

## Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR.

### Che sia la volta buona!

di Maria Giuliana Civinini, Presidente del Tribunale di Pisa

L'articolo, dopo aver sintetizzato lo stato dell'arte e il quadro normativo dell'ufficio per il processo, analizza gli obiettivi del PNRR per la Giustizia e il ruolo che per il loro raggiungimento gioca l'ufficio per il processo. Tenta quindi di tracciare una road-map verso l'UPP per i prossimi mesi e si concentra infine sul nuovo ruolo del giudice che può nascere dall'adozione di questo modulo operativo, anche alla luce dell'esperienza personale dell'autrice.

**Sommario:** 1. Prologo. - 2. L'Ufficio per il Processo come lo conosciamo. La cornice normativa. 2.1. Le ragioni della difficile trasformazione del modello in realtà operativa. 3. Riforma c.d. "Cartabia" della giustizia, l'UPP nei lavori delle Commissioni Luiso, Lattanzi e Castelli. 4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Piano Straordinario per la Giustizia. 4.1. Il ruolo e gli interventi per l'UPP nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. 4.2. La "posta in gioco". 5. Il "nuovo" UPP e la sfida per l'efficienza. 5.1. Una "road-map" per l'Ufficio per il Processo. 6. L'UPP libera il giudice. Una testimonianza. 7. Guardando al futuro. Il ruolo della Scuola e del CSM.

**1. Prologo.** Nello scrivere questo contributo al dibattito sulle riforme della giustizia civile ho camminato sui sentieri della memoria, passeggiato da un convegno ad un gruppo di lavoro a un'azione di formazione, riascoltato interventi appassionati di tanti colleghi che alla qualità della giustizia civile hanno dedicato ogni giorno di vita professionale e non, ripercorso discussioni. Non si è trattato di un esercizio di celebrazione né di nostalgia ma di consapevolezza di un percorso che guarda al futuro. Nel far questo il mio pensiero è riandato più e più volte ai dialoghi con Carlo Verardi, alla costruzione degli obiettivi di Questione Giustizia dedicati al civile, al lavoro dei primi Osservatori, alla formazione dedicata ai profili teorico-pratici e organizzativi del processo civile.

Centralità dell'esercizio quotidiano della giurisdizione, agenda del giudice, valore dell'organizzazione, azione concentrata di più attori – giudici, dirigenti, avvocati, personale amministrativo, processualisti, studiosi di statistica e *management* -, sono stati i primi mattoni, posati nella seconda metà degli anni 1990, su cui si è retta ed è cresciuta l'idea dell'«ufficio del giudice» poi trasformata in quella dell'«ufficio per il processo».

In un recente scritto<sup>1</sup>, Roberto Braccialini, all'esito della ricostruzione delle varie tappe della storia dell'UPP, affermava che "l'ufficio per il processo è stato, sotto diversi profili, un'occasione mancata per un reale ripensamento fin dalle fondamenta dell'organizzazione giudiziaria; e questo, perché – fondamentalmente - non sono state immesse nel sistema le risorse umane, materiali e tecnologiche per farlo funzionare" ma, con la convinzione del sognatore che ha una visione e una missione, aggiungeva che, anche alla luce della lezione impartita dalla pandemia, "il problema delle risorse e "pilastri" a disposizione della giurisdizione – in cui si sintetizza tutta la dialettica attuazione/inattuazione dell'ufficio per il processo - dovrebbe assumere le dimensioni di una grande questione nazionale" e che "l'unico slogan intelligente da adottare in questo momento dovrebbe essere: l'ufficio per il processo, ora, adesso, subito!".

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza è l'occasione, imperdibile, per realizzare quel sogno.

---

<sup>1</sup> R. Braccialini, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive* \*, in Questione Giustizia online, 01/06/2020 [https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive\\_01-06-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php)

L'elaborazione culturale, organizzativa e giuridica sviluppatasi nel corso di oltre un ventennio è *humus* e cemento di tale realizzazione. Essa è presupposto imprescindibile di quanto diremo; in questa sede non possiamo che darla per presupposta<sup>2</sup>.

## **2. L'Ufficio per il Processo come lo conosciamo. La cornice normativa.**

L'intensa opera di elaborazione e proposta realizzata dall'associazionismo della magistratura assieme agli altri attori del dibattito sulla giustizia è sfociata, a partire dal 2014, in previsioni normative primarie e secondarie, che si sono susseguite e intrecciate fino a tutto il 2019.

Il D.L. 24 giugno 2014, n. 90, *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'UPP e lo ha fatto inserendo l'art. 16-octies nella L. n. 221/2012, che aveva dettato le prime disposizioni per la giustizia digitale, a sottolineare lo stretto nesso tra innovazione tecnologica, organizzazione, qualità della giustizia. La norma 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", il cui svolgimento positivo diviene titolo abilitante al concorso in magistratura, oltre che dei giudici ausiliari di appello e onorari di tribunale. Al CSM e al Ministero della Giustizia si chiede di dare attuazione alla previsione nell'ambito delle risorse disponibili e senza maggiori oneri di spesa.

Il successivo D.L. 27 giugno 2015 n. 83, *Misure urgenti in materia fallimentare, civile e processuale civile e di organizzazione e funzionamento dell'amministrazione giudiziaria*, convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 132 ha introdotto modifiche alla norma introducendo ulteriori incentivi alla prestazione del tirocinio presso i tribunali (borsa di studio, titolo di preferenza).

Col D.M. 1 ottobre 2015, il Ministro della Giustizia ha adottato le *Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo*; l'art. 2 prevede che i presidenti di corti d'appello e tribunali creino gli uffici per il processo sulla base delle risorse umane disponibili e che i dirigenti amministrativi adottino misure di gestione del personale coerenti con le determinazioni del capo dell'ufficio. I commi 3 e 4 dispongono: " 3. Il presidente della corte di appello o del tribunale assegna le strutture organizzative di cui al comma 1 a supporto di uno o più giudici professionali, 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. 4. Il coordinamento e il controllo delle strutture organizzative di cui al comma 1 sono esercitati dai presidenti di sezione, o dai giudici delegati allo svolgimento dei predetti compiti."

L'anno successivo, col D.L. 31 agosto 2016, n. 168, *Misure urgenti per la definizione del contenzioso presso la Corte di cassazione, per l'efficienza degli uffici giudiziari, nonché per la giustizia amministrativa* convertito con modificazioni dalla L. 25 ottobre 2016, n. 197 l'istituto è esteso, sempre senza oneri di spesa, alla giustizia amministrativa, prevedendo che oltre ai tirocinanti faccia parte della nuova struttura il personale di segreteria di area funzionale III.

Il D. Lgs. 13 luglio 2017, n.116, che aspirava alla *Riforma organica della magistratura onoraria*, prevede l'assegnazione dei giudici onorari di pace alla "struttura organizzativa denominata «ufficio per il processo», dove svolgeranno esclusivamente i compiti e le attività allo stesso inerenti, salva l'assegnazione limitata di procedimenti civili e penali (art. 9) e con possibilità da parte del giudice professionale di delega di "compiti e attività, anche relativi a procedimenti nei quali il tribunale giudica in composizione collegiale, purché non di particolare complessità, ivi compresa l'assunzione dei testimoni, affidandogli con preferenza il compito dei tentativi di conciliazione, i

---

<sup>2</sup> Per approfondire, si vedano le note bibliografiche essenziali in calce al presente scritto e gli ulteriori riferimenti in essi contenuti

procedimenti speciali previsti dagli articoli 186-bis e 423, primo comma, del codice di procedura civile, nonché i provvedimenti di liquidazione dei compensi degli ausiliari e i provvedimenti che risolvono questioni semplici e ripetitive" (art. 10). Restano escluse alcune materie specificamente indicate. Anche i GOP in servizio alla data di entrata in vigore del decreto legislativo possono (e devono nel corso del quarto mandato) essere assegnati a domanda all'UPP.

Il Consiglio Superiore della Magistratura ha dedicato specifica attenzione all'istituto, monitorando attraverso un questionario capillarmente diffuso l'istituzione e il funzionamento dell'UPP negli uffici giudiziari (vedi esiti monitoraggio e successiva delibera 18 giugno 2018 *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*) e quindi adottando con delibera 15 maggio 2019 *Linee guida per l'Ufficio del Processo*.

La successiva *Circolare per la formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici* per il triennio 2020-2022 ha offerto infine l'occasione per puntualizzare le linee guida attraverso regole tabellari. Le norme rilevanti sono gli art. 10 (UPP nei Tribunali), 11 (UPP dei TpM, TdS e CdA), 176, 178 e 179 (GOP in servizio nell'UPP), 180 (utilizzo dei GOP nell'UPP). Esse prevedono l'obbligo per i capi degli uffici, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo, di costituire uno o più UPP, definito come " struttura tecnica in grado di affiancare il giudice nei suoi compiti e nelle sue attività, costituendo uno staff al servizio del giudice e/o dell'ufficio", " individuando gli obiettivi da perseguire, le risorse da destinarvi, le loro concrete modalità di utilizzo e la loro collocazione nell'ufficio, anche dal punto di vista logistico". Come specifica il comma 4 dell'art. 10, "La struttura organizzativa così istituita può essere assegnata a supporto di uno o più giudici professionali o di una o più sezioni, valutati, a tal fine e in via prioritaria, il numero delle sopravvenienze e delle pendenze a carico di ciascuna sezione o di ciascun magistrato, e tenuti in considerazione gli obiettivi perseguiti con i programmi di gestione".

Sintetizzando, l'UPP che emerge dalle norme si caratterizza per i seguenti elementi:

- a. Modello operativo di management incentrato sul gruppo o team, sull'interoperabilità, sull'agile distribuzione e interazione delle competenze
- b. Obiettivo: garanzia di ragionevole durata dei processi
- c. Adozione obbligatoria
- d. Coerenza tra progetto tabellare, programma di gestione e progetto organizzativo dei servizi amministrativi
- e. Applicazione, previa analisi dei settori che necessitano maggior supporto, non generalizzata a tutto l'ufficio ma solo laddove è richiesto un intervento di eliminazione dell'arretrato e miglioramento dei tempi di durata dei processi
- f. Struttura a servizio dell'ufficio e di suoi settori e obiettivi specifici e non dei singoli magistrati
- g. Composizione: giudici, personale amministrativo, tirocinanti, GOP
- h. Coordinamento: Presidenti di Sezione o Coordinatore UPP

## **2.1. Le ragioni della difficile trasformazione del modello in realtà operativa.**

La concreta operatività delle schematizzate disposizioni è stata in varia misura influenzata dalla conclamata insufficienza delle risorse umane e strumentali: i GOP diminuiscono in numero (un ultimo "colpo" alla già esigua schiera è stato portato, come effetto indiretto, dal recente concorso per direttori di cancelleria, avendo i GOP in servizio cercato attraverso il medesimo una collocazione lavorativa meno accidentata e insicura) e il reclutamento dei nuovi procede con lentezza e numeri inadeguati, mentre le incerte sorti della magistratura onoraria<sup>3</sup> gettano ombre sulle possibilità e

---

<sup>3</sup> Si fa riferimento, oltre che ai rinvii e alla inattuazione della disciplina introdotta col D. Lgs. N. 116/2017, alle condanne in sede di Comitato Europeo dei Diritti Sociali del Consiglio d'Europa (su cui vedi C. Spada, Prime valutazioni sulle censure del Comitato europeo dei diritti sociali alla normativa italiana sui giudici onorari, in [https://www.questionegiustizia.it/articolo/prime-valutazioni-sulle-censure-del-comitato-europ\\_30-01-2017.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/prime-valutazioni-sulle-censure-del-comitato-europ_30-01-2017.php)) e alla procedura di infrazione aperta dalla Commissione Europea in quanto la legislazione nazionale applicabile ai magistrati onorari non è pienamente conforme al diritto del lavoro dell'UE. La Commissione ritiene che la legislazione italiana non rispetti diverse disposizioni dell'[accordo quadro allegato alla direttiva](#)

modalità di futuro utilizzo; la situazione del personale di cancelleria e dei vuoti di organico rimane per ora compromessa nonostante le nuove assunzioni che il Ministero ha pianificato e sta realizzando; i tirocinanti costituiscono una risorsa valida ma ondivaga nei flussi in ingresso e nella distribuzione sul territorio nazionale; la mancanza di una quantità adeguata di punti rete, computer fissi e portatili, scanner e stampanti, l'incompleta digitalizzazione, la mancanza di assistenza tecnica incidono sulla efficacia di impiego delle insufficienti risorse umane.

E' mancato anche un radicale generalizzato mutamento di cultura organizzativa e del lavoro che l'adozione del modulo dell'ufficio per il processo richiedeva. Si trattava di un obiettivo prodromico al conseguimento della funzione strategica dell'istituto (ridurre i tempi della giustizia migliorando la qualità) e che è stato frustrato: dal senso di fatalistica disillusione legato al parlare per vent'anni di una soluzione che, in mancanza delle risorse, ha assunto tratti mitologici e di fantasia; dal mancato efficace coordinamento del binomio dirigenziale degli uffici giudiziari; dalle opposizioni carsiche interne ai due fronti – magistratuale e amministrativo – giocate da un lato su un modello individual-ascetico del giudice e dall'altro sull'idea che l'ufficio per il processo è la cancelleria e non c'è bisogno di altro; dalla difficoltà a tradurre l'idea in progetti coerenti, tabellari, di gestione e di organizzazione amministrativa, per mancanza di dati adeguati e di consuetudine col lavoro attorno ad obiettivi condivisi.

Vi sono state, certo, esperienze virtuose e buone prassi, che hanno dimostrato il positivo impatto sulla efficacia/efficienza del servizio giustizia della formula ma, anche tra queste, emergono fattori disfunzionali legati ai metodi tradizionali di svolgimento del lavoro giudiziario.

La costruzione del ruolo e l'utilizzo dei tirocinanti<sup>4</sup> ne sono esempio paradigmatico.

La disponibilità di questa risorsa ne ha determinato un certo successo. Questo, peraltro, fatica a tradursi in miglioramento della qualità dell'ufficio giudiziario, per varie ragioni che sembrano riassumibili come segue:

- a. Adozione di un'ottica individualista di utilizzo del tirocinante (in linea con un modello di giudice monade) inserito a supporto del singolo giudice, e non quale elemento dell'UPP, con mansioni e tempi di utilizzo lasciati nella discrezionalità dell'affidatario;
- b. Disomogeneità della disponibilità dei magistrati ad accoglierli in affidamento/ affiancamento (è nell'esperienza di tutti i direttivi e semi-direttivi il rifiuto dell'offerta di tirocinanti perché "io lavoro meglio da solo", "non ho tempo da dedicare ai tirocinanti", "devo ancora formarmi io e non posso formare altri", "le ricerche le faccio meglio da me", "tanto se poi firmo io devo controllare tutto");
- c. Resistenza passiva se non esplicito rifiuto all'impiego di tirocinanti nell'interesse di progetti dell'ufficio; accanto ad alcune esperienze virtuose<sup>5</sup>, si registra in generale una forte difficoltà da parte degli affidatari a lasciar partecipare i "propri" tirocinanti a progetti dell'ufficio (e i tirocinanti adottano atteggiamenti che fanno da specchio a quelli dei "propri" giudici);
- d. Discontinuità nel rapporto domanda/offerta sul territorio che è di ostacolo a qualunque pianificazione;
- e. Adozione di un'idea di tirocinio formativo centrata in buona parte sulla trasmissione (da parte del soggetto erogatore) e acquisizione (da parte del tirocinante) di conoscenze teoriche ulteriori a quelle universitarie da impiegare sia a fini di redazione di motivazioni complesse che di preparazione concorsuale; in questo modo si è dimenticato che il tirocinio formativo (soprattutto se della lunghezza inusitata di 18 mesi) è primariamente finalizzato a fare da

---

[1999/70/CE](#) sul lavoro a tempo determinato; dell'[accordo quadro allegato alla direttiva 97/81/CE](#) sul lavoro a tempo parziale; della [direttiva 2003/88/CE](#) sull'orario di lavoro e della [direttiva 92/85/CEE](#) sulle lavoratrici gestanti.

<sup>4</sup> Sul tema si rinvia agli articoli di M. Ciccarelli Dal tirocinio all'accesso alla magistratura onoraria e togata. Parte prima e Parti seconda e terza, pubblicati su *Questione Giustizia online* nel 2019 [https://www.questionegiustizia.it/articolo/dal-tirocinio-all-accesso-alla-magistratura-onoraria-e-togata-parte-prima\\_16-07-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/dal-tirocinio-all-accesso-alla-magistratura-onoraria-e-togata-parte-prima_16-07-2019.php) e [https://www.questionegiustizia.it/articolo/dal-tirocinio-all-accesso-alla-magistratura-onoraria-e-togata-parte-seconda-e-terza-\\_17-07-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/dal-tirocinio-all-accesso-alla-magistratura-onoraria-e-togata-parte-seconda-e-terza-_17-07-2019.php)

<sup>5</sup> Si veda l'articolo di S. Beccaglia e S. Colombo pubblicato il 14/10/2019 su *Questione Giustizia online* con riferimento al lavoro per l'ufficio assistenza alle vittime [https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-tirocinio-ex-art-73-dl-692013-due-tirocinanti-raccontano-in-diretta-la-propria-esperienza\\_14-10-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-tirocinio-ex-art-73-dl-692013-due-tirocinanti-raccontano-in-diretta-la-propria-esperienza_14-10-2019.php)

ponte tra conoscenze teoriche e loro applicazione pratica, ad apprendere *on the job*, a fornire al tirocinante la conoscenza del concreto funzionamento della giurisdizione e la motivazione per impegnarsi nell'eventuale percorso concorsuale e all'amministrazione utilità nella gestione di determinate attività.

### **3. Riforma c.d. "Cartabia" della giustizia, l'UPP nei lavori delle Commissioni Luiso, Lattanzi e Castelli.**

La Ministra della Giustizia, fin dalla sua nomina, ha aperto un grande cantiere di riforme istituendo commissioni, in vista dell'elaborazione di emendamenti da apportare ai disegni di legge del suo predecessore, composte da professori e magistrati e presiedute dal Prof. Luiso per la giustizia civile, dal Presidente Emerito della Corte Costituzionale Lattanzi per la giustizia penale, dal Prof. Luciani per l'ordinamento giudiziario e dal Presidente della Corte d'Appello di Brescia Castelli per la magistratura onoraria.

Le Commissioni Luiso, Lattanzi e Castelli, apparentemente senza coordinarsi tra di loro, hanno dedicato parte dei loro lavori e delle loro proposte all'UPP.

La Commissione per l'elaborazione di proposte in materia di magistratura onoraria (di cui è nota solo la Relazione conclusiva ma non l'articolato) si è mossa all'interno del D. Lgs. N. 116/2017 con piccoli ritocchi: si mantengono l'assegnazione iniziale dei nuovi GOP all'UPP, ma se ne riduce la natura esclusiva a 18 mesi, e la possibilità di assegnazione dei GOP pre-2017 sia a funzioni giudiziarie che all'UPP; si amplia la possibilità di delega in materia penale.

La Commissione Luiso ha elaborato specifiche proposte ma i relativi articoli (1-bis, 1-ter, 1-1quater rispettivamente per tribunale, corte d'appello e cassazione) sono stati stralciati in sede di presentazione degli emendamenti governativi. Si prevedeva la costituzione di UPP composti (per il primo grado) da magistrati, tirocinanti di varia sorta, personale amministrativo, laureati, altro personale individuato per specifiche professionalità da assumersi con contratti a termine sulla base di progetti e convenzioni con soggetti esterni. I compiti previsti erano: supporto al magistrato, attività amministrative (verbalizzazioni, comunicazioni, notifiche), creazione di banche dati. L'UPP veniva definito "quale struttura di *staff* dei magistrati, in corrispondenza delle singole sezioni, con compiti e obiettivi specifici, avendo cura di impiegare le risorse ivi assegnate per ridurre sensibilmente l'arretrato e definire più rapidamente i procedimenti e velocizzare la risposta di giustizia". Per il secondo grado si aggiungevano ai possibili partecipanti: dottori di ricerca, magistrati a riposo da non più di tre anni, avvocati iscritti all'albo da meno di cinque anni, giudici ausiliari. Le funzioni erano previste come di solo supporto al magistrato. Complesse le previsioni per la Corte di Cassazione, per le quali si rinvia agli scritti ad essa dedicati.

La Commissione Lattanzi ha previsto l'introduzione di principi di delega per l'attuazione dell'UPP all'articolo 15 bis; la definizione dei componenti dell'UPP è lasciata al legislatore delegato mentre i compiti sono previsti in linea con l'esistente: assistenza al magistrato, analisi dei flussi, monitoraggio dei fascicoli, creazione di banche dati dell'ufficio, supporto al magistrato per l'accelerazione dell'innovazione tecnologica. Anche qui si hanno articolate previsioni per l'UPP della Corte di Cassazione e della Procura Generale. La proposta è stata trasfusa nell'art. 1 co. 26 del DDL S- 2353 approvato dalla Camera dei Deputati il 3 agosto 2021 e attualmente all'esame del Senato.

In nessuna delle proposte si affaccia un vero approccio innovativo, che muova dalle ragioni della sostanziale inattuazione dell'istituto, facendosi leva su tirocinanti e risorse esterne (che espongono l'ufficio giudiziario a relazioni pericolose col territorio) e scegliendo il supporto al magistrato come chiave di intervento. Nessun coordinamento è stato operato con le previsioni della L. 29 luglio 2021 n. 108.

Tali proposte e previsioni sono oggi in gran parte superate dalle norme emanate per l'UPP nell'ambito del PNRR. Per quanto le previsioni vigenti rimangano immutate (e così le finalità generali del modello organizzativo e la possibilità di destinarvi giudici onorari di pace e tirocinanti), l'incontro col "nuovo" UPP come uscirà forgiato dall'utilizzo di nuove risorse e dall'impatto che queste – e le opzioni organizzative connesse – produrranno, non potranno che dar luogo a ulteriori

cambiamenti e all'adozione di un modello disegnato sulla base di un attento monitoraggio e della valutazione e acquisizione in via definitiva degli elementi che determinano il successo della struttura.

#### 4. Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e il Piano Straordinario per la Giustizia

Come è noto, il PNRR è un "pacchetto completo e coerente di riforme e investimenti" necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione Europea nell'ambito della strategia *Next Generation EU*.

La riforma del sistema giudiziario è una delle riforme considerate "orizzontali" e "di contesto", ha come obiettivo generale (o *goal*) la riduzione dei tempi dei giudizi e si inserisce in due delle 6 Missioni attorno a cui si raggruppano i progetti: 1. *Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo*; 2. *Rivoluzione verde e transizione ecologica*.

Gli obiettivi attraverso i quali si intende conseguire la riduzione dei tempi dei giudizi (o *objectives* o *milestones*) sono stati individuati come segue: 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.

Se i primi due (tra cui UPP e nuove tecnologie hanno un ruolo preminente) appaiono gli strumenti principali per una consistente riduzione dei tempi, i *target* finali saranno anche il risultato dell'adozione di riforme della giustizia civile e penale e delle procedure di insolvenza.

Per la piena attuazione dell'UPP un ruolo centrale è rappresentato dalla messa a disposizione di consistenti risorse umane e materiali, in particolare attraverso il reclutamento straordinario a termine di personale ulteriore a quello di cui agli organici esistenti. Gli obiettivi o *milestones* relativi sono individuati nell'adozione della normativa regolante tale reclutamento straordinario e la preparazione di modelli organizzativi per il *management* delle nuove risorse (entro il 2021), il reclutamento e immissione in servizio del personale destinata all'UPP (2022). Un monitoraggio continuo deve essere realizzato su: i) pubblicazione della legislazione speciale che disciplina le assunzioni relative al PNR (2° trimestre 2021); ii) Individuazione delle modalità di utilizzo dei dipendenti UPP. Predisposizione di modelli organizzativi per la gestione delle risorse assunte (4° trimestre 2021); iii) In almeno 84 uffici giudiziari (su un totale di 169 uffici coinvolti nel progetto), deve essere sviluppato un progetto organizzativo (cosiddetto "progetto organizzativo di recupero") con l'obiettivo di ridurre l'arretrato, introdurre nuovi modelli organizzativi di lavoro, migliorare la gestione dei casi con l'uso di nuove tecnologie.

I *target* finali, da conseguire entro la metà del 2026 sono:

Gli *outcomes* sulla cui base valutare i risultati ottenuti dall'amministrazione della giustizia sono:

- l'abbattimento dell'arretrato civile<sup>6</sup> 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.

*Target* o *output* intermedio è l'abbattimento dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024.

In tutto il periodo considerato dal Piano deve essere realizzato un monitoraggio continuo sulla creazione di nuovo arretrato con la finalità stringente di evitarlo.

Il monitoraggio del *disposition time* e dell'arretrato si effettua sulla base delle statistiche del Ministero della Giustizia, che a loro volta rispettano gli standard internazionali e soprattutto quelli indicati dalla CEPEJ, la Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia del Consiglio d'Europa.

I target di performance – ai quali sono legati i finanziamenti europei – sono da valutarsi a livello nazionale e non di singolo ufficio. La combinazione dei dati relativi alle definizioni per anno di iscrizione a ruolo e alla durata dei processi per anno di iscrizione a ruolo e tipologia di contenzioso

---

<sup>6</sup> Per arretrato si intendono i processi che hanno superato i termini fissati nella legge c.d. Pinto e succ.mod.

consentirà di analizzare sia la progressiva eliminazione dell'arretrato che la riduzione dei tempi di definizione.

AI sensi dell'art. 8 del DL n. 80/2021 conv. in L. n. 108/2021, ciascuna amministrazione centrale titolare di interventi previsti nel PNRR (quindi per il settore che qui interessa il Ministero della Giustizia) provvede al coordinamento delle relative attività di gestione, nonché al loro monitoraggio, rendicontazione e controllo. A tal fine deve essere individuata una struttura di riferimento anche creando una apposita unità di missione. Questa: 1) rappresenta il punto di contatto con il Servizio centrale per il PNRR per l'espletamento degli adempimenti previsti dal Regolamento (UE) 2021/241; 2) trasmette a detto Servizio i dati relativi alla realizzazione degli investimenti e delle riforme e all'attuazione degli obiettivi; 3) vigila sulla correttezza delle procedure di attuazione e rendicontazione, emanando a tal fine linee-guida, e sul conseguimento degli obiettivi; "svolge attività di supporto nella definizione, attuazione, monitoraggio e valutazione di programmi e progetti cofinanziati ovvero finanziati da fondi nazionali, europei e internazionali"; 4) "vigila sulla regolarità delle procedure e delle spese e adotta tutte le iniziative necessarie a prevenire, correggere e sanzionare le irregolarità e gli indebiti utilizzi delle risorse.

#### **4.1. Il ruolo e gli interventi per l'UPP nell'ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**

Il 9 giugno 2021 il Governo ha adottato il D.L. n. 80, contenente *Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionali all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia* convertito con modificazioni dalla L. 29 luglio 2021 n. 108.

L'art. 11 prevede, subordinatamente all'approvazione del PNRR da parte della Commissione Europea nel frattempo intervenuta, che, per favorire la piena operatività delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo, il Ministero della Giustizia può avviare procedure di reclutamento con contratto di lavoro a tempo determinato di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo (laureati in giurisprudenza o, in quota minoritaria, economia e scienze politiche), con qualifiche di funzionario amministrativo, informatico, statistico, per i quali il servizio prestato varrà come titolo per l'accesso al concorso in magistratura, sostituirà un anno di tirocinio per l'esame di avvocato o notaio, sarà titolo preferenziale per l'accesso alla magistratura onoraria, potrà dar luogo a punteggi aggiuntivi in concorsi per l'amministrazione giudiziaria.

La norma predetermina in un massimo di 400 i funzionari da assegnarsi alla Corte di Cassazione sulla base di un progetto organizzativo del Primo Presidente con l'obiettivo del contenimento della pendenza nel settore civile e del contenzioso tributario.

L'art. 12 disciplina le *Modalità di impiego degli addetti all'ufficio per il processo*.

I tribunali e le corti d'appello cui sono destinate queste unità e il loro numero sono fissati con decreti ministeriali, tenuto conto dell'entità dell'arretrato e dei tempi medi di definizione degli uffici dei vari distretti. Come prevede il terzo comma, "all'esito dell'assegnazione degli addetti all'ufficio per il processo di cui al comma 2, il Capo dell'ufficio giudiziario entro il 31 dicembre 2021, di concerto con il dirigente amministrativo, predispone un progetto organizzativo che preveda l'utilizzo, all'interno delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo, degli addetti selezionati in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria".

L'art. 13 prevede il *Reclutamento capitale umano a tempo determinato di supporto delle linee progettuali giustizia del PNRR*, che include profili professionali non ricompresi tra quelli ordinariamente previsti nell'Amministrazione giudiziaria, più specificamente 5410 unità di personale coi profili professionali di tecnico IT senior e junior, tecnico di contabilità senior e junior, tecnico di edilizia senior e junior, tecnico statistico, tecnico di amministrazione, analista di organizzazione, operatore di data entry.

I profili professionali e le attività cui queste 21.920 unità di personale saranno destinati fanno oggetto di un dettagliato allegato (il n. II) al D.L. n. 80/2021. Rinviando alla sua lettura, merita riportare le attività di contenuto specialistico previste in modo esemplificativo e non tassativo per il profilo degli "specialisti della gestione nella Pubblica Amministrazione": "studio dei fascicoli

(predisponendo, ad esempio, delle schede riassuntive per procedimento); supporto il 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 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". Di grande interesse anche il profilo contabile ("Gestione economico-finanziaria, monitoraggio, revisione, predisposizione di atti di carattere contabile o contrattuale, redazione di bilanci e prospetti e rendicontazione, nell'ambito dell'attività amministrativa di attuazione del PNRR."), quello edilizio ("manutenzione degli edifici, attività di progettazione e collaudo di opere da eseguire, eventuale direzione dei lavori, gestione della logistica e degli spazi, nell'ambito dell'attività amministrativa di attuazione del PNRR"), quello statistico ("rilevazione, raccolta ed elaborazione dei dati statistici, monitoraggio delle attività oggetto di rilevazione, valutazione dei target e degli impatti delle misure, nell'ambito dell'attività amministrativa di attuazione del PNRR"), quello di analista di organizzazione ("studio, pianificazione e miglioramento delle unità organizzative, dei processi di lavoro e dell'efficiente utilizzo delle risorse, nell'ambito dell'attività amministrativa di attuazione del PNRR") e di analista di data entry ("digitalizzazione e inserimento di dati di diversa natura nei sistemi informatici dell'amministrazione mediante utilizzo di software specifici, gestione e trattamento dei dati, trasferimento dei dati supportato informatico, organizzazione di basi di dati, attività, anche su atti e documenti cartacei, correlate con la digitalizzazione e la gestione dei dati, nell'ambito dell'attività amministrativa di attuazione del PNRR"), che saranno preziosissimi supporti per i Capi degli uffici, sia alla luce delle iniziative di delega della Direzione Generale delle risorse materiali e delle tecnologie che possono attribuire a ciascun ufficio giudiziario la funzione di stazione appaltante sia per disporre di dati affidabili e correttamente elaborati.

Disciplinata all'art. 14 la procedura straordinaria di reclutamento, l'art. 15 introduce un vincolo di permanenza nella sede di assegnazione per l'intera durata del contratto con esclusione di comandi, distacchi, assegnazioni presso altre PA e applicazioni endodistrettuali.

Ai sensi dell'art. 16, "il Ministero della giustizia assicura l'informazione, la formazione e la specializzazione di tutto il personale a tempo determinato assunto ai sensi del presente capo e destinati agli uffici per il processo di competenza della giustizia ordinaria, individuando con decreto del Direttore generale del personale e della formazione specifici percorsi didattici, da svolgersi anche per via telematica".

L'art. 17, infine, prevede attività di monitoraggio e valutazione.

Il 4 agosto 2021 sono stati pubblicati sul BUMG i due decreti che in attuazione del D.L. n. 80/2021 definiscono le regole per il reclutamento degli addetti all'ufficio per il processo e danno avvio alla relativa procedura di assunzione. Con il primo decreto sono state individuate le unità da destinarsi a ogni distretto<sup>7</sup> e ha avuto inizio il reclutamento. Il bando di concorso è stato pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale del 6 agosto 2021.

---

<sup>7</sup> Di seguito la ripartizione dei contingenti in cui vengono indicati il distretto e il numero di addetti ufficio per il processo: Ancona 140, Bari 306, Bologna 422, Brescia 248, Cagliari 248, Caltanissetta 106, Campobasso 51, Catania 331, Catanzaro 304, Firenze 446, Genova 251, L'Aquila 190, Lecce 303, Messina 148, Milano 680, Napoli 956, Palermo 410, Perugia 107, Potenza 125, Reggio Calabria 208, Roma 843, Salerno 218, Torino 401, Trento 79, Trieste 141, Venezia 388 per un totale addetti ufficio per il processo: 8.050

Con successivo provvedimento si determineranno i concreti contingenti assegnati ai singoli uffici. Con il secondo decreto, in attuazione dell'articolo 14 comma 12 del decreto-legge 80/2021, si determina il quadro delle modalità di reclutamento degli addetti all'ufficio per il processo.

## 4.2. La "posta in gioco".

Appare evidente, in relazione alla funzione e all'entità delle risorse investite, che l'ufficio per il processo è il cuore pulsante del progetto che vede come obiettivo finale l'eliminazione del 90% dell'arretrato civile per la metà del 2026. Altrettanto evidente è che uno dei fattori determinanti per l'efficacia di tale modello organizzativo saranno il miglioramento della rete e il rinnovamento/ammodernamento del PCT (e, per il settore penale, l'avvio di una decisa e irreversibile digitalizzazione). Un ruolo minore giocheranno, a parere di chi scrive, le riforme processuali civili, anche se certamente deve accogliersi positivamente il consolidamento di modalità (trattazione scritta e video-conferenza) introdotte con la legislazione d'urgenza del 2020-2021 per fronteggiare la crisi sanitaria da Covid-19 e che hanno costituito una delle chiavi di volta per garantire il funzionamento dei tribunali e delle corti durante l'emergenza sanitaria.

Scontati gli scetticismi di una parte dei giudici e degli amministrativi, dobbiamo tutti (e tutti insieme) essere consapevoli che la posta in gioco è altissima.

Certamente, la drastica riduzione dell'arretrato e della durata dei procedimenti sono necessari per poter usufruire dei finanziamenti europei (per 2.890,00 ML di euro); infatti, la Commissione Europea procede al versamento degli importi concordati se accerta che gli obiettivi sono stati conseguiti in misura adeguata; altrimenti sospende i pagamenti ed impone misure per garantirne il raggiungimento. E' un dato che deve responsabilizzarci tutti, ognuno secondo la sua funzione.

Ma ben più importante è cogliere un'opportunità storica e irripetibile per liberarsi di un fardello che – nonostante il grande impegno e l'alta produttività del sistema – pesa sulla giustizia italiana incidendo negativamente sulla sua qualità e in generale sul servizio reso agli utenti, oltre che sull'immagine e la percezione della stessa.

Riduzione dell'arretrato esistente, non creazione di nuovo arretrato, riduzione dei tempi di trattazione e definizione dei procedimenti hanno effetti benefici sulla giustizia, in particolare se accompagnati da trasparenza di gestione e omogeneità delle decisioni (quantomeno per ambiti territoriali), entrambi conseguibili grazie alle nuove tecnologie e al processo telematico.

Tali effetti<sup>8</sup> sono multipli, e non si limitano a rendere più affidabile il sistema italiano per gli investitori stranieri:

- il contenzioso si riduce; vengono infatti meno quelle sopravvenienze che sono legate ai tempi lunghi e imprevedibili, all'incertezza delle soluzioni, ai contrasti inconsapevoli di giurisprudenza;
- la gestione del processo da parte del giudice e il dialogo in contraddittorio con le parti riprendono spazio e quindi centralità, con effetto moltiplicatore delle buone prassi; i comportamenti dilatori perdono di rilievo e vengono progressivamente meno; le strategie processuali si razionalizzano; i procedimenti tendono naturalmente a contrarre la durata;
- viene meno l'"esigenza" di esternalizzare il processo (intendendo per tale il ricorso alla mediazione non fondato su ragioni connesse alla tipologia della causa e all'opportunità di salvaguardare i rapporti sottostanti ma a finalità deflattive) e si assicura a tutti i cittadini il diritto di veder assicurati i suoi diritti da un giudice terzo e imparziale;
- si contrae l'esigenza di ricorrere alla magistratura onoraria per trattare "parti" vitali del processo, come l'assunzione delle prove, e si liberano energie per un impiego più funzionale di questa importante risorsa;
- i diritti sono tutelati in tempi ragionevoli;
- il giudice recupera a pieno la sua funzione di giudicare e, come vedremo a breve, di giudicare in un contesto professionale che gli o le consente di esprimere al meglio la sua tipica e insostituibile professionalità.

Non si dimentichi infine che il recupero di efficienza del sistema e la definitiva perdita della cattiva fama acquisita a causa della valanga di ricorsi alla CEDU per violazione dell'art. 6 della Convenzione

---

<sup>8</sup> Gli effetti sommariamente descritti nel testo sono facilmente constatabili in quelle realtà e uffici dove si è lavorato nel tempo per obiettivi e moduli organizzativi focalizzati su riduzione dell'arretrato e miglioramento delle modalità di lavoro. Non è questa la sede per darne formale dimostrazione ma è un dato esperienziale che qualunque giudice civile è in grado di acquisire.

avranno proficue conseguenze sul piano della cooperazione giudiziaria internazionale, che si basa in buona parte sulla reciproca fiducia tra sistemi giudiziari e tra giudici.

## **5. Il "nuovo" UPP e la sfida per l'efficienza.**

Il nuovo UPP si costruisce prendendo le mosse dallo schema normativo esistente.

Continua ad essere un modello operativo che caratterizza l'organizzazione di una o più sezioni del tribunale e della corte d'appello o di una o più unità specializzate della singola sezione.

Continuano a farne parte, oltre ai giudici della sezione o unità, i GOP, i tirocinanti, il personale di cancelleria.

La grande novità è costituita dai funzionari addetti all'UPP reclutati nell'ambito del PNRR.

Come abbiamo già visto, si tratta di personale dipendente dal Ministero della Giustizia, con qualifica di funzionario, con gli stessi diritti e le stesse prerogative giuridiche ed economiche del restante personale del settore giustizia (salve alcune limitazioni connesse all'esigenza di garantire la permanenza nella sede assegnata, ragionevoli in considerazione della distribuzione legata alle esigenze specifiche dei singoli uffici), con formazione d'ingresso e continua curata dal Ministero, che provvede anche alle loro dotazioni informatiche, assegnato agli uffici in relazione alla consistenza dell'arretrato contenzioso da abbattere e dei tempi di definizione da ridurre, assegnato agli UPP costituiti negli uffici stessi sulla base di un progetto organizzativo adottato dal presidente di concerto con il dirigente amministrativo, con un vasto mansionario che include tutte le attività funzionali all'esercizio della giurisdizione e utile per la riduzione dei suoi tempi.

Si passa dunque da un modello operativo basato su risorse umane scarse e variabili (tirocinanti, GOP) a un modello basato su risorse abbondanti, certe e stabili per una durata temporale stimata sufficiente per raggiungere gli obiettivi quantitativi posti. La temporaneità della risorsa (tre anni), oltre ad essere intrinseca all'intervento per progetti finanziati dall'Unione Europea, corrisponde alla straordinarietà dei compiti da svolgere e tiene conto del numero eccezionalmente alto di unità di personale messe a disposizione (per fare un esempio, alla Toscana sono destinate 446 unità, il che significa che i tribunali non distrettuali – che hanno organici compresi tra 18 e 29 giudici – riceveranno un numero oscillante tra 40 e 60 unità, pressoché pari alla metà delle unità amministrative in servizio e doppie rispetto al numero dei giudici in organico). Ridotti l'arretrato e la durata dei procedimenti, l'esperienza maturata consentirà di determinare quante unità di personale dell'UPP sono necessarie per la sua ordinaria attività e per evitare che si formi un nuovo arretrato, consentendo gli opportuni interventi sulle piante organiche e l'inserimento di queste figure nell'ambito del reclutamento ordinario. L'esperienza compiuta (che dà diritto a titoli di preferenza e punteggi aggiuntivi in altri concorsi) sarà valido presupposto per l'acquisizione stabile di personale con competenze e professionalità già formate. Si ricordi anche che in contemporanea al reclutamento straordinario prosegue l'intenso programma di reclutamento ordinario del Ministero, il che contribuisce al consolidamento degli standard di efficienza degli uffici.

Si passa anche da un modello operativo basato sovente sul rapporto duale giudice/tirocinante e/o GOP e sulla scelta individuale di moduli di collaborazione a un modello strutturato. I nuovi funzionari operano all'interno di un quadro organizzativo prestabilito in cui la distribuzione dei compiti e l'interoperabilità delle funzioni è preordinata (ferma la possibilità di tutti quei naturali aggiustamenti che da sempre caratterizzano il rapporto giudice-cancelliere).

### **5.1. Una "road-map" per l'Ufficio per il Processo**

La sostanziale inesperienza di gestione di uffici per il processo, unita al senso di disorientamento che può prendere presidenti e dirigenti davanti all'improvvisa immissione in servizio di un così alto numero di personale, associata alle inevitabili preoccupazioni di base (da "dove li metto?" a "i punti rete non ci bastano" e "i pc non arrivano") è dato che deve essere preso in considerazione e che non può essere sottovalutato. E' compito della rete di presidenti e presidenti di sezione e dirigenti, col supporto del Ministero, di valutare rischi e difficoltà obiettive, di discuterli coi giudici e col personale e di individuare soluzioni fattibili, trasparenti, condivise.

Una possibile *road map* verso la costruzione del nuovo UPP dovrebbe includere alcuni passaggi ben cadenzati tra settembre e dicembre 2021

- A. **Un confronto / scambio di idee preliminare tra presidente e dirigente.** Se, come dovrebbe, la recente predisposizione delle Tabelle 2020-2022 e del Programma amministrativo 2021 hanno previsto uno o più UPP e misure giurisdizionali e amministrative armonizzate, avremo una base importante da cui muovere<sup>9</sup>.
- B. **Un incontro con la RSU e con le OOSS** per discutere insieme questo nuovo modo di lavorare che ci accompagnerà fino al 2026 e, con modalità adattate ai mutamenti intervenuti nel frattempo, anche oltre; tale incontro sarà essenziale per comprendere il punto di vista dei lavoratori, illustrare le idee-guida della dirigenza, coinvolgere tutto il personale in vista degli obiettivi che l'ufficio si porrà, nel quadro degli obiettivi generali del PNRR.
- C. **Un incontro coi presidenti di sezione e con i direttori di cancelleria**, per condividere il progetto organizzativo di cui dovranno essere i motori principali nonché gli snodi bidirezionali di condivisione e partecipazione tra dirigenza, giudici e personale amministrativo.
- D. **Un incontro con il Consiglio dell'Ordine degli Avvocati e con le Associazioni forensi**, per condividere le linee principali del programma da adottare e raccogliere contributi e sollecitazioni.
- E. **Una ricognizione – da condurre in contemporanea coi detti incontri – degli spazi e della loro riorganizzazione** in vista delle nuove postazioni di lavoro, che dovranno essere predisposte per l'inizio dell'anno nuovo. E' importante acquisire il punto di vista dei giudici e del personale amministrativo per stabilire se e in quali casi i funzionari possano o debbano essere collocati nella stessa stanza del magistrato e in quali sia possibile quanto meno una collocazione in prossimità fisica del magistrato.
- F. **Individuazione – in contemporanea coi detti incontri – dei settori e degli UPP cui destinare i nuovi funzionari** sulla base della, ovviamente conosciuta, situazione dell'ufficio dal punto di vista dell'arretrato (cioè dei giudizi contenziosi di durata superiore a quella indicata nella normativa sulla ragionevole durata del processo) e dei ritardi nelle definizioni. Nel far questo deve considerarsi che: Fa) è esclusa una assegnazione "a pioggia" o "alla cieca" delle unità di personale; la destinazione di queste deve essere in rapporto al tipo e all'entità dell'arretrato da smaltire o dei tempi da ridurre; Fb) in relazione alla differenza di target per il settore civile e quello penale (90% v. 40%) deve essere privilegiato il settore civile, salve situazioni specifiche di arretrato penale abnorme; Fc) per il settore civile, le nuove risorse possono destinarsi al contenzioso civile ordinario, il cui arretrato e i cui tempi costituiscono l'oggetto dell'azione del PNRR; restano escluse la volontaria giurisdizione (da intendersi come funzioni del giudice tutelare, il collegio famiglia svolgendo funzioni del tutto omologhe a quelle corrispondenti contenziose, per le quali il progetto di riforma elaborato dalla commissione Luiso prevede del resto una disciplina unitaria), le esecuzioni e le procedure concorsuali; Fd) la concentrazione delle nuove risorse nel contenzioso civile ordinario (e, per il settore penale, negli uffici o sezioni dove si ha arretrato o tempi più lunghi) renderà possibile un'utilizzazione più intensa di altre risorse (tirocinanti e GOP) negli UPP che non vedono assegnazione dei funzionari, al fine di evitare che si crei arretrato in questi settori.
- G. **Individuazione delle risorse che si liberano in dipendenza delle attività e funzioni assegnate ai funzionari UPP e loro riassegnazione/riorganizzazione.** Questi ultimi potranno svolgere tutte le attività di supporto del lavoro giudiziario: organizzazione agenda del giudice, predisposizione decreti di fissazione udienza o di spostamento data udienza individuata dalla parte, calendarizzazione attività, verifica notifiche e comunicazioni, verbalizzazione, scarico dell'udienza, accettazione atti di parte (eccetto iscrizione a ruolo cui segue l'assegnazione – preferibilmente automatica tramite SICID - al giudice) e dei depositi del giudice, bozze di provvedimenti seriali o per i quali esistano linee guida del giudice o dell'ufficio (liquidazioni CTU, GP, etc.) o moduli di motivazione (omologhe separazioni consensuali, divorzi congiunti, pensioni e assegni, etc.)

<sup>9</sup> Si veda, per trarne un esempio, l'articolo di A. De Durante, .... Che illustra l'esperienza pisana di uffici del processo

svolgendo tutte le attività possibili attraverso la funzione della Consolle dell'assistente. Evidente è l'impatto positivo sul lavoro e i compiti del personale in organico ordinario; gli addetti a mansioni che saranno coperte dai nuovi funzionari potranno essere impiegati in altri servizi che, pur non essendo di supporto diretto al lavoro giudiziale, hanno un impatto rilevante sulla durata del processo e sulla qualità del servizio offerto dall'ufficio (si pensi nel settore penale alla predisposizione dei fascicoli degli appelli e alla loro trasmissione alla corte, alle esecuzioni e alla gestione dei corpi di reato; nel settore civile al completamento della digitalizzazione, alla gestione efficace della VG, delle esecuzioni e delle procedure concorsuali; nel settore amministrativo, alla specializzazione in materia contrattuale e gare d'appalto, alla creazione di archivi digitali, alla digitalizzazione dei fascicoli personali, alla migliore gestione degli albi CTU e periti... e si tratta solo di pochi esempi).

- H. **Acquisto e allocazione dei beni necessari per consentire la creazione delle nuove postazioni di lavoro**
- I. **Verifica dei punti reti e integrazione di quelli mancanti**
- J. **Predisposizione del progetto**

## **6. L'UPP libera il giudice. Una testimonianza. Questioni.**

Il mutamento delle modalità di lavoro richiesto al giudice italiano, benché preparato da tempo, è epocale. Si passa da una modalità fieramente individuale e artigianale a una modalità organizzata e collettiva che esalta la funzione del giudicare mentre rende più efficiente il sistema.

Chi scrive è consapevole della preoccupazione dell'avvocatura che il lavoro giudiziario si frazioni in tante sotto-parti non comprensibili e deresponsabilizzanti; è consapevole altresì che in molti giudici, adusi a lavorare studiare riflettere scrivere in solitudine, suscita perplessità se non aperto fastidio l'idea di dover "dirigere" un gruppo di soggetti incaricati di supportarlo, accompagnata dalla preoccupazione di veder burocratizzare la sua alta professione.

E' mia profonda convinzione che sia vero il contrario. Il nuovo UPP esalta la funzione di giudicare, che è quella propria e insostituibile del giudice. E questo è vero soprattutto per la giustizia civile.

Da molti anni – per quanto mi riguarda da quando sono entrata in magistratura nel 1983 e uno dei miei "modelli di giudice" il mio affidatario e mitico giudice del lavoro Soresina mi disse: "scrivi i verbali e le minute a macchina" – i giudici civili svolgono in prima persona attività tradizionalmente "di supporto", supplendo alla mancanza cronica di risorse, appunto scrivendo, prima a macchina poi al computer poi con consolle, verbali (se non volevano cedere alle cattive abitudini dei verbali fatti a mano dagli avvocati, magari nei corridoi) e decisioni, accollandosi l'organizzazione del lavoro sia giudiziale in senso stretto che di preparazione, ingegnandosi nell'ideare "agende del giudice" e programmi di lavorazione e di gestione. Coscienti che senza organizzazione l'amministrazione della giustizia diviene oscura, non trasparente, inefficace, i giudici civili si sono impegnati su due versanti: l'organizzazione del lavoro e il giudizio in senso stretto.

In Paesi a noi culturalmente vicini, sia dal punto di vista giuridico che ordinamentale che di condivisione dei valori di indipendenza e imparzialità, come Francia, Spagna, Portogallo, l'assistente del giudice, che svolge tutto il lavoro organizzativo, preparatorio e di facilitazione della decisione, è una consolidata realtà. Nei Paesi di Common Law (Malta, UK, USA) è imprescindibile. Ce lo hanno ricordato la Ministra Marta Cartabia e la dirigente del DOG Barbara Fabbrini nelle loro visite nei distretti per presentare l'UPP.

L'esistenza di una struttura dedicata di supporto libera il giudice dagli incumbenti mangia-tempo, dagli oneri di organizzazione, di monitoraggio continuo delle istanze, di gestione in senso stretto, di redazione di provvedimenti standard e gli o le consente di concentrarsi sulla decisione, sia sulle decisioni infra-procedurali che imprimono carattere e direzione al processo sia su quelle finali. L'esistenza di una tale struttura libera tempo per pensare, per riflettere, per studiare.

E questo non è un lusso ma una necessità. Solo un giudice che conosce in profondità, oltre al diritto e alla giurisprudenza interna e sovranazionale, il suo tempo, la società in cui vive, l'evoluzione che alla stessa imprimono le nuove tecnologie, la scienza, la letteratura, i mutamenti climatici, solo un

tal giudice può avere quella visione del diritto e dell'umanità che gli consente di esercitare (in modo non sostituibile da algoritmi) la sua funzione.

Mi permetto di dare una testimonianza. Dal 2008 al 2011, per circa tre anni e mezzo, ho avuto il privilegio di dirigere l'Unità Giudici della Componente Giustizia della Missione dell'UE EULEX Kosovo; ho svolto funzioni di *Chief Judge* per circa 40 giudici internazionali (e 150 unità di supporto) riuniti in una sorta di primitivo organo di autogoverno, l'Assemblea dei Giudici Europei, nonché funzioni giurisdizionali come membro della Corte Suprema del Kosovo, giudicando in collegi misti (giudici europei e locali) reati di particolare gravità. Ho potuto disporre di assistenti legali (così come ne disponevano i giudici locali) e di un *team* di supporto per le mie funzioni "presidenziali", di capo dell'ufficio. Ho potuto confrontarmi con i metodi di lavoro di colleghi provenienti da altri Paesi, sia di *civil law* che di *common law*, da sempre adusi ad operare con l'ausilio di assistenti e personale di supporto. L'esperienza è stata assolutamente positiva; l'efficienza del mio ufficio (la Presidenza dell'Assemblea dei giudici europei) e del mio lavoro giudiziario ne hanno tratto enorme vantaggio ... e confido anche la loro qualità. In breve tempo ho capito l'utilità di avere una visione completa e un monitoraggio continuo sui processi, distinguendo processi facili e processi difficili, *attività routinarie* – completamente delegabili nella loro predisposizione (intendo, fino alla firma da parte del giudice/presidente) sulla base di indicazioni semplici e chiare –, *attività preparatorie* – dalla verifica delle notificazioni, all'indice del fascicolo, alla completezza degli atti, alla verifica della catena di conservazione delle prove, alla redazione di schede riassuntive e di liste di questioni da affrontare - e *attività complesse* riservate al giudice (analisi delle prove, individuazione delle questioni di fatto e di diritto da risolvere, soluzione del caso) col supporto dell'assistente (studio di questioni – in particolare questioni di diritto nel loro profilo teorico e non applicativo - e, sulla base delle indicazioni del giudice in vista della decisione finale, predisposizione di parti di motivazioni). Ho compreso anche come l'efficacia dell'azione richieda moduli organizzativi ben costruiti e oliati, spirito di *team*, capacità di delegare, prima di tutto nell'esercizio delle funzioni amministrative funzionali all'esercizio della giurisdizione ma anche nel lavoro giudiziario. Tornata in Italia, al Tribunale di Livorno e al lavoro artigianale ho comunque portato con me i semi raccolti "sul campo" e, grazie alla collaborazione di giudici e personale amministrativo, ho incoraggiato il più ampio uso della consolle dell'assistente, razionalizzato attività mangia-tempo (come l'assegnazione che da manuale e inevitabilmente oscura è diventata automatica tramite SICID), introdotto modalità di monitoraggio e gestione dell'arretrato che hanno dato risultati molto positivi.

Sappiamo bene che le obiezioni possibili sono molte; alcune, tra le molte che sento ripetere in occasionali scambi di idee, riguardano il tradizionale tappo di bottiglia della decisione e la resistenza ad assumere responsabilità per il lavoro altrui.

La prima ha un fondamento nella situazione data, o almeno in molte situazioni esistenti nel paese; si pensi ai tribunali con alte percentuali di cause ultra triennali, quinquennali e decennali, e cioè il target del PNR. I ruoli sono assegnati sovente a giudici con anzianità di servizio bassa, che quell'arretrato non hanno concorso a formare (dove il corpo dei giudici civili è stabile e vi una dirigenza di sezione minimamente oculata normalmente l'arretrato è molto più modesto) e che quei ruoli ricevono senza conoscerne la composizione e le scadenze processuali, confrontandosi con udienze fissate per i prossimi mesi se non anni senza criterio alcuno e affollate di adempimenti importanti come la precisazione delle conclusioni. La inevitabile necessità di ristrutturare, rinviare, posticipare, ricalendarizzare ha un impatto importante sull'arretrato e sulla durata dei processi. Nel vortice finiscono processi ormai antichi e di cui anche le parti, disperate, hanno perso le tracce. L'imbottigliamento è inevitabile anche per i più coraggiosi e virtuosi.

Tutto cambia se il ruolo, distinto in arretrato (ultra triennale) e pendenze fisiologiche (infra triennale), è analizzato, sistematizzato, avviato su binari diversi (anche decisionali, ad es. con delega al GOP) a seconda di oggetto, stato, adempimenti da compiere; se ogni causa ha una sua scheda informativa; se per le cause pronte per essere decise viene predisposto un (analitico secondo i gusti) svolgimento del processo; se le cause pronte per essere decise sono distinte tra cause da trattazione scritta o discussione orale, cause facili e seriali nella motivazione in diritto e cause difficili, cause in cui le parti sono inattive da lustri, cause che urlano l'urgenza di una decisione troppo attesa, cause che benché fissate per precisazione delle conclusioni non sono mai state istruite; se i fascicoli vecchi e non digitali vengono ordinati, muniti di un indice storico corretto, digitalizzati. Tutte attività da espletarsi a cura del funzionario dell'UPP, che, sulla base delle istruzioni ricevute, predisporrà

quanto necessario per consentire al giudice di decidere senza impiego di tempi inutili o adempimenti logoranti e di predisporre la motivazione con il suo supporto (e con quello dei tirocinanti, se disponibili) per la predisposizione di moduli e parti standard di motivazione.

Quanto al tema della responsabilità, in ogni organizzazione complessa le attività che ne costituiscono il tipico *outcome* (per la giustizia, l'attuazione dei diritti attraverso la definizione dei processi) sono il frutto di una ripartizione delle funzioni e dei compiti che può derivare da attribuzione diretta o da delega. Chi è in posizione decisionale deve saper delegare, istruire il delegato, monitorare ma ... infine ... non temere di far propria l'attività di questi. Il DL. N. 80/2021 delinea in modo molto preciso e ampio le mansioni che possono essere svolte dai funzionari dell'UPP; i dirigenti, presidenti e dirigenti amministrativi, specificheranno ancor meglio – nella combinazione di tabelle di organizzazione dell'ufficio e progetto organizzativo – come queste mansioni potranno essere svolte; i giudici sapranno – col supporto dei presidenti di sezione, attraverso il confronto interno all'ufficio e sulla base della loro esperienza – individuare i punti nevralgici che richiedono il loro pieno controllo (ad es., se per la liquidazione dei compensi al difensore per i decreti ingiunti o le difese d'ufficio o per il patrocinio a spese dello Stato esistono tabelle e protocolli, il controllo sulla predisposizione della bozza di provvedimento sarà minimo; se si tratta di disporre il sequestro di una nave, il giudice farà ogni verifica personalmente, e gli esempi sono infiniti).

## 7. Guardando al futuro. Il ruolo della Scuola e del CSM

Si tratta ora di avanzare sulla rotta tracciata a partire dai convegni, seminari e discussioni tenutisi dai primi anni 2000<sup>10</sup>. E' tempo di lasciare la barca a remi, in cui il marinaio avanza guardando all'indietro, e spiegare le vele. Dovremo avere con noi un sestante, per riorientare la rotta ogni volta sarà necessario.

Nella costruzione del cambiamento del modello di giudice e del modo di "lavorare" un ruolo cruciale dovrà essere giocato dalla nostra Scuola, la casa comune di tutti i magistrati, così come un ruolo cruciale è stato giocato dalla formazione iniziale e permanente nel dare al giudice italiano coscienza dell'importanza dell'organizzazione e dell'efficacia dell'azione giudiziaria nel garantire una giustizia di qualità.

Saranno utili varie e diverse azioni di formazione: - conoscitive, alla scoperta dei sistemi giuridici (come ad es. la Spagna) dove il giudice è assistito da un *team* o è parte di una struttura a servizio del processo e alla scoperta di nuovi metodi organizzativi e del loro intreccio con le nuove tecnologie e la digitalizzazione; - tecnico-pratiche: esercitazioni, simulazioni, dibattiti guidati<sup>11</sup>; - di riflessione teorica, per capire come a nuovi metodi di lavoro si accompagna o si accompagnerà progressivamente un nuovo modello di giudice, anche al fine di accompagnare tale evoluzione; e per capire, anche in una prospettiva comparata, il rapporto tra indipendenza e organizzazione del lavoro;

---

<sup>10</sup> **I convegni e seminari che hanno costruito, consolidato e riempito di contenuti l'idea dell'UPP:**

ANM, Quale futuro per la giustizia civile (Roma, 19 e 20 gennaio 2002);

ANM, Processo e organizzazione (Roma, 11 e 12 dicembre 2003), atti pubblicati in Processo e organizzazione.

Le "riforme" possibili per la giustizia civile, Roma, 2004;

MD-MpG, L'ufficio per il processo (Bologna, 19 giugno 2004)

MD-MpG, Un progetto moderno per la Giustizia Civile. Organizzare l'ufficio per il giusto processo (Alghero, 29-31 ottobre 2004)

ANM, Magistrati, organizzazione, efficienza (Napoli, 3 dicembre 2005; Bari, 10 dicembre 2005; Palermo, 13 dicembre 2005; Milano, 14 dicembre 2005);

ANM, Organizzazione e processo. Lo stato della giustizia civile (Pescara, 21 gennaio 2006); ANM, Organizzazione della giustizia civile e ruolo dell'avvocatura (Roma, 21 febbraio 2007).

<sup>11</sup> Si tratta di un metodo didattico adottato verso la fine dell'altro millennio nei corsi denominati "Il punto sulla giustizia civile" per discutere temi scottanti sulla giustizia civile brevemente introdotti da un relatore che guidava i partecipanti in un intenso dibattito su una griglia di questioni che spesso sfociavano in buone prassi o soluzioni condivise

- per presidenti e presidenti di sezione, in sessioni comuni coi dirigenti amministrativi, per aiutare la definizione e il consolidamento del loro nuovo ruolo.

Mai come in questo momento è necessario pensare ad un ufficio studi della Scuola (diretto da un magistrato) che, come nelle più importanti strutture di formazione giudiziaria europea, approfondisca, compari, rifletta ed elabori sui grandi temi che concernono la magistratura contemporanea (dalla legittimazione all'etica, dal ruolo nella società all'incontro con le nuove tecnologie), ponga le idee sul tavolo metaforico della discussione e supporti la giustizia nello svolgimento del ruolo assegnatogli dalla Costituzione.

Ugualmente importante il ruolo del Consiglio Superiore della Magistratura. Indispensabile un rafforzamento del dialogo col Ministero nell'attuazione dell'art. 105 della Costituzione. Necessaria una semplificazione degli adempimenti tabellari e gestionali richiesti ai presidenti, affinché possano entrare in azione senza eccessive zavorre burocratiche.

### Da leggere su **Questione Giustizia**:

L'ufficio per il processo e i suoi pilastri, di **Roberto Braccialini**, in *Questione Giustizia*, n. 6/2004

L'ufficio per il processo civile, di **Francesco Vigorito**, in *Questione Giustizia* n. 1/2008

Assemblea Osservatori Giustizia Civile – Genova - GRUPPO DI LAVORO "DIALOGO PROCESSUALE E UFFICIO PER IL PROCESSO", Relazione di sintesi di **Elena Riva Crugnola**

<https://jusgenova.it/wp-content/uploads/2015/06/REPORT-GRUPPO-DIALOGO-PROCESSUALE-E-UFF-PROCESSO.pdf>

<https://jusgenova.it/documenti/>

Misure organizzative e buone prassi nella gestione del contenzioso, di **Antonello Cosentino**

[https://www.questionegiustizia.it/articolo/misure-organizzative-e-buone-prassi-nella-gestione-del-contenzioso\\_17-03-2017.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/misure-organizzative-e-buone-prassi-nella-gestione-del-contenzioso_17-03-2017.php)

Per un modello leggero (ma non un “guscio vuoto”!) di ufficio per il processo, di **Roberto Braccialini** – 02/05/2017

[https://www.questionegiustizia.it/articolo/per-un-modello-leggero\\_ma-non-un-guscio-vuoto\\_di-ufficio-per-il-processo\\_02-05-2017.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/per-un-modello-leggero_ma-non-un-guscio-vuoto_di-ufficio-per-il-processo_02-05-2017.php)

Un progetto di ufficio per il processo per la sezione in materia di immigrazione, protezione internazionale e libera circolazione dei cittadini dell'Unione europea, di **Francesco Vigorito** – 03/06/2017

[https://www.questionegiustizia.it/articolo/un-progetto-di-ufficio-per-il-processo-per-la-sezi\\_03-06-2017.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/un-progetto-di-ufficio-per-il-processo-per-la-sezi_03-06-2017.php)

Da “gusci vuoti” a “officine dei diritti” di **Roberto Braccialini** - 09/01/2018

[https://www.questionegiustizia.it/articolo/da-gusci-vuoti-a-officine-dei-diritti\\_09-01-2018.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/da-gusci-vuoti-a-officine-dei-diritti_09-01-2018.php)

Dal tirocinio all'accesso alla magistratura onoraria e togata - Parte prima di **Marco Ciccarelli** – 16/7/2019

[https://www.questionegiustizia.it/articolo/dal-tirocinio-all-accesso-alla-magistratura-onoraria-e-togata-parte-prima\\_16-07-2019.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/dal-tirocinio-all-accesso-alla-magistratura-onoraria-e-togata-parte-prima_16-07-2019.php)

Dal tirocinio all'accesso alla magistratura onoraria e togata - Parte seconda e terza, di **Marco Ciccarelli** – 17/07/2019

<https://www.questionegiustizia.it/articolo/dal-tirocinio-all-accesso-alla-magistratura-onoraria-e-togata-parte-seconda-e-terza-17-07-2019.php>

L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive\*, di **Roberto Braccialini** – 01/06/2020

[https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive\\_01-06-2020.php](https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php)

I mobili confini di un possibile Ufficio per il processo, di **Marco Ciccarelli** – 25/11/2020

<https://www.questionegiustizia.it/articolo/i-mobili-confini-di-un-possibile-ufficio-per-il-processo>