GRUPPO di PISA
Dibattito aperto sul Diritto e la Giustizia Costituzionale

CAPACITÀ AMMINISTRATIVA ED EFFICIENZA DELL'AZIONE GIURISDIZIONALE: IL NUOVO UFFICIO PER IL PROCESSO*

VALENTINA CAPUOZZO**

SOMMARIO: 1. Notazioni introduttive. – 2. Capacità amministrativa e amministrazione pubblica in Italia. – 3. (Segue). La capacità amministrativa degli uffici giudiziari: criticità e tentativi di rafforzamento. – 4. Il nuovo Ufficio per il processo: il caso italiano in prospettiva comparata. – 5. Riflessioni conclusive.

1. *Notazioni introduttive*

L'Ufficio per il processo è una struttura organizzativa istituita presso gli uffici giudiziari italiani dall'art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90 (convertito dalla l. 11 agosto 2014, n. 114), che lo ha previsto aggiungendo l'art. 16-*octies* al d.l. 18 ottobre 2012, n. 179 (convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221)[1]. La sua disciplina è stata di recente oggetto di modifica ad opera del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 che, in attuazione delle leggi delega 26 novembre 2021, n. 206 per l'Ufficio per il processo penale, e 27

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Assegnista di ricerca in Diritto pubblico comparato, Università di Bologna.

[1] La previsione, che si riferisce alle Corti d'appello e ai Tribunali ordinari, ha ricevuto attuazione con il D.M. Giustizia del 01/10/2015, che ha dettato le misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'Ufficio per il processo, e la delibera CSM del 18/06/2018, che ha reso obbligatoria l'istituzione degli Uffici per il processo. Tra i provvedimenti che hanno concorso a disciplinare l'istituto, occorre ricordare la circolare del CSM sulle tabelle per il triennio 2020/2022, che agli articoli 10 e 11 ha esteso l'applicabilità delle disposizioni sull'Ufficio per il processo anche ai Tribunali dei Minorenni, ai Tribunali di Sorveglianza e alla Corte di Cassazione, su cui si v., per un approfondimento, A. DI FLORIO, *Il nuovo ufficio per il processo: proposte per la Corte di cassazione*, in *Questionegiustizia.it*, 27 settembre 2021.

Ai sensi dell'art. 53-*ter* della legge 27 aprile 1982, n. 186 (introdotto dall'art. 8 del d.l. 17 ottobre 2016, n. 168), poi, l'Ufficio per il processo è stato istituito anche a supporto dell'attività dei magistrati amministrativi del Consiglio di Stato, del Consiglio di giustizia amministrativa per la regione siciliana e dei Tribunali amministrativi regionali.

settembre 2021, n. 134 per quello civile[2], ne prevede una regolamentazione *ad hoc*[3], volta a rafforzarne il ruolo di supporto all'attività giurisdizionale.

Obiettivo di questo lavoro è studiare tale disciplina in prospettiva comparata e nella cornice di una riflessione più ampia, che riguarda un più generale ripensamento dell'organizzazione del lavoro giudiziario. Gli interventi normativi descritti si collocano invero sullo sfondo di un'idea di efficienza dell'attività giurisdizionale che non è centrata sulla sola figura del magistrato, ma passa per la valorizzazione delle diverse professionalità coinvolte nei compiti di supporto all'azione giudiziaria. Si tratta, in particolare, della risposta alle disfunzioni di una giustizia «sempre in ritardo»[4], che si traducono in una congestione dei procedimenti giudiziari determinando «conseguenze gravi per il rispetto della legalità»[5], oltreché per le condanne ricevute dall'Italia nelle sedi internazionali a causa della durata eccessiva dei processi[6]. Da ciò una rinnovata attenzione all'organizzazione del sistema giustizia[7], il cui buon funzionamento, al di là della disciplina del rito, richiede opportuni interventi di sistema che consentano di coadiuvare il giudice nelle attività strumentali a quella dello *ius dicere* strettamente inteso[8], che sono spesso estranee alla professionalità del magistrato e, per questo, inevitabilmente rallentanti la sua attività[9].

---

[2] Su cui cfr. il Dossier a cura del Servizio Studi del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati *Schema di decreto legislativo recante norme sull'ufficio del processo. Atto del Governo 406*, reperibile al seguente indirizzo *web*: *http://documenti.camera.it/leg18/dossier/PDF/gi0213.pdf*.

[3] Estendendone l'ambito operativo altresì alla Procura Generale della Corte di cassazione, secondo l'art. 1 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151.

[4] S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, Bari-Roma, 2022, 34.

[5] *Ibidem*.

[6] Ivi, 33 e ss., ove l'A. spiega come «la magistratura italiana è al centro dello spazio pubblico, eppure è in crisi. Riferendosi ad essa, nel dibattito pubblico vengono usate espressioni come protagonismo e populismo giudiziario, ma anche autoreferenzialità e chiusura corporativa. Si registra una giuridicizzazione della vita pubblica, un'esplosione del diritto giurisprudenziale, una dominanza delle decisioni dei magistrati. (…) Il corpo dei magistrati non è soltanto il giudice ultimo della virtù delle persone, ma svolge anche altre funzioni: gestisce strutture e procedure che riguardano l'amministrazione della giustizia, è presente nei vertici dell'esecutivo (ad esempio, nei gabinetti ministeriali), rappresenta interessi del corpo degli appartenenti. Tuttavia, la magistratura non svolge in maniera soddisfacente la sua funzione principale, quella giudicante, e l'altra funzione, quella requirente (l'accusa), e gode di sempre minore apprezzamento sociale. È sempre in ritardo e ha accumulato un enorme arretrato».

Per i dati sull'arretrato, si v. il rapporto *European judicial systems. CEPEJ Evaluation Report*, 2020, reperibile al seguente indirizzo *web: https://rm.coe.int/evaluation-report-part-1-english/16809fc058*.

Sulla ragionevole durata del processo si v., almeno, M. CECCHETTI, *Giusto processo (Diritto costituzionale), ad vocem*, in *Enciclopedia del diritto, Appendice*, V, Milano, 2001; P. GAETA, *Durata ragionevole del processo e giurisprudenza della Corte* costituzionale, in *Questione* giustizia, 2003, 1135 e ss.; V. GREVI, *Il principio della «ragionevole durata» come garanzia oggettiva del «giusto processo» penale*, in *Cassazione penale*, 2003, 3204 e ss.; F. PASTORE, *Relazione introduttiva* al Convegno *Principio del giusto processo, ragionevole durata dei giudizi e prospettive di riforma*, Cassino, 15 aprile 2010; G. RICCIO, *Note sulla ragionevole durata del processo penale*, in *Cassazione penale*, 2011, 4524 e ss.; G. TARZIA, *L'art. 111 cost. e le garanzie europee del processo civile*, in *Rivista di diritto processuale*, 2001, 1 e ss.; N. TROCKER, *Il nuovo art. 111 della Costituzione e il giusto processo in materia civile: profili generali*, in *Rivista trimestrale di diritti e processo civile*, 2001, 381 ss.

[7] Sul punto si v., *ex aliis*, C. GUARNIERI, *La giustizia in Italia. Come funziona la nostra macchina giudiziaria*, Bologna, 2011.

[8] Cfr. S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *Dirittoprocessualecivile.it*, 3/2021, 261, che ricorda quanto affermato da «Virgilio Andrioli circa il fatto che non esiste una disciplina del processo talmente buona da impedire che nella pratica il processo funzioni male, o all'inverso una disciplina così cattiva da impedire che nella pratica il

È dunque l'efficienza della giustizia, che la Corte costituzionale considera valore strumentale all'esercizio effettivo del diritto di difesa[10], l'obiettivo perseguito attraverso l'istituzione e il rafforzamento dell'Ufficio per il processo, che mira a intervenire sulla «rudimentalità»[11] organizzativa della giustizia italiana, affrontando il problema dell'inadeguatezza delle strutture amministrative degli uffici giudiziari. È il tema della capacità amministrativa degli uffici pubblici, il cui necessario rafforzamento è da tempo al centro dell'attenzione del decisore politico, anche per le sollecitazioni in tal senso ricevute nella sede europea.

2. *Capacità amministrativa e amministrazione pubblica in Italia*

Ricorrendo a un'efficace metafora si può pensare all'azione amministrativa come a un "ponte"[12], che collega gli obiettivi di politica pubblica con la loro effettiva realizzazione. In tale prospettiva, dunque, una macchina amministrativa capace, vale a dire dotata delle opportune risorse umane, organizzative e strumentali impiegabili in vista degli output prefissati, significa «capacità dello Stato di rispondere ai problemi collettivi e di provvedere alla produzione dei beni e servizi necessari a garantire l'effettiva fruizione dei diritti sanciti dalle Costituzioni»[13].

Negli ultimi decenni si è assistito a un considerevole incremento degli studi sulla capacità amministrativa, che ne analizzano l'impatto cruciale sull'efficienza delle

processo funzioni bene; e il buono o il cattivo funzionamento del processo dipende essenzialmente da fattori organizzativi»; A. PROTO PISANI, *Lezioni di diritto processuale civile*, Napoli, 2021, 835 e ss.; ID., *Interventi necessari per cominciare a uscire dal tunnel della crisi della giustizia civile in Italia*, in *Giustiziacivile.com*, 3/2021, 4 e ss. Tale approccio è tuttavia criticato da chi ritiene le logiche efficientistiche del tutto estranee alla funzione giurisdizionale e ai principi costituzionali che governano la giurisdizione. Sul punto si v., *amplius*, l'analisi di F. CARUSO, *Tra standard di rendimento e carichi esigibili. L'inafferrabile misura del lavoro dovuto dal magistrato indipendente. Una riflessione a margine del recente referendum indetto dall'ANM*, in *Questionegiustizia.it*, 6 marzo 2016.

[9] Cfr. R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive*, in *Questionegiustizia.it*, 1 giugno 2020; ID., *Per un modello leggero (ma non un "guscio vuoto"!) di ufficio per il processo*, ivi, 2 maggio 2017.

[10] Si v. in part. Corte costituzionale, sentenze n. 388/1999, p.ti 2.1 e 2.2 del considerato in diritto, ove il Giudice delle leggi individua il fondamento costituzionale del principio di efficienza nell'art. 24 della Costituzione, cfr. C. PINELLI, *La durata ragionevole del processo tra Costituzione e Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *Giurisprudenza costituzionale*, 5/1999, 2998. Si v. anche Corte costituzionale, sent. n. 345/1987, che spiega come «quelle finalità complementari, rappresentate dall'interesse ad un'ordinata amministrazione della giustizia e al compimento dei processi entro termini ragionevoli sono sempre, in definitiva, in funzione del primario interesse alla realizzazione della giustizia. Una giustizia disordinatamente o tardivamente amministrata può essere non meno pregiudizievole dell'ingiustizia: non senza ragione la Convenzione europea (...) ha posto in primo piano (…) il diritto ad una decisione in ordine alle accuse "entro un termine ragionevole". Anche questi, dunque, sono valori che non possono essere sottovalutati» (p.to 4 del considerato in diritto).

[11] S. CASSESE, *Il governo dei giudici*, cit., 51.

[12] C.M. WEIBLE, D. NOHRSTEDT, P. CAIRNEY, D.P. CARTER, D.A. CROW, A.P. DURNOVÁ, T. HEIKKILA, K. INGOLD, A. MCCONNELL, D. STONE, *COVID-19 and the policy sciences: initial reactions and perspectives*, in *Policy Sciences*, vol. 53/2020, 235.

[13] L. POLVERARI, *La capacità amministrativa in Italia, sfide, opportunità e prospettive*, Quaderno Svimez n. 63/2020, 21.

istituzioni da diversi punti di vista[14]. Alle analisi di taglio giuridico si affiancano invero quelle di stampo economico e di management pubblico[15]. Tuttavia, sebbene siffatti studi rimarchino la consapevolezza diffusa che in Italia esiste un serio problema di capacità amministrativa, da essi non sempre emergono soluzioni concrete per il rafforzamento delle amministrazioni pubbliche. Questo poiché il concetto di capacità amministrativa è sfuggente, non essendovi una definizione univoca utilizzabile, né parametri standardizzati da adoperare per misurarla[16].

Vi sono però alcuni dati certi che tali studi hanno il merito di evidenziare. Sicuramente una larga parte del problema dipende dall'inadeguatezza del personale. La questione si pone già a proposito dei metodi di selezione, che prediligono una preparazione giuridica generalista senza tenere conto dell'affinità del *curriculum* del candidato con l'amministrazione di destinazione. Spesso si indicono concorsi sulla base delle carenze di organico di diverse amministrazioni cumulativamente considerate, e il vincitore sceglie la sede di lavoro quando il procedimento di selezione è terminato, in base alla graduatoria di merito. Ciò si traduce inevitabilmente in un dispendio di tempo e di competenze. Anche la risorsa più brillante necessita invero di un periodo di adeguamento della propria formazione alle esigenze dell'amministrazione, che potrebbe essere più produttivamente impiegato se invece il criterio di selezione si premurasse di valutare *ex ante* le capacità precedentemente acquisite e connotative del profilo professionale del candidato[17].

---

[14] Sull'impatto della capacità amministrativa sull'efficienza delle istituzioni si v. le considerazioni di A. DE VIVO, *Prefazione*, in A. HINNA, S. MAMELI, G. MANGIA (a cura di), *La pubblica amministrazione in movimento. Competenze, comportamenti e regole*, Milano, 2016, 10 e ss.; A. GIANNOLA, *Prefazione* al Quaderno Svimez n. 63/2020, 9 e ss.

[15] Si v., *ex aliis*, T. BOERI, S. RIZZO, *Riprendiamoci lo Stato. Come l'Italia può ripartire*, Milano, 2020; S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica?*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Publico*, 1/2019, 1 e ss.; ID., *Amministrazione pubblica e progresso civile*, in *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1/2020, 141 e ss.; D. DE MASI, *Lo Stato necessario. Lavoro e pubblico impiego nell'Italia postindustriale*, Milano, 2020; A. NIFO, G. VECCHIONE, *Measuring Institutional Quality in Italy*, in *Rivista Economica del Mezzogiorno*, 1-2/2015, 157 e ss.; E. ONGARO, *Philosophy and Public Administration: An Introduction*, Cheltenham, 2017.

[16] Sul punto si v. L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 35 e ss., ove l'A. spiega come «la capacità dell'attore pubblico viene spesso concepita come un concetto a strati, all'interno del quale la capacità amministrativa è una sottodimensione della più ampia capacità dello Stato o del governo, spesso senza venire declinata ed operazionalizzata in maniera puntuale». Ciò tuttavia può portare a «mescol(are) i fattori esogeni alla pubblica amministrazione (ad es., stabilità politica, livelli di corruzione, fiducia nel governo da parte dei cittadini) e quanto pertiene specificamente alla capacità interna e alla performance delle amministrazioni pubbliche. La conseguenza di questa permeabilità concettuale è che le analisi esistenti forniscono ai decisori pubblici solo in parte le informazioni utili ad una pianificazione puntuale». Per questo è forse preferibile l'approccio che affronta il tema della capacità amministrativa distinguendo tra i suoi «differenti aspetti 'costitutivi', a partire dai quali è poi possibile riflettere sui livelli di capacità esistenti, sui gap da colmare e (…) su come colmare questi gap». Tra le innumerevoli classificazioni proposte dai diversi studiosi, che l'A. illustra alle pp. 43 e ss., questo studio si muove nel solco di quella elaborata dall'Istituto Olandese per l'Economia NEI nell'ambito di uno studio realizzato per la Commissione europea (DG REGIO e DG Allargamento), che propone una «disaggregazione della capacità amministrativa sulla base di tre tipi di "risorse" necessarie alle PA per espletare le proprie funzioni, ovvero: le risorse umane (…) le strutture organizzative (…) i sistemi e gli strumenti operativi» (44 e 45). La motivazione di tale scelta risiede nell'aderenza del criterio ai fattori che i dati mostrano influenzare negativamente la capacità amministrativa in Italia.

[17] In questo senso, il nuovo portale inPA nasce con l'obiettivo di semplificare e velocizzare l'incontro tra domanda e offerta di lavoro pubblico. Si tratta di un sistema digitale attraverso il quale le pubbliche

Si aggiunga la scarsità degli investimenti per la formazione dei dipendenti[18] e la mancanza di criteri valutativi rigorosi atti a verificarne l'impatto sull'attività da questi svolta[19]. Ecco quindi la carenza di competenze tecniche settoriali[20], che rende le strutture amministrative inadeguate a una «buona gestione pubblica, che invece avrebbe bisogno di competenza tecnica, flessibilità operativa, riconoscimento sociale»[21]. L'aspetto retributivo, poi, contribuisce in misura decisiva a siffatte carenze. Invero, se si confrontano i salari dei pubblici dipendenti con la retribuzione del sistema privato, si può rilevare come la pubblica amministrazione sia un datore di lavoro competitivo soltanto per i profili professionali più bassi, mentre per le mansioni più alte il settore privato è più attrattivo. Si alimenta così «un circolo vizioso che inizia con l'abbassamento del livello di preparazione media, passa per un calo reputazionale e porta a una ulteriore difficoltà di attrazione di risorse umane qualificate e così via»[22].

Occorrerebbe allora intervenire sull'aspetto organizzativo, che risente ancora delle rigidità del modello burocratico tradizionale nella definizione dei compiti e delle responsabilità[23]. Una misura considerevole del problema risiede difatti nel sistema di aspettative che l'amministrazione proietta sul dipendente, ritenendolo in grado di svolgere determinate mansioni per il fatto stesso che queste sono connotative della posizione cui egli è assegnato[24]. Sarebbe forse utile rovesciare il criterio, assegnando le mansioni solo una volta valutate concretamente competenze e capacità del pubblico impiegato, e investendo nella loro valorizzazione attraverso una formazione opportunamente differenziata a seconda del profilo di riferimento.

---

amministrazioni possono consultare e selezionare i curriculum dei candidati più adeguati ai loro fabbisogni, per la cui disciplina si v. l'art. 2 del d.l. 30 aprile 2022, n. 36, nonché la Nota circolare n.1/2022 del Dipartimento della Funzione Pubblica della Presidenza del Consiglio dei ministri.

[18] Cfr. L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 58, ove l'A. riporta i dati che rendono l'Italia «fanalino di coda a livello comunitario».

[19] Sull'importanza della leva formativa e di quella della valutazione per la gestione delle risorse umane si v. A. HINNA, S. MAMELI, G. MANGIA (a cura di), *La pubblica amministrazione in movimento*, cit., 35 e ss.

[20] S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., 8.

[21] *Ibidem.*

[22] Cfr. L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 58.

[23] Sul tema si v. E. BORGONOVI, G. FATTORE, F. LONGO, *Management delle istituzioni pubbliche*, Milano, 2015, 59 e ss.; M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico*, Milano, 2018, 71 e ss. Si tratta delle tecniche gestionali del management scientifico, per cui il management pubblico si ispirava a principi di amministrazione certi, in quanto scientificamente derivati, e non influenzabili in alcun modo dagli studi politici, con conseguente riduzione al minimo della sfera di discrezionalità dei funzionari. Gli assetti organizzativi dichiaratamente gerarchici, non partecipativi e con specializzazione e standardizzazione delle mansioni, si riteneva potessero assicurare la migliore ripartizione del lavoro e garantire il raggiungimento dei massimi livelli di efficienza tecnica. È noto il superamento di siffatto paradigma a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, che hanno visto l'affermazione dapprima dell'approccio del *New Public Management* e poi della *Governance*, attraverso i quali tuttavia ancora non si riesce a superare molte delle problematiche organizzative connesse alle rigidità del modello burocratico. Cfr. S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., 143 e ss. che parla di «arretratezza organizzativa».

[24] Per un approfondimento, si v. A. BORGONOVI, G. FATTORE, F. LONGO, *Management delle istituzioni pubbliche*, cit., 215 e ss.; di M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico*, cit., 281 e ss.

All'inadeguatezza del personale, da intendersi anche in termini quantitativi[25], fa da eco la carenza dei mezzi strumentali negli uffici, le cui sedi sono spesso obsolete e le dotazioni tecnologiche insufficienti[26]. Ciò inevitabilmente rallenta il lavoro, con ripercussioni considerevoli sull'efficienza dell'azione amministrativa, che «diventa una forza frenante»[27] della società laddove non riesce a «eguagliarne il dinamismo»[28].

3. *(Segue). La capacità amministrativa degli uffici giudiziari: criticità e tentativi di rafforzamento*

I dati analizzati trovano specifico riscontro nel settore considerato in questo lavoro, quello della giustizia, ove le disfunzionalità organizzative degli uffici amministrativi sono tra le principali cause della difficoltà di garantire al contesto socio-economico un sistema efficiente[29].

Tra gli aspetti problematici, assume rilievo primario quello relativo al personale, cui si collega gran parte delle disfunzioni di un'azione amministrativa che arranca anche per la scarsità in termini quantitativi di risorse umane. I punti di emersione di siffatta crisi di funzionalità sono molteplici. Basti pensare al numero considerevole di sentenze irrevocabili che non riescono a essere messe in esecuzione per la carenza di cancellieri[30], o alla lentezza nel deposito dei provvedimenti, o ancora al numero consistente di notifiche irregolari e al fenomeno delle "false pendenze", che evidenzia la difficoltà finanche a tenere sotto controllo il numero dei processi effettivamente pendenti[31].

All'inadeguatezza del personale, si aggiunge un'edilizia giudiziaria che spesso deficita delle sedi idonee a garantire gli spazi di lavoro necessari, oltreché un processo di digitalizzazione organizzato in maniera rapsodica, con evidenti differenze fra il

[25] Cfr. L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 21 e ss. ove l'A. spiega come gli esigui investimenti nelle assunzioni di personale siano riconducibili alle politiche di austerità conseguenti alle crisi economiche susseguitesi dagli anni Settanta in poi, che hanno determinato la razionalizzazione delle risorse destinate al pubblico impiego.

[26] S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., 8. Sulla digitalizzazione della P.A. cfr. L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 58 e ss. che rileva come, pur «rimanen(ndo) ancora al di sotto della media europea», negli ultimi anni «l'Italia ha investito molte risorse» su questo settore, «non solo finanziarie ma anche organizzative. Si pensi all'istituzione dell'Agenzia per l'Italia Digitale (AgID) nel 2012 e alla creazione della figura del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione», non confermata, tuttavia, nell'assetto dell'attuale Governo.

[27] Ivi, 4. Sulla difficoltà della Pubblica amministrazione italiana di essere adeguatamente efficace ed efficiente come causa della debolezza competitiva dell'Italia sul piano internazionale, si v. poi F. BUTERA, B. DENTE, *Change management nelle Pubbliche Amministrazioni: una proposta*, Milano, 2009.

[28] S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., 8.

[29] S. CASSESE, *Amministrazione pubblica*, cit., 151 rileva come, secondo il Rapporto CENSIS sulla situazione sociale del Paese nel 2019, il malfunzionamento della giustizia fosse indicato come la prima causa di rancore sociale, e che «gli italiani sono tra i cittadini europei che si fidano meno (29 per cento) della pubblica amministrazione del loro Paese».

[30] Si veda in tal senso L. FERRARELLA, *Il giudice di Torino si scusa. In Italia 50 mila "graziati" da sentenze non eseguite*, in *Corriere della Sera*, 6 aprile 2019.

[31] Su tali aspetti problematici si v. le considerazioni di I. BUONAGURO, *L'Ufficio per il processo: la parola ai funzionari*, Intervista di E. Aghina, in *Giustiziainsieme.it*, 27 gennaio 2023.

settore civile e quello penale, danneggiato dal susseguirsi di applicativi spesso non comunicanti tra loro e privi di una logica unitaria di sistema[32].

La scarsa capacità amministrativa degli uffici giudiziari italiani impatta dunque in misura notevole sull'effettività del diritto di difesa. È invero evidente il ruolo ancillare che l'azione amministrativa svolge rispetto a quella giudiziaria, per cui inevitabilmente l'inadeguatezza organizzativa degli uffici si riverbera sull'efficienza dell'attività giurisdizionale[33]. Da ciò la consapevolezza che per incidere sul funzionamento del sistema giudiziario occorre migliorare l'organizzazione dell'attività amministrativa.

Il motore dei primi interventi normativi in tal senso risiede in un'esigenza di contenimento della spesa pubblica, per ridurre il debito causato dagli ingenti risarcimenti dovuti dallo Stato a causa dei ritardi dei processi[34]. In questa prospettiva, l'efficienza degli uffici giudiziari è via via divenuta un obiettivo che ha segnato un progressivo cambiamento nel rapporto cittadino-giustizia. Si è invero passati «dall'idea di giustizia come potere dello Stato alla concezione di essa come servizio per la collettività»[35], e per ottenerne l'efficienza si è puntato sulla valorizzazione della trasparenza e della valutazione, capisaldi del d. lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, altresì aggravando la responsabilità dei dirigenti amministrativi, tenuti alla rendicontazione delle proprie decisioni e responsabili per i risultati conseguiti dagli uffici cui sono preposti. Nella stessa prospettiva, l'articolo 37 del d.l. 6 luglio 2011, n. 98 ha previsto l'obbligo per i capi degli uffici giudiziari di stilare un programma annuale per la gestione dei procedimenti civili pendenti, per la redazione del quale il Consiglio Superiore della Magistratura – con delibera 2 maggio 2012 – ha delineato metodologia e parametri generali cui attenersi.

Ancora, nel solco della trasparenza e del miglioramento continuo si collocano il Bilancio di responsabilità sociale (BRS) e la Carta dei Servizi (CdS). Il primo è un documento con cui l'ufficio giudiziario comunica al proprio territorio l'attività svolta in una sorta di rendicontazione degli obiettivi perseguiti e dei risultati raggiunti. La Carta dei Servizi, invece, serve a rendere noti gli impegni e le responsabilità dell'ufficio. Il Protocollo di intesa tra Regioni, Ministero della Giustizia e Dipartimento della Funzione pubblica del 30 aprile 2008, poi, ha avviato la realizzazione del progetto nazionale/interregionale «Diffusione delle *best practices* presso gli uffici giudiziari»,

[32] Cfr. D. D'AGOSTINO, *L'Ufficio per il processo: la parola ai funzionari*, Intervista di E. Aghina, in *Giustiziainsieme.it*, 27 gennaio 2023.

[33] Cfr. A. HINNA, S. MAMELI, G. MANGIA (a cura di), *La pubblica amministrazione in movimento*, cit., 89 e ss.

[34] Cfr. A. HINNA, S. MAMELI, G. MANGIA (a cura di), *La pubblica amministrazione in movimento*, cit., 90 e ss. «È infatti sufficiente volgere l'attenzione al "debito Pinto" (…) accumulato dallo Stato a causa dei contenziosi in violazione della normativa che disciplina la durata massima dei processi (…) È alla portata di tutti la contraddizione: lo Stato accumula ritardi e poi risarcisce chi ha subito il danno (con ripercussioni sul piano economico) tramite provvedimenti giudiziari di condanna pronunciati dalla medesima autorità giudiziaria che, a sua volta, accumula altri ritardi».

[35] Ivi, 91.

che prevede la condivisione tra uffici giudiziari delle soluzioni innovative più efficaci per implementare la qualità dei servizi e la riduzione dei costi[36].

Se si riflette in termini di risultati, tuttavia, non si può che constatare l'insufficiente resa delle innovazioni descritte. Quanto all'irrigidimento delle regole che disciplinano l'operato dei dirigenti, da più parti si è osservato come ciò si traduca in un atteggiamento difensivo di questi ultimi, che finisce per inibirne l'azione autonoma e l'orientamento al risultato[37]. Gli strumenti di trasparenza come il Bilancio di Responsabilità Sociale e la Carta dei Servizi sono in realtà meri strumenti di autoanalisi e autovalutazione. E sulle buone prassi molti studiosi hanno manifestato scetticismo circa la loro idoneità al rafforzamento della capacità amministrativa. Esse, difatti, «hanno il limite di essere riferite allo specifico contesto di riferimento e di non essere quindi sempre agevolmente trasferibili»[38], a meno di non richiedere un «lavoro proattivo di adattamento»[39] che necessita «di risorse umane motivate, di tempo e spesso anche di risorse finanziarie: esattamente quanto generalmente manca nei contesti dove le capacità amministrative sono più deboli»[40].

Sarebbe forse preferibile, allora, perseguire il rafforzamento amministrativo mediante politiche pubbliche ad esso specificamente dedicate[41], come può considerarsi quella sull'Ufficio per il processo, che è precipuamente rivolta al risanamento organizzativo degli uffici giudiziari. Essa ha il merito di prevedere un supporto all'attività giurisdizionale che si colloca esattamente al centro tra azione amministrativa e azione giudiziaria, tentando – come si vedrà – di operare un raccordo funzionale tra le rispettive attività. Invero, un altro dei limiti degli interventi finora tentati per rafforzare la capacità degli uffici giudiziari è quello di aver insistito specificamente sull'area amministrativa, mentre è noto che uno dei principi cardine su cui si fonda l'innovazione organizzativa è quello della trasversalità, vale a dire l'integrazione e la collaborazione fra le diverse posizioni, che devono cooperare per l'efficace, efficiente ed economica erogazione dei servizi[42].

4. *Il nuovo Ufficio per il processo: il caso italiano in prospettiva comparata*

[36] Tali buone prassi sono censite dal CSM che, con delibera del 18 marzo 2011, ha istituito la Banca dati nazionale delle Buone Prassi. Per approfondire le innovazioni analizzate, si v. A. HINNA, S. MAMELI, G. MANGIA (a cura di), *La pubblica amministrazione in movimento*, cit., 93 e ss.

[37] Cfr. S. CASSESE, *Che cosa resta dell'amministrazione pubblica*, cit., 8; C. MOCHI SISMONDI, V. PIERSANTI (a cura di), *25 anni di riforme della PA: troppe norme, pochi traguardi. La riforma Madia vista da quattro prospettive di analisi*, *FFPA Annual Report 2016*, dicembre 2016; L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 57.

[38] L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 40.

[39] *Ibidem.*

[40] Ivi, 41.

[41] In questi termini, L. POLVERARI, *La capacità amministrativa*, cit., 80 ove l'A. sostiene che «occorre considerare l'intervento pubblico per il rafforzamento amministrativo come una politica pubblica a sé stante, e non come un elemento strumentale e subalterno alle altre politiche. E occorre studiarla come tale, attingendo alle teorie e agli strumenti dell'analisi delle politiche pubbliche».

[42] Sul punto si v. E. BORGONOVI, G. FATTORE, F. LONGO, *Management delle istituzioni pubbliche*, cit., 199 e ss.; M. CUCCINIELLO, G. FATTORE, F. LONGO, E. RICCIUTI, A. TURRINI, *Management pubblico*, Milano, 2018, 305 e ss.

Si possono individuare due fasi nell'*iter* di istituzione dell'Ufficio per il processo nel sistema giudiziario italiano, separate da quella che può essere indicata come la «svolta»[43] del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR), che ha stanziato le risorse economiche necessarie per dare corso all'opera di innovazione organizzativa cui tale nuovo istituto è ispirato.

Invero, prima del PNRR, secondo la formulazione originaria della disposizione istitutiva, l'attuazione dell'Ufficio per il processo sarebbe dovuta avvenire «senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica» (art. 16-*octies*, comma 2, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179). Nell'ambito delle risorse disponibili, dunque, alla nuova struttura organizzativa erano destinati: *i)* addetti alla cancelleria, con i compiti tipici del personale ammnistrativo; *ii)* tirocinanti *ex* art. 73 d.l. n. 68/2013, incaricati di coadiuvare uno o più giudici professionali attraverso atti preparatori per l'esercizio della funzione giurisdizionale o compiti di natura amministrativa; *iii)* giudici ausiliari per gli uffici di Corte d'appello e giudici onorari per quelli dei Tribunali, deputati al compimento degli atti preparatori alla funzione giurisdizionale (art. 16-*octies*, comma 1, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179).

Nella cornice di quanto sin qui analizzato, è evidente che siffatta composizione sarebbe risultata incongrua rispetto alle finalità perseguite dall'istituto. La scarsa capacità amministrativa degli uffici giudiziari, dovuta alla carenza di risorse umane e strumentali, avrebbe invero frustrato gli obiettivi di innovazione organizzativa e tecnologica sottesi al progetto[44]. I dati relativi alla prima fase di vita dell'Ufficio per il processo ne rilevano infatti una limitata incidenza sulla funzionalità degli uffici giudiziari, tanto da aver indotto gli addetti ai lavori a riferirsi ad esso come a un'occasione mancata[45]. Al 2020, l'Ufficio per il processo operava soltanto in 22 Corti d'Appello, 106 Tribunali ordinari e 5 Tribunali per i minorenni[46], con compiti prevalentemente sbilanciati sull'attività di studio dei fascicoli, l'approfondimento dottrinale e giurisprudenziale e la predisposizione di provvedimenti o bozze di sentenze. Scarso invece era l'apporto all'attività amministrativa[47].

La situazione è radicalmente mutata con l'approvazione del PNRR che – com'è noto – si sostanzia in un insieme di riforme e investimenti necessario per accedere alle risorse finanziarie messe a disposizione dall'Unione europea nell'ambito della strategia

[43] Così la indicano i documenti ministeriali, cfr. in particolare il documento di sintesi *Ufficio per il processo* predisposto dal Ministero della Giustizia, reperibili al seguente indirizzo *web*: *https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART199849&previsiousPage=mg_14_7*.

[44] Cfr. la formulazione dell'art. 16-*octies*, comma 1, del d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, ora confluita nell'art. 2 del d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, che individua nell'«innovazione dei modelli organizzativi» e nel «più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione», gli obiettivi da perseguire in vista di garantire la ragionevole durata del processo.

[45] Cfr. R. BRACCIALINI, *L'Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive cit.*, §§ 4-6.

[46] Cfr. il documento di sintesi *Ufficio per il processo*, cit., 5, che evidenzia una diffusione prevalente dell'Ufficio per il processo nel settore civile.

[47] Cfr. il documento di sintesi *Piano nazionale per la ripresa e la resilienza. Focus UPP e capitale umano* predisposto dal Ministero della Giustizia e reperibile al seguente indirizzo *web*: *https://www.giustizia.it/giustizia/it/contentview.page?contentId=ART199849&previsiousPage=mg_14_7*, 10.

Next Generation EU. In particolare, quella del sistema giudiziario è una delle riforme considerate orizzontali e di contesto, che si prefigge quale obiettivo generale la riduzione dei tempi dei giudizi e considera la piena attuazione dell'Ufficio per il processo come strumentale al raggiungimento di tale obiettivo.

In questa prospettiva, il d.l. 9 giugno 2021, n. 80 – che annovera tra le sue finalità principali quella del rafforzamento della capacità amministrativa delle pubbliche amministrazioni e l'efficienza della giustizia – ha disciplinato le procedure per l'assunzione a tempo determinato di diverse figure professionali per l'Ufficio del processo, prevedendo il reclutamento, tramite concorso pubblico, di profili amministrativi, statistici e informatici (art. 11). Le prime fasi concorsuali si sono espletate con procedure bandite dal Ministero della giustizia, conclusesi con l'assunzione, a partire dal febbraio 2022, di funzionari addetti al supporto dei giudici sia nello studio dei fascicoli e nella predisposizione di bozze di decisioni, sia in compiti più specificamente amministrativi o informatici quali l'organizzazione delle udienze e del ruolo, o il sostegno ai processi di digitalizzazione degli uffici[48].

Si tratta peraltro di una riforma che allinea l'Italia a una tradizione diffusa sul piano europeo e internazionale[49], che vede nelle strutture ausiliarie del giudice la chiave per l'efficientamento del settore giustizia. In tal senso, operando delle classificazioni[50], è possibile individuare alcune distinte forme di collaborazione a seconda: a) del rapporto tra assistente e giudice assistito; b) del modello di assistente giudiziario; c) dell'organizzazione dell'attività di assistenza.

Dal primo punto di vista, si distingue tra assistenti con un rapporto fiduciario con il magistrato di riferimento, e assistenti di carriera, che invece ricoprono il ruolo per l'esperienza maturata presso altri servizi o per aver vinto un concorso pubblico. Il primo modello è frequente oltre oceano. Si pensi ai *law clerks* dei giudici federali e della Corte Suprema degli Stati Uniti, o all'*Assistente Jurídico* e all'*Escrevente* del *Tribunal de Justicia* di San Paolo del Brasile[51]. Lo schema è poi molto diffuso presso le alte Corti. È il caso dei *référendaires* della Corte di Giustizia dell'Unione europea; o della Corte costituzionale italiana, ove ogni giudice ha diritto alla nomina di tre assistenti. In questa collaborazione *intuitu personae*, il rapporto tra assistito e assistente è centrale poiché entrambi traggono valore dal confronto reciproco: l'assistito riceve informazioni e

[48] Più specificamente, sulle mansioni dei funzionari addetti all'Ufficio per il processo, si v. la circolare del Ministero della Giustizia *Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021*, del 21 dicembre 2021,.

[49] Sul punto, si v. A. SANDERS, *Judicial Assistants in Europe - A Comparative Analysis*, in *International Journal for Court Administration*, vol. 11/2020, 4 ove l'A. osserva come quelle degli assistenti al giudice siano figure trasversalmente diffuse sia nelle esperienze di *common law* che in quelle di *civil law*.

[50] Sul ruolo e l'importanza delle classificazioni nelle analisi comparate cfr. L. PEGORARO, A. RINELLA, *Sistemi costituzionali*, Torino, 2020, 16 e ss.; S. RAGONE, G. SMORTO, *Comparative law. A Very Short Introduction*, Oxford, 2024, 18 e ss. Si precisa che l'analisi che segue guarda genericamente al modello di collaborazione, senza distinguere tra Corti costituzionali e Corti ordinarie. Fuori dalla semplificazione teorica, su un piano applicativo, vanno tenute in considerazione le differenze.

[51] Su cui si v. F. AULETTA, *L'Ufficio del processo*, in *Dirittoprocessualecivile.it*, 3/2021, 241 e ss.

l'assistente acquisisce formazione, mentre l'organizzazione dell'ufficio rimane sullo sfondo e beneficia soltanto indirettamente di questo scambio[52].

A seconda del tipo di assistente giudiziario, invece, tre sono le categorie enucleabili. Un primo schema è quello riconducibile all'«*internship model*»[53], che vede giovani laureati prestare servizio come assistenti giudiziari per un breve periodo - solitamente fino a cinque anni - per acquisire conoscenze sul campo. Di solito si tratta di un lavoro che serve come trampolino di lancio per un altro impiego, oppure come periodo di formazione per accedere a determinate carriere. Ancora calzante è l'esempio della *clerckship* della Corte Suprema degli Stati Uniti, come delle Corti canadesi, irlandesi, sudafricane e del Regno Unito. Anche l'Italia contempla un esempio di tale figura, sebbene non possa ritenersi assistenza in senso stretto, poiché si tratta piuttosto di un tirocinio presso gli uffici giudiziari[54]. Vi è poi il modello degli «*scribes*»[55], veri e propri funzionari di carriera, come i *référendaire* in Belgio o i *Letrados del Gabinete Técnico* del *Tribunal Supremo* spagnolo, che supportano il giudice nel redigere i protocolli di udienza o nella scrittura di memorie e bozze di sentenza. Il terzo modello, diffuso soprattutto in Germania ed Est Europa, è quello dei «*second judges*»[56], che sono essi stessi magistrati, ma distaccati presso tribunali superiori per acquisire esperienza e contribuire all'esercizio della funzione giurisdizionale.

Quanto al modo in cui è organizzato il lavoro con i giudici, infine, è possibile distinguere tra «*cabinet, pool and panel system*»[57]. Il *cabinet system*, utilizzato ad esempio presso il Tribunale costituzionale federale tedesco e la Corte costituzionale austriaca, vede uno o più assistenti assegnati a un singolo giudice, solitamente legati da un rapporto fiduciario. All'opposto, il *pool system*, tipico di Olanda e Svizzera, vede costituito presso il tribunale un gruppo di assistenti, che possono lavorare per qualsiasi giudice. Il *panel system*, diffuso ad esempio in Slovenia, è una via di mezzo in cui più assistenti, riuniti, appunto, in un *panel*, vengono assegnati a un collegio di giudici.

In questa cornice, la scelta del legislatore italiano è quella di dotare l'Ufficio del processo di personale con varia competenza ed esperienza. Ai funzionari assunti per concorso, infatti, si aggiungono giudici onorari che compiono gli atti preparatori utili all'esercizio della funzione giurisdizionale, oltreché personale amministrativo. Ciò indica una *ratio* di profonda innovazione organizzativa. Prevedere la cooperazione di diverse professionalità nel coadiuvare l'attività decisionale del magistrato mira invero al superamento della rigida verticalizzazione dei compiti che ha caratterizzato il modello burocratico classico e all'introduzione di un paradigma organizzativo che punta sull'integrazione delle competenze, poste al servizio della speditezza del processo e non

[52] Ivi, 241.

[53] A. SANDERS, *Judicial Assistants in Europe*, cit., 4.

[54] Il riferimento è all' art. 73 del d.l. 69/2013 (convertito con legge 9 agosto 2013, n. 98), secondo il quale i laureati in giurisprudenza più meritevoli possono accedere, a domanda e per una sola volta, a tirocini di formazione teorico-pratica della durata di diciotto mesi presso gli uffici giudiziari, per assistere e coadiuvare i magistrati dei Tribunali, delle Corti d'appello, dei Tribunali di sorveglianza e dei Tribunali per i minorenni, nonché i giudici amministrativi dei TAR e del Consiglio di Stato.

[55] A. SANDERS, *Judicial Assistants in Europe*, cit., 5.

[56] Ivi, 6 e 7.

[57] Ivi, 7.

del singolo giudice[58], secondo un approccio trasversale volto a mettere in comunicazione la gestione del caso con quella dell'ufficio, pur nell'ambito delle diverse responsabilità che ne caratterizzano l'attività[59].

Si avvia dunque un mutamento nei modi di erogazione della giustizia, fondato sulla proficua collaborazione tra magistratura e apparato amministrativo, le due anime della dimensione giudiziaria per come delineata dall'art. 110 della Costituzione, tra le quali l'Ufficio per il processo mira a fungere da giuntura. D'altra parte, la nuova disciplina del d.lgs. n. 151/2022 esprime dichiaratamente tale finalità, prevedendo all'art. 11 che gli Uffici per il processo svolgono, fermi gli altri compiti specificamente elencati per ciascun ufficio di riferimento, «attività di supporto all'esercizio della funzione giudiziaria e di *raccordo* con le cancellerie e i servizi amministrativi degli uffici giudiziari».

La nuova disciplina delineata dal d.lgs. n. 151/2022 è peraltro indicativa della volontà di consolidare la nuova visione organizzativa. Lo si evince dalla lettura dell'art. 4, comma 1, lett. g) che prevede l'inserimento, tra i componenti dell'Ufficio per il processo, anche di personale da reclutare a tempo indeterminato oltre ai funzionari a tempo determinato, il cui servizio transitorio è legato alle disponibilità economiche del PNRR. Si tende dunque a una struttura stabile, secondo una previsione probabilmente stimolata dalle innumerevoli osservazioni critiche sulla durata limitata dell'incarico degli addetti attualmente in servizio. Queste muovono dalla condivisibile considerazione secondo la quale la temporaneità dell'affidamento potrebbe vanificare – o quanto meno ridurre – la portata innovativa dell'intervento, comportando un gravoso impegno formativo a carico delle strutture, da reiterare progressivamente a fronte del *turn over* dei funzionari, con un costo forse eccessivo per quell'efficienza che si mira a conseguire[60].

5. *Riflessioni conclusive*

[58] Si tratta di una scelta criticata da chi riteneva invece opportuna l'istituzione di un «ufficio del giudice» più che del processo, vale a dire una struttura a supporto del singolo magistrato e affidata alla sua cura, cfr. *ex aliis* G. GRASSO, *Il Piano nazionale di ripresa e resilienza e l'attuazione dell'ufficio del processo*, in *La Magistratura*, 5 marzo 2022. Sull'opportunità di aver riferito la nuova struttura organizzativa all'ufficio nel suo complesso, così rendendola «un ganglio vitale dell'organizzazione giudiziaria», che «fuori(esce) da ogni sorta di cooptazione *intuitu personae*» cfr. F. AULETTA, *L'Ufficio del processo*, in *Dirittoprocessualecivile.it*, 3/2021, 241 e ss.

[59] In termini gestionali si parla di *case management*, che è prerogativa del singolo giudice, e *court management*, prerogativa invece del dirigente dell'ufficio. Sul punto si v. A. HINNA, S. MAMELI, G. MANGIA (a cura di), *La pubblica amministrazione in movimento*, cit., 92.

[60] Cfr. *ex multis* S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo*, cit., p. 263. Si v. poi B FABBRINI, *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza e risorse degli uffici giudiziari: il "nuovo" Ufficio per il processo.* Intervista di E. Aghina, in *Giustiziainsieme.it*, 8 agosto 2021, che spiega come la durata a termine dell'incarico sia legata alla circostanza che con i finanziamenti del PNRR le assunzioni a tempo indeterminato non sono possibili. Invero, per il nuovo personale a tempo indeterminato previsto dal d. lgs. 10 ottobre 2022, n. 151 la spesa è autorizzata a valere sui Fondi per l'attuazione della delega per l'efficienza del processo penale e civile previsti, rispettivamente, dall'art. 1, comma 27, l. 27 settembre 2021 n. 134 e dall'art. 1, comma 41, l. 26 novembre 2021, n. 206 (art. 16).

Nel percorso fin qui compiuto, dopo aver analizzato l'incidenza della capacità amministrativa sull'efficienza dell'attività giurisdizionale e, di conseguenza, sull'effettività del diritto di difesa, si è osservato come l'istituzione dell'Ufficio per il processo possa considerarsi una soluzione efficace alle disfunzionalità organizzative degli uffici giudiziari italiani, soprattutto in virtù della «scelta strategica»[61] di utilizzare le risorse del PNRR per implementarne l'attuazione, cui ha fatto seguito la sistematizzazione della disciplina dedicata al nuovo istituto dal d.lgs. n. 151/2022.

Quella sull'Ufficio per il processo è dunque una politica indicativa di una linea di tendenza positiva, che vede lo Stato tornare a investire su politiche pubbliche in grado di provvedere alla produzione di servizi necessari a garantire l'effettiva fruizione dei diritti, ricollocandosi sulla curva crescente di una parabola che, dopo l'espansione del secondo dopoguerra, aveva visto tale investimento contrarsi a causa della razionalizzazione delle risorse conseguente alle crisi economiche succedutesi dagli anni Settanta in poi[62].

I tempi non sono ancora maturi per una valutazione dell'impatto che tale politica sarà in grado di produrre sull'efficienza dell'azione giurisdizionale, ma dai primi dati[63] è possibile rilevare alcune criticità sulle quali si potrebbe intervenire.

Una prima questione attiene al tempo determinato degli incarichi dei nuovi addetti attualmente in servizio, che sta causando una progressiva scopertura nell'organico degli Uffici per il processo, dovuta alla ricollocazione dei funzionari in posti di lavoro in grado di offrire maggiori garanzie di stabilità[64]. È evidente che occorre una soluzione per rendere in qualche modo vantaggioso il compimento dell'incarico, così da attrarre le migliori risorse e scongiurare il rischio di rendere vani gli sforzi di investimento in capitale umano per il potenziamento della capacità amministrativa del sistema giudiziario. Una strada percorribile potrebbe essere quella di riservare agli addetti che terminano positivamente l'esperienza lavorativa presso l'Ufficio per il processo percorsi preferenziali per l'accesso alle carriere giudiziarie, in particolare quella in magistratura, così consentendo la valorizzazione delle competenze maturate sul campo[65].

---

[61] Così S. STAIANO, *Relazione introduttiva* al Convegno *La Riforma dell'Ufficio del Processo: verso l'attuazione*, tenutosi presso il Dipartimento di Giurisprudenza dell'Università di Napoli Federico II il 20 ottobre 2021.

[62] Su tale linea di tendenza si v., *amplius*, G. AMATO, *Bentornato Stato, ma*, Bologna, 2022, in part. 29 e ss.

[63] Cfr. le Circolari del ministero della Giustizia *Monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il processo. Restituzione di una prima analisi dei risultati*, del 28 dicembre 2022, reperibile al seguente indirizzo *web*: *https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC409271#*; *Secondo monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il Processo al 30 giugno 2023. Restituzione dell'analisi nazionale dei risultati*, del 21 dicembre 2023, reperibile al seguente indirizzo *web*: *https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC464350*; *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza: componente M1C1 - Capitale Umano e Ufficio per il Processo e Digitalizzazione del Ministero della Giustizia. Avvio del terzo monitoraggio integrato quali-quantitativo sull'Ufficio per il Processo e rilevazione digitalizzazione dei fascicoli*, del 21 febbraio 2024, reperibile al seguente indirizzo *web*: *https://www.giustizia.it/giustizia/it/mg_1_8_1.page?contentId=SDC464354*.

[64] Cfr. le osservazioni di D. D'AGOSTINO, *L'Ufficio per il processo: la parola ai funzionari*, cit., p.to 9.

[65] In questi termini cfr. F. AULETTA, *L'Ufficio del processo*, cit., 243; S. BOCCAGNA, *Il nuovo ufficio del processo*, cit., 263 e 264. Occorre tra l'altro tenere in considerazione che uno dei vantaggi previsti per chi avesse maturato l'esperienza lavorativa di addetto all'Ufficio per il processo era l'accesso al concorso

Altro nodo da affrontare è quello della traduzione nell'esperienza del principio di trasversalità cui è improntata l'innovazione organizzativa proposta. Invero, la mancanza di puntuali modelli di organizzazione per gli uffici giudiziari lascia spesso all'improvvisazione la gestione delle attività, che finisce con l'essere «rimessa alle emergenze del quotidiano»[66]. Sul punto, è apprezzabile l'ingente finanziamento messo a disposizione dal Ministero della Giustizia per le Università[67], che ha premiato progetti di ricerca volti all'approccio interdisciplinare nell'individuazione e sperimentazione di modelli operativi di gestione, altresì allo scopo di favorire il consolidamento del rapporto tra sistema della formazione universitaria e contesto giudiziario.

È invero questo il maggior pregio della trasversalità su cui punta il processo avviato, volto a favorire un'innovazione orizzontale, creando uno scambio virtuoso tra formazione e lavoro che, se saprà essere implementato, potrà rappresentare l'occasione di vantaggi non limitati al solo smaltimento dell'arretrato giudiziario.

in magistratura, insieme alla previsione di un punteggio aggiuntivo e posti riservati nei futuri concorsi del Ministero della Giustizia e in altre pubbliche amministrazioni. Tuttavia, l'art. 33 del d.l. 23 settembre 2022, n. 144 ha previsto la possibilità di partecipare al concorso per magistrato ordinario con la sola laurea in giurisprudenza, facendo venire meno l'incentivo, per chi voglia perseguire tale carriera, a maturare l'esperienza lavorativa presso gli Uffici del processo.

[66] Così I. BUONAGURO, *L'Ufficio per il processo: la parola ai funzionari*, cit., p.to 7.

[67] Finanziato col PON *Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020*, con riferimento al *Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato*. Per approfondire, si rimanda alle informazioni reperibili al seguente indirizzo *web*: *http://www.pongovernance1420.gov.it/it/progetto/ufficio-per-il-processo/.*