

L'ufficio del processo dopo la chiusura del PNRR

Giustizia

Premessa

L'efficienza dell'amministrazione della giustizia ed in particolare la ragionevole durata dei procedimenti civili e penali, costituisce da decenni un obiettivo prioritario delle politiche pubbliche, per le profonde implicazioni che essa produce tanto sulla qualità della democrazia quanto sulla competitività del Paese nel suo complesso, tuttavia, i numerosi interventi normativi e organizzativi succedutisi nel tempo, spesso tradottisi in ripetute riforme processuali e sostanziali, non hanno prodotto risultati proporzionati alle aspettative né determinato un significativo miglioramento delle performance complessive del sistema.

In questo scenario si colloca il tentativo di inserire negli uffici giudiziari dei moduli organizzativi, frutto delle principali innovazioni in materia di scienze delle organizzazioni complesse, già recepiti nell'evoluzione in chiave contemporanea del management pubblico, sul presupposto ormai condiviso che l'efficienza, e la produttività degli uffici giudiziari non si ponga in contrasto con l'indipendenza e terzietà del giudice o sulla qualità della giustizia, ma anzi ne sia parte essenziale.

Il superamento dell'organizzazione per mansioni e servizi che accedeva ad un modello burocratico, verso un'organizzazione per processi o progetti con la predeterminazione di chiari obiettivi da raggiungere propri del management by objectives, ha portato verso l'idea di inserire negli uffici giudiziari un modulo organizzativo capace di far interagire diverse professionalità anche con diverso ordinamento, nel supporto diretto all'attività giurisdizionale, onde "facilitare" l'attività del giudice. Creare quindi un ufficio di staff, ovvero un'organizzazione per team o pool che potesse occuparsi di tutto ciò che può consentire al giudice di concentrarsi totalmente nell'attività definitoria in senso stretto, giovandosi di una fase preparatoria svolta da tali professionalità a cui affidare altresì tutte quelle ulteriori attività di carattere semplice o ripetitivo che comunque sottraggono tempo ed energie alla giurisdizione in senso stretto.

In questo contesto cominciò a delinearsi la proposta di istituire una struttura stabile di supporto al giudice e all'ufficio, inizialmente indicata anche come "ufficio del giudice", destinata a costituire l'antecedente organizzativo dell'Ufficio per il processo, ed in tale fase un ruolo propulsivo decisivo fu svolto proprio dal CSM.

La suddetta idea si è fatta così strada sino ad essere istituzionalizzata dal legislatore con l'art. 50 del decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90, convertito dalla legge 11 agosto 2014, n. 114. L'art. 50 inserì nel decreto-legge n. 179 del 2012 l'art. 16-octies, rubricato "Ufficio per il processo". La disposizione prevedeva la costituzione, presso le corti d'appello e i tribunali ordinari, di strutture organizzative denominate "Ufficio per il

processo”, finalizzate a garantire la ragionevole durata del processo mediante l’innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell’informazione e della comunicazione. Di tali strutture facevano parte il personale di cancelleria, i tirocinanti ex art. 73 del decreto-legge n. 69 del 2013, i laureati impegnati nei percorsi formativi ex art. 37 del decreto-legge n. 98 del 2011, nonché i giudici ausiliari nelle corti d’appello e i giudici onorari nei tribunali.

Tuttavia proprio la scarsità di risorse umane da poter assegnare a tale ufficio, tenuto conto che i GOP erano generalmente chiamati ad un’attività di supplenza dei giudici viste le numerose carenze organiche che affliggevano gli uffici giudiziari, i tirocinanti, a vario titolo, assicuravano un tempo di permanenza negli uffici appena sufficiente alla loro formazione e quindi poco potevano restituire agli uffici del processo, mentre il personale di cancelleria gravato dalle incombenze proprie dei servizi in un contesto spesso di gravi vuoti di organico, non ha permesso all’ufficio del processo di decollare, risultando spesso legato a singole esperienze settoriali molto limitate, ovvero a generiche disposizioni tabellari prive di effettiva attuazione.

La vera svolta si è quindi avuta con il PNRR e le disposizioni normative ad esso connesse. In particolare, gli artt. 11 e seguenti del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito dalla legge n. 113 del 2021, autorizzarono il reclutamento straordinario degli addetti all’Ufficio per il processo, destinati a supportare la celere definizione dei procedimenti e la riduzione dell’arretrato. In tal modo, una struttura fino ad allora composta prevalentemente da risorse già presenti negli uffici o da collaboratori in formazione, poté beneficiare per la prima volta di un consistente contingente di personale specificamente reclutato.

In vista dell’ingresso di queste nuove risorse, il CSM aggiornò le linee guida del 2019 con la delibera del 13 ottobre 2021, ribadendo che l’Ufficio per il processo doveva operare come struttura tecnica di supporto alla giurisdizione. Il CSM fornì inoltre indicazioni per l’inserimento degli addetti all’ufficio del processo, la loro formazione, il coordinamento con i magistrati e l’individuazione degli obiettivi organizzativi collegati alla riduzione dell’arretrato e dei tempi di definizione dei procedimenti.

Il percorso si conclude con il **decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151**, entrato in vigore il 1° novembre 2022 e le successive modifiche operate dal d.l. 100/2026 e, da ultimo, dal d.l. 144/2026. L’art. 2 del predetto decreto legislativo ha sostituito il precedente art. 16-octies del decreto-legge n. 179 del 2012, definendo l’Ufficio per il processo come una struttura organizzativa finalizzata a garantire la ragionevole durata del processo attraverso l’innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie.

Il decreto legislativo n. 151 del 2022, così come modificato, ha realizzato quindi la sistemazione organica dell'ufficio del processo, trasformandolo definitivamente in una componente strutturale dell'organizzazione giudiziaria, una struttura trasversale integrata nell'ufficio giudiziario, organizzata per processi e operante attraverso obiettivi e progetti, con responsabilità chiaramente distribuite e nel rispetto della distinzione tra funzione giurisdizionale e gestione amministrativa.

Esperienze, ruolo, funzione, personale e organizzazione degli uffici del processo

Le esperienze dell'ufficio del processo nella fase del PNRR e l'evoluzione post chiusura del piano

Il d.lgs. 151/22 ha fornito la struttura normativa su cui incardinare l'organizzazione del personale assunto con le risorse del PNRR ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113.

Il legislatore con tale strumento normativo è intervenuto direttamente sull'organizzazione dell'ufficio del processo, disciplinando non solo la composizione dello stesso (art. 4), ma anche gli obiettivi da perseguire (art. 2: .. garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione) e l'attività da svolgere per facilitare il raggiungimento di detti obiettivi (artt. 5 e 6). In relazione a tale ultimo aspetto, peraltro, l'elencazione dei compiti dell'ufficio del processo non può che considerarsi esemplificativa in quanto rappresenta il nucleo minimo di attività che caratterizzano la struttura rendendola funzionale al raggiungimento dello scopo; tuttavia, si può certo arricchire e qualificare la stessa per renderla ancora più funzionale.

In fase di attuazione delle disposizioni introdotte dal d.lgs. 151/22, gli uffici giudiziari sulla base delle linee guida del CSM, procedettero alla redazione dei progetti organizzativi previsti dall'art 3, ma l'esperienza in concreto dell'effettiva organizzazione e funzionalità di tale modello organizzativo negli uffici giudiziari in costanza di PNRR è risultata molto variegata.

Tanto il Ministero della Giustizia che il CSM, hanno raccolto i dati delle esperienze degli uffici in costanza di PNRR circa l'effettivo impiego delle risorse professionali messe a disposizione dal piano, rilevando che una cospicua maggioranza di circa il 70% degli uffici giudiziari ha impiegato il personale di cui all'art. 11 del d.l. 80/2021 con un mero affiancamento one to one al singolo magistrato, per tali uffici il progetto organizzativo dell'ufficio del processo ha rappresentato poco altro che una struttura formale diversa dalla cancelleria, utilizzata per l'assegnazione di detto personale al supporto diretto del magistrato, senza la reale costruzione di processi di lavoro originali assegnati realmente a team multiprofessionali.

In tali esperienze il raggiungimento degli obiettivi del piano è stato perseguito con l'aumento dell'attività definitoria dei giudici garantita dall'affiancamento diretto di un'unità di personale addetto all'ufficio del processo, spesso quasi totalmente

assorbita nell'attività di diretto supporto giurisdizionale del singolo magistrato assegnatario.

In altri uffici invece, in aderenza allo spirito proprio di un modello organizzativo nato per gestire processi di lavoro in una logica di staff, sono state create diverse unità organizzative denominate ufficio del processo, generalmente sezionali ma anche infra-sezionali, con la chiara indicazione dei processi di lavoro affidati alla gestione di team di lavoro o mini pool, con una esauriente distribuzione dei compiti e degli obiettivi da raggiungere.

Sono tali ultime esperienze che sono state assunte a modello tanto dal ministero nelle brevi linee guida annesse alla relazione ministeriale sulle nuove famiglie professionali, nelle quali si sottolinea che *<.. all'interno del nuovo sistema sono ricomprese tutte le attività di supporto alla giurisdizione, le quali risultano interconnesse fra loro secondo la gestione "del processo", che involge più attività in più livelli, contribuendo a creare nuove competenze trasversali, da sviluppare in team al fine di ottimizzare l'organizzazione complessiva>* che nelle linee guida per l'ufficio del processo deliberate dal Csm il 24/6/2026, ove si evidenzia come tale modello consente una maggiore flessibilità nella gestione del personale a disposizione dell'ufficio, specie in considerazione della riduzione del contingente rispetto a quello assunto in costanza di PNRR a tempo determinato, contingente da cui bisognerà attingere altresì anche per assicurare il turn over nei prossimi anni del personale amministrativo assegnato ai servizi di cancelleria per i motivi che saranno riportati nel prossimo paragrafo. A tutto ciò si aggiunga che tale soluzione, come testualmente riportato nella citata delibera del CSM: *si è rivelata funzionale a garantire una maggiore omogeneità operativa in ciascun settore o sezione. Si tratta, infatti, di modelli nei quali il personale addetto all'ufficio per il processo lavora in squadra e a supporto dei vari magistrati, consentendone anche una specializzazione ove destinato a supporto di magistrati specializzati in una specifica materia del contenzioso.*

La stabilizzazione del personale cd PNRR

Considerato che come già evidenziato la vera svolta nella funzionalità dell'ufficio del processo è stata rappresentata dal reclutamento massiccio di personale da assegnare a tale modulo organizzativo, per l'attuazione degli obiettivi del PNRR e con le risorse disponibili per lo stesso, in questa fase post chiusura del piano, un'attenta analisi merita il tema relativo ai compiti, funzioni e assegnazione del personale amministrativo stabilizzato.

Già in prossimità della conclusione del PNRR Giustizia, è emersa la necessità di non disperdere le esperienze organizzative e professionali sviluppatesi in costanza di attuazione del piano, al fine di evitare una regressione rispetto ai risultati ottenuti.

Tale esigenza è stata condivisa dall'organo di indirizzo e tradotta sul piano delle scelte strategiche attraverso la cd stabilizzazione di gran parte del personale assunto a tempo determinato ai sensi dell'articolo 11 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 e sul piano normativo attraverso alcune modifiche al d.lgs. 151/22 operate con i decreti-legge 100/2026 e 144/2026.

Il dibattito più acceso tuttavia ha riguardato il tema relativo alle unità da stabilizzare e delle funzioni da assegnarsi all'interno degli uffici. Trattavasi, infatti, di un contingente importante di risorse umane inserito negli uffici giudiziari grazie alle risorse del piano pari ad oltre 12000 unità, il totale del personale amministrativo in servizio negli uffici giudiziari in costanza di PNRR è così aumentato di oltre un quarto, con un'immissione di un notevole contingente di personale, in gran parte laureato, da impiegare nel perseguimento degli obiettivi fissati dal piano stesso.

Con la scadenza del PNRR ed il conseguente venir meno delle relative risorse, i vincoli di bilancio non consentivano l'aumento così massiccio della pianta organica del personale amministrativo del ministero della giustizia, con il corrispondente aumento dei ruoli di spesa fissa pluriennale dello stato di previsione. Le risorse disponibili stanziare si fermavano, infatti, all'assunzione a tempo indeterminato di 3.000 unità. Tuttavia, l'esigenza di non disperdere le professionalità formate in costanza di piano è stata in gran parte risolta grazie ad un accordo tra le OOSS e l'Amministrazione Giudiziaria che ha consentito il ricorso alle risorse destinate al turn over del personale amministrativo di tutti i profili, con la rimodulazione della pianta organica e l'intero impiego delle facoltà assunzionali per la predetta stabilizzazione.

Ciò è stato reso possibile agendo nella definizione delle famiglie professionali all'interno del CCNI Giustizia, con l'istituzione all'interno della famiglia dei servizi giudiziari nell'area funzionari di un unico profilo, quello del funzionario giudiziario. Sicché l'assunzione del personale assunto con le risorse del PNRR a tempo

determinato con qualifica di funzionario addetto all'ufficio del processo è avvenuta con l'inquadramento in tale unico profilo, le cui specifiche professionali sono state tuttavia arricchite, rispetto alle specifiche professionali di tale profilo previste dal CCNI previgente, con l'aggiunta di funzioni di supporto diretto alla giurisdizione (*.. capacità di effettuare, tenuto conto delle attività connesse ai processi di lavoro delle Cancellerie, ricerche giurisprudenziali e dottrinali, di ricostruzione del contesto normativo applicato alle fattispecie di riferimento, di redazione di bozze di provvedimenti e sentenze semplici, in conformità con il titolo di studio e/o le competenze possedute.*), propedeutiche all'eventuale assegnazione ai moduli organizzativi dell'ufficio del processo istituiti presso gli uffici giudiziari di assegnazione.

In tal modo è stato possibile assicurare agli uffici giudiziari un contingente di personale qualificato in area funzionari con specifiche professionali ampie e diversificate che vanno dal supporto alla giurisdizione nell'ambito degli uffici del processo, alle funzioni tipiche del funzionario giudiziario. In tal modo la dirigenza integrata degli uffici giudiziari (giudiziaria e amministrativa) negli atti organizzativi dell'ufficio potrà modulare l'assegnazione di tale personale fra uffici del processo e altri servizi amministrativi e di cancelleria in ragione delle specifiche e contingenti esigenze, consentendo così di assicurare continuità alle esperienze maturate in costanza di PNRR e dall'altro di gestire i non meno rilevanti servizi di cancelleria.

Tale lungimirante soluzione è stata messa in crisi con le disposizioni di cui al d.l. 100/2026. Il legislatore con tale intervento normativo ha voluto ribadire la volontà di preservare e istituzionalizzare il modulo organizzativo dell'ufficio del processo oltre la fase del PNRR, nel farlo ha introdotto modifiche al d.lgs. n. 151/22. Uno degli aspetti più salienti delle modifiche apportate è relativo al richiamo esplicito ai principi della dirigenza integrata. Infatti, all'art. 3 viene puntualizzato che il progetto organizzativo dell'ufficio del processo *.. è redatto in coerenza con il programma delle attività annuali di cui all'articolo 4 del decreto legislativo 25 luglio 2006, n. 240*. Viene inoltre introdotto il comma 2 bis che testualmente recita *<<..Le attività di cui ai commi 1 e 2 sono svolte nel rispetto delle disposizioni dettate dal decreto legislativo n. 240 del 2006*.

Risulta evidente che il richiamo al programma annuale, che è l'atto programmatico per eccellenza degli uffici giudiziari redatto di concerto dal capo dell'ufficio e dal dirigente amministrativo e l'introduzione del necessario rispetto dei principi di cui al d.lgs. 240/2006, è finalizzato all'armonizzazione delle disposizioni originarie del d.lgs. 151/22 con i principi della doppia dirigenza degli uffici giudiziari. L'assegnazione del personale amministrativo all'ufficio del processo, la sua formazione, le funzioni esercitate, non possono che essere il frutto di una stretta collaborazione e sinergia fra la dirigenza giudiziaria e amministrativa, nell'ambito di una visione strategica dell'organizzazione

dell'ufficio nel suo complesso, in funzione degli obiettivi prefissati appunto nel programma annuale delle attività, coerentemente con quelli indicati nella direttiva annuale del Ministro.

Il suddetto decreto tuttavia aveva modificato altresì gli artt. 5 e 6 del predetto decreto legislativo, prevedendo l'impiego *ex lege* del personale stabilizzato assegnato all'ufficio del processo in via ordinaria nelle attività di cui al comma 1, lettere a), b) e c) dell'art. 5 (..a) *attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato, quali: studio del fascicolo, compilazione di schede riassuntive, preparazione delle udienze e delle camere di consiglio, selezione dei presupposti di mediabilità della lite, ricerche di giurisprudenza e dottrina, predisposizione di bozze di provvedimenti, assistenza alla verbalizzazione; b) supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-bis del codice di procedura civile nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-bis del codice di procedura civile*); e lettere a), b), c) e d) dell'art. 6 (..a) *coadiuvare uno o più magistrati e, sotto la direzione e il coordinamento degli stessi, compiere tutti gli atti preparatori utili per l'esercizio della funzione giudiziaria da parte del magistrato, provvedendo, in particolare, allo studio dei fascicoli e alla preparazione dell'udienza, all'approfondimento giurisprudenziale e dottrinale e alla predisposizione delle bozze dei provvedimenti; b) prestare assistenza ai fini dell'analisi delle pendenze e dei flussi delle sopravvenienze, del monitoraggio dei procedimenti di data più risalente e della verifica delle comunicazioni e delle notificazioni; c) incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, attraverso la valorizzazione e la messa a disposizione dei precedenti, con compiti di organizzazione delle decisioni, in particolare di quelle aventi un rilevante grado di serialità, e con la formazione di una banca dati dell'ufficio giudiziario di riferimento; d) fornire supporto al magistrato nell'accelerazione dei processi di innovazione tecnologica.*), **salvo i casi di urgente e comprovata necessità.**

Tali disposizioni se da un lato rispondevano all'esigenza di preservare l'esperienza maturata dal predetto personale orientandola decisamente al supporto della giurisdizione nell'ambito degli uffici del processo, dall'altro, per la loro rigidità, tradivano la soluzione negoziale formalizzata nel CCNI con inquadramento dei funzionari già addetti all'ufficio del processo nell'unico profilo del funzionario giudiziario nell'ambito della famiglia professionale dei servizi giudiziari che ha costituito la base per il deciso allargamento del numero di funzionari stabilizzati per le ragioni già esposte.

All'indomani del già menzionato intervento normativo è intervenuto il CSM che con delibera plenaria del 24 giugno 2026 ha predisposto delle linee guida per l'ufficio del processo con le prospettive organizzative post scadenza PNRR. Con particolare riferimento al personale stabilizzato, l'organo di autogoverno della magistratura ha

ritenuto di interpretare le disposizioni novellate del d.lgs. 151/22 ritenendo che l'inciso "salvo i casi di urgente e comprovata necessità" possa tradursi nella previsione di una percentuale massima del 30% di possibilità di assegnazione di tali funzionari a servizi diversi da quelli indicati all'art. 5 e 6 del decreto legislativo 151/22.

Un intervento normativo avente ad oggetto mansioni da esercitare da parte di personale amministrativo contrattualizzato, è risultato tuttavia invadere una materia rimessa al confronto tra parte datoriale e OOSS, ma soprattutto costituiva un inopportuno irrigidimento e restringimento dei poteri organizzativi della dirigenza degli uffici giudiziari, incoerente rispetto alle finalità perseguite con la revisione del sistema di classificazione ed inquadramento del personale pubblico in famiglie professionali, tese a superare il mansionario verso un impiego flessibile e razionale delle professionalità che costituiscono il capitale umano della P.A.

Non solo tale intervento di fatto tradiva il "patto" tra l'amministrazione e le OOSS che aveva permesso l'impegno delle risorse destinate al turn over del personale amministrativo alla stabilizzazione del personale assunto con i fondi PNRR, e che prevedeva l'impiego flessibile di dette risorse, possibile grazie alla previsione di un unico profilo professionale del funzionario giudiziario. Per tale motivo con il d.l. 144 del 2026 il legislatore è intervenuto nuovamente modificando le disposizioni di cui agli art. 5 e 6 prevedendo che il personale stabilizzato (che già svolgeva le funzioni di funzionario addetto all'ufficio del processo) possa essere impiegato oltre che all'attività prevista nell'ambito dell'ufficio del processo di cui alle lettere a), b), c) e d) rispettivamente degli artt. 5 e 6 **altresì nelle altre attività previste dalla contrattazione collettiva di comparto** e, *in via residuale, al presidio delle attività che la legge attribuisce alle cancellerie, al fine di assicurare un qualificato supporto all'attività giurisdizionale.*

Tale ultimo inciso di fatto riproduce quasi letteralmente le specifiche professionali previste dal CCNI del profilo del funzionario giudiziario (*anche in via residuale il presidio delle attività che la legge e i codici attribuiscono alla famiglia del Cancelliere*). Il diverso termine "cancellerie" rispetto "al cancelliere" tenuto conto del richiamo tanto nel CCNI che nel testo della norma all'attività che "la legge" riserva alle cancellerie o (nel CCNI) alle cancellerie, deve interpretarsi quindi come riferito all'attività che direttamente le disposizioni normative prevedono sia svolta dal cancelliere o dall'ausiliario del giudice. Non già quindi genericamente ai servizi di cancelleria in relazione ai quali è il CCNI la fonte delle diverse funzioni assegnate ai diversi profili professionali. Un'interpretazione diversa porrebbe il chiaro inciso per il quale il predetto personale è impiegato nelle attività previste dalla contrattazione collettiva (in via generale e non straordinaria o residuale) e quindi tutte le attività previste dal nuovo sistema di classificazione e inquadramento del personale previsto dal CCNI per il profilo del funzionario giudiziario, in contrasto

insanabile con l'inciso successivo che limita l'esercizio dell'attività demandata alle cancellerie a casi residuali. In conclusione, le modifiche degli artt. 5 e 6 del d.lgs. 151/22 disposte con il d.l. 144/2026 non hanno fatto altro che armonizzare le disposizioni sull'ufficio del processo in relazione all'attività del personale amministrativo de quo, con il CCNI Giustizia. I predetti funzionari potranno così essere assegnati all'ufficio del processo come ad altre funzioni previste dal CCNI per il profilo del funzionario giudiziario in modo congiunto o disgiunto, in relazione alle esigenze organizzative dell'ufficio e ai piani programmatici redatti dalla dirigenza degli uffici giudiziari, nonché, come previsto anche dal CCNI, di cui le suddette disposizioni sono una ripetizione forse anche pleonastica, all'attività che la legge assegna al cancelliere, tuttavia, considerato che secondo quanto previsto dal CCNI tali attività sono esercitate in via ordinaria dalla figura professionale del cancelliere esperto, collocato in area assistenti, famiglia professionale dei servizi giudiziari, tale assegnazione non può che rivestire carattere residuale.

Alla luce delle considerazioni esposte sin qui e prima di passare ad elaborare un framework del progetto organizzativo dell'ufficio del processo dopo le modifiche del d.lgs. 151/22 e la chiusura del PNRR che è lo scopo del presente lavoro, occorre preliminarmente una riflessione su cosa devono rappresentare gli uffici del processo e quali soluzioni è opportuno evitare.

Cosa dovrebbero rappresentare gli uffici del processo

Un modulo organizzativo per obiettivi con un'organizzazione del lavoro centrata sul processo e sul fascicolo

Poiché l'Ufficio per il processo deve essere innanzitutto uno strumento di organizzazione del lavoro finalizzato al buon andamento della giurisdizione, alla qualità della risposta giudiziaria e alla ragionevole durata del processo, lo stesso non può rappresentare un "luogo" o una struttura burocratica ulteriore, ma un **progetto organizzativo** nel quale vengono aggregate, per un periodo e per obiettivi determinati:

- ✓ professionalità differenti;
- ✓ attività giudiziarie e amministrative tra loro coordinate;
- ✓ risorse assegnate in via esclusiva oppure concorrente;
- ✓ indicatori e risultati verificabili;
- ✓ responsabilità organizzative chiaramente distinte.

La relazione tecnica sulle famiglie professionali uffici giudiziari della direzione generale del personale del DOG, lo definisce come una struttura "variegata ed elastica", orientata al lavoro per processi, che deve adattarsi alle dimensioni, alle caratteristiche

e al contesto territoriale del singolo ufficio. Precisa, inoltre, che il lavoro per progetto si affianca alla normale organizzazione delle cancellerie per servizi, senza sostituirla.

L'UPP deve assumere come unità di riferimento non la singola mansione, ma il processo di lavoro collegato al fascicolo giudiziario nel suo intero ciclo di vita che possiamo così riassumere con un elenco non esaustivo:

- analisi preliminare del fascicolo;
- verifica della sua regolarità;
- preparazione dell'udienza;
- ricerche normative, giurisprudenziali e dottrinali;
- predisposizione di schede e bozze;
- raccordo con la cancelleria;
- completamento degli adempimenti successivi;
- raccolta e valorizzazione dei provvedimenti;
- monitoraggio dei tempi e dei risultati.

Il nuovo ordinamento professionale risulta perfettamente funzionale a tali nuove modalità di organizzazione del lavoro in quanto supera il lavoro rigidamente centrato sulla mansione e valorizza il lavoro per processi, per gruppi e per competenze integrate. Gli uffici del processo devono quindi consentire la cooperazione tra funzioni diverse senza cancellare le rispettive attribuzioni professionali.

Una struttura composita con struttura flessibile e con assegnazioni sia esclusive che concorrenti

L'Ufficio per il processo non deve coincidere ed esaurirsi nell'assegnazione dei funzionari già AUPP stabilizzati. Questi costituiscono una componente particolarmente qualificata, **ma non devono esaurire la struttura**. Occorre ribadire che l'ufficio del processo nasce proprio per costituire dei team multiprofessionali che consentano la collaborazione nell'attività di diretto supporto giurisdizionale del:

1. *personale delle cancellerie e delle segreterie giudiziarie ed in particolare dei funzionari dei servizi giudiziari (tra cui quelli stabilizzati già AUPP);*
2. *quanto agli uffici per il processo presso il tribunale, i giudici onorari di pace di cui agli articoli 10 e 30, comma 1, lettera a), del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116;*
3. *quanto agli uffici per il processo 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, fino a quando non sarà completato il riordino del ruolo e delle funzioni della magistratura onoraria nei tempi stabiliti dall'articolo 32 del decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116;*

4. *i tirocinanti di cui all'articolo 73 del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98;*
5. *coloro che svolgono la formazione professionale a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111;*
6. *ogni altra figura professionale istituita dalla legge per lo svolgimento di una o più delle attività previste dal presente decreto*

Il progetto deve quindi coinvolgere effettivamente tutte tali figure in funzione dei compiti che si intende affidare agli uffici del processo e agli obiettivi perseguiti. In relazione in particolare al personale amministrativo può sicuramente affermarsi che lo stesso possa essere assegnato ad uno o più uffici del processo:

- **in via esclusiva**, quando opera stabilmente nel progetto, raramente possibile per la componente rappresentata dal personale amministrativo specie dopo la chiusura del PNRR;
- **in via concorrente**, quando dedica all'UPP una quota più o meno ampia del proprio tempo, continuando a presidiare altresì i servizi di cancelleria;

L'organizzazione all'interno degli uffici del processo potrà realizzarsi attraverso **team stabili** ovvero **gruppi temporanei per specifiche materie, arretrati o tipologie di procedimenti**. Questa flessibilità non deve però diventare indeterminatezza. In particolare e per quanto riguarda il personale amministrativo devono risultare preventivamente definiti:

- ✓ la quota di lavoro destinata al progetto;
- ✓ le attività di cancelleria che eventualmente restano assegnate al dipendente **possibilmente coerenti e funzionali all'attività esercitata all'interno degli uffici del processo;**
- ✓ il responsabile amministrativo dell'organizzazione del lavoro;
- ✓ le modalità di affidamento dei fascicoli;
- ✓ i risultati attesi;
- ✓ la rendicontazione.

Le linee guida del 24 giugno 2026 raccomandano proprio una concreta ripartizione del lavoro, anche attraverso la determinazione di un monte ore, distinguendo il supporto alla giurisdizione da quello ai servizi amministrativi.

Proprio a tal riguardo occorre soffermarsi sull'attribuzione dei compiti che possono affidarsi al personale amministrativo all'interno degli uffici del processo, alla luce di quanto previsto dai profili professionali di appartenenza come enucleati nel CCNI e dei principi organizzativi più efficaci nell'ambito del management pubblico.

IN PARTICOLARE, I COMPITI DEL PERSONALE AMMINISTRATIVO DELL'UPP

Per quanto riguarda specificatamente le funzioni relative ai servizi di cancelleria del personale amministrativo inserito nella struttura degli uffici del processo (tendenzialmente) in via concorrente, occorre dedicare particolare attenzione ad evitare di attribuire funzione e compiti relativi a servizi del tutto disomogenei rispetto ai processi di lavoro affidati agli uffici del processo. Ciò, infatti, realizzerebbe una frammentazione delle mansioni che sfocia in una ambiguità di ruolo (role ambiguity) con evidenti ripercussioni sul benessere organizzativo generale e individuale e conseguente *task switching cost* che occorre evitare.

Per tale ragione e nell'ottica di un'organizzazione del lavoro per processi, l'attribuzione di servizi propri della cancelleria deve essere tendenzialmente omogenea ai compiti svolti di diretto supporto alla giurisdizione, quali completamento e chiusura del processo di lavoro oggetto dell'attività dell'ufficio del processo. A tal proposito possono citarsi gli esempi qualificati come best practice riportati nella relazione ministeriale sulle nuove famiglie professionali già citata:

- *La costituzione di un ufficio decreti penali (quale team) che si occupi di tutto l'iter processuale, dalla costruzione della bozza (attività propria degli ex AUPP), fino ad arrivare all'ultima fase della notificazione, (scarico a Sicp e così via), ha avuto l'effetto di far defluire dalla cancelleria GIP/GUP l'intero servizio dei decreti penali, che oggi viene portato avanti anche con l'ausilio di personale di cancelleria.*
- *La costituzione di un team dedicato alla gestione dell'udienza penale, con tutti gli adempimenti connessi, sino ad arrivare anche a presenziare l'udienza e alla pubblicazione della sentenza, ha avuto l'effetto di ridurre i carichi di lavoro presso la cancelleria dibattimentale; in tale specifico ambito, l'assistenza in udienza, in via residuale, prestata dalla nuova famiglia dei servizi giudiziari potrebbe, altresì, produrre effetti positivi sotto il profilo della conoscenza degli atti, funzionale alla successiva redazione della bozza del provvedimento conclusivo.*
- *Ed ancora un team che si è occupato della gestione di tutto il processo delle liquidazioni, che va dalla ricezione dell'istanza alla redazione della bozza di provvedimento del Magistrato (attività questa propria degli ex AUPP), nonché alla notificazione ed invio all'ufficio spese per il pagamento.*

In relazione invece ai compiti da affidare all'eventuale personale amministrativo di qualifica diversa da funzionario giudiziario, è appena il caso di sottolineare, come gli stessi non possano essere quelli relativi ai servizi di cancelleria normalmente esercitati, altrimenti si concretizzerebbe una sovrapposizione organizzativa tra uffici per il processo e cancelleria non ammissibile. Al predetto personale, quindi, possono essere affidati compiti specifici e funzionali ai processi di lavoro ed agli obiettivi degli uffici del processo quali, a titolo di esempio, il monitoraggio statistico, l'organizzazione del calendario delle udienze, la verifica delle notifiche e della regolare costituzione delle parti etc.

Un modulo organizzativo caratterizzato dal risultato/obiettivo

Gli uffici del processo hanno un senso e si distinguono all'interno dell'organizzazione tabellare del lavoro del personale di magistratura, tanto dell'organizzazione del personale amministrativo per unità organizzative che compongono la cancelleria, in quanto esercitano compiti assegnati a team finalizzati al raggiungimento di obiettivi predeterminati in sede di progetto costitutivo.

Mentre il fine ultimo degli uffici del processo è già stato predeterminato dallo stesso legislatore e cioè la “**ragionevole durata del processo**”, il progetto deve contenere ed indicare le azioni in grado di raggiungerlo nel concreto, mediante la chiara e puntuale indicazione delle attività, dei risultati attesi e dell'incidenza degli stessi sull'obiettivo finale.

Sempre a titolo di esempio tali azioni possono consistere:

- miglioramento della calendarizzazione delle udienze;
- riduzione dei tempi interprocessuali;
- prevenzione dei rinvii di udienza evitabili;
- standardizzazione dei processi di lavoro in relazione a omogenee tipologie di provvedimenti;
- miglioramento della qualità delle decisioni attraverso lo studio preparatorio;
- rilevazione puntuale dei carichi di lavoro e razionale ed equa distribuzione degli stessi;
- corretta gestione delle priorità;
- approfondito ed esaustivo studio preliminare del fascicolo che permetta di avere una chiara ed esaustiva visione delle sopravvenienze.

Ciò consente, tra l'altro, l'immediata definizione di tutto ciò che non richiede istruttoria, la corretta classificazione dei processi, la predisposizione di schede riassuntive, la rilevazione di eventuali nullità processuali, inammissibilità, improcedibilità etc; rilevazione degli elementi rilevanti ai fini della scala di prioritizzazione, la classificazione del procedimento in relazione agli orientamenti decisionali dell'ufficio.

La formazione per l'utilizzo ottimale di tutte le applicazioni informatiche disponibili, l'individuazione di ambiti di eventuale utilizzo dell'AI e sviluppo di prompt che assicurino risposte affidabili corrette e replicabili.

A tal proposito si sottolinea che la delibera del 24 giugno 2026 collega espressamente l'UPP non solo all'accelerazione dei tempi, ma anche alla condivisione delle attività propedeutiche alla decisione e alla qualità della risposta di giustizia.

Gli obiettivi riportati nel progetto organizzativo inoltre devono essere coordinati con gli altri atti programmatici dell'ufficio giudiziario ed in particolare il programma annuale delle attività, ora espressamente indicato dal novellato d.lgs. 151/22, ma anche il programma di gestione;

Il richiamo agli obiettivi del piano annuale è funzionale a sottolineare la necessità che il progetto sia coerente con l'insieme delle risorse disponibili dell'ufficio e compatibile con il perseguimento di tutti gli obiettivi fissati nel piano, sulla base del confronto costruttivo e programmatico fra la dirigenza giudiziaria ed amministrativa

Ne deriva che il progetto UPP deve ora essere considerato una specificazione operativa del programma annuale, non un atto organizzativo separato che possa alterarne unilateralmente le priorità.

Il richiamo ai principi del d.lgs. 240/06 è inoltre utile a ribadire, se ce ne fosse bisogno, che l'inserimento del personale amministrativo all'interno degli uffici del processo non può incidere sulla ripartizione del potere direttivo che non può che rimanere in capo al dirigente amministrativo.

I compiti e gli obiettivi quindi assegnati a detto personale devono risultare coerenti agli obiettivi del progetto organizzativo individuati dal capo dell'ufficio, ma gli stessi costituiranno parte integrante dei compiti complessivamente affidati dal dirigente. Viste inoltre le caratteristiche di tali compiti ascrivibili ad un'organizzazione per progetti, gli obiettivi indicati dal progetto stesso potranno qualificare la performance del dipendente la cui assegnazione, monitoraggio e valutazione spetta comunque al dirigente amministrativo.

In definitiva l'assegnazione del personale amministrativo in via esclusiva o concorrente all'interno del modulo organizzativo degli uffici del processo non incide sulla ripartizione delle funzioni dirigenziali proprie della dirigenza integrata ed in particolare:

L'indirizzo funzionale sull'attività giurisdizionale, proprio del capo dell'ufficio ed affidato al magistrato referente o coordinatore;

Il potere datoriale e gestione amministrativa del dipendente, che restano in capo alla dirigenza amministrativa.

Che cosa non deve essere l'Ufficio per il processo

Non deve essere una nuova cancelleria

Può attraversare e collegare questi servizi, oppure prendere in carico un segmento integrato del processo, ma **non deve creare una struttura parallela con le stesse competenze.**

Non deve racchiudere in un unico centro di imputazione organizzativa più collaboratori stabilmente assegnati al singolo magistrato, al di fuori di processi di lavoro di gruppo. Dovrebbe quindi essere evitato un modello nel quale ciascun magistrato disponga di un dipendente come collaboratore personale, fuori da obiettivi comuni, processi di lavoro organizzativi sulla base di team e rendicontazione dei risultati.

Non deve essere un contenitore indistinto

Non è sufficiente denominare un gruppo di persone “Ufficio per il processo”. Occorre individuare chiaramente:

- gli obiettivi affidati che siano idonei ad essere misurabili;
- i processi di lavoro da gestire per il raggiungimento degli obiettivi affidati;
- il personale nominativamente o quantitativamente definito;
- le competenze necessarie che per quanto riguarda il personale amministrativo devono essere coerenti con i profili definiti dal nuovo ordinamento sulle famiglie professionali;
- la natura esclusiva o concorrente dell’assegnazione agli uffici del processo;
- l’individuazione del responsabile del coordinamento delle varie strutture;
- gli indicatori di performance;
- un sistema di monitoraggio;
- le modalità, tempi e responsabilità di rendicontazione dei risultati;

In assenza di questi elementi vi sarebbe soltanto un’etichetta organizzativa, non un autentico modulo organizzativo orientato al risultato.

Se si volesse quindi provare a riassumere le suesposte argomentazioni, potremmo definire l’ufficio del processo come:

un modulo organizzativo flessibile, multidisciplinare e orientato al risultato, istituito per migliorare la qualità e la tempestività della risposta giudiziaria mediante l’integrazione coordinata delle attività preparatorie alla decisione, del supporto qualificato alla giurisdizione e dei necessari raccordi con i servizi di cancelleria. Esso opera sulla base di obiettivi, risorse, compiti, tempi e indicatori predeterminati nel progetto organizzativo e nel quadro del programma annuale delle attività. L’assegnazione del personale amministrativo può essere esclusiva o concorrente, senza modificare la relativa dipendenza funzionale e gestionale dal dirigente amministrativo, ferme le attribuzioni del capo dell’ufficio in materia di indirizzo e organizzazione della funzione giurisdizionale.

Sotto l'aspetto più pratico la costruzione di un framework procedurale per l'elaborazione del progetto organizzativo dell'ufficio del processo previsto dall'art. 3 del d.lgs. 151/22 necessiterebbe della suddivisione della relativa procedura in fasi.

Recita, infatti, l'art. 3 del d.lgs. 151/22 che <<..Nella predisposizione del progetto organizzativo il capo dell'ufficio, sentiti i presidenti di sezione e il dirigente amministrativo e previa analisi dei flussi e individuazione delle eventuali criticità, definisce le priorità di intervento, gli obiettivi da perseguire e le azioni per realizzarli..>>.

Il primo passo quindi per la predisposizione dell'ufficio del processo è l'analisi dei flussi che consente l'individuazione delle eventuali criticità. Sarebbe, pertanto, opportuno aprire l'interlocuzione con i presidenti di sezione con la trasmissione dei dati di rispettivo interesse risultanti dai flussi statistici ed indicando precisamente le eventuali criticità o comunque gli obiettivi che il capo dell'ufficio, sulla base di detti flussi ed in coerenza col programma di gestione ed il piano annuale delle attività già elaborati, intende perseguire. Detta interlocuzione dovrebbe esprimersi con l'utilizzo di un format predeterminato dal capo dell'ufficio, onde ricevere degli output omogenei e aggregabili per predisporre il progetto finale.

Sulla base delle proposte dei presidenti di sezione si dovrebbe aprire poi l'interlocuzione con il dirigente amministrativo al fine di verificare la concreta fattibilità delle proposte, in relazione alle unità di personale amministrativo da poter assegnare alle unità di ufficio del processo proposte, nonché i termini e modalità di assegnazione e i compiti da affidarsi.

All'esito si potrebbe così procedere alla pubblicazione del progetto.

Riassumendo quindi:

1^ fase: rilevazione ed analisi dei flussi, per i quali è opportuno non discostarsi dai dati assunti ad indicatori di efficienza del sistema giudiziario degli stati membri da parte della Commissione Europea per l'Efficienza della Giustizia (CEPEJ) e quindi:

- Il Disposition Time (DT): $(\text{Pendenti finali} / \text{Definiti nell'anno} \times 365)$ che esprime il numero teorico di giorni necessari per esaurire il contenzioso pendente mantenendo invariato il ritmo delle definizioni, pienamente coerente all'obiettivo relativo alla ragionevole durata dei processi indicato dal d.lgs. 151/22 quale fine ultimo degli uffici del processo.
- Clearance Rate (CR): $(\text{Definiti} / \text{Sopravvenuti} \times 100)$ dove un CR = 100 indica che il sistema assorbe tutti i nuovi procedimenti; CR > 100 indica che l'ufficio è in fase di riduzione dell'arretrato. CR < 100 indica infine che l'ufficio sta producendo arretrato. È l'indicatore CEPEJ classico della capacità produttiva del sistema giudiziario.

- Backlog o Pendenza: (procedimenti pendenti per anno di iscrizione). Classificare i procedimenti pendenti per anno di iscrizione rileva al fine di abbattere la pendenza di quelli più risalenti (ultra triennali), al fine di assicurare che la riduzione del disposition time sia qualificata non solo in termini di media, ma di singoli processi.

2^ fase: trasmissione dei flussi ai presidenti di sezione ed indicazione degli obiettivi prefissati dal capo dell'ufficio.

3^ fase: interlocuzione con il dirigente amministrativo per l'individuazione delle risorse e dei compiti del personale amministrativo da assegnare alle unità organizzative dell'ufficio del processo

4^ fase: elaborazione e pubblicazione del progetto.

In conclusione

Il presente lavoro vuole rappresentare solo un modesto contributo alla riflessione sull'evoluzione dell'Ufficio per il processo e alla concreta definizione di modelli organizzativi idonei ad assicurarne il pieno sviluppo nella fase successiva al PNRR.

Durante l'attuazione del Piano, gli importanti risultati conseguiti dagli uffici giudiziari sono stati favoriti dall'immissione straordinaria di un relevantissimo contingente di personale, frequentemente impiegato in attività di diretto affiancamento al singolo magistrato. In quel contesto, caratterizzato dalla disponibilità di risorse umane senza precedenti e dall'urgenza di conseguire gli obiettivi fissati dal Piano, non sempre vi era il tempo, e in alcuni casi neppure la necessità, di sviluppare modelli organizzativi più evoluti e pienamente aderenti alla logica originaria dell'Ufficio per il processo.

La vera sfida si pone oggi. Conclusa la stagione delle risorse straordinarie, occorre garantire gli stessi livelli di efficienza, e possibilmente risultati ancora migliori, facendo leva non tanto sull'aumento quantitativo del personale, quanto sulla qualità dell'organizzazione. Ciò richiede la piena attuazione dell'Ufficio per il processo come autentico modulo organizzativo fondato sulla gestione per processi, sul lavoro di team, sull'integrazione delle professionalità e sulla chiara individuazione di obiettivi e responsabilità. Solo così sarà possibile trasformare i risultati ottenuti durante il PNRR da esperienza contingente legata a risorse eccezionali in un patrimonio stabile e strutturale dell'organizzazione giudiziaria.

Giusto Civilla

Dirigente Ministero della Giustizia