

## **Semplificazione e *capacity building* nell'organizzazione giudiziaria. Nuove figure professionali e ruolo dell'Università**

di Armando Lorusso\*

24 maggio 2022

Sommario: 1. Premessa. – 2. Semplificazione ed effettività della tutela giurisdizionale. Strumenti innovativi di *capacity building* dell'organizzazione giudiziaria: l'ufficio per il processo. – 3. Processo, legislazione emergenziale, PNRR e nuove professionalità. – 4. (*Segue*): l'Università quale laboratorio per le nuove professionalità della giustizia. – 5. Linee ricostruttive per una ricerca.

### **1. Premessa**

Il processo di semplificazione e accelerazione dei procedimenti di *governance* pubblica, com'è noto, risale a tempi non recenti. La semplificazione amministrativa<sup>1</sup>, intesa come «snellimento dell'attività amministrativa e riduzione degli adempimenti incombenti sui cittadini (esibizione di certificati, autenticazioni di firme, etc.)»<sup>2</sup> costituisce uno dei temi centrali delle riforme legislative nell'ultimo trentennio.

---

\* Dottorando di ricerca in Economia e Finanza delle Amministrazioni pubbliche, Dipartimento di Economia e Finanza, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"; assegnista di ricerca in Diritto amministrativo, Dipartimento di Giurisprudenza, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro".

Tra i numerosi e autorevoli contributi sul tema della semplificazione amministrativa cfr., V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Contributo allo studio della semplificazione amministrativa*, Milano, 2000; G. ARENA, *La semplificazione della documentazione amministrativa*, in *Giorn. dir. amm.*, 1999, 299 ss.; P. LAZZARA, *Principio di semplificazione e situazioni giuridico-soggettive*, in *Dir. amm.*, 2011, 679 ss. M. CLARICH, *Modelli di semplificazione nell'esperienza comparata*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 679 ss.; ID., *riforme amministrative e sviluppo economico*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2020, 159 ss.; L. CESARINI, *I tempi del procedimento ed il silenzio*, in AA.VV., *Il procedimento amministrativo tra semplificazione partecipata e pubblica trasparenza*, B. CAVALLO (a cura di), Torino, 2001, 29 ss.; F. SALVIA, *La semplificazione amministrativa: tra scorciatoie procedurali e semplicismi mediatici*, in *Nuove autonomie*, 2008, 447 ss.; G. VESPERINI, *La fatica di semplificare*, in *Gior. dir. amm.*, 2013, 345 ss.; ID., *Le norme generali sulla semplificazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2015, 629 ss.; G. SPINA, *La semplificazione amministrativa come principio dell'essere e dell'agire dell'amministrazione*, Napoli, 2014; M. OCCHIENA, *Il coraggio di semplificare*, in *Dir. econ.*, 2020, 1 ss.

<sup>2</sup> Così, P. GIAQUINTO, *Diritto regionale e degli enti locali*, Milano, 2018, 45 ss.

L'esigenza di semplificare l'attività amministrativa<sup>3</sup> riviene – primariamente – da un duplice ordine di circostanze: a) la necessità di rispettare i sempre più stringenti vincoli di bilancio derivanti dall'assetto politico-istituzionale eurounitario; b) l'esigenza di adeguare i processi decisionali dell'amministrazione interna ai parametri sovranazionali<sup>4</sup>.

Tale fenomenica costituisce uno degli strumenti funzionali all'attuazione concreta dei principi generali dell'attività amministrativa<sup>5</sup> sanciti dalla legge sul procedimento amministrativo<sup>6</sup> (legge 7 agosto 1990, n. 241, ss.mm.ii.<sup>7</sup>) che postula i principi di

<sup>3</sup> Cfr., F. FRACCHIA, P. PANTALONE, *La fatica di semplificare: procedimenti a geometria variabile, amministrazione difensiva, contratti pubblici ed esigenze di collaborazione del privato 'responsabilizzato'*, in *federalismi.it*, 2020, 67 ss.

<sup>4</sup> Si veda – ad esempio – l'esperienza francese che dimostra, ormai da tempo, una forte tendenza alla modernizzazione dei moduli amministrativi. Sul tema cfr. S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2001, 79 ss.; M. VERONELLI, *La nuova disciplina del silenzio in Francia*, in *Giorn. dir. amm.*, 2002, 555 ss.; E. MOSTACCI, *Strumenti consensuali e semplificazione: la Francia sulla via della modernizzazione amministrativa*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2006, 340 ss.; C. BERTOLINI, *La sussidiarietà amministrativa, ovvero la progressiva affermazione di un principio*, in *Dir. amm.*, 2007, 895 ss.; S. DUROY, P. JACOB, F. POIRAT, F. ROLIN, *Sviluppi di diritto amministrativo francese*, in *Dir. pubbl.*, 2012, 965 ss.; F.P. CESARE, *"Performance" ed efficienza del settore pubblico italiano: comparazione con Francia, Germania, Giappone, Regno Unito (1980-2010)*, in *Amministrare*, 2015, 33 ss.; P. DURET, *"Governazione" mediante agenzie. Riflessioni in chiaroscuro su uno studio del "Conseil d'État" francese*, in *federalismi.it*, 2015, 2-72; M. CALDERARO RICCIARDO, *Il soccorso istruttorio nelle procedure ad evidenza pubblica: una comparazione con l'ordinamento francese*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 847 ss.; F. DE FALCO, *Il silenzio assenso in Francia. Questioni applicative a confronto con l'esperienza italiana*, in *Dir. pubbl. comp. eur.*, 2016, 150; D. OCCHETTI, *Le politiche di semplificazione amministrativa in Francia, con particolare riferimento al silenzio-assenso e al regime della "déclaration préalable"*, in *GiustAmm.it*, 2016, 5 ss.; A. VENANZONI, *Il perimetro della pubblica amministrazione nell'esperienza giuridica italiana, francese e inglese*, in *GiustAmm.it*, 2017, 2 ss.; G. CREPALDI, M. RICCIARDO CALDERARO, *La riforma del procedimento amministrativo in Spagna e Francia - The reform intervened on the Spain and France's administrative systems*, in *Riv. it. dir. pubbl. comun.*, 2017, 693 ss.; S. SASSI, *Gli algoritmi nelle decisioni pubbliche tra trasparenza e responsabilità*, in *Analisi giur. econ.*, 2019, 109 ss.

<sup>5</sup> In generale sul tema cfr. M.S. GIANNINI, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. dir.*, III, Milano, 1958, 988 ss.; E. CASETTA, *Attività amministrativa* (voce), in *Dig. pubbl.*, I, 1987, 522 ss.; B. CAVALLO, *Provvedimenti e atti amministrativi*, in AA.VV., *Trattato di diritto amministrativo*, G. SANTANIELLO (diretto da), III, Padova, 1993, 587 ss.; M. NIGRO, *Lineamenti generali*, in AA.VV., *Manuale di diritto pubblico*, G. AMATO, A. BARBERA (a cura di), V ed., Bologna, 1997, 7 ss.; G. FALCON, *L'attività*, in *Lezioni di diritto amministrativo*, I, Padova, 2005; B. G. MATTARELLA, *Attività amministrativa* (voce), in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), Milano, 2006, 520; F. G. SCOCA, *Attività amministrativa* (voce), in *Enc. dir.*, Agg. VI, 75 ss.; D. SORACE, *Atto amministrativo* (voce), in *Enc. dir.*, Ann., III, Milano, 2010, 46 ss.; R. VILLATA - M. RAMAJOLI, *Il provvedimento amministrativo*, Milano, 2006.

<sup>6</sup> Sul tema si veda M. SCAFOLETTI, *Appunti sulla legge di riforma del procedimento amministrativo 7.8.1990, n. 241 e successive modifiche*, in *Nuovo dir.*, 2004, 1063 ss.; G. STUMPO, *La riforma del procedimento amministrativo*, in *Riv. trim. appalti*, 2005, 539 ss. Più di recente cfr., F. CAPORALE, *Semplificare la complessità: il coordinamento amministrativo a trent'anni dalla legge sul procedimento - Simplifying complexity: administrative coordination thirty years after the law on administrative procedure*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 443 ss.

<sup>7</sup> L. n. 241/1990, "Nuove norme in materia di procedimento amministrativo e di diritto di accesso ai documenti amministrativi", come da ultimo modificata dal d.l. n. 31/2021, convertito, con modificazioni, in l. n. 108/2021.

efficacia, efficienza ed economicità dell'agere pubblico<sup>8</sup>. Tanto, come non ha mancato di evidenziare già autorevole dottrina<sup>9</sup>, risulta possibile – esclusivamente – attraverso una visione utilitaristica della funzione pubblica<sup>10</sup>, intesa quale attività preordinata a soddisfare – *a latere* dell'interesse pubblico – anche i bisogni dei cittadini e delle imprese. Ciò può dirsi compendiato nella formula della c.d. amministrazione per risultati<sup>11</sup>, che spiega la necessaria interrelazione tra la pianificazione degli obiettivi e il raggiungimento dei risultati in modo efficiente, efficace ed economico.

La semplificazione<sup>12</sup> dell'attività amministrativa deve essere attuata – seppur nelle diversità che caratterizzano i singoli rami dell'amministrazione – all'interno dell'intero apparato amministrativo.

È bene rammentare, infatti, che le riforme amministrative<sup>13</sup> e legislative<sup>14</sup> in materia –

---

<sup>8</sup> Cfr., A.M. SANDULLI, *Manuale di diritto amministrativo*, IV, Napoli, 1957, 249 ss.; R. BERTINI, *Il principio di efficienza in scienza dell'amministrazione*, Milano, 1968; O. SEPE, *L'efficienza nell'azione amministrativa*, Milano, 1975, 14 ss.; A. ANDREANI, *Il principio costituzionale di buon andamento della pubblica amministrazione*, Padova, 1979, 21 ss.; F. MODUGNO, *Efficacia* (voce), in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), III, Milano, 2006, 2135 ss.; *ivi*, L. MERCATI, *Efficienza della pubblica amministrazione*, 2143 ss.; U. COMITE – R. ROLLI, *Efficienza, efficacia ed economicità: "percorsi aziendali" per la pubblica amministrazione*, in *Giust. amm.*, 2008, 326 ss.; M. ASPRONE, A. BUFALINI, *L'esercizio della discrezionalità nell'attività della p.A.*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 2009, 723 ss. Più di recente si veda, R. FRATTO, E. GRIPPAUDO, *La maschera della discrezionalità: sull'esercizio costituzionalmente disorientato del potere amministrativo*, in *Corriere giur.*, 2018, 1486 ss.; F. MASTRAGOSTINO, *Brevi considerazioni su efficienza amministrativa, etica pubblica e ruolo della Corte dei conti*, in *Ist. federalismo*, 2019, 197 ss.

<sup>9</sup> Così già M.A. SANDULLI, *Semplificazione amministrativa e amministrazione di risultati*, in AA.VV., *Principio di legalità e amministrazione di risultati*, M. IMMORDINO, A. POLICE (a cura di), Torino, 2004, 246 ss.

<sup>10</sup> Cfr., E. CHITI, *La dimensione funzionale del procedimento*, in AA.VV., *Le amministrazioni pubbliche tra conservazione e riforme*, Milano, 2008, 208 ss. L'A. pone in risalto, il contributo di Giannini, che rinviene l'apertura della nuova fase della dimensione procedimentale nell'opera di Donati, Borsi, Presutti, Forti e Bracci; si rinvia, dunque, a M.S. GIANNINI, *Atto amministrativo* (voce), in *Enc. dir.*, IV, Milano, 1959, p. 157.

<sup>11</sup> Sul tema, si rinvia a taluni fra i contributi più autorevoli: S. CASSESE, *La semplificazione amministrativa e l'orologio di Taylor*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1998, 699 ss.; ID., *Che cosa vuol dire "amministrazione di risultati"*, in *Giorn. dir. amm.*, 2004, 920 ss.; L. IANNOTTA, *Merito, discrezionalità e risultato nelle decisioni amministrative (l'arte di amministrare)*, in *Dir. proc. amm.*, 2005, 1 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI, *Introduzione al buon andamento della pubblica amministrazione*, in AA.VV., *Scritti in onore di Roberto Marrama*, I, Napoli, 2012, 103 ss.; V. CAPUTI JAMBRENGHI - A. ANGIULI, *Forma e sostanza del principio di legalità nell'esercizio di pubblici poteri*, in *GiustAmm.it*, 2013, 1-21; nonché, più di recente, C. D'ARGENTINE, *Azione amministrativa e rapporto con il cittadino alla luce dei principi di imparzialità e buon andamento*, Milano, 2019; V. CERULLI IRELLI, *Lineamenti di diritto amministrativo*, Torino, VII, 2021, 268 ss.; G. GUZZARDO, *Note sull'amministrazione di risultato nella pianificazione strategica regionale delle risorse economiche: organi di valutazione e buon andamento*, in *Dir. soc.*, 2017, 905 ss.

<sup>12</sup> Cfr. F. PATRONI GRIFFI, *Delegificazione e semplificazione dei procedimenti amministrativi*, in *Cons. St.*, 1998, 1711 ss.

<sup>13</sup> Così, G. MELIS, *La pubblica amministrazione: una riforma mancata*, in *Giorn. dir. amm.*, 2012, 101 ss.; nonché si veda anche A. PAJNO, *Crisi dell'amministrazione e riforme amministrative*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2017, 549 ss.

<sup>14</sup> Si fa riferimento – specificamente – alla legge 15 marzo 1997, n. 59, c.d. "Bassanini", recante «*Delega al Governo per il conferimento di funzioni e compiti alle regioni ed enti locali, per la riforma della pubblica amministrazione e per la semplificazione amministrativa*», nonché alle successive leggi di

finanche quelle introdotte<sup>15</sup> per arginare le conseguenze derivanti dall'emergenza sanitaria – si sono incentrate su interventi relativi al procedimento amministrativo<sup>16</sup> e

modifica (15 maggio 1997, n. 127; 16 giugno 1998, n. 191; l. 8 marzo 1999, n. 50). La matrice della l. n. 59/1997 è, senza dubbio, sovranazionale, in quanto originata da spinte volte all'armonizzazione ed unificazione amministrativa degli apparati burocratici dei diversi Paesi membri dell'Unione europea. Intervento riformatore che imponeva, in particolare, l'attuazione di due principi: impone in particolare due principi: *i*) la semplificazione delle procedure amministrative e dei vincoli burocratici alle attività private; *ii*) il federalismo amministrativo, e dunque il perseguimento del massimo decentramento realizzabile con legge ordinaria, senza modifiche costituzionali. L'intento del legislatore di intervenire sull'attività amministrativa e sul buon andamento dell'amministrazione nel suo complesso, si è di poi ripetuto con il d.l. 24 giugno 2014, n. 90 e con la l. n. 28 agosto 2015, n. 124 (c.d. "Riforma Madia"), concretatasi nel conferimento al Governo di numerose deleghe per l'adozione di decreti legislativi in quattro macro-materie: semplificazione amministrativa, (ri)organizzazione dell'apparato pubblico; riqualificazione del personale della p.A.; semplificazione normativa. Appare utili rammentare che, con l'occasione, il legislatore ha coniato il nuovo istituto di cui all'art. 17-bis, l. n. 241/1990 (rubricato "Silenzio assenso tra amministrazioni pubbliche e tra amministrazioni pubbliche e gestori di beni o servizi pubblici") ed introdotto rilevanti regole in materia di "autotutela amministrativa" (art. 6, l. n. 124/2015). Sul tema cfr. F. BASSANINI, *Lo stato dell'amministrazione pubblica a vent'anni dal rapporto Giannini*, in *Funzione pubbl.*, 1999, 15 ss.; M. SANTINI, *Il buon andamento dell'azione amministrativa tra semplificazione procedimentale ed acquisizione di pareri. Le principali novità introdotte dalla "riforma Bassanini"*, in *Dir. econ.*, 1999, 119 ss.; F. PETRICONE, *Leggi di semplificazione della riforma amministrativa*, in *Giur. it.*, 2000, 672 ss.; G. MILANO, *La riforma Bassanini: alcune osservazioni*, in *Regioni e Comunità locali*, 2000, 23 ss.; A. PIZZOFERRATO, *Sulla riforma della pubblica amministrazione*, in *Lav. nelle p.A.*, 2008, 1041 ss.; A. PURCARO, *Stato dell'arte a quindici anni dalla legge Bassanini ed auspici per una riforma organica della categoria*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 2012, 529 ss.; P. MARZARO, *Coordinamento tra Amministrazioni e silenzio-assenso*, in *Riv. giur. urb.*, 2016, 41ss.; P.L. PORTALURI, *Il nuovo diritto procedimentale nella riforma della p.A.: l'autotutela (profili interni e comunitari)*, in *federalismi.it*, 2016, 1 ss.; F. PERRONE, *Il procedimento amministrativo dopo la Legge n. 124/2015 (c.d. Riforma Madia)*, in *Amministrativ@mente*, 2017, 1 ss.

<sup>15</sup> Cfr. i recenti "decreti semplificazioni": decreto-legge 16 luglio 2020, n. 76, «Misure urgenti per la semplificazione e l'innovazione digitale», convertito con modificazioni in legge 11 settembre 2020, n. 120 (Gazzetta Ufficiale 14 settembre 2020, n. 228); decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, «Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure», convertito con modificazioni in legge 29 luglio 2021, n. 108 (Gazzetta Ufficiale 30 luglio 2021, n. 108). Tra i contributi sul tema si veda M. BERTOLISSI, *Riformare la pubblica amministrazione "acqui està el busilis; Dios nos valga"*, in *federalismi.it*, 2021, 4 ss.; M. D'AMBROSIO, R. ROLLI, *L'algoritmo nella pubblica amministrazione. L'innovazione tecnologica come strumento di contrasto del "virus" Covid-19 e la necessità di una visione antropocentrica - The algorithm in the Public Administration. The technological innovation as a tool to fight Covid-19 virus and the need for an anthropocentric vision*, in *Dir. econ.*, 2021, 217 ss.

<sup>16</sup> Tra i numerosi istituti di semplificazione si veda la conferenza di servizi di cui agli art. 11 ss., l. n. 241/1990, da ultimo rinnovata ad opera del d.lgs. n. 127/2016. Sulla conferenza di servizi si vedano il contributo di A. ANGIULI, *De-procedimentalizzazione dell'azione amministrativa e conferenza di servizi*, relazione svolta al convegno di studi sul tema "Azione amministrativa e procedimento. De-costruzione e prove di ristrutturazione", Bari, 13 maggio 2017. Sul tema cfr., altresì, M. BURICELLI, *La conferenza di servizi: uno strumento di semplificazione amministrativa*, in *Disc. comm.*, 2001, 985 ss.; M. SGROI, *La conferenza di servizi tra semplificazione procedimentale e amplificazione delle competenze*, in *Urb. appalti*, 2002, 1071 ss.; S. GRASSI, *Alcune osservazioni sul tema della conferenza dei servizi*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2004, 2089 ss.; C. TUBERTINI, *La conferenza di servizi: nuovi profili; La nuova disciplina della conferenza di servizi: la prima applicazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2007, 557 ss.; M. TALANI, *La Conferenza di servizi quale strumento procedimentale di coordinamento*, in *Giur. merito*, 2011, 544 ss.; G. VESPERINI, *Una ricerca sulla conferenza di servizi*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2016, 285 ss.; ID., *La nuova conferenza di servizi*, in *Giorn. dir. amm.*, 2016, 578 ss.; F. SCALIA, *Prospettive e profili problematici della nuova conferenza di servizi*, in *Riv. giur. edil.*, 2016, 625 ss.; E.

alla partecipazione del cittadino ai processi decisionali<sup>17</sup> inerenti alla cosa pubblica<sup>18</sup>. Tale processo di semplificazione – di matrice anglosassone – e di c.d. *capacity building* dell'attività amministrativa<sup>19</sup> ha inciso anche su altri settori dell'organizzazione amministrativa ed in particolare sulla giustizia, caratterizzata - com'è noto - da arretrati processuali<sup>20</sup> e da meccanismi, talune volte, poco agili e non in grado di confrontarsi con le emergenze o le sollecitazioni sospinte dal mercato e dalla globalizzazione dello stesso.

Il sistema giudiziario, per vero caratterizzato da solide garanzie di autonomia e di indipendenza<sup>21</sup>, soffre di un fondamentale *gap* legato ai tempi di celebrazione dei processi. Problemi che, come già osservato, incidono negativamente sulla percezione della "qualità" della giustizia, offuscandone di conseguenza il valore, e che possono

---

SCOTTI, *La nuova disciplina della conferenza di servizi tra semplificazione e pluralismo, in federalismi.it*, 2016, 1 ss. Più di recente cfr., M. AVVISATI, *Conferenza di servizi e ponderazione degli interessi sensibili*, in *Munus*, 2018, 177 ss.; G. CLEMENTE, *Note in tema di conferenza di servizi - Notes on the subject of services conference*, in *Amministrativ@mente*, 2021, 163 ss.; P. CORLETO, *Verso una sostenibilità dell'ecosistema normativo: il caso della conferenza di servizi*, in *Dir. proc. amm.*, 2021, 805 ss.; P. MASCARO, *La conferenza di servizi tra semplificazione amministrativa e partecipazione procedimentale*, in *Amm. in cammino*, 2021, 1 ss.

<sup>17</sup> Cfr., M. NIGRO, *Decisione amministrativa* (voce), in *Enc. dir.*, Milano, 1962, 812; ID., *L'azione dei pubblici poteri. Lineamenti generali*, in *Scritti giuridici*, Milano, 1996, 1587 ss.; A. NATALINI, *Formazione professionale* (voce), in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), III, Milano, 2006, 2589 ss.

<sup>18</sup> Cfr., C. MARI, *Il responsabile unico del procedimento nelle dinamiche organizzative delle amministrazioni pubbliche: tendenze e prospettive*, in *Dir. econ.*, 2021, 289 ss.

<sup>19</sup> Sul tema si rinvia anche al lavoro di G. GUZZARDO, *Semplificazione amministrativa e competitività nel governo del territorio*, Bari, 2008.

<sup>20</sup> Si evidenzia che – come riportato dalla Direzione Generale di Statistica e Analisi Organizzativa del Ministero della Giustizia, a causa dell'emergenza sanitaria, dal 2020 l'attività giudiziaria, già fortemente in crisi, ha subito un ulteriore rallentamento, dovuto alle restrizioni imposte dai decisori politici volte a limitare il diffondersi del fenomeno pandemico. In tema di arretrato processuale si vedano già i contributi di L. MINNITI, *Misurare l'arretrato: una proposta di analisi*, in *Questione giustizia*, 2011, 133 ss.; B. PERRONE, *Vere e false medicine per sveltire la giustizia civile. La piaga dello smaltimento degli arretrati*, in *Iustitia*, 2011, 331 ss.; nonché, R. CAPONI, *The Performance of the Italian Civil Justice System: An Empirical Assessment - Le prestazioni del sistema italiano di giustizia civile: una valutazione empirica*, in *The Italian Law Journal*, 2016, 15 ss.

<sup>21</sup> La Corte costituzionale, fin dagli albori della sua giurisprudenza, ha affermato – nell'interpretare il combinato disposto degli artt. 101 e 104 cost. – che l'art. 101 cost., enunciando il principio dell'indipendenza del singolo giudice, ha inteso indicare che il magistrato nell'esercizio della sua funzione non ha altro vincolo che quello della legge. In tale assetto, l'art. 104 cost. pone il principio dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, potendosi ritenere che l'ordine della magistratura non deve dipendere dal nessun altro potere dello Stato. Sull'elaborazione di tali principi si veda già Corte cost., 16 aprile 1959, n. 22, in *corte-costituzionale.it*. Si osserva inoltre che i principi dell'indipendenza della magistratura e della sua organizzazione sono oggi espressamente riconosciuti anche dall'art. 6 CEDU, il quale enuncia il diritto a che ogni individuo ha diritto «a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale». Sul tema si veda anche G. CERRINA FERONI, *Autonomia della magistratura e rapporto con la politica. Nodi vecchi e nuovi. Il contributo di Mauro Volpi*, in *Rivista AIC*, 2020, 396 ss. Per un riferimento estensivo dei principi alla magistratura amministrativa si veda, ID., *L'autogoverno della magistratura amministrativa nei Paesi dell'Unione europea. Percorsi di comparazione*, *Dir. pubbl. comp. eu.*, 2018, 25 ss.

dirsi al centro dell'attenzione sia nel dibattito politico-istituzionale interno sia nelle competenti sedi europee<sup>22</sup>.

Tutti gli interventi legislativi in materia di giustizia che si sono susseguiti – sino a quelli più recenti volti ad arginare le conseguenze profilate dall'emergenza sanitaria – hanno avuto ad obiettivo la messa a sistema dell'organizzazione giudiziaria verso un modello efficiente e competitivo; tanto in relazione all'assunto per cui l'efficienza del settore giudiziario rappresenta, per un verso, un valore ormai radicato nella cultura costituzionale interna ed europea e, per altro profilo, uno strumento di sostegno al funzionamento (corretto) dell'intera economia<sup>23</sup>. Numerosi studi, infatti, hanno posto all'evidenza che un virtuoso *modus operandi* della giustizia, corretto e celere, in relazione al forte impatto sulle relazioni contrattuali e sulle scelte organizzative delle imprese, non può che avere effetti stimolanti per la concorrenza, consentendo un impiego razionale ed efficiente delle risorse all'interno del tessuto economico<sup>24</sup>.

Le brevi riflessioni che seguono, dunque, muovendo sinteticamente da elementi più generali, mirano a porre in evidenza come il sistema amministrativo sia stato caratterizzato dall'affastellarsi di istituti che, se per un verso hanno avuto l'obiettivo di fungere da catalizzatore ed "efficientare" i processi decisionali in atto presso la complessa macchina burocratica, hanno per altra via – come accaduto al sistema organizzativo e funzionale della giustizia – indotto ad ulteriori elementi di incertezza. Ciò, attraverso l'analisi dei più recenti sviluppi normativi che hanno coinvolto – nell'ambito della c.d. legislazione emergenziale<sup>25</sup> – il (già) complesso sistema organizzativo della giustizia.

---

<sup>22</sup> Si veda, da ultimo, la Comunicazione della Commissione europea sulla digitalizzazione della giustizia del 2 dicembre 2020, nonché la Comunicazione della Commissione europea sulla strategia europea per la formazione giudiziaria «Garantire la giustizia nell'UE: una strategia europea di formazione giudiziaria per il periodo 2021-2024».

<sup>23</sup> Cfr. C. CASTELLI, *La giustizia più veloce accelera l'economia*, in *Questione giustizia*, 2011, 117 ss.

<sup>24</sup> Va rammentato – come si legge nel medesimo PNRR – che "studi empirici dimostrano che una giustizia rapida e di qualità stimola la concorrenza, poiché accresce la disponibilità e riduce il costo del credito, oltre a promuovere le relazioni contrattuali con imprese ancora prive di una reputazione di affidabilità, tipicamente le più giovani; consente un più rapido e meno costoso reimpiego delle risorse nell'economia, poiché accelera l'uscita dal mercato delle realtà non più produttive e la ristrutturazione di quelle in temporanea difficoltà; incentiva gli investimenti, soprattutto in attività innovative e rischiose e quindi più difficili da tutelare; promuove la scelta di soluzioni organizzative più efficienti". È stato stimato, infatti, che una riduzione della durata dei processi civili possa accrescere la dimensione media delle imprese di circa il 10%, nonché un conseguente incremento del livello di produttività dell'economia italiana.

<sup>25</sup> Cfr., da ultimo, A. CELOTTO, *Emergenza e pubblica amministrazione*, in *Riv. AIC.*, 2021, 422 ss.; C. RICCARDO, *Il principio della solidarietà tra generazioni tra mutualizzazione dei debiti e divieto di finanziamento monetario*, in *Rivista AIC*, 2021, 120 ss. Si veda altresì C. FIORAVANTI, *Deroghe, eccezioni e urgenza d'intervento: il processo decisionale nell'emergenza sanitaria*, in *Eurojus*, 2020, 256 ss.; C. BOTTARI, *Alcune riflessioni sui profili organizzativi ai tempi dell'emergenza*, in *federalismi.it*, 2020, 5 ss.; M. PICCHI, *Le prospettive post emergenza dell'Unione europea: tutela della salute e "welfare state" quali possibili motori di sviluppo dell'economia e del sistema produttivo*, in *Dir. pubbl. eu.*, 2020, 2 ss. In generale sul diritto amministrativo dell'emergenza cfr., V. ANGIOLI, *Necessità ed emergenza nel diritto pubblico*, Torino, 1986; R. CAVALLO PERIN, *Il diritto amministrativo dell'emergenza per fattori esterni all'amministrazione pubblica*, in *Dir. amm.*, 2005, 777 ss.; M.P.

## 2. Semplificazione ed effettività della tutela giurisdizionale. Strumenti innovativi di capacity building dell'organizzazione giudiziaria: l'ufficio per il processo

Come già osservato in premessa, il processo e i suoi attori ruotano intorno ad un apparato complesso: oggi – più che in passato – caratterizzato dalla necessità di apportare innovazioni nell'organizzazione<sup>26</sup> e nell'espletamento delle proprie funzioni. Tanto in relazione alla staticità dei processi (soprattutto della giustizia civile) e all'elevato tasso di arretrato, che – ormai dal finire dello scorso secolo – dominano lo scenario della tutela dei diritti e delle libertà.

Deve subito precisarsi – senza pretesa di esaustività in questa sede<sup>27</sup> – che, nonostante la *performance*<sup>28</sup> della giustizia sia stata oggetto di un massiccio intervento volto ad elidere le conseguenze di una struttura lenta e poco efficiente, il sistema giudiziario risulta (ancora oggi) – tanto a livello organizzativo quanto funzionale – tra i più “arretrati” nello scenario europeo. La staticità e l'inefficienza della giustizia possono qualificarsi, come si anticipava, come veri e propri problemi strutturali del nostro ordinamento, derivandone un forte scoraggiamento verso gli investimenti (pubblici e privati) e, conseguentemente, un aumento esponenziale del costo creditizio e una diminuzione del livello occupazionale generale.

Inefficienza che si traduce – inevitabilmente – in ineffettività della tutela giurisdizionale<sup>29</sup>, contravvenendo a quanto sancito dagli artt. 24, 103 e 113 Cost. e, a livello sovranazionale, negli artt. 19 del Trattato sull'Unione europea (Maastricht, 1992), 263 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (Lisbona, 2007-08) e 6 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (Roma, 1950-53).

---

CHITI, *Il rischio sanitario e l'evoluzione dall'amministrazione dell'emergenza all'amministrazione precauzionale*, in *Annuario AIPDA*, 2005, *Il diritto amministrativo dell'emergenza*, Milano, 2006, 142 ss.; A. FIORITTO, *L'amministrazione dell'emergenza tra autorità e garanzie*, Bologna, 2008, 14 ss.; V. CERULLI IRELLI, *Principio di legalità e poteri straordinari dell'amministrazione*, in *Dir. pubbl.*, 2007, 355 ss.; G. RAZZANO, *L'amministrazione dell'emergenza: profili costituzionali*, Bari, 2010; F. GIGLIONI, *Amministrazione dell'emergenza* (voce), in *Enc. dir.*, Annali, VI, 2013, 44 ss.; M. CUONO, *Emergenza, crisi, sicurezza. Decisioni extra-ordinem tra governo centrale e amministrazioni locali*, in *Dir. quest. pubbl.*, 2017, 17 ss.; E. CASSETTA, *Manuale di diritto amministrativo*, F. FRACCHIA (a cura di), Milano, XXII ed., 2020, 370 ss.; S. GARDINI, *Note sui poteri straordinari*, in *Dir. econ.*, 2020, 147 ss.

<sup>26</sup>Cfr., M. ZAMBUCO, *La comunicazione e l'informazione nell'organizzazione della pubblica amministrazione*, in *Riv. amm. Rep. it.*, 2015, 417 ss.

<sup>27</sup> Si ritiene, per vero, che sarebbe opportuno condurre un'analisi approfondita, dettagliata e distinta per aree geografiche, inerente alla qualità della domanda (e della risposta) del Sistema-giustizia. Ciò anche al fine di pervenire ad una razionale distribuzione delle risorse in relazione alle necessità delle singole realtà territoriali.

<sup>28</sup> Cfr., D. ELTRUDIS, P. MONFARDINI, *La "performance" organizzativa in Italia: un'analisi critica*, in *Azienda pubbl.*, 2019, 165 ss.

<sup>29</sup> Sul tema cfr., ROVELLI, *La crisi della giustizia civile: diagnosi e terapie*, in *Nuovo dir. soc.*, 2009, 5 ss.; F. VENTURA, F. VIPIANA, *Efficienza e giustizia: una rassegna della letteratura*, in *Quaderni giust. org.*, 2010, 11 ss.

Le riforme della giustizia<sup>30</sup>, seppur nelle diverse specificità dei singoli interventi, si sono caratterizzate per l'obiettivo comune di mirare all'implementazione di strumenti atti a "velocizzare" i processi decisionali e ridurre il contenzioso arretrato, in soluzione di continuità con il processo di semplificazione dell'azione amministrativa<sup>31</sup> nel suo complesso, volto a rendere effettivo il disegno costituzionale di buon andamento<sup>32</sup>.

Va, dunque, osservato che i primi istituti di efficientamento dell'ordinamento giudiziario risalgono a tempi non recenti: si può far riferimento non soltanto alla c.d. digitalizzazione processuale<sup>33</sup> (e cioè alla riconduzione del sistema-giustizia all'interno del processo di transizione informatica<sup>34</sup> e tecnologica<sup>35</sup>, tra cui emerge l'ormai indefettibile processo telematico, soprattutto civile e amministrativo) ma anche, e forse in misura ancor maggiore, alla "striata" platea di risorse umane messe a disposizione della macchina giudiziaria.

<sup>30</sup> Si veda già A. PIZZORUSSO, *Organizzazione della giustizia* (profili generali), in *Enc. dir.*, IV Agg., Milano, 2000, 910 ss.

<sup>31</sup> Sul tema cfr., ancora, B. G. MATTARELLA, *Attività amministrativa*, op. cit., 520 ss.; nonché, F. FRENI, M. SINISI, *L'azione amministrativa nella l. n. 241 del 1990 e successive modificazioni*, in *Foro amm. - T.A.R.*, 2007, 55 ss.

<sup>32</sup> Tra gli studi sul tema si veda S. PIGNATARO, *Il principio costituzionale del «buon andamento» e la riforma della pubblica amministrazione*, Bari, 2012. L'A., infatti, affronta il tema del buon andamento dell'amministrazione quale principio costituzionale declinabile nella triplice accezione dell'efficacia, efficienza ed economicità. Tanto, muovendo dalle disposizioni contenute nella Carta fondamentale, tenendo conto dell'ordinamento sovranazionale, poi esaminare i processi e gli istituti introdotti dal legislatore ordinario per darne attuazione sul piano concreto. L'A., invero, riteneva già che l'evoluzione dei contesti socio-economici, porti con sé un mutamento delle prospettive tali da orientare e condizionare l'opera legislativa, che incidono anche sulla rilevanza del principio in esame.

<sup>33</sup> Cfr., G. GUZZARDO, *Tempi del processo amministrativo ed effettività del diritto alla giustizia 'celere'*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2008, 155 ss. Nonché, A. TALLARIDA, *Processo telematico e processo da remoto: come cambia il processo*, in *Rass. avv. Stato*, 2019, 181 ss.; F. DELVECCHIO, *Prospettive e tempi della digitalizzazione del processo*, in *Proc. pen. giust.*, 2022, 8 ss. Per le questioni inerenti al processo amministrativo si veda, di recente, P. CLARIZIA, *Il processo amministrativo e le sfide della digitalizzazione*, in *Giorn. dir. amm.*, 2021, 559 ss.

<sup>34</sup> Si rinvia a S. DETTORI, *Articolo 3 bis. Uso della Telematica*, in AA.VV., *La pubblica amministrazione e la sua azione: saggi critici sulla legge n. 241/1990 riformata dalle leggi n. 15/2005 e n. 80/2005*, N. PAOLANTONIO, A. POLICE, A. ZITO (a cura di), Torino, 2005, 173 ss.; F. COSTANTINO, *L'uso della telematica nella pubblica amministrazione*, in AA.VV., *L'azione amministrativa*, A. ROMANO (a cura di), Torino, 2016, spec. 242 ss.

<sup>35</sup> Cfr., F. MANGANARO, *Trasparenza e digitalizzazione - Transparency and digitalization*, in *Dir. proc. amm.*, 2019, 25 ss.; S. SASSI, *Gli algoritmi nelle decisioni pubbliche tra trasparenza e responsabilità*, in *Analisi giuridica dell'economia*, 2019, 109 ss.; R. TITOMANLIO, *L'amministrazione digitale: norme costituzionali e principi organizzativi*, in *GiustAmm.it*, 2019, 1-7; G. FASANO, *Le decisioni automatizzate nella pubblica amministrazione: tra esigenze di semplificazione e trasparenza algoritmica*, in *Riv. dir. media*, 2019, 234 ss.; G. PINOTTI, *amministrazione digitale algoritmica e garanzie procedurali*, in *Labour & Law Issues*, 2021, 77 ss.; G. MARCHIANÒ, *Intelligenza artificiale: IA specifiche e l'amministrazione provvedimentale - IA generali e i servizi pubblici - Artificial intelligence: specifics AI and the administration - generic AI and the public services*, in *federalismi.it*, 2021, 137 ss.

Si pensi, in primo luogo, all'emblematica figura dei giudici onorari<sup>36</sup> (giudici di pace<sup>37</sup>, giudici onorari di tribunale, etc.) che, a partire dal R.D. 30 gennaio 1941, n. 12<sup>38</sup> e in ossequio al dettato costituzionale di cui all'art. 106, co. 2 Cost.<sup>39</sup>, ha caratterizzato le plurime riforme dell'ordine giudiziario. Figure che, già nell'idea del costituente, si riteneva potessero apportare un supporto qualitativo e quantitativo al sistema giurisdizionale, soprattutto attraverso la devoluzione ad esse di funzioni necessarie alla rapida definizione del contenzioso. Le vicende che hanno però coinvolto la disciplina della magistratura onoraria – e dunque relative alla “precarietà” delle funzioni e alla mancanza di una disciplina che garantiscesse alla stessa prerogative essenziali all'esercizio della giurisdizione, neanche sopite dalla recente riforma attuata a mezzo del d.lgs. n. 116/2017<sup>40</sup>, ha mostrato l'evidente fragilità di tali strumenti, riveniente – in massima parte – dall'assenza di competenze specifiche e realmente incidenti sul buon andamento<sup>41</sup> della giustizia.

<sup>36</sup> Sul tema della magistratura onoraria e dei risvolti nell'assetto dell'organizzazione giudiziaria si veda già S. FORTUNA, *Partecipazione popolare e magistratura onoraria*, in *Civitas*, 1978, 49 ss.; P. CASADEI-MONTI, *Dalle terapie d'emergenza alla riforma dell'organizzazione giudiziaria*, in *La magistratura*, 1973, 2 ss.; A. ABBATE, *La domanda di giustizia. Giustizia ordinaria e giustizia onoraria*, in *Giust. e cost.*, 1996, 11 ss.; G. RANALDI, *Tutela costituzionale del processo giusto o utilizzo indiscriminato della magistratura onoraria? Un self-restraint annunciato*, in *Giur. cost.*, 2001, 1736 ss.; A. ARGANO, *Giustizia amministrativa e magistratura onoraria*, in *Giust. amm.*, 2003, 886 ss.; F.P. LUISO, *Magistratura togata, magistratura onoraria, "altra" giustizia*, in *Rass. forense*, 2005, 542 ss.; P. SABATELLI, *La magistratura onoraria*, in *Foro it.*, 2008, 125 ss.; M. NISTICÒ, *La magistratura onoraria*, in *Foro it.*, 2011, 300 ss.; G. MANOCCI, *La Corte di Giustizia riconosce il ruolo essenziale della magistratura onoraria in Italia: i giudici di pace sono considerati lavoratori e giudici del rinvio pregiudiziale*, in *DPCE online*, 2020, 5355 ss.; V. CIACCIO, *La riforma (incompiuta) della magistratura onoraria tra esigenze "del sistema" ed esigenze "della categoria"*, in *Osservatorio cost.*, 2021, 114 ss.; G. FANELLI, *La riforma (ancora in cantiere) della magistratura onoraria e la decisione della Consulta n. 41/2021: la partecipazione degli ausiliari ai collegi d'appello "sarà" costituzionalmente illegittima*, in *Judicium*, 2021, 566 ss. La questione inerente ai giudici onorari è stata anche oggetto di esame, sotto il profilo del pubblico impiego, da parte della Corte di Giustizia europea. Cfr., da ultimo, Corte di Giustizia UE, II Sez., 16 luglio 2020, C-658/18 UX, *Statut des juges de paix italiens c. Presidenza Consiglio dei ministri*, in EU:C:2020:572.

<sup>37</sup> Su cui si veda, V. DATTOLICO, *Il ruolo della Magistratura onoraria: il giudice di pace*, in *Iustitia*, 2009, 183 ss.; C. PESCE, *Il giudice di pace italiano al vaglio della Corte di giustizia UE*. Nota a sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea del 16 luglio 2020, causa C-658/18, in *Eurojus*, 2020, 300 ss.; F. PAOLICELLI, *Lavoro, remunerazione, ferie: la dignità del giudice di pace innanzi alla Corte di giustizia*, in *Foro it.*, 2021 60 ss.

<sup>38</sup> Cfr., Regio-decreto 30 gennaio 1941, n. 12, ss.mm.ii., «Norme in materia di Ordinamento giudiziario», in *Gazzetta Ufficiale* del 4 febbraio 1941, n. 28.

<sup>39</sup> Art. 106, comma 2, Cost. a mente del quale «La legge sull'ordinamento giudiziario può ammettere la nomina, anche elettiva, di magistrati onorari per tutte le funzioni attribuite a giudici singoli».

<sup>40</sup> 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», in *Gazzetta Ufficiale* 31 luglio 2017, n. 177.

<sup>41</sup> Per uno sguardo globale sul tema della semplificazione amministrativa cfr. P. PIRAS, *Semplificazioni e buon andamento della pubblica amministrazione. Tra Scilla e Cariddi: rispettare la complessità superando le complicazioni* - Simplifications and good performance of the public administration. Between Scylla and Charybdis: Respecting complexity by overcoming complications, in *DPCE online*, 2021, 1923 ss.

Accanto a tali figure – comunque, sebbene in via temporanea, inquadrata nell'ordine giudiziario – si sono delineati modelli di ausilio sulla scorta di quanto già previsto dall'ordinamento europeo<sup>42</sup>: i c.d. tirocinanti giudiziari e – per i profili che più interessano alla presente riflessione – il c.d. ufficio per il processo, oggetto di recente attenzione da parte del legislatore nazionale ed eurounitario.

Quanto ai primi – istituiti con decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, conv. in l. 9 agosto 2013, n. 98, s.m.i.<sup>43</sup> – ci si limita ad affermare che, nell'idea del legislatore, tale istituto avrebbe consentito, per un verso, la possibilità, per i giovani studiosi, di accedere al mondo del lavoro attraverso un tirocinio formativo (*post*, e talvolta *pre-laurea*) funzionale all'apprendimento delle conoscenze necessarie alla successiva ed ipotetica carriera giurisdizionale e, per altro profilo, di utilizzare le stesse risorse in funzione di un'accelerazione dei processi e dei procedimenti giudiziari. Sul tema, per vero, si è nel tempo stratificata una situazione di incertezza, derivante – prevalentemente – dall'assenza di un reale percorso formativo.

Invero, è nell'ufficio per il processo<sup>44</sup> che, come si anticipava, può ravvisarsi la riforma più recente – in termini di efficacia ed efficienza – della riforma giudiziaria. L'ufficio per il processo, dunque, attua il progetto di *capacity building* della giustizia che «traendo spunto da prassi virtuose di revisione dei moduli organizzativi del lavoro del magistrato e delle cancellerie, consente di supportare i processi di innovazione negli uffici giudiziari»<sup>45</sup>.

Il “modulo” organizzativo oggetto di esame viene introdotto – per la prima volta nell'ordinamento – dal decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, conv. in l. 17 dicembre 2012, n. 221 che, all'art. 16-*octies*<sup>46</sup>, prevede l'istituzione dell'ufficio per il processo presso le corti di appello e i tribunali ordinari.

---

<sup>42</sup> È bene rammentare, infatti, che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (2007-2009) ha offerto una base giuridica non solo per la necessaria introduzione da parte degli Stati di strumenti volti ad “efficientare” il Sistema-giustizia, ma anche allo sviluppo delle azioni in materia di formazione giudiziaria. Ed invero, il sostegno alla formazione dei magistrati e del personale di giustizia – comprese le figure di ausilio all'apparato giurisdizionale – costituisce l'oggetto specifico degli artt. 81, co. 2, lett. h) e 82, co. 1, lett. c), TFUE ed è considerato come una delle misure necessarie per rafforzare la cooperazione giudiziaria tra i Paesi dell'Unione. Priorità dell'ordinamento unionale – già prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona – è rappresentata dalla tutela dei diritti fondamentali e dalla loro effettività; obiettivi che non possono trovare realizzazione senza un apparato giurisdizionale in grado di dare pronta e puntuale attuazione alle domande di giustizia, proprio attraverso la conoscenza del diritto europeo da parte degli operatori della giustizia.

<sup>43</sup> Cfr. Decreto-legge, 21 giugno 2013, n. 69, «Disposizioni urgenti per il rilancio dell'economia», convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, in Gazzetta Ufficiale 21, giugno 2013, n. 144.

<sup>44</sup> Tra i primi contributi sul tema cfr., R. BRACCIALINI, *L'ufficio per il processo e i suoi pilastri*, in *Questione giust.*, 2004, 1271 ss.

<sup>45</sup> Cfr. l'asse MIC1 “Ufficio per il processo e capitale umano” del piano straordinario di reclutamento del personale amministrativo, attuativo del PNRR.

<sup>46</sup> Cfr. art. 16-*octies*, rubricato «Ufficio per il processo», ai sensi del quale «1. 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”,

Nella strutturazione originaria, l'ufficio per il processo doveva supportare l'attività ordinaria dell'apparato giudiziario e dei magistrati, proprio attraverso la collocazione nell'organico di giudici onorari – sopra richiamati – tirocinanti e personale amministrativo in servizio. Struttura, dunque, nella quale si vedevano confluire figure professionali o in formazione già attive presso gli uffici giudiziari e alle quali attribuire competenze specifiche per la gestione del contenzioso. L'esperienza ha però dimostrato la fragilità di un sistema fondato su uno "strumento" che – sebbene attivato all'interno degli uffici giudiziari – non è risultato poi idoneo, dimostrandosi talvolta fallimentare, a colmare il *gap* di staticità di cui risulta afflitto il sistema-giustizia; tanto in relazione – soprattutto – alla carenza di professionalità specifiche in seno ai componenti e alla pregnante incertezza relativa alle competenze attribuite (pressoché limitate alla predisposizione di minute e bozze di provvedimenti, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, all'assistenza tecnica in udienza).

Le conseguenze rivenienti dall'emergenza sanitaria e socio-economica hanno indotto il legislatore – sospinto dalla necessità di ottemperare alle prescrizioni dell'Unione europea<sup>47</sup> – ad intervenire nuovamente sul funzionamento del processo, al fine di efficientare la macchina amministrativa e giudiziaria. E dunque, tra le strategie "orizzontali"<sup>48</sup> messe in atto dal legislatore dell'emergenza – programmate attraverso

---

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 ss. 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 ss. del R.D. 30 gennaio 1941, n. 12.; 2. Il Consiglio Superiore della Magistratura e il Ministro della giustizia, nell'ambito delle rispettive competenze, danno attuazione alle disposizioni di cui al comma 1, nell'ambito delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica».

<sup>47</sup> Si osserva, infatti, che – per quanto concerne il settore giustizia – il Consiglio europeo ha, nelle relazioni annuali, costantemente sollecitato il nostro legislatore ad introdurre misure per la riduzione della durata dei processi civili, nonché atte ad accrescere l'efficacia nella prevenzione e repressione della corruzione (cfr., da ultimo, *Racc.* del 20 luglio 2020). Anche la Commissione europea, nella Relazione per Paese relativa all'Italia 2020 (c.d. *Country Report 2020*) del 26 febbraio 2020, ha rilevato come l'Italia abbia compiuto progressi limitati nell'attuazione delle ridette Raccomandazioni. In particolare, dunque, si rileva che nel settore civile risulta perdurante la scarsa efficienza del sistema giudiziario, con particolare riguardo all'utilizzo – tuttora limitato – del filtro di inammissibilità per gli appelli, che incide sulla durata dei processi e alla necessità di potenziare gli organici; con riguardo alla lotta alla corruzione, la Commissione ha avuto occasione di rimarcare il persistere di una serie di criticità soprattutto in materia di *lobbying*, di conflitti di interessi e di *whistleblowing*; nel settore penale, si rileva una costante inefficienza del processo, soprattutto di appello, che si ripercuote anche sull'efficacia del contrasto alla corruzione.

<sup>48</sup> Va evidenziato, infatti, che la riforma cui ci si riferisce, unitamente a quella che coinvolge l'interno apparato amministrativo, può dirsi, per l'appunto, di natura "orizzontale", fungendo – quasi – da "prerequisito" per l'attuazione concreta ed effettiva delle riforme già in atto all'interno del sistema ordinamentale e volte, com'è noto, a ridare impulso ai processi economici, fortemente compromessi dall'attuale crisi economica.

il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR)<sup>49</sup> – figurano il potenziamento del processo civile telematico, la semplificazione dei giudizi - con interventi mirati in tema di notifiche, svolgimento delle udienze e validità formale degli atti - e la piena attuazione dell'ufficio per il processo.

L'intento primario della riforma è, infatti, la complessiva riorganizzazione della macchina giudiziaria, dei suoi attori e delle procedure organizzative e gestorie, proprio attraverso l'implementazione dell'ufficio per il processo, cui saranno (ed in parte già lo sono) inseriti operatori del diritto di "nuova generazione" e attraverso un modello flessibile che dovrà essere oggetto di adattamento alle esigenze dei vari uffici giudiziari. La sostituzione, dunque, del vecchio archetipo con un modello di giustizia più moderno e versatile, che oltre a smaltire l'arretrato per cui l'Italia è tristemente nota, consenta anche di preservare il ritrovato livello di efficienza, evitando che il fenomeno si ripeta. Ciò, può anticiparsi in questa sede, ha già rilevato le sostanziali differenze strutturali che caratterizzano le diverse scelte gestionali.

### **3. Processo, legislazione emergenziale, PNRR e nuove professionalità**

Il contesto giuridico-istituzionale degli ultimi anni, segnato dalla crisi economica e dagli effetti della pandemia, ha spinto il legislatore a mettere in atto una strategia integrata, preordinata ad accedere alle sovvenzioni economiche derivante dal piano *Next Generation UE (NGUE)*<sup>50</sup> e funzionale a risolvere le conseguenze negative causate dalla crisi economica.

Limitandoci in questa sede a qualche spunto di riflessione – pur non entrando nel merito delle molteplici problematiche indotte dallo studio della programmazione-

---

<sup>49</sup> Il Piano nazionale di ripresa e resilienza è consultabile su [italiadomani.gov.it](http://italiadomani.gov.it). Per la riforma della giustizia cfr., in particolare, 56 ss.

<sup>50</sup> Il Piano Next Generation UE – quale strategia volta, per un verso, a dipanare gli effetti indotti dalla pandemia globale e, per altro profilo, a dare nuovo slancio alle economie europee – è consultabile in [europa.eu](http://europa.eu). Per talune considerazioni sul tema si veda, M. IANNELLA, *La risposta europea alla crisi Covid-19 e le diverse interazioni con l'ordinamento italiano*, in *Osservatorio cost.*, 2020, 73 ss.; M. MARESCA, *Obbligazioni degli Stati e delle istituzioni e leale cooperazione per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità. Misure e riforme in occasione del "Next Generation EU"* (NGEU), in *Studi sull'integrazione europea*, 2021, 49 ss.; ID., *La cooperazione fra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione europea per l'attuazione dello Spazio Unico Europeo della Mobilità: l'opportunità del "Next Generation EU"*, in *Eurojus*, 2021, 66 ss.; F. BILANCIA, *Le trasformazioni dei rapporti tra Unione europea e Stati membri negli assetti economico-finanziari di fronte alla crisi pandemica - Institutional relationships between European Union and Member States on economic and financial questions facing the pandemic crisis*, in *Dir. pubbl.*, 2021, 41ss.; L. CIPRIANI, *Covid-19 e finanza UE. Il "recovery fund" e le altre misure a confronto come piano di rinascita per l'Europa*, in *Riv. trim. dir. econ.*, 2021, 5 ss.; L. SCAFFARDI, "Next Generation Prümme" le scelte strategiche della UE: dall'ampliamento nello scambio dei dati genetici all'introduzione del riconoscimento facciale, in [federalismi.it](http://federalismi.it), 2021, 200 ss.; V. TEVERE, *Il regolamento europeo "next generation EU": una nuova sfida per l'Unione Europea*, in *Lo Stato civile italiano*, 2021, 77 ss.

pianificazione che si legge nel PNRR<sup>51</sup> per la finalità cui è destinato il presente contributo – ci si avvede come l'organizzazione della giustizia<sup>52</sup> figuri, per l'appunto, tra gli assi principali della nuova strategia.

Come si è già osservato<sup>53</sup>, «sviluppare un sistema resiliente in tema di giustizia significa lavorare sulle fragilità esistenti». Non v'è dubbio che i profili di minore efficienza<sup>54</sup> si risolvono talora nella ineffettività della risposta alla domanda di giustizia, sulla quale non convergono solamente i temi classici di cui parte della dottrina già si occupa<sup>55</sup>, ed in particolare la durata del processo e le distonie che si registrano nell'*iter* dello stesso. Siffatti profili hanno indotto il legislatore ad individuare, all'interno di una *policy* strategica più generale di ripresa e resilienza, talune tecniche e istituti giuridici ritenuti idonei a colmare il *gap* che affetta l'amministrazione della giustizia nella prospettiva europea<sup>56</sup>, attraverso una riforma avente l'ambizione di intervenire sul

<sup>51</sup> Cfr., G. VERDE, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e la riforma della giustizia - The National Plan for Recovery and Resilience and the Reforms of the Judicial System*, in *Nuove Autonomie*, 2021, 169 ss.; nonché, da ultimo, N. LUPO, *Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) e alcune prospettive di ricerca per i costituzionalisti*, in *federalismi.it*, 2022, 4 ss.

<sup>52</sup> Si veda ancora A. PIZZORUSSO, *Organizzazione della giustizia* (profili generali), *cit.*, 910 ss. Nonché, G. DIOTALLEVI, *Efficacia ed efficienza degli uffici giudiziari*, in *Foro it.*, 2009, 445 ss.

<sup>53</sup> Così, G. CENTURELLI, *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la "performance" attuativa ed i risultati*, in *Riv. giur. mezzogiorno*, 2021, 651 ss. L'A. osserva che la «dimensione del personale» è centrale nelle politiche eurounitarie supportate dal c.d. Next Generation UE. Il potenziamento della capacità amministrativa e delle *performance* deve «fondarsi sul rafforzamento organizzativo e delle competenze, sia in termini di reclutamento, che di miglioramento del capitale umano»; risultato raggiungibile attraverso nuove assunzioni ed una corretta allocazione e distribuzione del personale all'interno delle Amministrazioni, in cui risulta necessaria la formazione del personale in relazione alle specifiche competenze che questo sarà chiamato a svolgere.

<sup>54</sup> Cfr. L. D'ANDREA, *Effettività* (voce), in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), III, Milano, 2006, 2118 ss. Più in generale sul principio di effettività si veda P. PIOVANI, *Il significato del principio di effettività*, Milano, 1953; ID., *Effettività*, (principio di), in *Enc. dir.*, XIV, Milano, 1965, 420 ss.; G. GIAVAZZI, *Effettività* (principio di), in *Enc. giur.*, XII, Roma, 1989; A. CATANIA, *Effettività e modelli di diritto*, in *Soc. dir.*, 2003, 7 ss.

<sup>55</sup> Sui profili generali del principio – ormai di consolidato rilievo sovranazionale – della ragionevole durata del processo, si veda: M. GRADI, *La "ragionevole durata del processo" e i "risultati di semplificazione": la pretesa inapplicabilità dell'art. 535 c.p.c. al giudizio di cassazione*, in *Riv. dir. proc.*, 2010, 961 ss.; I. FALCONE, *La ragionevolezza del processo: tra vincoli europei e autonomia dell'ordinamento interno*, in *Giust. civ.*, 2010, 251 ss.; M.A. SANDULLI, *Il tempo del processo come bene della vita - The time of trial as a good*, in *Dir. soc.*, 2014, 503 ss. Più di recente cfr., I. PAGNI, *Gli obiettivi del disegno di legge delega tra efficienza del processo, effettività della tutela e ragionevole durata - The Objectives of the Draft Law between the Efficiency of Trial, the Effectiveness of Protection and the Principle of Reasonable Duration*, in *Politica del diritto*, 2021, 573 ss.; C. CAVALLINI, *La durata ragionevole del processo civile*, in *Riv. dir. proc.*, 2021, 825 ss.; L. ZANUTTIGH, *Atti e strumenti di regolazione dell'emergenza e giusto processo*, in *Lo Stato*, 2020, 417 ss.; E. BUCCIANTE, *Diritto alla ragionevole durata del processo*, in *Foro it.*, 2020, 1959 ss.; V. SCILLA, *Ragionevole durata del procedimento amministrativo e "fate" dell'atto tardivo - The reasonable duration of administrative procedures and the "fate" of late decisions*, in *Dir. econ.*, 2020, 337 ss.

<sup>56</sup> Cfr. già S. CASSESE, *"Maladministration" e rimedi*, in *Foro it.*, 1992, 243 ss. L'A. riconduce la c.d. "maladministration" a cinque fattori: il rafforzamento dei poteri locali; l'istituzionalizzazione dei partiti; la confusione legislativa; l'assenza di controlli. Si veda anche E. FREDIANI, *Lo "strano rapporto" tra cattiva amministrazione ed arresto procedimentale - The "strange relationship" between the mismanagement and the arrest of the administrative proceedings*, in *Dir. proc. amm.*, 2016, 1013 ss.; A.

funzionamento delle cancellerie, sulla formazione del personale<sup>57</sup> “laico” e sull’edilizia giudiziaria.

Tra i primi interventi perseguiti dal PNRR vi è quello inerente alla rivalutazione del ruolo degli strumenti alternativi alla risoluzione delle controversie - ADR<sup>58</sup> (cfr., arbitrato, mediazione, etc.). Introdotti come mezzi volti a “scremare” il carico di lavoro della magistratura, tali strumenti si sviluppano nel mondo giuridico con l’idea – si direbbe – di “degiurisdizionalizzare” le controversie e creare, dunque, le condizioni necessarie – a livello istituzionale, sociale, economico e territoriale – per prevenire l’insorgere delle stesse.

Si può ritenere, sul tema, che il rafforzamento di tale “binario parallelo” possa considerarsi una svolta decisiva – sul piano sostanziale e processuale – per attribuire a tali istituti giuridici un ruolo dominante nella riforma del sistema giudiziario. E tanto se si considera che le ADR rappresenterebbero, per un verso, un volano per l’economia – derivante dalla riduzione delle spese giudiziali sostenute dai cittadini e dalle imprese, e – per altra via – il mezzo per attribuire ai soggetti preposti (arbitri, mediatori, etc.) poteri spettanti<sup>59</sup>, per natura, alla sola autorità giudiziaria, riducendo – di conseguenza – i tempi di somministrazione della giustizia.

---

INFANTINO, *Maladministration e semplificazione nel cantiere della resilienza*, in *Studi urbinati di scienze giuridiche, politiche ed economiche*, 2021, 143 ss.

<sup>57</sup> Sul tema si rinvia a F. PALAZZO, *La formazione professionale del giurista tra riforma universitaria e mutamenti dell'esperienza giuridica*, in *Studium iuris*, 2004, 1 – 7; M. RIZZI, *La formazione professionale tra devoluzione di funzioni normative alle province e tendenze regionali neocentralistiche (il caso della legge regionale Puglia n. 15/2002)*, in *Lav. nella giur.*, 2003, 209 ss.

<sup>58</sup> Cfr. già R. DANОВI, *Le ADR (Alternative Dispute Resolutions) e le iniziative dell'Unione Europea*, in *Giur. it.*, 1997, 326 ss.; A. CONVERSO, *Note minime in tema di strumenti alternativi per risoluzione delle controversie*, in *Giur. merito*, 2000, 719 ss.; C. LICINI, *Alternative Dispute resolution (ADR): aspettative europee ed esperienza USA, attraverso il Libro Verde della Commissione Europea, e la sapienza di un giurista-mediator americano*, in *Riv. notariato*, 2003, 1 – 5; S. STICCHI, *Le forme di risoluzione delle controversie alternative alla giurisdizione. Disciplina vigente e prospettive di misurazione statistica (Le iniziative comunitarie e del Consiglio d'Europa)*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2003, 743 ss.; V. VIGORITI, *Accesso alla giustizia e ADR: prospettive*, in *Riv. arbitrato*, 2007, 135 ss.; G. ROSSOLILLO, *I mezzi alternativi di risoluzione delle controversie (ADR) tra diritto comunitario e diritto internazionale*, in *Dir. UE*, 2008, 349 ss.; R. CAPONI, *Delega in materia di conciliazione delle controversie*, in *Foro it.*, 2009, 354 ss.; M. DELSIGNORE, *Le ADR nell'attuazione della dir. 2007/66/CE*, in *Dir. proc. amm.*, 2011, 1519 ss.; più di recente si veda, V. DONATO, *Sulle ADR tra riforma del processo e riforma del Giudice: la ricerca affannosa dei luoghi della iurisdictio*, in *Giust. civ.*, 2019, 871 ss.; nonché per i profili applicativi al tempo dell'emergenza sanitaria cfr., S. VIOTTI, *Gli strumenti “ADR” in tempo di pandemia*, in *Soc. dir.*, 2021, 124 ss. Per l'applicabilità dei metodi alternativi alla risoluzione giudiziale nei rapporti di diritto pubblico cfr., M.P. CHITI, *Le forme di risoluzione delle controversie con la pubblica amministrazione alternative alla giurisdizione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2000, 1 – 21; M. ROMAJOLI, *Interesse generale e rimedi alternativi pubblicistici*, in *Dir. proc. amm.*, 2015, 481 ss.; A. PAJNO, *I ricorsi amministrativi tradizionali: una prospettiva non tradizionale*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 2015, 747 ss.; M. LIPARI, *L'arbitrato e la giurisdizione amministrativa: certezze acquisite e questioni aperte*, in *Giur. it.*, 2019, 1243 ss.; S. TARULLO, *Mediazione e negoziazione assistita nelle controversie con la p.A.: modelli a confronto*, in *Dir. e proc. amm.*, 2021, 883 ss.

<sup>59</sup> È stato già attentamente osservato che, purché l’arbitro arrivi ad attuare questo potere, in parallelo con l’accrescimento di funzioni ed in misura equivalente all’art. 111 della Costituzione disciplinante il diritto al contraddittorio ed il diritto ad essere giudicato da parte di un giudice terzo ed imparziale, viene

Nel novero dei mezzi funzionali al miglioramento di *capacity building* della giustizia emerge il potenziamento dell'ufficio per il processo; strumento già in sperimentazione nel nostro ordinamento ma che si è rivelato evanescente, perlomeno in termini di accelerazione dei processi, in ragione – si ritiene – di una staticità nelle modalità di gestione della funzione giudiziaria accentrata nella figura dominante del giudice.

L'obiettivo della nuova strategia<sup>60</sup>, dunque, è quello di volgere ad un modello diverso di giustizia che – come in altri ordinamenti – riesca a fare del giudice il *dominus* di un processo decisionale di tipo corale. Tanto al fine di efficientare il sistema della giustizia e riuscire a rendere effettiva (celere, utile, etc.) la tutela delle situazioni giuridiche soggettive<sup>61</sup>. Il quadro così delineato va, però, completato da una ulteriore considerazione. La necessità di ottemperare ai principi di efficienza, efficacia ed economicità ha indotto il legislatore a consentire l'accesso al rinnovato istituto di semplificazione e accelerazione organizzativa della funzione giustiziale ad operatori giuridici di “nuova generazione”, immessi temporaneamente<sup>62</sup> nei ruoli

---

introdotta all'interno del nostro ordinamento una clausola tipica dei sistemi di Common Law, la cosiddetta clausola di *disclosure*.

<sup>60</sup> Cfr., specificamente, il punto 2A del Piano nazionale di ripresa e resilienza, «Riforme e investimenti. Le riforme orizzontali: p.A. e Giustizia», nonché la missione MIC1 del punto 2B del piano strategico, «Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella p.A.», 90 ss.

<sup>61</sup> Per taluni riferimenti sulla nozione di diritto soggettivo si rinvia a: M. GIULIANO, *Norma giuridica, diritto soggettivo ed obbligo giuridico*, Bologna, 1952; W. CESARINI-SFORZA, *Diritto soggettivo* (voce), in *Enc. dir.*, XII, Milano, 1964, 659 ss.; *ivi.*, S. PUGLIATTI, *Diritto pubblico e diritto privato*, 719 ss.; C. MAIORCA, *Diritto soggettivo* (voce), in *Enc. giur.*, XI, 1989, 16 ss.; C. ANELLI, *Situazioni soggettive e ricorsi amministrativi*, in *Cons. st.*, 1989, 901 ss.; F. SANTORO PASSARELLI, *Dottrine generali del diritto civile*, Napoli, 1989; P.G. MONATERI, *Diritto soggettivo* (voce), in *Dig. priv.*, VI, Torino, 1990, 411 ss.; F. MODUGNO, *I “nuovi diritti” nella giurisprudenza costituzionale*, Torino, 1995.; E. PICOZZA, *Situazioni giuridiche soggettive*, in AA.VV., *Manuale di diritto amministrativo europeo*, M.P. CHITI – G. GRECO (a cura di), I, parte generale, Milano, 2007, II ed., 903 ss. Sul concetto storico di interesse legittimo si rinvia a E. CANNADA-BARTOLI, *L'interesse legittimo tra fatto e diritto in una recente decisione*, in *Foro amm.*, 1973, 735 ss.; C. RIZZO-GERLANDO, *La contrapposizione ontologica tra diritti soggettivi ed interessi legittimi nel diritto amministrativo*, in *Amm. it.*, 1975, 198 ss.; A. BOVA, *Ancora sulla configurabilità dell'interesse legittimo*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 1976, 18 ss.; A. ROMANO, *Il giudice amministrativo di fronte al problema della tutela degli interessi c.d. diffusi*, in *Foro it.*, 1978, 8 ss.; F. PIGA, *Diritti soggettivi, interessi legittimi, interessi diffusi e tutela giurisdizionale*, in *Giust. civ.*, 1980, 703 ss.; M. NIGRO, *Esperienze e prospettive del processo amministrativo*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1981, 401 ss. Più di recente si veda, G. CORSO, *Manuale di diritto amministrativo*, Torino, 2020, spec. 30 ss.; M. CLARICH, *Manuale di diritto amministrativo*, Bologna, 2022, spec. 95 ss. Per un riferimento al tema della rilevanza dell'interesse legittimo in relazione al diritto comunitario, si veda F. PATRONI GRIFFI, *L'interesse legittimo alla luce del diritto comunitario e dei Paesi membri: quali prospettive?*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1993, 367 ss.; A. TRAVI, *Nuovi fermenti del diritto amministrativo verso la fine degli anni '90*, in *Foro it.*, 1997, 168 ss.; A. PIZZORUSSO, *Sistemi giuridici comparati*, Milano, 1998; A. BARTOLINI, *L'interesse legittimo nel diritto europeo comparato*, in AA.VV., *Diritti ed interessi nel sistema amministrativo del terzo millennio*, B. CAVALLO (a cura di), Torino, 2002, 13 ss.; V. COLCELLI, *Studio sulle fonti per una ricostruzione unitaria delle situazioni giuridiche soggettive di provenienza europea*, in *Contratto e impresa*, 2009, 742 ss.

<sup>62</sup> Si veda, da ultimo, il c.d. Decreto PNRR-2, approvato dal Consiglio dei ministri il 13 aprile 2022, che – attraverso l'art. 9 co. 1, modifica l'art. 11, co. 1, primo periodo, del decreto-legge 9 giugno 2021, n.

dell'amministrazione, in grado – in virtù della formazione universitaria specifica – di accelerare i processi decisionali. Tanto però – si ritiene – non ha introdotto elementi di novità rispetto alla strutturazione che l'istituto già possedeva nella sua precedente formulazione ed applicazione. E ciò, si osserva, proprio in relazione all'assenza, all'interno della legge istitutiva<sup>63</sup> e dei successivi atti di indirizzo<sup>64</sup>, di pertinenti e specifiche indicazioni sulle competenze del rinnovato ufficio di supporto alla giustizia che – come la dottrina ha avuto modo già di osservare<sup>65</sup> – condurrà, oltre che ad ulteriori elementi di incertezza, all'attribuzione di mere funzioni di cancelleria e, dunque, ad un nuovo fallimento del sistema.

Per vero, le nuove figure professionali, in disparte le possibili esperienze di formazione *post*-universitaria presso i medesimi uffici giudiziari, non rinvenendo nel bagaglio formativo le competenze necessarie a supportare – e dunque nella forma e nella misura auspicata dal legislatore nazionale e sovranazionale – la complessa macchina giudiziaria. Ciò induce a considerare l'introduzione di tale figura quale fonte di possibili tensioni all'interno degli uffici giudiziari, data la mera duplicazione delle competenze ad essa attribuite, rispetto ad altre figure professionali già conosciute nell'assetto organizzativo del sistema-giustizia.

#### **4. (Segue): l'Università quale laboratorio per le nuove professionalità della giustizia**

L'armamentario di riforme così delineato merita ora di essere valutato in relazione alla carenza sostanziale – nella disciplina strategica e di attuazione – di previsioni inerenti alla formazione<sup>66</sup> delle nuove figure professionali.

Ed infatti, l'approccio del legislatore alla riforma dell'organizzazione del sistema giudiziario, e della macchina amministrativa che lo completa, ha – pur tuttavia – mancato di prevedere la necessaria immissione degli operatori del diritto chiamati a

---

80, conv. in l. 6 agosto 2021, n. 122, prevedendo – espressamente – la *non rinnovabilità* dei contratti conclusi a tempo determinato, tra cui anche quelli inerenti agli addetti all'ufficio per processo.

<sup>63</sup> *Infra* p. 10, nota 43. Nonché il decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, all'art. 50, convertito con modifiche in legge 11 agosto 2014, n. 114, in Gazzetta Ufficiale, 24 giugno 2014, n. 114.

<sup>64</sup> Cfr. D.M. 1 ottobre 2015, «Misure organizzative per il funzionamento dell'ufficio del processo»; 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»; Delibera CSM 18 giugno 2018 «Linee guida per l'ufficio del processo»; Delibera del CSM 15 maggio 2019 «Linee guida per l'ufficio del processo».

<sup>65</sup> Sul tema si veda M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Quest. giust.*, 2021, 175 ss.

<sup>66</sup> Cfr. A. POGGI, *Istruzione, formazione professionale e Titolo V: alla ricerca di un (indispensabile) equilibrio tra cittadinanza sociale, decentramento regionale e autonomia funzionale delle istituzioni scolastiche*, in *Regioni*, 2002, 771 ss.; A. NATALINI, *Formazione professionale* (voce), in AA.VV., *Dizionario di diritto pubblico*, S. CASSESE (a cura di), III, Milano, 2006, 2589 ss.

coadiuvare la complessa istituzione, all'interno di un percorso formativo che consenta agli stessi di poter efficientare e semplificare concretamente il servizio-giustizia.

Tale considerazione emerge da una prima valutazione sulle modalità operative con le quali le nuove figure professioni sono state introdotte.

Il legislatore, già nelle more dell'introduzione dell'ufficio per il processo, anche per arginare le conseguenze fallimentari che l'istituto profilava, aveva richiamato l'attenzione degli uffici giudiziari a prevedere percorsi formativi<sup>67</sup> per i componenti dello stesso, in relazione alle peculiarità delle singole e diverse realtà lavorative, necessari al più corretto e proficuo utilizzo delle risorse umane all'interno della macchina giudiziaria. Programmi formativi che dovevano mirare, in modo differenziato in ragione dell'esperienza pregressa già posseduta, ad un approfondimento delle singole attività correlate all'esercizio della giurisdizione e della connessa attività amministrativa. Sistema che, in concreto, non ha trovato riscontro nella prassi e che ha condotto – nella gran parte dei casi – ad un uso irrazionale delle risorse (umane ed economiche), finendo per relegare opportunità di supporto ed apprendimento a mere occasioni utilitaristiche per i giovani operatori del diritto.

Il tema che qui ci occupa risulta oggi di notevole importanza proprio in relazione alla ipotetica stabilizzazione di figure professionali di tal fatta all'interno della struttura amministrativa della giustizia.

Tali figure professionali<sup>68</sup> – cui accederebbero operatori giuridici di “nuova generazione”, al termine di un percorso universitario caratterizzato da una limitata applicazione “pratica” delle conoscenze acquisite – dovrebbero essere immesse nel sistema attraverso un *iter* di apprendimento dei processi e dei procedimenti in atto presso l'amministrazione della giustizia, che non sembra poter prescindere da una formazione *ad hoc*.

Si può, pertanto, ritenere – in via di primissima approssimazione – che la formazione professionale di tali “uffici” debba precedere l'eventuale immissione nell'organigramma dell'amministrazione, attraverso il rafforzamento del legame - per vero già esistente<sup>69</sup> - tra organizzazione della giustizia (gangli giustiziali e apparato amministrativo) e Università. Le istituzioni universitarie, dunque, dovrebbero mirare a ristrutturare i propri programmi di studio – ormai divenuti statici rispetto all'evolversi delle esigenze delle pubbliche amministrazioni – prevedendo un percorso formativo mirato alla crescita e allo sviluppo delle nuove figure professionali chiamate ad operare, in maniera efficiente ed efficace, nel processo – ormai antico – di transizione

<sup>67</sup> *Infra* nota n. 59.

<sup>68</sup> In generale sul tema cfr., A. BOTTI, A. MONDA, A. TOMMASETTI, O. TROISI, M. VESCI, *Ambiguità degli obiettivi nelle organizzazioni pubbliche: una rilettura critica della letteratura* - Goals ambiguity in public organizations: a critical re-reading of literature., in *Azienda pubbl.*, 2019, 15 ss.; S. D'ACUNTO, *Le professioni nel mercato interno dell'Unione europea: bilancio di un ventennio (2000-2020)*, in *Dir. com. scambi int.*, 2020, 687 ss.

<sup>69</sup> Si vedano, ad esempio, i programmi di collaborazione già in essere tra le Istituzioni universitarie e gli Uffici giudiziari, per la frequenza – contemporanea – delle Scuole di specializzazione per le professioni legali e i Tirocini presso gli Uffici giudiziari, quale modello di formazione integrata.

tecnologica e sostenibile della macchina giudiziaria. Il potenziamento delle strutture ed il miglioramento della *governance* della giustizia potrebbero, dunque, trovare attuazione attraverso percorsi universitari e *post*-laurea che formino professionalità in grado di attuare – non solo sul piano degli intenti ma anche su quello dell'effettività – l'accelerazione dei tempi dei processi e una più celere amministrazione della giustizia. In tal senso le Università sembrano essere chiamate a identificare modelli innovativi di gestione degli affari giuridici che permettano una proficua allocazione delle risorse umane all'interno delle amministrazioni.

L'introduzione di percorsi mirati – ad esempio l'implementazione delle tecniche di scrittura giuridica – sembra già poter risolvere le problematiche che si sono registrate tra gli addetti all'ufficio per il processo, in ordine, soprattutto, alla redazione di bozze di provvedimenti più o meno complessi. Scrivere giuridicamente, infatti, significa scrivere con precisione, pensare ad un testo giuridico; per pensare ad un testo giuridico, che ha un suo proprio linguaggio, occorre comprensibilità e precisione. Sembra, dunque, che il filo conduttore della auspicabile interrelazione tra la formazione professionale e quella universitaria debba ricercarsi in una sorta di triade logico-consequenziale "sapere - saper fare - saper essere": acquisizione di un sostrato di nozioni e competenze teoriche; traslazione della conoscenza sul piano tecnico; formazione dei professionisti del futuro.

Tanto, dunque, porterebbe a compimento il processo di riqualificazione delle professionalità dell'amministrazione pubblica, e soprattutto della giustizia – per vero già introdotta dalle riforme degli ultimi anni – fortemente compromessa dagli effetti negativi indotti dall'attuale crisi emergenziale.

## 5. Linee ricostruttive per una ricerca

L'apparato amministrativo che caratterizza il nostro ordinamento giudiziario è oggetto – come si è detto – di radicali trasformazioni, anche in materia di formazione del personale. Tale profilo emergeva già nel disegno del legislatore del 2009<sup>70</sup> e del

---

<sup>70</sup> Cfr. d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150 (c.d. "Riforma Brunetta"). Con la riforma, infatti, ha preso avvio la "Terza riforma del pubblico impiego". Il nuovo corpo normativo, chiamato a dare attuazione alla legge 4 marzo 2009, n. 15, in materia di ottimizzazione della produttività del lavoro pubblico e di efficienza e trasparenza delle pubbliche amministrazioni, riguarda i lavoratori pubblici «contrattualizzati» (art. 1, comma 1) e va ad innovare ampiamente la disciplina del lavoro pubblico recata dal d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165. Gli obiettivi perseguiti dalla riforma, individuati nell'art. 1, comma 2, sono individuati nella «migliore organizzazione del lavoro, il rispetto degli ambiti riservati rispettivamente alla legge e alla contrattazione collettiva, elevati standard qualitativi ed economici delle funzioni e dei servizi, l'incentivazione della qualità della prestazione lavorativa, la selettività e la concorsualità nelle progressioni di carriera, il riconoscimento di meriti e demeriti, la selettività e la valorizzazione delle capacità e dei risultati ai fini degli incarichi dirigenziali, il rafforzamento dell'autonomia, dei poteri e della responsabilità della dirigenza, l'incremento dell'efficienza del lavoro pubblico ed il contrasto alla scarsa produttività e all'assenteismo, nonché la trasparenza dell'operato delle amministrazioni pubbliche anche a garanzia della legalità».

2017<sup>71</sup> che aveva messo in atto riforme preordinate all'identificazione di obiettivi specifici della funzione pubblica e a meccanismi di valutazione delle *performance*<sup>72</sup> dell'amministrazione (anche della giustizia) e dei suoi dipendenti.

A tali riforme ha fatto seguito anche la legislazione dell'emergenza, volta ad arginare gli effetti negativi della crisi sanitaria<sup>73</sup> ed economica che ancora domina lo scenario politico-istituzionale e condiziona la *ratio* e il contenuto dell'*agere* pubblico.

In riferimento alla pubblica amministrazione (oggettivamente e soggettivamente considerata), il legislatore ha infatti inteso mirare al consolidamento del processo di semplificazione<sup>74</sup> anche dell'attività amministrativa inerente al processo, completando le innovazioni normative già introdotte attraverso la riaffermazione dei principi che devono indurre ad un mutamento di tutta la *governance* pubblica (tra questi, (ri)emergono, dunque, l'efficienza, l'efficacia, la trasparenza<sup>75</sup> e l'utilità della funzione

<sup>71</sup> *Infra* nota n. 13, par. 1.

<sup>72</sup> Cfr., S. CASSESE, *L'età delle riforme amministrative*, cit., 79 ss.; Più di recente, G. CENTURELLI, *Gli strumenti europei per la ripresa e la resilienza ed il quadro finanziario pluriennale 2021-2027: verso la "performance" attuativa ed i risultati*, cit., 651 ss.; M. BIASI, *La valutazione della "performance" all'indomani della quarta riforma del lavoro pubblico - Performance evaluation in the wake of the IV reform of public sector employment*, in *Variazioni temi dir. lav.*, 2020, 323 ss.

<sup>73</sup> Tra le misure che certamente hanno inciso sull'assetto socio-economico, vi rientra le limitazioni imposte alla libertà di circolazione delle persone – quale libertà fondamentale garantita dagli artt. 20 ss., TFUE, ex art. 12 TCE – volte ad arginare la diffusione della pandemia globale. Sul tema in generale si veda già, G. ZANGARI, *La libera circolazione dei lavoratori nei paesi della Cee*, in *Riv. dir. lav.*, 1975, 433 ss.; M.R. SAULLE, *Recenti sviluppi della tutela dei diritti individuali in Europa*, in *Riv. dir. europeo*, 1976, 227 ss.; B. NASCIMBENE, *Libera circolazione delle persone e garanzie di diritto comunitario nella recente giurisprudenza della Corte di giustizia*, in *Dir. com. scambi. int.*, 1981, 155 ss.; R. RUSSOTTO, *Per un'Europa di tutti. Verso la libera circolazione delle persone nella Comunità Europea*, in *Parlamento*, 1989, 25 ss.; A. SCOLA, *In materia di libera circolazione delle persone. Orientamenti giurisprudenziali della Corte di Giustizia delle Comunità europee*, in *Nuova rass. leg. dottrina giur.*, 1992, 790 ss.; R. IANNOTTA, *Comunità Europea. Libera circolazione di persone, servizi, capitali. Appalti di servizi*, in *Foro amm.*, 1998, 2298 ss.; C. DE ROSE, *La libera circolazione delle persone nell'Unione europea: profili generali ed istituzionali anche con riferimento alla normativa italiana*, in *Cons. St.*, 2003, 600 ss. Più di recente cfr., S. MARINO, *La libera circolazione delle persone giuridiche: la definitiva "liberalizzazione" del diritto di stabilimento primario delle società commerciali*, in *Dir. com. int.*, 2018, 533 ss. di T. CERRUTI, *Libertà di circolazione e pandemia: servirà un passaporto-COVID per attraversare i confini dell'Unione europea?*, in *Riv. AIC*, 2021, 1 ss. Si vedano, altresì, le riflessioni di A. CANDIDO, *Poteri normativi del Governo e libertà di circolazione al tempo del Covid-19*, in *Quaderni cost.*, 2020, 419 ss.

<sup>74</sup> Cfr. S. AGUSTO, *Spinte europee e incertezze statali nella semplificazione amministrativa: il difficile equilibrio tra celerità e garanzia - European pressures and State uncertainties in administrative simplification: the difficult balance between speed and guarantee*, in *DPCE online*, 2021, 2091 ss.

<sup>75</sup> Tra i numerosi contributi sul tema si rinvia a, P. TANDA, *Le molteplici espressioni del principio di trasparenza*, in *Nuove Autonomie*, 2007, 329 ss.; A. SIMONATI, *L'accesso civico come strumento di trasparenza amministrativa: luci, ombre e prospettive future (anche per gli Enti locali)*, in *Ist. federalismo*, 2016, 737 ss.; G. GARDINI, *Il paradosso della trasparenza in Italia: dell'arte di rendere oscure le cose semplici*, in *federalismi.it*, 2017, 3 ss.; E. CARLONI, F. GIGLIONI, *Three transparencies and the persistence of opacity in the Italian government system*, in *European public law*, 2017, 285 ss.; S. VACCARI, *Decisioni amministrative e interessi pubblici sensibili: le nuove regole sulla trasparenza - Administrative Decisions and Sensitive Public Interests: The New Rules on Open Government*, in *Ist. federalismo*, 2017, 35 ss.; F. DI MASCIO, A. NATALINI, P. RUBECHINI, *Quattro trasparenze per un'amministrazione ancora chiusa*, in questa *Gior. dir. amm.*, 2018, 13 ss.

pubblica) volti a cristallizzare il più generale principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost.<sup>76</sup>.

In una prospettiva di coinvolgimento unitario della p.a., il piano strategico nazionale di accesso alle sovvenzioni europee – PNRR<sup>77</sup> – ha inteso incidere anche sul settore della giustizia, già caratterizzato da una complessa macchina amministrativa e giudiziaria, oggetto di rivalutazione in termini di efficientamento e di progresso tecnologico. *Trend*, come osservato, già in atto da tempi meno recenti ma che necessita di essere ricalibrato e stimolato in relazione alle più recenti esigenze emerse nell'ambito del “servizio” giustizia.

Ed invero, il legislatore ha fondato la strategia di *capacity building* dell'organizzazione della giustizia anche sulla riqualificazione e l'implementazione di figure professionali, che possano, per un verso, agevolare l'attuazione del c.d. *turn over* delle risorse umane e, per altro profilo, fungere da volano per la concretizzazione dei principi di efficacia ed efficienza. Tra questi – oltre al già esistente istituto delle modalità alternative alla risoluzione giudiziale delle controversie – emerge la riconversione dell'ufficio per il processo<sup>78</sup>; modello organizzativo del lavoro giudiziario volto – si direbbe – a superare i profili di staticità che, talvolta, connotano il sistema.

La riforma della giustizia, dunque, mira a rivisitare il modo di operare all'interno degli uffici giudiziari, creando le condizioni per rendere la risposta di giustizia più vicina ai bisogni del territorio. V'è, tuttavia, da considerare che l'introduzione di moduli organizzativi e di gestione del lavoro della giustizia non può trovare risposta positiva se non attraverso una programmazione della formazione professionale<sup>79</sup> delle risorse umane. Tanto se si considera che strumenti organizzativi di tal fatta hanno già mostrato la propria fragilità in relazione alla scarsa – o quasi assente – preparazione delle figure professionali che avrebbero dovuto rappresentare il cardine della riforma organizzativa. Sembra, dunque, che il rilievo assunto da tali riforme debba indurre a ripensare la collaborazione tra l'organizzazione della giustizia, le Istituzioni universitarie e i centri di ricerca, al fine di meglio calibrare processi e modelli di formazione, anche attraverso la ridefinizione dei piani di studio universitari (soprattutto

---

<sup>76</sup> Art. 97 cost. a mente del quale «1. I pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento e l'imparzialità dell'amministrazione. 2. Nell'ordinamento degli uffici sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari. 3. Agli impieghi nelle pubbliche amministrazioni si accede mediante concorso, salvo i casi stabiliti dalla legge».

<sup>77</sup> Sulle interrelazioni tra le linee guida eurounitarie e la strategia nazionale inerente al PNRR, si veda N. PARISI, D. RINOLDI, *L'attuazione del PNRR italiano: spunti di riflessione sull'architettura euro-nazionale in materia (anche se per riflettere c'è ben poco tempo ormai)*, in *Eurojus*, 2021, 81 ss.

<sup>78</sup> Cfr. M. SCIACCA, *Pnrr e prime ipotesi di modellizzazione dell'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, 2022, 49 ss.; L. CARBONARA, C. CATALDI, C. CICCODICOLA, C. LACAVA, L. SALTARI, *Pandemia e assunzioni nelle Pubbliche Amministrazioni*, in *Giorn. dir. amm.*, 2022, 34 ss.

<sup>79</sup> Si veda ancora F. PALAZZO, *La formazione professionale del giurista tra riforma universitaria e mutamenti dell'esperienza giuridica*, in *cit.*, 1 – 7; A. NATALINI, *Formazione professionale*, *cit.*, 2589 ss.

di matrice giuridica ed economica) e del percorso formativo *post*-laurea. Tale connubio potrebbe, dunque, rispondere – seppur in parte – all’obiettivo di rendere più “agile” l’apparato amministrativo, che completa l’espletamento della funzione giudiziaria, attraverso l’immissione in ruolo di nuovo personale con formazione *ad hoc*. Al contrario, la professionalità dell’organizzazione amministrativa che coadiuva la giustizia, fondata talora su conoscenze attinte da prassi disomogenee risalenti e formatesi per effetto di personale prossimo alla quiescenza, potrebbe condurre, oltre che ad una dequotazione delle “capacità produttive” della magistratura non affiancata da risorse umane efficienti, ad una ulteriore sterilizzazione della semplificazione (in termini di effettività e celerità) della funzione giurisdizionale<sup>80</sup>.

---

<sup>80</sup> Cfr. U. VILLANI, *La funzione giudiziaria nell'ordinamento internazionale e la sua incidenza sul diritto sostanziale*, in *Comunità int.*, 2014, 7 ss. Più di recente si veda G. DE FRANCESCO, *Brevi appunti sul disegno di riforma della giustizia*, in *Leg. pen.*, 2021, 235 ss.