amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo (Classe A)

Pubblicata in internet all'indirizzo www.amministrativamente.com

Rivista di Ateneo dell'Università degli Studi di Roma "Foro Italico"

Direzione scientifica
Gennaro Terracciano, Gabriella Mazzei, Julián Espartero Casado

Direttore Responsabile
Gaetano Caputi

Redazione
Giuseppe Egidio Iacovino, Carlo Rizzo

FASCICOLO N. 3/2023

Estratto

Iscritta nel registro della stampa del Tribunale di Roma al n. 16/2009

ISSN 2036-7821

Comitato scientifico

Annamaria Angiuli, Antonio Barone, Vincenzo Caputi Jambrenghi, Francesco Cardarelli, Enrico Carloni, Maria Cristina Cavallaro, Guido Clemente di San Luca, Andry Matilla Correa, Chiara Cudio, Gianfranco D'Alessio, Mariaconcetta D'Arienzo, Ambrogio De Siano, Ruggiero Dipace, Luigi Ferrara, Pierpaolo Forte, Gianluca Gardini, Biagio Giliberti, Emanuele Isidori, Bruno Mercurio, Francesco Merloni, Giuseppe Palma, Alberto Palomar Olmeda, Attilio Parisi, Luca Raffaello Perfetti, Fabio Pigozzi, Alessandra Pioggia, Helene Puliat, Francesco Rota, Josè Manuel Ruano de la Fuente, Leonardo J. Sańchez-Mesa Martĩnez, Ramón Terol Gómez, Antonio Felice Uricchio.

Comitato editoriale

Jesús Avezuela Cárcel, Giuseppe Bettoni, Sveva Bocchini Salvatore Bonfiglio, Vinicio Brigante, Sonia Caldarelli, Giovanni Cocozza, Andrea Marco Colarusso, Sergio Contessa, Manuel Delgado Iribarren, Giuseppe Doria, Fortunato Gambardella, Flavio Genghi, Jakub Handrlica, Margherita Interlandi, Laura Letizia, Federica Lombardi, Gaetano Natullo, Carmen Pérez González, Giovanni Pesce, Marcin Princ, Sara Pugliese, Antonio Saporito, Giuliano Taglianetti, Simona Terracciano, Salvatore Villani, Stefania Terracciano.

Coordinamento del Comitato editoriale

Valerio Sarcone.

ISSN 2036-7821

amministrativ@mente
Rivista scientifica trimestrale di diritto amministrativo
www.amministrativamente.com

UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI ROMA "FORO ITALICO"

L'Ufficio del Processo: lineamenti organizzativi e gestionali.

di Floriana Fusco

(Postdoctoral Researcher presso l'Università degli Studi del Sannio)

e

di Gilda Antonelli

(Professor of Organizational Design and Human Resource Management)

Sommario

1. Introduzione. 2. Breve excursus normativo sull'Ufficio per il Processo. 3. La situazione "As Is" e le aree critiche. 3.1 Tipologia di inquadramento normativo della posizione organizzativa dei funzionari UPP e complessità organizzativa. 3.2. Mancanza di coordinamento tra cancellerie e giudici e cultura organizzativa individualistica. 3.3. Investimento in formazione e turnover. 4. Una proposta di cambiamento del modello organizzativo. 4.1 UPP con funzioni trasversali. 4.2. UPP di staff sezionale o per macro-materia. 4.3. UPP di coordinamento con funzioni specializzate. 4.4. Aspetti generali di metodo nell'adozione delle diverse configurazioni.

Abstract

Starting from a brief regulatory excursus concerning the Process Office (UPP), the article aims to describe the results of the analysis of two case studies on the organization and management of this organizational structure, just over a year from the entry into service of the officers in charge. The research activity made it possible to photograph the current situation regarding the prevailing UPP model and the main critical issues that emerged. This formed the basis for proposing a general organizational model while being aware of the necessary adaptation to the peculiarities of the specific Judicial Offices.

* *Il presente lavoro è stato sottoposto al preventivo referaggio secondo i parametri della double blinde peer review.*

ISSN 2036-7821

1. Introduzione.

Il sistema giudiziario italiano, da decenni protagonista e animatore del dibattito pubblico, si trova attualmente a dover affrontare un nuovo giro di boa, fermamente spinto dalle prescrizioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR).

La giustizia costituisce uno dei fattori cruciali dell'agire democratico di ciascun Paese e la sua effettiva amministrazione è una condizione fondamentale per lo sviluppo economico (es. attrattività per gli investimenti esteri, propensione ad avviare nuove iniziative imprenditoriali e competitività), ma anche e soprattutto per il progresso sociale[1]. In tale direzione devono interpretarsi gli sforzi delle istituzioni internazionali *in primis*, tra cui Nazioni Unite, Banca Mondiale e la stessa Unione Europea, a favore dell'efficacia del sistema giustizia, variamente declinata in termini di accessibilità, efficienza, correttezza, equità, qualità, indipendenza[2].

Nonostante i numerosi tentativi di riforma che si sono succeduti – a solo titolo esemplificativo, si citano il D. Lgs 155/2012, volto a riorganizzare la geografia giudiziaria e il D.L. n. 179 del 2012, che ha introdotto l'Ufficio per il Processo, successivamente modificato dal D. Lgs. 114/2014 - e i lenti, altalenanti, miglioramenti, ogni anno si conferma la situazione allarmante della giustizia italiana. Il quadro di valutazione UE della giustizia 2022[3] ha posizionato l'Italia all'ultimo posto per il tempo di risoluzione delle cause civili e commerciali (quasi 700 giorni in primo grado e oltre 1500 giorni per i tre gradi di giudizio). Alcune debolezze sono state, altresì, evidenziate in materia di accessibilità, indipendenza percepita, ma anche numero di magistrati. In merito a quest'ultimo punto, l'Italia figura al 21esimo posto per numero di giudici ogni 100.000 abitanti, sebbene, occorra segnalare che una posizione mediana o verso la coda finale è ricoperta anche per numero di procedure iscritte.[4] La situazione non si modifica di molto prendendo ad esame il WJP Rule of Law Index 2022[5]: avendo riguardo per i fattori 7 e 8, ovvero quelli concernenti la

[1] Staats, J. L., & Biglaiser, G. (2012). Foreign direct investment in Latin America: The importance of judicial strength and rule of law. International Studies Quarterly, 56(1), 193-202; Seng, K. (2021). Inclusive legal justice for inclusive economic development: a consideration. Review of Social Economy, 79(4), 749-783; Messick, R. E. (1999). Judicial reform and economic development: a survey of the issues. The World Bank Research Observer, 14(1), 117-136.

[2] A titolo esemplificativo, si menzionano gli oltre 800 progetti finanziati negli ultimi 25 anni dalla Banca Mondiale, volti a supportare le istituzioni giudiziarie ed aumentare l'empowerment legale dei più deboli, o ancora, la centralità che le Nazioni Unite forniscono all'accesso equo alla giustizia, inserendolo tra i target dell'Obiettivo 16 'Promuovere società pacifiche e inclusive per uno sviluppo sostenibile, garantire a tutti l'accesso alla giustizia, e creare istituzioni efficaci, responsabili ed inclusive a tutti i livelli' dell'Agenda 2030.

[3] Si precisa che i dati fanno riferimento all'anno 2020.

[4] EU Justice Scoreboard (2022). The 2022 EU Justice Scoreboard. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions COM(2022) 234, available at: http://ec.europa.eu; CEPEJ (2020). 8th Evaluation Report on European Judicial Systems, available at: https://www.coe.int/en/web/cepej

[5] Il World Justice Project® (WJP) è un'organizzazione indipendente e multidisciplinare, fondata nel 2006 da William H. Neukom, come iniziativa presidenziale dell'American Bar Association (ABA). La sua missione è

ISSN 2036-7821

giustizia civile[6] e penale[7], il nostro Paese si colloca quasi sempre al di sotto della media regionale e, addirittura, al di sotto della media globale quando vengono presi in considerazione i tempi della giustizia civile (sub-fattore 7.5) e il suo grado di efficacia (sub-fattore 7.6)[8].

Dato il quadro che le classifiche internazionali restituiscono, non può sorprendere che il già menzionato PNRR consideri la (n-esima) riforma della giustizia una delle due riforme "orizzontali", ovvero riforme "*trasversali a tutte le Missioni del Piano, migliorano l'equità, l'efficienza, la competitività e il clima economico del Paese*"[9]. Le misure, tra cui l'accorciamento della prescrizione, il rafforzamento della giustizia riparativa e delle pene detentive alternative, la piena attuazione dell'Ufficio per il Processo (UPP) e la trasformazione digitale, saranno volte principalmente ad aggredire le due maggiori criticità, ovvero i tempi del giudizio (sia per l'ambito civile che penale) e l'arretrato giudiziario (per la giustizia civile e amministrativa). Nello specifico, l'obiettivo è di giungere a giugno 2026 avendo ridotto, rispetto al dato 2019, del 40% il disposition time dei procedimenti civili e commerciali, del 25% quello dei procedimenti penali e del 90% il numero delle cause presso i tribunali ordinari civili (primo grado) e presso le corti d'appello civili (secondo grado).

Le misure e le forze che sono state messe in campo a tale scopo saranno approfondite nei paragrafi seguenti. In questa sede preme evidenziare che le pressioni per una giustizia più efficiente, efficace, trasparente e aperta all'esterno provengono anche dalle forze sociali[10] e che, ciò nonostante, per lunghi decenni a tali pressioni studiosi e

---

"working to create knowledge, build awareness, and stimulate action to advance the rule of law worldwide.". A tale scopo si pone tre obiettivi fondamentali: 1) maggiore comprensione dello stato di diritto e della sua importanza; 2) maggiore rispetto dello stato di diritto da parte dei governi; 3) approccio multidisciplinare e autoctono dello stato di diritto. Il WJP fornisce attualmente, tramite un indice composito, una valutazione dello stato di diritto in numerosi Paesi (140 nel 2022) in tutto in Mondo. https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/country/2022/Italy/Civil%20Justice

[6] Il fattore 7 "civil justice" si compone dei seguenti sub-fattori: 7.1) people can access and afford civil justice; 7.2) civil justice is free of discrimination; 7.3) civil justice is free of corruption; 7.4) civil justice is free of improper government influence; 7.5) civil justice is not subject to unreasonable delay; 7.6) civil justice is effectively enforced; 7.7) alternative dispute resolution mechanisms are accessible, impartial, and effective.

[7] Il fattore 8 "criminal justice" si compone dei seguenti sub-fattori: 8.1) criminal investigation system is effective; 8.2) criminal adjudication system is timely and effective; 8.3) correctional system is effective in reducing criminal behavior; 8.4) criminal system is impartial; 8.5) criminal system is free of corruption; 8.6) criminal system is free of improper government influence; 8.7) due process of the law and rights of the accused.

[8] Alcune precisazioni in merito sono dovute. Innanzitutto, si precisa che la macro-regione di appartenenza è composta da EU + EFTA + Nord America. In secondo luogo, devo altresì essere specificate alcune eccezioni positive (o quantomeno meno negative): al di là del dato generico che vede la giustizia penale meglio posizionata di quella civile, si evidenzia che l'Italia registra un punteggio al di sopra della media regionale per libertà del sistema penale dall'ingerenza del governo e uno esattamente pari per imparzialità.

[9] Si consulti la pagina "interventi" sul sito istituzionale, al link: https://www.italiadomani.gov.it/content/sogei-ng/it/it/Interventi/riforme.html

[10] Fusco, F. (2022). La rendicontazione socio-ambientale e di sostenibilità nel sistema giudiziario italiano. Presupposti scientifici ed evidenze empiriche, Milano: FrancoAngeli; Fusco, F., Civitillo, R., Ricci, P., Morawska, S., Pustułka, K. and Banasik, P. (2021). Sustainability reporting in justice systems: a comparative research in two

ISSN 2036-7821

magistratura hanno risposto con convinta resistenza all'introduzione di nuove pratiche e, ancor più nello specifico, di pratiche e cultura manageriali[11]. La resistenza nasceva (ed in parte ancora nasce) dalla concezione dell'ufficio giudiziario come qualcosa di lontano e diverso "dall'impresa", senza tener conto che da essa lo distinguono certamente le finalità (oltre alle forme giuridiche), ma che costituisce in ogni caso un'organizzazione, fatta di persone e mezzi e come tale necessita di pratiche e strumenti gestionali ed organizzativi. Sebbene con qualche decennio di ritardo rispetto ad altre pubbliche amministrazioni, la consapevolezza che il servizio giudiziario non sia molto dissimile da qualsiasi altro servizio pubblico (Fabri and Langbroek, 2000) e, dunque l'essenzialità per il corretto funzionamento del sistema di un nuovo equilibrio tra l'approccio giuridico tradizionale e quello operativo-gestionale si sta progressivamente affermando[12].

In questa direzione devono leggersi anche le novità introdotte dalle recenti riforme e lo sforzo finanziario sostenuto per supportare l'introduzione di tali innovazioni negli Uffici Giudiziari, tra cui il "Progetto unitario su diffusione dell'Ufficio del Processo e per l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato", che si inserisce nell'ambito del PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 e, più nello specifico, nel raggiungimento dell'Asse 1, Obiettivo Specifico 1.4, Azione 1.4.1 "Azioni di miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni degli Uffici Giudiziari attraverso l'innovazione tecnologica, il supporto organizzativo alla informatizzazione e telematizzazione degli Uffici Giudiziari, disseminazione di specifiche innovazioni e supporto all'attivazione di interventi di change management". Con una dotazione di € 51.724.010,66, da suddividere per le 6 macro-aree individuate, esso si pone, dunque, l'obiettivo di coinvolgere il sistema universitario pubblico nel percorso di *change management* e informatizzazione del sistema giudiziario[13]. Sebbene partito in ritardo rispetto alla tabella di marcia richiesta agli Uffici Giudiziari[14], il Progetto si pone l'ambizioso

European countries, Meditary Accountancy Research, https://doi.org/10.1108/MEDAR-11-2020-1091; Pavone, P. (2022). La rendicontazione sociale nel settore giudiziario: il caso della Procura di Napoli, Azienda Pubblica, in press.

[11] Visser, M., Schouteten, R., & Dikkers, J. (2019). Controlling the courts: New Public Management and the Dutch judiciary. Justice system journal, 40(1), 39-53; Newbold, S.P. (2017). Jeopardizing the rule of law: the impact of sequestration on the administration of justice, The American Review of Public Administration, 47(3), pp. 279-299; Volacu, A. (2018). Justice, efficiency, and the new public management, Australian Journal of Public Administration, 77(3), pp. 404-414.

[12] Seppälä, P., Kerkkänen, A., Pekkanen, P. and Pirttilä, T. (2013). Applying the operations management–approach to reduce process delays in justice courts, International Journal of Business Excellence, 6(2), pp. 131-147; Gomes, A. O., Guimaraes, T. A., & Akutsu, L. (2017). Court caseload management: the role of judges and administrative assistants. Revista de Administração Contemporânea, 21, 648-665.

[13] Per dettagli, si rinvia al sito istituzionale:
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_4_1.page?contentId=SBG343205#

[14] Giusto per dare il peso del gap temporale, si tenga conto che il Decreto di approvazione dell'Avviso e relativi Allegati, per il finanziamento degli interventi a regia in attuazione del Progetto complesso licenziato dal

obiettivo di supportare il processo di transizione del sistema giustizia, o, più puntualmente, di digitalizzazione ed innovazione tecnologica, aumentando la produttività degli Uffici, migliorandone al contempo la qualità ed il rapporto con i cittadini, nonché rafforzando le logiche di scambio e collaborazione con il sistema formativo (soprattutto universitario) locale.

Il presente lavoro mira a *i)* fornire un primo riscontro degli esiti scientifici del Progetto, con riguardo alla configurazione organizzativa attuale e alle principali criticità emerse nella prima fase di immissione in servizio degli addetti all'Ufficio per il Processo, e *ii)* illustrare una proposta di cambiamento del modello organizzativo, che possa meglio rispondere alle esigenze di una effettiva azione di *change management*.

A tal fine, è stata adottata una metodologia di ricerca qualitativa, seguendo una logica induttivo-deduttiva. Le metodologie e le tecniche prescelte di raccolta ed analisi dei dati, riconducibili sia ad una *desk research* (es. analisi documentale su dati secondari) che ad una *field research* (raccolta di dati primari, tramite interviste e *focus groups*, e relativa analisi), hanno permesso non solo di fotografare la situazione attuale (di seguito ci si riferirà ad essa come alla situazione "As Is") delle strutture organizzative analizzate, ma altresì hanno portato ad una prima identificazione delle aree di criticità concernenti le fasi di attivazione e funzionamento degli UPP e ad una conseguente ideazione di una proposta di cambiamento del modello organizzativo.

I dati secondari sono stati raccolti attingendo alla documentazione ufficiale degli Uffici Giudiziari (UU.GG.) oggetto di indagine, quali il Progetto Organizzativo Triennale, contenente l'organizzazione della funzione giurisdizionale, il Progetto dell'Ufficio Per il Processo, nonché i relativi decreti attuativi dei Presidenti, ivi compresi gli ordini di servizio e altro materiale messo a disposizione dagli Uffici (es. curriculum vitae dei funzionari UPP).

I dati primari sono stati raccolti attraverso 15 interviste semistrutturate singole e 4 *focus group* condotti con persone chiave all'interno dei due Uffici, afferenti sia all'area giurisdizionale che amministrativa. Le interviste hanno avuto una durata media di circa 60 minuti (min 40 minuti, max 86 minuti).

Documenti, trascrizioni delle interviste e annotazioni del team di ricerca sono stati analizzati ricorrendo ad elementi sia di analisi del contenuto[15], tipicamente basati su un approccio quantitativo al testo, sia di analisi tematica[16].

Ministero della Giustizia è datato 5 agosto 2021, con rettifica il 9 agosto. Il termine di presentazione delle domande è stato fissato al 30 settembre 2021, poi prorogato al 18 ottobre 2021. Dall'altro lato della medaglia, il D.L. 80/2021 ha richiesto agli Uffici Giudiziari di inviare entro il 31 dicembre 2021 un progetto contenente le modalità di utilizzo, all'interno degli UPP degli addetti selezionati. La prima tranche di prese di servizio è avvenuta a febbraio 2022.

[15] Krippendorff, K. (2004). *Content Analysis: An Introduction to Its Methodology* (2ª edizione). SAGE, Thousand Oaks, CA.

ISSN 2036-7821

L'analisi dei *case study*[17] è stata integrata dalle risultanze della ricognizione della letteratura nazionale ed internazionale sull'Ufficio per il Processo e strutture analoghe (es. judicial assistant)[18], al fine di giungere a risultati maggiormente generalizzabili.

2. Breve excursus normativo sull'Ufficio Per il Processo

Senza voler ripercorrere "*la 'lunga marcia' dell'ufficio per il processo dalla fase ideativa*"[19] (Braccialini, 2020), è possibile individuare alcuni step fondamentali nella sua evoluzione, pietre miliari della sua previsione normativa e, successivamente, concreta messa in pratica. Tale cammino, è opportuno ricordarlo, si insinua in un più ampio riconoscimento, almeno teorico, dell'importanza degli strumenti e della cultura organizzativa nell'ambito degli Uffici Giudiziari.

La legge istitutiva dell'Ufficio Per il Processo (UPP) è il D.L. n. 179 del 2012, convertito in L. n. 221 del 2012, art. 16-octies, successivamente modificato dall'art. 50 del D.L n.90/2014, convertito in L. n. 114 del 2014, secondo cui: "*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, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, o la formazione professionale dei laureati a norma dell'articolo 37, comma 5, del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98, convertito, con modificazioni, dalla legge 15 luglio 2011, n. 111. Fanno altresì parte dell'ufficio per il processo costituito presso le corti di appello i giudici ausiliari di cui agli articoli 62 e seguenti del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, convertito, con modificazioni, dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, e dell'ufficio per il processo costituito*

[16] Braun, V., & Clarke, V. (2012). Thematic analysis. In H. Cooper, P. M. Camic, D. L. Long, A. T. Panter, D. Rindskopf, & K. J. Sher (Eds.), *APA handbook of research methods in psychology*, Vol. 2. Research designs: Quantitative, qualitative, neuropsychological, and biological (pp. 57–71). American Psychological Association

[17] Yin R.K. (1993). *Applications of Case Study Research* (Applied Social Research Methods Series Volume 34). Thousand Oaks, Ca: Sage Publishing; Yin R.K. (2003). *Case Study Research: Design and Methods*. Thousand Oaks, Ca: Sage, third edition.

[18] Sulle esperienze internazionali si rinvia, tra gli altri, a Bieri, P. (2015). Law Clerks in Switzerland-A Solution to Cope with the Caseload. In IJCA (Vol. 7, p. 29); Grendstad, G., Shaffer, W. R., Sunde, J. O., & Waltenburg, E. N. (2020). From Backlogs to Quality Assurance. The Development of Law Clerk Units at Norwegian Courts. In *IJCA* (Vol. 11, p. 1); Sanders, A. (2020). Judicial Assistants in Europe-A Comparative Analysis. In IJCA (Vol. 11, p. 1). In merito alle esperienze nazionali si citano, tra gli altri, Sciacca, M. (2022). Pnrr e prime ipotesi di modellizzazione dell'ufficio per il processo. Il Foro Italiano, 147(1), 17.

[19] Braccialini, R. (2020). L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive. Questione Giustizia, accessibile al link https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php

ISSN 2036-7821

presso i tribunali, i giudici onorari di tribunale di cui agli articoli 42-ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12."

I D.L. 83/2015 (converito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2015, n. 132) e 168/2016 (convertito con modificazioni dalla L. 25 ottobre 2016, n. 197), nonché il D. Lgs 116/2017 hanno leggermente modificato l'iniziale previsione, da un lato incentivando i tirocini presso gli Uffici Giudiziarti e, dunque, in via indiretta l'istituzione della struttura atta a contenerli, dall'altro estendendone perimetro e composizione.

Nonostante la ricca e non più recentissima (ad oggi, è passato oltre un decennio dall'iniziale istituzione) produzione normativa, l'esistenza di queste *strutture organizzative* è, di fatto, rimasta lettera morta, "un guscio vuoto" o, peggio, "aria fritta" così come definito a più riprese da alcuni studiosi[20], con scarsa o scarissima applicazione, anche in virtù delle insufficienti risorse umane e strumentali[21].

A tale preminente problematica ha risposto l'enorme (soprattutto considerando l'andamento storico) iniezione di risorse messe in campo a partire dal 2021 proprio per dare piena attuazione all'Ufficio per il Processo, considerato uno dei baluardi della strategia di efficientamento del sistema giudiziario italiano. Il D.L. 80/2021, contenente "Misure urgenti per il rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni funzionale all'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR) e per l'efficienza della giustizia" e convertito con modificazioni dalla L. 6 agosto 2021, n. 113, ha previsto il reclutamento e l'assunzione in due scaglioni di 16.500 unità di "addetti all'ufficio per il processo" (AUPP) nell'ambito della giustizia ordinaria e 326 unità nell'ambito di quella amministrativa (art. 11), equiparati ai profili dell'area III, posizione economica F1 (funzionario giudiziario), nonché di 5.410 unità di personale amministrativo non dirigenziale (es. tecnico IT senior e junior, tecnico di contabilità, tecnico statistico) (art. 13). In entrambe le opzioni è previsto un contratto di lavoro a tempo determinato, non rinnovabile, della durata massima di trentasei mesi (tradottisi in 2 anni e 7 mesi per gli addetti all'UPP). All'art. 12, comma 3, si attribuisce, altresì, l'onere al Capo dell'ufficio giudiziario di predisporre, di concerto con il dirigente amministrativo, successivamente all'assegnazione degli addetti ed entro il 31 dicembre 2021, "un progetto organizzativo che preveda l'utilizzo, all'interno delle strutture

[20] Braccialini, R. (2017). Per un modello leggero (ma non un "guscio vuoto"!) di ufficio per il processo. *Questione Giustizia*, accessibile al link https://www.questionegiustizia.it/articolo/per-un-modello-leggero_ma-non-un-guscio-vuoto_di-ufficio-per-il-processo_02-05-2017.php; Braccialini, R. (2020). L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive. *Questione Giustizia*, accessibile al link https://www.questionegiustizia.it/articolo/l-ufficio-per-il-processo-tra-storia-illusioni-delusioni-e-prospettive_01-06-2020.php

[21] Civinini, M. G. (2021). Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!. *Questione Giustizia*, accessibile al link: https://www.questionegiustizia.it/articolo/il-nuovo-ufficio-per-il-processo

ISSN 2036-7821

organizzative denominate ufficio per il processo, degli addetti selezionati in modo da valorizzare il loro apporto all'attività giudiziaria."

Lo stesso Decreto contiene altresì la declaratoria del profilo degli AUPP, successivamente ripresa dalla Circolare del 21 dicembre 2021 emanata dal Ministero della Giustizia, la quale affida compiti di supporto al giudice (es. studio del fascicolo, predisposizione delle bozze dei provvedimenti), ma anche di supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati, nonché di raccordo con il personale addetto alle cancellerie. Declaratoria che, come si vedrà nel prosieguo, ha lasciato dietro di sé incomprensioni intestine tra l'ambito giurisdizionale ed amministrativo degli Uffici, al punto che si è reso necessario un nuovo intervento del legislatore con il D. Lgs n. 151/2022, contenente "Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134". La norma ribadisce la finalità degli UPP, ovvero "*garantire la ragionevole durata del processo attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione*", nonché la sua possibile composizione[22], ne attribuisce la direzione ed il coordinamento al capo dell'Ufficio e ne declina più specificamente le funzioni:

a) attività preparatorie e di supporto ai compiti del magistrato;
b) supporto al magistrato nello svolgimento delle verifiche preliminari previste dall'articolo 171-bis del cpc nonché nell'individuazione dei procedimenti contemplati dall'articolo 348-bis del cpc;
c) raccordo e coordinamento fra l'attività del magistrato e quella delle cancellerie e dei servizi amministrativi degli Uffici Giudiziari;
d) raccolta, catalogazione e archiviazione dei provvedimenti dell'ufficio, anche attraverso banche dati di giurisprudenza locale;
e) supporto per l'utilizzo degli strumenti informatici;
f) assistenza per l'analisi dei flussi statistici e per il monitoraggio di attivita' dell'ufficio;

[22] In base all'art. 4, comma 1, "*gli uffici per il processo e l'ufficio spoglio, analisi e documentazione sono costituiti dalle seguenti figure professionali: a) 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; b) 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; c) 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; d) 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; e) il personale delle cancellerie o delle segreterie giudiziarie; f) il personale di cui agli articoli 11 e seguenti del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113; g) il personale di cui all'articolo 1, comma 19, della legge 26 novembre 2021, n. 206, e all'articolo 1, comma 27, della legge 27 settembre 2021, n. 134; h) ogni altra figura professionale istituita dalla legge per lo svolgimento di una o più delle attività previste dal presente decreto.*"

ISSN 2036-7821

g) supporto per l'attuazione dei progetti organizzativi finalizzati ad incrementare la capacità produttiva dell'ufficio, ad abbattere l'arretrato e a prevenirne la formazione.

3. La situazione "As Is" e le aree critiche

L'organizzazione del lavoro può essere definita come "il complesso delle modalità secondo le quali viene effettuata la divisione del lavoro in compiti distinti e viene realizzato il coordinamento fra tali compiti"[23]. Al fine di progettare e di far evolvere il modello organizzativo, è necessario definire sia la microstruttura (ovvero, l'insieme di compiti che deve essere svolto da ciascuna unità organizzativa), che la struttura di base o macrostruttura (ovvero, quali sono le unità organizzative e le relazioni gerarchiche tra le stesse)[24]. Tali scelte, che sono ampiamente libere in un'organizzazione privata, sia essa profit o non-profit, sono maggiormente vincolate in quelle pubbliche, incluse, dunque, le giudiziarie, la cui funzione e anche parte dell'organizzazione sono definite dall'ordinamento giuridico. Tuttavia, occorre evidenziare che, nonostante tali vincoli, vi sono comunque ambiti di libertà entro cui un'amministrazione pubblica può e deve scegliere, giungendo così ad una configurazione propria, diversa da quella assunta dalle altre operanti in settori simili.
Partendo da tali presupposti, lo studio ha inteso innanzitutto ricostruire, a partire dall'analisi dei documenti organizzativi[25], la configurazione adottata dagli Uffici Giudiziari oggetto di indagine. La rappresentazione puntuale ed esaustiva dell'assetto organizzativo, in forme sintetiche, accessibili ed inequivocabili, rappresenta la base necessaria su cui fondare il confronto con gli operatori dell'Amministrazione, sia per l'analisi delle criticità degli effettivi modelli vigenti di assetto e di funzionamento dell'organizzazione, sia per un'efficace formazione dei neo-assunti, sia per discutere e decidere le possibili traiettorie di sviluppo organizzativo.
La macrostruttura organizzativa complessiva di entrambi gli UU.GG. è definibile come una "struttura divisionale con funzioni centralizzate". Essa, cioè, presenta le caratteristiche del modello che i teorici dell'organizzazione definiscono "forma divisionale", in cui il criterio di divisione del lavoro e di erogazione dei servizi agli utenti è basato su una specializzazione di tipo orizzontale, ossia sulla divisione delle

[23] Mintzberg, H. (1996). *La progettazione dell'organizzazione aziendale*. Il Mulino, p. 37
[24] Senza pretesa di esaustività, si citano sulla progettazione organizzativa, tra gli altri, Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Prentice Hall, Englwood Cliffs, New York; Galbraith, J. R. (1977). *Organization design*, Addison Wesley, Reading, MA; Burton, R. M., Obel, B., Burton, R. M., & Obel, B. (2004). *What is an Organizational Design?* (pp. 43-85). Springer US. de Vita P., Mercurio R., Testa F., 2007, Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione, Giappichelli, Torino.
[25] Come già evidenziato nella metodologia, sono stati considerati il Progetto Organizzativo Triennale, il Progetto dell'Ufficio per il Processo, nonché i relativi decreti attuativi dei Presidenti, ivi compresi gli ordini di servizio e altro materiale messo a disposizione dagli Uffici.

ISSN 2036-7821

responsabilità manageriali ed operative per famiglie di servizi resi all'utenza e per le correlate famiglie di processi di lavoro ad essi dedicati: i procedimenti civili e quelli penali. Inoltre, per esigenze di efficienza e per sfruttare importanti sinergie operative, si innestano alcune funzioni centralizzate, come i servizi di recupero crediti e quelli di gestione delle spese di giustizia, che supportano, con contributi di tipo tecnico specializzato, le attività interne di entrambe le divisioni (civile e penale).

Al di là delle caratteristiche insite in tale modello, largamente evidenziate in letteratura[26] (ad esempio, una struttura divisionale necessita di un importante sforzo in termini di coordinamento), preme sottolineare in questa sede che la complessità del modello di assetto e di funzionamento di un Ufficio Giudiziario risulta incrementata dalla coesistenza di due anime che confluiscono in due linee "gerarchiche" ed operative distinte, seppur in costante interazione: l'ambito giurisdizionale e l'ambito amministrativo. Si badi bene che un'effettiva relazione gerarchica formale esiste soltanto lungo quest'ultima, laddove, al fine di garantire l'autonomia e l'indipendenza della funzione giurisdizionale, non è rinvenibile tra i magistrati, i cui ruoli direttivi o semi-direttivi si concretizzano prevalentemente in incarichi di organizzazione, coordinamento e sorveglianza. Tale aspetto, pur così caratterizzante, risulta, di fatto, spesso trascurato nelle analisi organizzative (e nelle relative rappresentazioni) degli UU.GG. Ciò, ovviamente, non ha un impatto meramente formale, bensì sostanziale, nel momento in cui impedisce di considerare appieno le esigenze di coordinamento e le possibili economie all'interno delle organizzazioni.

Per quanto concerne gli UPP, questi ultimi sono stati formalmente istituiti quali strutture organizzative a carattere sezionale o per specifici affari (si pensi all'UPP per il settore Lavoro o GIP/GUP nel caso non vi sia una sezione *ad hoc)*, tuttavia i funzionari ad essi assegnati sono stati prevalentemente attribuiti ad uno (*modello one-to-one*) o più giudici (*modello mini-pool*), quali figure di supporto alla funzione giurisdizionale con attribuzione residuale (pur con qualche grado di variabilità) di alcune funzioni di cancelleria. L'UPP pare, dunque, essere più un guscio vuoto, atto ad accogliere un insieme di assistenti del giudice, non necessariamente coordinati tra loro (rispondendo ciascuno ad un diverso giudice) piuttosto che quella struttura organizzativa di cui la normativa parla da quasi un decennio.

Una situazione non molto diversa è stata evidenziata anche dalla più recente letteratura nazionale in tema di UPP[27]. D'altronde, le tempistiche richieste, la

[26] De Vita P., Mercurio R., Testa F., 2007, Organizzazione aziendale: assetto e meccanismi di relazione, Giappichelli, Torino.

[27] Si veda, ad esempio, la recente intervista di Ernesto Aghina a Francesca Romana Carlone (Pescara), Alessia Nusca (Tivoli), Federica Puzzo (Marsala) e Filippo Rosasco (Genova), pubblicata su giustiziainsieme, scaricabile al seguente link https://www.giustiziainsieme.it/it/ufficio-del-processo-e-organizzazione-della-giustizia/2601-

ISSN 2036-7821

numerosità e le peculiarità di queste figure non hanno facilitato un utilizzo diverso negli Uffici Giudiziari (che sono, in generale, poco propensi ai cambiamenti e scarsamente managerializzati), i quali si sono ritrovati a dover organizzare e gestire diverse decine di nuove unità, i cui ruoli e le cui mansioni apparivano quantomeno sfumati.

L'analisi tematica delle interviste e dei *focus group* svolti con figure chiave operanti nell'ambito dei due UU.GG. oggetto di indagine, sia afferenti alla sfera giurisdizionale, che amministrativa, ha permesso di identificare tre principali aree di criticità derivanti dall'entrata in servizio e dalla successiva gestione degli addetti UPP:

- l'inquadramento normativo degli addetti UPP e la conseguente complessità organizzativa;
- la mancanza di coordinamento tra cancellerie e giudici;
- gli ingenti "costi occulti" generati dalla compresenza di un importante sforzo iniziale richiesto per la loro formazione e un elevato turnover.

3.1 Tipologia di inquadramento normativo della posizione organizzativa dei funzionari UPP e complessità organizzativa

L'impianto normativo ha inteso costituire una figura appartenente all'ambito amministrativo ma dalla natura sostanzialmente ibrida, con mansioni, cioè, composte (prevalentemente?) da attività di supporto alla funzione giurisdizionale e da altre (residuali?) più prettamente amministrative e di raccordo con la cancelleria. Ciò determina una forte complessità organizzativa, sia quando è necessario inserire nella linea gerarchica tali figure, sia quando occorre dettagliarne le mansioni. Tale complessità si è tradotta, soprattutto nel periodo immediatamente successivo all'entrata in servizio degli AUPP, in una concreta difficoltà di definizione dei ruoli, delle mansioni e delle responsabilità, ovvero, detto in altri termini, nell'esplicitare quali attività avrebbero dovuto svolgere gli AUPP e chi avrebbe dovuto avere la responsabilità (formale e sostanziale) di specifica assegnazione e monitoraggio. Ci si è, dunque, trovati di fronte ad una duplice linea di autorità nel momento in cui gli AUPP, nella sostanza di supporto quasi esclusivo ai giudici, che dunque ne indirizzano le attività quotidiane e sono in grado di valutarne gli esiti, nella forma sono personale amministrativo e come tali dovrebbero rispondere ai direttori dei singoli settori. Alla difficoltà di gestione ed organizzazione, occorre altresì aggiungere l'instaurarsi di un equivoco o un dubbio latente tra le parti in gioco, che la norma e l'interpretazione ufficiale della stessa hanno contribuito ad alimentare, almeno nei primi mesi di vita di questi funzionari. Nell'allegato II al D.L.. n. 80/2021

lufficio-per-il-processo-la-parola-ai-funzionari-la-corte-dappello-penale-intervista-di-ernesto-aghina-a-ilaria-buonaguro-napoli-e-domenico-dagostino-reggio-calabria?hitcount=0

ISSN 2036-7821

tra le mansioni affidate ai funzionari è esplicitamente menzionata l'attività di raccordo con la cancelleria, attività che la circolare del 21 dicembre 2021 emanata dal Ministero della Giustizia, considera "tutt'altro che priva di significato" e "solo apparentemente residuale, per una qualifica solidamente collocata nella terza area funzionale del personale amministrativo". La medesima Circolare precisa, altresì, che "in ultima analisi, sembra di poter concludere che la cornice entro la quale gli addetti all'ufficio per il processo possono svolgere la propria prestazione lavorativa per quanto attiene alle competenze propriamente amministrative può essere concretamente individuata prendendo a parametro tutte le funzioni ritualmente espletabili dall'omologa figura di ruolo con formazione giuridico-amministrativa di area terza, fascia retributiva F1, ovvero il "funzionario giudiziario""[28]. Dunque, tra l'Agosto ed il Settebre 2022 ancora molti dei Direttori nutrivano, a ragione, l'aspettativa che i funzionari assegnati al settore contribuissero alle attività della cancelleria in misura non residuale rispetto al tempo lavorativo totale, sebbene la realtà li ponesse dinanzi ad una situazione piuttosto diversa. Gli AUPP, difatti, lavoravano (e lavorano) a stretto contatto con i giudici, con relazioni abbastanza limitate, seppur con un certo grado di variabilità, con le cancellerie, senza avere attribuiti compiti formali. Più recentemente, il Decreto Legislativo 151/2022 e parte della dottrina sono parzialmente intervenuti per dirimere questo controproducente "dubbio organizzativo", esautorando quasi completamente la competenza delle cancellerie e virando verso una figura a pressoché totale supporto della funzione giurisdizionale, senza tuttavia agire sul nocciolo della questione, ovvero con quali modalità (poteri e responsabilità) questa nuova figura amministrativa può supportare la funzione giurisdizionale. In effetti, questo è un nodo che spesso è stato evidenziato nelle interviste svolte. Gli stessi giudici, pur apprezzando nella maggior parte dei casi il supporto degli AUPP, hanno evidenziato che l'assenza di un potere di firma e, dunque, di una responsabilità formale sugli atti, comporta una costante necessità di monitoraggio delle attività demandate ai funzionari per le quali la responsabilità e la firma finale è, appunto, quella del magistrato di riferimento.
Occorre sottolineare, inoltre, che al di là della rosa di mansioni contenute nel sopracitato decreto e richiamate negli ordini di servizio degli Uffici Giudiziari, di fatto ciascun giudice decide la tipologia delle attività da assegnare (strettamente connesse alla decisione o sussidiarie/complementari alla stessa) e il grado di coinvolgimento nel processo decisionale (ricerca giurisprudenziale, bozza di provvedimento, etc).

[28] Si rinvia alla Circolare, scaricabile al seguente link:
https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?facetNode_1=0_13&facetNode_2=0_25&facetNode_3=0_25_5&contentId=SDC360073&previsiousPage=mg_1_8

ISSN 2036-7821

3.2 Mancanza di coordinamento tra cancellerie e giudici e cultura organizzativa individualistica

L'efficace e pieno funzionamento dell'UPP e delle risorse ad esso assegnate, che abbiamo appena definito aventi una natura ibrida e caratterizzata da elevata complessità di gestione, imporrebbero una forte necessità di coordinamento, al di là della linea formale gerarchica, da un lato con le sezioni/collegi e, più nello specifico, con i giudici ai quali sono di supporto, dall'altro con le relative cancellerie. Le attività di ricerca hanno evidenziato che il necessario coordinamento tra ambito giurisdizionale ed amministrativo con riferimento alle mansioni svolte dai funzionari UPP si è realizzato soltanto in parte e in relazione alle caratteristiche e ai comportamenti personali dei soggetti coinvolti, piuttosto che in attuazione di una visione sistemica dell'organizzazione e delle sue articolazioni. Ciò si ritiene possa essere ricondotto a tre principali ordini di motivi: a) i tempi formali di attuazione incalzanti; b) la mancanza di competenze idonee a delineare un modello organizzativo capace di rispondere alle sopracitate esigenze di coordinamento; c) la cultura organizzativa individualistica prevalente.

In merito a quest'ultimo punto occorre sottolineare che il lavoro dei giudici è stato sino ad ora tipicamente e prevalentemente concepito come un lavoro individuale, ove entrano sì in gioco anche altre figure (es. cancellieri), ma con attività solo collaterali alla funzione giurisdizionale. Ogni giudice, dunque, ha elaborato e stratificato negli anni un proprio metodo di preparazione alla decisione e anche un proprio stile di comunicazione della stessa (ovvero la scrittura della sentenza). Tale imprinting costituisce spesso una caratterizzazione dalla quale il giudice fatica a separarsi e non solo per "velleità artistica", ma anche in virtù del fatto che, nella categoria dei magistrati, per imprinting culturale, l'elevata diversità e la personalizzazione delle sentenze sono associate ad una maggiore qualità percepita dell'atto. Nella pratica, ciò si è tradotto in una difficoltà, soprattutto iniziale, a condividere metodi e strumenti e delegare parti di attività[29]. In effetti, nonostante negli Uffici Giudiziari presi in esame siano stati avviati percorsi di digitalizzazione e di potenziamento dei sistemi informatici dedicati alle attività giurisdizionali e amministrative, e pur in un clima che sembra essere di reciproca fiducia e stima, si rileva che ancora bassa è la propensione dei giudici alla condivisione di strumenti e documenti (format di provvedimenti, check list, archivi digitali, ecc.), sia con i colleghi, sia, in misura minore e, come detto, soprattutto legata ai primissimi periodi di entrata in servizio, con i funzionari UPP. Questa resistenza alla standardizzazione e alla condivisione di strumenti operativi non agevola l'emergere di modelli organizzativi maturi (come quelli ipotizzati dal legislatore per gli UPP), incentrati sul

[29] Ciò, in verità, è anche collegato a quanto detto nel sotto-paragrafo precedente, ovvero l'assenza di una formale responsabilità degli AUPP e dunque la necessità di monitoraggio delle attività demandate ai funzionari.

ISSN 2036-7821

tema dell'integrazione formale e sostanziale tra le due anime (giurisdizionale e amministrativa) che compongono il corpo organizzativo di un Ufficio Giudiziario. Sebbene tale comportamento sia comprensibile in figure professionali che mantengono uno standing elevato, tuttavia può, in alcuni casi, rallentare il lavoro, soprattutto per quegli atti maggiormente routinari, ovvero a basso grado di complessità e variabilità.
Dunque, l'orientamento all'efficacia e alla qualità della prestazione, pur fondamentale e imprescindibile, dovrebbe meglio integrarsi ad un approccio più sensibile al tema delle economie e dei risparmi di risorse e tempi, associati ad un'organizzazione del lavoro maggiormente ispirata a logiche di standardizzazione delle attività e degli strumenti.

3.3 Investimento in formazione e turnover

Nonostante la mappatura delle competenze dei funzionari UPP abbia evidenziato una generale prevalenza di laureati in giurisprudenza, la varietà aumenta notevolmente nel momento in cui si stringe il focus di analisi, andando a verificare l'esperienza professionale e/o lo specifico ambito di competenza (es. diritto civile, penale, etc). Nel caso di funzionari UPP che avevano svolto stage negli Uffici Giudiziari o di UPP con attività lavorativa professionale pregressa, ad esempio, è stato molto più semplice l'inserimento e il raggiungimento di autonomia nello svolgere le mansioni affidate dal giudice. Tuttavia, tale varietà non è risultata sempre in linea con le esigenze effettive dell'Ufficio Giudiziario ed ha comportato una maggiore laboriosità nell'attribuzione dei funzionari ai diversi settori e, soprattutto, un maggiore investimento in formazione specifica al lavoro da realizzarsi attraverso l'affiancamento ed il controllo di tutti gli atti prodotti. Formazione e affiancamento che, in alcuni casi, hanno dovuto colmare lacune di esperienza e di competenza tecnica anche significative.
La variabilità delle competenze, unitamente alla stretta collaborazione e al necessario legame di fiducia tra giudici e funzionari UPP, hanno imposto un notevole investimento ai giudici, in termini di tempo ed energie (in media uno-tre mesi), in formazione *ad personam*, al di là, ovviamente, del percorso formativo istituzionale comunemente previsto. Dunque, la professionalità acquisita del singolo funzionario UPP dipende, almeno in parte, dalla volontà del singolo giudice di dedicarsi a tale attività. Si deve, inoltre, sottolineare che l'elevato turnover, che deriva dall'attuale contrattualizzazione a tempo determinato (2 anni e 7 mesi) ha costituito un elemento particolarmente impattante, posto che i giudici possono trovarsi a dover riavviare il processo di formazione con nuovi funzionari, anche nel giro di pochi mesi. Molti funzionari UPP che avevano già preso servizio, sono risultati, difatti, vincitori di concorso presso altre amministrazioni o presso la medesima amministrazione (es.

ISSN 2036-7821

vincitori del concorso per funzionario giudiziario) ed hanno rassegnato le proprie dimissioni. La percezione è, dunque, di un parziale attaccamento all'incarico, una tendenza a considerarlo "di passaggio", in attesa di una stabilizzazione. Ciò ha aggravato le difficoltà nell'attuazione dei cambiamenti tipiche della pubblica amministrazione, causate dalla necessità di riformare infinite procedure burocratiche in tempi brevi, dalla mancanza di cultura e competenze manageriali di gestione, nonché dalla presenza di livelli e ruoli assegnati e definiti, avendo generato una sorta di demotivazione nei giudici. Essi, infatti, dopo aver investito parte del proprio tempo nella formazione specifica degli UPP (si veda punto successivo) si sono ritrovati senza le risorse formate *ad hoc*.

4. Una proposta di cambiamento del modello organizzativo

L'analisi dei casi studio, permettendo di fotografare la struttura organizzativa attuale, nonché di evidenziare criticità ed esigenze puntuali, ha consentito altresì di delineare, in accordo con i principi di progettazione organizzativa noti in letteratura[30] e, ovviamente, nei confini dell'attuale quadro disegnato dal legislatore, una possibile struttura di modello organizzativo generale, pur nella consapevolezza del necessario adattamento alle peculiarità degli specifici Uffici Giudiziari.

Il modello proposto concerne la macro-struttura e, dunque, come le diverse configurazioni di Ufficio per il Processo possono opportunamente innestarsi, al fine di garantire il necessario collegamento tra strutture divisionali e funzionali, nonché permettere lo sfruttamento delle economie. Nello specifico, il modello prevede tre tipologie di UPP, distinte in base alla specializzazione/natura delle attività:

- UPP con funzioni trasversali;
- UPP di staff;
- UPP di coordinamento con funzioni specializzate.

La Figura 1 riporta la rappresentazione grafica dell'organigramma derivante dal modello formulato, evidenziando altresì la doppia linea gerarchica che caratterizza gli Uffici Giudiziari e ne aumenta fortemente la complessità organizzativa: la linea gerarchica dell'ambito giurisdizionale è rappresentata con una linea tratteggiata rossa; quella dell'ambito amministrativo, invece, è rappresentata dalla linea continua blu. La differente modalità di rappresentazione rimanda ad una sostanziale differenza che esiste tra i due ambiti indicati: un'effettiva relazione gerarchica formale esiste soltanto lungo la linea amministrativa, laddove quella giurisdizionale rimanda a ruoli di coordinamento e sorveglianza.

[30] Mintzberg, H. (1979). *The structuring of organizations*. Prentice Hall, Englwood Cliffs, New York; Galbraith, J. R. (1977). *Organization design*, Addison Wesley, Reading, MA; Burton, R. M., Obel, B., Burton, R. M., & Obel, B. (2004). *What is an Organizational Design?* (pp. 43-85). Springer US

ISSN 2036-7821

La proposta, pur fornendo delle esemplificazioni, non concerne, la dettagliata definizione delle attività (mansioni) da attribuire (micro-struttura del lavoro); quest'ultima non potrà che derivare da un'analisi approfondita e una ricostruzione dei processi in essere in ciascun Ufficio, al fine di identificare le specifiche esigenze (es. materie di maggiore arretrato). Per ogni configurazione proposta, infatti, è possibile compiere scelte di progettazione della micro-struttura (mansioni, autonomia e coordinamento) che, all'interno dell'ambito di competenze delineato dal vigente quadro normativo, definisca tipologie di posizioni individuali differenti, con specifiche competenze e che, pur mantenendo un importante ruolo di meccanismo di raccordo e di integrazione del lavoro di tipo giurisdizionale con quello di natura amministrativa, si caratterizzi in maniera prevalente nell'uno o nell'altro senso a seconda della tipologia di configurazione.

4.1 UPP con funzioni trasversali

La prima configurazione di UPP è quella di **unità con funzioni trasversali**. Si tratta di un tipo di unità cui è possibile attribuire funzioni di supporto all'intera struttura dell'Ufficio Giudiziario o a parti di essa, prettamente amministrative, relative a esigenze di governo generali dell'ente (es. gestione del personale e turni di lavoro, gestione dell'innovazione, sviluppo dei sistemi informatici e digitalizzazione) o allo svolgimento di compiti comuni a più famiglie di procedimenti (es. liquidazioni spese e compensi, liquidazione spese di giustizia, ecc.). Si tratta di attività che richiedono una visione professionale matura, di matrice giuridica ma anche di tipo gestionale-amministrativo che, se raggruppate, possono sfruttare i vantaggi della gestione di interdipendenze di costo o di specializzazione. Il governo di tali legami tra attività dal contenuto tecnico simile o identico anche se appartenenti a diversi processi di lavoro e collocate in diversi iter procedimentali, consente un generale recupero di efficienza nell'organizzazione del lavoro, attraverso lo sfruttamento di economie di scala, la riduzione dei tempi e la migliore distribuzione dei costi di svolgimento delle stesse.

Da un punto di vista gerarchico, nell'organigramma essa si colloca in staff alle attività amministrative trasversali di supporto (Ufficio Personale, Economato, Ufficio innovazione, ecc..).

Competenze trasversali per l'assolvimento delle funzioni assegnate a questo tipo di UPP sono prevalentemente relative all'autonomia, al *problem solving* e all'automotivazione. Per lo svolgimento di queste funzioni è possibile configurare l'UPP anche coinvolgendo solo personale amministrativo o selezionare unità di personale con competenze ammnistrative ed esperienze di base, anche non necessariamente di tipo giuridico. Pertanto, gli AUPP collocati in questa unità saranno laureati in Economia, in Ingegneria o anche in Giurisprudenza.

ISSN 2036-7821

4.2 UPP di staff sezionale o per macro-materia

La seconda configurazione è quella che interpreta l'UPP come **unità di staff sezionale o per macro-materia** (es. affari civili e affari penali; settore lavoro, etc). Essa è al servizio delle sezioni e consente di supportarle nello svolgimento dei processi di lavoro primari attraverso contributi lavorativi "a basso valore aggiunto" (es. istanze dei consulenti tecnici, patrocinio a spese dello Stato). Questa seconda tipologia si occupa di svolgere attività routinarie, standardizzabili, di più semplice esecuzione e che non necessitano di un intervento decisionale da parte del giudice, oppure di procedure sempre standardizzabili ma che richiedono l'assunzione di responsabilità e, quindi, di firma da parte degli AUPP.

A questo tipo di modulo organizzativo di UPP è, infatti, assegnato il compito di governare le interdipendenze generiche che sussistono tra alcune attività svolte dal giudice e alcune svolte dalle strutture amministrative (cancellerie). Le attività amministrative svolte da questa tipologia di UPP sarebbero limitate, mentre le competenze necessarie per ricoprire questo tipo di mansioni sono principalmente di tipo giuridico (laureati in Giurisprudenza) ma, per garantire l'esecuzione di procedure semplici ma che richiedono l'assunzione di responsabilità con firma, sarebbe utile prevedere anche GOP.

4.3 UPP di coordinamento con funzioni specializzate

La terza configurazione è quella che interpreta l'UPP come **unità di coordinamento con funzioni specializzate**. Parte dell'arretrato, infatti, è determinato dall'ampia mole di sentenze in fase di definizione che, quindi, devono essere materialmente scritte dal giudice. Avere un supporto specifico (ad esempio, nella stesura di una bozza del dispositivo) aiuta il magistrato a ridurre i tempi di chiusura delle procedure stesse. Per sua natura però, questo tipo di mansione è fiduciaria ed è caratterizzata da un necessario allineamento dei funzionari UPP con il giudice (o i giudici) a cui sono assegnati poiché con essi devono condividere l'orientamento, l'impianto e lo stile con il quale preparare le bozze.

Gli UPP di coordinamento con funzioni specializzate da un punto di vista dell'organigramma dovrebbero essere affiancati ad ogni sezione sia civile che penale e svolgere il ruolo di meccanismo di coordinamento tra l'attività giurisdizionale e quella amministrativa che è in capo alle cancellerie. A questo tipo di configurazione di UPP è possibile destinare il governo delle interdipendenze di flusso, ossia i legami forti esistenti tra le attività appartenenti ad uno stesso processo di lavoro (procedimento). In questo tipo di modulo organizzativo di UPP, i funzionari sono assegnati a ciascun giudice, secondo un modello *one-to-one*, o *mini-pool*, ovvero più UPP per ciascun giudice oppure uno o due UPP per più giudici (in genere non più di

ISSN 2036-7821

due o tre). Tale configurazione richiama la figura dell'assistente del giudice[31] ed è, quindi, caratterizzata da relazioni operative continuative anche di tipo informale, ma necessita di una dettagliata e formale attribuzione delle mansioni (leggasi ordini di servizio) – anche amministrative - da svolgere per "seguire un determinato fascicolo".
Si tratta di un tipo di unità divisionale orientata ad una logica di *process management*, in cui ogni procedimento identifica un evento organizzativo da adottare con responsabilità e da curare con una visione complessiva, per garantire il massimo del valore degli output attesi dallo specifico utente, portatore di interesse (nello specifico si potrebbe esemplificare come se ogni fascicolo costituisse un processo organizzativo da seguire nello svolgimento del suo iter).
Per questo tipo di modulo UPP occorre selezionare unità di personale con competenze ed esperienze prevalentemente di tipo giuridico che abbiano semmai anche già preso parte ad una fase di sperimentazione del funzionamento dell'UPP. Unità di personale che nella fase di *start-up* del modello organizzativo devono essere formate e rafforzate nelle loro abilità relative al lavoro in *team*, alla pianificazione e al monitoraggio degli stati di avanzamento del procedimento, alla comunicazione tra soggetti portatori di contributi e visioni professionali differenti (il giudice e gli altri referenti amministrativi) e alla gestione della diversità.

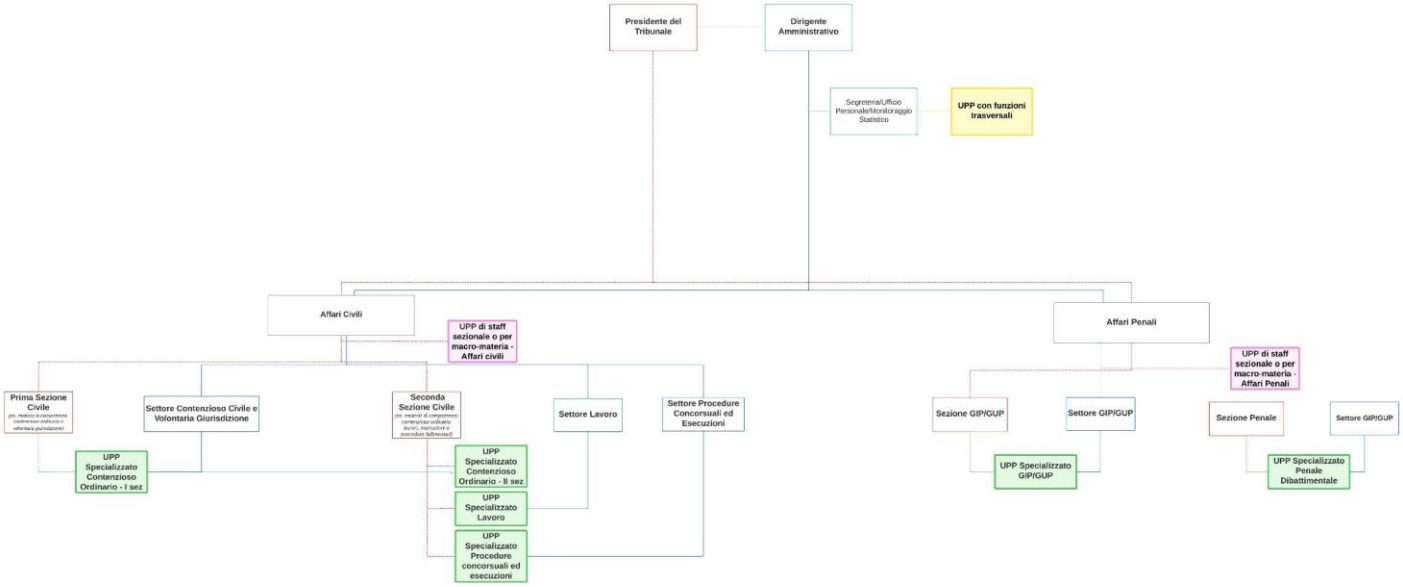
4.4 Aspetti generali di metodo nell'adozione delle diverse configurazioni
A fronte delle diverse configurazioni descritte, si ritiene opportuno evidenziare alcune opzioni di metodo per il governo delle fasi di creazione e lancio di queste nuove unità organizzative.
Gli organi di governo dell'Ufficio Giudiziario devono formulare un quadro organico e complessivo del numero e delle tipologie di UPP da innestare nella vigente struttura organizzativa.
È opportuno che il numero di funzionari addetti all'UPP, soprattutto nel caso di UPP di coordinamento con funzioni specializzate, tenda ad avvicinarsi al numero dei magistrati che compongono le sezioni presso cui vengono istituiti gli stessi, per stimolare un naturale approccio alla collaborazione tra funzionari e giudici nella presa in carico e nella cura di singoli fascicoli.
Appare di particolare utilità, inoltre, che nella selezione dei funzionari siano valorizzate tutte le esperienze già maturate dagli stessi nelle fasi sperimentali del funzionamento degli UPP che i tribunali hanno avviato dopo la messa in servizio dei nuovi funzionari.

[31] Seppur il richiamo esplicito sembra essere in contrapposizione con l'attuale normativa si ricorda che, di fatto, è la configurazione più diffusa ad oggi negli Uffici Giudiziari.

ISSN 2036-7821

Si ritiene, infine, che, al momento dell'avvio del nuovo ciclo di vita degli UPP, di particolare utilità sia la progettazione e la realizzazione di un programma di iniziative di formazione su alcune tematiche trasversali quali la capacità di lavorare in team, l'orientamento alla digitalizzazione delle attività lavorative, la comunicazione istituzionale e interpersonale ed il *project management*.

Figura 1. Proposta di modello organizzativo



Legenda: In rosso e tratteggiata, la linea di autorità, non gerarchica, relativa all'attività giurisdizionale. In blu e continua, la linea di autorità gerarchica relativa all'attività amministrativa.

UPP giallo: UPP con funzioni trasversali, cui è possibile attribuire funzioni di supporto all'intera struttura dell'ufficio giudiziario o a parti di essa. Si colloca in staff alle attività amministrative trasversali di supporto (Ufficio Personale, Economato, Ufficio innovazione, ecc..)

UPP lilla: UPP di staff, al servizio delle sezioni o specifici settori (es. affari civili; settore lavoro, etc). È possibile prevedere un unico UPP - AFFARI CIVILI o AFFARI PENALI, soprattutto in caso di più sezioni civili o penali con materie concorrenti o comunque con presenza di una moltiplicazione di attività. Svolge processi di lavoro primari attraverso contributi lavorativi "a basso valore aggiunto" (es. procedure standardizzabili).

UPP verde: UPP di coordinamento con funzioni specializzate, sezionali o per specifici materie, i cui funzionari affiancato direttamente il giudice (modello one-to-one o mini pool) e svolgono il ruolo di meccanismo di coordinamento tra l'attività giurisdizionale e quella amministrativa.

ISSN 2036-7821