GIUSTIZIA INSIEME

Ufficio del processo e Organizzazione della giustizia

L'Ufficio per il processo nella transizione post PNRR

Stabilizzazione e asimmetrie tra giurisdizioni

di Alessandro Tacente

22 maggio 2026

ABSTRACT

Il contributo analizza l'evoluzione dell'Ufficio per il processo quale strumento di riorganizzazione della funzione giurisdizionale nel quadro delle riforme del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza. L'indagine si concentra sulla natura giuridica della stabilizzazione del personale e sulle differenziazioni tra giustizia ordinaria e amministrativa, alla luce dei principi costituzionali ed eurounitari di effettività della tutela giurisdizionale e di buon andamento dell'amministrazione. Particolare attenzione è dedicata ai profili organizzativi e alle implicazioni sistemiche dell'applicazione dell'istituto.

1. Premessa

L'introduzione dell'Ufficio per il processo si colloca all'interno di una trasformazione di più ampio respiro dell'organizzazione giudiziaria[1], che investe non soltanto gli assetti strutturali degli uffici, ma la stessa concezione della funzione giurisdizionale nell'ordinamento contemporaneo.

In tale contesto, il progressivo superamento del paradigma tradizionalmente monadico del giudice – inteso quale centro autosufficiente dell'attività decisoria – appare il portato di un duplice fattore: da un lato, la crescente complessità del contenzioso e l'intensificazione della domanda di giustizia; dall'altro, l'emersione di vincoli esterni derivanti dal diritto sovranazionale, che impongono standard sempre più stringenti di effettività e tempestività della tutela giurisdizionale.

In termini più generali, si assiste a una trasformazione dell'amministrazione della giustizia che segna il passaggio da un modello individuale a un modello pluralistico di questa peculiare funzione pubblica, nel quale l'efficienza non appare più riconducibile alla sola capacità del singolo magistrato, ma dipende in misura crescente dalla qualità delle strutture e dall'adeguatezza dell'organizzazione amministrativa. Ne deriva l'affermazione di modelli organizzativi plurali e integrati, nei quali il magistrato assume progressivamente il ruolo di coordinatore di un apparato tecnico di supporto[2], composto da professionalità differenziate e funzionalmente orientate allo svolgimento di attività preparatorie rispetto alla decisione.

In tale prospettiva, l'Ufficio per il processo non rappresenta una mera struttura organizzativa, ma un istituto che incide sulla stessa fisionomia della giurisdizione, contribuendo a ridefinire il rapporto tra funzione decisoria e attività istruttorie e di studio[3].

La qualità e la tempestività della decisione non appaiono più quindi riconducibili esclusivamente alla capacità individuale del giudice[4], ma risultano sempre più il prodotto di una organizzazione efficiente dell'ufficio giudiziario complessivamente inteso[5], secondo modelli già consolidati in altri ordinamenti europei[6].

L'emersione di tale assetto si pone in diretta relazione con i principi costituzionali che governano l'amministrazione ed in particolare quella della giustizia; tra cui il principio di buon andamento *ex* art. 97 Cost. il quale impone che l'organizzazione degli uffici sia funzionale al conseguimento di risultati in termini di efficienza ed efficacia, mentre il principio del giusto processo e della ragionevole durata di cui all'art. 111 Cost.[7] esige che la struttura organizzativa sia idonea a garantire una risposta tempestiva alla domanda di giustizia.

A tali parametri si affiancano le garanzie sovranazionali derivanti dall’art. 6 CEDU e dall’art. 47 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea (c.d. Carta di Nizza), nonché, in prospettiva eurounitaria, dall’art. 19 TUE, che impone agli Stati membri di assicurare un sistema giurisdizionale effettivo nei settori disciplinati dal diritto dell’Unione.

In questo quadro, l’Ufficio per il processo (di seguito UPP) si configura come uno degli strumenti attraverso i quali l’ordinamento italiano ha inteso adeguarsi agli standard europei**[8]** di efficienza della giustizia, anche alla luce degli impegni assunti nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**[9]**. Sul piano normativo, l’istituto trova il proprio fondamento nell’art. 16-octies del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, come successivamente sviluppato dal d.l. n. 80 del 2021 e ulteriormente rafforzato dal d.l. n. 36 del 2022, che ne hanno ampliato significativamente la portata attraverso il reclutamento straordinario di personale qualificato.

L’Ufficio per il processo si inscrive, altresì, nella cornice delineata dall’art. 110 della nostra Carta fondamentale, quale snodo di raccordo tra l’esercizio della funzione giurisdizionale e l’amministrazione della giustizia, contribuendo a rendere effettiva quella dimensione di architettura amministrativa e di *governance* della giurisdizione che costituisce, ormai, un presupposto imprescindibile della sua stessa legittimazione.

In tale prospettiva, l’efficienza del servizio giustizia assume rilievo non meramente gestionale, ma funzionale all’attuazione dei diritti fondamentali, in quanto come affermato dalla giurisprudenza costituzionale ha valore strumentale all’effettivo esercizio del diritto di difesa **[10]**.

In tale luce, l’analisi dell’Ufficio per il processo – e, in particolare, delle modalità di stabilizzazione del personale che ne costituisce l’ossatura operativa – non può essere confinata entro un piano meramente gestionale, ma deve essere condotta sulla scorta delle implicazioni sistemiche che tale istituto è destinato a produrre sull’equilibrio complessivo del sistema giustizia**[11]**.

2. L’Ufficio per il processo tra pandemia, digitalizzazione e attuazione del PNRR

La piena emersione dell’Ufficio per il processo si colloca nel contesto eccezionale determinato dalla pandemia da Covid-19, che ha rappresentato un momento di discontinuità nell’evoluzione

dell'organizzazione giudiziaria, accelerando processi di trasformazione già in atto ma fino ad allora rimasti solo parzialmente sviluppati. L'emergenza sanitaria ha infatti reso evidente la fragilità di un sistema ancora in larga misura ancorato a modelli organizzativi tradizionali, imponendo, al contempo, l'adozione di soluzioni innovative idonee a garantire la continuità della funzione giurisdizionale. In tale fase, il ricorso alle udienze da remoto, la valorizzazione della trattazione scritta e l'introduzione nonché il rafforzamento degli strumenti di giustizia digitale hanno assunto una valenza che travalica la dimensione contingente, configurandosi come anticipazioni di un diverso paradigma operativo del processo.

In questa prospettiva, la digitalizzazione del processo non costituisce un fine in sé, ma uno strumento al servizio di un più ampio disegno di efficienza sistemica, che richiede un corrispondente adattamento delle strutture organizzative.

In tale quadro si inserisce anche l'azione riformatrice promossa dal già menzionato Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, che individua nella transizione digitale uno degli assi portanti per il rafforzamento della capacità amministrativa del sistema giustizia.

L'estensione e il consolidamento dei processi telematici – civile, penale e amministrativo –rispondono, infatti, a una duplice esigenza: da un lato, ridurre i costi organizzativi e gli sprechi connessi alla gestione cartacea del processo; dall'altro, semplificare e accelerare le operazioni processuali, incidendo direttamente sui tempi di definizione delle controversie**[12]**. In tal senso, la dematerializzazione del fascicolo, la digitalizzazione degli atti e la gestione informatizzata dei flussi processuali si pongono così come strumenti funzionali al perseguimento dell'efficienza dell'amministrazione della giustizia, in linea con gli obiettivi quantitativi e qualitativi fissati dal PNRR.

L'evoluzione del processo telematico ha infatti reso evidente come la gestione di tali flussi digitali, la strutturazione del fascicolo informatico e la stessa dinamica del contraddittorio presuppongano l'esistenza di professionalità dedicate e differenziate, in grado di operare su piani distinti rispetto a quello strettamente decisorio. È in tale contesto che si inserisce l'Ufficio per il processo, quale elemento di raccordo tra innovazione tecnologica e riorganizzazione del lavoro giudiziario. Pertanto, l'Ufficio per il processo si configura come una struttura idonea a sostenere il magistrato nell'analisi delle controversie, nella selezione e sistematizzazione del materiale giurisprudenziale e nella predisposizione degli schemi decisori, contribuendo all'attuazione dei principi di effettività del giudizio.

In quest’ottica, l’Ufficio per il processo non svolge una funzione meramente ancillare, ma partecipa, sia pure indirettamente, al processo di formazione della decisione, incidendo sulla qualità e sulla tempestività della risposta giurisdizionale.

I risultati conseguiti nell’attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza confermano la centralità di tale modello. La riduzione del *disposition time*[13] e il significativo smaltimento dell’arretrato non costituiscono meri indicatori quantitativi, ma segnano il passaggio verso una diversa concezione della giurisdizione, nella quale l’efficienza[14] non rappresenta più un elemento esterno o accessorio, bensì una componente intrinseca della funzione giurisdizionale stessa. In tale quadro, l’Ufficio per il processo si configura come uno degli strumenti attraverso i quali l’ordinamento italiano ha tentato di colmare un ritardo strutturale rispetto ad altri sistemi europei, nei quali la presenza di staff qualificati a supporto del giudice costituisce da tempo un elemento fisiologico dell’organizzazione giudiziaria.

Proprio la genesi emergenziale dell’istituto impone, tuttavia, una riflessione sulla sua stabilizzazione e sulla sua definitiva integrazione nell’assetto ordinamentale, al fine di evitare che i risultati conseguiti restino confinati entro una dimensione temporanea e non si traducano in un effettivo consolidamento del sistema.

3. Natura giuridica della stabilizzazione e modelli differenziati tra giustizia ordinaria e amministrativa

La stabilizzazione del personale addetto all’Ufficio per il processo – con decorrenza dal primo luglio 2026 – si colloca in un’area di intersezione tra diritto dell’organizzazione amministrativa e diritto costituzionale dell’accesso ai pubblici uffici, configurandosi quale istituto di natura composita, non immediatamente riconducibile a categorie tradizionali. Essa non si esaurisce, infatti, in una mera prosecuzione del rapporto a termine, né si traduce in una sua automatica conversione, ma si atteggia quale procedura selettiva comparativa, legislativamente autorizzata, che conduce all’instaurazione di un nuovo e distinto rapporto di lavoro a tempo indeterminato, all’esito di un percorso che valorizza, senza assorbirla integralmente, l’esperienza maturata nel rapporto precedente.

Da tale angolo visuale, la stabilizzazione rappresenta il punto di equilibrio tra due esigenze solo apparentemente contrapposte: da un lato, il rispetto del principio del pubblico concorso, quale espressione del canone di imparzialità e buon andamento della P.A. di cui all’art. 97 Cost.;

dall’altro, la necessità di non disperdere un patrimonio di competenze tecniche e giuridiche già selezionate e formate nell’ambito dell’amministrazione. La peculiarità dell’istituto risiede proprio in questa tensione, che induce a superare una lettura meramente formale del concorso pubblico, valorizzando una nozione sostanziale di merito, nella quale l’esperienza maturata assume rilievo quale elemento qualificante, pur senza tradursi in titolo automatico all’immissione nei ruoli ordinari.

Sotto il profilo sistematico, tale configurazione trova riscontro nell’assetto del pubblico impiego contrattualizzato delineato dal d.lgs. n. 165 del 2001. L’art. 35 ribadisce il principio del reclutamento mediante procedure selettive pubbliche, mentre il comma 3-bis consente, in via eccezionale, procedure riservate finalizzate alla valorizzazione dell’esperienza professionale maturata. L’art. 36 esclude ogni forma di conversione automatica del rapporto a termine, circoscrivendo le conseguenze dell’eventuale abuso alla responsabilità dell’amministrazione, mentre l’art. 6 subordina le assunzioni alla programmazione dei fabbisogni**[15]**. In tale cornice si inserisce l’art. 20 del d.lgs. n. 75 del 2017, che costituisce il paradigma delle stabilizzazioni straordinarie, fondate sulla combinazione tra esperienza e selettività.

Con specifico riferimento all’Ufficio per il processo, l’istituto trova il proprio fondamento normativo nell’art. 50 del d.l. 24 giugno 2014, n. 90, convertito, con modificazioni, dalla l. 11 agosto 2014, n. 114, che ha introdotto l’art. 16-octies nel d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221, prevedendo l’istituzione di strutture organizzative di supporto presso gli uffici giudiziari**[16]**. L’Ufficio per il processo ha successivamente conosciuto un significativo sviluppo nell’ambito delle riforme connesse al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, soprattutto attraverso il d.l. n. 80 del 2021, conv. in l. n. 113 del 2021, che ha disposto il reclutamento straordinario di personale a tempo determinato, finalizzato al rafforzamento della capacità amministrativa e all’incremento dell’efficienza del sistema giustizia. Tale percorso è stato ulteriormente consolidato dal d.lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, adottato in attuazione delle leggi delega 26 novembre 2021, n. 206 (processo civile**[17]**) e 27 settembre 2021, n. 134 (processo penale), che ha introdotto una disciplina organica volta a rafforzare il ruolo dell’Ufficio per il processo quale struttura di supporto tecnico-giuridico all’attività decisoria.

Le successive evoluzioni normative hanno quindi aperto alla possibilità di percorsi di stabilizzazione del personale reclutato nell’ambito del PNRR, subordinandoli al possesso di requisiti stringenti e al superamento di procedure selettive. Ne deriva una fattispecie complessa a formazione progressiva, nella quale il rapporto a tempo determinato assume rilievo quale presupposto fattuale per l’accesso alla procedura, senza determinare alcuna continuità giuridica

con il nuovo rapporto a tempo indeterminato. In tale prospettiva, la posizione del lavoratore non si configura in termini di diritto soggettivo alla stabilizzazione, bensì di interesse legittimo**[18]** alla partecipazione a una procedura selettiva, nel rispetto dei principi di imparzialità, pubblicità e selettività di cui all’art. 97 della Costituzione**[19]**.

Su questo impianto comune si innestano modelli differenziati tra le diverse giurisdizioni.

La procedura di stabilizzazione di 6.919 addetti all’Ufficio per il processo nella giustizia ordinaria trova fondamento negli avvisi del Ministero della giustizia del 16 marzo 2026, adottati in attuazione dell’art. 16-bis del d.l. n. 80/2021, conv. in l. n. 113/2021. I dati attualmente disponibili evidenziano, tuttavia, una stabilizzazione soltanto parziale del personale impiegato nell’ambito del PNRR: a fronte di 8.463 addetti UPP in servizio, 1.544 unità restano temporaneamente escluse dalla procedura. In tale quadro, l’Amministrazione ha prospettato soluzioni improntate a una logica di progressività, fondate sia sulla validità triennale delle graduatorie, utilizzabili per future assunzioni compatibilmente con le risorse disponibili, sia sull’ipotesi di una proroga tecnica dei contratti in scadenza al 30 giugno 2026, al fine di evitare soluzioni di continuità nell’impiego di professionalità ormai stabilmente integrate nell’organizzazione giudiziaria. La stabilizzazione assume così i tratti di un processo graduale, condizionato dall’equilibrio tra sostenibilità finanziaria ed esigenze di efficienza del servizio giustizia. Sul piano organizzativo, il mantenimento del personale nei distretti di appartenenza risponde all’esigenza di preservare continuità operativa e competenze maturate sul territorio, mentre l’inquadramento degli addetti UPP nella famiglia dei servizi giudiziari riflette il tentativo di ricondurre l’istituto entro una logica di amministrazione “per processi”, senza alterarne la funzione di supporto qualificato all’attività giurisdizionale. Le prove selettive fissate per il 27 e 28 maggio 2026 si inseriscono, infine, in una più ampia operazione di rafforzamento strutturale della giustizia, estesa anche ai tecnici di amministrazione e agli operatori di *data entry*, per un totale complessivo di 9.368 unità.

Essa si caratterizza per una struttura selettiva su base distrettuale ed è riservata al personale non dirigenziale già reclutato a tempo determinato nell’ambito del PNRR, in servizio alla data del 30 giugno 2026 e in possesso di almeno dodici mesi consecutivi di attività nella qualifica di addetto UPP.

Il meccanismo valutativo si articola secondo un modello misto, nel quale la prova d’esame assume una funzione selettiva ma non esclusiva, inserendosi in un sistema più ampio di valorizzazione dell’esperienza professionale maturata. In particolare, l’art. 6 del bando prevede lo svolgimento di una prova scritta consistente in un questionario di trenta quesiti a risposta multipla, formulati secondo una logica situazionale e previamente estratti da una banca dati

pubblicata almeno venti giorni prima della prova. Tale impostazione riflette il paradigma del reclutamento per competenze delineato dal d.P.C.M. 28 giugno 2023, orientato a verificare non soltanto conoscenze teoriche, ma anche capacità applicative e trasversali.

I contenuti della prova riguardano, da un lato, la conoscenza dell’organizzazione e del funzionamento del Ministero della giustizia, sia nelle sue articolazioni centrali sia in quelle territoriali, nonché i profili essenziali dell’ordinamento giudiziario e delle attività tecnico-operative connesse al ruolo UPP; dall’altro, le competenze trasversali, tra cui assumono particolare rilievo la consapevolezza del contesto organizzativo, la capacità di *problem solving* e la competenza digitale, intese quali abilità funzionali all’inserimento in contesti lavorativi complessi e alla gestione dei processi di innovazione.

La valutazione della prova è espressa in trentesimi, secondo un sistema graduato che attribuisce un punto per ogni risposta efficace, mezzo punto per le risposte parzialmente efficaci e zero punti per le risposte non corrette o omesse. A tale punteggio si affianca una componente significativa legata all’esperienza professionale, cui sono attribuiti fino a trenta punti, con un meccanismo progressivo che riconosce un peso rilevante ai primi dodici mesi di servizio e incrementi proporzionali per i periodi successivi. Ulteriori trenta punti sono assegnati in base ai titoli di studio e alle qualificazioni ulteriori, secondo una logica di valorizzazione del capitale umano complessivamente maturato.

Il sistema così delineato evidenzia una chiara opzione per un modello di selezione che combina elementi di standardizzazione – attraverso la prova a quiz e la banca dati pubblica – con criteri di valorizzazione dell’esperienza, in linea con le esigenze di stabilizzazione del personale già inserito nei meccanismi operativi della giurisdizione. Le graduatorie sono formate su base distrettuale, coerentemente con la struttura territoriale della giustizia ordinaria, e l’immissione nei ruoli a tempo indeterminato è prevista a decorrere dal primo luglio 2026.

Tale procedura si inserisce, infine, in un più ampio intervento di rafforzamento della capacità amministrativa del sistema giustizia, che coinvolge, accanto agli addetti UPP (Area funzionari), anche ulteriori profili professionali reclutati nell’ambito del PNRR, quali i tecnici di amministrazione (Area funzionari) e gli operatori di data entry (Area assistenti), confermando la natura sistemica e strutturale del processo di stabilizzazione in atto.

Diverso è il modello della giustizia amministrativa, nel quale la stabilizzazione assume una dimensione unitaria e accentrata. A fronte di una platea significativamente più contenuta – circa 106 addetti attualmente in servizio – la procedura, inizialmente prevista per 80 funzionari ed

elevata a 90 unità (e 38 assistenti di cui saranno stabilizzati in 10), si svolge su base nazionale, prescindendo da vincoli territoriali. Tale scelta riflette la peculiare struttura della giurisdizione amministrativa, caratterizzata da un numero limitato di uffici e da una maggiore omogeneità delle funzioni, ma risponde anche all'esigenza di garantire uniformità nella selezione e nella distribuzione delle risorse umane. La dimensione nazionale consente, in linea di principio, una più accentuata valorizzazione del merito, svincolando la stabilizzazione da ancoraggi territoriali rigidi e favorendo una gestione più flessibile del personale. Essa, tuttavia, incide sulle aspettative di radicamento professionale maturate da parte del personale interessato, evidenziando una tensione tra esigenze organizzative e dimensione individuale del rapporto di lavoro.

Diversamente, l'attività degli addetti all'UPP (AUPP) per il processo nella giustizia amministrativa si colloca nel quadro normativo delineato dal d.lgs. 2 luglio 2010, n. 104, nonché dall'art. 53-ter della legge 27 aprile 1982, n. 186, introdotto dal d.l. 31 agosto 2016, n. 168, convertito, con modificazioni, dalla legge 25 ottobre 2016, n. 197, che ha formalizzato l'istituzione dell'Ufficio per il processo presso gli uffici della giurisdizione amministrativa. In tale contesto, l'UPP si configura quale struttura di supporto stabile all'esercizio della funzione giurisdizionale, funzionalmente orientata al miglioramento dell'efficienza e della qualità della decisione**[20]**.

Le attività demandate agli addetti si inseriscono, in particolare, nella piena attuazione del processo amministrativo telematico e sono puntualmente disciplinate dall'art. 28 del decreto del Presidente del Consiglio di Stato n. 9 del 2018. Esse comprendono compiti di assistenza ai magistrati nello studio delle controversie, nella ricostruzione del quadro giurisprudenziale e dottrinale, nella predisposizione di schemi decisori e nella gestione del fascicolo processuale, anche attraverso la compilazione delle relative schede. A tali funzioni si affiancano attività dirette a favorire lo smaltimento dell'arretrato**[21]** e a supportare l'organizzazione delle udienze, ivi incluse quelle svolte con modalità da remoto.

Ne discende che l'apporto dell'Ufficio in questione si rivela particolarmente significativo nell'attuazione di istituti che presuppongono un elevato grado di specializzazione e rapidità decisionale, tra cui le tecniche decisorie semplificate e, segnatamente, il meccanismo di definizione accelerata di cui all'art. 72-bis del Codice del processo amministrativo, nel quale la capacità di selezionare tempestivamente le controversie suscettibili di immediata definizione risulta strettamente connessa all'efficienza dell'organizzazione interna dell'ufficio.

La stabilizzazione degli addetti all'Ufficio per il processo nella giustizia amministrativa si configura come procedura selettiva comparativa a carattere nazionale, con gestione centralizzata e svolgimento della prova presso il Consiglio di Stato che si svolge dal 5 al 22

maggio. La selezione si articola in una **prova orale**, valutata fino a 30 punti, avente ad oggetto: codice del processo amministrativo e processo amministrativo telematico (d.lgs. n. 104/2010 e d.P.C.M. n. 40/2016); ordinamento della giustizia amministrativa (l. n. 186/1982); elementi di diritto penale, con particolare riferimento ai reati contro la pubblica amministrazione; disciplina del pubblico impiego contrattualizzato (d.lgs. n. 165/2001); lingua inglese (livello A2 del QCER); competenze informatiche e digitali funzionali all’attività giurisdizionale. Alla prova orale si affianca la valutazione dei titoli e dell’anzianità di servizio, fino a un massimo di 30 punti complessivi, secondo criteri predeterminati, con rilevante incidenza dell’esperienza maturata quale addetto UPP. La graduatoria finale è formata su base nazionale e l’immissione in ruolo a tempo indeterminato avviene nei limiti dei posti messi a concorso, secondo l’ordine di merito.

La differenza tra base distrettuale e base nazionale non costituisce, pertanto, un mero dato procedurale, ma riflette due diverse concezioni dell’organizzazione giudiziaria: una, propria della giustizia ordinaria, fondata sulla diffusione territoriale degli uffici; l’altra, propria della giustizia amministrativa, caratterizzata da maggiore centralizzazione e uniformità funzionale.

Tale asimmetria si inserisce in un quadro più ampio di disomogeneità del sistema, reso evidente anche dall’assenza di analoghe strutture nell’ambito della giurisdizione contabile.

In una prospettiva comparata**[22]**, il sistema giudiziario italiano continua a presentare una dotazione di personale tecnico-amministrativo inferiore alla media europea, con effetti diretti sull’effettività della tutela giurisdizionale. In tale contesto, l’Ufficio per il processo si configura come uno strumento di riequilibrio organizzativo, mentre la stabilizzazione del personale rappresenta la condizione necessaria per evitare che tale riequilibrio resti confinato entro una dimensione temporanea. Non a caso, anche sul piano istituzionale, è stata più volte sottolineata la necessità di rendere strutturale siffatto modello, riconoscendone il ruolo essenziale per il funzionamento del sistema giustizia.

4. Riflessioni conclusive

La stabilizzazione del personale dell’Ufficio per il processo si configura come uno snodo decisivo non soltanto per il consolidamento delle riforme avviate nell’ambito del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza**[23]**, ma, più in profondità, per la ridefinizione dell’assetto organizzativo della giustizia nel suo complesso. Essa non può essere ridotta a una misura contingente di gestione del personale, né letta secondo una logica meramente funzionale, ma deve essere

interpretata quale scelta di sistema, destinata a incidere in modo duraturo sulla fisionomia della funzione giurisdizionale e sul rapporto tra giurisdizione e organizzazione amministrativa.

Ne consegue che l'Ufficio per il processo rappresenta uno dei luoghi nei quali si realizza concretamente il principio di buon andamento di cui all'art. 97 Cost., traducendo in termini organizzativi l'esigenza di una tutela giurisdizionale effettiva, intesa nella sua dimensione sostanziale e non meramente formale.

La stabilizzazione si colloca, altresì, entro un ordinamento ormai pienamente multilivello, nel quale gli standard di efficienza della giustizia non sono più affidati alla sola discrezionalità degli Stati, ma si configurano come obblighi giuridici derivanti dal diritto sovranazionale.

In tale quadro, la capacità del sistema giudiziario di assicurare una risposta tempestiva ed efficace alla domanda di giustizia assume un rilievo che travalica la dimensione tecnica, incidendo sulla stessa legittimazione dell'ordinamento e sulla fiducia dei cittadini nelle istituzioni.

L'Ufficio per il processo si inserisce precisamente in questa traiettoria, quale strumento di adeguamento agli standard sovranazionali, ma anche quale occasione per superare ritardi strutturali che hanno a lungo caratterizzato il sistema italiano.

Sotto questo profilo, la mancata stabilizzazione di tutto il personale attualmente impiegato determinerebbe effetti che eccedono la sfera organizzativa, incidendo direttamente sulla capacità del sistema di mantenere i livelli di efficienza raggiunti. La dispersione di competenze altamente qualificate, formatesi all'interno degli uffici giudiziari attraverso un significativo investimento di risorse pubbliche e di capitale umano, comporterebbe un inevitabile arretramento rispetto agli obiettivi perseguiti dal PNRR**[24]**, con il rischio di una rinnovata stratificazione dell'arretrato e di un rallentamento dei tempi processuali.

In tale prospettiva, il superamento di condizioni di precarietà protratta non si pone soltanto come esigenza di tutela del lavoro, ma come condizione funzionale alla stessa tenuta del sistema giustizia.

Le differenze riscontrabili tra giustizia ordinaria e giustizia amministrativa, tanto sul piano delle modalità di stabilizzazione quanto sotto il profilo dell'articolazione territoriale e funzionale delle procedure, evidenziano l'assenza di un disegno unitario e sollecitano una riflessione sistemica. Se è vero che le peculiarità dei diversi plessi giurisdizionali giustificano soluzioni differenziate, è altrettanto vero che una eccessiva frammentazione degli strumenti organizzativi rischia di compromettere l'efficacia complessiva delle riforme, incidendo sulla percezione di coerenza e

affidabilità del sistema.

Pertanto la stabilizzazione assume anche una valenza di giustizia sostanziale, nella misura in cui si traduce nel riconoscimento del contributo offerto da una generazione di operatori che ha sostenuto, in una fase storica particolarmente complessa, il funzionamento della macchina giudiziaria.

L'obiettivo di non disperdere il capitale umano formato all'interno dell'amministrazione trova qui una sua concreta declinazione, imponendo l'individuazione di soluzioni normative capaci di coniugare il rispetto delle regole di accesso al pubblico impiego con la tutela dell'affidamento e della dignità professionale dei lavoratori coinvolti.

Alla luce di tali considerazioni, la questione della stabilizzazione del personale UPP si configura come un vero e proprio banco di prova della capacità dell'ordinamento di trasformare un intervento emergenziale in un assetto strutturale, coerente con i principi costituzionali ed eurounitari.

In assenza di tale trasformazione, il rischio non è soltanto quello di disperdere risorse umane qualificate, ma di compromettere la stessa credibilità del processo riformatore in un settore – quello della giustizia – che costituisce uno dei pilastri fondamentali dello Stato di diritto.

Alla luce delle esperienze virtuose nel panorama nazionale**[25]**, la stabilizzazione di tutto il personale addetto all'Ufficio per il processo si impone, pertanto, come scelta non più rinviabile: non già come misura di favore, ma come condizione necessaria per assicurare continuità, qualità ed effettività alla funzione giurisdizionale, in un contesto nel quale l'efficienza della giustizia non rappresenta più un obiettivo programmatico, bensì un requisito essenziale dell'ordinamento democratico.

---

[1] C. Silvano, *L'organizzazione amministrativa della giustizia in Italia tra esigenze di efficienza e garanzia di giusto processo: il caso dell'Ufficio per il processo*, in *Federalismi.it,* n. 15/2024, pp. 184 ss.

[2] E. Aghina, K. Laffusa e R. Innaimi, ***L'Ufficio per il processo: la parola ai funzionari (la Corte di Cassazione)***, in *Giustizia Insieme*, 2022, pp. 2-3.

[3] Sul punto, V. Capuozzo, *Capacità amministrativa ed efficienza dell'azione giurisdizionale: il nuovo Ufficio per il processo*, in *Rivista del Gruppo di Pisa*, n. 3/2024.

[4] Sul punto, S. Boccagna, *Il nuovo ufficio del processo e l'efficienza della giustizia, tra buone intenzioni e nodi irrisolti*, in *DPCI*, n. 3/2021, 261, il quale sostiene che «va salutato con favore il definitivo superamento dell'idea, che faceva del nostro ordinamento un unicum nel panorama comparatistico, secondo la quale il giudice andrebbe visto come una sorta di "cavaliere solitario"».

[5] Cfr. R. Frasca, ***Dirigenza giurisdizionale e dirigenza amministrativa riguardo agli addetti all'U.P.P. presso la Corte di Cassazione***, in *Giustizia Insieme*, 2022.

[6] Si veda Corte di giustizia dell'Unione europea, 27 febbraio 2018, causa C-64/16, *Associação Sindical dos Juízes Portugueses*, in cui si afferma che gli Stati membri devono garantire un sistema giurisdizionale effettivo ai sensi dell'art. 19 TUE.

[7] 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.

[8] Per un'analisi comparata delle figure di supporto all'attività giurisdizionale negli ordinamenti europei, v. A. Sanders, *Judicial Assistants in Europe – A Comparative Analysis*, in *International Journal for Court Administration*, 2020, spec. p. 4, ove si evidenzia come la configurazione degli assistenti giudiziari vari sensibilmente in relazione ai diversi modelli ordinamentali e, talora, anche all'interno del medesimo sistema giuridico. L'Autrice distingue, in particolare, tra modelli fondati su un rapporto diretto e tendenzialmente bilaterale tra magistrato e assistente giudiziario, secondo la logica del c.d. *cabinet system* – diffuso, tra gli altri, presso la Corte costituzionale federale tedesca, la Corte costituzionale austriaca, il sistema inglese e la Corte di giustizia dell'Unione europea – e modelli caratterizzati dalla presenza di un *pool system*, nel quale gli assistenti operano in forma aggregata a supporto dell'ufficio o di una sezione del tribunale, come avviene, ad esempio, in Finlandia, Danimarca e Bulgaria. Diversa

ancora è l'impostazione che ispira l'esperienza italiana dell'Ufficio per il processo, concepita quale struttura organizzativa integrata di supporto non soltanto all'attività decisoria del singolo magistrato, ma più in generale al funzionamento complessivo dell'apparato giurisdizionale e amministrativo della giustizia.

[9] Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) si inserisce nel quadro del programma europeo *Next Generation EU*, istituito con il Regolamento (UE) 2021/241, che ha dato vita al dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*). Esso costituisce lo strumento attraverso cui gli Stati membri accedono a risorse finanziarie europee vincolate alla realizzazione di riforme e investimenti, secondo obiettivi condivisi a livello eurounitario, tra cui la transizione digitale, la sostenibilità ambientale e il rafforzamento della capacità amministrativa. In ambito nazionale, il PNRR è stato approvato con decisione del Consiglio dell'Unione europea del 13 luglio 2021 e si configura come un atto di programmazione complesso, dotato di una peculiare forza conformativa, in quanto condiziona l'azione amministrativa al raggiungimento di specifici *milestones* e *targets*. Nel settore della giustizia, esso prevede interventi volti alla riduzione dei tempi processuali e allo smaltimento dell'arretrato, anche mediante il potenziamento dell'Ufficio per il processo, in un'ottica di adeguamento agli standard europei di efficienza ed effettività della tutela giurisdizionale.

[10] Si veda in particolare Corte cost., sent. n. 388 del 1999, spec. punti 2.1 e 2.2 del Considerato in diritto; Corte cost., sent. n. 345 del 1987, punto 4 del Considerato in diritto.

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

[12] M.L. Guarnieri, *La morfologia dell'Ufficio per il processo e il ruolo dell'addetto UPP nelle dinamiche del giudizio di cognizione riformato*, in *Judicium.it*, 5 giugno 2023, spec. par. 6.

[13] Il *disposition time* (DT) costituisce un indicatore sintetico di efficienza del sistema giudiziario, volto a stimare il tempo medio prevedibile di definizione dei procedimenti, attraverso il rapporto tra lo stock delle pendenze e il flusso dei procedimenti definiti in un

determinato periodo. Esso è convenzionalmente calcolato secondo la formula DT = 365 × (pendenti/definiti), esprimendo in giorni la capacità di smaltimento dell'ufficio giudiziario. L'indicatore è utilizzato a livello europeo nell'ambito delle rilevazioni della Commissione europea per l'efficienza della giustizia (CEPEJ) e dello *EU Justice Scoreboard* della Commissione europea, quale parametro comparativo della performance dei sistemi giudiziari nazionali. In tale prospettiva, il DT assume rilievo non meramente statistico, ma quale strumento di valutazione dell'effettività della tutela giurisdizionale. Le informazioni relative al *disposition time* e, più in generale, agli indicatori di efficienza della giustizia sono reperibili **nella documentazione ufficiale elaborata dalla Direzione generale di statistica e analisi organizzativa del Ministero della Giustizia**.

[14] Sull'incidenza della capacità amministrativa rispetto all'efficienza delle istituzioni pubbliche, v. A. De Vivo, *Prefazione*, in A. Hinna, S. Mameli, G. Mangia (a cura di), *La pubblica amministrazione in movimento. Competenze, comportamenti e regole*, Milano, Egea, 2016, pp. 10 ss.; A. Giannola, *Prefazione*, in *Quaderno SVIMEZ*, n. 63/2020, pp. 9 ss., ove si evidenzia il nesso tra qualità dell'organizzazione amministrativa, capacità istituzionale e funzionamento effettivo dei servizi pubblici.

[15] In tema di reclutamento del personale pubblico, assume rilievo centrale la programmazione dei fabbisogni di personale di cui all'art. 6 del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, quale strumento volto ad assicurare coerenza tra assetti organizzativi, capacità assunzionale e sostenibilità finanziaria. La disciplina è stata profondamente innovata dall'introduzione del Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO), previsto dall'art. 6 del d.l. 9 giugno 2021, n. 80, conv. in l. 6 agosto 2021, n. 113, quale atto unico di programmazione strategica delle pubbliche amministrazioni. Nell'ambito del PIAO confluisce, tra gli altri, il piano triennale dei fabbisogni di personale, che orienta le politiche di reclutamento e di gestione delle risorse umane secondo criteri di efficienza, buon andamento e funzionalità amministrativa. Sul piano attuativo, v. d.P.R. 24 giugno 2022, n. 81 e d.m. 30 giugno 2022, n. 132.

[16] M. Maione, *Giustizia «efficiente» e diritto giurisprudenziale*, in *Il diritto processuale civile*, fasc. 4/2023, pp. 994 ss.

[17] *Ex multis, D. Cavallini, L'ufficio per il processo, in Rivista trimestrale di diritto e procedura civile, 2021, pp. 981-992.*

[18] Sulla nozione di interesse legittimo, v. autorevole dottrina, F. Caringella, *Manuale ragionato di diritto amministrativo*, Roma, Dike, 2026, pp. 86 ss.

[19] Sulla ricostruzione del dibattito non ancora sopito si v. L. Busico, M. Gentile, P. Sordi, V. Tenore, *Il manuale del pubblico impiego privatizzato*, EPC editore, Roma, 2024, pp. 621 e ss.

[20] Occorre, inoltre, citare l'art. 28 del regolamento di organizzazione degli uffici amministrativi della giustizia amministrativa, adottato con decreto del Presidente del Consiglio di Stato 22 dicembre 2020, n. 251, disciplina le attività dell'Ufficio per il processo presso gli organi della giurisdizione amministrativa, definendone funzioni e compiti di supporto all'attività dei magistrati. La disposizione attribuisce agli addetti UPP attività di studio delle controversie, ricerca giurisprudenziale e dottrinale, supporto alla predisposizione dei provvedimenti, gestione del fascicolo informatico e collaborazione nell'attuazione del processo amministrativo telematico, in funzione del miglioramento dell'efficienza e della qualità della risposta giurisdizionale.

[21] A. Barbazza, *Riflessioni e nodi problematici dell'Ufficio per il processo*, in *Diritto Pubblico Europeo – Rassegna online*, fasc. 2/2022, par. 3.

[22] L. Pegoraro, A. Rinella, *Sistemi costituzionali comparati*, Torino, Giappichelli, 2024, pp. 391-397.

[23] Cfr. il **documento di sintesi Piano nazionale per la ripresa e la resilienza. Focus UPP e capitale umano predisposto dal Ministero della Giustizia**.

[24] M.G. Civinini, *Il "nuovo ufficio per il processo" tra riforma della giustizia e PNRR. Che sia la volta buona!*, in *Questione Giustizia*, 8 settembre 2021, spec. § 2, ove l'Autrice evidenzia «lo stretto

nesso tra innovazione tecnologica, organizzazione e qualità della giustizia», sottolineando come il rafforzamento dell’Ufficio per il processo costituisca uno degli strumenti centrali per l’attuazione delle riforme connesse al PNRR e per il miglioramento dell’efficienza del sistema giudiziario.

[25] *Ex multis*, F. Barbieri, ***Il “nuovo” ufficio per il processo: un modello organizzativo aperto all’intelligenza artificiale***, in *Giustizia Insieme*, 14 giugno 2022, alla nota 36 con riguardo al Tribunale fiorentino e a quello milanese.