

Riorganizzare la giustizia: l'implementazione dell'Ufficio per il processo in tre tribunali toscani

Reorganizing Justice: The Implementation of the Trial Office in Three Tuscan Courts

DARIO RASPANTI¹, GIULIA CAVALLINI², ANNALISA TONARELLI³

Sommario

Lo studio analizza l'implementazione dell'Ufficio per il processo (UPP) in cinque sezioni civili di tre tribunali toscani, esaminandone gli effetti sull'organizzazione del lavoro giudiziario. Attraverso 97 interviste a magistrati, funzionari e personale amministrativo, il contributo ricostruisce le modalità di integrazione dei Funzionari addetti all'Ufficio per il processo (FUPP) e individua i fattori che spiegano la varietà delle soluzioni organizzative adottate. Emergono quattro modelli idealtipici, che vanno dall'impiego dei FUPP in mansioni esclusivamente amministrative fino alla gestione autonoma di mini-ruoli caratterizzati da attività fortemente routinarie e standardizzate. Le differenze osservate dipendono da fattori strutturali, come la scopertura di organico delle cancellerie, da fattori discrezionali, legati alle attitudini dei magistrati, e da fattori relazionali, in particolare dalla presenza di comunità di pratiche pregresse. Lo studio mostra come, nei casi analizzati, l'efficacia dell'UPP sia fortemente influenzata dai contesti locali e dalla cultura organizzativa, riducendone il potenziale trasformativo.

Parole chiave: Ufficio per il processo; Magistrati; Tribunale; Organizzazione; Professioni

1 Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze. dario.raspanti@unifi.it.

2 Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze. giulia.cavallini@unifi.it.

3 Dipartimento di Scienze Politiche e Sociali, Università di Firenze. annalisa.tonarelli@unifi.it.

Il presente articolo è frutto delle attività di ricerca finanziata dal Progetto PON Governance e Capacità Istituzionale 2014-2020 – Progetto unitario per la diffusione dell'Ufficio per il Processo e l'implementazione di modelli operativi innovativi negli uffici giudiziari per lo smaltimento dell'arretrato, "Per una giustizia giusta: Innovazione ed efficienza negli uffici giudiziari-Giustizia Agile".

Abstract

This study analyses the implementation of the Trial Office (*Ufficio per il processo*, UPP) in five civil sections across three Tuscan courts, examining its effects on the organisation of judicial work. Drawing on 97 interviews with judges, court officials, and administrative staff, the article reconstructs how Trial Office clerks (FUPP) have been integrated into court sections and identifies the factors explaining the variations in the organisational solutions adopted. Four ideal-typical models emerge, ranging from the employment of FUPP exclusively in administrative tasks to the autonomous management of mini-dockets characterised by highly routinised and standardised activities. The observed differences depend on structural factors, such as staff shortages in court registries; discretionary factors linked to judges' attitudes; and relational factors, particularly the presence of pre-existing communities of practice. The study shows that, in the cases analysed, the effectiveness of the UPP is strongly shaped by local contexts and organisational culture, ultimately reducing its transformative potential.

Keywords: Trial Office; Judges; Court; Organisation; Professions.

1. Introduzione

Nel 2021, il decreto-legge n. 80⁴ ha stanziato le risorse necessarie all'assunzione a tempo determinato di 16.500 Funzionari addetti all'Ufficio per il processo (FUPP), ponendo fine al lungo iter di ideazione, discussione e progettazione dell'Ufficio per il processo (UPP), avviato almeno venti anni prima (Fabbrini 2013; Verzelloni e Viapiana 2016; Braccialini 2020). Sebbene l'UPP fosse già formalmente presente nell'ordinamento⁵ e fosse stato sperimentato in alcune sedi (Lucarelli 2024), è soltanto grazie alle risorse stanziolate dal PNRR Giustizia che è stato effettivamente introdotto in tutti i tribunali italiani.

Il nuovo modello organizzativo mira a ridurre i tempi dei procedimenti e il contenzioso ultratriennale, intervenendo sulle modalità di lavoro di magistrati e personale amministrativo (Governo italiano 2021). I FUPP contribuiscono a questo scopo svolgendo funzioni paragiurisdizionali di supporto ai magistrati e funzioni di carattere amministrativo, operando così come

4 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".

5 Il d. l. 24 giugno 2014, n. 90 "Misure urgenti per la semplificazione e la trasparenza amministrativa e per l'efficienza degli uffici giudiziari" aggiunge l'articolo 16-octies al d. l. 18 ottobre 2012, n. 179 introducendo l'UPP nell'ordinamento italiano.

raccordo tra le due componenti. Il nuovo ruolo si caratterizza dunque per funzioni inedite, ibride e trasversali, svolte in collaborazione sia con i magistrati sia con il personale di cancelleria.

Il presente contributo, mutuando strumenti propri della sociologia delle professioni e delle organizzazioni, analizza i cambiamenti organizzativi prodotti dalla costituzione dell'UPP e dal conseguente ingresso dei FUPP nelle sezioni civili di tre tribunali ordinari di una regione del Centro Italia.

Riguardo al primo aspetto, il tribunale presenta diversi tratti tipici delle *organizzazioni di professionisti* (Mintzberg 1979). Si tratta di strutture costruite attorno al gruppo professionale che svolge la funzione centrale dell'istituzione, come i magistrati nei tribunali o i medici negli ospedali. Pur operando all'interno di un contesto regolato da norme e procedure comuni, i professionisti mantengono un'elevata autonomia nello svolgimento delle proprie mansioni. Accanto al *core* professionale di magistrati, gli altri ruoli presenti hanno la funzione di assistere i professionisti e di permettere loro di concentrarsi sulle attività che costituiscono il nucleo del loro lavoro.

L'analisi organizzativa di Stefano Zan (2003) ha però restituito un'immagine parzialmente diversa del funzionamento del tribunale. Zan definisce il tribunale un "condominio": uno spazio fisico all'interno del quale l'attività delle sue componenti risulta debolmente integrata. Il tribunale si caratterizza infatti per la separazione, e per la sostanziale incomunicabilità, tra la componente giurisdizionale e quella amministrativa. Le sezioni appaiono unità organizzative debolmente integrate a causa della forte autonomia dei magistrati e della limitata capacità dei presidenti di coordinarli (Verzelloni 2019; Dallara e Lacchei 2021). Tale autonomia può, tuttavia, tradursi in una forma di "solitudine" nella gestione quotidiana del lavoro. Nella maggior parte dei casi, infatti, i magistrati risultano poco interessati agli aspetti organizzativi della propria attività (Zan 2003).

L'introduzione di un nuovo modello organizzativo nei tribunali italiani, quello dell'UPP, rende necessaria una nuova divisione del lavoro tra gli attori coinvolti – magistrati, personale amministrativo e FUPP – e una ridefinizione dei meccanismi che ne consentono il coordinamento. Magistrati e personale amministrativo sono infatti chiamati a delegare alcune mansioni di propria competenza ai nuovi funzionari e a modificare in misura significativa le proprie modalità di lavoro.

L'obiettivo di questo contributo è quello di analizzare gli assetti organizzativi emersi in seguito all'introduzione dei FUPP in tre casi studio. Le domande di ricerca che orientano questo studio sono due: *come si ridefinisce il coordinamento tra ruoli e funzioni all'interno degli uffici con l'ingresso dei FUPP?* E *quali fattori spiegano le differenti soluzioni organizzative osservate?*

Il materiale empirico che ha consentito di fornire risposta a queste domande è stato raccolto attraverso un vasto progetto di ricerca realizzato nell'ambito del progetto Giustizia Agile implementato presso i tribunali di

Firenze, Prato, Pistoia e presso la Corte di Appello di Firenze. Tra aprile 2022 e aprile 2023, sono state realizzate 97 interviste semistrutturate nelle sezioni civili dei tre tribunali. La selezione degli intervistati ha seguito un criterio di copertura dei ruoli organizzativi rilevanti. In ciascuna sezione sono stati coinvolti il presidente, il dirigente amministrativo di sezione e il più alto numero possibile di magistrati, componenti del personale amministrativo e FUPP, così da ricostruire il punto di vista di tutte le componenti coinvolte nell'implementazione dell'UPP.⁶ L'analisi è stata circoscritta al settore civile dei tre tribunali studiati. Questa scelta trova le sue ragioni tanto nella maggiore standardizzazione dei procedimenti in materia civile che nelle pregresse sperimentazioni orientate a rendere più efficiente il sistema giudiziario civile attraverso l'uso della mediazione e l'analisi predittiva delle liti (Lucarelli 2019). Inoltre, poiché il settore civile del Tribunale di Firenze è articolato in sette sezioni, si è scelto di svolgere l'indagine su un campione di tre sezioni, che si aggiungono alle due sezioni civili presenti in ciascuno degli altri due tribunali, per un totale di cinque sezioni civili analizzate.

La selezione delle tre sezioni risponde all'esigenza di osservare l'implementazione dell'UPP in contesti organizzativi tra loro differenziati per dimensioni e caratteristiche del lavoro giudiziario. Si sono così seguiti due criteri. Da un lato, si sono incluse sezioni di diversa ampiezza; dall'altro, si è guardato al grado di serialità del lavoro giudiziario. Le sezioni A e B rappresentano sezioni di maggiori dimensioni, mentre la Sezione C costituisce un caso di dimensioni più ridotte. Al tempo stesso, le tre sezioni si differenziano per la natura dei flussi trattati e per il diverso peso assunto dalla serialità delle controversie e dalla standardizzabilità delle fasi del lavoro giudiziale. La Sezione

6 Nel Tribunale di Firenze sono state realizzate 66 interviste, comprensive del Presidente di Tribunale e corrispondenti al 78% dei magistrati presenti nelle tre sezioni; al 95% dei componenti delle cancellerie e al 73% dei FUPP. Nel Tribunale di Pistoia, si sono intervistati il Presidente di Tribunale e la metà dei magistrati della sezione civile (5 su un 10). Si è quindi raggiunto il 25% del personale amministrativo (4 su 16) e tutti i FUPP (7). Nel Tribunale di Prato si è intervistato il Presidente, sono stati intervistati il 45% dei magistrati della sezione civile (5 su 11), il 22% del personale amministrativo (4 su 18) e il 44% dei FUPP (4 su 9). Le interviste erano orientate ad esplorare il rapporto tra le soluzioni organizzative adottate per dar corpo all'UPP, i ruoli e le funzioni svolte dai diversi attori all'interno dello specifico contesto di lavoro e si componevano di due parti. La prima mirava a ricostruire il profilo dell'intervistato, le sue esperienze formative e professionali dal conseguimento della laurea fino alla posizione attuale; la seconda esplorava le modalità di realizzazione dell'ufficio per il processo, i cambiamenti introdotti dall'UPP nell'organizzazione del lavoro e nella gestione dei procedimenti da parte dei magistrati, dei funzionari e del personale amministrativo e quindi le mansioni attribuite dai FUPP. La traccia è stata personalizzata in base al profilo dell'intervistato, per approfondire le suddette tematiche a partire dallo specifico ruolo ricoperto ed è stata di volta in volta riadattata sulla base delle informazioni di contesto acquisite progressivamente con l'accumularsi del materiale empirico. La fase di intervista è stata preceduta dall'analisi della normativa nazionale, dei documenti ministeriali e della documentazione prodotta dai singoli tribunali in merito all'UPP.

B, specializzata in materia di protezione internazionale, si caratterizza per una maggiore omogeneità dei procedimenti e per un più alto grado di serialità del lavoro. La Sezione A, specializzata in contratti, esecuzioni mobiliari e immobiliari e diritto bancario, presenta invece una maggiore eterogeneità e complessità dei casi e dei fascicoli, che richiedono da parte dei magistrati un'attività meno standardizzabile e più dipendente dallo studio del singolo caso. La Sezione C, specializzata in materia di lavoro, occupa una posizione intermedia: al suo interno convivono, infatti, procedimenti ad alta serialità e procedimenti in cui la giurisprudenza risulta meno consolidata e l'analisi dei casi più complessa.

L'analisi del materiale empirico è stata condotta in tre passaggi. In una prima fase, le interviste e i documenti raccolti sono stati analizzati per ricostruire, in ciascuna sezione, le mansioni effettivamente attribuite ai FUPP, i meccanismi di coordinamento che regolano l'integrazione dei nuovi funzionari nei processi di lavoro della sezione e i cambiamenti intervenuti nelle modalità di lavoro del personale togato e amministrativo già presente. In una seconda fase, i casi sono stati messi a confronto così da individuare somiglianze e differenze ricorrenti tra le sezioni e i tribunali studiati. In una terza fase, il confronto comparato ha permesso di sistematizzare le configurazioni osservate in quattro modelli idealtipici.

L'articolo si struttura come segue. Il secondo paragrafo presenta le due prospettive teoriche adottate, quella della sociologia delle organizzazioni e quella della sociologia delle professioni. Il terzo paragrafo ricostruisce l'iter ideativo e normativo che ha portato alla progettazione e all'implementazione dell'Ufficio per il processo. Il quarto paragrafo descrive l'organizzazione dei tribunali e delle rispettive sezioni in cui è stata condotta l'analisi. Il quinto paragrafo presenta i risultati della ricerca, con particolare attenzione alle soluzioni organizzative osservate per includere i FUPP. Il sesto paragrafo discute i risultati emersi dall'analisi e presenta i fattori causali che spiegano l'adozione delle soluzioni organizzative osservate. Il settimo paragrafo conclude l'articolo richiamandone i principali contributi e proponendo una riflessione sul ruolo della riforma dell'UPP per il funzionamento della giustizia italiana a partire dai casi studiati.

2. Studiare l'implementazione dell'UPP tra sociologia dell'organizzazione e delle professioni

Le organizzazioni sono sistemi sociali che rendono possibile l'azione coordinata di individui e gruppi portatori di interessi, informazioni e competenze diversi, ma complementari (March e Simon 1993), mobilitando risorse che, altrimenti, non potrebbero essere attivate per raggiungere obiettivi comuni (Scott 2003). Pur nella varietà delle forme assunte, è possibile individua-

re due principi fondamentali comuni ad ogni organizzazione: il coordinamento tra i membri (Puranam et al. 2014) e la divisione del lavoro, cioè la distribuzione dei compiti e delle mansioni che costituiscono il processo produttivo specifico dell'organizzazione (Catino 2012).

Il coordinamento è assicurato da tre meccanismi, distinti sul piano analitico, ma spesso compresenti nella pratica organizzativa quotidiana: l'aggiustamento reciproco, la supervisione diretta e la standardizzazione (Mintzberg 1979). L'aggiustamento reciproco è la forma più semplice di coordinamento e si basa sull'interazione informale diretta tra i membri. Questo meccanismo è presente tanto nelle organizzazioni semplici quanto in quelle complesse, perché consente un rapido adattamento al verificarsi di eventi imprevisti.

Il secondo meccanismo è la supervisione diretta, che implica la presenza di una gerarchia all'interno della quale i ruoli sovraordinati dirigono e controllano l'attività dei subordinati e hanno perciò la responsabilità del loro operato.

Il terzo meccanismo è la standardizzazione, che permette il coordinamento tra i membri prima che la loro interazione abbia luogo. In questo caso, ciascuna componente "[sa] esattamente cosa aspettarsi dagli [altri membri] e si comporta di conseguenza" (Mintzberg 1979, 5). Si possono distinguere tre forme di standardizzazione: dei processi, dei prodotti e delle competenze. La standardizzazione dei processi di lavoro riguarda la definizione e la programmazione delle mansioni e delle attività lavorative; quella dei prodotti consiste nella definizione *ex ante* delle caratteristiche quantitative e qualitative dei risultati del lavoro organizzativo.

Infine, la standardizzazione delle competenze rappresenta il principale meccanismo di coordinamento delle organizzazioni di professionisti, come il tribunale (Verzelloni 2019). La prevedibilità e il controllo dell'attività del singolo professionista sono assicurati dall'adesione a valori e norme di comportamento condivisi. I valori professionali costituiscono quindi il principale fattore di integrazione tra individui che appartengono alla stessa comunità professionale (Zan 2003).

Benché la presenza dei meccanismi di coordinamento favorisca l'integrazione tra i membri, gli attori dispongono di spazi di autonomia entro i quali possono esercitare la loro capacità di *agency* e orientare l'azione in funzione dei propri interessi (March e Simon 1993). Ruoli, procedure e risorse non possono predeterminare il carattere delle interazioni intra-organizzative né i loro esiti, ma rappresentano vincoli strutturali all'azione degli attori, i quali conservano un certo margine di autonomia decisionale (Crozier e Friedberg 1978).

Nelle organizzazioni di professionisti, tuttavia, l'autonomia degli attori è ulteriormente rafforzata dal particolare rapporto che i professionisti intrattengono con il proprio lavoro, che la sociologia delle professioni riconduce al concetto di giurisdizione. Con questo termine si indica uno spazio di

esclusiva competenza che il professionista rivendica in virtù del possesso della conoscenza specialistica necessaria a svolgere una determinata funzione sociale. La giurisdizione lega dunque ogni professionista ai compiti e alle mansioni che costituiscono il nucleo fondamentale del suo lavoro e, quindi, la sua ragion d'essere (Abbott 1988).

Entra qui in gioco l'altro elemento fondamentale di ogni organizzazione: la divisione del lavoro. Ogni processo lavorativo può essere scomposto in fasi, a ciascuna delle quali corrispondono specifiche mansioni e ruoli. Fasi, mansioni e ruoli sono tra loro interconnessi e, quindi, interdipendenti (Catino 2012). Secondo Katherine Kellogg (2014), le mansioni svolte in via esclusiva dai professionisti presentano tre caratteristiche principali: elevato riconoscimento e legittimazione, forti significati simbolici e possesso di competenze specialistiche. A ciò si aggiunge il prestigio sociale derivante dallo svolgimento di attività considerate importanti dalla società nel suo complesso (Gorman e Sandefur 2011). Non è un caso che al professionista è riconosciuta la capacità e l'autorità necessarie a svolgere le mansioni che gli sono proprie soltanto al termine di un percorso formativo istituzionalizzato e ad accesso limitato (Evetts 2013). Per questo, esiste uno stretto rapporto tra le mansioni e l'identità professionale di coloro che le svolgono (Evetts 2013; Brown 2015). Tuttavia, i professionisti svolgono anche attività fortemente routinarie, che tendono a occupare una posizione più periferica nella definizione dell'identità professionale, non soltanto per il loro carattere ripetitivo, ma anche per il minore grado di discrezionalità, contenuto specialistico e riconoscimento simbolico che viene loro attribuito.

Nelle organizzazioni di professionisti, i rapporti tra gruppi professionali diversi si strutturano gerarchicamente anche sulla base dell'attribuzione di mansioni routinarie e non routinarie. Quando tale distribuzione non rispecchia la gerarchia professionale tra i gruppi coinvolti si possono generare conflitti giurisdizionali (Liberati 2017; Weber et al. 2022). Allo stesso modo, i cambiamenti che modificano le strutture organizzative, per esempio, introducendo nuovi ruoli (Martin et al. 2009; Curry et al. 2012), nuovi compiti o redistribuendo compiti e mansioni tra i ruoli (Kellogg 2014; Kroezen et al. 2014; Liberati 2017), tendono ad innescare processi di assestamento giurisdizionale (Abbott 1988).

La letteratura sociologica sulle professioni ha ampiamente studiato le strategie di riaggiustamento innescate da cambiamenti nella divisione del lavoro all'interno delle organizzazioni di professionisti (Langley et al. 2019). Tali strategie possono essere orientate alla difesa della giurisdizione (Heinzmann et al. 2020), quando il cambiamento viene percepito come una minaccia per l'identità ed il prestigio di un determinato gruppo professionale (Ahuja 2023), oppure possono favorire la collaborazione con i gruppi coinvolti nella redistribuzione delle mansioni (Kroezen et al. 2014; Weber et al. 2022) e rafforzare il prestigio di un gruppo professionale, attraverso la cessione

ad altri gruppi di mansioni non considerate centrali (Curry et al. 2012). Lo status e il prestigio che gli stessi professionisti attribuiscono alle mansioni oggetto di cambiamento costituiscono quindi un elemento centrale per spiegare il modo in cui essi reagiscono al cambiamento (Kellogg 2014; Liberati 2017).

3. L'Ufficio per il processo nell'ordinamento italiano

L'UPP rappresenta una nuova configurazione organizzativa costituita da magistrati togati e onorari, tirocinanti ex art. 73⁷, personale delle cancellerie e funzionari addetti all'UPP. Secondo Braccialini (2021), la configurazione attuale dell'UPP è il risultato di un lungo processo di ideazione e discussione sviluppatosi tra il 2003 e il 2015. Nel 2003, l'Associazione Nazionale Magistrati (ANM) dedica un convegno al ruolo degli aspetti organizzativi nel contrastare l'eccessiva lunghezza dei procedimenti (Verzelloni e Viapiana 2016). La soluzione individuata consiste nell'introduzione di assistenti assegnati ai singoli magistrati, con funzioni di analisi giurisprudenziale e di redazione di "moduli per provvedimenti ripetitivi o di particolare semplicità" (Gilardi 2004). Il passaggio dall'ufficio del giudice all'ufficio per il processo avviene già nel 2004, grazie al contributo di alcuni dirigenti amministrativi ai lavori di un secondo convegno dell'ANM dedicato ai temi organizzativi. In quella sede viene proposta la costituzione di un gruppo di supporto alle sezioni nel loro complesso, anziché ai singoli giudici (Braccialini 2020).

Il primo passo concreto verso la realizzazione dell'UPP è rappresentato dall'art. 73 del d. l. 69/2013, che formalizza le esperienze progettuali di utilizzo di tirocinanti inseriti in stage formativi con funzioni di assistenza ai magistrati, sperimentate da alcuni tribunali in collaborazione con le università. Successivamente, il d. l. 90/2014 trasforma l'UPP in diritto positivo, includendovi i tirocinanti. L'istituzionalizzazione *ex post* delle esperienze progettuali fortemente spontanee ha reso il percorso di avvicinamento alla costituzione dell'UPP frammentato ed episodico, in assenza di una progettualità coerente a livello nazionale, come rilevato dal Consiglio Superiore della Magistratura (CSM).⁸ Lo stesso CSM sottolineava inoltre le implicazioni dell'introduzione dell'UPP per le modalità di lavoro dei magistrati in considerazione dell'obiettivo di ridefinire i modelli organizzativi dei tribunali italiani, nella direzione della "trasformazione del giudice da unità di lavoro monodimensionale a struttura di lavoro complessa", che rendeva necessaria "la richiesta dell'assunzione di figure professionali ad hoc (assistenti) di studio, funzionari, tecnici"⁹. Nonostante questo, fino all'approvazione

7 Comma 8-bis dell'articolo 73 del d. l. 69/2013.

8 Delibera CSM del 7 luglio 2016.

9 *Ivi*, pp. 27-28.

del PNRR Giustizia, non erano mai state stanziare risorse per l'assunzione di personale *ad hoc* da impiegare negli UPP.

Lo snodo decisivo è quindi rappresentato dai 2,3 miliardi di euro messi a disposizione dal PNRR Giustizia che rendono possibile il reclutamento dei FUPP nel 2021. Tali risorse erano condizionate al raggiungimento, da parte del sistema giustizia nel suo complesso, di obiettivi quantitativi: l'abbattimento delle pendenze civili, la diffusione e il consolidamento dell'UPP e la riduzione del *disposition time*, sia nel settore civile che in quello penale, entro la conclusione del Piano nel 2026.¹⁰ Le modalità di reclutamento, di impiego e le mansioni dei FUPP sono state definite dal d. l. 80 del 2021 e dalla Circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021.¹¹ Le assunzioni sono state articolate in due fasi: nel febbraio del 2022 sono stati assunti, tramite un concorso pubblico, 8.171 FUPP; nell'aprile del 2024, invece, sono state reclutate altre 3.946 persone.

3.1 Le mansioni dei Funzionari addetti all'Ufficio per il processo

Funzioni e mansioni dei FUPP sono definite dal d. l. 80/2021, dal d. lgs. 151/2022¹² e da numerose circolari del Ministero della Giustizia¹³. Ne emerge un profilo ibrido: il FUPP si colloca a metà tra le due figure idealtipiche dell'*assistente di studio* e dell'*assistente di udienza*. Il primo svolge funzioni di assistenza diretta al giudice in materia giurisprudenziale, come la ricerca dottrinale, la redazione delle bozze dei provvedimenti e la raccolta e redazione di massime giurisprudenziali. Il secondo, invece, svolge funzioni prettamente amministrative, assimilabili a quelle dei cancellieri, dei funzio-

10 Il PNRR Giustizia stabilisce i seguenti obiettivi. Per il settore civile: riduzione del 40% del *disposition time* rispetto al 31 dicembre 2019 e riduzione dell'arretrato ultra-triennale del 90% rispetto al 31 dicembre 2019. Per il settore penale: riduzione del 25% del *disposition time* rispetto al 31 dicembre 2019. Per il settore amministrativo: riduzione dell'arretrato del 70% nei TAR e nel Consiglio di Stato.

11 "Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021".

12 D. Lgs. 10 ottobre 2022, n. 151, "Norme sull'ufficio per il processo in attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206, e della legge 27 settembre 2021, n. 134."

13 Si pensi alla Circolare del 2 dicembre 2021 "Piano Nazionale di ripresa e resilienza – Approfondimenti: adozione dei progetti organizzativi ai sensi dell'articolo 12, comma 3, del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80 convertito, con modificazioni, dalla legge 6 agosto 2021, n. 113 – linee guida e schema relativo", alla Circolare del 21 dicembre 2021 "Reclutamento, mansioni, formazione e modalità di lavoro dei primi 8.250 addetti all'ufficio per il processo assunti ai sensi del decreto-legge n. 80 del 2021", alla Circolare dell'11 febbraio 2022 "Formazione del personale con la qualifica di addetto all'ufficio per il processo" e alla Circolare del 17 febbraio 2022 "Inserimento, accoglienza e formazione del personale con il profilo di addetto all'Ufficio per il processo. Formazione di ingresso sui servizi di cancelleria e gli applicativi informatici in uso negli Uffici giudiziari. Indicazioni operative".

nari e degli ufficiali giudiziari. Queste due figure sono state individuate dal CSM nell'Allegato 1 della Delibera CSM del 7 luglio 2016, all'esito di una riflessione critica sull'utilizzo sperimentale di stagisti a supporto dei magistrati svolto presso il Tribunale di Firenze, in collaborazione con l'Università del capoluogo toscano.

L'Allegato II al d. l. 80/2021 e la Circolare del Ministero della Giustizia del 21 dicembre 2021 dettano le dieci mansioni specialistiche di supporto al magistrato attribuite ai FUPP: studio dei fascicoli e predisposizione di schede riassuntive dei procedimenti; svolgimento di attività di facile esecuzione a supporto del magistrato; realizzazione di bozze di provvedimenti semplici; controllo della pendenza di istanze o richieste e loro eventuale gestione; amministrazione dei fascicoli e segnalazione di quelli prioritari; condivisione di riflessioni su eventuali criticità; approfondimento giurisprudenziale e dottrinale; ricostruzione del contesto normativo riferibile alle fattispecie proposte; supporto per indirizzi giurisprudenziali sezionali e ai processi di digitalizzazione e di innovazione organizzativa dell'ufficio, nonché al monitoraggio dei risultati. Quanto alle mansioni di carattere amministrativo, la Circolare richiama in termini generali una funzione di raccordo tra l'attività del magistrato e quella del personale addetto alle cancellerie. A questa funzione, si possono aggiungere la catalogazione, l'archiviazione e la messa a disposizione di precedenti giurisprudenziali, l'analisi e la preparazione dei dati relativi ai flussi di lavoro (Di Florio 2022).

4. I tre tribunali oggetto di studio

Come è stato anticipato nella nota metodologica, l'indagine si è svolta all'interno di tre tribunali toscani. Il Tribunale di Firenze è un tribunale distrettuale tra i più grandi del Centro Italia per organico. Al momento dell'approvazione del progetto organizzativo di UPP trasmesso al Ministero della Giustizia nel dicembre del 2021, al tribunale risultavano assegnati 88 magistrati e 218 unità di personale amministrativo, distribuiti in sei sezioni civili, di cui una sezione lavoro, tre sezioni penali, l'ufficio GIP/GUP, il Tribunale del Riesame e la Corte di Assise. In base al progetto UPP approvato dal Presidente, al Tribunale di Firenze erano stati assegnati 120 FUPP, distribuiti tra le diverse sezioni tenendo conto del numero di fascicoli ultratriennali da smaltire. Tuttavia, soltanto 103 avevano effettivamente preso servizio al momento della realizzazione delle interviste.

In questo tribunale, l'analisi ha riguardato tre sezioni, chiamate qui A, B e C. La Sezione A si occupa di contratti ed esecuzioni mobiliari e immobiliari. Al momento della conduzione delle interviste, la sezione era composta da 11 magistrati, di cui uno co-assegnato al 50% alla Sezione B. La cancelleria era composta da 17 persone. Coloro che svolgevano le funzioni di gestione

dei fascicoli si occupavano ciascuno di due giudici. Nella sezione erano presenti 10 FUPP, nonostante ne fossero stati assegnati 20.

La Sezione B è una sezione specializzata in materia di protezione internazionale. Al momento della rilevazione, era composta da sette magistrati, di cui uno co-assegnato al 50% alla Sezione A. Cinque magistrati si occupavano anche di due materie aggiuntive: responsabilità medica e successioni. La cancelleria di sezione era composta da sette unità, cui si erano aggiunti 18 FUPP, su 20 previsti. La Sezione B era già sede di ufficio per il processo dal 2020, cui partecipavano i giudici onorari, i tirocinanti ex art. 73 d. l. 69/2013, che erano assegnati ai singoli giudici, ed il personale amministrativo.

La Sezione C è la sezione specializzata in materia di lavoro. La sezione era composta da cinque magistrati, di cui uno facente funzione di presidente di sezione. La cancelleria era costituita da cinque persone, cui si aggiungevano tre FUPP. L'integrazione dei FUPP nella sezione è stata influenzata dal pensionamento del presidente di sezione, che ha rallentato l'assegnazione delle mansioni paragiurisdizionali ai FUPP. La Sezione C era già sede di ufficio per il processo dal 2018, costituito da un giudice onorario di supporto a tutti i magistrati della sezione e da tirocinanti ex art. 73 d. l. 69/2013 affidati ai singoli giudici e dal personale amministrativo.

Il Tribunale di Pistoia è composto da una sezione civile nella quale al momento della conduzione delle interviste lavoravano 10 magistrati, e da una sezione penale, con 8 magistrati, per un totale di 18 magistrati, cui si aggiungevano 24 amministrativi. Il Presidente svolgeva anche le funzioni di dirigente amministrativo. Le scoperture di organico riguardavano soprattutto l'area amministrativa: i posti vacanti rappresentavano il 27% del totale del personale amministrativo. Si registrava inoltre una carenza di personale dovuta al mancato *turnover*, particolarmente accentuata nelle fasce direttive: i posti di direttore amministrativo erano vacanti al 40%, quelli di funzionario giudiziario al 38% e quelli di cancelliere al 70%. Al tribunale erano stati inizialmente assegnati 24 FUPP, ma soltanto 16 avevano effettivamente preso servizio. Nel tribunale era già attivo un UPP composto da giudici onorari e da tirocinanti ex articolo 73.

Il Tribunale di Prato è un tribunale di dimensione medio-piccola, nel quale operavano 20 magistrati, divisi in due sezioni, civile e penale, dove erano arrivati 24 FUPP, su 40 assegnati inizialmente. Rispetto al personale amministrativo, il tribunale soffriva di una rilevante copertura di organico. Secondo la pianta del personale aggiornata al 20 febbraio 2023, la copertura effettiva dei cancellieri era del 90% (1 cancelliere effettivo su 10 assegnati), quella dei funzionari era del 47% (9 effettivi su 17 assegnati) e quella degli assistenti giudiziari del 35% (17 effettivi su 26 tabellari), per uno scostamento del 37% tra il numero di unità di personale previste e quelle effettive. Gli effetti sul funzionamento del tribunale di questa scoper-

tura risultavano aggravati dalle caratteristiche del territorio di competenza, caratterizzato da una forte densità abitativa e imprenditoriale e dalla presenza di una relevantissima comunità straniera, per cui il personale in servizio risultava sottodimensionato rispetto all'area servita.

5. La rinegoziazione dei confini professionali: modelli di integrazione e meccanismi di coordinamento

Per comprendere come l'arrivo dei FUPP abbia imposto agli attori una rinegoziazione dell'assetto organizzativo formale e informale, occorre considerare tre interrogativi interconnessi. Il primo interrogativo riguarda la divisione del lavoro, intesa come la distribuzione delle mansioni tra il nucleo professionale (i magistrati) e la struttura di supporto (il personale amministrativo) all'interno delle sezioni studiate. Il secondo interrogativo riguarda la definizione della giurisdizione professionale del FUPP, che si collega alla scelta di quali mansioni delegare loro. Il terzo e ultimo interrogativo riguarda i meccanismi di coordinamento tra i membri della sezione.

Dall'analisi emerge che la divisione del lavoro dei FUPP si è strutturata prevalentemente sulla base delle esigenze contingenti delle cancellerie. Nel Tribunale di Prato, la ripartizione delle mansioni è stata fortemente influenzata dalla grave carenza di organico delle cancellerie. I FUPP hanno dedicato la maggior parte del tempo, stimata in circa l'80-90% dell'orario di lavoro, a mansioni amministrative. Solo in casi limitati e, generalmente, su iniziativa di singoli magistrati, i FUPP hanno potuto affiancare a tali attività alcuni compiti paragiurisdizionali semplici, come lo studio preliminare dei fascicoli, la predisposizione di schede riassuntive e la ricerca giurisprudenziale di base. Nelle restanti sezioni studiate, invece, i carichi di lavoro delle cancellerie, anche grazie a una minore scopertura di organico, sono risultati inferiori e la quota di tempo dedicata dai FUPP alle funzioni paragiurisdizionali è risultata prevalente rispetto a quella destinata alle attività amministrative.

Rispetto al secondo interrogativo organizzativo, cioè la determinazione del mansionario effettivo dei FUPP e, di conseguenza, del contenuto e dell'ampiezza della loro giurisdizione, si osserva un'elevata eterogeneità nelle soluzioni adottate. Le sezioni A e C del Tribunale di Firenze si caratterizzano per una forte variabilità delle mansioni delegate, che dipende dall'assegnazione diretta dei FUPP ai singoli magistrati. Alcuni magistrati delegano l'intero repertorio di mansioni assegnabili e coinvolgono i funzionari in tutte le fasi preliminari a quella di decisione. In altri casi, i funzionari si occupano di un numero più limitato di attività routinarie, come la ricerca giurisprudenziale, la predisposizione di schede di fascicolo o la verifica preliminare della documentazione. Anche il processo di attribuzione delle mansioni ai FUPP varia da magistrato a magistrato: alcuni procedono per tentativi ed

errori, assegnando fin da subito le mansioni più specialistiche; altri, invece, attribuiscono dapprima quelle più semplici, per poi arrivare ad assegnare progressivamente a quelle più complesse.

Nella Sezione C del Tribunale di Firenze, l'assegnazione delle mansioni ai FUPP segue un criterio unitario, seguito informalmente dalla maggior parte dei magistrati della sezione. Sono stati individuati alcuni "filoni" all'interno dei quali ripartire le cause iscritte al ruolo della sezione. I fascicoli appartenenti ai filoni per i quali esiste una giurisprudenza consolidata vengono affidati ai FUPP, che si occupano della documentazione e della redazione delle bozze dei provvedimenti. Le cause più complesse, per le quali mancano indirizzi giurisprudenziali definiti e condivisi, sono invece gestite integralmente dai magistrati, mentre ai FUPP spetta unicamente la ricerca giurisprudenziale iniziale. Questo assetto consente ai magistrati di dedicare più tempo allo studio e alla trattazione dei procedimenti più complessi, oltreché alle udienze e alla decisione di quelli a maggior carattere di serialità.

Nel Tribunale di Pistoia la costituzione dell'UPP risulta essere fedele alla *ratio* originaria della normativa, poiché i FUPP sono assegnati al ruolo e non direttamente ai singoli magistrati. Dato il numero limitato di magistrati presenti in sezione, tuttavia, di fatto i FUPP collaborano con un solo magistrato. Ne deriva una significativa differenziazione delle mansioni attribuite ai singoli FUPP, al pari di quanto osservato negli altri casi in cui i funzionari sono stati assegnati individualmente.

Nella Sezione B del Tribunale di Firenze, i FUPP sono stati suddivisi in quattro gruppi di lavoro corrispondenti alle aree geografiche di appartenenza dei richiedenti asilo i cui fascicoli erano stati iscritti nella sezione nel 2019, cui si aggiungono i due FUPP incaricati dei procedimenti afferenti alle materie aggiuntive dei magistrati della sezione. Una volta smaltiti i fascicoli arretrati del 2019, i gruppi sono stati sciolti e riorganizzati in base alle aree geografiche maggiormente rappresentate nel ruolo iscritto alla sezione, con una conseguente redistribuzione dei funzionari. A ciascun FUPP spetta la gestione di un "mini-ruolo", così come definito dagli intervistati, costituito da un certo numero di fascicoli del proprio gruppo di appartenenza. Ciò consente una forte specializzazione dei FUPP, favorita dal carattere routinario delle mansioni loro delegate, come l'inquadramento della situazione personale del ricorrente nel contesto sociale e politico del paese di provenienza e la redazione dei cosiddetti *country study*.

Un'ulteriore differenza tra le tre sezioni emerge guardando alle mansioni amministrative attribuite. Nel Tribunale di Prato, i FUPP sono dei funzionari amministrativi *de facto* e svolgono tutti i compiti attribuiti alla cancelleria. Nella Sezione A del Tribunale di Firenze, ogni FUPP affianca il cancelliere o il funzionario assegnato al rispettivo magistrato, svolgendo mansioni collegate alla gestione dei rispettivi fascicoli, al netto di alcune attività trasversali, come il controllo del pagamento del contributo unificato. Ciò ha

permesso di ridurre il carico di lavoro del personale della cancelleria. Nella Sezione B, invece, i FUPP si occupano di smaltire l'arretrato dell'attività di cancelleria non direttamente collegata alla gestione dei fascicoli, secondo una modalità che può essere definita "a progetto", cioè con obiettivi quantitativi da raggiungere entro una determinata scadenza. Essi svolgono comunque una funzione di raccordo tra cancelleria e magistrati, dal momento che, a differenza dei magistrati, possono accedere al *software* gestionale utilizzato in cancelleria per verificare lo stato di lavorazione degli atti. Nella Sezione C, a causa del ritardo con cui era stato avviato l'UPP, nei primi mesi di lavoro i FUPP hanno svolto unicamente attività di carattere amministrativo, per poi essere incaricati di mansioni paragiurisdizionali in misura crescente. Per questo motivo, sono stati formati per svolgere tutte le mansioni dei funzionari amministrativi e sono stati impiegati come personale di cancelleria a tutti gli effetti fino alla nomina del presidente facente funzione, cui è seguito il loro impiego con i magistrati.

Rispetto al terzo e ultimo interrogativo organizzativo, cioè il coordinamento delle attività dei FUPP con quelle di magistrati e personale amministrativo, laddove i FUPP sono assegnati individualmente al singolo magistrato, questi ne supervisiona direttamente il lavoro e decide quali fascicoli assegnare e quali mansioni delegare loro. Questo assetto è il più vicino al tipo dell'ufficio del giudice, poiché si potrebbero teoricamente individuare tante unità – composte dal magistrato, dal personale amministrativo assegnato e dal FUPP – quanti sono i magistrati che compongono la sezione. Prevale qui una soluzione organizzativa fondata sulla supervisione diretta: i FUPP sono assegnati individualmente ai magistrati, che ne seguono ogni fase del lavoro, riducendo di fatto l'UPP a una somma di unità atomizzate.

In un solo caso, nella Sezione B, i FUPP sono assegnati all'intera sezione, compresa la componente amministrativa. Qui vi è una forte standardizzazione dei processi in quanto l'assegnazione dei fascicoli è automatica e l'interazione tra magistrati e FUPP non è individualizzata, ma è mediata dalla *console* del magistrato¹⁴. I FUPP accedono unicamente ai fascicoli di loro competenza e svolgono le loro attività senza interagire direttamente con i magistrati, se non per chiedere chiarimenti ed informazioni aggiuntive. Tuttavia, anche nella Sezione C del Tribunale di Firenze emerge un principio di standardizzazione di processo, in quanto l'assegnazione dei fascicoli ai FUPP avviene in base ad un principio, quello del filone di appartenenza del singolo procedimento, che è stato stabilito *ex ante* e una volta per tutte, seppure in modo informale da una parte dei magistrati della sezione.

14 La Console del magistrato è una applicazione attraverso la quale i magistrati accedono ai propri fascicoli; è collegata ai registri del SICID-Sistema Informativo Contenzioso Civile Distrettuale e del SIECIC-Sistema Informativo per le Esecuzioni Civili Individuali e Concorsuali, a loro volta aggiornati dal personale di cancelleria.

Nel Tribunale di Prato non è stata formalizzata alcuna assegnazione stabile dei FUPP ai singoli magistrati. Alcuni funzionari hanno collaborato con uno o due magistrati in modo continuativo, ma ciò è avvenuto sulla base di prassi informali e non di disposizioni organizzative codificate. In generale, i FUPP sono stati assegnati a gruppi di magistrati o a mansioni trasversali, con frequenti variazioni in base alle esigenze della cancelleria e all'andamento del contenzioso. Il coordinamento tra FUPP, magistrati e personale amministrativo si è quindi sviluppato principalmente attraverso aggiustamenti reciproci e relazioni informali, tenendo sempre conto, in via prioritaria, delle necessità della cancelleria. Questa modalità di coordinamento garantisce una certa flessibilità, permettendo di rispondere alle urgenze operative derivanti dalla scarsità di risorse, ma limita la possibilità per i FUPP di svolgere competenze paragiurisdizionali avanzate e di consolidare una collaborazione sistematica con i magistrati. Si tratta, dunque, di una soluzione caratterizzata dall'aggiustamento reciproco, nella quale l'assenza di procedure codificate ha dato luogo a un coordinamento basato su relazioni informali e prassi estemporanee dettate dalle urgenze di cancelleria.

6. Discussione

La varietà di soluzioni organizzative presentate nel paragrafo precedente può essere sistematizzata tracciando un *continuum* articolato in quattro soluzioni idealtipiche. Queste rappresentano l'esito della comparazione tra i casi studiati lungo tre dimensioni analitiche: la divisione del lavoro, il contenuto del mansionario effettivo dei FUPP e i meccanismi di coordinamento.

La prima soluzione, identificabile come un *Modello amministrativo puro*, vede i FUPP impegnati unicamente in compiti amministrativi. L'attività di supporto ai magistrati è fortemente limitata e i FUPP sono da considerarsi, anche sul piano funzionale, come componenti a tutti gli effetti della cancelleria, senza svolgere quell'attività di mediazione tra componente giurisdizionale e componente amministrativa che ne dovrebbe caratterizzare il ruolo. Tra i casi studiati, il Tribunale di Prato rappresenta l'esempio più vicino a questo tipo di soluzione organizzativa idealtipica.

La seconda e la terza soluzione organizzativa, che possono essere definite rispettivamente *Modello di supporto paragiurisdizionale semplice* e *Modello di supporto paragiurisdizionale complesso*, condividono l'assegnazione dei FUPP ai singoli magistrati o a gruppi di magistrati, che ne supervisionano direttamente l'attività. Sono i magistrati a stabilire di volta in volta quali fascicoli attribuire ai propri FUPP e quali attività delegare loro. In entrambi i casi, i FUPP possono venir impiegati sia per compiti amministrativi riguardanti i fascicoli a loro attribuiti, fungendo quindi da tramite tra il resto del personale di cancelleria e il magistrato assegnatario, che per attività proprie della

cancelleria non direttamente attinenti alla gestione dei fascicoli. I modelli organizzativi delle Sezioni A e C del Tribunale di Firenze e del Tribunale di Pistoia mostrano le caratteristiche di queste due soluzioni idealtipiche.

Tuttavia, i due modelli divergono se si guarda al tipo di mansioni delegate ai FUPP dai magistrati. Nel *Modello di supporto paragiurisdizionale semplice*, i FUPP svolgono mansioni considerate secondarie rispetto alla giurisdizione professionale del magistrato, come l'analisi preliminare dei nuovi fascicoli iscritti al ruolo e la ricerca giurisprudenziale. Nel *Modello complesso*, invece, i FUPP sono impegnati in mansioni paragiurisdizionali di livello superiore, come la gestione della consolle del magistrato e la redazione delle bozze di sentenza, che comporta, in alcuni casi, un maggiore coinvolgimento nelle fasi di elaborazione dei punti di motivazione da parte del magistrato, oltre allo svolgimento delle altre mansioni già richiamate.

La quarta e ultima soluzione, che abbiamo chiamato *Modello di gestione autonoma di mini-ruoli*, vede i FUPP responsabili di un certo numero di fascicoli assegnati loro in modo automatico sulla base di criteri stabiliti a livello di sezione. In questo caso, però, il carattere routinario delle mansioni delegate limita l'autonomia decisionale dei FUPP nello svolgimento del proprio lavoro che risulta essere fortemente standardizzato. Le mansioni delegate riguardano tutte le attività collegate alla redazione della bozza di sentenza e non vengono rinegoziate ogni volta al momento dell'attribuzione del fascicolo, ma sono sempre le stesse, come mostra lo stralcio d'intervista seguente.

Abbiamo creato un sistema molto automatico, senza necessità di interlocuzioni continue con i funzionari. Cioè, i fascicoli sono condivisi. Loro su consolle vedono i loro fascicoli... Ecco, qui per esempio, dove c'è "Assistente" – questo è il fascicolo del 2019 – io so chi è l'assistente [...] C'è un sistema molto di organizzazione... Non è che ogni singolo fascicolo lo devo portare di là, "Mi faresti questo?" (TGA_M7).

La soluzione individuata nella Sezione B del Tribunale di Firenze è la più vicina a questo idealtipo e rappresenta anche la direzione verso cui sta tendendo l'UPP della Sezione C. In quest'ultimo caso, tuttavia, la standardizzazione di processo emerge in assenza di un coordinamento di sezione, ma come soluzione individuale promossa da singoli magistrati, e non rappresenta una modalità condivisa da tutti i magistrati della sezione.

La seconda domanda di ricerca ha orientato l'analisi verso i fattori che spiegano le differenti risposte degli attori coinvolti ai tre interrogativi principali appena richiamati. In primo luogo, da cosa dipende la diversa distribuzione del tempo di lavoro dei FUPP tra le attività di supporto al giudice e le attività di cancelleria? Nei casi in cui prevale il lavoro svolto in cancelleria, le

scelte organizzative di sezione risultano fortemente condizionate dal carico di lavoro amministrativo, come emerge dal prossimo stralcio.

Il personale amministrativo, soprattutto nei luoghi in cui c'è maggiore scoperta [di personale], tende a, come dire, disconoscere un po' la prevalente attività di assistenza alla giurisdizione che queste persone è previsto che svolgano e tende invece a inglobarle nel lavoro propriamente di cancelleria, dilatando, ecco, il concetto di cosiddetto "raccordo con la cancelleria". E quindi, c'è un'enorme difficoltà a disciplinare questa fase un po' critica, insomma, ecco (TP2_M6).

L'adozione di questa soluzione è rafforzata dalla condizionalità delle risorse finanziarie destinate all'assunzione dei FUPP, come stabilito dal PNRR Giustizia. Lo stretto monitoraggio da parte del Ministero della Giustizia del raggiungimento degli obiettivi fissati nei progetti organizzativi di costituzione degli UPP impone alle sedi giudiziarie di rispettare i target definiti in materia di riduzione delle pendenze ultratriennali. Questi due elementi – il carico di lavoro delle cancellerie e le pressioni per il raggiungimento degli obiettivi – costituiscono dei vincoli strutturali che favoriscono l'utilizzo dei FUPP per lo svolgimento di mansioni prettamente amministrative che, in alcuni casi, arrivano a comprendere attività non direttamente collegate alla funzione di raccordo tra la componente giurisdizionale e quella amministrativa.

In secondo luogo, per spiegare perché i magistrati decidano di delegare alcune mansioni piuttosto che altre, occorre guardare all'interazione tra due elementi: da un lato, le caratteristiche della mansione oggetto di delega (Abbott 1988); dall'altro, gli effetti che la collaborazione con il FUPP produce, agli occhi del magistrato, sulla giurisdizione e sull'identità professionale (Kroezen et al. 2014; Ahuja 2023). I magistrati sono più propensi a delegare le mansioni con il più alto grado di standardizzazione. La caratteristica principale delle mansioni delegabili che spiega l'attribuzione di un "mini-ruolo" ai FUPP è proprio il loro carattere routinario. In secondo luogo, benché le attività svolte dai FUPP siano fondamentali nel processo di lavoro del giudice, non vengono percepite come tali da intaccare la specifica area di *expertise* del magistrato. Come mostra il prossimo stralcio, tali mansioni non sono considerate oggetto di una vera e propria delega. Di conseguenza, il campo di attività dei FUPP non si sovrappone a quello dei magistrati.

Non c'è nessuna delega. Sei tu che gli dici "Questo [fascicolo] a un mese. Questo a due mesi. Questo a tre mesi... Questo a quattro". I contenuti, le ordinanze istruttorie, piuttosto che... non so... un quesito al CTU o una mediazione delegata è sempre firmata dal giudice. Quindi, è come se l'avesse scritta lui (TGB_M7).

Il maggiore o minore carattere routinario delle mansioni delegate influenza anche il terzo fattore che distingue le soluzioni organizzative adottate, ovvero il meccanismo di coordinamento alla base della relazione tra magistrato e FUPP. La supervisione diretta è associata a mansioni che richiedono un confronto costante tra magistrato e FUPP, come la redazione delle bozze di sentenza relative a fascicoli in materie molto complesse. Viceversa, l'elevato grado di serialità rende l'attività dei FUPP maggiormente standardizzata.

Si sono osservati anche magistrati che si rifiutano di collaborare con i FUPP e di delegare loro persino le mansioni più semplici, o che li utilizzano solo in modo marginale. Entra qui in gioco il maggiore o minore grado di legittimazione attribuito alla figura del FUPP, che influenza la disponibilità del magistrato a delegare le mansioni. Alcuni magistrati non considerano legittimi i FUPP a causa delle modalità del loro reclutamento, avvenuto tramite un concorso pubblico aperto ai laureati magistrali in ambito economico, politologico e sociologico, le cui modalità di svolgimento vengono giudicate negativamente da alcuni intervistati.

Infine, un ulteriore elemento utile a spiegare la varietà di soluzioni organizzative osservate è rappresentato dalla presenza di comunità di pratiche sviluppatasi e consolidate nel tempo all'interno della sezione. Le comunità di pratiche si manifestano come insiemi di relazioni, consuetudini operative e saperi taciti che emergono dall'interazione quotidiana tra attori coinvolti in attività comuni e nella risoluzione di problemi ricorrenti, a prescindere dai gruppi occupazionali e professionali di appartenenza. Esse riflettono e riproducono le modalità concrete con cui il lavoro viene effettivamente svolto in uno specifico contesto (Zan 2011; Verzelli 2019). La presenza di relazioni collaborative preesistenti può incidere significativamente sulla capacità di assorbire cambiamenti organizzativi complessi, come l'introduzione dei FUPP, come mostra il seguente stralcio d'intervista al presidente di un tribunale piccolo, dove, grazie a un progetto precedente all'UPP, i magistrati civili avevano già maturato esperienze di collaborazione con borsisti e tirocinanti.

In questi ultimi due anni i giudici civili si sono abituati ad avere una persona che ha lavorato strettamente a contatto con loro, e quindi hanno sostanzialmente rotto quell'isolamento che è un po' tipico della mentalità del giudice civile, e quindi, in questo contesto, inserire un UPP civile è stato più semplice che magari, che non in altri tribunali. Si erano già abituati di per sé a dialogare, a discutere, a parlare di scambiarsi schede, di ragionare sui processi e di farlo, appunto, anche con persone, diciamo, estranee, anche con persone che non sono, sostanzialmente, colleghi (TP1_M1).

In questi termini, le comunità di pratiche sviluppatasi negli anni precedenti all'arrivo dei FUPP nelle sezioni grazie alla collaborazione tra magistrati e attori esterni, come i borsisti e i tirocinanti ex articolo 73, hanno

facilitato l'inclusione dei FUPP e la definizione di assetti organizzativi più cooperativi. Questo dato empirico si lega a una riflessione più ampia sulla "solitudine" del giudice come fattore culturale che incide sui processi di lavoro. Nella tradizione ordinamentale e culturale italiana, il magistrato, soprattutto in ambito civile, ha spesso operato in una condizione di isolamento decisionale e lavorativo, accentuata anche da una concezione fortemente individualizzata della funzione giurisdizionale (Zan 2003). Questa solitudine non è solo una condizione materiale, cioè l'assenza di collaboratori, ma anche una dimensione simbolica e professionale, che riflette l'autonomia e la responsabilità individuale del giudice (Dallara et al. 2022).

La diffusione, in alcuni uffici, di esperienze collaborative con borsisti, tirocinanti e, più recentemente, FUPP, rappresenta un fattore organizzativo che facilita l'emersione di pratiche di confronto e condivisione che non solo supportano il lavoro del magistrato, ma contribuiscono anche a un diverso modo di concepire la funzione giurisdizionale, in cui l'autorità decisionale si declina sempre più come capacità di mediazione e gestione condivisa dei conflitti.

7. Conclusioni

Il presente contributo ha analizzato i cambiamenti innescati dall'introduzione dell'UPP in cinque sezioni civili appartenenti a tre tribunali toscani, evidenziando la varietà delle soluzioni organizzative adottate e i fattori che ne hanno influenzato la configurazione.

In primo luogo, si è delineato un *continuum* lungo il quale collocare quattro soluzioni idealtipiche di utilizzo dei FUPP: dall'impiego esclusivo in mansioni amministrative, a forme di supporto paragiurisdizionale semplice o misto, fino a configurazioni di maggiore integrazione su mansioni paragiurisdizionali complesse e alla gestione autonoma di mini-ruoli con attività fortemente standardizzate. Pur senza consentire generalizzazioni a partire da un campione circoscritto di casi, questo *continuum* costituisce un utile strumento euristico per analizzare le modalità di implementazione dell'UPP in altri tribunali italiani.

Questa mappatura evidenzia un primo risultato rilevante. Le soluzioni che mostrano una maggiore integrazione dei FUPP nel lavoro giurisdizionale sono anche quelle in cui le mansioni loro attribuite possono essere ricondotte al *lavoro sporco* (Hughes 1962; Abbott 1988), cioè ad attività dotate di uno *status* moralmente inferiore rispetto ad altre. L'elevato grado di standardizzazione di tali attività – che ne facilita la delega – consente ai magistrati di mantenere il controllo simbolico e cognitivo sulle decisioni centrali, pur trasferendo ai FUPP porzioni consistenti del lavoro quotidiano. Ne consegue che il contributo dei FUPP tende a divenire tanto più

rilevante quanto più le attività delegate sono percepite dai magistrati come marginali o stigmatizzanti sul piano del prestigio professionale.

In secondo luogo, le soluzioni organizzative osservate non rappresentano tappe di un processo lineare verso un modello unico di UPP, ma esiti di configurazioni adattive, plasmate da una pluralità di fattori contestuali. Tra questi giocano un ruolo decisivo (1) i vincoli strutturali, in particolare la scopertura di organico delle cancellerie, (2) l'elevata autonomia organizzativa dei magistrati, e (3) la presenza di pratiche collaborative consolidate nel tempo.

Con riferimento al primo fattore, l'analisi mostra che il carico di lavoro amministrativo e la scopertura di organico delle cancellerie hanno inciso direttamente sulla distribuzione del tempo di lavoro dei FUPP e, quindi, sul tipo di soluzione organizzativa adottata. Nei contesti in cui le cancellerie risultavano maggiormente in sofferenza, come nel Tribunale di Prato, i FUPP sono stati impiegati prevalentemente in mansioni amministrative, fino a essere utilizzati come personale di cancelleria *de facto*. In questi casi, i vincoli strutturali non hanno operato soltanto come sfondo organizzativo, ma hanno orientato in modo diretto l'interpretazione del ruolo dei FUPP, restringendone l'impiego paragiurisdizionale. Al tempo stesso, nel quadro del PNRR, i carichi di lavoro hanno assunto una duplice valenza: da un lato, hanno giustificato l'introduzione di personale aggiuntivo come risposta all'arretrato; dall'altro, sono divenuti uno dei principali criteri di valutazione della performance degli uffici. I carichi di lavoro vanno quindi considerati non come una semplice variabile di contesto, ma come un elemento che contribuisce attivamente a plasmare le soluzioni organizzative concretamente adottate.

Il secondo fattore riguarda l'elevata autonomia organizzativa dei magistrati. L'analisi mostra che, anche a fronte di un medesimo quadro normativo e di vincoli organizzativi simili, i magistrati mantengono ampi margini di discrezionalità nel decidere se collaborare con i FUPP, quali mansioni delegare loro e con quale intensità coinvolgerli nelle attività paragiurisdizionali. È proprio questa autonomia a spiegare la forte eterogeneità osservata nelle sezioni in cui i FUPP sono assegnati direttamente ai singoli magistrati: alcuni delegano l'intero repertorio delle mansioni assegnabili, altri limitano il coinvolgimento dei funzionari alle attività più semplici e routinarie, altri ancora rifiutano o riducono al minimo la collaborazione. La debolezza del coordinamento verticale e orizzontale interno alle sezioni rafforza ulteriormente questi margini di autonomia. La capacità integrativa dei presidenti di tribunale e di sezione, in rapporto a quella dei dirigenti amministrativi, è infatti apparsa limitata, e ha contribuito alla frammentazione delle soluzioni adottate. Ne deriva una forte dipendenza delle configurazioni locali dalle scelte individuali dei magistrati e dal coordinamento informale, che rende fragile l'istituzionalizzazione dell'UPP come struttura organizzativa stabile.

Il terzo fattore è rappresentato dalla presenza di pratiche collaborative consolidate nel tempo. L'analisi mostra che le sezioni possono configurarsi come delle vere e proprie comunità di pratiche, come già documentato dalla letteratura (Verzelloni 2019). In questi contesti, la collaborazione quotidiana tra magistrati e altri attori – come tirocinanti, borsisti o giudici onorari – ha favorito la costruzione di repertori condivisi di consuetudini operative, linguaggi e modalità di coordinamento, rendendo più agevole l'assorbimento del cambiamento organizzativo introdotto dall'UPP. Le sezioni che già sperimentavano forme di collaborazione strutturata hanno infatti mostrato una maggiore propensione all'integrazione dei FUPP. Al contrario, laddove tali pratiche erano assenti o deboli, l'inserimento dei nuovi funzionari ha generato maggiore incertezza, resistenza o rigidità. In questo senso, le comunità di pratiche rappresentano una condizione organizzativa che incide concretamente sulla possibilità di costruire assetti più cooperativi e stabili.

In conclusione, l'analisi mostra come, nei casi osservati, l'UPP sia una configurazione organizzativa il cui funzionamento effettivo dipende dall'interazione tra risorse disponibili, vincoli locali e orientamenti discrezionali degli attori nelle singole sezioni. Come auspicato dal CSM, l'effettiva riduzione dell'arretrato e della durata dei processi, quali obiettivi primari della riforma, è subordinata a un cambiamento delle modalità di lavoro in senso maggiormente collaborativo tra la componente giurisdizionale e quella amministrativa¹⁵. Tuttavia, anche in presenza di un impianto istituzionale forte e vincolante come quello del PNRR – che combina obiettivi chiari, risorse straordinarie e criteri di performance formalizzati – la capacità di innescare trasformazioni profonde nelle pratiche quotidiane dipende sensibilmente dalle caratteristiche dei contesti locali. In tribunali e sezioni debolmente integrati e caratterizzati da forti scoperture di organico, un cambiamento di tale portata rischia di amplificare le disuguaglianze organizzative già presenti tra tribunali diversi o, nella migliore delle ipotesi, di rimanere del tutto inattuato.

Bibliografia

- Abbott, A. D. (1988), *The system of professions: An essay on the division of expert labor*, Chicago, University of Chicago.
- Ahuja, S. (2023), *Professional Identity Threats in Interprofessional Collaborations: A Case of Architects in Professional Service Firms*, *Journal of Management Studies*, 60, 2, pp. 428-453.

15 Delibera CSM del 7 luglio 2016, pp. 27-28.

- Allen, D. (2000), Doing Occupational Demarcation: The ‘Boundary-Work’ of Nurse Managers in a District General Hospital, *Journal of Contemporary Ethnography* 29, pp. 326-356.
- Biland, E., Steinmetz, H. (2017), Are Judges Street-Level Bureaucrats? Evidence from French and Canadian Family Courts, *Law & Social Inquiry*, 42, 2, pp. 298-324.
- Blackler, F. (1995), Knowledge, Knowledge Work and Organization: An Overview and Interpretation, *Organization Studies*, 16, 6, pp. 1021-1046.
- Braccialini, R. (2020), L’Ufficio per il processo tra storia, illusioni, delusioni e prospettive, *Questione Giustizia*, 01 giugno 2020.
- Braccialini, R. (2021), Gli uffici per i processi: quattro nodi politici, un’incognita, *Questione Giustizia*, 06 giugno 2021.
- Brock, D. M. (2006), The changing professional organization: A review of competing archetypes, *International Journal of Management Reviews*, 8, 3, pp. 57-174.
- Brown, A. D. (2015), Identities and Identity Work in Organizations, *British Academy Management*, 17, 1, pp. 20-40.
- Catino, M. (2012), *Capire le organizzazioni*, Bologna, Il Mulino.
- Crozier, M., Friedberg, E. (1978), Attore sociale e sistema: sociologia dell’azione organizzata, Milano, ETAS Libri.
- Curry, G., Finn, R., Martin, G. (2012), Role Transition and the Interaction of Relational and Social Identity: New Nursing Roles in the English NHS, *Organization Studies*, 31, 7, pp. 941-961.
- Dallara, C., Lacchei, A. (2021), Street-level Bureaucrats and Coping Mechanisms. The Unexpected Role of Italian Judges in Asylum Policy Implementation, *South European Society and Politics*, 26, 1, pp. 83-108.
- Dallara, C., Michetti, G., Di Sivo, M. (2022), L’organizzazione della giustizia alla prova dell’emergenza COVID-19. Il ruolo dei presidenti di tribunale nella definizione delle strategie organizzative, *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 1, pp. 93-128.
- Di Florio, A. (2023), Il decreto legislativo 10 ottobre 2022, n. 151: norme di attuazione della legge 26 novembre 2021, n. 206 e della legge 27 settembre 2021, n. 134. Prime valutazioni sull’Ufficio per il Processo alla prova dei fatti nella Corte di Cassazione, *Questione Giustizia*, 23 gennaio 2023.
- Evetts, J. (2013), Professionalism: Value and ideology, *Current Sociology*, 61, 5-6, pp. 778-796.
- Fabbrini, B. (2013), L’Ufficio per il Processo, in Sciacca, M., a cura di, *La Giustizia in bilico*, Aracne Editore.
- Gilardi, G., a cura di, (2004), Processo e organizzazione. Le “riforme” possibili per la giustizia civile, Milano, Franco Angeli.

- Gorman, E., Sandefur, R. L. (2011), “‘Golden Age,’ Quiescence, and Revival: How the Sociology of Professions Became the Study of Knowledge-Based Work, *Work and Occupations*, 38, 3, pp. 275-302.
- Governo Italiano (2021), Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR). Roma, Governo Italiano.
- Heinzmann, H., Mastio, E. A., Ahuja, S. (2020), Stuck in defensive professionalism: Undermining organizational change in an intellectual property law firm, *Journal of Professions and Organization*, 7, 2, pp. 117-133.
- Hughes, E. (1962), Good People and Dirty Work, in *Social Problems*, 10, 1, pp. 3-11.
- Kellogg, K. C. (2014), Brokerage Professions and Implementing Reform in an Age of Experts, *American Sociological Review*, 79, 5, pp. 912-941.
- Kroezen, M., Mistiaen, P., van Dijk, L., Groenewegen, P. P., Francke, A. L. (2014), Negotiating jurisdiction in the workplace: A multiple-case study of nurse prescribing in hospital settings, *Social Science & Medicine*, 117, pp. 107-115.
- Langley, A., Lindberg, K., Mørk, B. E., Nicolini, D., Raviola, E., Walter, L. (2019), Boundary Work among Groups, Occupations, and Organizations: From Cartography to Process, *Academy of Management Annals*, 13, 2, pp. 704-736.
- Lave, J., Wenger, E., (1991), *Situated learning: legitimate peripheral participation*, Cambridge University Press.
- Liberati, E. G. (2017), Separating, replacing, intersecting: The influence of context on the construction of the medical-nursing boundary, *Social Science & Medicine*, 172, pp. 135-143.
- Lucarelli, P., a cura di, (2024), Giustizia sostenibile. Sfide organizzative e tecnologiche per una nuova professionalità, Tribunale di Firenze, Tribunale di Firenze University Press.
- March, J. G., Simon, H. A., a cura di, (1993), *Organizations (Second edition)*, New York, Wiley.
- Martin, G. P., Currie, G., Finn, R. (2009), Reconfiguring or reproducing intra-professional boundaries? Specialist expertise, generalist knowledge and the ‘modernization’ of the medical workforce, *Social Science and Medicine*, 68, 7, pp. 1191-1198.
- Mintzberg, H., (1979), *The Structuring of Organizations*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Puranam, P. I., Alexy, O., Reitzig, M. (2014), What’s “New” About New Forms of Organizing?, *Academy of Management Review*, 39, 2, pp. 162-180.
- Scott, R. W. (2003), *Organizations. Rational, Natural, and Open Systems (5th edition)*, Upper Saddle River, Prentice Hall.

- Tonarelli, A. (2024), Risorse umane e professioni nell'ufficio per il processo, in Lucarelli, P., a cura di, Giustizia sostenibile. Sfide organizzative e tecnologiche per una nuova professionalità, Tribunale di Firenze, Firenze University Press, pp. 47-70.
- Verzelloni, L., (2019), Pratiche di sapere. I rituali dell'innovazione nella giustizia italiana, Soveria Mannelli, Rubbettino.
- Verzelloni, L., Viapiana, F. (2016), L'ufficio per il processo. Dall'idea originaria alle prime sperimentazioni: il caso del Tribunale di Firenze e l'impatto sul lavoro del giudice, Bologna, IRSIG-CNR.
- Weber, C. E., Kortkamp, C., Maurer, I., Hummers, E. (2022), Boundary Work in Response to Professionals' Contextual Constraints: Micro-strategies in Interprofessional Collaboration, *Organization Studies*, 43, 9, pp. 1453-1477.
- Zan, S., (2003), Fascicoli e tribunali. Il processo civile in una prospettiva organizzativa, Bologna, Il Mulino.
- Zan, S., (2011), *Le organizzazioni complesse*, Roma, Carocci.