

# PNRR, GIUSTIZIA E UFFICIO PER IL PROCESSO

Risultati di una collaborazione  
tra uffici giudiziari e università

a cura di  
Erica Melloni e Giancarlo Vecchi



**FrancoAngeli**



I lettori che desiderano informarsi sui libri e le riviste da noi pubblicati possono consultare il nostro sito Internet: [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it) e iscriversi nella home page al servizio “Informatemi” per ricevere via e-mail le segnalazioni delle novità.

# PNRR, GIUSTIZIA E UFFICIO PER IL PROCESSO

Risultati di una collaborazione  
tra uffici giudiziari e università

a cura di  
Erica Melloni e Giancarlo Vecchi

**FrancoAngeli**

Il volume è stato pubblicato con il contributo del Dipartimento di Ingegneria Gestionale del Politecnico di Milano.

Molte delle esperienze citate in questo libro sono state realizzate nell'ambito del Progetto PON [codice CUP D19J22000240006] “*Next Generation UPP: Nuovi schemi collaborativi tra università e uffici giudiziari per il miglioramento dell'efficienza e delle prestazioni della giustizia nell'Italia del Nord-Ovest*”.

Isbn: 9788835167280

Copyright © 2024 by FrancoAngeli s.r.l., Milano, Italy.

*L'opera, comprese tutte le sue parti, è tutelata dalla legge sul diritto d'autore. L'Utente nel momento in cui effettua il download dell'opera accetta tutte le condizioni della licenza d'uso dell'opera previste e comunicate sul sito [www.francoangeli.it](http://www.francoangeli.it).*

# INDICE

<b>Introduzione. Il progetto <i>Next Generation UPP</i> per l’attuazione dell’ufficio per il processo. Il contesto, le ragioni e il metodo di lavoro,</b> di <i>E. Melloni</i> e <i>G. Vecchi</i>	pag.	7
<b>1. La collaborazione tra uffici giudiziari e università come opportunità da consolidare,</b> di <i>G. Ondei</i>	»	21
<b>2. L’innovazione della giustizia e il nodo della governance,</b> di <i>C. Castelli</i>	»	26
<b>3. Innovazione della giustizia: la centralità delle persone,</b> di <i>N. Stellato</i>	»	31
<b>4. L’ufficio per il processo: nuovi modelli organizzativi per la giustizia,</b> di <i>J. Kamkhaji</i> , <i>A. Bucci</i> e <i>G. Vecchi</i>	»	35
<b>5. Il reporting periodico delle performance di sezione: monitorare i target per coordinare la strategia,</b> di <i>A. De Meo</i> e <i>T. Giaccardi</i>	»	46
<b>6. Il cruscotto direzionale della Corte Suprema di Cassazione,</b> di <i>S. Ronchi</i> e <i>G. Vecchi</i>	»	59
<b>7. Valorizzare i dati degli uffici giudiziari: per un cruscotto previsionale,</b> di <i>B. Pernici</i> e <i>M. Dilettis</i>	»	75
<b>8. I nuovi addetti all’ufficio per il processo: chi sono, cosa fanno e cosa pensano,</b> di <i>J. Kamkhaji</i> e <i>A.T. Mandelli</i>	»	85
<b>9. Le competenze ‘soft’ richieste nell’ufficio per il processo,</b> di <i>E. Melloni</i> e <i>M. Provenzano</i>	»	96

<b>10. La valutazione della performance individuale come leva organizzativa per l'integrazione del nuovo personale, di A. De Meo e E. Melloni</b>	pag.	109
<b>11. Valutare l'impatto degli AUPP: una sperimentazione presso l'Ufficio GIP del Tribunale di Milano, di E. Madiai, E. Melloni e M. Dilettis</b>	»	119
<b>12. La digitalizzazione al servizio della giustizia: una proposta per innovare il sistema ASPEN di assegnazione dei procedimenti al personale togato, di N. Cotechini e E. Madiai</b>	»	129
<b>13. Intelligenza artificiale e miglioramento dei processi di lavoro negli uffici giudiziari. Un <i>datalake</i> per la giustizia, di M. Sciarra, C. Vasilescu, G. Vecchi e C. Batini</b>	»	135
<b>14. L'esperienza del Tribunale dei Minorenni, di M.A. Cabiddu, E. Accarpio e M. Mastrolembo</b>	»	146
<b>15. Un primo bilancio dell'azione del PNNR per la giustizia, di D. Galli</b>	»	161
<b>Riferimenti bibliografici</b>	»	165
<b>Abbreviazioni</b>	»	169
<b>Ringraziamenti</b>	»	171
<b>Curatori</b>	»	173
<b>Autori e autrici</b>	»	175

# INTRODUZIONE

## IL PROGETTO *NEXT GENERATION UPP* PER L'ATTUAZIONE DELL'UFFICIO PER IL PROCESSO. IL CONTESTO, LE RAGIONI E IL METODO DI LAVORO

di *Erica Melloni e Giancarlo Vecchi*

### 1. Perché questo libro

Il settore della giustizia costituisce da tempo un osservato speciale per il nostro paese, oggetto di preoccupazione e molteplici interventi di riforma. L'ufficio per il processo – un dispositivo da tempo prefigurato, ma alla cui attuazione erano state riservate, in precedenza, poche risorse – è uno degli investimenti promossi dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR per migliorare le performance del settore giudiziario. All'attuazione dell'ufficio per il processo il PNRR ha destinato fondi pari ad oltre due miliardi di euro. Parallelamente, il Ministero della Giustizia ha promosso un ulteriore progetto che ha visto operare insieme uffici giudiziari e università a supporto dell'implementazione dell'ufficio per il processo. Il progetto, che ha coinvolto tutto il territorio nazionale è stato denominato *Progetto unitario sulla diffusione dell'ufficio del processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato*.

Questo libro si concentra sull'esperienza realizzata in tale quadro dal team di lavoro del Politecnico di Milano all'interno del progetto denominato *Next Generation UPP*, una delle declinazioni territoriali del progetto nazionale appena richiamato. Il libro dà conto, seppure in modo sintetico, dei principali progetti promossi insieme agli uffici giudiziari milanesi – Corte di Appello di Milano, Tribunale e Tribunale dei Minorenni di Milano, oltre a un *excursus* sulla Corte di Cassazione – tra il 2022 e il 2023 ricostruendo le ragioni degli interventi, le modalità attuative e i risultati, nonché i punti aperti e le possibili piste di lavoro che potrebbero essere esplorate in futuro.

È ben noto come l'efficienza del sistema giustizia rappresenti un fattore chiave della qualità dell'amministrazione e della possibilità di fare impresa di un Paese. La rilevanza dei target che il PNRR ha posto in termini di recupero di tempestività dei procedimenti giudiziari e abbattimento dell'arretrato



civile e penale appare pertanto cruciale e sostanzialmente indiscussa. Meno ovvia è la traduzione pratica dei percorsi operativi per conseguire l'impatto atteso. Questo libro offre l'opportunità di 'volgere lo sguardo' dagli obiettivi strategici posti dal PNRR a livello-Paese, alla loro traduzione pratica nelle singole organizzazioni giudiziarie, sollecitando la riflessione sul disegno delle politiche, la loro efficacia e sostenibilità nel tempo. È, in altre parole, un libro che parla di implementazione: l'obiettivo è quello di raccontare come il contributo al perseguimento di obiettivi strategici passi dalla messa a sistema di risorse differenti, spesso collocate a livelli diversi e non sempre coordinate, interessi e propensioni individuali, vincoli di diverso tipo – temporali, strumentali e operativi –, diverse capacità e sensibilità nei confronti dell'innovazione, all'interno di un percorso che si vorrebbe lineare ma che, piuttosto, assomiglia ad un *puzzle* fatto di tessere che vengono progressivamente aggiunte dai diversi attori coinvolti.

In questo quadro complesso, le esperienze degli uffici giudiziari narrati in questo libro mostrano come i target PNRR abbiano rappresentato una bussola efficace per orientare l'individuazione di azioni operative, la riflessione sull'efficacia delle soluzioni adottate, nonché lo stimolo a individuare soluzioni innovative per sostenere il cambiamento. Le prossime pagine offrono dunque un piccolo catalogo di azioni concrete e possibili, che insieme alle molte altre sviluppate a livello nazionale potranno essere di aiuto per altri attori impegnati in questa sfida. Nel contempo, queste esperienze aprono a una riflessione più generale, sia sul fronte del policy design, sia su quello della valutazione. È infatti evidente come la possibilità di un *quantum leap* nella performance giudiziaria a livello Paese – quella cioè evocata dai target del PNRR – non possa risolversi a livello di singola organizzazione. Piuttosto, richiede una strategia attuativa di complessità elevata, pari alla sfida: una strategia capace cioè di rispondere alle diverse fonti di criticità mettendo a sistema risorse e linee di intervento diversificate all'interno di un disegno complessivo, definito negli intenti e aperto alla sperimentazione di azioni innovative, anche restituendo valore e continuità agli sforzi di chi ha concretamente operato in tal senso. Richiede, inoltre, un impegno costante e strumenti adeguati alla valutazione degli indirizzi strategici e delle modalità adottate per conseguirli, perché è solo con la raccolta sistematica di evidenze, la riflessione e il confronto tra gli attori in gioco che è possibile governare l'innovazione e promuoverla, al di là dei vincoli di contesto e degli inciampi che qualunque percorso di innovazione prevede.

Ci auguriamo che questo volume possa offrire un piccolo contributo in tal senso e uno stimolo per tutti gli attori impegnati nell'innovazione della giustizia, ai diversi livelli.

## 2. Il PNRR e l'ufficio per il processo

Il PNRR, emanato nel 2021 in risposta alla pandemia da Covid-19 e finanziato dal programma europeo Next Generation EU – NGEU, ha dedicato una specifica attenzione al settore della giustizia. In particolare, la missione 1 del PNRR ha impegnato l'Italia in una serie di riforme del sistema giudiziario – processo civile; penale; giustizia tributaria; insolvenza; riforma della digitalizzazione –, e nell'attuazione di alcune linee di investimento, miranti a rafforzare il capitale umano, l'edilizia giudiziaria, la digitalizzazione e la *cybersecurity*. A queste linee di investimento sono state riservate risorse per un totale di 2,827 miliardi di euro, sul totale di 222,1 miliardi previsti dal Piano.

Il PNRR è un programma di tipo *performance-based*. Ciò significa che l'impostazione del programma lega l'erogazione dei fondi al raggiungimento di specifici *milestone* e *target*<sup>1</sup>. Gli obiettivi assegnati dalla Commissione europea per il settore giustizia riguardano sia la riduzione della durata dei procedimenti, sia l'azzeramento dell'arretrato in materia civile cosiddetto 'Pinto', cioè l'arretrato che può dar luogo alla richiesta di equa riparazione per il danno, patrimoniale o non patrimoniale, subito per l'irragionevole durata di un processo. I fondi PNRR sono pertanto vincolati al raggiungimento di target da conseguire a livello nazionale entro il 30 giugno 2026, che per il settore giustizia possono essere così riassunti:

- per il settore civile, diminuzione del 40% del *disposition time*<sup>2</sup>, calcolato a livello nazionale (tutti gli uffici e tutti e tre i gradi);
- per il settore penale, diminuzione del 25% del *disposition time*, calcolato a livello nazionale (tutti gli uffici e tutti e tre i gradi);
- per il settore civile, abbattimento dell'arretrato Pinto: -90% a livello nazionale (tribunali e corti di appello).

Si tratta di obiettivi e target sfidanti, il cui impatto sociale ed economico è rilevante sia dal punto di vista degli effetti che una giustizia più veloce può determinare sul benessere e la competitività del paese, sia per la riduzione dei risarcimenti dovuti a causa dell'eccessiva durata dei procedimenti, e che per lo stato italiano, detentore del primato negativo a livello europeo, sono molto ingenti.

<sup>1</sup> Si vedano in particolare gli articoli 51 e 52 del Regolamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 12 febbraio 2021 che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza.

<sup>2</sup> Il *disposition time*, o durata prognostica, misura il tempo medio prevedibile di durata dei procedimenti. È misurato confrontando lo stock di pendenze alla fine dell'anno con il flusso dei procedimenti definiti nell'anno.

Per conseguire questi obiettivi, la gran parte delle risorse dedicate dal PNRR alla giustizia è stata assorbita da un investimento denominato Ufficio per il processo (UPP) e Capitale umano (2,26 miliardi di euro), mirante all'implementazione di nuove strutture di supporto all'attività giudiziaria grazie all'assunzione a tempo determinato di 21.910 unità di personale da inserire negli uffici giudiziari di primo e secondo grado e presso la Corte Suprema di Cassazione. L'ufficio per il processo è una struttura di supporto giurisdizionale già da tempo prevista dall'ordinamento italiano, ma inizialmente interpretata come mero supporto personale al magistrato. Nella nuova formulazione, prevede la costituzione di staff esperti con compiti di supporto dell'attività giurisdizionale e, in subordine, di quella delle cancellerie; inoltre sono previsti anche UPP con compiti trasversali, quali l'analisi statistica, l'accompagnamento della digitalizzazione, il supporto ai processi di programmazione.

Come osservato nelle esperienze pilota realizzate in passato, il particolare valore aggiunto dell'UPP risiede nel fatto che questa struttura consente di superare l'isolamento professionale ed organizzativo del giudice grazie al lavoro in team, e di accelerare così i processi di lavoro (AA.VV., 2021, 24). A livello legislativo, l'UPP era stato previsto già con la legge del 27 aprile del 1982, n. 186; ulteriori disposizioni erano state poi previste, oltre trent'anni dopo, dall'art. 50 del decreto legge n. 90/2014. Queste disposizioni, tuttavia, prevedevano una implementazione senza ulteriori risorse a carico dello Stato: in altre parole, senza fondi disponibili per la creazione di tali uffici. Bisognerà attendere la pandemia di Covid-19 e il PNRR per individuare nell'Ufficio per il processo uno dei principali strumenti attuativi della riforma della giustizia e assegnare a questa misura un quantitativo ingente di risorse. Dopo un dibattito ultradecennale e vari tentativi di attuazione "a risorse costanti" gli uffici giudiziari italiani potevano così ottenere un contingente di risorse per implementare gli UPP all'interno delle loro organizzazioni.

**LEGGE 27 aprile 1982, n. 186.** Ordinamento della giurisdizione amministrativa e del personale di segreteria ed ausiliario del Consiglio di Stato e dei tribunali amministrativi regionali.  
Art. 53-ter - Ufficio per il processo.

**DECRETO-LEGGE 18 ottobre 2012, n. 179.** Ulteriori misure urgenti per la crescita del Paese.  
(12G0201).

**DECRETO-LEGGE 24 giugno 2014, n. 90.** Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari.  
Art. 50 – Ufficio per il processo.

**Decreto 1 ottobre 2015 del Ministero della Giustizia** - Misure organizzative necessarie per il funzionamento dell'ufficio per il processo.

**DECRETO-LEGGE 9 giugno 2021, n. 80.** 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. (21G00093).

Art. 11 - addetti all'ufficio per il processo.

Allegato II. Profili professionali del personale amministrativo a tempo determinato PNRR presso il Ministero della Giustizia.

**LEGGE 6 agosto 2021, n. 113.** Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80, 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. (21G00124)

**Ministero della Giustizia. Circolare 3 novembre 2021** - Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Avvio progetto Ufficio per il processo – Informazione e linee guida di primo indirizzo sulle attività organizzative necessarie per l'attuazione.

**LEGGE 26 novembre 2021, n. 206**

Delega al Governo per l'efficienza del processo civile e per la revisione della disciplina degli strumenti di risoluzione alternativa delle controversie e misure urgenti di razionalizzazione dei procedimenti in materia di diritti delle persone e delle famiglie nonché in materia di esecuzione forzata. (21G00229).

Art. 1 comma 18 (principi e criteri direttivi per l'ufficio per il processo).

**Bando per il reclutamento di 3.946 addetti all'ufficio per il processo, Decreto 6 marzo 2024 e Avviso 5 aprile 2024.** Nuovi addetti da reclutare entro il 30 giugno 2024.

**DECRETO LEGGE 2 marzo 2024, n. 19.** Ulteriori disposizioni urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR). (24G00035).

Le disposizioni di cui all'art. 22 prevedono la stabilizzazione degli addetti UPP che abbiano accumulato almeno 24 mesi di lavoro continuativo al 30 giugno 2026, mediante procedura di selezione comparativa basata sui distretti territoriali e gli uffici centrali.

---

*Fonte: nostra elaborazione.*

Le risorse PNRR dedicate all'UPP sono state quasi interamente utilizzate per il reclutamento di personale tramite concorso pubblico: i nuovi profili sono stati denominati addetti all'ufficio per il processo – AUPP. Il personale è stato reclutato con contratti a tempo determinato, per un periodo di due anni e sette

mesi, scelta principalmente dovuta ai vincoli nella destinazione delle risorse europee nonché all'urgenza con cui si doveva procedere all'implementazione delle azioni inserite nel Programma. Dal punto di vista del profilo del personale ricercato, l'implementazione dell'investimento PNRR ha previsto di reclutare in maggioranza laureati e laureate in giurisprudenza ed economia e commercio (16.500 le unità inizialmente previste), cui si aggiungono profili di operatori amministrativi tecnici senior e junior e operatori per attività di data entry. Il primo contingente, di più di 8.000 unità, è stato reclutato tramite un concorso avviato nell'immediatezza dell'approvazione del PNRR, ad agosto 2021. Il nuovo personale ha preso servizio a partire da febbraio 2022 presso i diversi uffici giudiziari; nel 2022 è stato emanato un nuovo bando per il reclutamento di ulteriori 4.410 unità, sempre a tempo determinato. Nel frattempo, ciascun ufficio giudiziario era chiamato a redigere un piano per l'allocatione e le mansioni del nuovo personale, definendo, inoltre, gli obiettivi di risultato da raggiungere entro il 2026 così da contribuire al conseguimento del target previsto a livello nazionale. Nel tempo, alcune circolari si sono succedute per la più puntuale definizione delle mansioni degli AUPP all'interno degli uffici giudiziari, ad esempio per ribadire l'impiego del nuovo personale a principale supporto delle funzioni giudiziarie anziché di quelle amministrative e di cancelleria. Il decreto legge 19 del 2 marzo 2024 ha poi previsto la possibilità di stabilizzare il personale in servizio per oltre 24 mesi continuativi, previa selezione comparativa. Contemporaneamente, grazie a altre linee PNRR e a programmi nazionali, altri interventi sono stati promossi, sia di tipo legislativo (con le riforme citate in premessa), sia sul fronte della digitalizzazione del settore, che non solo mira all'eliminazione della carta sia nella procedura civile e in quella penale, sia all'implementazione di vari altri strumenti avanzati di supporto dello sviluppo del servizio giustizia, quali ad esempio il progetto *Data Lake*, finalizzato allo sfruttamento dell'intelligenza artificiale e di cui si parlerà nel capitolo 13.

### **3. L'implementazione dell'UPP e il progetto *Next Generation UPP***

Se, grazie ai fondi PNRR, l'ufficio per il processo da tempo prefigurato stava per ricevere un contingente di risorse dedicato al suo funzionamento, sebbene a tempo determinato, mancavano tuttavia modelli e piste di lavoro per tradurre in pratica questa nuova disposizione all'interno dell'organizzazione e, cosa affatto scontata, contribuire all'azzeramento dell'arretrato e al quasi dimezzamento dei tempi di giustizia previsti dal PNRR. L'implementazione dell'UPP è, infatti, un percorso complesso, che richiede:

- l'adozione di modelli applicativi ritagliati sulle principali criticità dell'ufficio giudiziario ospitante le nuove risorse (ad esempio, il grado di severità del ritardo accumulato; il livello di complessità dei procedimenti da smaltire; il grado di copertura o scopertura della pianta organica; eccetera);
- la definizione di nuovi processi e pratiche di lavoro, a supporto della collaborazione delle diverse categorie di personale in servizio, sia togato sia non togato, sia di ruolo sia a tempo determinato;
- la disponibilità di locali e infrastrutture adeguate (computer, collegamenti, password...) per svolgere al meglio le attività;
- la disponibilità di strumenti di monitoraggio dei flussi di lavoro, anche per verificare il grado di conseguimento degli obiettivi;
- la definizione di prassi operative e di strumenti di pianificazione strategica, per adeguare le scelte organizzative ai mutamenti del contesto e alle criticità;
- la competenza e formazione, tematica e al ruolo, delle diverse professionalità;
- ultimo ma non ultimo, l'alimentazione di un clima organizzativo favorevole al lavoro di gruppo e di sostegno all'innovazione.

A fronte di queste molteplici sfide, l'UPP previsto dal PNRR presentava un disegno di intervento parziale, sbilanciato sul fronte della disponibilità di forza lavoro per un periodo di tempo limitato, e che lasciava, invece, altre cruciali scelte organizzative alla libera interpretazione, e capacità, degli uffici giudiziari ospitanti le nuove risorse. Le difficoltà di implementazione sono state dunque notevoli e prevedibili. A queste si aggiunge l'incertezza rispetto alla stabilità delle risorse reclutate, dal momento che una quota non irrilevante ha nel tempo lasciato l'incarico (ad esempio dopo avere vinto un concorso in magistratura o presso un'altra amministrazione) e poche garanzie sono state offerte rispetto alla stabilizzazione del personale temporaneamente acquisito. Va ricordato inoltre che l'utilizzo di personale temporaneo a supporto dell'ufficio del giudice – ad esempio, attraverso il coinvolgimento di tirocinanti e altre forme di praticantato – era stato già contestato in passato, per la volatilità del supporto fornito e di conseguenza l'impossibilità di un concreto esercizio della delega da parte del giudice ai collaboratori e collaboratrici (AA.VV. 2021).

A supporto del percorso di implementazione del PNRR, il Ministero della Giustizia ha promosso l'intervento denominato *'Progetto unitario sulla diffusione dell'Ufficio del Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli Uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato'*, finanziato dal PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020. L'iniziativa,

articolata in sei macro-aree a copertura del territorio nazionale (Fig. 1)<sup>3</sup> mirava a coinvolgere per un periodo di 18 mesi le università a supporto degli uffici giudiziari del Paese nel percorso di attuazione dell'Ufficio per il processo e si poneva di:

1. favorire la diffusione dell'ufficio per il processo;
2. sperimentare modelli innovativi utili allo smaltimento dell'arretrato e a prevenirne la formazione;
3. consolidare il rapporto università-uffici per il processo per migliorare l'offerta formativa attraverso l'eccellenza universitaria.

*Fig. 1 – L'area di intervento del progetto Next Generation UPP – Nord Ovest (grigio scuro) nel quadro dell'articolazione in sei Macroaree dell'intervento Task force per gli uffici per il processo*



*Fonte:* Ministero della Giustizia.

<sup>3</sup> Ulteriori informazioni relative al progetto sono disponibili al link: [https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/upp\\_progetto\\_innovazione\\_mappa](https://www.giustizia.it/giustizia/page/it/upp_progetto_innovazione_mappa) Consultato il 26 aprile 2024.

Il progetto denominato *Next Generation UPP* – ‘Nuovi schemi collaborativi tra Università e Uffici giudiziari per il miglioramento dell’efficienza e delle prestazioni della giustizia nell’Italia nord-ovest’<sup>4</sup> è una delle sei declinazioni territoriali dell’iniziativa promossa dal Ministero della Giustizia. Il progetto *Next Generation UPP*, selezionato tramite gara con capofila l’Università di Torino, ha visto il coinvolgimento delle Università degli Studi di Bergamo, Brescia, Genova, dell’Insubria, Milano, Milano Bicocca, Pavia, Piemonte Orientale Amedeo Avogadro, dai Politecnici di Milano e di Torino, e dell’Istituto Universitario di Studi Superiori di Pavia, e di 32 uffici giudiziari dei Distretti di Brescia, Genova, Milano, Torino, tutti appartenenti Macroarea 1 ‘Nord-Ovest’. Il progetto aveva l’obiettivo di contribuire a migliorare le prestazioni negli uffici giudiziari coinvolti, offrendo agli addetti all’ufficio del processo *skills* trasversali per garantire l’efficace funzionamento di un moderno sistema giurisdizionale e supporto al processo di digitalizzazione e innovazione tecnologica. Oltre ad attività di analisi delle strutture organizzative e del funzionamento degli UPP negli uffici giudiziari coinvolti, nonché delle ragioni della mancata attivazione dell’UPP in taluni di essi, il progetto prevedeva la definizione di un catalogo di attività da porre in essere per potenziare l’efficienza degli uffici per il processo o per attivarli ove mancanti, anche assicurando la formazione degli operatori coinvolti grazie allo sviluppo di schemi collaborativi con le università.

#### **4. Il contesto e il metodo di intervento**

Questo libro ripercorre e sintetizza l’esperienza realizzata tra il 2022 e il 2023 dal gruppo di lavoro del Politecnico di Milano a supporto degli uffici giudiziari milanesi (Corte di Appello e Tribunale di Milano, Tribunale dei Minorenni di Milano) nell’ambito del progetto *Next Generation UPP*, nonché un intervento correlato, mirante allo sviluppo di un cruscotto direzionale presso la Corte di Cassazione, svolto nel medesimo periodo.

Il caso degli uffici giudiziari milanesi è peculiare perché già da diversi anni questi uffici avevano partecipato a svariati programmi di azione volti al miglioramento dell’organizzazione giudiziaria, all’innovazione dei processi e in ultima analisi al conseguimento di migliori performance giudiziarie. Tra questi, ad esempio, la partecipazione al progetto nazionale Diffusione delle Best Practices, che nel contesto milanese aveva assunto il nome di *Innova-*

<sup>4</sup>La pagina web del progetto è: <https://www.nextgenerationupp.unito.it/home>. Pagina consultata il 15 maggio 2024.



*giustizia*, realizzato nel periodo 2009-16 sempre in collaborazione con il Politecnico di Milano (per una ricostruzione: VECCHI, 2013), e che aveva promosso vari interventi volti sia allo sviluppo organizzativo (ad esempio in termini di elementi di controllo di gestione), sia alla diffusione della digitalizzazione (ad esempio, attraverso lo sviluppo di algoritmi per la più rapida assegnazione dei carichi di lavoro), sia allo sviluppo della relazione con gli utenti e accountability esterna (si pensi ad esempio alla attivazione dell'Ufficio Relazioni con il Pubblico, alla realizzazione di Bilanci di Responsabilità Sociale e di Carte dei servizi, eccetera). In questo quadro, il supporto del Politecnico all'implementazione dell'UPP nell'ambito del progetto *Next Generation UPP* ha potuto contare sia sulla condivisione di obiettivi da parte dei capi ufficio e della dirigenza amministrativa, sia su una già nutrita esperienza di progetti di innovazione di vario tipo, che certamente ha facilitato lo sviluppo di attività nel breve tempo, circa un anno, previsto per la realizzazione dell'azione di accompagnamento. Non a caso, quando questo percorso è stato avviato, erano già in corso diverse applicazioni dell'UPP nelle sezioni del Tribunale e della Corte di Appello di Milano.

La collaborazione tra uffici giudiziari e università nel quadro dell'attuazione dell'UPP è stata impostata in modo da massimizzare le opportunità di lavoro congiunto sulla base dello stato dell'arte in materia di attuazione dell'UPP, dei desiderata del personale degli uffici giudiziari, degli obiettivi e vincoli dell'accompagnamento (ad esempio, erano esclusi interventi di digitalizzazione), nonché delle competenze disponibili nel team di supporto e della fattibilità degli interventi. Le attività hanno pertanto riguardato solo alcune delle molteplici attività che dovrebbero caratterizzare l'implementazione di un ufficio per il processo (Tab. 2).

Il piano delle attività operative è stato sviluppato sulla base di una preliminare mappatura delle caratteristiche e criticità del percorso di implementazione dell'ufficio per il processo a livello di sezione, accompagnata dall'analisi sistematica degli indicatori relativi ai target PNRR, a livello di sezione, di ufficio e in comparazione con altri uffici giudiziari. Oltre a supportare la definizione operativa delle attività, questa analisi ha anche rappresentato una base informativa, costantemente aggiornata (si veda in proposito il capitolo 6) e discussa con le funzioni direzionali (presidenti di ufficio e di sezione, dirigenza amministrativa, coordinatori delle cancellerie) per definire ulteriori iniziative e interventi, con o senza il supporto dell'università. È infatti presto divenuto evidente che una serie di scelte organizzative inizialmente prospettate per l'ufficio per il processo dovessero essere riviste in ragione, ad esempio, della progressiva riduzione del personale AUPP inizialmente previsto, l'emergere di speciali criticità o il consolidamento di alcune

innovazioni (in proposito si veda il capitolo 5). In altre parole, una parte importante del percorso di collaborazione è stata quella di allestire una base informativa aggiornata e un metodo per il confronto sui problemi a partire dagli obiettivi di policy. Ciò ha permesso di selezionare le azioni operative da implementare, offrendo la ‘cornice di senso’ all’operazione. Soprattutto, ha stimolato il confronto tra esperienze sviluppate tra diverse sezioni sulla base di una visione complessiva, e la condivisione di un linguaggio comune, nonché un metodo di lavoro basato sulle evidenze.

*Tab. 2 – Attività connesse all’implementazione dell’Ufficio per il processo presso un ufficio giudiziario*

<b>Organizzazione dell’UPP</b>	<b>Gestione dell’informazione</b>	<b>Gestione del personale</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Attribuzione degli addetti secondo una logica per criticità e obiettivi</li> <li>• Scelta del modello organizzativo più appropriato (a livello di ufficio e sezione)</li> <li>• Logistica e strumentazione informatica per il nuovo personale,</li> <li>• Definizione dei compiti e dei carichi di lavori del personale addetto,</li> <li>• Elaborazione di strumenti operativi (es. griglie per l’analisi dei fascicoli),</li> <li>• Organizzazione e coordinamento del team di lavoro (ad es., turni di servizio),</li> <li>• Coordinamento e comunicazione interno-esterno.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Monitoraggio dei principali indicatori di performance.</li> <li>• Controllo, manutenzione e sviluppo dei registri informatici e della strumentazione digitale, anche attraverso sistemi di <i>process mining</i> e intelligenza artificiale,</li> <li>• Monitoraggio del lavoro svolto (quantità e qualità),</li> <li>• Sistemi informativi a supporto dell’attività di ricerca giurisprudenziale.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Selezione degli addetti e <i>assessment</i> delle competenze,</li> <li>• Definizione degli obiettivi e dei comportamenti attesi,</li> <li>• Valutazione individuale e valorizzazione delle competenze,</li> <li>• Formazione tecnica e al ruolo,</li> <li>• Gestione del feedback e risoluzione dei conflitti.</li> </ul>

*Fonte:* nostra elaborazione.

Un contributo specifico di riflessione, sulle opportunità ma anche sulle criticità e le sfide del percorso realizzato, è offerto in questo libro dai principali promotori dell’innovazione negli uffici giudiziari. Giuseppe Ondeì, presidente della Corte di Appello di Milano, nel capitolo 2 descrive le implica-

zioni derivanti dall'arrivo del nuovo personale addetto all'ufficio per il processo, gli ambiti di collaborazione con l'università in questo quadro e per il periodo in cui la collaborazione è stata possibile, e le aspettative future per sostenere gli uffici giudiziari nel percorso di innovazione intrapreso. Claudio Castelli, ex presidente della Corte di Appello di Brescia, nel capitolo 2 discute la frizione tra visione produttivistica della giustizia e innovazione di sistema, sottolineando gli effetti negativi di una governance complessiva incompleta e incoerente e, d'altro canto, il salto di qualità che potrà derivare dal rafforzamento della collaborazione tra i diversi attori e livelli coinvolti. Nel capitolo 3 Nicola Stellato, dirigente amministrativo della Corte di Appello di Milano, porta l'attenzione sulla centralità delle persone per conseguire i desiderati target in tema di giustizia: non solo in termini di copertura delle piante organiche, ma anche di costruzione e cura delle competenze, di sviluppo e mantenimento di strumenti per la valorizzazione del personale e più in generale di politiche capaci di rendere gli uffici giudiziari luoghi attrattivi e accoglienti per le migliori professionalità.

I capitoli successivi descrivono gli strumenti elaborati in questo contesto. In particolare, il capitolo 4 presenta una analisi delle diverse formule adottate per l'implementazione dell'ufficio per il processo nelle sezioni della Corte di Appello di Milano, modellizzando alcuni tipi di cui vengono discussi vantaggi e svantaggi. Il capitolo 5 descrive il metodo utilizzato presso la Corte di Appello di Milano per monitorare il grado di conseguimento dei target PNR, promuovendo il confronto sulle soluzioni organizzative a partire dalle evidenze. Il capitolo 6 descrive l'esperienza pilota realizzata alla Corte di Cassazione per sviluppare un moderno cruscotto direzionale, capace di elaborare in tempo reale i principali indicatori di performance e visualizzabile tramite App. Il capitolo 7 illustra un progetto sperimentale di valorizzazione dei dati dei registri informatici a scopo previsionale, al fine cioè di prevedere tempi e colli di bottiglia dei diversi tipi di procedimenti.

Un altro gruppo di capitoli affronta alcuni aspetti operativi legati alla gestione del personale, in particolare delle nuove risorse reclutate, gli AUPP. Il capitolo 8 presenta una mappatura delle caratteristiche, aspettative e ruolo svolto dagli addetti e addette coinvolti in alcuni uffici giudiziari (non solo milanesi), derivando alcune considerazioni e implicazioni organizzative. Il capitolo 9 approfondisce il tema delle competenze soft, declinando le cosiddette 'aspettative di ruolo', rilevanti per reclutare, formare e indirizzare il personale. Il capitolo 10 descrive il modo con cui il sistema di valutazione del personale può sostenere l'innovazione, ribadendo gli obiettivi organizzativi da raggiungere e i criteri per valutare il contributo individuale. Due capitoli sono poi dedicati all'esperienza realizzata presso il GIP – Giudice per

le indagini preliminari del Tribunale di Milano che, a causa delle particolari condizioni di criticità, ha ricevuto un contingente di AUPP consistente. Il capitolo 11 propone un metodo originale per l'impatto degli addetti all'ufficio per il processo, in termini di aumento della tempestività delle fasi procedurali assegnate agli AUPP, derivando anche alcune previsioni sulla capacità di conseguimento dei target. Il capitolo 12 invece descrive i miglioramenti da apportare al sistema informatizzato di assegnazione degli incarichi ai giudici (denominato ASPEN), per garantire una più equa e efficiente organizzazione del lavoro. Il capitolo 13 affronta il contributo che l'intelligenza artificiale può offrire al lavoro giudiziario, attraverso la presentazione di un progetto sperimentale di sviluppo del *Datalake* della giustizia. Il capitolo 14 ripercorre il metodo e i risultati di un percorso di supporto all'introduzione dell'ufficio per il processo dove ancora non è stato previsto, cioè presso il Tribunale dei Minorenni.

Chiude il volume una riflessione di Davide Galli, Direttore Generale Unità di Missione PNRR Ministero della Giustizia, che svolge un primo bilancio, ancora provvisorio, dell'esperienza di collaborazione tra uffici giudiziari e università per l'implementazione dell'ufficio per il processo nel quadro dell'attuazione del PNRR.