



26 GIUGNO 2024

L'organizzazione amministrativa della
giustizia in Italia tra esigenze di
efficienza e garanzia di giusto processo:
il caso dell'Ufficio per il processo

di Clara Silvano

Dottoressa di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova



L'organizzazione amministrativa della giustizia in Italia tra esigenze di efficienza e garanzia di giusto processo: il caso dell'Ufficio per il processo^{*}

di Clara Silvano

Dottoressa di ricerca in Diritto amministrativo
Università degli Studi di Padova

Abstract [It]: Il contributo intende approfondire l'istituto dell'Ufficio per il processo, analizzando la sua evoluzione normativa fino alle riforme più recenti. L'analisi è condotta dalla prospettiva del diritto amministrativo, con la quale si cerca di inquadrare il suddetto istituto alla luce delle peculiarità dell'organizzazione amministrativa della giustizia, con particolare riguardo al fenomeno della c.d. "doppia dirigenza" che caratterizza gli uffici giudiziari.

Title: The administrative organization of justice in Italy between the need for efficiency and the guarantee of due process: the case of the trial office.

Abstract [En]: The paper intends to examine the institution of the trial office, analysing its regulatory evolution up to the most recent reforms. The analysis is conducted from an administrative law perspective, with which an attempt is made to frame the institution in the light of the peculiarities of the administrative organisation of justice, regarding the phenomenon of so-called "dual management" that characterises judicial offices.

Parole chiave: Ufficio per il processo, amministrazione giudiziaria, doppia dirigenza, P.N.R.R., ragionevole durata del processo

Keywords: Trial office, judicial administration, dual management, N.R.R.P., reasonable time of trial

Sommario: 1. Le peculiarità dell'organizzazione amministrativa della giustizia: ragioni costituzionali. 2. La c.d. "doppia dirigenza". 3. L'Ufficio per il processo quale modello innovativo di organizzazione alla luce dell'art. 16-*octies* d.l. 179/2012, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 e del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151. 4. L'UPP quale figura ibrida tra supporto all'attività del giudice e ausilio in cancelleria. 5. Conclusioni.

1. Le peculiarità dell'organizzazione amministrativa della giustizia: ragioni costituzionali

Non è usuale imbattersi in studi che si approccino al tema dell'organizzazione giudiziaria da un'angolatura prettamente amministrativa.

Questo perché la funzione giudiziaria assorbe e in qualche modo ridisegna le regole e i principi che solitamente si applicano alle pubbliche amministrazioni.

Invero, le garanzie di autonomia e indipendenza che la Costituzione riconosce alla magistratura¹ hanno plasmato l'organizzazione del sistema giudiziario.

^{*} Articolo sottoposto a referaggio.

¹ Già nella sentenza 5 maggio 1959, n. 22, la Corte costituzionale ha cercato di dare una lettura sistematica delle garanzie di autonomia e indipendenza riconosciute alla magistratura. In particolare, secondo la Corte: «L'art. 101, secondo comma,

Concretamente, l'autonomia e l'indipendenza della magistratura sono state realizzate mediante l'istituzione di un organo di autogoverno, il Consiglio Superiore della Magistratura, al quale sono stati assegnati tutti i compiti di amministrazione della giurisdizione, sottraendola così all'esecutivo e, in particolare, secondo il dettato costituzionale «*le assunzioni, le assegnazioni e i trasferimenti, le promozioni e i provvedimenti disciplinari nei riguardi dei magistrati*» (art. 105 Cost.), mentre al Ministero di Giustizia spetta la sola attribuzione «*dell'organizzazione e del funzionamento dei servizi relativi alla giustizia*» (art. 110 Cost.)².

Ancora, si è costruito un regime *ad hoc* del rapporto di pubblico impiego del magistrato³, stabilendo che a tale impiego si accede solo per pubblico concorso (art. 106 Cost.)⁴, tutelando l'indipendenza del magistrato da ingerenze esterne mediante il principio di inamovibilità (art. 107 Cost).

Inoltre per tutelare anche l'indipendenza nei rapporti interni tra magistrati la Costituzione prevede che i magistrati si distinguano soltanto per diversità di funzione (art. 107, comma 3, Cost.).

Se quindi appare chiaro già dalla semplice lettura del dato costituzionale come le garanzie costituzionali di indipendenza e autonomia riconosciute alla magistratura abbiano portato a disegnare uno statuto

della Costituzione, enunciando il principio che “il giudice è soggetto soltanto alla legge”, ha inteso indicare che il magistrato, nell'esercizio della sua funzione, non ha altro vincolo che quello della legge. L'art. 104, primo comma, enunciando il principio che “la magistratura costituisce un ordine autonomo e indipendente da ogni altro potere”, ha inteso affermare l'indipendenza dell'organizzazione giudiziaria nel suo complesso, nel senso che l'ordine della magistratura non deve dipendere da altro potere e deve disporre per ciò che riguarda il suo stato». La giurisprudenza successiva interpreta in maniera più complessa l'art. 104, specie se sistematicamente inquadrato nel contesto delle altre disposizioni della sezione I del titolo IV, alle quali non per nulla globalmente si richiamano le ordinanze, non si esaurisce in una mera ripetizione del principio dell'indipendenza dei giudici di cui all'art. 101, secondo comma (pur comprendente anche questo aspetto)», precisando che nella questione sottoposta alla sua attenzione «non tanto viene, allora, in considerazione l'indipendenza del giudice, nell'esercizio delle sue funzioni, che, del resto, dev'essere assicurata dalla legge anche ai giudici speciali, come risulta dall'art. 108, secondo comma, Cost., sebbene a questi non si estendano affatto le attribuzioni del Consiglio superiore, quanto piuttosto la “posizione” che all'ordine giudiziario, nel suo duplice aspetto di complesso di uffici e di ordo personarum, risulta costituzionalmente garantita dalla menzione della sua “autonomia”, cui allude, distintamente dalla indipendenza ma in stretta connessione con questa, la dizione letterale dell'art. 104, primo comma. La parola è qui usata in senso generico e non tecnico, a indicare la disciplina diversificata che la Costituzione riserva, e vuole sia riservata, per quanto attiene allo stato giuridico dei magistrati dell'ordine giudiziario, sia garantendo loro direttamente l'inamovibilità, nei sensi e alle condizioni di cui all'art. 107, comma primo, sia sottraendoli, anche per quel che concerne tutte le vicende del predetto stato, ad ogni dipendenza da organi del potere esecutivo. Strumento essenziale di siffatta autonomia, e quindi della stessa indipendenza dei magistrati nell'esercizio delle loro funzioni, che essa è istituzionalmente rivolta a rafforzare, sono le competenze attribuite al Consiglio superiore dagli artt. 105, 106 e 107 Cost., nelle quali deve rientrare ogni provvedimento che direttamente o indirettamente possa menomarla». (Così Corte cost., 28 giugno 1973, n. 142). Su questi temi, anche nella logica più ampia dell'inserimento della magistratura nel sistema istituzionale, si rimanda al volume di A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia in Italia. La magistratura nel sistema politico e istituzionale*, Einaudi, Torino, 1990.

² Sul delicato rapporto tra C.S.M. e Ministero di Giustizia si confronti V. ONIDA, *La posizione costituzionale del Csm e i rapporti con gli altri poteri*, in B. CARAVITA (a cura di), *Magistratura, Csm e principi costituzionali*, Laterza, Roma-Bari 1994, 17 ss.; F. SORRENTINO, *Consiglio superiore della magistratura e ministro della giustizia: un rapporto difficile*, in *Questione giustizia*, 2004, 635; più di recente G. SILVESTRI, *Consiglio superiore della magistratura e sistema costituzionale*, in *Questione giustizia*, 4/2017, 19 e ss.

³ A. PIZZORUSSO, *L'organizzazione della giustizia*, cit., 199, per il quale: «*le particolarità delle funzioni assegnate ai magistrati incidono tuttavia in modo assai profondo sulla disciplina del loro rapporto di lavoro*».

⁴ La disciplina dell'accesso alla magistratura è oggi disciplinata dal d.lgs. 5 aprile 2006, n. 160, così come modificato dal d.lgs. 23 settembre 2022, n. 144 che ha configurato il concorso di magistratura come concorso di primo grado, aprendolo anche ai laureati in giurisprudenza. Su questi aspetti si confronti M.G. CIVINNI, *Il ruolo della Scuola superiore della magistratura e della formazione iniziale nel “nuovo” ordinamento giudiziario*, in *Questione giustizia*, 2-3/2022, 29 e ss.

specifico del personale togato, è altrettanto evidente come gli uffici giudiziari, nel loro complesso, siano da considerarsi alla stregua degli altri uffici amministrativi e, come tali, soggetti al rispetto di altri principi costituzionali, quale il principio di buon andamento, come ha ripetutamente affermato la Corte costituzionale⁵.

Tale principio peraltro riceve una particolare declinazione nell'amministrazione giudiziaria, risultando funzionale alla realizzazione del principio costituzionale della ragionevole durata del processo⁶.

Passando dal dato costituzionale alla sua attuazione normativa, un istituto che ben dimostra la specificità degli uffici giudiziari da una prospettiva di diritto amministrativo è la c.d. “doppia dirigenza” degli uffici giudiziari, in virtù della quale il vertice amministrativo è condiviso tra il magistrato capo dell'ufficio e il dirigente amministrativo.

Peraltro, la questione della dirigenza degli uffici giudiziari si pone con particolare interesse rispetto ai nuovi addetti all'Ufficio per il Processo, e questo proprio per la particolare configurazione di questa figura, inquadrata nel personale amministrativo, ma svolgente funzioni ascrivibili all'esercizio della funzione giudiziaria, riflettendosi tale natura ibrida anche sull'individuazione della figura apicale cui essi rispondono.

Per tali ragioni, prima di analizzare l'evoluzione normativa che ha caratterizzato l'Ufficio per il processo, si dedicherà il prossimo paragrafo all'analisi della “doppia dirigenza” che caratterizza gli uffici giudiziari.

2. La c.d. “doppia dirigenza”

Una delle caratteristiche proprie dell'amministrazione della giustizia è costituita dalla c.d. “doppia dirigenza”⁷ degli uffici giudiziari, in virtù della quale il vertice amministrativo è condiviso tra il magistrato capo dell'ufficio e il dirigente amministrativo.

⁵ Corte cost. 7 maggio 1982 n. 86 e 9-18 gennaio 1989, n. 18 ove si legge: «Questa Corte ha già avuto modo di affermare che l'art. 97 della Costituzione, nello stabilire che i pubblici uffici sono organizzati secondo disposizioni di legge, in modo che siano assicurati il buon andamento dell'amministrazione, non ha inteso riferirsi ai soli organi della pubblica amministrazione in senso stretto, ma anche agli organi dell'amministrazione della giustizia (Corte cost. 7 maggio 1982, n. 86)».

⁶ La clausola finale del secondo comma dell'art. 111 della Costituzione, introdotta dalla legge costituzionale 23 novembre 1999, n. 2176, riferendosi ad ogni tipo di processo dispone che: «la legge ne assicura la ragionevole durata». Tale enunciato rappresenta una novità, conferendo rilevanza costituzionale ai tempi della giustizia. La disposizione costituzionale riecheggia l'art. 6 CEDU, per il quale «Ogni persona ha diritto a che la sua causa sia esaminata equamente, pubblicamente ed entro un termine ragionevole da un tribunale indipendente e imparziale, costituito per legge» ma differente è la relativa prospettazione. La Convenzione riconosce un vero e proprio diritto soggettivo individuale, immediatamente azionabile dal singolo dinanzi alla Corte di Strasburgo. Il secondo comma dell'art. 111, invece, ha natura programmatica: configura un canone oggettivo di corretto esercizio della funzione giurisdizionale, affidando alla legge il compito di assicurare la ragionevole durata del processo. Nel suo dettato, l'art. 111 si adegua al tipo di controllo svolto dalla Corte Costituzionale che, a differenza della Corte europea, non può sindacare la durata del singolo processo ma esclusivamente disposizioni che prevedano tempi lunghi, inutili passaggi di atti da un organo all'altro, formalità superflue, non giustificate da garanzie difensive.

⁷ Si tratta tuttavia di un'espressione semplicistica che si richiama in questa sede per la sua valenza intuitiva rispetto al fenomeno che intende disegnare. Si confronti sul punto C. VIAZZI, I quadri dirigenti oggi, tra giurisdizione e organizzazione, in *Questione giustizia*, 2-3/2013, 177 per il quale il d.lgs. 240/2006 ha inteso delineare una configurazione dei rapporti «più

La giustificazione di questo sistema duale riposa nell'esigenza, da un lato, di assicurare il buon andamento degli uffici, per il cui perseguimento è preposto un dirigente amministrativo responsabile per la gestione del personale amministrativo, dall'altro, l'indipendenza e l'autonomia dell'attività giurisdizionale della magistratura, che è garantita attraverso la presenza della componente togata nella direzione dell'ufficio.

Non potendosi in questa sede ripercorrere nel dettaglio le tappe che hanno portato all'attuale assetto normativo⁸, si evidenzia come, allo stato attuale, l'individuazione delle competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari è disciplinata dal d.lgs. 25 luglio 2006, n. 240⁹.

In particolare, l'art. 1 di suddetto decreto ribadisce l'attribuzione al magistrato capo dell'ufficio giudiziario della titolarità e della rappresentanza dell'ufficio nei rapporti con enti istituzionali e con i rappresentanti degli altri uffici giudiziari, nonché la competenza ad adottare i provvedimenti necessari per l'organizzazione dell'attività giudiziaria e, comunque, concernenti la gestione del personale di magistratura ed il suo stato giuridico¹⁰.

Al contempo, al fine di incrementare l'efficienza dell'organizzazione giudiziaria, tale decreto prevede nell'ambito degli uffici giudiziari le funzioni del dirigente amministrativo¹¹, al quale è riconosciuta la responsabilità della gestione del personale amministrativo; tale competenza deve essere attuata in coerenza con gli indirizzi del magistrato capo dell'ufficio e con il programma annuale delle attività che, ai sensi dell'art. 4 del suddetto decreto, è redatto congiuntamente dal magistrato capo dell'ufficio e dal dirigente amministrativo.

Inoltre al dirigente è riconosciuto il potere di adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa, nei limiti delle risorse assegnate, con il riconoscimento al dirigente del ruolo di funzionario delegato.

che in termini di “doppia dirigenza” alla stregua di un modulo di “coordinamento” e “integrazione” in virtù del quale spetta pur sempre al magistrato dirigente la scelta sulla individuazione degli obiettivi nell'esercizio della giurisdizione».

⁸ Su questi aspetti si confronti la ricostruzione critica della normativa vigente all'epoca condotta da M. CERRUTI, *Il personale dirigenziale e direttivo nell'amministrazione della giustizia*, in *Questione giustizia*, 5/1991, pp. 56 e ss.; L. SCOTTI, *I dirigenti degli uffici giudiziari nella normativa vigente: evoluzione e prospettiva*, in *Quaderni Csm*, n. 103, 1998, pp. 59 e ss.

⁹ Il decreto legislativo è stato emanato in attuazione di specifici criteri direttivi della legge delega 25 luglio 2005, n. 150, che prevedevano l'individuazione delle competenze dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari (art. 1, comma 1 lett. a) e il decentramento amministrativo (art. 2, comma 12). La struttura del decreto, in attuazione dei criteri sopra richiamati, è articolata in tre capi fortemente correlati tra loro, il primo individua le competenze dei magistrati capi e dei dirigenti amministrativi degli uffici giudiziari, il secondo è dedicato al decentramento del ministero e il terzo contiene le disposizioni finali.

¹⁰ Come osservato da L. MARINI, *La dirigenza degli uffici giudiziari e il decentramento del ministero*, in *Questione Giustizia*, 1/2006, 139, dalla relazione che accompagna lo schema di decreto si evince la volontà del legislatore di salvaguardare l'unitarietà dell'ufficio giudiziario, attribuendone la titolarità e la rappresentanza al magistrato capo.

¹¹ Come precisato nella circolare del Dipartimento dell'organizzazione giudiziaria del 31.10.2006 n. 39434 «*L'esercizio delle funzioni di gestione delle risorse umane, finanziarie e strumentali, il potere di adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno (compresi quelli che comportano oneri di spesa), e l'esercizio delle funzioni di delegato alla spesa, corrispondono ai poteri che l'articolo 17 del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 riserva alla competenza funzionale propria dei dirigenti di livello non generale (c.d. dirigenti di seconda fascia)*».

Tuttavia, la competenza in capo al dirigente amministrativo di adottare atti che impegnano l'amministrazione verso l'esterno, anche nel caso in cui comportino oneri di spesa, non è sempre stata attuata in maniera coerente e lineare¹², dal momento che il Ministero ha delegato per alcuni capitoli di spesa il magistrato capo dell'ufficio al posto del dirigente¹³ e ciò in attuazione dell'art. 6 del d.P.R. 18 agosto 2015, n. 133¹⁴, che consente tale delega.

Inoltre, come emerge dalla piana lettura del testo normativo, i poteri tradizionalmente riconosciuti alla figura del dirigente amministrativo, ad esempio nei confronti del personale, devono essere attuati in coerenza con gli indirizzi dati dal magistrato capo e in conformità con il programma annuale delle attività dell'ufficio, redatto insieme allo stesso.

Su questo assetto di poteri e competenze, fortemente sbilanciato nei confronti della componente togata, è intervenuto il Legislatore che, con l'art. 1, comma 435, della Legge 27 dicembre 2019, n. 160, ha modificato alcune disposizioni del decreto legislativo 240/2006.

In particolare, sono stati eliminati i richiami a figure mai entrate in vigore e, nello specifico, quelle di direttore generale regionale o interregionale competente¹⁵, direttore generale o interregionale e di direttore tecnico per i distretti di Roma, Milano, Napoli e Palermo¹⁶, abrogando anche l'intero articolo 5 che disciplinava, per l'appunto, la figura del direttore tecnico.

Sono poi stati riscritti gli articoli 6,7 e 8 della legge in esame, relativi alle articolazioni periferiche del Ministero della Giustizia; nello specifico l'art. 6, nella sua versione novellata, prevede che il Ministero svolga «*le funzioni e i compiti in materia di organizzazione e funzionamento dei servizi*» mediante «*organi periferici di livello dirigenziale non generale*», richiamando espressamente quanto previsto dall'art. 110 della Costituzione che definisce, come noto, i compiti del Ministero della Giustizia.

Si dubita però della reale portata innovativa di questa disposizione¹⁷, volta a ribadire il ruolo della componente dirigenziale nella gestione di tutte le attività relative alla organizzazione e al funzionamento degli uffici giudiziari e a estromettere, di conseguenza, del tutto il Capo dell'ufficio giudiziario dall'attività

¹² Così M. ORLANDO, *La gestione delle risorse dell'ufficio giudiziario e i rapporti tra Capo dell'ufficio giudiziario e dirigente amministrativo*, in *Questione Giustizia*, 14 gennaio 2020, par.1.

¹³ Evidenzia questa circostanza anche l'Associazione Dirigenti Giustizia nel suo comunicato "Ruoli e responsabilità in materia di gestione delle spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria", 6 novembre 2019 reperibile al seguente [link](#).

¹⁴ Regolamento sulle misure organizzative a livello centrale e periferico per l'attuazione delle disposizioni dei commi 527, 528, 529 e 530 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2014, n. 190. In particolare, tale regolamento ha dettato nuove norme in materia di trasferimento delle spese di funzionamento degli uffici giudiziari dai Comuni al Ministero della Giustizia, affidando ad organi collegiali denominati conferenze permanenti, composte dai capi degli uffici giudiziari e dai dirigenti amministrativi (art. 3), compiti deliberativi volti a «*individuare e proporre i fabbisogni necessari e indicare le specifiche esigenze concernenti la gestione [...]*» (art. 4), e ha previsto che i dirigenti amministrativi svolgano «*le attività necessarie all'esecuzione delle delibere*» (art. 3, c. 5, lett. a) e la «*vigilanza, per conto della conferenza, sulla corretta esecuzione delle prestazioni conseguenti alla stipula dei contratti*» (lett. b).

¹⁵ Ciò con modifica dell'art. 3 del d.lgs. 240/2006.

¹⁶ Ciò con modifica dell'art. 4 del d.lgs. 240/2006.

¹⁷ M. ORLANDO, *La gestione delle risorse dell'ufficio giudiziario*, cit.

di gestione delle risorse strumentali: il cambiamento, infatti, sul piano concreto, potrà realizzarsi solo quando, concretamente il Ministero deciderà di non delegare più per la stipula dei contratti il Capo dell'ufficio, facoltà, come visto, concessa dal d.P.R. 133/2015.

Da questa breve analisi si evince come l'attuale sistema della doppia dirigenza assegni un ruolo preminente al Capo dell'ufficio di componente togata rispetto alla componente dirigenziale¹⁸ ciò soprattutto, nell'esercizio concreto delle competenze di direzione degli uffici giudiziari.

Ora si tratta di capire come, nel quadro organizzativo sopra tracciato, in cui le ragioni di autonomia e indipendenza della magistratura cercano di convivere con gli, altrettanto rilevanti, obiettivi di efficienza della giustizia, trovi collocazione l'Ufficio per il processo.

L'analisi di questo istituto si rivela particolarmente rilevante, non solo perché si tratta di istituto pensato, specie nelle ultime riforme, quale strumento di rafforzamento dell'efficienza degli uffici giudiziari, ma anche per il suo carattere ibrido, quale soggetto che siede tra i ranghi del personale amministrativo, ma che svolge funzioni inerenti all'esercizio della giurisdizione, ponendosi quale potenziale strumento di raccordo tra le due anime esistenti negli uffici giudiziari.

3. L'Ufficio per il processo quale modello innovativo di organizzazione alla luce dell'art. 16-*octies* d.l. 179/2012, del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 e del d.lgs 10 ottobre 2022, n. 151

Nell'ambito dell'organizzazione della giustizia, di cui nelle pagine che precedono si sono cercate di evidenziare le peculiarità, è stato introdotto, anche sulla scia di precedenti esperienze straniere¹⁹, l'Ufficio per il processo.

¹⁸ Associazione Dirigenti Giustizia Appello per scongiurare la fine della dirigenza dello Stato presso il Ministero della Giustizia Milano 31 luglio 2019: «*da alcuni anni, a partire dalla scorsa legislatura, sono stati attuati una serie di interventi, normativi e gestionali, finalizzati a ridimensionare -quando non completamente escludere- la presenza e il ruolo della Dirigenza dello Stato nel Ministero della Giustizia. Ne citiamo soltanto i più rilevanti: esclusione dei Dirigenti informatici dalla DGSLA e conferimento del 100% degli incarichi a funzionari, utilizzando in maniera sistematica una facoltà prevista dalla vigente normativa per casi residuali ed eccezionali; assegnazione al magistrato capo ufficio, nell'ambito del D.M sul c.d. Ufficio per il Processo, del potere di "articolarne" la composizione (esautorando il dirigente amministrativo dalla competenza, attribuita da norma primaria, di gestire pienamente il personale); assegnazione al Presidente del Tribunale, e non al Dirigente Amministrativo del medesimo ufficio, della gestione del personale degli Uffici del Giudice di Pace del Circondario; mancato coinvolgimento dei Dirigenti amministrativi in molte delle riunioni che hanno trattato questioni gestionali. Da ultimo, quanti di noi stanno partecipando ai lavori del tavolo tecnico presso il DOG sulle spese di funzionamento e di edilizia giudiziaria hanno potuto constatare il riemergere di istanze tese a deresponsabilizzare e a svilire il ruolo della Dirigenza nel Ministero della Giustizia».*

¹⁹ Per un'analisi delle varie figure di supporto al giudice in Europa si confronti l'interessante lavoro di A. SANDERS, *Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis*, in *International Journal for Court Administration*, 2020. In particolare l'Autrice osserva che; «*It is no surprise that judicial assistant schemes are as different as the legal systems in which there are employed. Moreover, within one legal system, different approaches may be used by different courts*» (p. 4), analizzando i casi in cui tale figura funge da "ufficio del giudice", ossia di un presidio organizzativo affidato al singolo magistrato e fondato perlopiù su un rapporto bilaterale tra giudice assistito e assistente giudiziario, come avviene come avviene nella Corte costituzionale tedesca, in quella austriaca, nel sistema inglese e presso la Corte di Giustizia Europea (c.d. *cabinet system*) e, talaltra, di un sistema in cui gli assistenti giudiziari formano un pool per il tribunale o per una parte del tribunale e lavorano con diversi giudici (c.d. *pool system*), come accade, per esempio, in Finlandia, Danimarca, Bulgaria. Diverso ancora è il modello in cui si ha un vero e proprio ufficio del processo, ovvero di un impianto che supporta, complessivamente, il lavoro giurisdizionale e amministrativo, come pensato per l'Italia.

Il d.l. 24 giugno 2014, n. 90, recante *«Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari»*, convertito con modificazioni dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, ha previsto per la prima volta l'Ufficio per il processo, inserendo l'art. 16-*octies* nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, che aveva dettato le prime disposizioni per la giustizia digitale, a sottolineare, come viene acutamente osservato, *«lo stretto nesso tra innovazione tecnologica, organizzazione e qualità della giustizia»*²⁰. La disposizione prevede che: *«al fine di garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi ed assicurando un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione sono costituite, presso le corti di appello e i tribunali ordinari, strutture organizzative denominate "ufficio per il processo", mediante l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso i predetti uffici, il tirocinio formativo a norma dell'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69. 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.»*.

Uno dei tratti caratteristici di questo ufficio è, fin dalla sua istituzione, la sua composizione eterogenea, in quanto, come si evince dal testo di legge, ad esso appartengono magistrati onorari²¹, tirocinanti e funzionari amministrativi, il cui lavoro sinergico²² è finalizzato al miglioramento della funzionalità e dell'efficienza degli uffici giudiziari.

La concreta operatività dell'istituto è stata demandata dalla legge al Consiglio Superiore della Magistratura e al Ministro della giustizia, i quali, nell'ambito delle rispettive competenze, hanno dato attuazione a questo nuovo ufficio *«nell'ambito delle risorse disponibili e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica»*. Con il D.M. 1 ottobre 2015, il Ministro della giustizia ha adottato le *«Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo»*; secondo tale D.M. (art. 3) è il Presidente della Corte di appello o del Tribunale che assegna le strutture organizzative dell'UPP a supporto di uno o più giudici professionali, tenuto conto in via prioritaria del numero delle sopravvenienze e delle pendenze, nonché, per il settore civile, della natura dei procedimenti e del programma di gestione di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto-legge n. 98 del 2011.

²⁰ M.G. CIVININI, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Questione Giustizia*, 8 settembre 2021, § 2.

²¹ L'assegnazione all'Ufficio del processo dei magistrati onorari è oggi disciplinata dal decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116, recante *«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»* e, in particolare, gli articoli 3, comma 7, e gli articoli dal 9 al 12.

²² Secondo S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCI*, 3/2021, 261, per il quale: *«va salutato con favore il definitivo superamento dell'idea, che faceva del nostro ordinamento un unicum nel panorama comparatistico, secondo la quale il giudice andrebbe visto come una sorta di "cavaliere solitario"»*.

Il coordinamento e il controllo delle strutture organizzative sono esercitati dai presidenti di sezione, o dai giudici delegati allo svolgimento dei predetti compiti.

L'art. 2, comma 5, del già citato decreto ministeriale prevede che il Presidente della Corte di appello o del Tribunale possa accentrare in capo ad una o più delle strutture organizzative dell'UPP anche lo svolgimento di attività di cancelleria che sarebbero di competenza di più sezioni²³, ivi incluse le rilevazioni statistiche e la risoluzione delle problematiche derivanti dall'impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione e dalla adozione di nuovi modelli organizzativi²⁴.

Dall'analisi del decreto emerge come questo ufficio sia stato prioritariamente pensato come strumento di supporto ai giudici per l'eliminazione dell'arretrato e per garantire uno stabile miglioramento dei tempi di durata dei processi.

È poi interessante notare come, in queste disposizioni normative, il coordinamento di questo ufficio era affidato al Presidente di sezione o ad un altro componente togato a ciò preposto, senza il coinvolgimento della parte dirigenziale amministrativa, nonostante questo ufficio, secondo la norma di legge, risultava composto anche dal personale di cancelleria, che dipende e dipendeva tutt'oggi dal dirigente amministrativo.

Come si ricava dal monitoraggio eseguito dal C.S.M. nel 2018²⁵, l'attuazione di questo strumento da parte degli uffici giudiziari è stata variegata²⁶; in particolare, emerge come le finalità concretamente perseguite dall'Ufficio per il processo abbiano riguardato principalmente l'aumento della produttività e la riduzione dell'arretrato e, a seguire, il miglioramento della qualità del servizio verso l'utenza, l'incremento dell'utilizzo degli strumenti informatici, la creazione di un archivio giurisprudenziale e la più esatta elaborazione dei dati statistici²⁷.

²³ Secondo la delibera 18 giugno 2018 del C.S.M. «L'ufficio per il processo oggi: esito del monitoraggio del Csm sulla istituzione e sul funzionamento dell'ufficio per il processo negli uffici giudiziari; ruolo della magistratura onoraria e diritto transitorio», «La norma ora riportata riconduce tale scelta al capo dell'ufficio, senza menzionare il dirigente amministrativo, il cui coinvolgimento è tuttavia più che opportuno, onde evitare che la struttura organizzativa non sia adeguatamente coordinata con tutti gli uffici di cancelleria».

²⁴ Secondo la delibera del C.S.M. richiamata nella nota precedente (p. 7) «va tenuto presente che la norma in esame non prevede genericamente che l'ufficio per il processo possa fungere da supporto per le cancellerie, ma specifica le concrete modalità con cui ciò possa accadere, ossia l'accentramento di attività di cancelleria che sarebbero di competenza di più sezioni, il che comporta una sfida di riorganizzazione del servizio, che il dirigente dell'ufficio non può non affrontare insieme con il dirigente amministrativo».

²⁵ Si confronti la delibera 18 giugno 2018 del C.S.M. già richiamata alla nota 23 del presente scritto.

²⁶ Sul piano della concreta attivazione di questo ufficio, dal monitoraggio richiamato è emerso che solo il 67% delle Corti di Appello (16 sedi), il 53% dei Tribunali rispondenti (62 sedi) e il Tribunale per i minorenni di Torino hanno istituito l'Ufficio per il Processo.

²⁷ Tra gli altri obiettivi, quello di riduzione dell'arretrato è stato indicato dall'87% delle Corti di Appello e dal 77 % dei Tribunali; il supporto a specifiche materie è stato indicato dalla Corte di Appello di Milano e dal 35 % dei Tribunali; il fine dell'aumento della produttività, è stato selezionato dal 75% degli uffici di Corte e dal 64 % dei Tribunali; il miglioramento della qualità del lavoro dei giudici è stato indicato dal 75% delle Corti e dal 61% dei Tribunali; il migliore utilizzo degli strumenti informatici è invece stato selezionato dal 56% delle Corti e dal 35% dei Tribunali; la creazione di un archivio giurisprudenziale è stato scelto dal 44% delle Corti e dal 18% dei Tribunali; l'elaborazione dei dati statistici è stata indicata dal 19% degli uffici di Corte e dal 14% degli uffici di Tribunale. Infine il 12% delle Corti e il 6% dei Tribunali hanno indicato altri motivi.

Con riguardo, invece, all'assegnazione a supporto dell'attività dei magistrati, dal monitoraggio sembrerebbe affrancarsi, sebbene con importanti varianti²⁸, un modello c.d. *pool system*, in attuazione del quale il singolo addetto all'ufficio è prestato al servizio di più giudici all'interno di una sezione o di più sezioni all'interno dell'Ufficio Giudiziario.

Un'altra caratteristica tipica dell'Ufficio per il processo è la sua duttilità rispetto alle concrete esigenze organizzative dell'ufficio giudiziario, sulla base degli obiettivi specifici di ciascun ufficio; l'Ufficio per il processo – la cui adozione è divenuta nel frattempo obbligatoria presso i Tribunali ordinari²⁹ e presso le Corti d'appello³⁰ – non dovrebbe, infatti, «*ricalcare in maniera pedissequa la struttura delle sezioni o dei settori del Tribunale*»³¹, ma dovrebbe organizzarsi in maniera fluida a seconda delle concrete esigenze dell'ufficio.

Le criticità maggiori nell'attuazione di questa normativa si sono riscontrate, per alcuni uffici, nella carenza di risorse, in particolare cancellieri e tirocinanti, e nelle difficoltà a disporre l'accesso dei tirocinanti e dei giudici onorari alle infrastrutture informatiche (rete internet, ita-giureweb, installazione di una consolle per i giudici onorari di pace)³².

In via generale, il modello, così come disegnato dall'art. 16-*octies* del d.l. 179/2012 e dalle successive disposizioni attuative non è mai decollato, a causa della difficoltà di inserire questo nuovo ufficio nell'organizzazione giudiziaria³³, e a causa della mancanza di risorse finanziarie e umane³⁴.

Ciononostante, le esperienze virtuose che si sono affacciate sul panorama nazionale³⁵ hanno dimostrato un impatto positivo della struttura in parola sul servizio giustizia³⁶.

²⁸ È interessante notare che mentre per le Corti d'Appello l'UPP è a supporto per il 6% di singoli giudici togati, per i Tribunali questa percentuale sale al 30%: ciò riflette probabilmente la diversa composizione del soggetto giudicante, nel primo caso collegiale e, nel secondo caso, salvo alcune eccezioni, monocratica.

²⁹ Ciò con la delibera 18 giugno 2018 del C.S.M. qui più volte citata, ove si legge che: «*pertanto, almeno per i Tribunali ordinari, l'istituzione dell'Ufficio per il processo diviene ineludibile, pena l'impossibilità di dare attuazione al suddetto disposto normativo*». Tale disposizione è stata attuata dall'art. 10 della circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2020/2022. (delibera in data 23 luglio 2020, nella versione adottata prima delle successive modifiche in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021).

³⁰ Si confronti l'art. 10 della circolare citata, all'esito delle modifiche intervenute in data 8 aprile 2021, 13 ottobre 2021 e 7 dicembre 2021.

³¹ Linee guida per l'Ufficio del Processo ex art. 50 D.L. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla L. 11 agosto 2014, n. 114 –modalità operative. (delibera 15 maggio 2019).

³² Così testualmente D. CAVALLINI, *L'ufficio per il processo*, in *Riv. trim. dir. proc. civ.*, 4/2021, 982-983.

³³ M.G. CIVINNI, *Il nuovo ufficio per il processo*, cit., 4, ove si legge che è stato frustrato il cambiamento necessario della cultura organizzativa anche a causa «*delle opposizioni carsiche interne ai due fronti – magistratuale e amministrativo – giocate da un lato su un modello individualascetico del giudice e dall'altro sull'idea che l'ufficio per il processo è la cancelleria e non c'è bisogno di altro*».

³⁴ Vedi sul punto le criticità evidenziate dal monitoraggio con la delibera del C.S.M. del 18 giugno 2018 in questa sede più volte richiamata.

³⁵ Si confrontino sul punto le esperienze positive elencate da F. BARBIERI, *Il "nuovo" ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all'intelligenza artificiale*, in *giustiziainsieme.it*, 14 giugno 2022, alla nota 36 con riguardo al Tribunale fiorentino e a quello milanese.

³⁶ Sul punto si confronti la delibera 18 giugno 2018 del C.S.M. qui più volte citata.

Non è quindi un caso che il nuovo pacchetto di riforme sulla giustizia del 2021³⁷ abbia voluto implementare l'Ufficio per il processo³⁸, quale fattore decisivo ai fini della riduzione dei tempi dei giudizi entro la metà del 2026³⁹, obiettivo ambizioso che l'Italia si è impegnata a conseguire nell'ambito del P.N.R.R.⁴⁰.

È interessante rilevare che, nell'ambito di questo ambizioso progetto di riforma, vi è un forte interesse per il fattore organizzativo, che conferma, peraltro, una (seppure implicita) contezza del fatto che le sole modifiche al rito, anche in senso marcatamente acceleratorio, se non accompagnate da interventi di carattere strutturale, che incidano in misura più o meno ampia sull'organizzazione dell'ufficio⁴¹, siano da sole insufficienti per conseguire una effettiva maggiore efficienza della giustizia.

³⁷ L'imponente riforma del sistema giudiziario, che ha comportato modifiche rilevanti del rito civile di quello penale, della giustizia tributaria e dell'ordinamento giudiziario, unitamente a misure organizzative finalizzate al raggiungimento di una maggior efficienza della giustizia è stata attuata quale riforma trasversale nell'ambito del P.N.R.R. Tale riforma ha come obiettivo generale (*goal*) la riduzione dei tempi dei giudizi che si intende conseguire mediante i seguenti interventi (*objectives* o *milestones*): a) piena attuazione dell'ufficio per il processo; b) rafforzamento della capacità amministrativa del sistema; c) potenziamento delle infrastrutture digitali; d) realizzazione di strutture edilizie efficienti e moderne; e) riduzione della recidiva attraverso strumenti di rieducazione e di reinserimento sociale dei detenuti. Per un quadro sintetico della riforma della giustizia legata all'attuazione del P.N.R.R. si confronti F. GIGLIOTTI, *Le linee di intervento del PNRR in tema di Giustizia. Un quadro di sintesi*, in *giustiziainsieme.it*, 15 giugno 2022.

³⁸ Il riferimento è al D. L. 9 giugno 2021 n. 80 recante “*Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (P.N.R.R.) e per l'efficienza della giustizia*”, conv. in L. 6 agosto 2021, n. 113.

³⁹ Più precisamente l'Italia si è impegnata conseguire:

- l'abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio;
- l'abbattimento dell'arretrato della giustizia amministrativa del 70% in tutti i gradi di giudizio;
- la riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili;
- la riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali.

⁴⁰ Occorre tuttavia rilevare come, secondo il monitoraggio del 7 aprile 2023 effettuato dal Ministero della Giustizia, relativo all'andamento della giustizia, basati sugli indicatori P.N.R.R., i dati relativi al *disposition time*, pur confermando il trend di riduzione già osservato nel I semestre dell'anno 2022 rispetto ai valori del 2019 che risulta pari a: - 11,8% nel settore civile - 10% in quello penale, l'obiettivo di riduzione della durata dei processi del 40% nel civile e del 25% nel penale, entro giugno 2026 sembra decisamente lontano.

Con riferimento invece al trend di smaltimento dell'arretrato civile, esso è più contenuto specie in primo grado, dove a fine 2022 le variazioni si sono attestate sui valori seguenti: - 9,3% in Tribunale - 28,3% in Corte di Appello. Per questi indicatori gli obiettivi fissati dalla Commissione europea sono di una riduzione del 90% rispetto al dato del 2019, sia in Tribunale sia in Corte di Appello obiettivi che, allo stato attuale, sembrano ancora più lontani. I dati relativi all'abbattimento della durata dei processi e dell'arretrato risultano migliorati all'esito del nuovo monitoraggio del Ministero del 7 ottobre 2023; in particolare, per il settore civile, i dati del I semestre 2023 segnalano valori più bassi rispetto alla baseline 2019 per tutti gli indicatori P.N.R.R.: *disposition time* totale -19,2%; arretrato in Tribunale -19,7%; arretrato in Corte di appello -33,7%. In ambito penale, il *disposition time* segna un calo ancora più marcato, pari al 29%.

⁴¹ L'importanza del fattore organizzativo ai fini del raggiungimento di migliori livelli di efficienza nel settore giustizia è da tempo evidenziata dalla dottrina che peraltro sottolinea come tale cambiamento sia necessario anche ai fini della concreta attuazione della digitalizzazione del processo civile. Con riguardo specifico al processo civile telematico si confronti l'interessante lavoro di S. ZAN (a cura di), *Tecnologia, Organizzazione e Giustizia*, Il Mulino, Bologna, 2003, il quale, osserva puntualmente che: «*La questione dell'efficienza non è banalmente una questione “aziendalistica” che riguarda solamente le imprese orientate al profitto, ma è il problema centrale di qualsiasi organizzazione che deve gestire al meglio le scarse risorse disponibili per ottenere il massimo dei risultati. Paradossalmente l'efficienza dovrebbe essere la preoccupazione maggiore della Pubblica amministrazione in generale e della giustizia in particolare perché i risultati dell'azione pubblica riguardano tutti i cittadini su dimensioni fondamentali della loro vita quotidiana e le risorse impiegate provengono, sotto forma di tassazione, dai cittadini stessi*». Si vedano, in particolare G. COSTANTINO *Giustizia e principio di legalità (Contributo al dibattito sulla giustizia civile nella XIV legislatura)*, in *Questione Giustizia*, 2002, 749 e ss.; M.G. CIVININI, *Verso un processo senza giudice?, (ovvero, la durata dei processi e il ruolo del giudice civile)*,

Rispetto al modello di Ufficio per il processo delineato dal legislatore nel 2014, la prima novità introdotta dal d.l. 80/2021 riguarda la composizione di tale ufficio che comprende, oltre ai tirocinanti, i giudici onorari/ausiliari e al personale di cancelleria, dei funzionari addetti solo ed esclusivamente all'Ufficio per il processo, dipendenti del Ministero della giustizia, reclutati, con concorso, su base distrettuale⁴².

È evidente allora il tentativo del legislatore di creare un Ufficio per il processo basato su risorse stabili e certe, anche se assunte a tempo determinato⁴³, al fine di raggiungere gli obiettivi di abbattimento dell'arretrato e di riduzione dei tempi processuali medi per il raggiungimento dei valori prefissati⁴⁴.

Dall'analisi del mansionario dei nuovi addetti UPP⁴⁵, si evince la volontà di creare una struttura di assistenza al magistrato, uno *staff* che riesca, in primo luogo, a «sollevare il giudice dallo svolgimento di incombenze

in *Questione Giustizia*, 2001, 631 e ss.; G. GILARDI, *Alcune proposte per la giustizia civile*, in *Questione giustizia* 2004, 1230 e ss.; ID (a cura di), *Processo e Organizzazione, Le "riforme" possibili per la giustizia civile*, Franco Angeli, Milano 2004; L. PEPINO - N. ROSSI (a cura di), *Un progetto per la giustizia – Idee e proposte di rinnovamento*, Franco Angeli, Milano 2006; S. ZAN, *Il sistema organizzativo della giustizia civile in Italia: caratteristiche e prospettive*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, Bologna, 2006, 17 e ss.; G. GILARDI, *Mettere l'organizzazione al centro: sull'importanza della dimensione organizzativa per il buon funzionamento degli uffici giudiziari*, in *Quaderni di Giustizia e Organizzazione*, Bologna, 2006, 49 e ss. Più di recente, si confronti la Relazione al Parlamento della ministra della giustizia Marta Cartabia sull'amministrazione della giustizia Inaugurazione Anno Giudiziario 2022, 19 gennaio 2022 ove si legge: «Ma ciò che mi preme sottolineare è che le riforme del processo civile e del processo penale che abbiamo approvato necessitano di poggiare saldamente su una imponente ristrutturazione dell'organizzazione del servizio giustizia, accompagnata dalla immissione di ingenti risorse umane e materiali. Organizzazione e capitale umano sono la condizione di fattibilità delle riforme».

⁴² L'art. 11, comma 1, del d.l. 80/2021 prevede che il Ministero della Giustizia richiede alla Commissione RIPAM, che può avvalersi di Formez PA, di avviare procedure di reclutamento nel periodo 2021-2024, per l'assunzione di un contingente massimo di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo, con contratto di lavoro a tempo determinato, non rinnovabile, della durata massima di trentasei mesi e nel limite di spesa annuo di cui al comma 7, lettera a). I primi funzionari (8.250) reclutati all'esito di tale procedura hanno preso servizio negli uffici giudiziari nel febbraio 2022. Con decreto del Ministro della giustizia del 26 luglio 2021, sono stati individuati i contingenti di addetti all'Ufficio per il processo da assegnare a ciascun Distretto di Corte di appello (dal momento che già la norma primaria ha quantificato il contingente di pertinenza della Corte di cassazione, pari a 400). Con successivo decreto del 28 settembre 2021, le suddette 8.250 unità sono state distribuite tra tutti gli uffici interessati in misura pari, rispettivamente, a 1.735 nelle Corti di appello e 6.315 unità nei tribunali ordinari.

⁴³ L'art. 36, comma 2, del d.lgs. 165/2001 prevede che: «per rispondere ad esigenze temporanee ed eccezionali le amministrazioni pubbliche possono avvalersi delle forme contrattuali flessibili di assunzione e di impiego del personale previste dal codice civile e dalle leggi sui rapporti di lavoro subordinato nell'impresa, nel rispetto delle procedure di reclutamento vigenti». Sull'assunzione a tempo determinato da parte delle pubbliche amministrazioni si confronti F. CARINCI, A. BOSCATI, S. MAINARDI, *Diritto del lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, UTET Giuridica, Torino, 2021, XII, 189 e ss.

⁴⁴ Il fatto che l'assunzione "straordinaria" di queste ulteriori risorse volte ad implementare l'Ufficio per il processo sia strettamente finalizzato agli ambiziosi obiettivi di abbattimento dell'arretrato sopra richiamati è ben evidenziato dalla delibera del C.S.M. 13 ottobre 2021 sull'Ufficio per il Processo *ex art. 50* del decreto legge 24 giugno 2014, n. 90 (convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 2014, n. 114) ed *ex art. 11* del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113). ove si legge, con riferimento all'impiego degli UPP, che: «mette conto evidenziare che tali modalità di impiego, pur nell'ambito di una fisiologica flessibilità organizzativa che tenga conto delle diverse caratteristiche degli uffici giudiziari e che altresì favorisca l'emersione dal territorio di efficaci modelli organizzativi, dovranno in ogni caso assicurare il rispetto del disposto dell'art. 17 comma terzo del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80, a mente del quale il personale addetto all'ufficio per il processo presta attività lavorativa esclusivamente per la riduzione dell'arretrato».

⁴⁵ L'Allegato II, n. 1, al citato decreto-legge n. 80 del 2021, infatti, così individua le attività di contenuto specialistico demandate agli addetti all'ufficio per il processo: «studio dei fascicoli (predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto al giudice nel compimento della attività pratico/materiale di facile esecuzione, come la verifica di completezza del fascicolo, l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo notifiche, rispetto dei termini, individuazione dei difensori nominati ecc.), supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione all'esperto coordinatore o al magistrato assegnatario dei fascicoli che presentino caratteri di

minori, semplici o di routines»⁴⁶ e, in secondo luogo, a «creare anche un supporto di qualità alla redazione di provvedimenti, allo studio delle questioni dottrinali e giurisprudenziali»⁴⁷.

Accanto alle mansioni più marcatamente volte a supportare l'attività giurisdizionale, all'UPP sono assegnate funzioni di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati e, infine, è prevista un'interessante funzione di raccordo con il personale addetto alle cancellerie⁴⁸.

Il concreto impiego delle risorse nei singoli uffici giudiziari è definito dal progetto organizzativo predisposto dal capo dell'Ufficio giudiziario di concerto con il dirigente amministrativo⁴⁹, che preveda l'utilizzo, all'interno delle strutture organizzative denominate Ufficio per il processo, degli addetti selezionati in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria⁵⁰.

Attualmente, l'Ufficio per il processo, per il quale, come visto, il d.l. 80/2021 ha previsto l'assunzione di funzionari *ad hoc* (c.d. addetti UPP), è disciplinato dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 che attua, in unico contesto normativo, i criteri di delega previsti dall'articolo 1, comma 18 e comma 24, lettere h) e i), della legge 26 novembre 2021, n. 206⁵¹, recante la più complessiva riforma del processo civile e dall'articolo 1, comma 26, della legge 27 settembre 2021, n. 134⁵², recante la riforma del processo penale.

priorità di trattazione; condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali; supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati; raccordo con il personale addetto alle cancellerie».

⁴⁶ Ministero della Giustizia, circolare 3 novembre 2021 - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Avvio progetto Ufficio per il processo – Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione.

⁴⁷ *Ibidem*.

⁴⁸ Per questi aspetti si rimanda al paragrafo 4 del presente contributo.

⁴⁹ È interessante sottolineare il coinvolgimento del dirigente amministrativo nella fase di predisposizione del progetto organizzativo relativo agli addetti UPP, che riflette la natura e l'impiego ibrido di questa figura.

⁵⁰ Secondo la delibera del C.S.M. 13 ottobre 2021 richiamata alla nota 29 e 44 del presente contributo, «nella predisposizione del progetto organizzativo previsto dall'art. 12 del decreto legge 9 giugno 2021, n. 80 (progetto che non costituisce una variazione tabellare), appare utile e opportuno che il dirigente: 1. curi preliminarmente l'individuazione e l'analisi nel proprio ufficio delle pendenze oggetto degli obiettivi delineati con il PNRR, dandone conto nel progetto; 2. raccolga preventivamente, in apposite riunioni, il contributo dei magistrati dell'ufficio, anche relativamente a specifici progetti "per obiettivo" di impiego degli addetti all'ufficio per il processo; negli uffici con organico superiore a settantacinque magistrati la riunione potrà essere sostituita con riunioni dei magistrati per settore e con una successiva riunione del dirigente dell'ufficio con i presidenti di sezione ed i coordinatori; 3. individui le sezioni, i settori o le aree in cui proficuamente assegnare, nell'ambito di già costituiti uffici per il processo od anche in uffici per il processo di nuova costituzione, gli addetti all'ufficio del processo assegnati all'ufficio, tenuto conto dei risultati dell'analisi di cui al punto n. 1, degli obiettivi delineati con il PNRR e dei contributi raccolti ai sensi del punto n. 2; 4. individui i compiti degli addetti all'ufficio per il processo assegnati alle sezioni, ai settori ed alle aree, dando conto nel progetto della coerenza di tali compiti con gli obiettivi delineati dal PNRR, avuto riguardo alle concrete caratteristiche dell'ufficio».

⁵¹ Il testo normativo contiene la "Delega al governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata".

⁵² Il testo normativo contiene la "Delega al governo per l'efficienza del processo penale nonché in materia di giustizia riparativa e disposizioni per la celere definizione dei procedimenti giudiziari".

La nuova normativa intende valorizzare questo istituto, che è introdotto in via generale e obbligatoria per tutti i Tribunali ordinari e le Corti d'appello e presso la Corte di cassazione⁵³, con una distinzione inedita tra Ufficio per il processo civile e Ufficio per il processo penale cui si aggiunge, per la Procura generale della Corte di cassazione, l'Ufficio per lo spoglio, analisi e documentazione, istituito presso con compiti di supporto per il settore civile⁵⁴.

Ancora, a rafforzare la stabilità di questo istituto all'interno degli uffici giudiziari, quale strumento indispensabile per l'esercizio della giurisdizione, anche dopo il raggiungimento degli obiettivi di accelerazione e abbattimento dell'arretrato imposti dal P.N.R.R. per metà 2026, concorre l'espressa previsione dell'assunzione di un contingente di 1000 funzionari a tempo indeterminato, da ripartirsi equamente tra l'Ufficio per il processo civile e l'Ufficio per il processo penale.

Infine, particolare rilievo assume l'espressa previsione all'interno delle disposizioni processuali, sia civili⁵⁵ sia penali⁵⁶, dell'Ufficio per il processo, collocandolo stabilmente fra le risorse che concorrono allo svolgimento della funzione giudiziaria, pur rinviando, per la disciplina operativa, alle disposizioni della legge speciale.

Nel decreto legislativo qui in esame è evidenziato il collegamento tra l'istituzione dell'Ufficio per il processo e dell'Ufficio spoglio, analisi e documentazione con il principio costituzionale di ragionevole

⁵³ Così recita l'art. 1 del d.lgs. 151/2022 «1. Presso i tribunali ordinari e le corti di appello sono costituite una o più strutture organizzative denominate "ufficio per il processo civile" e una o più strutture organizzative denominate "ufficio per il processo penale". Presso i tribunali di sorveglianza sono costituiti uno o più uffici per il processo, che operano secondo le disposizioni previste per l'ufficio per il processo penale presso i tribunali ordinari, in quanto compatibili. 2. Presso la Corte di cassazione sono costituite una o più strutture organizzative denominate "ufficio per il processo civile presso la Corte di cassazione" e una o più strutture organizzative denominate "ufficio per il processo penale presso la Corte di cassazione". 3. Presso la Procura generale della Corte di cassazione sono costituite una o più strutture organizzative denominate "ufficio spoglio, analisi e documentazione" e una o più strutture organizzative denominate "ufficio per il processo penale presso la Procura generale della Corte di cassazione". 4. Presso le sezioni distrettuali e circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie sono costituiti uno o più uffici per il processo, aventi articolazioni distrettuale e circondariale».

⁵⁴ L'art. 9 del d.lgs. 151/2022 prevede che: «All'ufficio spoglio, analisi e documentazione presso la Procura generale della Corte di cassazione sono attribuiti uno o più fra i seguenti compiti:

- a) assistenza per l'analisi preliminare dei procedimenti ai fini dell'eventuale intervento, della formulazione delle conclusioni e della predisposizione delle memorie da depositare dinanzi alle sezioni unite e alle sezioni semplici della Corte;
- b) supporto ai magistrati comprendente, tra l'altro, la compilazione della scheda del ricorso, l'attività di ricerca e analisi su precedenti, orientamenti e prassi degli uffici giudiziari di merito che formano oggetto dei ricorsi e l'individuazione delle questioni che possono formare oggetto del procedimento per l'enunciazione del principio di diritto nell'interesse della legge previsto dall'articolo 363 del codice di procedura civile;
- c) supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici;
- d) raccolta di materiale e documentazione per la predisposizione dell'intervento del procuratore generale in occasione dell'inaugurazione dell'anno giudiziario».

⁵⁵ Il riferimento è all'art. 58-bis (Ufficio per il processo) c.p.c. per il quale «L'ufficio per il processo presso i tribunali ordinari, le corti di appello e la Corte di cassazione e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione presso la Procura generale della Corte di cassazione operano secondo le disposizioni della legge speciale».

⁵⁶ Il riferimento è all'articolo 126 c.p.p. nel quale dopo il comma 1, è aggiunto il seguente: «1-bis. Il giudice è supportato dall'ufficio per il processo penale nei limiti dei compiti a questo attribuiti dalla legge».

durata del processo⁵⁷ che tali uffici devono contribuire a realizzare attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Il decreto legislativo individua poi, in attuazione di quanto previsto dalle rispettive leggi delega⁵⁸, le specifiche mansioni attribuite ai componenti dell'Ufficio per il processo, con le opportune differenze⁵⁹ tra quello istituito presso i tribunali e le corti di appello civili⁶⁰ e penali⁶¹, e quello istituito presso la Corte di Cassazione.

Oltre all'individuazione puntuale delle mansioni da attribuire a questo Ufficio, l'articolo 11 del suddetto decreto prevede una clausola ampia e di chiusura per la quale gli Uffici per il processo e l'Ufficio spoglio, analisi e documentazione svolgono anche le ulteriori attività di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria e di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari, previste dai documenti organizzativi degli uffici giudiziari.

Si può allora ipotizzare che i documenti organizzativi degli uffici giudiziari, con riferimento alle attività di supporto alla funzione giudiziaria, dovranno attenersi alle specifiche mansioni individuate nel testo normativo, magari puntualizzandole ulteriormente, potendo altresì, ove giustificato da particolari esigenze normative dell'ufficio, prevedere ulteriori funzioni di questo tipo. Maggiore libertà invece avranno gli uffici con riferimento alla definizione della funzione di raccordo con le cancellerie e i servizi amministrativi, che non viene definita in maniera puntuale dalla normativa.

Con riguardo, da ultimo, all'attuazione concreta del dato normativo analizzato in questa sede, dal primo monitoraggio effettuato dal Ministero della Giustizia relativo all'Ufficio per il processo⁶² emergono diverse modalità organizzative del lavoro degli addetti all'UPP adottate dagli uffici giudiziari, come il modello *one-to-one* (un addetto per Magistrato); abbinamento addetto-fascicolo; assegnazione addetto al Collegio o Sezione; "mini-pool" (addetti assegnati a un numero ristretto di Magistrati); addetti assegnati a macroaree tematiche; modelli ibridi, a conferma del carattere duttile di questo Ufficio e ciò a testimoniare una delle caratteristiche peculiari di questo modello normativo, consistente nella sua duttilità.

⁵⁷ Su questo principio si confronti la nota 6 del presente contributo.

⁵⁸ Art. 1, comma 18, della legge 26 novembre 2021, n. 206 e l'art. 1, comma 26, della legge 27 settembre 2021, n. 134.

⁵⁹ Differenze che, evidentemente, dipendono dalle caratteristiche proprie del processo civile e penale in cui questi addetti sono chiamati ad operare. Si veda ad esempio la particolare attribuzione dell'Ufficio per il processo penale istituito presso la Corte di appello chiamato, dall'art. 6, comma 2, d.lgs. 151/2002 ad effettuare «*prioritariamente uno spoglio mirato dei fascicoli al fine di individuare la prossima scadenza dei termini e la maturazione dell'improcedibilità per superamento dei termini di durata massima del giudizio di impugnazione*».

⁶⁰ Si confronti l'art. 5 del d.lgs. 151/2022.

⁶¹ Si confronti l'art. 6 del d.lgs. 151/2022.

⁶² Circolare 28 dicembre 2022 "Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati?"

4. L'UPP quale figura ibrida tra supporto all'attività del giudice e ausilio in cancelleria

Dall'analisi dell'evoluzione normativa che ha caratterizzato l'Ufficio per il processo appare di manifesta chiarezza il duplice volto di questo ufficio, da un lato, inserito in una struttura, guidata dai magistrati giudicanti, preposta alla corale attività che segue l'iter procedimentale di una controversia, sino alla sua decisione e, dall'altro, inserito a pieno titolo tra i ranghi del personale amministrativo⁶³.

La clausola generale prevista dalla normativa che prevede per tale figura una funzione di «*raccordo con il personale addetto alle cancellerie*», delinea questo nuovo profilo professionale come “ponte” tra il momento decisionale propriamente detto (di imprescindibile spettanza del magistrato giudicante, sia pure in una nuova logica corale nella preparazione e nell'istruttoria) e la corposa attività amministrativa che questo momento precede e segue.

A mero titolo esemplificativo, le mansioni attribuite dalla normativa agli addetti UPP consistono nello spoglio delle nuove iscrizioni, verifica dei presupposti di priorità di trattazione, “scarico” dell'udienza del magistrato a cui sono assegnati, attività di notifica e comunicazione alle parti nei fascicoli del magistrato a cui sono assegnati, accertamento della definitività del provvedimento.

Come osservato dalla dottrina⁶⁴, trattandosi di attività che in alcun modo ineriscono alle funzioni, cioè alle prestazioni lavorative, che normalmente espleta il personale di cancelleria, ma che riguardano invece attività proprie della funzione giudicante, quali attività preparatorie rispetto al momento decisionale o comunque all'adozione del provvedimento con cui il giudice è chiamato ad esternare la sua funzione, ai fini dell'esercizio e dell'individuazione delle mansioni da esercitarsi in concreto, sono soggetti al potere direttivo ed organizzativo della componente togata, cioè dell'articolazione che, sul piano dell'organizzazione magistratuale, è chiamata a “gestire” l'Ufficio per il processo in cui sono incardinati. Al contempo, essendo comunque incardinati nell'ufficio quale personale amministrativo, la gestione del loro rapporto di lavoro, per quanto attiene ai diritti che ne discendono, quali ad esempio, le ferie, i permessi, l'orario di lavoro, compete all'organizzazione amministrativa dell'ufficio giudiziario presso il quale sono assegnati e, in questo senso al dirigente amministrativo di esso e alle sue articolazioni.

Da quanto osservato emerge anche, dal punto di vista dell'organizzazione amministrativa, il carattere ibrido di questa figura, che siede tra i ranghi del personale amministrativo ma che compie attività sostanzialmente ascrivibili alla funzione giudicante.

Inoltre, con riguardo specifico all'attuazione concreta della specifica funzione di raccordo con le cancellerie, dalla circolare 28 dicembre 2022 del Ministero della Giustizia più sopra richiamata emerge

⁶³ Così espressamente Circolare Ministero della Giustizia 21 dicembre 2021, n. 176412.

⁶⁴ R. FRASCA, *Dirigenza giurisdizionale e dirigenza amministrativa riguardo agli addetti all'U.P.P. presso la Corte di Cassazione*, 08 settembre 2022, in *giustiziainsieme.it*. Si precisa che l'Autore, pur svolgendo le proprie riflessioni con riferimento all'Ufficio per il Processo istituito presso la Cassazione, precisa che: «*le sue conclusioni possono ritenersi pertinenti anche all'UPP presso gli uffici di merito*».

come una tale attività comporti «una più celere evasione degli adempimenti pre e post udienza, una maggiore fluidità nel rapporto tra magistrati e cancellerie, il recupero di lavoro accumulato negli Uffici cosiddetti trasversali, Esecuzioni, Spese di Giustizia, Impugnazioni oppure, più in generale, un miglioramento dei tempi di lavoro nelle cancellerie o un migliore servizio reso all'utenza».

Si tratta quindi di una funzione rilevante che ben può contribuire ad una maggior efficienza dell'ufficio giudiziario, attuando quel dialogo, spesso assente, tra la componente togata e il personale amministrativo. Tuttavia, l'attribuzione a soggetti appartenenti al personale amministrativo di funzioni sostanzialmente giurisdizionali è vista dalla dottrina in chiave problematica, dovendosi preservare l'esercizio della funzione giurisdizionale da indebite ingerenze⁶⁵, predicando la necessità di una rigorosa *actio finium regundorum* e di una prudente selezione in sede operativa, di quelli da assegnare “sul campo” ai componenti dell'Ufficio per il processo, se si ritiene che la funzione giurisdizionale debba restare appannaggio del corpo magistratuale⁶⁶

5. Conclusioni

Nelle pagine precedenti si è cercato di tracciare l'evoluzione storica, dal punto di vista normativo e applicativo, dell'Ufficio per il processo, concentrandosi in modo particolare sulla fisionomia assunta all'esito delle ultime riforme, finalizzate al raggiungimento di ambiziosi traguardi sul piano dell'efficientamento del sistema giustizia stabiliti nell'ambito del P.N.R.R.

L'analisi dell'evolversi di questo istituto è stata condotta alla luce delle particolarità dell'organizzazione giudiziaria che richiede un adattamento delle regole generali sull'attività e sull'organizzazione amministrativa alla luce della delicata funzione attribuita agli uffici giudiziari, consistente nell'attività giurisdizionale.

Una di questa particolarità, come visto, consiste nella c.d. “doppia dirigenza” degli uffici, in forza della quale il vertice degli uffici giudiziari è condiviso tra il Capo dell'ufficio giudiziario, di matrice togata, e il dirigente amministrativo.

Tale istituto mette ben in evidenza la distinzione, all'interno dell'ufficio, tra il personale propriamente amministrativo e il personale afferente all'ordine giudiziario che fanno capo, rispettivamente, a due vertici differenti.

⁶⁵ A. CAVALIERE, *Considerazioni “a prima lettura” su deflazione processuale, sistema sanzionatorio e prescrizione nella l. 27 settembre 2021, n. 134, c.d. riforma Cartabia*, in *Penale dir. proc. web*, 2 novembre 2021, 11, 12 e 13 il quale criticamente si chiede: «La camera di consiglio della Cassazione dev'essere il luogo di formazione di una decisione collegiale, oppure il luogo per contare e prendere atto dei precedenti, individuati ed analizzati dagli assistenti? Il giudice può sfornare sentenze ‘precotte’ e confezionate da assistenti?»

⁶⁶ A. FRANCESCHINI *Gli uffici per il processo penale e l'esercizio della funzione giurisdizionale: per un approccio “esternalista”*, in *Archivio penale*, 2/2023, 22.



Ci si chiede allora, se questa rigida suddivisione foriera, come sopra visto, di possibili disfunzioni operative dovute alla mancanza di un elemento di raccordo tra le due componenti, non possa essere superata anche grazie all'Ufficio per il processo e ciò in forza della sua natura ibrida e, soprattutto, della inedita funzione di raccordo tra il personale togato e le cancellerie attribuitegli espressamente per legge. Da questa prospettiva, l'Ufficio per il processo potrebbe rivelarsi non solamente uno strumento di abbattimento dell'arretrato e di conseguente miglioramento delle *performance* del sistema giustizia, ma la sua implementazione negli uffici giudiziari potrebbe portare al ripensamento più generale di alcuni schemi organizzativi, sempre al fine di innescare meccanismi virtuosi nell'ottica di una maggior efficienza. Tale prospettiva, di più ampio sguardo, sarà però possibile solo nell'ipotesi in cui le risorse assunte per il momento a tempo determinato siano inserite stabilmente nell'organico degli uffici giudiziari, assicurando alla magistratura un ulteriore strumento finalizzato ad assicurare un processo di durata ragionevole. In questo senso, si accoglie con favore l'intervento del Legislatore, il quale, con l'art. 22 del d.l. 2 marzo 2024 n. 19, non ancora convertito in legge, ha previsto la stabilizzazione degli addetti all'Ufficio per il processo che alla data del 30 giugno 2026 abbiano prestato servizio presso il distretto giudiziario per ventiquattro mesi⁶⁷, nei limiti delle facoltà assunzionali del Ministero della Giustizia.

⁶⁷ Così recita l'art. 16 *bis* del d.l. 80/2021, inserito dal d.l. 19/2024 sopra richiamato: «In deroga a quanto previsto dall'articolo 20 del decreto legislativo 25 maggio 2017, n. 75, a decorrere dal 1° luglio 2026 il Ministero della giustizia è autorizzato a stabilizzare nei propri ruoli i dipendenti assunti a tempo determinato ai sensi dell'articolo 11, comma 1, primo periodo e dell'articolo 13, che hanno lavorato per almeno ventiquattro mesi continuativi nella qualifica ricoperta e risultano in servizio alla data del 30 giugno 2026, previa selezione comparativa sulla base dei distretti territoriali e degli uffici centrali, nei limiti delle facoltà assunzionali maturate e disponibili a legislazione vigente e dei posti disponibili in organico, con possibilità di scorrimento fra i distretti».