

## RIFLESSIONI E NODI PROBLEMATICI DELL'UFFICIO PER IL PROCESSO\*.

di Alberto Barbazza\*\*

**Sommario.** 1. Premessa. L'ufficio per il processo. – 2. Egesi e *ratio* della norma. – 3. Il rischio di applicazioni distorte e conseguenze sull'arretrato giudiziario.

I

### 1. Premessa. L'ufficio per il processo.

Con il decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 è stata introdotta nel panorama giuridico italiano la figura dei c.d. addetti all'ufficio per il processo.

Per comprenderne la portata e le finalità, è necessario soffermarsi su un sintetico approfondimento delle strutture organizzative denominate per l'appunto *ufficio per il processo* e in particolare dando conto della *ratio* della loro istituzione.

Sulla scorta delle positive esperienze maturate in diversi Paesi stranieri, quali USA, Regno Unito e Spagna, l'ufficio del processo prende forma in Italia nel 2014 presso i tribunali ordinari e le corti d'appello, a seguito dell'approvazione dell'art. 50, decreto-legge 24 giugno 2014, n. 90<sup>1</sup>.

La ragione istitutiva di tali strutture organizzative, come indicato nell'art. 16-*octies*, comma 1, decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, è quella 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».

La norma ne indica anche con precisione la composizione (decisamente eterogenea), prevedendo l'impiego del personale di cancelleria e di coloro che svolgono, presso tali

---

\* *Sottoposto a referaggio.*

\*\* Magistrato Ordinario presso il Tribunale di Treviso. Dottore di ricerca in Diritto, mercato e persona – Università di Venezia Ca' Foscari. Docente in diritto civile e procedura civile – Scuola di Specializzazione per le Professioni Legali – Università di Padova.

<sup>1</sup> convertito con modificazioni dalla legge 11 agosto 2014, n. 114, il quale ha inserito all'interno del decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, convertito con modificazioni dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, l'art. 16-*octies*.

uffici, il tirocinio formativo a norma dell'art. 73, decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69 o la formazione professionale dei laureati a norma dell'art. 37, comma 5, decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98.

In particolare, dell'ufficio per il processo dinanzi alle Corti d'Appello, possono far parte i giudici ausiliari di cui agli artt. 62 e ss., decreto-legge n. 21 giugno 2013, n. 69 convertito con modificazioni dalla legge 9 agosto 2013, n. 98, mentre dell'ufficio per il processo dinanzi ai tribunali ordinari possono far parte i giudici onorari di tribunale di cui agli artt. 42-ter e seguenti del regio decreto 30 gennaio 1941, n. 12.

In seguito, il legislatore ha inteso estendere il modulo organizzativo dell'ufficio per il processo anche alla giustizia amministrativa (decreto-legge 31 agosto 2016, n. 168) e successivamente è stata dettata la disciplina relativa all'assegnazione dei giudici onorari di pace all'ufficio per il processo presso i tribunali (decreto legislativo 13 luglio 2017, n. 116). Successivamente con la circolare sulla formazione delle tabelle di organizzazione degli uffici giudicanti per il triennio 2017-2019 è stato imposto l'obbligo per i presidenti dei Tribunali ordinari di istituire, entro il 30 giugno 2019, l'ufficio per il processo, prevedendo invece una analoga mera facoltà in capo ai presidenti dei Tribunali per i minorenni, dei Tribunali di sorveglianza e delle Corti d'Appello. L'ultima circolare relativa alla formazione delle tabelle per il triennio 2020-2022, ha esteso l'obbligo di istituire l'ufficio per il processo ai presidenti delle Corti d'Appello, confermando che l'istituzione di tale struttura presso i Tribunali per i minorenni ed i Tribunali di sorveglianza è invece rimessa alla discrezionalità dei dirigenti degli uffici e prevedendo, in via del tutto innovativa, la possibilità di istituirla anche presso la Corte di Cassazione.

Infine, si segnala lo schema di decreto legislativo, attuativo dei criteri di delega previsti dall'art. 1, co. 18 e co. 24, lettere *h*) e *i*), legge 26 novembre 2021, n. 206 e dall'art. 1, co. 26, legge 27 settembre 2021, n. 134, pubblicato a metà settembre con atto del Governo n. 406.

Obiettivo dello schema è quello di dettare una compiuta regolamentazione dell'ufficio per il processo, estendendolo stabilmente anche alla Corte di Cassazione e alla Procura generale presso la Corte di Cassazione, mediante l'istituzione dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione ai sensi dell'art. 1, co. 18, lett. *d*), legge 26 novembre 2021, 206.

Lo schema di decreto legislativo si articola in 4 capi e 19 articoli.

In estrema sintesi, evidenziando gli aspetti più significativi dello schema, si segnala che, al capo I, l'art. 1 prevede la costituzione, presso i tribunali ordinari e le corti di appello, dell'ufficio per il processo civile e per il processo penale. Prevede, altresì, in attuazione dell'art. 1, co. 26, lett. a) e b), legge 27 settembre 2021, n. 134, la costituzione dell'ufficio per il processo presso i tribunali di sorveglianza e dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione e per il processo penale presso la Procura generale della Corte di cassazione. Infine, è prevista la costituzione degli uffici per il processo presso le sezioni distrettuali e circondariali del tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie.

All'art. 2 dello schema vengono espone le finalità degli uffici per il processo e dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione, prevedendo che gli stessi siano tenuti a garantire la ragionevole durata del processo, attraverso l'innovazione dei modelli organizzativi e un più efficiente impiego delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione disponibili.

Al capo II, gli artt. 5-11, ribadiscono i compiti e le attività degli uffici per il processo e dell'ufficio spoglio, analisi e documentazione, mentre al capo III, composto dagli artt. 12-15, sono contenute le disposizioni relative all'ufficio per il processo presso il tribunale per le persone, per i minorenni e per le famiglie, in attuazione dei principi e criteri direttivi dettati dall'art. 1, comma 24, lett. h) e i) della legge 26 novembre 2021, n. 206.

Da ultimo il capo IV contiene le disposizioni finali e transitorie e le abrogazioni, agli artt. 16-19. Rilevante novità, contenuta al co. 4 dell'art. 18 dello schema, è l'abrogazione dell'art. 16-*octies*, decreto-legge 18 ottobre 2012, n. 179, divenuto superfluo alla luce della completa regolamentazione dell'ufficio per il processo nello schema di decreto legislativo.

## 2. Egesi e *ratio* della norma.

Il d.l. n. 9 giugno 2021 recante «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», il quale al Capo II «Misure urgenti per la giustizia ordinaria e amministrativa» prevede l'istituzione della figura degli addetti all'ufficio per il processo (artt. 11 e ss.).

Nello specifico, l'art. 11 indica in primo luogo la finalità del reclutamento, ravvisabile nel supporto delle linee di progetto ricomprese nel PNRR e, in particolare, nella realizzazione della piena operatività delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo,

costituite come sopra indicato ai sensi dell'art. 16-*octies*, decreto-legge 18 ottobre 2012 n. 179, convertito con modificazioni, dalla legge 17 dicembre 2012, n. 221, nonché della necessità di assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari.

Ne consegue che il principio cardine posto alla base del decreto, volto a favorire la piena efficienza della giustizia, va ravvisato nell'art. 111 Cost., il quale, introducendo il principio della ragionevole durata del processo, impone implicitamente l'urgente necessità di risolvere il problema dell'arretrato (e, in particolar modo, alla luce della c.d. legge Pinto, quello *ultratriennale*).

Con riferimento al numero di assunzioni la norma in questione prevede procedure di reclutamento, in due scaglioni, di un contingente massimo di 16.500 unità di addetti all'ufficio per il processo, con contratto di lavoro a tempo determinato della durata massima di due anni e sette mesi per il primo scaglione e di due anni per il secondo, relativamente al periodo 2021-2024. Quanto ai requisiti, indicati nell'art. 11, co. 2, si richiede il diploma di laurea in giurisprudenza o, limitatamente ad una quota dei posti a concorso, il diploma di laurea in economia e commercio e scienze politiche o titoli equipollenti o equiparati, con attribuzione di punteggi aggiuntivi in casi specifici<sup>2</sup>.

Per quanto attiene invece agli specifici compiti demandati agli UPP, l'art. 11, co. 2, rimanda all'allegato II, numero 1, del decreto, il quale individua tutta innanzitutto una serie di compiti a supporto alla giurisdizione e al contempo, in via subordinata, una mera attività di raccordo con le cancellerie.

Nel dettaglio, le attività riguardano lo studio dei fascicoli con predisposizione di schede riassuntive per procedimento, la verifica di completezza del fascicolo e l'accertamento della regolare costituzione delle parti (controllo delle notifiche, rispetto dei termini e individuazione dei difensori nominati). Ancora, il supporto per bozze di provvedimenti semplici, il controllo della pendenza di istanze o richieste o la loro gestione, l'organizzazione dei fascicoli, delle udienze e del ruolo, con segnalazione al magistrato assegnatario di quei fascicoli che presentino caratteri di priorità di trattazione. Sono previsti, inoltre, compiti di condivisione all'interno dell'ufficio per il processo di riflessioni

---

<sup>2</sup> Ai sensi dell'art. 14, ai candidati in possesso di ulteriori titoli universitari, abilitazioni professionali, espletamento del tirocinio presso gli uffici giudiziari ai sensi dell'art. 73 del d.l. n. 69/2013, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 98/2013 e servizio presso le Sezioni specializzate in materia di immigrazione, protezione internazionale, libera circolazione nell'Ue, quali *research officers*, nell'ambito del Piano operativo dell'Ufficio europeo di sostegno per l'asilo – EASO.

su eventuali criticità, con proposte organizzative e informatiche per il loro superamento, approfondimento giurisprudenziale e dottrinale, ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte, supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali, supporto ai processi di digitalizzazione e innovazione organizzativa dell'ufficio e monitoraggio dei risultati, nonché infine, come accennato, mansioni di raccordo con il personale addetto alle cancellerie.

### 3. Il rischio di applicazioni distorte e conseguenze sull'arretrato giudiziario.

L'art. 17, co. 3, decreto-legge. 9 giugno 2021 n. 80/2021, precisa che il personale addetto all'ufficio per il processo presta attività lavorativa esclusivamente per la riduzione dell'arretrato e ciò coerentemente con gli obiettivi generali auspicati dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, allo scopo di giungere ad una riduzione dei tempi dei giudizi entro la metà del 2026.

Specificata ratio del PNRR è difatti quella di creare un temporaneo sistema di supporto alla magistratura, diretto al miglioramento del sistema giustizia, con impiego di risorse a tempo determinato, destinate ad eliminare l'arretrato o quantomeno ridurlo notevolmente.

A tal proposito il Piano prevede obiettivi ambiziosi, al cui raggiungimento è subordinata l'attribuzione dei cospicui finanziamenti europei su base semestrale. Nello specifico si tratta di un abbattimento, entro la fine del 2024, dell'arretrato civile del 65% in primo grado e del 55% in appello, entro la fine del 2024; di un abbattimento dell'arretrato civile del 90%, in tutti i gradi di giudizio, entro la metà del 2026, nonché una riduzione del 40% della durata dei procedimenti civili e una riduzione del 25% della durata dei procedimenti penali entro la metà.

Ne consegue che la figura dell'UPP nasce appunto per coadiuvare il magistrato in tutta una serie di attività strettamente giudiziarie, come sopra indicato, al fine, si ribadisce ancora, di ridurre l'arretrato. E coerentemente l'allegato II del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, con riferimento alle mansioni amministrative fa esclusivo riferimento ad un «raccordo con il personale addetto alle cancellerie» e non intende certo avere la finalità di sopperire la mancanza di personale amministrativo.

Tuttavia, nella pratica gli addetti all'ufficio del processo hanno finito per rivestire un ruolo



ibrido, venendo spesso arbitrariamente adibiti a diversi tipi di attività di cancelleria, non contemplate affatto dalla legge introduttiva, finendo per svilire e snaturare la loro natura. Ragione di questa pratica distorta può essere vista da un lato nell'equiparazione economica degli addetti all'ufficio per il processo, ex art. 11, co. 1, decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, ai profili dell'area III - F1 e cioè ai funzionari giudiziari, giungendo probabilmente in tal maniera distorta ad una parallela equiparazione anche dal punto di vista delle attività tipiche del personale di cancelleria, quali scarico di atti di parte, atti del magistrato, emissione dei certificati di passaggio in giudicato dei provvedimenti.

Dall'altro la loro sottoposizione giuridica al dirigente amministrativo invece che al magistrato dirigente dell'ufficio (conseguente al loro essere incardinati quali funzionari), rende possibile la sopraffazione da parte delle cancellerie del tempo e delle attività che invece gli addetti dovrebbero dedicare a coadiuvare il magistrato nell'attività giurisdizionale favorendo lo smaltimento dell'arretrato e la riduzione dei tempi del giudizio.

Se è possibile rinvenire anche dei vantaggi da tali compiti *amministrativi* loro attribuiti, in quanto così operando l'addetto svolge un lavoro *completo* ed ha una visione dell'attività del magistrato e del processo per così dire a 360°<sup>3</sup>, il rischio è tuttavia che ci sia un'applicazione non adeguatamente bilanciata e preponderante delle mansioni strettamente amministrative rispetto a quelle giudiziarie, tale da far venire meno il fondamentale obiettivo alla base del d.l. n. 80/2021.

A ciò si aggiunga che, come sopra riportato, il PNRR mira ad interventi sul sistema giudiziario del tutto straordinari e temporanei per far fronte allo smaltimento dell'arretrato, essendo infatti l'impiego degli addetti all'ufficio per il processo a tempo determinato, senza alcuna garanzia di stabilizzazione. Ciò sta dunque a significare che, ipotizzato un azzeramento dell'arretrato o quantomeno una sua significativa riduzione, esso inizierà di nuovo a formarsi nel momento in cui cesserà l'aiuto degli addetti all'ufficio per il processo? L'auspicio è dunque che, preso atto dei risultati dell'ufficio per il processo, le risorse siano impiegate per trovare una stabile collocazione all'interno del sistema giudiziario<sup>4</sup> in grado

---

<sup>3</sup> Redazione della bozza di provvedimento, la quale dopo essere stata modificata, corretta, integrata e depositata in consolle dal magistrato, viene contestualmente lavorata e scaricata dall'addetto all'ufficio per il processo, attraverso il sistema telematico nel quale opera il personale di cancelleria.

<sup>4</sup> Si concorda sul punto, tuttavia, con il pensiero di L. Gentile Sebastiano, *Assunzione, inquadramento e mansioni degli addetti all'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, settembre 2022, pp. 229 ss. secondo cui lo sbocco, comunque, non potrebbe essere la stabilizzazione in via giudiziaria, che è preclusa dall'art. 36,

di sopperire compiutamente alla mancanza di personale, che ormai costituisce un problema cronico degli uffici giudiziari.

In ogni caso, dovrà essere considerata la possibilità di ristorare il danno<sup>5</sup>, in adesione all'orientamento che, in base al criterio sovranazionale della condizionalità<sup>6</sup>, valuta in modo positivo questa tutela monetaria, considerandola equivalente, effettiva, proporzionale ed efficacemente dissuasiva<sup>7</sup>.

Peraltro, nel caso parte degli addetti dovessero vedere stabilizzato il loro titolo occupazionale, ciò avverrebbe nella prospettiva di evitare la naturale progressiva riduzione della pianta organica del personale amministrativo; il problema diverrà, a quel punto, l'individuazione delle funzioni, e capire se debbano acquisire le funzioni di cancellieri (ed occupare della sola parte amministrativa) o se possano continuare a coadiuvare il magistrato.

**Abstract:** Il contributo ripercorre l'iter genetico delle strutture organizzative denominate ufficio per il processo che hanno comportato l'introduzione di una nuova e peculiare figura all'interno del panorama dei professionisti del settore giustizia: l'addetto all'ufficio per il processo. Sorto con la specifica finalità di assicurare la celere definizione dei procedimenti giudiziari e di riduzione dell'arretrato, si rifletterà sull'effettivo impiego di queste nuove risorse, fornendo alcune valutazioni in merito ai benefici che sono (e saranno) in grado di apportare al sistema giudiziario italiano.

**Abstract:** From the birth of the organizational structures called office for the process to the introduction of the figure of the office clerk for the process, with the specific purpose of ensuring the speedy definition of judicial proceedings and reduction of the backlog. Reflections on the effective use of the new resources hired and assessments of the benefits they bring to the Italian judicial system.

---

comma quinto, decreto legislativo 30 marzo 2001 n. 165, come confermato anche da Cass. ord.n. 42004/2021 in *ForoPlus*.

<sup>5</sup> Cass., SS.UU., s.n. 5072/2016, con la nota di A.M. Perrino, *Pot-pourri di precetti, sanzioni e riparazioni: l'incontenibile universo del contratto a termine*, in *Foro it.*, 2016, p. 2994.

<sup>6</sup> Cfr. M. De Luca, *Precariato pubblico: condizionalità eurounitaria per divieti nazionali di conversione*, in *Lavoro nelle p.a.*, 2016, p. 489.

<sup>7</sup> L. Gentile Sebastiano, *Assunzione, inquadramento e mansioni degli addetti all'ufficio per il processo*, in *Foro it.*, settembre 2022, pp. 229 ss.

Parole chiave: Ufficio per il processo – Giustizia – Efficienza – PNNR – Arretrato.

Key words: Office for trial – Justice – Efficiency – PNRR – Blacklog.

