miglioramento qualitativo e quantitativo della giustizia civile e, particolarmente, di quella del lavoro.